

İSTANBUL ŞEHİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**PARİS PRENSİPLERİ ÇERÇEVESİNDE ULUSAL İNSAN HAKLARI
KURUMU MODELİ OLARAK OMBUDSMANLIK:
TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

HAMZA GÜNAYDIN

TEMMUZ 2017

Bu tez tarafımızca okunmuş olup kapsam ve nitelik açısından, Kamu Hukuku alanında Yüksek Lisans Derecesini alabilmek için yeterli olduğuna karar verilmiştir.

Tez Jürisi Üyeleri:

KANAATI

İMZA

(Prof. Dr. Nihat BULUT)

(Tez Danışmanı)

(Prof. Dr. Abdurrahman EREN)

(Doç. Dr. Nur Zeliha KAMAN)

Bu tezin İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından konulan tüm standartlara uygun şekilde yazıldığı teyit edilmiştir.

Tarih

Mühür/İmza

Bu çalışmada yer alan tüm bilgilerin akademik kurallara ve etik ilkelere uygun olarak toplanıp sunulduğunu, söz konusu kurallar ve ilkelerin zorunlu kıldığı ervede, çalışmada özgün olmayan tüm bilgi ve belgelere, alıntılama standartlarına uygun olarak referans verilmiş olduğunu beyan ederim.

Hamza GÜNAYDIN

İmza:



Öz

PARİS PRENSİPLERİ ÇERÇEVESİNDE ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMU MODELİ OLARAK OMBUDSMANLIK: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Günaydın, Hamza

Kamu Hukuku Yüksek Lisans Programı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Nihat Bulut

Temmuz 2017, 273 sayfa

Günümüzde insan hakları konusu ilgi alanlarının odak noktasını oluşturmaktadır. Bu ilgi ulusal ve ulusal-üstü düzeyde çeşitli girişimleri beraberinde getirmiştir. İnsan haklarının en etkili şekilde korunması ulusal düzeyde gerçekleştirilebileceği için ulusal insan hakları kurumları kurularak bu işlev yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Ulusal insan hakları kurumu modellerinden biri olan ombudsmanlık modeli kurumlar kamu yönetiminin denetlenmesi işlevi ile öne çıkmakta ve insan hakları alanında önemi gittikçe artan kurumlar olmaya başlamaktadır. Ülkemizde ulusal insan hakları kurumu modeli olarak ombudsman modelinde “Kamu Denetçiliği Kurumu”, komisyon modelinde “Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu” kurularak insan hakları alanında önemli gelişme kaydedilmiştir.

BM tarafından ulusal insan hakları kurumları için rehber ilkeler sunma amacı taşıyan Paris Prensipleri kabul edilerek ülkelere kurumlarını kurarken yol haritası gösterilmektedir. Ayrıca Paris Prensiplerine uygunluk ulusal kurumlara birtakım haklar kazandırmaktadır. Paris Prensiplerinin ülkeler için bir bağlayıcılığı bulunmamakla birlikte uluslararası hukuk açısından manevi bağlayıcılık kazanmaya başladığı dile getirilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun Paris Prensipleri ile uyumlu olup olmadığını ortaya koymak bu çalışmanın odak noktasını oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İnsan Hakları, İnsan Haklarının Korunması, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, Paris Prensipleri, Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu

ABSTRACT

OMBUDSMAN AS A NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTION MODEL IN THE FRAMEWORK OF PARIS PRINCIPLES: EXAMPLE OF TURKEY

Günaydın, Hamza

LLM, Department of Public Law

Thesis Advisor: Prof. Nihat Bulut

July 2017, 273 pages

Today, human rights is the focus of attention. This interest has brought various initiatives at national and supra-national level. Since the most effective protection of human rights can be carried out at the national level, national human rights institutions are being established and trying to fulfill this function. Ombudsman model institutions, which is one of national human rights institution model come forward with its “supervising of public administration” function and become an increasingly important institution in the field of human rights. Significant progress has been made in the field of human rights by establishing as a national human rights institution in our country which are “Turkish Ombudsman Institution” in the model of the ombudsman and “National Human Rights and Equality Institution of Turkey” in the commission model.

The Paris Principles, which aim to provide guidelines for national human rights institutions are adopted by the United Nations, and it gives road maps to countries which establish human rights institution. In addition, compliance with the Paris Principles entitles national entities to certain rights. It is stated that the Paris Principles have begun to acquire moral binding in terms of international law, while not binding for countries. It is the focus of this work to show whether the Turkish Ombudsman Institution is in compliance with the Paris Principles or not.

Keywords: Human Rights, Protection of Human Rights, National Human Rights Institutions, Paris Principles, Ombudsman, Turkish Ombudsman Institution

TEŞEKKÜR

Her ne varsa adalete dairdir hayatımızda. Mihengimiz adalettir. Sadece devlet yönetiminde değil, aile yönetiminde, arkadaşlık yönetiminde, kısaca hayatın her anında adil olup olmama ölçüsünde kıymetimiz vardır.

Tez konumu belirlerken ve hazırlarken “baki kalan bu kubbede hoş bir sada imiş” düsturunca hareket etmeye ve elimden geleni ortaya koymaya çalıştım. Ortaya bu eser çıktı. Ümidim adaletin bir izdüşümü olan ve tez çalışmamın da muhtevasında yer alan hakkaniyetin devlet yönetimimizle birlikte ikili ilişkilerimize de aksetmesi...

Her gün bana sabır ve anlayış gösteren, iş mesaimin bitiminde evde çalışmama bir kere bile yeter artık demeyen sevgili eşim Şeyma'ya,

Yarınlara dair ümidimiz olan oğlumuz Ömer Akif'e,

Bugünlere gelmemde emeklerini asla unutmayacağım sevgili anne ve babama,

Tez sürecinde desteklerini her an yanımda hissettiğim sevgili arkadaşlarım Burak ve Rıdvan'a,

Gerek tez konumun belirlenmesi aşamasında gerekse tez yazımı aşamasında bana görüş ve tavsiyeleriyle yol gösteren, iş mesaisi ile birlikte yürütmeye çalıştığım tez çalışmamda yardımlarını unutamayacağım sevgili hocam Sn. Prof. Dr. Nihat BULUT'a kıymetli eleştirileri ve katkılarından dolayı teşekkürü bir borç bilirim.

Tezimin alana katkı sağlamasını dilerim.

İÇİNDEKİLER

ÖZ	iii
ABSTRACT	iv
TEŞEKKÜR	v
İÇİNDEKİLER	vi
TABLOLAR LİSTESİ	ix
KISALTMALAR	x
GİRİŞ	xi
BİRİNCİ BÖLÜM	1
GENEL OLARAK ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMLARI VE OMBUDSMANLIK	1
1.1 İNSAN HAKLARI KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ	1
1.1.1. Hak Kavramı	1
1.1.2. İnsan Hakları Kavramı	2
1.1.3. İnsan Hakları Kavramının Kapsamı	4
1.1.4. İnsan Hakları Kavramının Tarihsel Gelişimi	7
1.2. İNSAN HAKLARININ KORUNMASI	12
1.2.1. Ulusal Koruma	14
1.2.1.1. Yargısal Koruma	16
1.2.1.2 Yargı Dışı Koruma.....	20
1.2.2. Uluslararası Koruma.....	24
1.3. ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMLARI	30
1.3.1. Önemi	31
1.3.2. Tanımı	34
1.3.3. Niteliği.....	36
1.3.4. Tarihsel Gelişimi	38
1.3.5. Ulusal İnsan Hakları Kurumları Modelleri	45
1.3.5.1. Komisyon Modeli	49
1.3.5.1.1. İnsan Hakları Komisyonu Modeli	50
1.3.5.1.2 Danışma Komitesi Modeli	53
1.3.5.1.3. Enstitü Modeli.....	55
1.3.5.2. Ombudsman Modeli.....	56
1.3.6. Ulusal İnsan Hakları Kurumlarına İlişkin İlkeler: Paris Prensipleri	58
1.3.6.1 Paris Prensiplerine Uygunluk Ölçütü: Akreditasyon	60

1.3.6.2. Paris Prensipleri Kontrol Mekanizması: Uluslararası Koordinasyon Komitesi.....	61
1.4. ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMU OLARAK OMBUDSMANLIK	67
1.4.1. Ombudsmanlığın Tanımı	67
1.4.2. Ombudsmanlığın Kökeni ve Tarihsel Gelişimi	71
1.4.3. Ombudsmanlığın Özellikleri.....	76
1.4.4. Ombudsmanlığın 3 Modeli	82
1.4.4.1. Klasik Ombudsman Modeli	88
1.4.4.2. Melez Ombudsman Modeli.....	93
1.4.4.3. İhtisas Ombudsmanı Modeli	96
İKİNCİ BÖLÜM.....	100
OMBUDSMANLIK TÜRKİYE ÖRNEĞİ: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU	100
2.1. TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK SİSTEMİNİN GEREKLİLİĞİ	100
2.2. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU’NU KURMA ÇABALARI	104
2.2.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi	109
2.2.2. KAYA Raporu.....	110
2.2.3. Kalkınma Planlarında Ombudsman.....	111
2.2.4. 2000 yılında hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı	112
2.2.5. 2003 yılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı	113
2.2.6. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	115
2.2.7. AB İlerleme Raporlarında Kamu Denetçiliği Kurumu	117
2.3. TÜRKİYE’DE ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMU İŞLEVİ GÖREN YAPILAR	120
2.3.1. Genel Olarak Benzer Yapılar	120
2.3.2. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu	124
2.4. OMBUDSMANLIK TÜRKİYE UYGULAMASI: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU	127
2.4.1. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Belirleyici Özellikleri.....	129
2.4.2. Kurumun Yapısı ve İşleyişi	134
2.4.2.1. Kurumun Yapısı.....	134
2.4.2.2. Kuruluş Görev ve Çalışma İlkeleri	137
2.4.2.2.1. Hakkaniyete Uygunluk Denetimi	138
2.4.2.2.2. İyi Yönetim İlkelerine Uygunluk Denetimi.....	142
2.4.3. Kurumun Yetki ve Görev alanı	145
2.4.4. Çalışma Usulü	146

2.4.5. Kuruma Başvuru Usulü	149
2.4.5.1. Başvuru Üzerine Kurumca Verilen Kararlar	152
2.4.5.2. Tavsiye Kararlarına Uyulması Sorunu	155
2.4.6. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Model Değerlendirmesi.....	160
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	167
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN PARİS PRENSİPLERİNE UYGUNLUĞUNUN DEĞERLENDİRMESİ.....	167
3.1. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN YAPISAL ÖZELLİKLERİNİN PARİS PRENSİPLERİNE UYGUNLUĞUNUN DEĞERLENDİRMESİ	169
3.1.1. Yasal Dayanak Değerlendirmesi	170
3.1.2. Bağımsızlık Değerlendirmesi	174
3.1.3. Çoğulculuk Değerlendirmesi	186
3.1.4. Mali Özerklik Değerlendirmesi	192
3.1.5. Görev Güvencesi Değerlendirmesi.....	193
3.1.6. Kurumsal Alt Yapı ve Çalışma Yöntemlerinin Değerlendirmesi.....	197
3.2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN SAHİP OLDUĞU YETKİLERİN PARİS PRENSİPLERİNE UYGUNLUĞUNUN DEĞERLENDİRMESİ	201
3.2.1. Genel Yetki Bakımından Değerlendirme	202
3.2.1.1. Danışmanlık İşlevi	209
3.2.1.2. İzleme ve Raporlama İşlevi.....	212
3.2.1.3. Geliştirme İşlevi	213
3.2.1.4. İşbirliği İşlevi	218
3.2.2. Özel Yetki Bakımından Değerlendirme	223
3.2.3. Seçimlik Yetki Bakımından Değerlendirme.....	226
3.2.3.1. Şikâyetleri inceleme yetkisi yönünden değerlendirme	226
3.2.3.2. Yargısal süreçlere katılma yetkisi yönünden değerlendirme	238
SONUÇ.....	244
KAYNAKÇA	255

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: İnsan Haklarının Korunması	12
Tablo 2: İdarenin Denetimi	21
Tablo 3: Ulusal İnsan Hakları Kurumu Modelleri	45



KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
C.	: Cilt
BİO	: Bağımsız İdari Otorite
Bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
E.	: Esas (Sayısı)
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar (Sayısı)
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
md.	: Madde
No.	: Numara
para	: Paragraf
RG	: Resmî Gazete
s.	: Sayfa
ss.	: sayfa sayısı
S.	: Sayı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİHK	: Türkiye İnsan Hakları Kurumu
TİHEK	: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
UİHK	: Ulusal İnsan Hakları Kurumu
UKK	: Uluslararası Koordinasyon Komitesi
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve devamı
Y.	: Yıl

GİRİŞ

İnsan hakları kavramını insan onurunu korumaya yönelik çabalar öne çıkarmıştır. Bu bakımdan insanların ahlaki olarak eşit muamele gösterilmeye hakları olduğu varsayımından hareketle, devletin insanların müşterek olarak sahip oldukları hakları güvence altına alması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyacın karşılığı olarak çeşitli mekanizmalar oluşturularak insan hakları korunmaya çalışılmıştır. İkinci Dünya Savaşı, insan haklarının pozitif hukuk ekseninde gelişiminde küresel ölçekte kırılma noktası olmuştur. İnsan hakkı ihlallerinin doğurduğu acıların ve mağduriyetlerin endişe verici boyuta ulaşması “koruma” kavramının öne çıkmasını sağlamış, insanın doğuştan sahip olduğu hakların güvence altına alınabilmesi için ulusal koruma mekanizmalarının yanında uluslararası mekanizmalara da ihtiyaç doğmuştur. Bunun yanı sıra insan hakları kültüründe yaşanan değişim, başka bir kavram olan geliştirme fonksiyonunun ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Klasik mekanizmaların ihtiyaca cevap verememesi veya kimi zaman yetersiz kalması, bu alanda farklı ve özellikli bir mekanizmayı ortaya çıkarmıştır. Ulusal düzeyde ihtiyaç duyulan tarafsız bir gözcü, uluslararası düzeyde ihtiyaç duyulan devlet dışı yeni bir aktör olarak oluşturulan ulusal insan hakları kurumları ile insan hakları alanında kendine özgü bir yapı ortaya çıkmıştır.

Çalışmamızın odak noktasını oluşturan ve Türk- İslam devlet geleneğinde izlerine bariz bir şekilde rastlanan ombudsmanlık müessesesinin tekrar doğduğu topraklara yani ülkemize dönmesi 100 yılı aşkın bir sürenin ardından gerçekleşmiştir. Bu süreye kadar ombudsmanlığın varlığı hakkında genellikle akademik düzeyi aşmayan tartışmalara şahit olmakla beraber, ombudsmanlığın Türkiye’ye uyarlandığı kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun varlığı hakkında kurulduğu tarihten şimdiye kadar beklenen tanınırlık sağlanamamıştır. Bunda, Kurumun kararlarının beklentileri karşılamaması ve yaptırım gücünün olmaması gibi saikler rol oynamış olabileceği gibi, “Kamu Denetçiliği Kurumu” isminin seçilmiş olmasının da etkili olduğu

söylenbilir. Ombudsman tarafından verilen kararlara uymada toplumda yerleşik haklar kültürünün önemli bir yeri vardır. Bu nedenle, ombudsmanlık müessesesinin bilinçli bir vatandaş, duyarlı ve hesap vermekten kaçmayan bir idare ve ikna edici bir ombudsmandan oluşan üçlü bir yapıda istenen sonuçları vereceği düşünülmektedir.

UİHK modeli olarak da kabul edilen ve çalışmamızın odağında yer alan ombudsmanlık müessesesi, dünya ölçeğinde kamu yönetimi alanında ulusal, yerel ve bölgesel düzeyde olduğu kadar özel sektör alanında da yüksek uygulamaya sahip bir örnektir. Fakat birçok ombudsman uygulamasının UİHK yapısı içinde değerlendirilemeyeceği görülmektedir. Bu tez çalışmasının temel amacı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun dünya genelinde uygulanan ombudsmanlık sistemi içindeki konumunu belirlemek ve UİHK sisteminin dayanağını oluşturan Paris Prensipleri ile uyumunu ortaya koymaktır. Çalışmada özellikle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tüm fonksiyonlarıyla UİHK'ler için minimum standartlar ortaya koyan Paris Prensipleriyle örtüşüp örtüşmediğinin analizi yapılacaktır.

Türk akademik literatüründe ombudsmanlık üzerine yapılmış çalışmalarda ombudsmanlık kurumları genellikle idarenin denetimi boyutuyla ele alınmaktadır. Ombudsmanlık müessesesini UİHK olarak ele alan çalışmalar oldukça az sayıdadır. Çalışmamızda ombudsmanlık müessesesi ağırlıklı olarak insan haklarını koruma işlevi üzerinden ele alınacaktır. Bu çalışma, özellikle ombudsmanlık sisteminin Türkiye örneğini oluşturan Kamu Denetçiliği Kurumu'na hasredilmiştir. Karşılaştırmalı ülke örneklerini ortaya koymak bu çalışmanın ana amacını oluşturmamaktadır. Bu nedenle sadece gerek duyulduğunda farklı ülke örneklerindeki uygulamalara yer vermekle yetinilecektir.

Çalışma, "Genel Olarak Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Ombudsmanlık", "Ombudsmanlık Türkiye Örneği: Kamu Denetçiliği Kurumu" ve "Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Paris Prensiplerine Uygunluğunun Değerlendirmesi" olmak üzere üç ana bölümden oluşmaktadır.

İnsan hakları kavramının kapsamı, düşünsel temelleri ve pozitif hukukta uygulanması konusu bir yüksek lisans tezinin boyutlarını açacak lde olduğundan çalışmamızın ilk bölümünde bu konuya ilişkin genel bilgi vermekle yetinilecektir. Çalışmamızda insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacını taşıyan yargı dışı koruma mekanizmalarından olan UİHK yapıları ana hatlarıyla ele alınmaktadır.

UİHK modellerinden olan ombudsmanlık modelinin tercih edilmesinde her ülkenin kendine özgü şartları etkili olmaktadır. Ombudsmanlık modeli kurumların başlıca amacı bireysel başvuru mekanizması oluşturarak bireylere yönelik hukuki koruma sağlamak olduğundan ombudsmanlık kurumları insan haklarının korunması konusunda yetkilendirilmiş olup olmadıklarına göre çeşitli kategorilere ayrılmaktadır. Çalışmamızın ikinci bölümünde KDK'nın kurulması tarihsel süreç bağlamında ele alınacak ve 6328 sayılı Kanunla kurulan KDK'nın yapısı ve ileyii hakkında değerlendirmelerde bulunulacaktır. Bu bölümde, ombudsmanlık uygulaması olan KDK'nın ombudsmanlık modellerinden hangisinin karşılığı olarak görüldüğü ortaya konulacaktır.

Çalışmamızın son bölümünde ise uluslararası hukuktaki konumu gittikçe güçlenen UİHK'lerin temel dayanağı olarak gösterilen Paris Prensiplerinin nemi ve içeriği hakkında değerlendirmede bulunularak KDK mevzuatında ve uygulamasında Paris Prensiplerinin yeri olup olmadığının tespiti yapılacaktır. Paris Prensiplerinde UİHK'lerin sahip olması öngörülen yetkilerin KDK açısından varlığının ve yeterliliğinin sorgulanması bu çalışmanın ana eksenini oluurmaktadır.

Çalışmamızda ayrıca KDK'nın ulusal insan hakları kurumu özelliklerini tam olarak yansıtıp yansıtmadığı, KDK'nın bir UİHK'in sahip olduğu yetkiler bakımından eksikliklerinin neler olduğu, ülkemizde kurumun yeterince işlevsel yetkilerle donatılıp donatılmadığı, batılı ülkelerde başarılı olan mekanizmanın Türkiye'de başarılı olma imkânının olup olmadığı sorularına cevap aranacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMLARI VE OMBUDSMANLIK

1.1 İNSAN HAKLARI KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1.1. Hak Kavramı

İnsan hakları kavramının hak kavramıyla yakın bir ilişkisi bulunmaktadır. Bu yakın ilişki, insan haklarının hak kavramının özel bir türü olmasından kaynaklanmaktadır. Bu sebeple de hak kavramının tanımı ve içeriği anlaşılmeden insan hakları konusunda yorum yapmak oldukça zordur¹.

Hak kavramı günlük yaşamda “bir şeyi istemeye yetkili olma veya bir şeyi meşru olarak talep edebilme” anlamında kullanılmaktadır². Ahlaki ve hukuki düzlemde kişi, kurum veya bir şey üzerindeki “gerekçelendirilmiş bir iddia veya talebi ifade eden” hak kavramı³; ahlaki bir hak söz konusu olduğunda ahlaki neden veya gerekçelere dayanırken, hukuki haklar söz konusu olduğunda hukuki düzenlemelere dayanmaktadır⁴. Hukuki haklar ihlalin varlığı halinde kamusal makamlardan ihlalin giderilmesini isteme hakkı verirken, ahlaki haklarda hak hukuk düzeni tarafından tanınmamışsa, ihlalin giderilmesi devletten talep edilememektedir. Bu durumda, talep edilen hak ahlakilik özelliği barındırıyorsa, toplumsal yaptırıma sahip olmaktadır⁵.

Hak ve özgürlük kavramları çoğu zaman birbirinin yerine kullanılmasına rağmen iki kavram arasındaki ilişki karmaşık bir nitelik taşımaktadır. Özgürlüğün de bir hak olduğu fikri üzerinde uzlaşma bulunsa da hak kavramı özgürlükten daha geniş bir

¹ Erdoğan, Mustafa, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, Orion Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, Kasım 2012, s. 8

² Erdoğan, Mustafa, Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, 11. Baskı, Ankara, Ekim 2014, s. 140

³ Kalabalık, Halil, İnsan Hakları Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 3. Baskı, Ocak 2013, s. 28; Hukuk Sözlüğü'nde hakkın karşılığı, “hukuken korunan menfaat; adalet; insaf; hakkaniyet; kişilere tanınan yetki; davranış özgürlüğü; edinebilme, sahiplik ileri sürebilme yetkesi; yasaca tanınan ayrıcalık” olarak gösterilmektedir. (Yılmaz, Ejder, Hukuk Sözlüğü, Yetkin Yayınları, 9. Baskı, Ankara, 2005, s. 441)

⁴ Erdoğan, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, s. 9

⁵ Erdoğan, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, s. 16

anlama sahiptir⁶. Özgürlük, hukuk tarafından henüz düzenlenmemiş serbestliği ifade ederken; hak, hukuk düzeni tarafından tanınan ve korunan menfaati ifade etmektedir. Anayasa başta olmak üzere hukukumuzda hak ve özgürlük (hürriyet) kelimeleri çoğu yerde iç içe düzenlendiğinden bir kavram karmaşası ortaya çıkmaktadır⁷.

Özgürlük ve yasaklama alanına devletin müdahale yetkisini anlatan hak kavramı, hukuk düzeninde, “hukuk düzenince kişilere tanınmış yetki” olarak tanımlanabilir⁸. Hukukun temel kavramı olan hak, insanların gerek bireysel olarak gerekse toplumsal olarak bir arada yaşarken ihtiyaç duyduğu güvence ihtiyacının bir yansımasıdır. Hakka sahip olma, saygı gösterilmesini istemeyi de barındırdığından, hakka saygı gösterilmesi, hem devletin hukuka uygun davranmasını hem de hakkın ihlali durumunda ihlalin giderilmesini ve zararın karşılanmasını gerektirmektedir. Bu nedenle bir hakkın varlığı genel olarak dört koşula bağlıdır. Bunlar, hakkın açıkça tanımlanması, haktan yararlanacak olanların belli olması, hakka uyacak organın belirli olması ve uyuşmazlık çıktığında çözüm mercilerinin belirlenmiş olmasıdır⁹.

1.1.2. İnsan Hakları Kavramı

Modern devletler anayasalarda, bildirilerde veya uluslararası sözleşmelerde yer alan hak listelerini ve insan haklarını meşruiyet kaynağı olarak kullanmaktadır¹⁰. Bu nedenle kavram oldukça popüler bir geçerliliğe sahiptir. İnsan hakları kavramı¹¹,

⁶ Eren, hak ve özgürlük kavramlarının farklılığını teorik olarak tartışmak mümkünse de, uygulamada bu iki kavramın farkının olmadığını, iki kavramın kullanımının tarihsel süreç içerisinde kendiliğinden ortaya çıkan farklılığa işaret ettiğini belirtmektedir. Bkz. Eren, Abdurrahman, Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması: Uluslararası Koruma Mekanizmaları ve Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Rolü, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s. 32-33

⁷ Eroğlu, İzzet, Devletin İnsan Haklarını Koruma Mekanizmaları, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2005, s. 3; Tezcan, Durmuş/ Erdem, Mustafa Ruhan/ Sancaktar, Oğuz/ Önok, Rifat Murat, İnsan Hakları El Kitabı, Seçkin Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara, Mart 2014, s. 29

⁸ Aybay, Rona, İnsan Hakları Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, Kasım 2015, s. 3

⁹ Eroğlu, s. 1-2

¹⁰ Erçin, Sedat, Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Yargısal Süreçlere Katılımı ve Türkiye İnsan Hakları Kurumu Örneği, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2014, s. 22

¹¹ İnsan hakları hukuku ile insancıl hukuk farklı anlamları ihtiva etmektedir. İnsancıl hukukla savaş zamanında geçerli olan sınırlamalar ifade edilirken, insan hakları hukuku ile savaş dışı koşullarda

Türkçede Osmanlıcadaki “hukuk-u beşer” ifadesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır¹². Türkçeye kazandırılması II. Dünya Savaşı sonrası döneme rastlayan insan hakları kavramı, Fransızca “Droits de l’Homme” ve İngilizce “human rights” terimlerinin çevirisi yoluyla dilimize kazandırılmıştır¹³.

İnsan hakları alanında yapılan mücadelelerinin tarihi çok eskilere dayanmasına rağmen kavramın terim anlamıyla kullanılması oldukça yeni bir geçmişe sahiptir. Kavramın pozitif hukukta evrensel ve mutlak bir nitelik kazanarak bu alanda insan hakları standartlarının oluşması açısından II. Dünya Savaşı önemli bir yer tutmaktadır¹⁴. Bu yönüyle insan hakları kavramı daha çok modern ve politik bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁵. Özellikle Belin Duvarı’nın yıkılması ve “reel sosyalizm”in tarih sahnesinden çekilmesi, insan haklarının evrensel tek ideoloji halini almasına ve modern toplumların ortak dili haline gelmesine yol açmıştır¹⁶.

İnsan hakları kavramına yönelik yapılan tanımlamalardan en yaygın olanı “insanın sırf insan olduğu için sahip olduğu haklar” şeklindedir¹⁷. Eren tarafından yapılan kapsamlı tanımda insan hakları, “insan onurundan kaynaklanan; insan olma

geçerli olan normlar ifade edilmektedir. (Tezcan/Erdem/Sancaktar/Önok, s. 66-68); İnsancıl hukukun sağladığı koruma daha çok birinci kuşak haklardan olan, yaşama hakkı, işkence yasağı, insancıl muamele, ayrımcılık yasağı, sağlık hakkı ve adil yargılanma hakkı gibi haklar bakımından olmaktadır. Ayrıca, insan hakları hukukunda ihlallerin tek sorumlusu devlet kabul edilmekteyken; insancıl hukuk, devletten başka savaş suçlusu kişileri de sorumlu tutabilmektedir. Daha geniş bilgi için bkz. Eren, Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması, s. 74-78

¹² Aybay, s. 6; Kavramın yerine temel hak ve hürriyetler, kamu hürriyetleri gibi kavramlar da kullanılmaktadır. Hukuk dilinde kullanımı ise “anayasal haklar”, “temel haklar” ve “temel hak ve özgürlükler” şeklindedir.

¹³ Aybay, s. 6; Aybay, insan hakları tabirinin kullanıldığı döneme damgasını vuran Fransız kültürü etkisi ile kullanıldığı, İngilizce “human rights” ifadesi baz alınarak çeviri yoluna gidilseydi “insanî haklar” şeklinde de çevrilebileceği vurgusunu yapmaktadır. (Aybay, s. 7)

¹⁴ Kalabalık, s. 23-24

¹⁵ Erdoğan, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, s. 24

¹⁶ Arslan, Zühtü, Anayasa Teorisi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2008, s. 25-26

¹⁷ İnsan haklarına yönelik yapılan tanımlamalarda pozitif hukuk veya doğal hukuk yaklaşımının benimsenmiş olması etkili olduğundan, “olan” ve “olması gereken” arasında gidip gelen farklı tanımlar yapılmaktadır. Bu durum, özellikle insan haklarına yer veren pozitif düzenlemelerde, doğal hukuka özgü niteliklere vurgu yapılmasına rağmen devletten bu hakları tanımalarının beklendiği hallerde göze çarpmaktadır. Bkz. Eren, Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması, s. 12-13, 29; Aynı yaklaşım 1982 Anayasası’nda da benimsenmiştir. Anayasamızın 12. maddesinde, “Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir.” denilerek doğal haklar teorisine yakın bir anlayış benimsenmiştir. Aynı zamanda maddede, temel hak ve hürriyetlerin kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva ettiği vurgulanmıştır.

değerine bağlı olarak herkes için ve her yerde geçerli olan; özü itibariyle bireylerin vazgeçemeyeceği ve kaldıramayacağı yetkiler veren; bireylere ve devlete saygı yönünde ahlaki sorumluluklar yükleyen; gerçekleştirilmesi ve korunması yönünde devlete hukuki yükümlülükler getiren; devlet tarafından pozitif hukukça tanınmış temel hak ve özgürlüklerin tümünü içine alan haklar” şeklinde tanımlanmıştır¹⁸.

İnsan haklarını insanların sahip oldukları tüm haklar olarak ele almak hatalıdır. Hak kavramından daha çok hukuken tanınma veya devlet tarafından vatandaşın yararlanmasına sunulma hali anlaşıldığından, insan hakları kavramını bu kategoriden ayrı olarak ele almak gerekmektedir. Bununla birlikte, “insanlık aleminin belli bir döneminde tüm bireylere tanınması gereken ideal hak ve özgürlükler listesi”ni sunan insan hakları kavramı bir ideal veya ulaşılması gerekli bir hedef olduğundan¹⁹, devlet tarafından tanındığı ölçüde uygulanabilme imkânına sahip olmakta, ahlaki değerlerin pozitif düzenlemelerle güvence altına alınmasını²⁰ ve yaldızlı bir retorik olmaktan çıkarılarak bireylerin yaşamına yansıtılabilen ve doğrudan uygulanabilen bir forma büründürülmesini gerektirmektedir²¹. İnsan haklarının pozitif hukuk tarafından tanınmış olması, insan haklarının varlığına ilişkin olarak görülmemekte, insan haklarının güvence altına alınmış olup olmadığı noktasında önem ifade etmektedir. Bu doğrultuda pozitif hukukça koruma altına alınan insan hakları daha güçlü koruma sağlamaktadır²².

1.1.3. İnsan Hakları Kavramının Kapsamı

Hak kavramı genellikle belli statüye sahip bireylere uygulanan, hak sahibi kavramına bağlı olarak ortaya çıkan talepler olarak karşımıza çıkmaktadır. İnsan hakkı kavramı ise herkesin başlı başına “insan” olması sebebiyle sahip olduğu haklar olarak kabul edilmektedir. Bu farklılık, hiçbir ayırım gözetilmeksizin, herkesin dil, ırk, renk,

¹⁸ Eren, Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması, s. 33

¹⁹ Kocaoğlu, A. Mehmet, Ekonomik ve Sosyal Haklar, Yeni Türkiye, Y. 4, S. 22, Temmuz- Ağustos 1998, s. 1066

²⁰ Eroğlu, s. 3

²¹ Arslan, Anayasa Teorisi, s. 26

²² Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, C. 2, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Haziran 2011, s. 518

cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri bakımlardan eşit muameleye tabi tutulmaları düşüncesine dayanmaktadır²³. İnsan hakları kavramının ayırım gözetilmeksizin herkes için uygulanması gerektiği varsayımı temel haklar bakımından geçerli bir öngörü olsa da, sürekli genişleyen insan hakları listeleri bu sınırların zorlanmasına ve belirsizliğin ortaya çıkmasına yol açmaktadır²⁴.

Öte yandan, insan hakları ile bireylere asgari derecede iyi bir hayat sürdürmek için zorunlu olan şartların sağlanması amaçlandığından²⁵, hak talepleri devletleri bu hakları güvence altına almaya zorlamıştır. Hakların güvence altına alınması için devlet temel olarak dört ödev yüklenmiştir. Bu ödevler, tanıma, dokunmama, koruma ve temin/tedarik etmedir²⁶.

Hangi hakların insan hakkı olarak nitelendirilebileceği konusu, iç hukukta anayasa ve kanunlar; uluslararası hukukta ise bildirme ve sözleşmeler eliyle düzenlenmektedir²⁷. Bu nedenle pozitif hukukta insan hakları kavramının kapsamına insanların yararlanabileceği bütün hak kategorileri değil, çeşitli insan hakları belgelerinde tanınan ve güvence altına alınması öngörülen haklar girmektedir.

Çok yönlü bir kavram olan ve kabul edilen değer yargılarına göre farklılaşan insan hakları kavramının, yeniden tanımlanabilme, anlaşılabilme ve yorumlanabilme özelliği bulunmaktadır²⁸. İnsan hakları kavramı sahip olduğu dinamik yapısı nedeniyle sürekli gelişime ve değişime açık olduğundan kavramın içeriği günün şartlarına göre yenilenebilir bir özellik taşımaktadır. Belirli hakların içeriği zamanla değişmekte, yargı kararlarıyla veya insan hakları metinlerinin yeniden revize edilmesi yoluyla kavramlarının içeriği zenginleşmektedir²⁹. İnsan hakları kavramının

²³ Aybay, s. 4

²⁴ Tepe, Harun, İnsan Hakları: Kavram, Kapsam ve Ölçüt, (Editör: Selda Çağlar), Disiplinlerarası Yaklaşımla İnsan Hakları, Beta, Aralık 2010, s. 4

²⁵ Erdoğan, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, s. 29

²⁶ Kalabalık, s. 43

²⁷ Eroğlu, s. 3-4

²⁸ Kılıoğlu, İsmail, İnsan ve Özgürlük Üstüne Bir Deneme, Yeni Türkiye, Y. 4, S. 22, Temmuz- Ağustos 1998, s. 692

²⁹ Yaşam hakkının AİHM tarafından kayıp kişilerin durumunu da kapsar şekilde yorumlanması; sosyal güvenlik alanına giren hakların AİHS kapsamında kabul edilmemesine rağmen mülkiyet hakkı çerçevesinde ele alınması bu yorumun sonucudur. (Bkz. Aybay, s. 8)

günün şartlarına göre yenilenebilir özelliği, özel olarak korunma ihtiyacı kadınların (women's human rights) ve çocukların (children's human rights) insan hakları gibi sadece belli kategorilerdeki insanlara uygulanacak hak kategorilerinin ortaya çıkması sonucunu doğurmuştur³⁰.

Yabancıların bazı haklardan yararlanamamaları insan hakları boyutuyla olağan karşılanmakta iken insan dışındaki kişi veya mal toplulukları ise insan haklarının sağladığı korumadan yararlanabilmektedir³¹. Dernek, vakıf, sendika gibi tüzel kişiliğe sahip yapıların hak odağı olması bu anlayışın sonucudur. Bu kapsamın genişliği insan haklarının sınırlarını göstermesi bakımından dikkate değerdir. Bazı hak çeşitlerinin ortaya çıkmasında ise teknolojinin rolü yadsınamaz bir gerçektir. Örneğin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı, kişisel verilerin korunması hakkı bu türden gelişmelerdir³². Bu tür hakların ortaya çıkmasında da insan haklarının gelişime açık ve dinamik yapısı etkili olmuştur³³.

İnsan haklarının sınıflandırılması konusu insan hakları hukukunda önemli bir yere sahiptir. Bununla birlikte, doktrinde insan haklarının türlerinin belirlenmesi ve hakların sınıflandırılması konusunda fikir birliği bulunmamaktadır³⁴. İnsan hakları ile ilgili yapılan ilk ve geleneksel sınıflandırma, George Jellinek tarafından yapılan negatif statü hakları (pasif statü hakları, koruyucu haklar), pozitif statü hakları (isteme hakları) ve aktif statü hakları (katılma hakları) şeklinde yapılan sınıflandırmadır. Negatif statü haklarında devletin bireye müdahale etmemesi, hareketsiz kalması, kaçınması ve karışmaması gerekir. Bu haklar kişiler için "siyasi baskıdan korunmuş, dokunulmaz, güvenceli bir özel alan" oluşturmaktadır. Türk Hukukunda negatif statü haklarının karşılığı olarak kişi hakları veya medeni haklar terimleri kullanılmaktadır. Yaşama hakkı, kişi dokunulmazlığı, ifade özgürlüğü, din ve vicdan özgürlüğü, dernek kurma özgürlüğü, toplantı ve gösteri yürüyüşü özgürlüğü

³⁰ Aybay, s. 9

³¹ Aybay, s. 10-11

³² Aybay, s. 42

³³ Tezcan/Erdem/Sancaktar/Önok, s. 31

³⁴ İnsan haklarının sınıflandırılması konusunda geniş bilgi için bkz. Kalabalık, s. 56-72; Doktrinde, insanın bedensel ve ruhsal yapısından kaynaklanan ve sınırlanamayan hakları, insan hakları; geriye kalan serbestlikleri de kamu özgürlükleri olarak ele alan yaklaşım için bkz. Mumcu, Ahmet/ Küzeci, Elif, İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri, Turhan Kitabevi, 6. Baskı, Ankara 2012, s. 118-119

gibi haklar negatif statü haklarındandır³⁵. Pozitif statü haklarında devletin bir edimi yerine getirmesi, vatandaş yararına bir davranışta bulunması; aktif statü haklarında ise devletin, bireylerin devlet yönetimine katılımını sağlaması gerekmektedir³⁶.

İnsan haklarının sınıflandırılmasına yönelik sınıflandırmalardan bir diğerinde insan hakları birinci, ikinci ve üçüncü kuşak haklar olmak üzere 3 kısma ayrılmaktadır. Birinci kuşak haklar (klasik haklar), bireyi korumaya yönelik hakları ifade etmektedir³⁷. Birinci kuşak haklar negatif statü haklarının tam karşılığı değildir³⁸.

İkinci kuşak haklar (ekonomik, sosyal ve kültürel haklar), İngiltere’de işçi sınıfının mücadelesiyle II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkmış ve anayasalarda düzenlenmiştir. Eğitim ve öğrenim hakkı, çalışma ve sözleşme özgürlüğü, sendika hakkı, grev ve toplu sözleşme hakkı, dinlenme hakkı, sosyal güvenlik hakkı, sağlık ve konut hakkı bu haklar arasında yer almaktadır³⁹.

Üçüncü kuşak haklar ise II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkmıştır. “Yeni insan hakları”, “dayanışma hakları”, “grup hakları” da denilmektedir. Barış hakkı, çevre hakkı, halkların kendi kaderini tayin hakkı (self-determinasyon), gelişme hakkı, haberleşme hakkı, herkesin insanlığın ortak mal varlığından yararlanma hakkı bu haklardandır⁴⁰. Ortaya çıkışında bilimsel ve teknolojik ilerlemelerin yol açtığı sorunlar etkili olmuştur⁴¹. Üçüncü kuşak haklarının bir insan hakkı olarak görülüp görülemeyeceği konusunda tartışmalar bulunmaktadır. İnsan haklarının öznesi insanken dayanışma haklarının öznenin insan olmadığı konusu bu tartışmanın esas noktasını oluşturmaktadır⁴². Üçüncü kuşak haklardan sadece çevre hakkına 1982 Anayasasının 56. Maddesinde yer verilmiştir.

1.1.4. İnsan Hakları Kavramının Tarihsel Gelişimi

³⁵ Erdoğan, Anayasal Demokrasi, s. 178

³⁶ Eroğlu, s. 7

³⁷ Keskin, İbrahim, Temel İnsan Hakları Bağlamında Ombudsmanlık Kurumunun Hukuk Devletindeki Yeri ve Önemi, Adalet Dergisi, S. 45, 2013, s. 137

³⁸ Eroğlu, s. 9

³⁹ Eroğlu, s. 9; Keskin, s. 137

⁴⁰ Keskin, s. 137

⁴¹ Kalabalık, s. 68

⁴² Eroğlu, s. 11

İnsan haklarının tarihini insanlık tarihi kadar öncelere götürmek mümkün olmakla birlikte, çalışmamızın konusunu oluşturan ulusal insan hakları kurumlarına⁴³ kaynaklık eden felsefi ve sosyal arka planı göstermesi bakımından 17. yy. sonrası gelişmeler özellikle irdelenmeye ve değerlendirilmeye muhtaçtır. Modern bir hak türü olarak insan hakları düşüncesinin temelinde John Locke tarafından 17. yy.'da dile getirilen doğal haklar düşüncesi yatar⁴⁴. Bu tarih, devlet gücünün sınırlandırılması ve insanların baskıdan korunması için devletleri de bağlayan birtakım kuralların var olduğu fikrine dayanan insan hakları doktrininin oluştuğu dönemdir⁴⁵.

“Aydınlanma Çağı” düşünürleri John Locke ve J.J. Rousseau'nun öncülük ettiği doğal hukuk ekolünün insan hakları belgelerinin kabulündeki rolü büyüktür. Özellikle Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisinin ortaya çıkışında etkin olan burjuvanın krala ve feodal düzene başkaldırmasında bu felsefi düşüncenin savlarının etkisi ön plandadır⁴⁶. İnsan hakları kavramının batı orijinli olarak ortaya çıkmasına neden olan tarihsel, düşünsel, toplumsal ve ekonomik arka plan, 19. yy. öncesinde Avrupa'da görülmeye başlayan işkence, engizisyon, dinsel hoşgörüsüzlük, düşünce özgürlüğü kısıtlamaları ve kölelik gibi uygulamalara dayanmaktadır⁴⁷.

İnsan hakları alanında oluşturulan hukuki metinler⁴⁸ günümüze kadar geliştirilerek dünya çapında kabul edilen ve asgari temelde üzerinde fikir birliği sağlanan bir insan hakları düşüncesinin ortaya çıkmasına katkı sağlamıştır. Bunda insan haklarını konu alan uluslararası hukuk belgelerinin esnek bir dille yazılarak iç hukuktan farklı olarak

⁴³ Ulusal insan hakları kurumlarının (National Institution for the Promotion and Protection of Human Rights) karşılığı olarak İngilizce literatürde NHRI kısaltması tercih edilmekteyse de, çalışmamızda Türkçe kısaltması olan UIHK kullanılacaktır.

⁴⁴ Erdoğan, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, s. 127

⁴⁵ Kapani, Münci, İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları, Bilgi Yayınevi, 3. Baskı, Ankara, Aralık 1996, s. 19

⁴⁶ Uzun, Turgay, Uluslararası Alanda İnsan Haklarının Gelişimi, İdealler, Gerçekler ve Türkiye, Yeni Türkiye, Y. 4, S. 22, Temmuz- Ağustos 1998, s. 1231

⁴⁷ Aral, Berdal, Uluslararası Hukuk Bağlamında İnsan Hakları ve Kültürel Görelilik, Yeni Türkiye, Y. 4, S. 22, Temmuz- Ağustos 1998, s. 1227

⁴⁸ Magna Carta'dan günümüze özgürlük bildireleri için bkz. Aktan, Coşkun Can, Özgürlüklerin İki Boyutu: Siyasal Özgürlükler ve Ekonomik Özgürlükler, Yeni Türkiye, Y. 4, S. 22, Temmuz- Ağustos 1998, s. 1088

çerçeve kanun gibi ele alınmasının ve farklı kültürel ve siyasal gelenekleri gözetken bir üslup kullanılmasının etkili olduğu söylenebilir⁴⁹.

1215 tarihli Magna Carta Libertatum ile İngiltere’de Kral ile toprak sahibi soylular arasında, soyluların kral karşısındaki güçlerini güvence altına alan metin imzalanmış, bu metin insan hakları belgelerinin öncüsü olarak literatürde kabul görmüştür. Devlet iktidarının sınırlanması amacını taşıyan bu belge insan hakları alanında ilk ve en önemli belge olarak kabul edilmektedir⁵⁰.

15. yy.’da başlayan Rönesans ve Reform hareketleri ile insan haklarının düşünsel temellerinin atılması sağlanmıştır. Bu dönemin sonunda yapılan düşünsel çalışmaların ve başkaldırı hareketlerinin etkisiyle egemenlik anlayışı zayıflamış, insan hakları pozitif hukukun alanına girerek anayasalardaki yerini almıştır⁵¹. 1215 Magna Carta ile başlayan süreç, 1628 Haklar Dilekçesi (Petition of Rights), 1679 Habeas Corpus Act, 1689 Haklar Bildirisi (Bill of Rights) ve 1751 tarihli Veraset Yasası(Act of Settlement) ile devam etmiştir. Belgelerde yer verilen haklar düzenli bir haklar listesi sunmamış, sadece insan haklarının gelişmesi ve ilerlemesine yol gösterici katkı sağlamıştır⁵².

Amerika kıtasında insan hakları alanında görülen ilk metin, 1776’da kabul edilen Virginia Bildirgesi olmuş, metinde “eşit özgürlük” ve “vazgeçilmez haklar” ilkelerine yer verilerek, hayat, hürriyet, mülkiyet ve mutluluğu arama gibi haklar “vazgeçilmez hak” kategorisinde kabul edilmiştir⁵³. Virginia Anayasası’nın başına Haklar Bildirgesi’nin konulması insan haklarının anayasallaşması sürecini başlatmıştır⁵⁴.

İnsanın insan onuru ve haklar bakımından özgür olduğu, ırk, renk, cinsiyet, dil, din ve felsefî düşünce bakımından eşit oldukları fikri ilk kez Fransız İhtilâli ile eylem

⁴⁹ Aral, s. 1229

⁵⁰ Temizel, Zekeriya, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman, IULA-EMME Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, İstanbul, 1997, s. 25

⁵¹ Eroğlu, s. 19

⁵² Eroğlu, s. 20

⁵³ Erdoğan, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, s. 128

⁵⁴ Eroğlu, s. 21

safhasına geçmiştir⁵⁵. 1789 Fransız “İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi”, İngiliz ve Amerikan insan hakları belgelerinden izler taşımakla birlikte, “güvenlik” ve “baskıya karşı direnme” gibi hakları da kapsamına alarak daha geniş bir metnin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu metinde özgürlük, “başkalarının haklarını ihlal etmemek şartıyla istediğini yapmakta serbest olma” şeklinde tanımlanmıştır⁵⁶.

Amerika ve Avrupa’da ortaya çıkan bildirimler ile insan haklarının anayasallaşması süreci başlamış ve bu sürecin sonunda insan hakları temelli modern anayasalar ortaya çıkmıştır. 1791 Amerikan Anayasası, 1793 tarihli Fransız Anayasası bu alanın ilklerindedir. Klasik hakların yanında sosyal haklara da yer vermesi yönüyle 1917 tarihli Meksika Anayasası, ekonomik ve sosyal hakları içermesi yönüyle de 1919 tarihli Weimar Anayasası önemli anayasalardandır. Anayasalar içinde ekonomik ve sosyal haklara yer veren en kapsamlı anayasa ise 1947 tarihli İtalyan Anayasasıdır⁵⁷.

II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan gelişmelerle insan hakları, devletlerin bir iç sorunu olmaktan çıkarak uluslararası bir nitelik kazanmaya başlamıştır. ABD Başkanı Franklin Delano Roosevelt’in 6 Ocak 1941 tarihinde “Dört Özgürlük Demeci” olarak bilinen konuşmasında, düşünce ve ifade hürriyeti, din ve vicdan hürriyeti, yoksulluktan kurtulma hürriyeti ve korkudan kurtulma hürriyetinden oluşan dört hürriyetten söz etmesi bu yönde atılmış ilk adım olarak gösterilmektedir⁵⁸.

1945 yılında BM kurularak insan hakları alanında uluslararasılaşmanın ilk somut adımı atılmıştır. BM Antlaşmasının birinci maddesinde BM’nin amaçlarından birinin de “ekonomik, sosyal, kültürel ve insancıl nitelikteki uluslararası sorunları çözmede ve ırk, cinsiyet, dil ya da din ayrımı gözetmeksizin herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygının geliştirilip güçlendirilmesinde uluslararası işbirliğini sağlamak” olduğu belirtilmiştir⁵⁹.

⁵⁵ Eroğlu, s. 3

⁵⁶ Erdoğan, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, s. 129

⁵⁷ Kalabalık, s. 55-56

⁵⁸ Kapani, s. 21; Kalabalık, s. 200

⁵⁹ BM Antlaşması, <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/3-30.pdf>, Erişim Tarihi: 13/02/2017

BM Antlaşmasında hangi hakların insan hakları olduğu hususu düzenlenmediğinden, “İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi” ile bu ihtiyaç giderilmiştir. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde klasik haklarla birlikte ekonomik ve sosyal haklara birlikte yer verilmiştir⁶⁰. 1948 yılında BM Genel Kurulu tarafından kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, yaptırım gücü olarak yumuşak insan hakları belgelerinden olması dolayısıyla uygulanması iyi niyete bağlı, ahlaki bir taahhüt ve bir tür niyet beyanı olarak görülmüş⁶¹, ardından hukuksal bağlayıcılığa olan ihtiyaç sebebiyle ikiz Sözleşmeler olarak adlandırılan “Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi” ve “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi” kabul edilmiştir⁶². Bu sözleşmelerin uygulanmasını izlemek amacıyla “İnsan Hakları Komitesi” oluşturulmuş, Komite’ye insan hakları konusunda atılan adımları takip etmek amacıyla genel yorumlar hazırlama görev ve yetkisi verilmiştir⁶³.

Türkiye’de insan haklarının pozitif hukuka geçişi 1876 tarihli Kanuni Esasi ile başlamıştır. Kanuni Esasi’de başlıca kişisel haklara yer verilerek bir hak ve özgürlükler listesi oluşturulmuştur. Ayrıca gizli oy hakkı da Anayasada açıkça düzenlenmiştir. 1921 Anayasasında (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) insan haklarına ilişkin hükümlere yer verilmemiştir. 1924 Anayasasında klasik haklara yer verilerek, “kişi hürriyetinin başkalarının hürriyetinin başladığı yerde biteceği” anlayışı benimsenmiştir⁶⁴. 1924 Anayasasında ekonomik ve sosyal haklara yer verilmemiştir. 1961 Anayasasında ise ekonomik ve sosyal haklarla ilgili geniş bir listeye yer verilmiştir. 1961 Anayasasında “Kişi Hak ve Ödevleri”, “Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler” ve “Siyasi Haklar ve Ödevler” şeklinde üçlü bir ayırım yapılmıştır. 1961 ve 1982 Anayasasında insan hakları konusundaki temel fark, 1961 Anayasasında “insan

⁶⁰ Kapani, s. 25

⁶¹ Yasin, Melikşah, İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi, 12 Levha Yayıncılık, İstanbul, Ocak 2011, s. 8

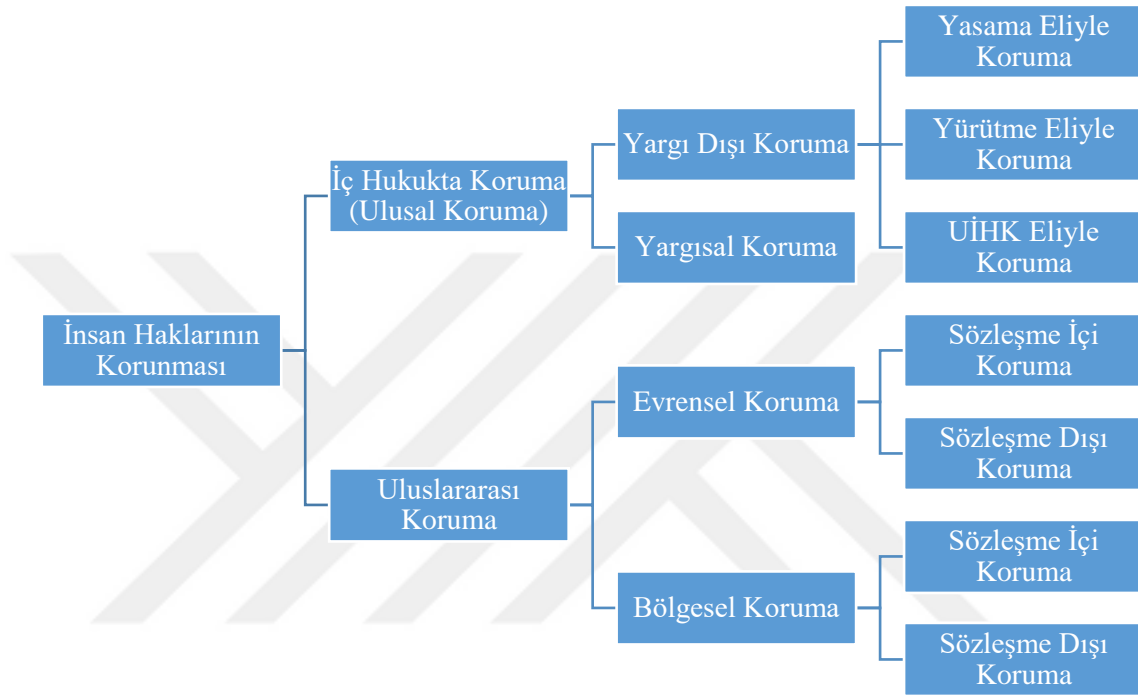
⁶² İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde tek metin içinde yer almasına rağmen denetim mekanizması oluşturma amacına dayanan ikiz sözleşmelerde klasik haklarla ekonomik ve sosyal hakların ayrı ayrı düzenlenmesinde, temel hakların hemen ve tam olarak sağlanması gereken haklar olup, ekonomik ve sosyal hakların devletlerin sosyo-ekonomik gelişme düzeylerine göre aşamalı olarak gerçekleştirilebilecek nitelikte olması ve istekli olmayan devletlerin en azından birine katılmalarının sağlanması amacı etkili olmuştur. (Kapani, s. 31); Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi ile Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi 1966 yılında kabul edilmiş, 1976 tarihinde ise yürürlüğe girmiştir.

⁶³ Yasin, s. 9; Erdoğan, Anayasal Demokrasi, s. 185

⁶⁴ Uzun, s. 1243

haklarına dayalı” bir devlet anlayışı öngörülürken, 1982 Anayasasında “insan haklarına saygılı” bir devlet anlayışı benimsenmiş olmasıdır⁶⁵. 1982 Anayasasında 1961 Anayasasına göre daha sınırlı hak kategorilerine yer verilmiştir⁶⁶.

1.2. İNSAN HAKLARININ KORUNMASI



Tablo 1: İnsan Haklarının Korunması

“20. yüzyılın başında ideolojilerin gölgesi altında kalan, soyut ideal ve sloganlar yığını olarak görülen insan hakları, yüzyılın sonunda uluslararası sistemin kurucu ve birleştirici kavramı olmuş, çağdaş siyasal ve toplumsal düzenlerin ayırt edici vasfı ve meşruiyet kriteri haline gelmiş, soyut ve tanımsız bir ifade olmaktan çıkıp, tüm toplum aktörlerini bağlayan somut ilke ve kurallar ile hukukun içinde gelişeceği sınırları çizmiştir.” Bu yolla da insan haklarıyla ilgili kurumsallaşma yolunda önemli adımlar atılmıştır⁶⁷. Kurumsallaşmanın sonucu olarak insan haklarının uygulanmasının sağlanması ve uygulamada yaşanan sorunların çözümü amacıyla

⁶⁵ Uzun, s. 1245

⁶⁶ Kalabalık, s. 56

⁶⁷ Birincioğlu, Ali Yavuz, İnsan Hakları Alanında Yargı Dışı Koruma Mekanizmaları, Uzmanlık Tezi, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı Ankara, 2008, s. 64; İnsan haklarının korunmasının pozitif hukukun konusunu oluşturduğu hususunda teoride ve uygulamada görüş birliği mevcuttur. (Eren, Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması, s. 73)

koruma mekanizmaları oluşturularak pozitif hukukça tanınmış olan hak ve özgürlüklere ilişkin önleyici, tespit edici ve sonuçları ortadan kaldıracı bir sistem oluşturulmaya çalışılmıştır⁶⁸.

İnsan haklarının korunması gerektiği düşüncesi II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkmıştır. Bu dönemle birlikte insan haklarının korunması sorununun bir iç sorun olmaktan çıktığı, BM tarafından hazırlanan sözleşmeler ve bunlara bağlı olarak oluşturulan mekanizmalarla insan haklarına bakış açısında büyük değişikliklerin yaşandığı, bireylerin hukukun konusu olmaktan çıkarak hukukun öznesi olarak kabul edilmeye başlandığı görülmektedir⁶⁹.

İnsan haklarının korunması noktasında devletin rolü, hak ihlallerin önüne geçmek, ihlâl ortaya çıktığında ise ihlali ortadan kaldıracak tedbirleri almak ve dengeyi yeniden kurmaktır⁷⁰. İnsan hakkı ihlaline yol açan davranışların bireylerden kaynaklanması mümkünse de genel görüş insan hakları alanında gerçekleşen ihlallerden devletin sorumlu olacağı şeklindedir. Bu ilke devletlerin insan haklarına yönelik ihlallerde en azından koruma şeklinde yükümlülüğü olduğu düşüncesinden çıkmıştır⁷¹. Devletin insan haklarını koruması, dar anlamda, hakları kendisinin ihlal etmemesini ve yetki alanındaki kişi ve grupların ihlal etmesine izin verilmemesini gerektirirken; geniş anlamda, devletin insan haklarına elverişli bir ekonomik, toplumsal ve siyasal ortam oluşturmasını gerektirmektedir⁷². İnsan hakları devlet açısından bir sınır belirlenmesi işlevi görürken, kişiler için özgürlük ve adalet alanı oluşturmaktadır⁷³.

Devlet aktörü olan idarenin bireyin yaşamına müdahalesi iki durumda gerçekleşmekte, kamu düzenini sağlamak ve kamu hizmeti sunmak bu müdahalenin

⁶⁸ Eren, Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması, s. 158-159

⁶⁹ Kalabalık, s. 199

⁷⁰ Açık, Coşkun, Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye Örneğine Eleştirel Yaklaşım, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011, s. 21

⁷¹ Ülkemizde akademik kaynaklarda denetim ve koruma kavramı çoğunlukla iç içe kullanıldığından sınıflandırmada birtakım güçlüklerle karşılaşmaktadır. Çalışmamızda ombudsmanlık kurumlarının insan haklarını koruma işlevi ele alınacağından, ombudsmanlık kurumlarının bir diğer işlevi olan denetim işlevinin ayrıntısına girilmeyecektir.

⁷² Erdoğan, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, s. 303

⁷³ Erdoğan, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, s. 304

gerekçesini oluşturmaktadır⁷⁴. İnsan haklarının korunması fikri genellikle devlet-birey ekseninde ele alındığından, korunma olgusu çoğu zaman insan haklarının devlete karşı korunması şeklinde anlaşılmaktadır. Bunun yanında insan haklarına yönelik müdahalelerin gerçek veya tüzel kişiler tarafından da gerçekleştirilebileceği olgusu hiçbir zaman göz ardı edilmemelidir.

İnsan haklarının ulusal düzeyde korunması 18. yüzyılda anayasalar ile başlamış, 20. yüzyılın başı uluslararası standart belirleme ve kurumsallaşma süreci olarak ortaya çıkmış, 20. yüzyılın ikinci yarısı ile de insan haklarının korunması için mekanizmalar oluşturulmaya başlanmıştır⁷⁵.

1.2.1. Ulusal Koruma

İnsan hakları ihlallerinin muhatabı devlet olduğundan ulusal düzeyde öncelikle devlete insan haklarının korunması konusunda yükümlülükler yüklenmektedir⁷⁶. Devlet bu yükümlülüğünü genellikle yasama, yürütme ve yargı bünyesinde oluşturulan özel usullerle yerine getirmektedir. Ulusal düzlemde insan haklarının korunmasına yönelik klasik olarak nitelendirilebilecek süreçlerde önleme ve denetleme işlevi birlikte yürütülmektedir⁷⁷. Bundan başka siyasal partiler, medya, sivil toplum kuruluşları, meslek kuruluşları gibi baskı grupları eliyle de insan hakları sorunlarının gündeme getirilmesi ve insan haklarını geliştirici politika ve söylemler üretilmesi sağlanmaktadır⁷⁸. İç hukuka dayalı olarak gerçekleşen ulusal koruma neticesinde, ihlal edilen hakkın niteliğine göre, ihlal edenlere karşı, hukuki, cezai, idari ve anayasal yaptırımlar uygulanabilmektedir⁷⁹.

İnsan hakları ihlalleri daha çok yürütme organı bünyesinde yer alan idarenin işlem ve eylemlerinden kaynaklandığından yürütme organı insan hakkı ihlallerinden birinci

⁷⁴ Erhürman, Tufan, İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu, Türkiye’de İnsan Hakları Konferansı, 7-9 Aralık 1998, s. 339

⁷⁵ Açık, s. 6

⁷⁶ Eren, Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması, s. 162

⁷⁷ Çelikyay, Hakan Sabri, Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye, (Editör: Selda Çağlar), Disiplinlerarası Yaklaşımla İnsan Hakları, Beta Yayınları, Aralık, 2010, s. 447; Eroğlu, s. 26

⁷⁸ Birincioğlu, s. 13

⁷⁹ Eren, Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması, s. 91

derecede sorumlu kabul edilmektedir⁸⁰. Bu bakımdan sahip olduğu yetkileri kötüye kullanmadan, uluslararası normlara, anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanmak, insan haklarını korumak, geliştirmek ve uygulamaya geçirmek yürütme organının insan hakları alanındaki temel sorumluluğu olarak kabul edilmektedir⁸¹.

İnsan hakları ve insan haklarının korunması konusuna iç hukukumuz bakımından da önem verilmektedir. Anayasamızın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin insan haklarına saygılı⁸² bir hukuk devleti olduğu, 5. maddesinde devletin temel amaç ve görevlerinden birinin de, “kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” olduğu hüküm altına alınmıştır. Anayasamızın “Temel hak ve hürriyetlerin korunması” başlıklı 40. maddesiyle de insan hakları devlet tarafından güvence altına alınmıştır. Anayasanın 40. maddesinde, Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlâl edilen herkesin yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Burada geçen “yetkili makam” ifadesinden öncelikle yargısal makamlar, daha sonra da idari ve siyasi makamlar anlaşılmaktadır⁸³.

Anayasamızın 90. maddesinin son fıkrasında yer alan, “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.” hükmüne 2004 yılında ek cümle ile “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.” hükmü eklenmiştir. Bu hükümlerle temel hak ve özgürlüklere ilişkin sözleşmelere kanunların da üstünde bir yer tanınmış⁸⁴, AİHS sistemi iç hukukumuzun bir parçası haline getirilmiştir.

⁸⁰ Açıık, s. 9

⁸¹ Açıık, s. 11

⁸² Anayasanın 14. maddesinde ise “insan haklarına dayananan” ibaresi kullanılmıştır.

⁸³ Erdoğan, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, s. 307

⁸⁴ Mumcu/ Küzeci, s. 226

Ulusal koruma, yargısal ve yargı dışı koruma usullerinden oluşmaktadır. Yargısal korumada yargısal usuller kullanılarak hukuka uygunluk denetimi yapılmaktayken, yargı dışı korumada yargı dışında yasama ve yürütme organları bünyesinde oluşturulan mekanizmalarla hukuka uygunluğun yanında yerindelik denetimi de yapabilmektedir⁸⁵.

1.2.1.1. Yargısal Koruma

Hak ihlali durumunda ilk başvurulacak yer olması sebebiyle yargısal yollara başvurmanın bizatihi kendisi bir insan hakkı olarak görülmektedir⁸⁶. Ayrıca haklar ihlal edildiğinde ilk koruma yargısal yollarla gerçekleştirilmektedir. Sadece uyuşmazlığı çözmekle kalmayıp içtihatların gelişmesine de katkıda bulunan⁸⁷, bağlayıcı karar alabilme yetkisi ile tüm denetim ve koruma mekanizmalarından öne çıkan ve daha etkili sonuçlar doğurabilen, fakat işlemlerin katı usul kurallarına bağlanmış olması, yargısal sürecin yavaş işlemesi sonucu hak kayıplarının ortaya çıkması, yargılama gideri, avukatlık ücreti gibi ek masraflar çıkarması dolayısıyla dava açmanın vatandaşa ek külfetler yüklemesi nedenleriyle karmaşıklıklar yumağı olan yargının vatandaşın ihtiyacına cevap vermesi çoğu zaman zahmetli olmaktadır. Bunun yanında iş yükünün fazlalığı dolayısıyla mahkemelerde uyuşmazlık hakkında detaylı araştırma yapılamaması, taleplerin şekli olarak incelenmesi, açıkça hukuka aykırı bir idari işlem söz konusu olduğunda daha önce benzer nitelikte verilen yargı kararları ve içtihatların dikkate alınmaması gibi durumlar yargısal korumanın ihtiyaca cevap verememesine yol açmaktadır⁸⁸.

Yargısal korumanın ihtiyaca cevap verememesi, diğer koruma mekanizmalarına ihtiyacı doğurmuştur. Yargısal korumanın çok sıkı usul kurallarına tabi olmasından dolayı vatandaşların hak kaybı yaşamaları, çoğunlukla hukuksal terimlerin hâkim

⁸⁵ Eren, Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması, s. 162-163

⁸⁶ Erçin, s. 23

⁸⁷ Oytan, Muammer, Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, Prof. Dr. Osman F. Berki’ye Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1977, s. 597

⁸⁸ Sağlam, Abdi, Kamu Denetçiliği ve İdari Yargı ile İlişkisi, Adalet Dergisi, S. 44, 2012, s. 44

olması sebebiyle avukat gibi profesyonellere ihtiyacın ortaya çıkması, bazı durumların ancak bir avukatın yürütebileceği teknik hukuk bilgisi gerektirmesi, yoğun iş yükünün süreci uzatması sonucu adaletin geç tecelli etmesi gibi saikler yargısal korumanın dezavantajlı yönünü oluşturmaktadır.

Tüm bu külfetlerine rağmen yargısal koruma⁸⁹ hukuk devletinin⁹⁰ veya hukuka bağlı devlet anlayışının vazgeçilmez bir unsuru olarak kabul edilmektedir⁹¹. Bağlayıcı kararları ile en etkili yol olan yargısal koruma, tartışmayı kesme, düzenlediği toplumsal ilişkiler alanına kesinlik ve istikrar getirme özelliğine sahiptir⁹².

Devlete düşen insan haklarının korunması alanında ulusal hukukta yargısal koruma sağlamaktır. BM Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesinin 14. Maddesinde “bağımsız ve tarafsız bir yargı yerinde adil ve aleni olarak yargılanma hakkı”, 1982 Anayasası’nın 36. Maddesinde herkesin yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu düzenlenerek yargısal koruma sağlanmıştır. Bu durum yargısal korumanın devlet için bir görev, bireyler için de insan hakkı olduğu şeklinde yorumlanabilir⁹³.

Yargısal koruma, insan haklarını korumada en önemli araç olmasına rağmen bireylere önleyici nitelikte bir koruma sağlayamadığından zararın ortadan kaldırılmasına yönelik telafi edici bir koruma sağlamaktadır. Bu nedenle yargının insan haklarının ihlallerinde ihlalin ortadan kaldırılmasında çok etkili bir araç olduğu

⁸⁹ Payaslıoğlu, idarelerin anlaşmazlıkları yargıya başvurmadan çözme eğilimi mevcut olduğunu, idare aleyhine açılacak davaların önüne geçmek için yargı yolunun mümkün olduğunca az kullanıldığını, “barış yolları yargı yollarına, yargı yolları savaş yollarına tercih edilmelidir” deyimini doğrultusunda bir yöntem izlendiğini belirtmektedir. Bkz. Payaslıoğlu, Arif T., Yönetimde Davaları Azaltma Yolları, Amme İdaresi Dergisi, C. 2, S. 3, Eylül 1969, s. 4

⁹⁰ En kısa tanımıyla hukuk devleti, vatandaşlarına hukuki güvence sağlayan devlet anlamına gelmektedir.(Kuzu, Burhan, Hukuk Devleti Ve Hukuk Zihniyeti, Akademik Araştırmalar Dergisi, Kasım 2001-Ocak 2002, s. 2) Kamu yönetiminin hukuka bağlılığı Kara Avrupa’sı ülkelerinde “hukuk devleti”, Anglo-Amerikan ülkelerinde “hukukun üstünlüğü” (hukukun hükümlerliliği) gibi kavramlarla ifade edilmektedir. (Bkz. Gözler, Kemal/ Kaplan, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 14. Baskı, Bursa, Ağustos 2013, s. 62) Bu iki kavramın farkı, hukuk devletinde, asıl vurgunun devlet kavramına, hukukun üstünlüğü kavramında ise asıl vurgunun hukuka yapılmasıdır. (Keskin, s. 134)

⁹¹ Payaslıoğlu, s. 4

⁹² Akıllıoğlu, Tekin, Yönetimsel Yargı ve Denetimin Etkinliği, Amme İdaresi Dergisi, C. 23, S. 1, Mart 1990, s. 4

⁹³ Eren, Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması, s. 163

söylenemez. İhlaller ortaya çıktıktan sonra işlemeye başlaması, yapılanması gereği, hakların korunması için bir gereklilik olan insan haklarına saygı kültürünü yayma işlevine sahip olmaması nedeniyle yargının birtakım eksik yönleri bulunmaktadır.

Yargısal korumanın bireyleri birbirine karşı koruma amacı yanında, kamu gücü yetkisiyle bireyler üzerinde sahip olduğu yetkiler dolayısıyla ortaya çıkardığı keyfi davranışlar ve kötü uygulamalar nedeniyle devlete karşı koruma amacı da bulunmaktadır. Yargısal koruma, kamu hukuku ilişkilerinin yanında özel hukuk ilişkileri ve devletlerarası ilişkileri de kapsayan geniş bir boyuta sahiptir. İdare ile bireyler arasında insan hakları ihlallerinde idarî yargı, bireylerin kendi aralarındaki ihlallerde adli yargı, yasama organından kaynaklı konularda ise Anayasa yargısı yetkili olmaktadır⁹⁴. Anayasa yargısının sağladığı koruma Anayasa'nın 148. Maddesinde de belirtildiği üzere, "kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğu" ile sınırlıdır.

Anayasa yargısı bünyesinde insan hakları konusunda özel bir yöntem olarak anayasal şikâyet (AYM'ye bireysel başvuru yolu) müessesesi işletilmektedir. Genel yargı yolunda insan hakları, yasal olarak güvence altına alınan haklara dayanılarak ileri sürülebilirken, anayasal şikâyet yolunda talep doğrudan temel hak ve özgürlüklere dayanılarak ileri sürülebilmektedir. AYM'ye bireysel başvuru olarak da adlandırılan bu müessesenin amaçlarından biri de iç hukukta yargı yolundan kaynaklanan ihlallerde bu ihlalleri ortadan kaldırmaktır⁹⁵. Ülkemiz bakımından 12 Eylül 2010 tarihli Anayasa Değişikliğinin ardından 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Kanun kabul edilerek AYM'ye bireysel başvuru yolu açılmıştır⁹⁶. Bu yolla iç hukukta insan haklarının korunması bakımından önemli bir imkân sunulmuştur.

⁹⁴ Erdoğan, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, s. 308; Açık, s. 13-15; Türk yargı sistemi hakkında geniş bilgi için bkz. Süren, Özlem Koçak, Türkiye'de Yargının Örgütlenmesi ve Adalet Sisteminin Problemleri, TBB Dergisi, S. 85, 2009, s. 405-409

⁹⁵ Eren, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması, s. 159, 164, 167

⁹⁶ 3/4/2011 tarihli ve 27894 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun

İdari yargı bağlamında yargısal korumanın amacı, güçler ayrılığı sisteminin uygulandığı ülkelerde yasama ve yürütmenin, üçüncü güç olan yargı tarafından “kontrol ve denge sistemi” bağlamında denetlenmesidir⁹⁷. Yargı, kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereği olarak bu faaliyetini yerine getirirken, günlük yaşamda karşılaşılabilen hukuka aykırı durumların giderilmesi için vatandaşları idare karşısında koruma işlevini idareyi hukuka uygun davranmaya zorlayarak gerçekleştirmektedir⁹⁸. Bu yönüyle insan hakkı ihlali idareden kaynaklanıyorsa idarenin yargısal denetimi yoluyla insan haklarının korunması mümkündür⁹⁹.

İnsan haklarının tanındığı ve bu haklara sahip olmanın getirdiği yükümlülüklerin ortaya konduğu en önemli hukuksal belgeler anayasa ve kanunlardır. İnsan haklarının anayasal güvence altına alınmış olması sayesinde anayasa yargısı eliyle yasamanın ve yürütmenin temel hak ve hürriyetlerle ilgili öngörülen sınırlar içinde kalması sağlanmaktadır¹⁰⁰.

Anayasanın 138. maddesi ile mahkeme kararlarına bağlayıcılık kazandırılmış, “Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.” hükmüne yer verilmiştir. Anayasal güvenceye de bağlanmış olan yargı kararlarına bağlayıcı nitelik kazandıran hüküm, uyuşmazlıkların çözümünde bireylere sunulan en etkili çözüm yoludur.

Yargısal koruma mekanizmalarının denetim boyutu da bulunmaktadır. Yargısal denetim de dâhil olmak üzere tüm denetim türleri kamu yararını gözetme ve bireylerin haklarını koruma amacını taşıma yönlerinden benzerlik gösterir. Yargı denetiminde bireylerin haklarını koruma amacı ön plana çıkarken, diğer denetim türlerinde bu amaç ikinci planda kalmaktadır. Bu yönüyle yargı denetiminde bireyi

⁹⁷ Arslan, Anayasa Teorisi, s. 29

⁹⁸ Kahraman, Mehmet, Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 8, S. 16, 2011, s. 357; Esgün, İbrahim Uğur, Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme, AÜHFD, C. 1-4, S. 45, 1996, s. 251

⁹⁹ Eren, Hayrettin, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, s. 41

¹⁰⁰ Açıık, s. 15-16

devlete karşı korumak hedeflenmektedir¹⁰¹. Fakat mahkemeler, sözleşmenin maddi içeriğine odaklandıklarından gücün kullanımının denetimini yapamamakta, böylece vatandaşların kamu gücünü kullanan idare karşısında aciz kalması gibi bir sonuçla karşılaşabilmektedir¹⁰².

Anayasanın 125. maddesinin “Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.” hükmü gereği mahkemelerin yerindelik denetimi yapmaları yasaktır. Mahkemelerin sadece idarelerin işlem veya eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetleyebilmesi, yerindelik denetimiyle hâkimin yönetime karışması, politika saptama konusuna müdahale etmesi gibi kaygılardan kaynaklanmaktadır¹⁰³.

1.2.1.2 Yargı Dışı Koruma

Hakların ulusal düzeyde korunmasında yargısal koruma tek yol değildir. Siyasi ve idari yollarla da koruma mümkündür¹⁰⁴. Genel olarak yargı dışı koruma kavramı koruma ve denetim işlevi gören yargı dışındaki tüm kurumları kapsayacak içeriğe sahiptir. Denetim kurumlarının yanında yarı yargısal kuruluşlar da bu bütünün parçalarıdır. Kamu kurumlarının işlemlerinde adil olmayan sonuçlara yol açması, yargının bu sorunların üstesinden gelmede etkisiz olması, gecikmesi ve sınırlılıklara sahip olması yargı dışı korumaya verilen önemin artmasına yol açmıştır. Ayrıca, kamu makamlarının ihlale konu olan sorunu yargıya gitmeden kendi içinde çözme amacının da yargı dışı korumaya esas oluşturduğu söylenebilir¹⁰⁵.

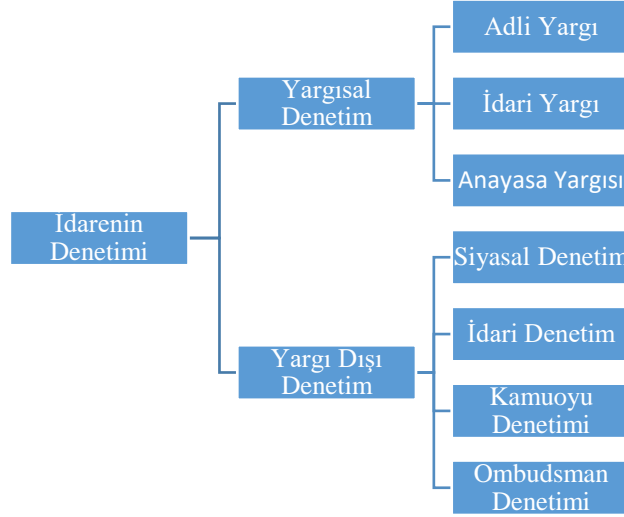
¹⁰¹ Karcı, Şükrü Mert, Ombudsman İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Ocak 2016, s. 29

¹⁰² Kerstin, André, (Çeviren: Nilay Arat), Ombudsman - Bugünün Değişen İhtiyaçlarının Karşlanması, İÜHFM C. LXV, S. 2, 2007, s. 425

¹⁰³ Tatal, Erhan, Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014, s. 69

¹⁰⁴ Erdoğan, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, s. 306

¹⁰⁵ Eren, Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması, s. 175



Tablo 2: İdarenin Denetimi

Yargı dışı koruma mekanizmalarının vatandaşların mahkemeye giderek prosedür engellerine takılıp hak kaybına uğramalarının önüne geçilerek erişilebilir ve etkili bir mercie ulaşmalarının sağlanması, filtreleme mekanizması görerek mahkemelerin dosya yükü baskısının azaltılması, idarelerin kararlarını gözden geçirmelerini sağlayarak vatandaş için ek külfet oluşmasının önüne geçilerek adaletin sağlanması¹⁰⁶ ve denetim gerektiren olayda meydana gelen tikanıklıkların giderilmesi¹⁰⁷ gibi amaçları olduğu söylenebilir.

Parlamento tarafından insan haklarının korunması klasik denetim yollarından olan siyasal denetim yoluyla gerçekleştirilmektedir. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve TBMM Dilekçe Komisyonu bu fonksiyonu yerine getirmektedir. Her ne kadar siyasi denetim kamu yönetiminin denetlenmesi aracı olsa da insan hakları denetimi de siyasal denetimin önemli bir kısmını oluşturmaktadır¹⁰⁸. Soru, Genel Görüşme veya Meclis Araştırması yoluyla insan hakları konularında hükümetten bilgi alınabilmesi, meclis eliyle araştırılabilmesi ve bu konuların TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi mümkündür¹⁰⁹. Ayrıca teorik de olsa, meclis soruşturması ve gensoru yoluyla da insan hakkı ihlallerinde koruma sağlanması mümkündür¹¹⁰.

¹⁰⁶ Tural, s. 2

¹⁰⁷ Akıllıoğlu, s. 5

¹⁰⁸ Eroğlu, s. 62

¹⁰⁹ Açıık, s. 17

¹¹⁰ Eren, Hayrettin, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, s. 38

Siyasal denetim usullerini harekete geçirmek uygulamada, parlamenterlere seçmenlerinden gelen sözlü veya yazılı şikâyetlerin, onlar tarafından gerekli mercilere ulaştırılması yoluyla gerçekleşmektedir¹¹¹. Anayasanın 74. Maddesinde düzenlenen dilekçe hakkı kapsamında vatandaşların ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM’ye yazı ile başvurma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Bu hakkın kullanılması kapsamında TBMM Dilekçe Komisyonu başta olmak üzere İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’na çeşitli başvurular gelmektedir.

05/12/1990 tarihli ve 3686 sayılı Kanunla kurulan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 1987 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu’na (Avrupa Birliği) yapılan tam üyelik başvurusunda insan hakları ihlalleri ile ilgili komisyon kurulması önerisinde bulunulması üzerine 18. yasama döneminde oluşturulmuştur¹¹². İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu insan haklarının korunması amacıyla yasama bünyesinde oluşturulmuştur¹¹³.

Komisyonun görevleri 3686 sayılı kanunun 4. maddesinde şu şekilde sayılmıştır:

- Uluslararası alanda genel kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek,
- Türkiye'nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla T.C. Anayasası ve diğer milli mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek,
- TBMM Başkanlığına havale edilen kanun tasarı ve teklifleriyle, kanun hükmünde kararnemeleri görüşmek, TBMM komisyonlarının gündemindeki konular hakkında, istem üzerine görüş ve öneri bildirmek,

¹¹¹ Tortop, Nuri, Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri, Amme İdaresi Dergisi, C. 7, S. 1, 1974, s. 31; Bütçe müzakereleri ve bazı ödeneklerin kaldırılması gibi yöntemler meclisin yaptığı denetimin bir yansıması olarak görülmektedir.

¹¹² <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm>, Erişim Tarihi: 17/05/2016

¹¹³ Kapani, kitabın basıldığı tarihte henüz ombudsman müessesesi Türkiye’de oluşturulmadığından komisyonun ombudsman işlevini yerine getirebileceğini ifade etmiştir. (Kapani, s. 61)

- Türkiye'nin insan hakları uygulamalarının, taraf olduğu uluslararası anlaşmalara, Anayasa ve Kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla, araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek,
- İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek,
- Gerektiğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek ve bu ihlalleri o ülke parlamenterlerinin dikkatlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığıyla sunmak,
- Her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak.

Anayasada ve uluslararası insan hakları belgelerinde yer alan temel hak ve özgürlüklerden birisinin ihlal edildiğine inanan her bireyin komisyona mektupla veya faksla başvurması mümkündür¹¹⁴. Komisyon çalışmalarını milletvekillerinin katılım ve gayretleriyle sürdürdüğünden yasama çalışmalarından artan zamanlarda vatandaşların insana hakları alanında yaşadıkları sorunların çözümüyle ilgilenmeleri pek mümkün olmadığından ve meclisin uzman personel sayısının bu talebi karşılayacak ölçüde olmadığından komisyonunun insan haklarının korunması ve geliştirilmesinde etkin bir koruma sağlaması zordur¹¹⁵.

Yürütme bünyesinde oluşturulan birimler eliyle de insan hakları korunmaktadır. Fakat bu birimlerin hakları koruyup geliştirme konusunda yetersiz kaldığı, daha çok devletin haklarını korumak ve savunmalarını hazırlamak şeklinde çalıştığı eleştiri konusu olmaktadır¹¹⁶.

İnsan hakları ihlallerinin yaygınlaşmasıyla uluslararası insan hakları standartlarının ulusal düzeyde uygulamaya geçirilmesi, standartlara uygunluğun takip edilmesi, denetlenmesi ve uluslararası koruma mekanizmaları ile işbirliği yapılması

¹¹⁴ <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/basvuru.htm>, Erişim Tarihi: 17/05/2016, Şu an için Komisyona elektronik posta aracılığıyla başvuru kabul edilmemektedir.

¹¹⁵ Aktaş, Kadir, Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu, TBB Dergisi, S. 94, 2011, s. 373

¹¹⁶ Eroğlu, s. 202

zorunluluğu yargı dışı koruma mekanizmaları olarak adlandırılan yeni bir aktörün ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu aktör yargısal koruma mekanizmaları ile sivil toplum kuruluşlarının dışında ayrı bir aktördür¹¹⁷. Yargı dışı koruma mekanizmalarının klasik denetim müesseseleri¹¹⁸ dışındaki en belirgin örneği UİHK'lerdir. Bunun yanında UİHK çatısı altında yer alan ombudsmanlık kurumları da demokratikleşme sürecindeki ülkelerde insan hakları koruma mekanizması olarak görülmektedir¹¹⁹. Devlet ile yurttaş arasındaki ilişkilerin boyutlarının genişlemesi üzerine geleneksel kurumlar olarak adlandırılan klasik yargı dışı mekanizmaların yanında esnek, hızlı ve maliyetsiz olma özelliği ile öne çıkan ombudsmanlık kurumları ortaya çıkmıştır¹²⁰.

Yargı dışı koruma mekanizmaları kavramı ile insan haklarının korunması amacıyla oluşturulmuş mekanizmalar kastedilmektedir. Bu çatı kavram, yasama ve yürütme organı bünyesinde oluşturulmuş birimleri, Paris Prensipleri uyarınca kurulmuş UİHK'leri, ulusal önleme mekanizması olarak kurulmuş UİHK'leri ve AB Direktifi¹²¹ doğrultusunda kurulmuş ayrımcılıkla mücadele ve eşitlik konularında faaliyet gösteren UİHK'leri bünyesinde taşımaktadır.

1.2.2. Uluslararası Koruma

İnsan haklarının ulusal düzeyde korunması ilk yol olmasına rağmen, sorunun boyutlarının genişlemesi ve ortaya çıkan insan hakları bilinci nedeniyle insan haklarının korunması gerekliliği ulusal sınırın dışına çıkarak genişleme göstermiştir. II. Dünya Savaşı sonrası dönem, bu etkinin hissedilmeye başlandığı, soyut

¹¹⁷ Oğuşgil, Vahap Atilla, Avrupa Birliği Yolunda Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun Birleşmiş Milletler Paris Prensipleri Işığında Değerlendirilmesi, Bilig, S. 74, Yaz 2015, s. 176

¹¹⁸ Çalışmamızda değinilen siyasal denetim, idari denetim, kamuoyu denetimi ve ombudsman denetimi dışında, etik denetiminin de ayrı bir denetim türü olarak ele alındığı çalışma için Bkz. Sayan, İpek Özkal, Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 69, S. 2, 2014, s. 334

¹¹⁹ Baykal, Sanem, Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir Değerlendirme, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2013, s. 98

¹²⁰ Temizel, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, s. 4

¹²¹ Aydın Fatih, İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesiyle Görevli Ulusal Kurumlar, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010, s. 41-44

kavramların somut düzenlemelere konu olduğu bir dönem olmuştur¹²². Bu dönemle birlikte insan haklarının uluslararası alanda korunması fikri, insanları büyük felaketlere sürükleyen savaşların önüne geçmenin ve uluslararası barışı sağlayabilmenin temel şartı olarak görülmeye başlanmıştır¹²³.

Uluslararası korumanın kaynağı olan uluslararası hukuk da ulusal hukuk gibi uyulması zorunlu kurallar öngörerek bu kurallara uyulmasını sağlayacak mekanizmalar geliştirmiştir. Fakat uluslararası hukukta tüm devletleri bağlayacak kurallar koyma ve devletleri bu kurallara uymaya zorlama yetkisine sahip bir otorite bulunmadığından, uluslararası hukukun bağlayıcılığının devletlerin uluslararası hukuk kurallarıyla kendilerini bağlı sayma iradelerine bağlı olduğu kabul edilmektedir¹²⁴. Bu doğrultuda uluslararası insan haklarını koruma mekanizmaları ile çoğunlukla belli bir yaptırım öngörülmediğinden, daha çok siyasi veya ekonomik yaptırımlar uygulanabilmektedir. En etkili yaptırım gücüne sahip olan AİHM'in bile tazminata hükmetmekten daha ileri bir seçeneği bulunmamaktadır¹²⁵.

Uluslararası korumanın temel işlevi, insan haklarına ilişkin her yerde ve herkes için geçerli olacak standartlar belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamaktır. Ortaya konulan bu standartlar ulusal hukukta sağlanacak korumanın minimum ölçütleri olarak kabul edildiğinden devletlerden bunun üzerinde bir koruma sağlanması beklenmektedir. Antlaşma formunda hazırlanan belgelerle, devletlere antlaşma hükümlerine uyulması konusunda yükümlülükler yüklenmekte ve bu belgeler devletler için bağlayıcı nitelik taşımaktadır. Bunun yanında, bildiri veya tavsiye niteliğindeki belgeler için taraf olma koşulu aranmamakta ve bu belgeler bağlayıcı nitelik taşımamaktadır. Bu belgeler ile devletlere bağlayıcı kaynak hazırlama

¹²² Açık, s. 22-23

¹²³ Kalabalık, s. 200; Tam tersi şekilde insan haklarının korunması çabalarının olumsuz yansımalarının da olabildiği, bu korumanın zayıf konumda olan devletlerin baskı altına alınması ve şantajla açık olan devletlere karşı koz olarak kullanılmasına yol açtığı, insan hakları meselesinin diplomatik malzeme olarak kullanıldığı da görülmektedir. (Erdoğan, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, s. 305)

¹²⁴ Eren, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması, s. 79

¹²⁵ Eren, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması, s. 192; Bu yönüyle AİHM, iç hukuk üzerinde bir temyiz makamı işlevi görmemekte, sadece ihlalin varlığı durumunda tazminata hükmeden prestij mahkemesi özelliği taşımaktadır. (Eren, Hayrettin, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, s. 35-36)

yönünde bir çağrı yapılmakta ve devletler için iyi niyet kuralı çerçevesinde işbirliği yükümlülüğü getirilmektedir.¹²⁶

Amaçlar hiyerarşisi içinde birinci sırada yer almasa da insan hakları, BM'nin temel amaçları arasında yer aldığından¹²⁷, BM ilk olarak uluslararası standartlar belirlemeye yönelik çalışmalara ağırlık vermiş, daha sonra İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde ilan edilen hakları, bağlayıcı nitelikteki sözleşmeler ve hazırlanan diğer belgelerle güvence altına almaya çalışmıştır¹²⁸.

İnsan haklarının uluslararası düzeyde korunması için öngörülen ilk yöntem evrensel düzeyde BM bünyesinde oluşturulan koruma mekanizmalarıdır ve BM üyesi tüm devletlerin katılımına açıktır¹²⁹. Bunun dışında insan haklarının uluslararası alanda korunmasının ikinci yöntemi bölgesel düzeyde korumadır¹³⁰. Evrensel ve bölgesel korumada, koruma sağlayan belgelerin coğrafi olarak geçerli oldukları alan esas alınmaktadır¹³¹. Uluslararası alanda BM ve bölgesel örgütler, insan hakları sözleşmeleri ve metinlerini uygulanabilir hale getirmekte, evrensel ve bölgesel düzeyde koruma sistemleri oluşturarak ulusal çapta da insan haklarının korunmasına katkı sağlamaktadır¹³². Türkiye açısından BM koruma sistemi ve Avrupa Konseyi koruma sistemi önem arz etmektedir.

İnsan haklarının uluslararası alanda korunması bir devletin taraf devlet ve üye devlet sıfatıyla yargı dışı veya yargısal koruma süreçlerine katılması yoluyla gerçekleştirilmektedir. Yargı dışı koruma kendi içinde sözleşme içi ve sözleşme dışı

¹²⁶ Eren, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması, s. 80-81

¹²⁷ Sencer, Muzaffer, Birleşmiş Milletler Bağlamında İnsan Hakları, İnsan Hakları Yıllığı, S. 13/1, 1991, s. 22

¹²⁸ Açık, s. 27

¹²⁹ "Genel uluslararası andlaşma"lar açısından ilk kural hukukun genel ilkelerinden olan ahde vefa (pacta sunt servanda) ilkesinin gözetilmesi, aksi durumda hükümet politikasına bağlı olarak karşılıklılık (mütekabiliyet) esasına göre hareket edilmesidir. Fakat "insan hakları ile ilgili uluslararası andlaşma"lar için karşılıklılık esası geçerli olmadığından insan hakları mekanizmaları ile sözleşme hükümleri yerine getirilmektedir. Bkz. Tarhanlı, Turgut, İnsan Haklarını Uluslararası Korumanın Başka Bir Yolu: Sivil Toplum Kuruluşları, Yeni Türkiye, Y. 4, S. 22, Temmuz- Ağustos 1998, s. 1285-1286

¹³⁰ Kalabalık, s. 31

¹³¹ Eren, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması, s. 82

¹³² Açık, s. 24

usullerle gerçekleştirilmektedir¹³³. Uluslararası düzeyde yargısal koruma ise Uluslararası Ceza Mahkemesi, Amerikan İnsan Hakları Mahkemesi, Afrika İnsan Hakları Mahkemesi ve AİHM gibi uluslararası ve bölgesel düzeyde oluşturulmuş mahkemeler tarafından sağlanmaktadır¹³⁴. Ayrıca BM bünyesinde oluşturulan Uluslararası Adalet Divanı ve AB Adalet Divanı doğrudan insan haklarının korunması amacına sahip olmasa da yargısal koruma sağlamaktadır¹³⁵. Bunun dışında Arap Devletleri Birliği, İslam Konferansı Örgütü, Güneydoğu Asya Uluslar Topluluğu ve Bağımsız Devletler Topluluğu'nda da sınırlı da olsa insan haklarını konu edinen oluşumlara gidilmişse de, bu oluşumların etkin bir düzeyde olduğu söylenemez¹³⁶.

İnsan haklarının uluslararası düzeyde korunmasının en önemli ve yaygın aracı insan haklarının korunması amacına özgülenmiş sözleşmelerdir¹³⁷. Bu sözleşmelerin denetim mekanizmaları olarak oluşturulan sözleşme içi koruma mekanizmaları da sözleşmelere uyulup uyulmadığının denetimi işlevi görmektedir. BM bünyesinde oluşturulan sözleşme içi denetim sistemi taraf olma koşulu ile işletilmektedir¹³⁸.

Kişisel ve Siyasi Haklar Sözleşmesi uyarınca, İnsan Hakları Komitesi; Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi uyarınca, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi; İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme uyarınca, İşkenceye Karşı Komite; Her Türlü Irk Ayrımcılığının Kaldırılmasına Dair Sözleşme uyarınca, Irk Ayrımcılığının Kaldırılması Komitesi; Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Tüm Biçimlerinin Ortadan Kaldırılmasına Dair Sözleşme uyarınca, Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Kaldırılması Komitesi; Çocuk Hakları Sözleşmesi uyarınca; Çocuk Hakları Komitesi ve Tüm Göçmen İşçilerin Haklarının ve Ailelerinin Korunması Üzerine Uluslararası Sözleşme uyarınca Göçmen İşçiler Komitesi sözleşmelerin denetim organları olarak oluşturulmuştur¹³⁹. Bu 7 Ana

¹³³ Açık, s. 25

¹³⁴ Kalabalık, s. 240 vd.

¹³⁵ Eren, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması, s. 188

¹³⁶ Eren, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması, s. 525

¹³⁷ Çelikyay, s. 457

¹³⁸ Eren, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması, s. 159

¹³⁹ Açık, s. 27, Daha geniş bilgi için bkz. Kalabalık, s. 205-208

Sözleşme ile 7 denetim organı getirilmiştir¹⁴⁰. Her Sözleşme için denetim konusu ve yöntemi farklılaşmakla birlikte, genellikle sözleşmelerde raporlara dayalı yöntem, ziyaret yöntemi, başvurulara dayalı şikâyet yöntemi ve soruşturma yöntemi kullanılmaktadır. Rapor usulü, sözleşmeye dayalı koruma mekanizmalarında en sık kullanılan yöntemlerdendir¹⁴¹. Ulusal düzeyde rapor, ziyaret ve soruşturmalar ile bilgi elde etmek ulusal düzeydeki yapılara ihtiyaç doğurduğundan, bilgi sağlamada güvenilir paydaşlar oluşturmak için ÜİHK'lerin kurulması teşvik edilmektedir¹⁴².

Şart temelli koruma mekanizmaları¹⁴³ veya özel yöntemler olarak da adlandırılan sözleşme dışı koruma mekanizmaları ile BM üyesi devletlerin sözleşmelere taraf olmalarına bakılmaksızın bireysel ve sistematik insan hakları ihlallerinde kullanılan soruşturma yetkisi ifade edilmektedir¹⁴⁴. Bir uluslararası örgüte üye olma temelinde işletilen sözleşme dışı koruma sisteminin hukuki dayanağını 26 Haziran 1945 tarihli BM Antlaşması oluşturmakla birlikte¹⁴⁵, 1919 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü bünyesinde örgüte üye olan devletler için öngörülen rapor sunma ve bireysel şikâyetleri alma bu mekanizmaya ilişkin ilk örnek olarak gösterilmektedir¹⁴⁶.

Sözleşme dışı koruma usulleri, sözleşme içi korumadan farklı olarak BM üyesi her devleti bağladığı kabul edilen bir yöntemdir. Bu usulde 1235 usulü, 1503 usulü, özel usuller ve acil eylem gibi yöntemler kullanılmaktadır. 1235 usulüne, İnsan Hakları Komitesi tarafından Ekonomik ve Sosyal Konsey'den temel insan hakkı ihlallerinde araştırma ve inceleme yapma yetkisi istenmesi üzerine, 6 Haziran 1967 tarihli ve 1235 sayılı kararla izin verilmesi sebebiyle bu isim verilmiştir¹⁴⁷. 1503 sayılı usul de 27 Mayıs 1970 tarihli ve 1503 sayılı kararla verilen yetkiye dayanılarak belgelerle

¹⁴⁰ Eren, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması, s. 304

¹⁴¹ Kalabalık, s. 208-222

¹⁴² Açık, s. 27-28

¹⁴³ Eren, Abdurrahman, Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Uluslararası Standartlara Uygunluğun Yorum İlkeleri, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 63

¹⁴⁴ Açık, s. 28; Daha geniş bilgi için bkz. Eren, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması, s. 266-301

¹⁴⁵ Kalabalık, s. 204

¹⁴⁶ Eren, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması, s. 161; BM Uzmanlık Örgütlerini bünyesinde oluşturulan koruma mekanizmaları hakkında daha geniş bilgi için bkz. Eren, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması, s. 444-524

¹⁴⁷ 1235 sayılı yöntem, "ülkesel ve konusal özel yöntem" olarak da adlandırılmaktadır. (Eren, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması, s. 264)

saptanmış önemli insan hakları ihlallerinin tespiti amacıyla kullanılmaktadır¹⁴⁸. Sözleşme içi koruma mekanizmalarında kullanılan şikâyet, rapor sunma ve ziyaret gibi yöntemler sıkı kurallara bağlı iken, sözleşme dışı koruma kapsamında uygulanan inceleme ve ziyaretler daha esnek kurallara bağlı tutulmuştur¹⁴⁹.

BM bünyesinde Ekonomik ve Sosyal Konsey, İnsan Hakları Komisyonu ve Kadınların Statüsü Komisyonu oluşturularak insan haklarının korunması konularında faaliyet gösteren organlar oluşturulmuştur. 2006 yılında BM Genel Kurulu tarafından alınan bir kararla İnsan Hakları Komisyonu'nun yerini almak üzere İnsan Hakları Konseyi kurulmuştur. 2007 yılında alınan kararla ise üye devletlerin insan hakları durumlarını değerlendirmek üzere Evrensel Periyodik İnceleme sistemi, insan hakları sorunları ile ilgili tavsiyelerde bulunacak Danışma Komitesi ve bireyler ile örgütlerin insan hakları ihlali iddialarını inceleyecek bir şikâyet mekanizması oluşturulmuştur¹⁵⁰. Bu nedenle daha önce İnsan Hakları Komisyonu tarafından işletilen sözleşme dışı koruma yöntemleri, 2006 tarihinden itibaren İnsan Hakları Konseyi tarafından yürütülmektedir¹⁵¹.

Bölgesel koruma sağlama fikri kapsamında Avrupa bölgesinde¹⁵², Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler arasında bir insan hakları koruma sistemi oluşturmak amacıyla 4 Kasım 1950 tarihinde AİHS imzalanmış ve sözleşme 3 Eylül 1953'te yürürlüğe girmiştir. 1950 tarihli AİHS ile bölgesel düzeyde bir sözleşme içi koruma mekanizması oluşturulmuştur. AİHM bu sözleşmenin denetim organıdır ve sadece birinci kuşak haklar bakımından koruma sağlamaktadır.

Diğer yandan, Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa İşkencenin Önlenmesi Sözleşmesi, Bölgesel ya da Azınlık Dilleri Avrupa Şartı, Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi ve Çocuk Haklarının Kullanılmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi de sözleşme içi mekanizma oluşturan sözleşmeler olarak

¹⁴⁸ Kalabalık, s. 230-236

¹⁴⁹ Çelikyay, s. 455

¹⁵⁰ Erdoğan, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, s. 317

¹⁵¹ Eren, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması, s. 264

¹⁵² Avrupa bölgesinde faaliyet gösteren 3 hükümetlerarası örgüt bulunmaktadır. Bunlardan, Avrupa Birliği, ekonomik ve siyasi amaçlarla; Avrupa Konseyi, insan haklarının korunması amacıyla; Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı ise güvenliği sağlama amacıyla oluşturulmuştur. (Eren, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması, s. 89-90)

karşımıza çıkmaktadır¹⁵³. Bunun yanında, 1969 tarihli Amerikalılararası İnsan Hakları Sözleşmesi ve 1981 tarihli Afrika İnsan ve Halkların Hakları Sözleşmesi ile de bölgesel koruma sistemleri oluşturulmuştur¹⁵⁴.

AİHM, BM İşkenceyi Önleme Komitesi, Çocuk Hakları Komitesi, Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Komitesi (CEDAW) ve İnsan Hakları Komitesi'ne başvuru hakkı, ülkemiz bakımından kabul edilmiş, iç hukuk yollarının tüketilmesinin ardından bu organlara başvuru yapılabilme imkânı tanınmıştır¹⁵⁵. Türkiye, AİHS'yi imzaya açıldığı tarihte imzalamış, 18 Mayıs 1954'te onaylanan AİHS'e ve sonrasında kabul edilen ek protokollere taraf olarak bölgesel denetim mekanizmasına dâhil olmuştur¹⁵⁶. Türkiye, AİHM'e bireysel başvuru hakkını 1987 yılında, AİHM'in yargı yetkisini ise 1989 yılında kabul etmiştir. 1 Kasım 1998 tarihli 11 No.lu Ek Protokolle AİHS koruma sisteminin belkemiğini AİHM oluşturmuş, daha önce uygulanan İnsan Hakları Komisyonu ve Mahkeme ikiliğine son verilmiştir¹⁵⁷.

Ülkemiz açısından AİHM'e bireysel başvuru hakkı tanındığından, AİHM kanalıyla idarenin uluslararası denetiminin yapılması da mümkün olmaktadır¹⁵⁸. Fakat bireysel başvurunun mümkün olması bireysel başvuru hakkının ülke tarafından kabulüne bağlıdır. Bu denetim türü birtakım yöntem kurallarına bağlı olması, mali külfet getirmesi ve genellikle iç hukuk yollarının tüketilmesi sonrası gündeme gelebilmesi gibi nedenlerle belirli bir süreci gerektirmektedir¹⁵⁹.

1.3. ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMLARI

¹⁵³ Çelikyay, s 459

¹⁵⁴ Kalabalık, s. 55

¹⁵⁵ Fendoğlu, Hasan Tahsin, Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 71

¹⁵⁶ Açıık, s. 41; Erçin, s. 43

¹⁵⁷ Erdoğan, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, s. 324

¹⁵⁸ Eren, Hayrettin, Ombudsman Kurumu, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 4, S. 1-2, 2000, s. 80

¹⁵⁹ Şengül, Ramazan, Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?, II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, 18-19 Kasım 2005, Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sakarya, 2005, s. 135

1.3.1. Önemi

İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesinde kilit role sahip olan UİHK'ler vatandaşların hak taleplerinin karşılanması bakımından önemli bir paydaş¹⁶⁰ olarak görülmekle birlikte, görev, oluşum ve işleyişleri bakımından UİHK'lerin birbirinden ayrıldıkları¹⁶¹ ve kendilerine özgü yapılanmaları ile faaliyetlerini sürdürdükleri gözlemlenmektedir. İnsan hakları konusunda nesnel bilgi sağlama, hükümetlere tavsiyelerde bulunma, periyodik rapor hazırlama ve işbirliği yapma işlevleri ile UİHK'ler, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacı taşıyan ve klasik idari organların dışında yer alan özgün bir yapıdır¹⁶².

UİHK'ler bu özellikleri ile "ulusal ölçekte insan haklarının korunması ve geliştirilmesi bağlamında bilinç oluşturma, devlet organlarına insan hakları ile ilgili tavsiyeler verme, şikâyet başvurusu yoluyla insan hakları ihlallerini görünür kılma ve çözüme kavuşmasını sağlama" işlevleriyle donatılmışken, uluslararası ölçekte ise "devletin insan hakları standartlarına uyum sağlaması ve sözleşmesel yükümlülüklerini yerine getirmesi bağlamında" farklı işlevlere sahiptir¹⁶³.

İnsan haklarının korunması sisteminde kendisine özel önem verilen UİHK'ler, bir ülkede hâlihazırda uygulanan mekanizmalardan oluşumları ve işlevleri bakımından ayrılmaktadır¹⁶⁴. UİHK'ler bir ülkede insan hakları ile ilgilenen herhangi bir kuruma değil, oluşum ve işlev bakımından özel bir kuruma işaret etmektedir. UİHK'lerin anayasa veya kanunla kurulması gerektiği, bu özelliğiyle de UİHK'lerin gönüllülük esasına göre hareket eden STK'lardan ayrıldığı; bağımsızlık özelliğiyle, idari ve mali yönden hükümete bağımlı olan kamu kuruluşlarından farklılık gösteren özerk bir kurum olduğu ifade edilmektedir¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 169

¹⁶¹ Aydın, s. 6

¹⁶² Açıık, s. 50

¹⁶³ Erçin, s. 2

¹⁶⁴ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 479

¹⁶⁵ Anayasa Mahkemesi'nin 17/7/2013 tarihli ve E. 2012/98, K. 2013/92 sayılı kararı

Ulusal düzeyde ihtiyaç duyulan tarafsız bir gözcü, uluslararası düzeyde ihtiyaç duyulan devlet dışı yeni bir aktör olarak ortaya çıkan UİHK'lerin¹⁶⁶ dünyada herkes tarafından aynı şekilde yorumlanıp, uygulanan bir modeli bulunmamaktadır¹⁶⁷. Kurulmalarında temel olarak uluslararası insan hakları hukukunun iç sistemlere aktarılması ve uygulamasının izlenmesi, hak ve özgürlüklerin korunması açısından ise mevcut yapıları tamamlayacak yapıların oluşturulması düşüncesinin etkili olduğu söylenebilir¹⁶⁸.

Sözleşmelerin denetim mekanizmalarına taraf devletler tarafından sunulan raporlar ve Komitelerin yayınladığı tavsiye raporları BM açısından önemli insan hakları araçları olarak kabul edildiğinden, uluslararası mekanizmalar ile UİHK'ler arasında işbirliği ihtiyacı ortaya çıkmıştır. 2006 yılından sonra İnsan Hakları Konseyi tarafından UİHK'ler 'konulu toplantılara' davet edilmeye başlanmış ve toplantılarda kendilerine söz hakkı verilmeye başlanmıştır¹⁶⁹.

Kamu gücüne sahip idare karşısında bireyin hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla etkin bir denetim sisteminin uygulamaya geçirilmesi, hukuka aykırılıkların tespitiyle sınırlı olmayıp, bu aykırılıkların giderilmesini de sağlayan bir sistemin hayata geçirilmesiyle mümkündür¹⁷⁰. Denetim mekanizmalarının amacı idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetimini sağlamak ve yürütülen hizmetlerin verimli ve rasyonel bir şekilde devam etmesini sağlamak olduğundan¹⁷¹, denetim bahsi hem işlem ve eylemin gerçekleşip sonuçlarının ortaya çıktığı aşamada olabileceği gibi, hizmetin yürütülme anında kontrol amaçlı da gerçekleşebilmektedir. Bu sebeple UİHK'lerin mali anlamda özerk ve karar alma süreçleri bakımından bağımsız yapısı sayesinde klasik denetim mekanizmalarının sınırlı ve kuralcı yapısından sıyrılarak dinamik şekilde farklı süreçlerde kendini gösterdiği söylenebilir. Bu yönüyle devletlerin insan haklarında üstlendikleri taahhütlerin yerine

¹⁶⁶ Açık, s. 194

¹⁶⁷ Birincioğlu, s. 14

¹⁶⁸ Birincioğlu, s. 66

¹⁶⁹ Açık, s. 86-87

¹⁷⁰ Yasin, s. 153

¹⁷¹ Şahin, Muhammed Serkan, Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri, Astana Yayınları, Ankara, Şubat 2015, s. 80

getirilmesinin izlenmesinde aracı konumda olan UİHK'ler, insan hakları uygulamalarının yerinde izlenmesinde hükümet ve STK'lar arasında köprü rolü görerek etkin bir denetim mekanizması oluşturmaktadır¹⁷².

Bir ülkede UİHK kurulmasında farklı gerekçeler etkili olmaktadır. UİHK'ler özellikle totaliter rejimlerden demokrasiye geçiş yapan ve insan hakları ihlallerini önlemeyi amaçlayan devletler, insan haklarını ihlal eden fakat insan haklarına saygılı olduğunu göstermek için çaba harcayan devletler ve insan hakları kültürü nispeten iyi olmasına rağmen mevcut mekanizmalarını geliştirmeyi amaçlayan devletler için uygun bir yapı olarak görülmektedir¹⁷³.

Ülke örneğinde incelendiğinde, iç karışıklık sonrası Kuzey İrlanda, Kuzey Afrika, Filipinler, İspanya ve Litvanya gibi ülkelerin, insan hakları ihlali iddialarına maruz kalan ülkelere Kamerun, Nijerya, Togo ve Meksika'nın, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla ise Avustralya, Kanada, Fransa gibi ülkelerin UİHK kurulması yönünde tercihte bulunduğu görülmektedir¹⁷⁴. UİHK'lerin kurulmasında bahsi geçen konjektürel değişimler yanında BM'nin kurulmasında etkili olan evrensel barışın sağlanması amacının gereği olan insan haklarının korunması düşüncesi de etkili olmuştur¹⁷⁵.

UİHK kavramı, BM tarafından kavramın ortaya çıktığı ilk zamanlarda bu alanda faaliyet gösteren tüm yapıları kapsayacak şekilde geniş olarak ele alınmaktayken, zamanla kavramın kapsamının daraltılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır¹⁷⁶. Bu gerçekleştirilirken kurumların yapılarındaki çeşitlilik asgariye indirilmiş, fakat yerine getirilen işlevlerin kapsamı mümkün olduğunca geniş tutulmuştur¹⁷⁷.

¹⁷² Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 169

¹⁷³ Açık, s. 61

¹⁷⁴ A. Smith, 2006, s. 905-909'dan aktaran Açık, s. 62

¹⁷⁵ Açık, s. 82

¹⁷⁶ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 11-12

¹⁷⁷ Açık, s. 81-82

UİHK'ler aynı zamanda insan hakları politikaları üretmek ve insan hakkı ihlallerinin önüne geçmek bakımından elverişli bir araç olarak görülmektedir¹⁷⁸. Ancak başlangıçta BM insan hakları sistematığının ülkesel ayakları olarak görülen UİHK'lerin zamanla görev listesi zenginleştikçe ulusal boyuta evrildiği, bunda ombudsman ve özellikle dezavantajlı gruplara yönelik çalışma yapan kurumların başarısının etkili olduğu, bu sebeple de kavramın karmaşık bir niteliğe büründüğü ifade edilmektedir¹⁷⁹.

Sonuç olarak UİHK'ler, insan haklarının korunmasını ve geliştirilmesini amacıyla her türlü mevzuata ilişkin uyumu sağlama, insan hakları ihlallerini önleme, insan haklarının durumunu izleme, devletin insan hakları alanındaki uluslararası yükümlülükleri ile ilgili hükümet ve parlamento başta olmak üzere yetkili tüm makamlara istek üzerine veya re'sen (ex-officio) görüş ve öneride bulunma, gerekiyorsa yeni düzenlemeler yapılmasını veya var olanların değiştirilmesini isteyebilme, faaliyetlerini kamuoyuna duyurabilme, insan hakları alanında bilgilendirme, bilinçlendirme, eğitim ve araştırma faaliyetlerinde bulunma gibi işlevlere sahiptir¹⁸⁰. UİHK'lerin rolü, özellikle yargı sisteminin yetersiz kaldığı veya siyasallaştığı, adalete erişimin kısıtlı olduğu ve insan hakları ihlallerinin tümünün yargıya götürülemediği durumlarda artmaktadır¹⁸¹.

1.3.2. Tanımı

Şartları ve özellikleri birbirinden farklı ülkelerin, farklı şekillerde oluşturdukları bu kurumları, ortak yönleri ve benzerlikleri dolayısıyla tek bir kavram altında toplama ihtiyacı, "ulusal insan hakları kurumları" kavramını öne çıkarmıştır. Kavramın resmi olarak bu isimle anılmaya başlaması 1970'li yıllarda başlasa da uluslararası düzeyde kullanımı daha eskiye dayanmaktadır¹⁸². UİHK'lere ilişkin tanıma birçok metinde yer

¹⁷⁸ Açık, s. 200

¹⁷⁹ Birincioglu, s. 67

¹⁸⁰ Aydın, s. 27-28

¹⁸¹ Baykal, s. 110

¹⁸² Eşsiz, Veysel, İnsan Hakları Ulusal Kurumları: Farklı Coğrafyalar, Başka Deneyimler, 2009, para 1 (<http://www.insanhaklarisavunuculari.org/dokumantasyon/files/original/ea9bf9affa114073d80c2fa6e2fced39.pdf>), Erişim Tarihi: 29/10/2016

verilmiştir. Birbirinden farklılık gösteren bu tanımlamalar genel çerçeveyi çizme noktasında benzeşmesine rağmen standart bir tanım ortaya koyamamaktadır. Yapılan tanımlarda ÜİHK'lerin belli özelliklerine yoğunlaşılması kavramın tam olarak açıklanamamasına yol açmaktadır¹⁸³. ÜİHK'lerin ortaya çıkması kavramsallaşma sürecinin öncesinde gerçekleştiğinden kavramla ilgili tanım zorluğu göze çarpmaktadır. Bunu aşmak için, kavramının tanımını yapmak yerine belirleyici özelliklerinin ortaya konulmasının ve özellikler üzerinden nitelendirme yapılmasının daha işlevsel bir yöntem olduğu düşünülmektedir.

Spesifik bir modele karşılık gelmediğinden şemsiye kavram olarak görülen¹⁸⁴ ÜİHK kavramı, genel olarak anayasa, kanun veya kararname ile ülke düzeyinde insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacına yönelik olarak ulusal devletler tarafından oluşturulan bağımsız organları ifade etmek için kullanılmaktadır¹⁸⁵. BM tarafından yapılan tanımda, ÜİHK'lerin "insan haklarını geliştirmek ve korumak görevini yerine getirmek amacıyla ulusal mevzuat kapsamında kurulmuş bağımsız yapılar" olduğu belirtilmiştir¹⁸⁶. AYM tarafından ÜİHK'ler "devlet tarafından insan haklarının geliştirilmesi ve korunması amacıyla anayasa veya kanun niteliğindeki bir düzenleyici işleme dayanarak, kurulan, kuruluş kanununda görev ve yetkilerinin açıkça tanımlandığı, görevine giren konularda ulusal veya uluslararası mercilerle bağımsız ve tarafsız olarak danışma ve işbirliği faaliyetlerinde bulunan ulusal kurumlar" olarak tanımlanmıştır¹⁸⁷.

ÜİHK'lerin tanımındaki zorluk BM Genel Kurulu tarafından ÜİHK'lerin ortak standartlarının belirlenmesi yoluyla 1993 yılında 48/134 sayılı Paris Prensipleri kararı ile bir nebze olsun aşılmıştır. ÜİHK'lerin genel itibarıyla en temel özellikleri şunlardır:

- Devlet tarafından kurulmuş bir organdır.
- İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacını taşır.

¹⁸³ Oğuşgil, Vahap Atilla, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Üye Ülkelerden Örnek Uygulamalar, Legal Yayıncılık, İstanbul, Eylül 2015, s. 12

¹⁸⁴ Birinciöğlü, s. 16

¹⁸⁵ National Human Rights Institutions - A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, United Nations Publication, New York and Geneva, 1995, s. 6, para 39; Bundan sonra "A Handbook" olarak anılacaktır.

¹⁸⁶ Baykal, s. 99

¹⁸⁷ Anayasa Mahkemesi'nin 17/7/2013 tarihli ve E. 2012/98, K. 2013/92 sayılı kararı

- Kuruluşu anayasa, yasa veya düzenleyici bir işleme dayanır.
- Karar alma süreçlerinde yürütme organının etkisi bulunmaz.
- Genellikle bağlayıcı karar alamazlar.

1.3.3. Niteliği

İnsan hakları aktörleri, devlet ya da devlet-dışı aktörler olarak ikiye ayrılır. Bireyler, birey grupları, hükümet dışı örgütler (HDÖ), dini kurumlar, ticari oluşumlar, medya kuruluşları gibi yapılar devlet-dışı aktör kategorisinde yer alır¹⁸⁸. UİHK'lerin insan hakları aktörü olarak bu iki kategoriden birine sokulamaması, UİHK'lerin insan hakları sistemindeki yerinin belirlenmesi ihtiyacını doğurmuştur.

Bir devletin etki alanında faaliyet gösteren, özel olarak tanımlanmış hak ve yetkilerle donatılmış, insan hakları kurumlarını ifade etmek için kullanılan UİHK kavramı¹⁸⁹, bir sivil toplum örgütünün veya klasik bir devlet kurumunun karşılığı olarak değil, insan haklarının korunması amacına odaklanmış ve bu konuda genellikle uluslararası metinler ışığında oluşturulmuş kurumların karşılığı olarak kullanılmaktadır. Bir başka ifade ile UİHK kavramı, insan hakları konusunda oluşum ve işlev bakımından devlet aktörü veya devlet dışı aktör şeklinde yapılan sınıflandırmanın dışında farklı bir aktörü ifade etmektedir¹⁹⁰.

Yarı kamu kurumu olan ve yasal statüsü içinde insan haklarını koruma görevini barındıran¹⁹¹ UİHK'lerin hukuki niteliği hakkında fikir birliği bulunmamakla birlikte, UİHK'lerin üçüncü bir kategori olarak yarı-hükümetSEL (quasi-governmental) niteliğe haiz melez (hybrid) aktör olarak nitelendirilmektedir¹⁹². Diğer bir nitelendirme de UİHK'lerin yarı-yargısal (quasi-judicial) organlar olduğudur. Kendine özgü niteliği ile yargısal organlardan ayrılan UİHK'ler, doğrudan uygulanabilir hükümler önermekten ziyade dostça çözüm arayışı doğrultusunda inceleme ve araştırma yaparak tavsiye

¹⁸⁸ Erçin, s. 23

¹⁸⁹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 8

¹⁹⁰ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 9

¹⁹¹ Açıık, s. 68

¹⁹² Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 13

niteliğinde kararlar vermektedir¹⁹³. UİHK'ler sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilmediğinden, bunların devlet dışı aktörler olarak nitelendirilmesi de doğru değildir¹⁹⁴. Bunun yanında kamu gücünü kullanması ve bütçesinin devlet tarafından karşılanması sebebiyle UİHK'leri devlet aktörü olarak kabul eden görüşler de mevcuttur¹⁹⁵. Farklı bir açıdan UİHK'ler, yargı-dışı kurum (non-judicial institution) olarak da nitelendirilmektedir¹⁹⁶.

UİHK'ler için doktrinde bağımsız idari otorite (BİO) benzetmesi yapılmaktaysa da, düzenleyici işlevlerinin olmaması ve ayrı bir tüzel kişiliğinin olması UİHK'leri BİO'lardan ayırmaktadır¹⁹⁷. Yapısal özellikler bakımından benzerlikler görülmekle birlikte işlevsel açıdan BİO'lardan farklılaşan UİHK'lerin düzenleme ve denetleme işleviyle sınırlı olmayan geniş yetkilere sahip olması ve BİO'lar gibi sadece belli sektörlere ilişkin olarak faaliyet göstermemesi bu farklılığı doğrulamaktadır¹⁹⁸. Kendine özgü yapısı dolayısıyla UİHK'lerin sui generis olmanın avantajlarından yararlandığı söylenebilir.

Ulusal kurumların anayasal veya yasal temelde kurulma özelliği, kurumları gönüllülük esasına göre çalışan sivil toplum kuruluşlarından ayırır. Buna ilave olarak, hükümete bağımlı olmaması, önleyici ve düzeltici koruma işlevine sahip olması, idare ile sivil toplum arasında işbirliği rolü üstlenmesi ve bir devlet aktörü olarak değil, bağımsız özerk bir kurum olarak görev yapması gibi özellikleri, ulusal kurumların özel konuma sahip hükümet dışı kamu kurumu olarak kabul edilmesini sağlamıştır¹⁹⁹. UİHK'ler oluşumları itibariyle, hem yürütmeden ve hem de hükümet dışı örgütlerden ayrılmaktadır. Sahip olduğu çoğulcu yapı ve işlevler yönünden klasik

¹⁹³ Eren, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması, s. 187

¹⁹⁴ Bu durumun istisnası olan örnekler de mevcuttur. Örneğin, Almanya İnsan Hakları Enstitüsü dernek statüsüne sahip olmasına rağmen UKK tarafından akredite edilmektedir. (Bkz. Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 8-9)

¹⁹⁵ Sonia Cardenas, s. 23'ten aktaran Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 9

¹⁹⁶ Reif, Linda C., The Ombudsman, Good Governance and The International Human Rights System, Springer - Science + Business Media, 2004, s. 2

¹⁹⁷ Erçin, s. 8-9

¹⁹⁸ Çelikyay, s. 452, 467

¹⁹⁹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 479-480; Anayasa Mahkemesi'nin 17/7/2013 tarihli ve E. 2012/98 K. 2013/92 sayılı kararı

devlet organlarından ayrılan UİHK'ler, denetimle sınırlı olmayan işleviyle ve bağlayıcı olmayan kararlarıyla da yargı organlarından ayrılmaktadır²⁰⁰.

Bir yapının UİHK olarak nitelendirilmesinde insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacına sahip olması tek başına yeterli görülmemektedir. Kurumların oluşum biçimleri ve yapısal özelliklerinin UİHK olarak nitelendirilmelerinde belirleyici olduğu kolaylıkla söylenebilir. Aksi takdirde siyasal, idari ve yargısal denetim organlarının görev tanımlarında da insan hakları konularına yer verildiğinden, bu kurumları da UİHK olarak görmek gerekecektir. Bu yapısal farklılık sebebiyle UİHK'ler kendine özgü bir yapı ortaya çıkmıştır²⁰¹. UİHK'lerin klasik kamu kurumlarından ayrılan yönlerinden biri de uluslararası karar alma süreçlerinde davalara mahkeme dostu (*amicus curiae*) sıfatıyla katılma hakkına sahip olmalarıdır²⁰².

1.3.4. Tarihsel Gelişimi

UİHK'lerin zaman içinde etkinlik kazanması, insan hakları düşüncesindeki tekâmül veya dünya çapında bireylerin karşılaştığı gayri insani muameleler olmak üzere iki farkı etken neticesinde gerçekleşmiştir. Ülkelerde yaşanan iç çatışmaların neticesinde BM'nin de girişimiyle yapılan barış anlaşmaları sonucunda birçok ülkede UİHK'lerin kurulmuş olması²⁰³, sosyal gerçekliğin kurumsallaşmaya etkisini göstermesi bakımından dikkat çekicidir. Almanya'da Nazizm, İtalya'da faşizm, İspanya'da İspanya iç savaşı gibi olgular insan haklarının korunması gerekliliğini gözler önüne sermiştir²⁰⁴.

UİHK'lerin kurumsallaşmasına yönelik çabalar Paris Prensipleri ile somutlaşmaya başlamışsa da, II. Dünya Savaşı ile bu kurumlara ait fikirlerin temeli atılmaya başlanmıştır. Bu tarihten önce, ulusal kurum modelleri kapsamında kabul edilen ve tarihsel kökeni II. Dünya Savaşından çok öncelere dayanan ombudsmanlık kurumu

²⁰⁰ Açık, s. 66

²⁰¹ Birincioglu, s. 16-17

²⁰² Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 16

²⁰³ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 174

²⁰⁴ İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayınları, Ankara, Haziran 2015, s. 6

İsveç orijinli olarak tarih sahnesine çıkmıştır. Kamu yönetiminin sorun alanlarına ilişkin çözümler geliştirmek amacıyla 19. yüzyıldan itibaren farklı ülkelere yayılan bu müessese ilk zamanlarda insan haklarının korunması gibi bir önceliğe sahip olmamıştır.

Özellikle I. ve II. Dünya Savaşı gibi etkisi birçok ülkeye yayılan savaşların geride bırakılması ve insan hakkı ihlallerinin olumsuz sonuçlarının ortaya çıkması, devletleri 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren evrensel ve bölgesel düzeyde örgütler oluşturmaya itmiştir²⁰⁵. Bu çabaların sonucunda dünyada barış ve güvenliğin sağlanması amacını taşıyan BM örgütü kurulmuş, ardından BM tarafından insan haklarının korunması için ulusal kurumlar oluşturma fikri ortaya atılmıştır. Tüm bu gelişmeler UİHK tabirinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Ombudsmanlık müessesesi UİHK ifadesinin uluslararası terminolojide kullanılmasından çok önceleri kökleşmiş bir uygulamaya kavuşmuş olmasına rağmen ombudsmanlığı da kapsayan UİHK tabiri ancak 1970'li yıllardan itibaren yaygın bir şekilde literatürde kullanılmaya başlanmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında insan hakları alanında yaşanan zihniyet değişimi tarafsız, bağımsız ve uzman kurumların oluşturulmasını gerekli kılmış, sivil toplum örgütlerinin yanlı ve güdümlü olabileceği gerekçesiyle kamusal sorumluluğu bulunan kurumların önemi artmıştır²⁰⁶.

UİHK'lerin şekillenmesinde uluslararası hukuk bir model zorunluluğu getirmemiş, bunun yerine bazı standartlar ve ortak ilkeler belirlemek suretiyle kurumların oluşumuna katkıda bulunulmuştur²⁰⁷. UİHK'lerin tarihi, fikrin tanıtılması ve geliştirilmesi (1946-1978), kavramın popülerleşmesi (1978-1990) ve ulusal kurumların yaygınlaşması (1990 -) olmak üzere 3 döneme ayrılarak incelenmektedir²⁰⁸.

²⁰⁵ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 13

²⁰⁶ Fendoğlu, Doğu Üniversitesi, s. 68; Fendoğlu, Hasan Tahsin, Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s. 34

²⁰⁷ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 169

²⁰⁸ Pohjolainen, Anna-Elina, İnsan Hakları Ulusal Kurumlarının Geçirdiği Evrim Birleşmiş Milletlerin Rolü, Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü, Ocak 2006, s. 81

<http://www.ihop.org.tr/dosya/uihk/evolution.doc>, Erişim Tarihi: 13/05/2016

UİHK'lere ilişkin olarak ilk girişim 21 Haziran 1946 tarihinde BM bünyesinde yer alan Ekonomik ve Sosyal Konsey (ECOSOC) tarafından üye ülkelere çağrıda bulunulması ile olmuştur²⁰⁹. Bu çağrı üzerine İnsan Hakları Komisyonu öncülüğünde üye ülkelerle işbirliği arayışına girilmiş, BM'ye periyodik bilgi sağlayacak "ulusal komiteler" oluşturma fikri ortaya çıkmıştır. Bu fikre iki yönden itiraz edilmiştir. İtirazlardan birincisi ortak bir model oluşturmanın mümkün olmayacağı şeklindeyken, ikinci itiraz BM'nin amacının insan haklarını ihlallerini önlemek olmadığından oluşturulacak komitelerin ülkelerin egemenlik anlayışlarıyla bağdaşmayacağı şeklinde olmuştur²¹⁰. 1947 yılında kurulan Fransa Ulusal İnsan Hakları Komisyonu'nun kurulması haricinde toplantıya cevap niteliğinde bir oluşuma gidilmemiştir²¹¹.

Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından verilen 25 Temmuz 1960 tarihli bir kararda UİHK'lerin İnsan Hakları Komisyonuna bilgi sağlayarak işbirliği yapmanın ötesinde, insan hakları konularında daha aktif olacak ve hükümetlere görüş sunarak danışmanlık işlevi de taşıyacak UİHK'ler kurulması gerekliliği vurgulanmıştır²¹². Bu sürecin önemi, somut bir ulusal kurumun kurulmasından ziyade uluslararası insan hakları standartlarının ulusal düzeyde uygulamaya geçirilmesi amacıyla mevcut aktörler dışında yeni bir aktörün potansiyelinin ortaya konması ve bu aktöre bir görev tanımlaması yapılmaya çalışılmasıdır. Bu çalışmada bir kurum kurup geliştirmek yerine uluslararası toplum için bu tarz kurulmasını düşünsel planda arzu edilebilir hale getirme amacı öne çıkmaktadır²¹³.

1970 yılından itibaren BM üyesi devletlerden bazılarının bünyelerinde ombudsmanlık, danışma komitesi ve eşitlik komisyonu gibi ulusal kurumlar oluşturmalarıyla ulusal insan hakları kurumları açısından ikinci aşamaya geçilmiştir²¹⁴. Bu dönemde UİHK'lerin geliştirilmesi amacından çok, standart

²⁰⁹ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 13

²¹⁰ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 480

²¹¹ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 14

²¹² Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 14

²¹³ Açıık, s. 43-45

²¹⁴ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 480

belirleme çabaları ön plana çıkmaktadır²¹⁵. İnsan haklarının korunması konusunu bir iç hukuk sorunu olarak gören bakış açısında bu dönemde yumuşama görülmektedir²¹⁶.

Uluslararası alanda ombudsmanlık kurumu kurulması konusunda 1971 yılında Viyana'da İnsan Hakları Üzerine Avrupa Parlamentosu Konferansı yapılarak 25 üye devlete idarelerin işlemlerine karşı bireysel başvuruların alınması, İskandinav modeli ombudsmanlık kurumlarının kurulması yönünde öneride bulunulmuştur²¹⁷. Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin (Avrupa Konseyi İstişari Asamblesi olarak da kullanılmaktadır.) 1975 tarihli ve 757 sayılı kararında ombudsman ve parlamento komiseri gibi görevlilerin davet edildiği toplantıda, ombudsmanların ve parlamento komiserlerinin kötü yönetim karşısında bireylerin kamu otoritelerine karşı korunması ve iyi yönetimin ülke çapında yaygınlaştırılması gibi iki fonksiyonu bulunduğu ifade edilmiştir. Bu kararda üye devletlere ombudsman ve parlamento komiseri gibi iyi yönetimi güçlendiren oluşumlar kurmaları tavsiye edilmiştir²¹⁸. Bu kararda dikkat çeken husus ombudsman modeli kurumların kurulması tavsiye edilmesine rağmen UIHK'lere değinilmemesidir. Bu durum yeni bir kavram olarak tartışılan ulusal kurumlar oluşturma fikrinin henüz ombudsman kavramının çatı kavramı olarak düşünülüyor oluşunun bir göstergesidir.

1978 yılında Cenevre'de "Ulusal ve Yerel Kurumlar Semineri"²¹⁹ (Cenevre Semineri) yapılarak, ulusal kurumların yaygınlaştırılması ve etkinliğinin sağlanması amacıyla ortak ilkeler geliştirilerek kurumların yapı ve işlevlerine yönelik somut ilkeler belirlenmiştir. Bu çalışmada ulusal kurumların hükümetlerden bağımsız bir yapıda

²¹⁵ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 25

²¹⁶ Açık, s. 47

²¹⁷ Pickl, J. Victor (Çeviren: Turgay ERGUN), Ombudsman ve Yönetimde Reform, Amme İdaresi Dergisi, C. 19, S. 4, Aralık 1986, s. 40

²¹⁸ Kestane, Doğan, Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği), Maliye Dergisi, S. 151 Temmuz-Aralık 2006, s. 129; Tural, s. 10 ve Erhürman, Tufan, Ombudsman, Amme İdaresi Dergisi, C. 31, S. 3, Eylül 1998, s. 90'da karar sayısı 457 olarak belirtilmişse de karar sayısı 757'dir.

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14791&lang=en>, Erişim Tarihi: 14/05/2016

²¹⁹ Tam adı, "İnsan Haklarının Desteklenmesi ve Korunması İçin Ulusal ve Yerel Kurumlar Semineri"dir.

oluşturulması gibi bir çaba görülmemektedir²²⁰. Söz konusu seminer uluslararası alanda rehber ilkeler oluşturma amacını taşıyan ilk çalışma olup, ulusal kurumların insan hakları konularında eğitim ve danışmanlık rolüne sahip olması ve çoğulcu nitelik taşıyan üye kompozisyonuna sahip olması gibi yapısal ve işlevsel ilkeler benimsenmiştir. Bunun yanında “insan haklarının korunması ve geliştirilmesine ilişkin ulusal kurumlar” adı ilk defa bu seminerde kullanılmıştır²²¹. Bu konferansın en dikkate değer yönü UİHK kavramının şemsiye kavram olarak kullanılması sebebiyle insan haklarıyla doğrudan ya da dolaylı ilgisi bulunan tüm devlet kurumlarını bu kavram altında ele almasıdır²²². Yapılan bu çalışmanın hızlı bir kurumsallaşma akımına yol açmamasında öngörülen modellemenin soyut olması, UİHK kavramının çok geniş olarak ele alınması ve yapısal konularda ülkelere geniş bir takdir hakkı tanınması etkili olmuştur²²³.

1990 yılından itibaren ulusal kurum kurma yönündeki talebin artışı uluslararası arenada ulusal kurumlara yönelik standartların somutlaştırılması için yeni adımların atılmasını gerekli kılmıştır. Özellikle yeni demokrasi hareketlerinin etkisiyle Asya, Afrika, Latin Amerika, Merkezi ve Doğu Avrupa’da ulusal kurumların kurulması bu ihtiyacın ortaya çıkmasını sağlamıştır²²⁴. İnsan Hakları Komisyonu’nun BM Genel Sekreteri’nden ulusal ve bölgesel insan hakları kurumlarının da katılacağı bir çalıştay düzenlemesini talep etmesi üzerine 1990’da bu önerinin²²⁵ dikkate alınmasıyla ulusal kurumların bir araya getirilmesi düşüncesi uygulamaya geçirilmiştir²²⁶.

Ulusal kurumlar ile uluslararası örgütler arasındaki işbirliğinin ne düzeyde olduğunu gözden geçirme ve UİHK’lerin etkililiğini artırmanın yollarını araştırma amacı taşıyan²²⁷, 7-9 Ekim 1991 tarihinde BM tarafından düzenlenen “Ulusal İnsan Hakları Kurumları Uluslararası Çalışma Toplantısı”²²⁸ Paris Prensiplerinin kabul edilmesinde

²²⁰ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 480

²²¹ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 16

²²² Birincioğlu, s. 31-32

²²³ Birincioğlu, s. 34

²²⁴ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 480-481

²²⁵ 7 Mart 1990 tarihli ve 1990/73 sayılı BM İnsan Hakları Komisyonu (CHR) kararı

²²⁶ Pohjolainen, s. 46

²²⁷ Aydın, s. 21

²²⁸ Pohjolainen, s. 3

önemli bir etkiye sahiptir. Bu toplantı ulusal kurumların katılımıyla yapılmış, toplantı sonucunda belirlenen ilkeler İnsan Hakları Komisyonu'nun 3 Mart 1992 tarih ve 1992/54 sayılı kararıyla "Ulusal Kurumların Statüsü İle İlgili Prensipler" olarak kabul edilmiştir²²⁹ Daha sonra BM tarafından 20 Aralık 1993 tarihli ve 48/134 sayılı kararla, "İnsan Haklarının Geliştirilmesi Ve Korunması İçin Kurulan Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin İlkeler" adıyla UİHK'lere ilişkin standartların belirlenmesi amacıyla "Paris Prensipleri"²³⁰ olarak bilinen metin onaylanmıştır. Böylece dünya çapında faaliyet gösteren kurumların kendilerini insan hakları alanında geliştirmesi, ulusal kurumları bulunmayan ülkelerin ise etkin bir insan haklarını koruma mekanizmasıyla donatılmasını sağlayacak ilkelere ulaşmaları sağlanmıştır²³¹.

14-25 Haziran 1993 tarihinde Avusturya'nın Viyana şehrinde toplanan Konferansta ulusal kurumların etkinliğinin artırılması ve dünya ölçeğinde faaliyet gösteren kurumlar arası bilgi ve tecrübe paylaşımını sağlayacak bir yapının oluşturulması fikri tartışılmıştır²³². II. Dünya Konferansı (BM İnsan Hakları Dünya Konferansı) sonucunda 5 Haziran 1993 tarihinde ulusal kurumlara yönelik tavsiyeler içeren Viyana Deklarasyonu ve Eylem Planı kabul edilmiştir²³³. Bu metinde, UİHK'lerin insan haklarını kuruma ve geliştirmede oynadığı önemli rol vurgulanmış, ülkeler UİHK'ler kurması veya var olanların güçlendirilmesi için teşvik edilmiş, kurum kurmada her devletin kendilerine en uygun çerçeveyi seçme hakkı olduğu ifadelerine yer verilmiştir²³⁴.

13-17 Aralık 1993 tarihinde toplanan "Ulusal Kurumlar Atölye Çalışması"nda (Tunus Toplantısı)²³⁵ ulusal kurumlar arasında işbirliğinin sağlanması amacıyla Uluslararası

²²⁹ 15 Aralık 1993 tarihli ve 1992/54 sayılı BM Genel Kurul Kararı

²³⁰ "Principles relating to the status of national institutions" (Paris Principles)

²³¹ Aydın, s. 26

²³² Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 78

²³³ <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf>, Erişim Tarihi: 04/04/2016

Daha geniş bilgi için bkz. Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 78-79, Pohjolainen, s. 12; Kabul edilen bu metin Türkçede Viyana Beyannamesi ve Eylem Planı adıyla da kullanılmaktadır. (Bkz. Aydın, s. 7)

²³⁴ <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf> I. Bölüm, para 36, Erişim Tarihi: 04/04/2016

²³⁵ Tam adı "İnsan Haklarının Desteklenmesi ve Korunması Ulusal Kurumlar İkinci Uluslararası Atölye Çalışması" (Second International Workshop of National Institutions) BM İnsan Hakları Komisyonu

Koordinasyon Komitesi'nin (International Co-ordinating Committee of National Human Rights Institutions - ICC) kurulmasının gerekliliği belirtilmiş, üyelikte Paris Prensiplerinin aradığı kriterlerin önemi vurgulanmıştır²³⁶. Söz konusu toplantının koordinasyon rolüne yaptığı vurgu dikkate alınarak, Paris Prensiplerine uygun ulusal kurumların geliştirilmesi ve güçlendirilmesi amacıyla 1993 yılında Uluslararası Koordinasyon Komitesi kurulmuştur²³⁷. 2004 yılında Seul'de düzenlenen Konferans'ta UKK Akreditasyon Alt Komitesi'nin iç tüzüğü hazırlanmış, Nisan 2008'de Cenevre'de kabul edilmiştir²³⁸. UKK, İsviçre Hukukuna göre kurulmuş, kâr amacı taşımayan, tüzel kişiliğe sahip, uluslararası bir dernek statüsündedir²³⁹.

Paris Prensiplerinin kabul edilmesinden önce oluşturulmalarına rağmen BM sözleşme içi denetim mekanizmaları tarafından sonraki dönemlerde genel yorumlar yoluyla periyodik raporlar hazırlanmış ve Paris Prensiplerine uygun UİHK'ler oluşturulması yönünde tavsiyelerde bulunulmuştur. Bu doğrultuda, Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin denetim organı olan Irk Ayrımcılığını Önleme Komitesi, İkiz Sözleşmelerin denetim organı olarak oluşturulan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Uluslararası Sözleşmesinin denetim organı olan Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Komitesi, Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin denetim organı olan Çocuk Hakları Komitesi, İşkenceye Karşı Sözleşme'nin denetim organı olan İşkencenin Önlenmesi Komitesi tarafından Paris Prensiplerine uygun UİHK'ler oluşturulması gerekliliği üzerinde durulmuştur²⁴⁰.

Ayrıca, Avrupa Konseyi tarafından 30 Eylül 1997 tarihli ve R(97) 14 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı ile üye devletlere kendi özel gereksinimlerini de dikkate alarak çoğulcu yapıda insan hakları komisyonu, ombudsman ya da benzeri kurumlar kurma olasılıklarını gözden geçirmeleri ve (97) 11 nolu İlke Kararı doğrultusunda

1994/54 sayılı kararı <http://www.nhri.net/pdf/HRCinternationalworkshopII-E-CN.4-1994-45.pdf>, Erişim Tarihi: 22/11/2016, para 64

²³⁶ BM İnsan Hakları Komisyonu 1994/54 sayılı kararı, para 78; Pohjolainen, s. 8

²³⁷ <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/History.aspx>, Erişim Tarihi: 31/10/2016

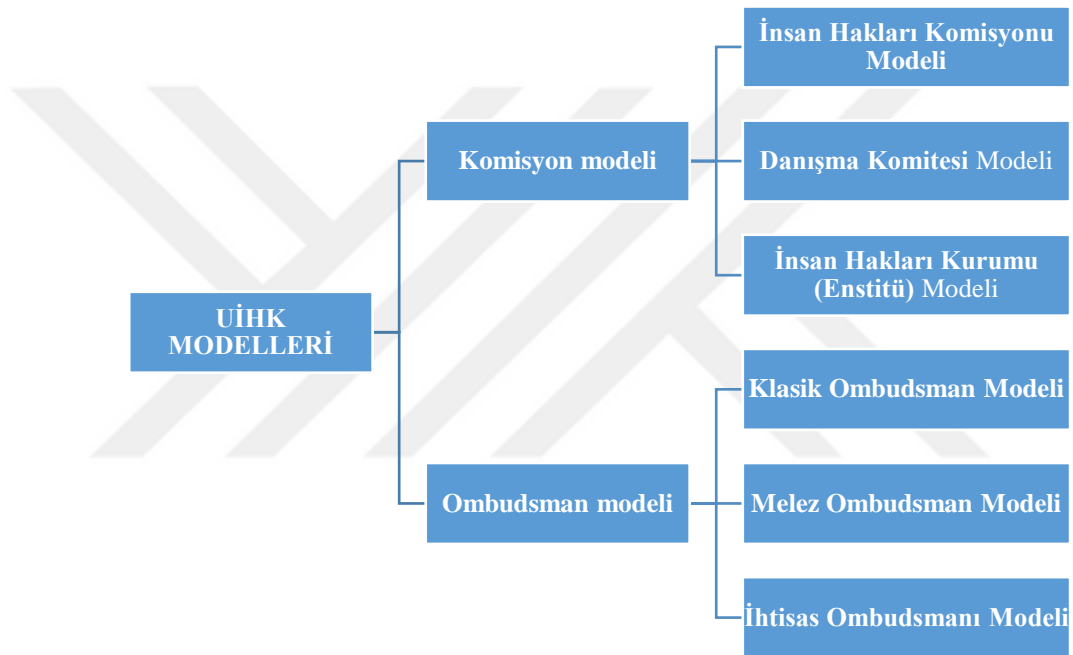
²³⁸ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 79

²³⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. UKK Tüzüğü, 2. para

²⁴⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz. Açık, s. 50-53

işbirliği yapmaları tavsiye edilmiştir²⁴¹. Kararda, kamu yetkililerinin insan hakları konularına ilgisini çekmek, onlara tavsiyelerde bulunmak ve halkın insan hakları bilgilendirmesi ve eğitilmesinden sorumlu ÜİHK'ler oluşturmanın gerekliliği üzerinde durulmuştur²⁴². Kararın öne çıkan özelliği esas olarak insan hakları komisyonu modeli baz alınarak oluşturulmuş olan Paris Prensiplerine göre daha geniş bir çerçevenin kabul edilmiş olmasıdır²⁴³.

1.3.5. Ulusal İnsan Hakları Kurumları Modelleri



Tablo 3: Ulusal İnsan Hakları Kurumu Modelleri

ÜİHK'lere ilişkin asgari standartların belirlenmesi sürecinde, kurumlara olabildiğine esnek yapıda kurulabilme seçeneği sunulduğundan devletler kendi sosyo-ekonomik ve kültürel yapılarını kurumlarına aksettirme imkânına sahip olmuşlardır. Viyana Deklarasyonu ve Eylem Planı'nda da devletlerin ihtiyaç duydukları, ulusal durumlarına en uygun olan çerçeveyi seçme hakkının bulunduğu vurgulandığından bu konuda inisiyatif devletlere bırakılmıştır²⁴⁴. Bununla birlikte, farklı modellerin

²⁴¹ Baykal, s. 100

²⁴² R(97) 14 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı için bkz.

<http://www.nhri.net/pdf/CoeRecommendation1997no14.pdf>, Erişim Tarihi: 16/02/2017

²⁴³ Birinciöğlü, s. 53

²⁴⁴ Viyana Deklarasyonu ve Eylem Planı, 1. Bölüm, 36. para

ortaya çıkmasında Paris Prensiplerinin de payı büyüktür. Bu sayede klasik yapılar kendi içinde dönüşüm geçirmiştir²⁴⁵.

Oluşturulan bu yapılar daha sonra belirli işlevlere daha çok önem verilmesi nedeniyle farklılaşmış, tarihsel gelişmelerin de etkisiyle insan haklarını koruma amacı taşıyan kurumlar için kategorik bir sınıflandırma yapılması gereği ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan UİHK modelleri görev alanları, yapıları ve işleyişleri bakımından ayırt edici özellikler taşımakla birlikte, modellerin birtakım ortak özellikleri barındırdığı da bir gerçektir. Bu kapsamda, tüm modellerdeki kurumların teorik olarak,

- a) İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacını taşıması,
 - b) Devlet tarafından kurulmuş olması,
 - c) Görevlerini dış müdahalelere maruz kalmadan bağımsız bir şekilde yerine getirmeleri,
 - d) Diğer yerel insan hakları aktörleri ile yakın işbirliği içerisinde çalışmaları,
 - e) Bağımsız insan hakları kuruluşu olarak çalışmaları,
- öngörülmekteyken²⁴⁶, bunun dışındaki fonksiyonlarda kurumdan kuruma değişiklikler gözlemlenebilmektedir. Modeller arasındaki farklılıklar daha çok ana kategoriler altındaki modellerin kıyaslanması sonucunda anlaşılmaktadır. Buna rağmen bazı kurumlar herhangi bir kategoriye dâhil edilememekte veya aynı anda birden fazla kategoriye girebilmektedir²⁴⁷. Bunda UİHK'lerin bazılarının ortak işlevleri, farklı UİHK yapıları içinde gerçekleştirmeye çalışması veya aynı ülkede birçok UİHK yapısının aynı zamanda kurulmuş olması etkili olmaktadır²⁴⁸.

Kurumlara model biçiminde iki tür yaklaşım öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi fonksiyonel yaklaşımken, ikincisi tarihsel yaklaşımdır. Fonksiyonel yaklaşımın belirleyici özelliği, kurumların oluşum, görev ve yetkileri iken; tarihsel yaklaşımda ise ülkelerin hukuk gelenekleri başat rol oynamaktadır. Tarihsel yaklaşım uyarınca

²⁴⁵ Eren, Abdurrahman, Ulusal İnsan Hakları Kurumları (İyi Uygulama Örnekleri ve Deneyim Paylaşımı) Uluslararası Konferansı, s. 37

²⁴⁶ Pohjolainen, s. 18

²⁴⁷ Aydın, s. 6

²⁴⁸ Açık, s. 69

Nordik (Norveç), Hispanik (İspanyol), Frankofon (Fransız) ve Anglofon/Commonwealt (İngiliz Milletler Topluluğu) geleneği dikkate alınarak UİHK modellemesi yapılmaktadır²⁴⁹. Fakat fonksiyonel yaklaşım yoluyla yapılan modellemeler akademik literatürde daha çok tercih edilmektedir.

Genellikle UİHK'lerin oluşumu bakımından en basit şekliyle yapılan ayırım, UİHK tek üyeden oluşuyorsa ombudsman, birden çok üyeden oluşuyorsa komisyon şeklindedir. Görev ve yetkiler bakımından yapılan sınıflandırmada ise ombudsman, insan hakları komisyonu, insan hakları danışma komitesi, uzman kuruluşlar ve insan hakları kurumu gibi değişen modellemeler yapılmaktadır. Özellikle ombudsman modeli kurumlarda model içinde yeknesak bir değerlendirme yapılması zorluk arz etmektedir. Çünkü bu kurumlar tek kişiden oluşabildiği gibi birden çok kişiden de oluşabilmektedir. Ayrıca genel görevli ombudsmanlar yanında ayrımcılık, azınlıkların ve çocukların korunması gibi özel alanlarda da faaliyet gösteren ombudsman da görevlendirilebilmektedir²⁵⁰.

Çeşitli ülke uygulamalarında esnek yapının tezahürü olarak farklı UİHK modelleri benimsenmiştir. Ombudsmanlık, insan hakları komisyonu, insan hakları danışma komitesi, insan hakları kurumu, eşitlik ve ayrımcılık komisyonları gibi yapılarda karşımıza çıkan UİHK modelleri, modelleme yaparken kesin bir ayırım yapılmasını zorlaştırmaktadır²⁵¹. Bu bakımdan UİHK modellerinin kategorilere ayrılmasında kesin bir fikir birliği ne norm koyucular nezdinde ne de uygulayıcılarda mevcuttur. Bu durum Türk akademik literatürüne de yansımıştır. Eren, UİHK'leri 2 model ve onun alt türleri olarak ele almaktayken, Oğuşgil, 4 modelde ele almıştır. Yabancı literatürde Pohjolainen'in sınıflandırmasında ise ulusal kurumlar, insan hakları komisyonu modeli, danışma komitesi modeli, ombudsman modeli ve insan hakları

²⁴⁹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 34-35; Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 20

²⁵⁰Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, 2013 tarihli ve 1959 sayılı kararı, "Strengthening The Institution of Ombudsman In Europe", 2. Para https://www.ajbh.hu/documents/14315/123347/Resolution_of_the_Parliamentary_Assembly_of_the_Council_of_Europe.pdf/cd11f984-7a76-4561-bb1a-0b80c9576129;jsessionid=30EE1A9EB236EEF8C665DDE03B02EAF0?version=1.0, Erişim Tarihi: 13/02/2017

²⁵¹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 34

kurumu modeli olarak dört genel kategoride incelenmiştir²⁵². Bir başka ayırım da klasik ombudsmanlar, insan hakları komisyonları, insan hakları ombudsmanları ayırımıdır²⁵³. Sınıflandırmada çekilen güçlük, model oluşturmada yeknesak bir yaklaşımın bulunmamasından kaynaklanmaktadır²⁵⁴.

BM, ÜİHK'lere ilişkin model zorunluluğu getirmemiş, sadece ÜİHK olarak adlandırılabilir bir yapı için gerekli şartları belirlemiştir. Bu sayede çeşitliliğin ortaya çıkmasını sağlamıştır²⁵⁵. ÜİHK'lere yönelik BM tarafından yapılan üçlü ayırım; insan hakları komisyonları, ombudsman ve uzman kurumlar şeklindedir²⁵⁶. AB Temel Haklar Ajansının da benimsediği insan hakları komisyonu, danışma komitesi, ombudsman ve insan hakları enstitüsü dördü ayırımı Türk Akademik literatüründe Oğuşgil²⁵⁷ ve Aydın²⁵⁸ tarafından tercih edilmiştir. Eren²⁵⁹, BM'nin benimsediği ombudsmanlık ve diğer insan hakları kurumları ayırımına benzer şekilde, ombudsmanlık modeli ve insan hakları komisyonu modeli ayırımını daha işlevsel bulmaktadır. Her ülkenin kendine özgü dinamikleri model tercihinin içeriğini farklılaştırdığından standart bir uygulama ve yapılanma biçiminden söz edilememektedir²⁶⁰.

Sonuç olarak, ÜİHK'ler en belirgin şekilde; klasik ombudsman modelinde, kamu yönetiminin işleyişi ile ilgili şikâyetlerin alınması yoluyla bireylere hukuki koruma sağlama; melez ombudsman modelinde, özellikle insan hakları konularında şikâyet alma konusunda açıkça yetkilendirilmiş olma; ihtisas ombudsmanı modelinde, dezavantajlı gruplar veya özel bir konu hakkında yapılan şikâyet başvurularının alınması; insan hakları komisyonu modelinde, danışmanlık ve izleme işlevinden

²⁵² Tercih edilen diğer sınıflandırma kategorileri için bkz. Pohjolainen, s.14, 62. dipnot; Aydın, s. 8

²⁵³ Koo, Jeong-Woo/ Ramirez, Francisco. O., National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Expansion of National Human Rights Institutions, 1966-2004, Social Forces 87.3, 2009, s. 2

²⁵⁴ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 19

²⁵⁵ Açık, s. 60

²⁵⁶ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 20; Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 35

²⁵⁷ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 21

²⁵⁸ Aydın, s. 8

²⁵⁹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 35-36

²⁶⁰ Birincioğlu, s. 7

başka insan haklarının geliştirilmesi konularında çalışmalar yapma; danışma komitesi modelinde, insan hakları konularında politika oluşturma ve hükümete danışmanlık hizmetinde bulunma; insan hakları kurumu modelinde, izleme, araştırma yapma ve insan hakları konusunda veri sağlama işleviyle öne çıkmakta ve bu işlevler UIHK'lere rengini vermektedir²⁶¹.

Tüm bunların yanında farklı modelleri aynı anda uygulayan ülke örnekleri de mevcuttur. Bunda ülkelerin çoklu kurumsal mekanizma tercihi etkili olduğu gibi²⁶², ombudsmanın bireylere kamu yönetiminin işleyişi ile ilgili hukuki koruma sunarken, komisyon modeli kurumların daha çok ayrımcılık gibi insan hakları odaklı konularda koruma sağlamaları etkili olmaktadır²⁶³.

1.3.5.1. Komisyon Modeli

Komisyon modeli, klasik ombudsman modeline göre daha sonra ortaya çıkan ve gelişen bir yapı olup, oluşumunda kamu yönetimi anlayışında global anlamda meydana gelen değişimin etkisi büyüktür. Irkçılık, ayrımcılık gibi, dünya çapında meydana gelen ihlallerin sayısındaki artış hükümetlere danışmanlık yapmak üzere komisyon modeli oluşumlara ihtiyacı doğurmuştur²⁶⁴.

Görev alanının genişliği ve karar organlarında görev yapan üyelerin çeşitliliği dolayısıyla böyle bir model oluşumuna gidilmiştir. Komisyon modelinde ulusal kurum mevzuatında yer verilmişse kamunun ve özel sektörün her ikisinin de kurumun görev alanına girmesi mümkündür²⁶⁵. Şikâyet alma yetkisinden başka, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi bağlamında hak ihlallerinin tespiti durumunda ihlal konusu ile ilgili dava açabilmek, davalara müdahil olabilmek, insan haklarına yönelik eğitim ve bilinçlendirme faaliyetlerine öncülük etmek, hükümetin insan hakları alanındaki uygulamalarının uluslararası standartlara uyumunun

²⁶¹ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 27-28

²⁶² Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 382-383

²⁶³ Aydın, s. 13

²⁶⁴ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 44

²⁶⁵ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 24

değerlendirmesini yapmak gibi hususlar komisyon modelini ombudsman modelinden öne çıkarmaktadır²⁶⁶.

AB içinde komisyon modeli ulusal kurum modelini tercih edenler Birleşik Krallık (Büyük Britanya, Kuzey İrlanda, İskoçya) ve Bulgaristan'dır²⁶⁷. Ayrıca Danimarka'da Danimarka İnsan Hakları Kurumu ve İngiltere'de İngiltere Eşitlik ve İnsan Hakları Komisyonu komisyon modelinde kurulmuştur²⁶⁸. 20. yüzyıl başlarında ayrımcılık, ırkçılık gibi konularda hükümetlere danışmanlık yapmak üzere kurulan insan hakları komisyonu modeli ÜİHK'lerin, kendi içinde değişim göstererek, danışma komitesi, eşitlik komisyonu ve insan hakları kurumları olarak şekillendiği görülmektedir²⁶⁹.

Komisyon modeli ÜİHK'ler ile ombudsman modelini benimseyen ÜİHK'ler arasında birtakım benzerlikler ve farklılıklar bulunmakla birlikte, model farklılıkları aynı ülkede birden fazla modelde ayrı ayrı kurumlar oluşturulmasına yol açmıştır²⁷⁰. Farklılık olarak ombudsman modeli kurumların başlıca amacı kamu yönetiminin eşit ve adil davranmasını temin etmek iken, komisyon modeli kurumlar daha çok ayrımcılık alanıyla ilgilenmekte ve inceleme alanına sadece kamu yönetiminden kaynaklanan işlem ve eylemler değil, bireyler ile özel hukuk tüzel kişileri arasındaki insan hakları konuları da girmektedir²⁷¹.

1.3.5.1.1. İnsan Hakları Komisyonu Modeli

Commonwealth (İngiliz Halk Toplulukları) geleneğindeki ülkelerde görülen²⁷², kuruluşunda ırkçılık ve ayrımcılıkla mücadele amacı belirleyici olan Eşitlik Komisyonu

²⁶⁶ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 25

²⁶⁷ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 25

²⁶⁸ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 186-187

²⁶⁹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 44-45

²⁷⁰ Aydın, s. 13

²⁷¹ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet19en.pdf>, Erişim Tarihi: 11/05/2016

²⁷² Commonwealth "bağımsız devlet" anlamına gelmekte olup, tarihte Britanya İmparatorluğu'nun parçası olan devletler ile sonradan katılan devletlerden oluşan uluslararası bir koalisyonu ifade etmek için kullanılırken, halen Birleşik Krallık liderliğinde bir araya gelmiş bağımsız devletleri nitelendirmek amacıyla kullanılmaya devam edilmektedir. Topluluğa üyelik gönüllülük esasına göre gerçekleşmekte olup, toplulukta geçmişte Birleşik Krallığın sömürgeci devletlerle birlikte sömürge olmayıp sonradan dâhil olan ülkeler de yer almaktadır. (Karagöz, Hakan; İngiliz Milletler Topluluğu ve

modeli, daha sonra Paris Prensiplerinin de etkisiyle İnsan Hakları Komisyonu (Human Rights Commissions) şeklinde dönüşüm geçirmiştir²⁷³. Eşitlik Komisyonu modeli adından da anlaşılacağı üzere ayrımcılık temelli insan hakları ihlallerini konu almaktadır. Eşitlik ve ayrımcılığın önlenmesi özel amacıyla kurulan kurum modelinde daha sonra Birleşik Krallık, Kanada ve Avustralya örneklerinde de olduğu gibi yetkilerin genişlediği gözlemlenmektedir²⁷⁴.

Birleşik Krallık'ta hükümet dışı kurum olarak 1975'te Eşit Fırsatlar Komisyonu, 1976'da Irksal Eşitlik Komisyonu, 1999 yılında Engelli Hakları Komisyonu kurularak modelin ilk örneği hayata geçirilmiştir. Fakat söz konusu komisyonlar bireysel şikâyet mekanizması olarak öngörülmediğinden, faaliyetleri resmi incelemelerde bulunma, tavsiyede bulunma, mevzuat değişikliği önerme, araştırma, eğitim, tanıtım gibi konular etrafında şekillenmiştir. Bu komisyonun üyeleri hükümet tarafından atanmakta iken, 30 Eylül 2007 tarihinde kurum feshedilerek "Eşitlik ve İnsan Hakları Komisyonu" adıyla tek kurum çatısı altında birleştirilmiştir.²⁷⁵ Yarı zamanlı çalışan üyelerden oluşan kurumun üyeleri hükümetteki ilgili Bakanlık tarafından atanmaktadır²⁷⁶.

İnsan hakları alanında özel bir ilgi, uzmanlık ya da tecrübe sahibi kişilerden oluşan insan hakları komisyonu modelinde üye seçimi, üye sayısı ve üyelerin nitelikleri gibi konularda farklı ülke uygulamaları mevcuttur²⁷⁷. Ombudsman modeli ÜİHK'lerden farklı kategoride ele alınmasında yetki alanındaki farklılaşma kadar, çoklu üye sayısı da etkili olmaktadır.

İnsan hakları komisyonlarının görev ve yetkileri konusunda tam bir yeknesaklıktan söz edilememekle birlikte, ihlal ortaya çıkmadan önce proaktif ve önleyici

İngiltere'nin AB Üyeliği, <http://www.kto.org.tr/d/file/ingiliz-milletler-toplulugu-ve-ingilterenin-ab-uyeligi.pdf>, Erişim Tarihi: 11/05/2016; Commonwealth üyesi ülkeler için bkz. <http://thecommonwealth.org/member-countries>, Erişim Tarihi: 11/05/2016

²⁷³ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 45; Pohjolainen, s. 15

²⁷⁴ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 48

²⁷⁵ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 46-47

²⁷⁶ Field, Melanie, Ulusal İnsan Hakları Kurumları (İyi Uygulama Örnekleri ve Deneyim Paylaşımı) Uluslararası Konferansı, s. 29

²⁷⁷ Aydın, s. 9

fonksiyonu ile ihlalin önüne geçmesi amaçlanmaktadır. Hükümete insan hakları konularında tavsiyede bulunmak ve insan hakları yükümlülüklerine gösterdiği uygunluğu izlemek, insan hakları alanında farkındalık artırma ve eğitim faaliyetleri gerçekleştirme gibi yetkiler bu modelin belirleyici özelliğini oluşturmaktadır²⁷⁸.

İnsan hakları komisyonlarının hükümetin insan hakları politikasının düzenli olarak izlenmesi, devletin kendi iç hukukuna ve uluslararası hukuka uyup uymadığının gözlemlenmesi ve gerektiğinde mevzuata ve uygulamaya yönelik önerilerde bulunması gibi görevleri bulunduğundan²⁷⁹, insan haklarının korunması yanında geliştirilmesi fonksiyonunu da üstlendiği kolaylıkla söylenebilir.

AB tarafından 2000/43 sayılı Irksal Eşitlik Direktifi doğrultusunda ayrımcılıkla mücadele ve eşitlik kurumları kurulması teşvik edilmektedir. Bu tür kurumlar özerk olmaları, bağımsız ve çoğulcu bir yapı oluşturmaları ve bireysel başvuru alabilmeleri gibi yönleriyle UİHK'lerle benzerlik göstermektedir. Ayrımcılıkla mücadele ve eşitlik kurumlarının Paris Prensiplerinin temelinde yer alan olabildiğince geniş görev alanına sahip olma kriterine sahip olmadığından Paris Prensiplerine aykırılık oluşturduğu, fakat bu kurumların BM'nin ulusal kurumlara ilişkin sınıflandırmasında kullandığı üçüncü bir grup olan uzman kurumlar (specialized institutions) kategorisinde yer alabileceği, İsveç'in farklı alanlardaki dört ombudsmanının da UKK üyesi olması dikkate alındığında bu kurumların tek başına bir UİHK olamamakla birlikte UİHK sistematığının bir parçası olarak görülebileceği ifade edilmektedir²⁸⁰. Fakat bu değerlendirmeye zıt olarak insan hakları komisyonu modelindeki UİHK'ler uygulamada Paris Prensiplerine en uygun model olarak kabul edilmektedir²⁸¹.

İnsan hakları komisyonu modeli kurumlara verilen en önemli görevlerden biri de birey veya gruplardan şikâyet alabilme ve konunun aydınlatılması için delil

²⁷⁸ Pohjolainen, s. 15

²⁷⁹ A Handbook, s. 7-8, para 51

²⁸⁰ Birincioğlu, s. 62-63; Avrupa'nın kendine özgü ayrımcılık sorunları nedeniyle yaygınlaşan bu kurumların ombudsmanlık bünyesinde kabul edilebileceği fakat sadece belli insan hakları sorunlarına dayalı çalışmalar yapması nedeniyle tek başına UİHK fonksiyonu üstlenemeyeceği, Paris Prensiplerine uymadığından ancak UİHK sistematığının bir parçası olabileceği ifade edilmektedir. (Fendoğlu, Doğuş Üniversitesi, s. 72)

²⁸¹ Aydın, s. 8

toplayabilme yetkisidir²⁸². İnsan hakları konusunda mevzuat ve politika oluşturmada parlamento ve hükümete bilgi sağlama ve insan haklarına saygı kültürünün yerleştirilmesini sağlama amacıyla bilinçlendirme çalışmalarına önyak olma bu modelin işlevleri arasında yer almaktadır²⁸³.

Yeni Zelanda İnsan Hakları Komisyonu (1977), Kanada İnsan Hakları Komisyonu (1977), Avustralya İnsan hakları Komisyonu (1986)²⁸⁴, Macaristan Ulusal ve Etnik Azınlıkların Hakları Parlamento Komisyonu, Belçika Eşit Fırsatlar ve Irkçılığa Karşı Merkez, Hollanda Eşit Muamele Komisyonu, İsviçre Irkçılığa Karşı Federal Komisyon bu modelde oluşturulmuş UİHK'lerdir. "Bu modeldeki UİHK'ler, daha çok yönetim sistemleri geleneksel olarak oturmuş, insan hakları normları yerleşik ancak çeşitli sebeplerle süregelen ayrımcılık uygulamaları yaşayan ülkelerde kurulmaktadır"²⁸⁵.

1.3.5.1.2 Danışma Komitesi Modeli

Danışma Komitesi modeli (Advisory Committee Model) UİHK'lerde, genellikle insan hakları komisyonlarında var olan eğitim ve bilinç artırma faaliyetleri daha geride kalmakta, bu model daha çok sivil toplum ve hükümet arasında iletişimi sağlama işleviyle öne çıkmaktadır²⁸⁶. İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik geliştirilen politikalara ve oluşturulan mevzuata dair görüş bildirerek alana katkı sağlamaktadırlar²⁸⁷. Danışma niteliğinin ön planda olması nedeniyle genellikle şikâyet başvurusu almazlar. Hükümete uzman tavsiyesi sağlamak ve insan hakları konularında çalışmalar sunmak başlıca görevleridir²⁸⁸. Çok üyeli yapıda olup, üyelerin kompozisyonu insan hakları komisyonu modeline göre daha kapsamlıdır²⁸⁹. Akademisyenler, hükümet dışı kuruluşlar, insan hakları uzmanları ve resmi

²⁸² <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet19en.pdf>, Erişim Tarihi: 11/05/2016

²⁸³ Açık, s. 71

²⁸⁴ 1977 yılında kurulan İnsan Hakları ve Eşit Fırsatlar Komisyonu daha sonra bu adı almıştır.

²⁸⁵ Açık, s. 73

²⁸⁶ Pohjolainen, s. 15

²⁸⁷ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 25- 26

²⁸⁸ Pohjolainen, s. 15

²⁸⁹ Kjørum, Morten, National Human Rights Institutions Implementing Human Rights, Danish Institute for Human Rights, 2003, s. 8

görevlileri kapsayacak kadar geniş kesimden insanın komitede görev aldığı görülmektedir²⁹⁰.

İlk Danışma Komitesi²⁹¹ örneği, Francopan ülkelerde²⁹² danışma komitesi modelinin yayılmasına öncülük ederek, BM'nin 1946 tarihli tavsiye kararı üzerine 1947 tarihinde Fransa'da kurulan, "Uluslararası Hukuku Kanunlaştırma Danışma Komitesi" olup, daha sonra 1984'te bu kurum Fransız İnsan Hakları Ulusal Danışma Komisyonu'na dönüşmüştür²⁹³. Fransız modeli olarak da adlandırılmaktadır²⁹⁴.

Fas İnsan Hakları Danışma Konseyi (Human Rights Advisory Council) devlet başkanlığı kararnamesiyle oluşturulmuş bir uzmanlık kurumudur.²⁹⁵ 2003 yılında UKK'ya üye on altı üye içinde "Fransız modeline" en uygun kurum olarak gösterilmiştir²⁹⁶. Lüksemburg, Fransa ve Yunanistan bu modelde kurulan kurumlara sahip ülkelerdir²⁹⁷. Yunanistan Ulusal İnsan Hakları Komisyonu, Katar Ulusal İnsan Hakları Komitesi (National Human Rights Committee) ve Cezayir Ulusal İnsan Hakları Komitesi diğer örneklerdir.

Türkiye'de TİHK'in kurulmasından önce faaliyet gösteren İnsan Hakları Danışma Kurulu, bu yapıyla oldukça benzerlik göstermektedir. Bireysel başvuru almaması, çok üyeli yapıda olması, akademisyen, insan hakları uzmanları, hükümet temsilcileri ve HDÖ temsilcilerinden oluşan geniş bir yelpazeye sahip olması gibi özellikleri danışma komitesi modeline yakın bir modelin benimsendiğini göstermektedir²⁹⁸. Fakat İnsan Hakları Danışma Kurulu'nun yürütme bünyesinde oluşturulması sebebiyle bağımsızlık açısından UİHK olarak görülemeyeceği düşünülmektedir.

²⁹⁰ Pohjolainen, s. 16

²⁹¹ Fransız modeli olarak da adlandırılır. (Aydın, s. 11)

²⁹² Veya Frankofon; İlk 1880 yılında kullanılmaya başlanan bu terim, daha çok Fransızca konuşulan bölgeleri ifade etmek için kullanılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.francophonie.org/-Qu-est-ce-que-la-Francophonie-.html>, Erişim Tarihi: 12/05/2016, http://www.turkishstudies.net/Makaleler/2006832416_G%C3%BCm%C3%BC%C5%9FH%C3%BCseyi_n-fr.pdf, Erişim Tarihi: 12/05/2016

²⁹³ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 45

²⁹⁴ Pohjolainen, s. 15

²⁹⁵ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 194

²⁹⁶ Pohjolainen, s. 15, 68. dipnot

²⁹⁷ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 26

²⁹⁸ Açık, s. 79

1.3.5.1.3. Enstitü Modeli

İnsan Hakları Kurumu modeli (Human Rights Institutes) veya diğer adıyla enstitü modeli²⁹⁹, ulusal kurumlara ilişkin bilincin artmasıyla beraber ulusal düzeyi aşan çabaların ortaya çıkmasının ardından, nihayetinde BM tarafından kabul edilen Paris Prensipleriyle birlikte ortaya çıkmıştır. Bu model iyi işleyen insan hakları kurumlarına sahip olan ve bunlara ek olarak görev alanları çakışacak yeni yapılar oluşturmak istemeyen devletler için cazip bir seçenek olarak görülmektedir³⁰⁰.

Bu model toplumun geniş kesimlerinin temsiline olanak sağlayan çoğulcu yapısı ve şikâyet başvurularını almaması özelliğiyle danışma komitesi modeliyle benzerlik göstermektedir. Fakat üyelerin karar alma süreçlerine doğrudan katılamaması, sadece karar alma süreçlerindeki genel politikayı belirleyebilme yetkilerinin bulunması bakımından Danışma Komitesi modelinden ayrılmaktadır³⁰¹.

İnsan Hakları Kurumu modelinde kurulan kurumların faaliyetleri, insan hakları uygulamalarını izlemek, araştırmalar yapmak, eğitim ve insan hakları konusunda farkındalık oluşturmak gibi faaliyetlerle sınırlı olmaktadır³⁰². Bu model daha çok işleyen ulusal kurumlara sahip ülkelerde ikincil nitelikteki kurumlar olup, şikâyet alma ve inceleme yetkisiyle donatılmamıştır³⁰³.

2001 yılında kurulan Almanya İnsan Hakları Kurumu, 2001 yılında kurulan Norveç İnsan Hakları Merkezi, 2002 yılında Danimarka İnsan Hakları Merkezi'nin yerine kurulan Danimarka İnsan Hakları Kurumu bu modelin temsilcisidir. Bunlardan sadece Danimarka İnsan Hakları Kurumu UKK tarafından Paris Prensiplerine uygun

²⁹⁹ Akademik literatürde Enstitü modeli olarak da kullanılmaktadır. (Bkz. Oğuşgil, s. 27; Pohjolainen, s. 17)

³⁰⁰ Aydın, s. 16

³⁰¹ National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities, United Nations Publication, New York and Geneva, 2010, s. 19

³⁰² Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 27

³⁰³ Kjærum, s. 8

ulusal kurum olarak kabul edilmektedir³⁰⁴. Bundan başka, Hollanda, Slovakya, Romanya'da da insan hakları kurumu modeline uygun UİHK'ler oluşturulmuştur³⁰⁵.

1.3.5.2. Ombudsman Modeli

Önceleri görev alanı kötü yönetimin önlenmesiyle sınırlı olan ombudsmanlık kurumlarının görev alanı daha sonra insan haklarına saygılı devlet anlayışının gelişmesiyle beraber hak ve özgürlüklerin korunmasını da içine alarak genişlemiştir³⁰⁶. Bu genişlemeyle farklı tür ve modellerde ombudsmanlık kurumları ortaya çıkmıştır.

Ombudsman modeli UİHK'ler³⁰⁷, klasik ombudsman modeli, insan hakları ombudsmanı modeli ve ihtisas ombudsmanı modeli olarak üçe ayrılmaktadır. Ombudsman modeli kurumların belirleyici özelliği bireysel başvuru alması ve başvuruları inceledikten sonra verilen kararların tavsiye niteliğinde olmasıdır. Ombudsmanın araştırma ve incelemeleri sonucunda teklif ettiği tazmin/telafi çeşitleri, özür dilenmesi, mali tazmin veya ödemede bulunulması ve takdire bağlı kararların gözden geçirilmesi olmak üzere üç şekilde gerçekleşebilmektedir³⁰⁸.

İcrai olmayıp istişari mahiyet arz eden kararlar³⁰⁹ ombudsmanlık kurumunun zayıf tarafı olarak görülmemelidir³¹⁰. Ombudsmanın verdiği kararların bağlayıcı olmaması, yargıdan ayrılan en önemli yönüdür. Bağlayıcı olmayan kararların etkililiğini sağlamak için farklı uygulamalar mevcuttur. Kararlara uyulmadığında ilgili kişi hakkında disiplin soruşturması açılmasını talep etme, konuyu yargıya taşıma, davaya

³⁰⁴ Pohjolainen, s. 17

³⁰⁵ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 27

³⁰⁶ Çakmak, Caner, Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye'de Yeri ve Önemi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2008, s. 22

³⁰⁷ Ayrı bir bölüm başlığı altında ayrıntılı olarak inceleneceğinden bu başlık altında ombudsman modeli hakkında detaylı bilgi verilmeyecektir.

³⁰⁸ Ataman, Ombudsman ve Temiz Toplum, Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, S. 14, 1997, s. 786

³⁰⁹ Keskin, s. 124

³¹⁰ Diamandouros, P. Nikiforos, Modern Bir Demokrasi İçinde Kamu Denetçiliği, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 30

müdahil olma bunlardan bazılarıdır³¹¹. Mahkemelerde dava açma yetkisi ombudsmana halkın avukatı konumunda olması sebebiyle verilmektedir³¹². Parlamento ombudsmanı genel ve özel raporla yasama organını bilgilendirmektedir³¹³.

Ombudsman denetimi formalitelere sahip olmaması, ücretsiz ve ulaşılabilir olması, hukuka uygunluk denetiminin yanında hakkaniyet denetimi de yapabilmesi, kararlarının tavsiye niteliğinde oluşu, bağımsız ve tarafsız şekilde çalışmalarını sürdürmesi gibi yönlerden diğer denetim yollarından ayrılır. Haklar kültürünün yerleşmesi için halkı bilgilendirme, kampanyalar hazırlama gibi yöntemler kullanabilmesi de ombudsmanlığın esnekliğini göstermektedir. Ayrıca, ombudsmanlığın her devlette başarılı bir şekilde uygulanması mümkün olmayabilir. Bunda, ülkedeki insan hakları kültürünün ve bürokratik alışkanlıkların payı büyüktür. Klasik ombudsmanların insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacı taşımamaları sebebiyle UİHK olarak nitelendirilemeyeceği Oğuşgil tarafından ileri sürülmektedir³¹⁴. İnsan hakları ombudsmanlarının ise idarenin kötü yönetimine ve insan hakkı ihlallerine karşı hukuki koruma sağlamaları bakımından komisyon modeli kurumlar ile klasik model ombudsmanlık kurumlarının karışımı yetkilere sahip olduğundan, ombudsmanlık kurumları içinde insan hakları ombudsmanı modeli kurumların UİHK olarak kabul edilebileceği belirtilmektedir³¹⁵. Ancak insan haklarının korunması konusunda açıkça yetkilendirilmiş olmamakla birlikte, klasik modeldeki ombudsmanlık kurumlarının şikayet alma ve bu şikayetleri inceleme yoluyla insan haklarının korunması işlevine yönelik yetkilere sahip oldukları söylenebilir.

Paris Prensiplerinde, “Yargı gücü olsun-olmasın insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla yükümlü diğer organlarla (özellikle de ombudsman, arabulucu ve buna

³¹¹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 43; Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 22-23

³¹² Tayşi, İsmet, Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Sayıştay Dergisi, S. 25, Nisan-Haziran 1997, s. 107

³¹³ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet19en.pdf>, Erişim Tarihi: 11/05/2016

³¹⁴ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 21

³¹⁵ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 23

benzer organlarla) karşılıklı olarak danışma ilişkileri sürdürülmelidir”³¹⁶ ifadesi dolayısıyla doktrinde ombudsmanlık kurumlarının UİHK yapısının dışında tutulduğu ifade edilmektedir³¹⁷. İlgili bölümden ombudsmanın ayrı bir kategoride ele alındığı anlaşılmaktadır. Fakat uygulamadan ve Paris Prensiplerine uygunluğun değerlendirmesini yapan UKK’nın akreditasyon değerlendirmelerinden ombudsman modeli kurumların UİHK olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır.

1.3.6. Ulusal İnsan Hakları Kurumlarına İlişkin İlkeler: Paris Prensipleri

Paris Prensipleri UİHK’ler için minimum asgari standartlar belirlemeye yönelik bir çalışmanın ürünüdür. Bu nedenle Paris Prensipleri en iyi modeli ortaya koymaktan ziyade kabul edilebilir bir kurumun asgari gerekliliklerini ortaya koymaktadır³¹⁸.

1990’lı yıllara kadar çeşitli girişimler mevcut olsa da genellikle idari ve yargısal mekanizmaların ulusal çapta yeterli olduğu fikri kabul görmüştür³¹⁹. 90’lı yıllarda insan haklarının korunmasına olan ihtiyacın ortaya çıkması, ulusal çapta birtakım yeni yöntemlere başvurmayı zaruri hale getirmiştir. Yetki alanlarının genişliği, hem yasama, hem yargı hem de yürütmeye ilgili görevler üstlenmesi sebebiyle pek çok hükümet açısından çelişkili görülmüş olabileceğinden, güçler ayrılığı sisteminin uygulandığı ülkelerde UİHK’lerin yaygınlaşması Paris Prensiplerinin BM tarafından onaylanmasından sonra gerçekleşmeye başlamıştır³²⁰.

Ulusal kurumlar kurulması için ülkelere rehber ilkeler sunma amacı, Paris Prensiplerinin 1993 yılında BM Genel Kurulunca kabul edilmesinin başlıca nedenidir. Paris Prensipleri “Yetkileri ve Görevleri”, “Oluşturulma Biçimleri ve Bağımsızlık ile Çoğulculuk Güvenceleri”, “İşleyiş Biçimleri” ve “Yargı Kurumlarınıninkine Benzer Yetkileri Olan Kuruluşların Statüsüne İlişkin Ek İlkeler” olmak üzere 4 bölümden

³¹⁶ Paris Prensipleri İşleyiş Biçimleri bölümü

³¹⁷ Lindsnaes, Birgit/ Lindholt, Lone/ Yigen, Kristine, National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers, The Danish Centre for Human Rights, Denmark, 2001, s. 2

³¹⁸ Eren, Abdurrahman, Ulusal İnsan Hakları Kurumları (İyi Uygulama Örnekleri ve Deneyim Paylaşımı) Uluslararası Konferansı, s. 36

³¹⁹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 111

³²⁰ Pohjolainen, s. 4

oluşmaktadır. “Yargı Kurumlarınıninkine Benzer Yetkiler”den kasıt UİHK’lerin yarı yargısal yetkileri olup, bu yetkiler seçimlik niteliktedir.

BM Genel Kurulunda kabul edilen Paris Prensipleri bağlayıcı nitelik taşımamakta, uyulmaması ne ulusal ne de uluslararası hukukta bir sorumluluk doğurmamaktadır. Bağlayıcı kararlar alamamasına rağmen BM Genel Kurulu kararlarına itibar edilmesi, BM’nin evrensel ölçekte en geniş katılımlı bir organ olmasından ve bu niteliğinin BM’ye meşruiyet kazandırmasından kaynaklanmaktadır³²¹. Paris Prensipleri UİHK’lere sahip ülkeler nezdinde siyasi ve ahlaki ağırlık kazandığından, bu ilkelerle uyumu gözetecek mekanizmalar oluşturularak ve birtakım uluslararası sözleşmelerde ve AB mevzuatında da Paris Prensiplerine atıf yapılarak³²² Paris Prensipleri bir nevi manevi yaptırım aracı olarak kullanılmaktadır³²³.

Paris Prensipleri ile ülkelere bir modelin benimsenmesi zorunluluğu getirilmemekte, ülkeler kendi hukuki ve siyasi geleneklerini dikkate alarak kendilerine en uygun modelin ülkelere uyarlanması yolunu tercih etmektedir. Fakat uluslararası insan hakları sisteminde, uluslararası standartlara uygun olmayan kurumlar, UİHK olarak kabul edilmemektedir³²⁴. Model zorunluluğu getirmemesine karşın ombudsman modeli kurumların Paris Prensiplerinin aradığı şartları tam olarak karşılayamadığı görülmektedir. Bunda Paris Prensiplerinin mevcut komisyon modeli UİHK’lerden ilkeler çıkarılarak hazırlanması etkili olmuştur. Bu nedenle Paris Prensiplerinin model farklılıkları da gözetilerek tek biçimciliğe varmadan esnek bir anlayışla yorumlanması gerekmektedir³²⁵.

Paris Prensipleri standartlarında bir kurumun varlığı için aranan temel şartlardan en önde geleni bağımsızlık özelliğidir. Paris Prensiplerinde bağımsızlık hükümete karşı bağımsızlık olarak düşünülmüş, yasama organına karşı bağımsızlık olarak düşünülmemiştir. Bu vurgu, bakanlıkların temsilcilerine kurumda yer verildiği

³²¹ Erçin, s. 30

³²² Paris Prensiplerine atıf yapan AB mevzuatı hakkında bkz. Baykal, s. 102-103

³²³ Pohjolainen s. 9

³²⁴ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 481

³²⁵ Eren, Abdurrahman, Ulusal İnsan Hakları Kurumları (İyi Uygulama Örnekleri ve Deneyim Paylaşımı) Uluslararası Konferansı, s. 36

takdirde, temsilcilerin tavsiye yetkisi ile sınırlı olarak yer alabileceklerine dair ifadeden anlaşılmaktadır. Yine, mali özerklik de bağımsızlığı sağlamada UİHK'ler için bir güvence olarak öngörülmüştür³²⁶. Ayrıca, ulusal kurumların yetki alanının ve yetkilerinin anayasal ya da bir yasal metinde düzenlenmesi, devlet tarafından finanse edilmeleri ve çoğulcu yapıda oluşturulmaları da Paris Prensiplerinde üzerinde durulan önemli konulardandır³²⁷.

1.3.6.1 Paris Prensiplerine Uygunluk Ölçütü: Akreditasyon

Bir ulusal kurumun uluslararası alanda UİHK olarak kabul edilebilmesi ve paydaş olarak görülebilmesi Paris Prensiplerine tam uygunluğu gösteren A statüsünde bir ulusal kurum olmasına bağlıdır³²⁸. Nitekim BM İnsan Hakları Konseyi'ne üye seçiminde A statüsüne sahip UİHK'lere danışılmakta ve kendilerine konsey toplantılarına gözlemci statüsünde katılma imkânı sağlanmaktadır. Bunun yanında, "evrensel periyodik izleme mekanizması" kapsamında ulusal kurumlara güvenilir bilgi kaynağı olarak bakılmakta ve paydaş raporu sunma imkânı verilmektedir³²⁹. Ayrıca UİHK'ler antlaşma taslaklarının yazımı süreçlerine katılarak uluslararası hukukun oluşumuna katkı sağlayabilmektedir³³⁰. UKK'nın üyelik için Paris Prensiplerine uygunluğu gözetmesi, sözleşme içi ve sözleşme dışı denetim mekanizmalarında Paris Prensiplerine atıf yapılması, Paris Prensiplerinin uluslararası hukuk açısından tavsiye niteliğini aşan bir önemi olduğunu göstermektedir³³¹.

BM Genel Kurulu, periyodik olarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik olarak gözlemlerde bulunmakta ve değerlendirmelerini kararlarıyla kamuoyuyla ve üye ülkelerle paylaşmaktadır. BM Genel Kurulu ilk olarak 5 Temmuz 2012 tarihli 20/14 sayılı, devamında 13 Haziran 2013 tarihli 23/17 sayılı, 25 Eylül

³²⁶ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 105

³²⁷ Pohjolainen, s. 3

³²⁸ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 484

³²⁹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 482; Birincioglu, s. 51

³³⁰ 2014 Yıllık Raporu, s. 254

³³¹ Çelikyay, s. 470

2014 tarihli 27/18 sayılı ve 17 Aralık 2015 tarihli 70/163 sayılı kararlarıyla ulusal kurumların durumuna ilişkin kanaatlerini aktarmıştır³³².

Paris Prensiplerinin genel ve geniş bir çerçeve öngörmesi, bir UİHK için tüm şartların karşılanmasını zor kılarsa da, her UİHK için uygulanabilir bir çerçeve sunması bakımından önem taşımaktadır³³³. Bunun yanında, doktrinde Paris Prensiplerinin asgari ölçütler öngörmesine rağmen bunun karşılanması zor azami bir programa dönüştüğü, ancak alternatif ilkeler kabul edilene kadar mevcut ilkelerin geçerliliğini koruyacağı ifade edilmektedir³³⁴. Bunun yanında, standartların geniş bir çerçeve çizmesi ve ulusal kurumların Paris Prensiplerine uygunluğu ele alınırken bu ilkelere tam anlamıyla uyulup uyulmadığına karar verilirken objektif davranmanın zorluk oluşturması da derecelendirmelerde dezavantaj oluşturmaktadır³³⁵. Bu durum asgari standartlara uygunluk değerlendirmesi yapılırken çoğu zaman asgari standartların çitasının aşılması ve derecelendirmelerin bir yaptırım olmamasına karşın ülkelerin bunu bir zorunluluk gibi algılayabilmesi gibi riskleri barındırmaktadır.

1.3.6.2. Paris Prensipleri Kontrol Mekanizması: Uluslararası Koordinasyon Komitesi

Rehber ilkeler olarak kabul edilen Paris Prensiplerinin uluslararası standartlar belirleme amacı bulunduğundan, zamanla bu ilkelere uyumu gözetecek bir oluşuma ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyacın karşılanması için UKK kurularak, ulusal kurumların üyelerinden oluşan bir üye yapısı içinde Paris Prensiplerine uygun olup olmama durumu değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bu değerlendirme süreci sonrasında da ülkelerin ulusal kurumları derecelendirilerek, Paris Prensiplerine uygun olarak kurulup kurulmadığı hususunda bilgi sahibi olunması sağlanmaktadır.

UİHK'lerin uluslararası standartlara uygunluğunun denetimini, Paris Prensiplerinin uygulanmasını takip ve teşvik amacıyla faaliyet gösteren, BM tarafından faaliyetleri

³³² <http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/UNNY/Documents/A.RES.70.163%20EN.DOCX>, Erişim Tarihi: 09/03/2017

³³³ Açık, s. 65

³³⁴ Açık, s. 67

³³⁵ Pohjolainen, s. 11

teşvik edilen UKK yapmaktadır³³⁶. Üyeleri, tüzel kişiliğe sahip ve bağımsız UİHK'lerden oluşan UKK, İsviçre Medeni Kanunu'na göre faaliyet gösteren, merkezi Cenevre olan, kâr amacı gütmeyen uluslararası dernek statüsünde olup³³⁷, BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği himayesinde görev yapmaktadır³³⁸. UKK, UİHK'ler için ilk akreditasyon değerlendirmesini 1999 yılında yapmıştır³³⁹.

UKK'nın görevleri arasında, Paris Prensiplerine uygun olarak kurulan ulusal kurumların faaliyetlerini koordine etmek; başta BM olmak üzere, onun organları olan İnsan Hakları Komisyonu ve İnsan Hakları Konseyi ile İnsan Hakları Sözleşmesi'ne taraf olan devletler ve diğer uluslararası kuruluşlarla etkileşim ve işbirliğinde bulunmak; UİHK'ler, bölgesel gruplar ve Bölgesel Koordinasyon Komiteleri arasında işbirliği ve koordineyi sağlamak; üyeler arasındaki iletişimde aracılık etmek; bilgiyi geliştirmek ve yönetmek gibi çeşitli görevler sayılmıştır³⁴⁰. UKK'nın elinde olan en önemli yetki, 2007 yılında BM İnsan Hakları Konseyi'nin gündeminde bulunan her türlü konu hakkında Konsey'in isteği üzerine görüş bildirebilmesi yetkisidir³⁴¹.

UKK'ya, UİHK'ler arasındaki işbirliği ve koordinasyonun sağlanması görevinin dışında, kurumların Paris Prensiplerine uygun olarak kurulmasının desteklenmesi ve güçlendirilmesi amacı doğrultusunda; yeni üyelerin akredite işlemlerini yapmak, periyodik olarak mevcut üyelerin akreditasyon durumlarını gözden geçirerek yenilemek, özel raporlar yoluyla akreditasyon yorumunda bulunmak, tehdit altındaki ulusal kurumlara destekte bulunmak, teknik yardım sağlanmasını teşvik etmek, ulusal kurumların kapasitelerini geliştirmek ve güçlendirmek için eğitim fırsatı sağlamak gibi girişimlerde bulunma yetkisi verilmiştir³⁴².

³³⁶ <http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>, Erişim Tarihi: 31/03/2016

³³⁷ Tam adı; "Association International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights".

³³⁸ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 89; BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, UKK'nın sekreteryası olarak çalışmaktadır.

³³⁹ Kirsten Robert, s. 227'den aktaran Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 81

³⁴⁰ Komitenin görev alanı hakkında daha geniş bilgi için bkz. UKK Tüzüğü, md. 7/1

³⁴¹ Eşsiz, para 13

³⁴² Bkz. UKK Tüzüğü 7. Maddesinin 2. Fıkrası "Association International Coordinating Committee Of National Institutions For The Promotion And Protection Of Human Rights Statute",

UKK, ulusal kurumların Paris Prensiplerine uygunluğu kapsamında geliştirilmesi ve güçlendirilmesi ile ulusal kurumlara öncülük etme fonksiyonlarını yerine getirmektedir³⁴³. Komite bünyesinde Asya Pasifik, Afrika, Amerika ve Avrupa olmak üzere 4 bölgesel oluşum (alt bölge grubu) göze çarpmaktadır³⁴⁴. Her bölgesel grup kendi bölgelerinden belirlenen A statüsüne sahip 4 ÜİHK tarafından temsil edilmektedir. UKK Bürosu 4 bölgeden seçilecek 4 temsilci ile toplamda 16 kişilik bir gruptan oluşmaktadır. Komite Tüzüğü'ne göre UKK'nın üç yılda bir ÜİHK'lerin uygulama usulleri konusunda uluslararası konferans düzenlemesi mümkündür³⁴⁵.

BM İnsan Hakları Komisyonu'nun 2005/74 sayılı kararıyla, Akreditasyon Alt Komitesi (The Sub-committee on Accreditation - SCA)³⁴⁶ kurulmuştur³⁴⁷. BM İnsan Hakları Komisyonu gözetiminde akreditasyon yönetimini gerçekleştiren Alt Komite, akreditasyon başvurusu yapan ülkelerle ilgili değerlendirmelerini UKK Bürosuna sunmakta, son kararı UKK Bürosu vermektedir³⁴⁸.

UKK Tüzüğü'nün 10. Maddesinde, UKK'ya başvuru şartları ve usulleri düzenlenmiştir. Bu kapsamda, akredite olmak isteyen bir ÜİHK'in, UKK başkanına başvuru yapması gerekmektedir. Ayrıca, UKK Sekreterliği aracılığıyla yapılacak başvurularda aşağıda belirtilen bilgi ve belgeler yer almalıdır:

- Kurum kanunu veya kurumun kurulduğunu, yetkilendirildiğini gösteren resmi ya da basılı materyallerin bir örneği,
- Organizasyon şeması, kurumda çalışan uzman personelin kimlerden oluştuğu ve kurum bütçesini gösteren belgeler,
- Kurumun en güncel yıllık raporu veya yıllık rapora eşdeğer nitelik taşıyan belgenin resmi veya basılı formata sahip örneği,

<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Statute/ICC%20Statute%20as%20amended%20at%20OICC%2025.pdf>, Erişim Tarihi: 04/04/2016

³⁴³ UKK Tüzüğü, "Section 3: Purpose", md. 6

³⁴⁴ UKK Tüzüğü, "Section 7: Regional Grouping of Members", md. 31/1

³⁴⁵ UKK Tüzüğü, "Section 3: Purpose", md. 8

³⁴⁶ Bundan sonra Alt Komite olarak kullanılacaktır.

³⁴⁷ Tam adı; The Accreditation Subcommittee of the International Coordinating Committee of National Institutions (Ulusal Kurumlar Uluslararası Koordinasyon Komitesi Akreditasyon Alt Komitesi)

³⁴⁸ UKK Tüzüğü, md. 12.

- Paris Prensiplerine uygun bir kurum olup olmadığı bilgisini içeren ayrıntılı açıklama veya hangi sebeple uygun bulunmadığı bilgisini ve uyum sağlamaya yönelik herhangi bir öneri varsa bunun bilgisi.

UKK Akreditasyon Alt Komitesi'nin hazırladığı rapor sonrasında, akreditasyon başvuruları için sunulan yazılı kanıtlar da dikkate alınarak, BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği himayesinde ve işbirliğinde UKK Bürosu tarafından akreditasyona ilişkin karar verilmektedir³⁴⁹. UKK Alt Komitesi ile UKK Bürosu'na, başvuru süreçlerini kolaylaştırmak ve daha adil bir sonuca varabilmek için başvuru UİHK ile görüşerek daha kolay başvuru usulleri benimseyebilmesi imkânı verilmiştir³⁵⁰.

Akreditasyon derecelendirmesi 5 yılda bir gözden geçirilmektedir³⁵¹. Ülkelerin akreditasyon durumları her zaman değişebileceğinden, bu durum ülkelerin Paris Prensiplerine uygunluk açısından sürekli bir uyumlulaştırma çabası içinde olmalarını teşvik edici mahiyettedir. Ayrıca, Alt Komite'nin yaptığı periyodik gözden geçirme uygulamasından önce UİHK'lerin yapısında Paris Prensiplerine uygunluğu etkileyecek bir değişikliğin gerçekleşmesi halinde, bu durum ilgili UİHK tarafından başkana iletilmelidir. Bundan başka, daha önce A statüsünde akredite edilmiş bir kurumun, sonradan Paris Prensiplerine uygunluğundan kuşku duyulursa, UKK Başkanının veya Alt Komite üyelerinden herhangi birinin, UİHK'in statüsünün değiştirilmesi için girişimde bulunma hakkı vardır. İlgili UİHK'in A statüsünün sona

³⁴⁹ UKK Tüzüğü, md. 11/1; Başvuruyu inceleyen Alt Komite tavsiyesiyle birlikte başvurusunu UKK Bürosuna iletir. Aynı zamanda Alt Komite başvurana da tavsiyesini ileterek bu konudaki düşüncesini sorar. Başvurucu 28 gün içinde herhangi bir öneriyle Alt komitenin önerisine karşı çıkabilir. Böyle bir durumda itiraz edilen hususlar UKK Bürosu tarafından incelenir. Herhangi bir UKK Bürosu üyesi başvuranın önerisine katılmazsa 20 gün içinde Alt Komite başkanına ve UKK Sekreterliğine itirazını bildirebilir. UKK Sekreterliği derhal itirazın netliğe kavuşması için gerekli bilgilerle birlikte tüm UKK Bürosu üyelerini bilgilendirir. Bu itiraz en az iki bölgesel grubun üyelerinden oluşan en az 4 UKK Bürosu üyesi benzer şekilde karşı çıkarsa bu öneri gelecek UKK Bürosu toplantısında karara bağlanır. Bu toplantıda aynı şekilde en az iki bölgesel grubun üyelerinden oluşan en az 4 UKK Bürosu üyesi itiraz etmezse başvuranın önerisi kabul edilir. UKK Bürosunun kararı kesin nitelik taşır. Akreditasyon başvurusunda bulunan UİHK'in herhangi bir zamanda tekrar başvuruda bulunması engel bir şart bulunmamaktadır. Kurum tekrar başvuruda bulunursa bu konu Akreditasyon Alt komitesinin gelecek toplantısında görüşülür. (UKK Tüzüğü 12. Madde)

³⁵⁰ UKK Tüzüğü, md. 11/2

³⁵¹ UKK Tüzüğü, md. 15

erdirilmesine karar verilirse, bu kararın icrası, UİHK'in 1 yıl içinde söz konusu aykırılığı gidermemesi halinde uygulanır³⁵².

Bir ülkede birden fazla UİHK oluşturulması uluslararası toplum bakımından kabul edilmekle birlikte UKK nezdinde tek bir UİHK'in muhatap alındığı; bir ülkeden iki kurumun da UKK tarafından akredite edilmesinin önünde engel bulunmamakla birlikte sadece bir kurumun uluslararası alanda yetkilendirildiği görülmektedir³⁵³. Bu durum UKK nezdinde UİHK'lerin devletin insan hakları standartlarına uyum sağlamasını ve sözleşmesel yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlayacak paydaşlar olarak görüldüğünün bir göstergesidir. Fransa örneğinde komisyon modelinde oluşturulan Fransız İnsan Hakları Ulusal Danışma Komisyonu UKK tarafından A statüsünde akredite edilirken, ombudsmanlık modelinde oluşturulmuş bir kurum olan Hakların Savunucusunun UKK tarafından akredite edilmemiş olmasının bu sınırlılığın bir sonucu olduğu şeklinde değerlendirilebilir³⁵⁴.

UKK'ya yapılan başvurular değerlendirilirken, Paris Prensiplerinin esnek yorumlanması yönünde bir eğilim mevcuttur. Bu durum uygulamada, özellikle komisyon ve ombudsman modeli ulusal kurumlarla ilgili değerlendirmelerde karşımıza çıkmaktadır. UKK değerlendirmelerinde, UİHK modellerini de dikkate alarak her model için ayrı ayrı akreditasyon incelemesi yapmaktadır. Paris Prensiplerinin katı yorumlanması halinde, özellikle ombudsman modeli kurumlar için akredite edilme zorlaşacak ve bu modeldeki kurumlar için UİHK çatısı altına girme elverişli bir yol olmaktan çıkacaktır³⁵⁵. UKK'nın esnek yorum olarak nitelendirilebilecek bir uygulamasında, Alman Ulusal İnsan Hakları Kurumu, parlamento kararı ile kurulmasına rağmen A statüsüne sahip bir UİHK olarak kabule devam edilmektedir³⁵⁶.

³⁵² UKK Tüzüğü, md. 18/1

³⁵³ Eren, Abdurrahman, Ulusal İnsan Hakları Kurumları (İyi Uygulama Örnekleri ve Deneyim Paylaşımı) Uluslararası Konferansı, s. 51

³⁵⁴ Bu durumun Fransa'da ombudsmanlık kurumu tarafından UKK'ya akreditasyon başvurusunun yapılmamış olmasından kaynaklandığı da düşünülebilir.

³⁵⁵ Birincioğlu, s. 46

³⁵⁶ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 177

UKK tarafından ülkelere, en iyi uygulama (best practise) olarak A statüsü, kabul edilebilir (acceptable) uygulama olarak B statüsü ve kabul edilemez (unacceptable) uygulama olarak C statüsü verilerek derecelendirme yapılmaktadır³⁵⁷. Yapılan bu akreditasyon işlemi Paris Prensiplerine uygunluğu yansıttığının yanında, ulusal kurumların prestij kazanmasını da sağlamaktadır³⁵⁸. UKK tarafından ombudsman modeli ve komisyon modeli ulusal kurumlar için kendi özel şartlarından dolayı esnek yorum ilkesi çerçevesinde akreditasyon incelemesi yaptığından, A statüsünde akreditasyon alan her kurumun uluslararası standartlara uygunluk bakımından "en iyi uygulama" örneği oluşturduğu söylenemez³⁵⁹.

Akreditasyon derecelendirmesi yapılırken birtakım kriterler üzerinden değerlendirme yapılmakta ve ülkelerin uluslararası standartlara uygun olup olmadığına aşağıdaki gibi karar vermektedir. A Statüsüne sahip UİHK'ler, oy hakkına sahip üye olarak kabul edilmekte olup, bu kurumun Paris Prensipleriyle tam uyumlu olduğu kabul edilmektedir. B Statüsüne sahip UİHK, oy hakkına sahip değildir. Paris Prensiplerine kısmen uygun veya uyumlu olup olmadığına karar verilebilmesi için yeterli bilgiyi Komiteye sunamamış kurumu ifade etmektedir. C Statüsüne sahip UİHK ise Paris Prensiplerine uygun olmayan bir kurum olarak kabul edilmektedir³⁶⁰.

UKK'nın akreditasyon incelemesi yaparken temel aldığı metinler, başta Paris Prensipleri, devamında UKK Tüzüğü ve 2006 yılında kendisinin kabul ettiği "Genel Gözlemler" metnidir³⁶¹. Bunun yanında BM İşkence ve Engelli Sözleşmelerinde öngörülen önleme mekanizmaları da değerlendirme kapsamında kabul edilmektedir³⁶². UKK akreditasyon değerlendirmelerinde Paris Prensiplerine uyumu gözetirken özellikle Paris Prensiplerinin bağımsız olma, yasal veya anayasal zeminde kurulma, olabildiğince geniş yetkilere sahip olma, çoğulculuk, yeterli kaynaklara ve

³⁵⁷ Dünya haritası üzerinde 5 Ağustos 2016 itibarıyla ülkelerin akreditasyon dereceleri ve akreditasyon başvurusu yapmayan ülkeler için bkz.

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/NHRI.pdf>, Erişim Tarihi: 21/11/2016

³⁵⁸ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 484

³⁵⁹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 485

³⁶⁰ "Rules of Procedure for the ICC Sub-Committee on Accreditation", UKK Tüzüğüne ek prosedür kurallarının 5. Maddesi; A, B ve C Statüsüne sahip olan kurumların hak ve yükümlülükleri için bkz. National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities, s. 45

³⁶¹ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 82

³⁶² Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 484

soruşturma gücüne sahip olma gibi kriterleri üzerinden değerlendirme yapmaktadır³⁶³.

UKK'nın 26 Ocak 2016 tarihli akreditasyon statülerine ilişkin verilerine göre, bu tarih itibariyle toplamda 111 ÜİHK akreditasyon değerlendirmesine tabi tutulmuş, 72 ÜİHK A Statüsü, 29 ÜİHK B Statüsü, 10 ÜİHK ise C Statüsünde derecelendirilmiştir³⁶⁴. 5 Ağustos 2016 itibariyle yapılan akreditasyon değerlendirmelerinde, 75 A statüsü, 32 B statüsü ve 10 C statüsü olmak üzere 117 ülke değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bunlardan, 6 Enstitü modeli, 1 Komite modeli, 39 Komisyon modeli, 29 ombudsman modeli A statüsü; 4 Enstitü modeli, 2 Komite modeli, 17 Komisyon modeli, 9 ombudsman modeli B statüsü; 1 Enstitü modeli, 6 Komisyon modeli, 3 ombudsman modeli C statüsü ile derecelendirilmiştir³⁶⁵. B statüsünde akredite edilen Slovenya ombudsmanlık kurumunun A Statüsünde akredite edilmemesinde özel kurumların ombudsmanlığın görev alanında kabul edilmemesi etkili olmuştur³⁶⁶. Bunun yanında çoğulculuğu yansıtmaması, ombudsmanın yardımcılarının parlamento tarafından atanması zorunluluğu ve STK'ların sınırlı katılımı gibi konular kısmi uyumda etkili olan diğer sebeplerdir³⁶⁷. Fakat Polonya ombudsmanlık kurumu özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklar görev alanına girmediğinden sadece idarelere karşı yapılan şikâyetleri incelemesine rağmen UKK tarafından A statüsünde akredite edilmiştir³⁶⁸.

1.4. ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMU OLARAK OMBUDSMANLIK

1.4.1. Ombudsmanlığın Tanımı

³⁶³ Erçin, s. 18

³⁶⁴ Ülkelerin yıllara göre statü durumlarının değişimi hakkında bilgi ve üyeliği askıda olan, üyelikten atılan ülke kurumları hakkında bilgi için bkz. Chart Of The Status Of National Institutions, <http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart.pdf>, Erişim Tarihi: 06/04/2016

³⁶⁵ http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf, Erişim Tarihi: 19/12/2016

³⁶⁶ Eşsiz, para 30

³⁶⁷ Eşsiz, para 61

³⁶⁸ Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayını, Ankara, 2014, s. 141

UİHK çatısı altında yer alan ombudsmanlık müessesesi, oluşum itibarıyla UİHK kavramının ortaya çıkışından daha eski bir geçmişe sahiptir. Bunda, kavramın kurumlara varlık kazandırmasından ziyade, kurumların kavramın oluşturulmasına zemin hazırlaması etkili olmuştur. UİHK'ler uluslararası platformda doğup gelişerek, daha sonra ulusal alana evrilen özelliğe sahip bir modelken, ombudsmanın, İskandinav ülkelerinin kamu yönetimi sistemlerinde gelişerek, ulusal alanlardan uluslararası alana sıçramış bir model olduğu; ombudsmanlığın, başarısı kanıtlanmış özgün bir model olarak ülkeler tarafından kendi tercihleriyle uyarladıkları bir kurumken, UİHK'lerin BM bünyesinde ve kağıt üzerinde geliştirilip özellikle demokrasiye geçiş aşamasındaki ülkelere “telkin edilen” bir yapılanma biçimi olduğu tespiti³⁶⁹, UİHK'ler ile ombudsmanlık kurumları arasındaki en temel farkı ortaya koyması açısından önemlidir.

Ombudsman kelimesinin etimolojik kökenine ilişkin olarak; İsveç dilinde eski bir terim olduğu, “ombud” ve “man” kelimelerinin terkibinden oluşarak vekil, temsilci, sözcü³⁷⁰ veya başkaları için şikâyet yapan kişi³⁷¹ anlamında kullanıldığı bilinmektedir. Genellikle klasik modeldeki ombudsman tanımı yapılmasında ülkelerin siyasal, sosyal, kültürel özelliklerine ve idari yapılarına göre kurumu ülkelerine uyarlamaları sonucu farklı ombudsmanlık türlerinin ortaya çıkmış olması etkili olmaktadır³⁷². Bu durum da ombudsmanın tanımının yapılmasını zorlaştırmaktadır³⁷³.

³⁶⁹ Birincioğlu, s. 67

³⁷⁰ Tayşi, s. 106; Özden, Kemal, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Haziran 2010, s. 24

³⁷¹ Tortop, Nuri, Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması, Amme İdaresi Dergisi, C. 31, S. 1, Mart 1998, s. 3

³⁷² Erdinç, Tahsin, Ombudsman ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği, Legal Yayıncılık, İstanbul, Haziran 2015, s. 38; Bahadır, Oktay, Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırmalı İncelenmesi, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, S. 1, 2010, s. 366

³⁷³ Literatürde yapılmış ombudsman tanımlarına ilişkin daha geniş çalışma için bkz. Parlak, Bekir/Doğan, Kadir Caner, Kamu Yönetiminde Denetim Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun(Ombudsmanın) Uygulanabilirliği, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, s. 79-84

Ombudsman kavramı akademik eserlerde, hem kurumu hem de ombudsman unvanına sahip kişiyi ifade etmek üzere iki anlamda kullanılmaktadır³⁷⁴. Bunun gibi, ombud³⁷⁵, ombudsman, ombudsmanlık, ombudsmanlık kurumu, ombudsmanlık müessesesi farklı kullanımlarla da karşılaşılmaktadır. “Bireylerin bürokratik yapılarla olan ilişkilerinde karşılaştıkları sorunların çözümü amacıyla başvurabildikleri, bürokratik yapılarla ilişkilerde bireylerin yaşadıkları yabancılaşmayı giderme çalışan bir kurum” tanımı³⁷⁶ tanım ihtiyacını karşılamakla birlikte, ombudsmanlığın sadece tek yönüne işaret etmesi bakımından eksik kalmaktadır.

Farklı ülkelerde ombudsmana verilen isim değişmekle birlikte, hukuk literatüründe genellikle ombudsman ismi tercih edilmektedir³⁷⁷. Çeşitli ülkelerde farklı isimlerle kullanılan ombudsman, Fransa’da “Hakların Savunucusu” (Le Defenseur Des Droits)³⁷⁸, İspanya’da “Halkın Savunucusu” (Defensor Del Dueblo), Avusturya ve Romanya’da halkın avukatı, İngiltere’de yönetim için parlamento komiseri, Portekiz’de adalet temsilcisi³⁷⁹, sosyalist ülkelerde prokuratura³⁸⁰, Suudi Arabistan’da mazlumların valisi (Vali el Mezalim), Pakistan’da muhtesip (Wafaqi

³⁷⁴ Erdengi, ombudsmanlık için “bir şahıstan ibaret kurum” tespitinde bulunmaktadır. (Erdengi, Tevfik Bora, Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2009, s. 7)

³⁷⁵ Sarier, ombudsman unvanında yer alan “man” sözcüğünün kadınlar aleyhine yorumlanmaması için çalışmasında kurumu tanımlamak üzere “ombud” kavramını kullanmaktadır. (Sarier, Burcu, Kadın-Erkek Eşitliği Bağlamında Bağımsız Bir Kamu Denetim Kurumu: Ombud(sman), Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2010, s. 5)

³⁷⁶ Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 41; Bir başka tanım, “yönetimi denetleyen, yönetime yabancı olmayan ama yönetime bağlı da olmayan bir kişi” tanımıdır. Uler, Yıldırım, Ombudsman (Kamu Denetçisi), Türkiye’de Kamu Yönetimi, (Editörler: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman), 2. Baskı, Nobel Kitabevi, Ankara, 2012, s. 503

³⁷⁷ Tayşi, s. 109; Özden, s. 24

³⁷⁸ Fransa’da 29 Mart 2011 yılında yapılan kanun değişikliği ile mevcut 4 kurum Hakların Savunucusu (Le Défenseur des Droits) çatısı altında toplanmıştır. Arabulucu anlamına gelen mediateur unvanı değişiklik öncesi dönem için kullanıldığından hâlihazırda Hakların Savunucusu unvanıyla anılmaktadır. Kurum, 1989 yılında “Cumhuriyet Arabulucusu” (Médiateur de la République) adını almıştır (Bkz. Gül, Hüseyin/ KILIÇ, Ramazan, Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Denetçiliği, Sosyal Bilimler Dergisi, S. 49, 2016 Temmuz, s. 189-190).

³⁷⁹ Tortop, Ombudsman Sistemi, s. 4

³⁸⁰ Tortop, Yönetimin Denetlenmesi, s. 39; Baylan, prokürasi kurumunun ombudsman ile bir ilişkisinin olmadığını, bizdeki cumhuriyet savcılığı ile benzer işleve sahip olduğu, İsveç’teki Ombudsman ve Şansölye kurumlarını etkilediği görüşündedir. (Baylan, Ömer, Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1978, s. 93)

Mohtasib)³⁸¹, KKTC’de yüksek yönetim denetçisi şeklinde kullanılırken³⁸², ombudsman tabiri daha yaygın bir kullanıma sahiptir. İsimlendirmelerde kurumların görev alanları, örgütsel yapıları ve faaliyet gösterdikleri geleneksel sistemler etkili olmaktadır³⁸³.

Ombudsmanın dünya çapında genel geçer bir tanımı bulunmamakla birlikte, en basit şekliyle, güvenilir kişi veya temsilci olduğu söylenebilir.³⁸⁴ Yine de yapılan tüm tanımlar, ombudsmanlığın kurum olarak dünya çapında farklı şekillerde uygulanması ve tanımlamaların tamamının var olan kurumlardan ortak özellikler çıkarılarak oluşturulması sebebiyle eksik kalmaktadır³⁸⁵. Bu sebeple, ombudsman kavramının işlevsel hale gelebilmesi için, ombudsmanlık düşüncesinde yatan ideal ilkelerin hayata geçirilmesi büyük önem arz etmektedir³⁸⁶.

Bir tanıma göre “ombudsman, devlet kuruluşlarına, devlet memurlarına ve iş görenlerine karşı duyguları incinmiş olan kişilerin, adaletsizlik, haksızlık ve kötü yönetime ilişkin olarak vaki olan şikâyetlerini kabul eden, bağımsız, tarafsız ve tam anlamıyla özerk bir üst düzey yöneticisinin başında bulunduğu, anayasa veya yasa ile kurulan kamu gözeticisi bir bürodur.”³⁸⁷ Bundan başka ombudsmanın, “halkın şikâyetlerini izleyen memur veya yurttaş ile yönetim arasındaki anlaşmazlıklarda bir çeşit hakem rolü oynamakla görevli bir kimse”, “bir kamu hakemi, kamu kurumları ile vatandaşlar arasında bir arabulucu”³⁸⁸, “halkın şikayetlerini dinleyerek tarafsızca

³⁸¹ Özdemir, Birol, Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu, Adalet Yayınevi, Ankara, Ocak 2015, s. 7

³⁸² Şafaklı, Okan Veli, Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak “Ombudsman” ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış, Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi C. 11, S. 2, 2009, s. 165; Fendoğlu, Kamu Denetçiliği, s. 26-27

³⁸³ Açık, s. 69; Erdengi, s. 7

³⁸⁴ Farklı bakış açılarını yansıtan tanımlar için bkz. Tayşi, s. 106- 107

³⁸⁵ Özel kişiler arasındaki uyuşmazlıkların ombudsman tarafından incelenmesinin mümkün olmadığı doktrinde ifade edilmişse de (Bkz. Erhürman, Ombudsman, s. 88-89), Fransa’da ombudsmanlık kurumu özellikle ayrımcılık konularında özel kişiler hakkında yapılan şikayet başvurularını da kabul etmektedir (İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, s. 26).

³⁸⁶ Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 36

³⁸⁷ Tayşi, s. 107

³⁸⁸ Özden, s. 23

soruşturup yetkililere aktaran yüksek seviyeli müfettiş³⁸⁹ gibi tanımları da mevcuttur. Bu tanımların çoğunda kurum ile kişi birbirinin yerine kullanılmaktadır.

Çalışmamızın konusunu da oluşturan ombudsman modellerine göre ayrı ayrı tanım yapmak gerekirse, klasik ombudsmanlık, idarenin eylem, işlem ve davranışlarını denetleyen, fakat bağlayıcı karar alamayan bir devlet organı³⁹⁰; melez ombudsmanlık ise idarenin eylem, işlem ve davranışlarını denetlerken insan haklarının korunması hususunda açıkça yetkilendirilmiş bağımsız kurum olarak tanımlanabilir.

1.4.2. Ombudsmanlığın Kökeni ve Tarihsel Gelişimi

Ombudsmanlık sisteminin ilk defa bu adla oluşturulması açısından, 1713 yılında İsveç kralı XII. Şarl (Charles veya Karl) tarafından talimatla ombudsman tayin edilmesi milat olarak kabul edilmekteyse de, kralın bu müesseseyi hangi ilhamla ülkesine tatbik ettiği ile ilgili ipucuna talimatında yer vermemiştir³⁹¹. 12. Şarl'ın (Demirbaş Şarl³⁹²) 1709 yılında Rusya ile yaptığı Poltava Savaşında yenilmesi üzerine Osmanlı Devleti'ne sığınması³⁹³, 1709- 1714 yılları arasında Edirne yakınlarında Demirtaş Paşa Konağı'nda ikamet etmesi³⁹⁴, burada Osmanlı kurumlarını inceleme fırsatına sahip olması, kralın gözlemcisi olarak kral adına kamu görevlilerini

³⁸⁹ Altuğ, Yılmaz, Kamu Denetçisi (Ombudsman), İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, İstanbul, 2002, s. 31

³⁹⁰ Erhürman, İnsan Haklarını Koruma Mekanizması, s. 341

³⁹¹ Coşkun/Günaydın, s. 12

³⁹² 12. Şarl beş buçuk yıl Osmanlı himayesinde kalıp, masrafları demirbaş kaleminden ödendiği için "Demirbaş Şarl" olarak anılmıştır. Kayseri milletvekili Yusuf Halaçoğlu bu konuda şu ifadeleri kullanmıştır: "Demirbaş Şarl, 1709 yılında Osmanlı Devleti'ne gelmiş, 1713'te gitmiş. Adamı göndermek istemiş, gitmemiş, her türlü masrafı Osmanlı Devleti'ne, bunun için Osmanlı Devleti ona "Demirbaş" ismini vermiş demirbaşaya kaydettiği için."; Diğer bir değerlendirme de İsveç kralının Demirtaş Paşa Konağı'nda 600 kişilik maiyetiyle birlikte kaldığı için kendisine "Demirbaş" lakabının takıldığıdır. (Demir, Ombudsman Aranıyor, s. 49)

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=21203&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=95

³⁹³ Howard, Charles L., The Organizational Ombudsman: Origins, Roles, and Operations: A Legal Guide, American Bar Association, 2010, s. 3

³⁹⁴ Erhürman, Ombudsman, s. 90; Bu bilgilerden farklı olarak Uler tarafından 12. Şarl'ın Osmanlı Devleti'nde konuk ile tutsak arası bir konumda olduğu, maiyetiyle birlikte misafir edilmesine rağmen o dönemde İstanbul'da esir pazarlarında İsveç'li askerlerin satıldığı, bu durumun Osmanlı Devleti'nin izlediği dış politikanın bir sonucu olarak Ruslarla sorun çıkarmak istememesi ile açıklanabileceği ifade edilmektedir (Bkz. Uler, s. 500)

denetlemesi için 1713 yılında bir talimatla ombudsman atanması ombudsmanlık kurumunun miladı olarak kabul edilmektedir³⁹⁵. Kral talimatla bir kişiyi yokluğunda yönetimin adaletsizlik ve kötü uygulamalarına karşı temsilci olarak atayarak bu kişiyi yasalara uyumu gözetme ve kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlama amacıyla ombudsman olarak görevlendirmiştir³⁹⁶. Bu tarih ombudsmanlığın başlangıcı olarak kabul edilmekle birlikte, modern ombudsmanlığın kökeni olarak İsveç Anayasası'nda ombudsmanlık kurumuna yer verilmesi sebebiyle 1809 tarihi gösterilmektedir³⁹⁷.

Kral adına denetim yapacak bu görevli "Högste Ombudsmannen" (Yüksek Ombudsman) olarak adlandırılmış, görevini yönetilenler çıkarına değil, kral adına yerine getirmiştir³⁹⁸. 1719 yılında kral adına denetim yapan görevlinin adı "Justitiekansler" (Kraliyet Denetçisi) olarak değiştirilmiştir. 1766 yılından itibaren ombudsman atama yetkisi parlamentoya (Rikstag) geçmiştir³⁹⁹. Fakat Kral tarafından atanan kraliyet ombudsmanının (Adalet Şansölyesi) görevine son verilmemiştir⁴⁰⁰. Oluşturulan anayasada parlamento ombudsmanı ile birlikte kral tarafından atanan Adalet Şansölyesi (Chancellor of Justice) görevlendirilerek iki kurum da benzer olarak devletin faaliyetlerinin denetlenmesini sağlamıştır⁴⁰¹. Ombudsman görevlendirilmesinde parlamento lehine denge mekanizması oluşturma amacı rol oynamıştır⁴⁰².

Türk- İslam devlet geleneğinde şikâyet hakkının etkin bir şekilde kullanılması ve tebaanın devlet görevlilerine ilişkin şikâyetlerini daha üst makama iletebilmesi

³⁹⁵ Akademik kaynaklarda ombudsmanlık kurumlarının tarihsel süreci ele alınırken genellikle Kral'ın ombudsman atamasında etkili olan Osmanlı geçmişine değinilmemektedir. İsveç'e özel önem verilmesinde ombudsmanlık adıyla bu müesseseyi kuran ilk devlet olmasının etkili olduğu söylenebilir.

³⁹⁶ Akıncı, Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, s. 266

³⁹⁷ Ataman, s. 780-781

³⁹⁸ Esgün, s. 255

³⁹⁹ Ataman, s. 780

⁴⁰⁰ Diamandouros, Doğu Üniversitesi, s. 28; Kral tarafından atanan ombudsman Adalet Şansölyesi adıyla halen görev yapmakta olup, ombudsman olarak kabul edilmemektedir.

⁴⁰¹ Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 42

⁴⁰² Uler, s. 501

büyük önem verilen uygulamalardan birini oluşturmaktadır⁴⁰³. Adalete verilen önem dolayısıyla, çoğu kez şikâyetin bizzat hükümdara ulaştırıldığı görülmektedir⁴⁰⁴. İslam tarihinde şikâyet hakkı uygulamasına ilişkin ilk örnek olarak⁴⁰⁵ Hz. Peygamberin uygulamaları gösterilmektedir⁴⁰⁶. Kurumsallaşma çabaları Hz. Ömer Devrinde başlamakla birlikte, tam anlamıyla sağlanan kurumsallaşma Abbasiler döneminde hisbe⁴⁰⁷ teşkilatının oluşturulmasıyla gerçekleşmiştir. Abbasiler döneminde hisbenin yanında divan-ı mezalim ve kadilkudat uygulaması görülmekteyken, İslam Devletlerinin çoğunda farklı müesseselere dağıtılan bu görev Osmanlı Devletinde Divan-ı Hümayun uhdesinde toplanmıştır⁴⁰⁸.

Görüleceği üzere, Türk-İslam devlet geleneğince adalete atfedilen değer yansıması olarak ombudsman benzeri birçok kurum ihdas edilmiştir. Ombudsmanlığın taşıdığı misyon itibarıyla bu geleneğin devamı olduğu savı bu sebeple gerçekçi durmaktadır⁴⁰⁹. Ombudsmanlığın kökeninin hangi ülke ve uygulamada olduğunun tespiti için doktrinde farklı değerlendirmeler yapılmıştır. Fakat ombudsmanlığın kökeninin Osmanlı Devleti'ne dayandığı yaklaşımına genellikle yabancı kaynaklarda yer verilmemektedir⁴¹⁰. Ombudsmanlığın kökenini Ahilik kurumuna dayandıran görüş de mevcuttur⁴¹¹.

⁴⁰³ Pickl, Victor, Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri, Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, S. 14, 1997, s. 800

⁴⁰⁴ Coşkun, Burak/Günaydın, Hamza, Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslam Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü, Ombudsman Akademik Dergisi, Y. 2, S. 3, Aralık 2015, s. 44

⁴⁰⁵ Çin Yuan Kontrol Kurumu, Roma Halk Tribünleri ve Amerikan kolonilerindeki Censors kurumlarını ombudsmana benzeten İslam Devletleri öncesi örnekler için bkz. Avşar, Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi, s. 67; Altuğ, Yılmaz, Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan "Ombudsman" Müessesesi, Yargıtay Yüzüncü Yıl Dönümü Armağanı, Adalet Bakanlığı Yayınları, İstanbul, 1968, s. 159-160

⁴⁰⁶ Avşar, Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi, s. 95

⁴⁰⁷ Erdiç tarafından hisbe, "Toplumda herkesin herkese karşı ve tabii olarak Allah'a, vicdanına, devlete ve topluma karşı bu yükümlülöklere uyulup uyulmadığını gözetmek ve gerekeni yapmak, denetlemek, sınırlı da olsa yargılamak ve hükümle sonuçlandırmakla görevli ve yetkili bir sosyal denetim kurumu" olarak tanımlanmıştır. Bkz. Erdiç, s. 28; Hisbe hakkında daha geniş bilgi için bkz. Avşar, Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi, s. 68-75

⁴⁰⁸ Coşkun/Günaydın, s. 23

⁴⁰⁹ Coşkun/Günaydın, s. 53

⁴¹⁰ Pınar, Ahmet Can, Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Kamu Denetçiliği Kurumu, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2014 s. 7; Aksi görüş için bkz. Fendoğlu, Kamu Denetçiliği, s. 39; 26/10/2013 tarihinde İsveç Büyükelçiliği ile KDK tarafından ortaklaşa düzenlenen "İsveç Ombudsmanlık Sisteminin 300. Kuruluş Yıldönümü Kutlaması"nda İsveç Büyükelçisi tarafından yapılan konuşmada, 12 Şar'ın Osmanlı Devleti'nde misafirlik ettiği 26 Ekim

Tarih biliminin dayanağı olan neden sonuç ilişkisine ve kralın hayatına göz atıldığında, bu müessesenin büyük olasılıkla Osmanlı Devleti'nden uyarlanarak ülkesine tatbik edildiği ve buradan periferiye yayıldığı, daha sonra da farklı bölgelerde farklı modellerle benimsenerek günümüzdeki şekline ulaştığı sonucuna varılmaktadır. Her ne kadar ombudsmanlık müessesesinin bu adla başlangıcına İsveç öncülük etmekteyse de, oluşturulan bu kurumun taşıdığı fonksiyonu icra eden seleflerinin bulunduğu gerçeği göz ardı edilmeden değerlendirme yapılmalıdır⁴¹².

Kralın ombudsmanlık müessesini Osmanlı Devleti'nde bulunan benzer kurumlardan etkilenecek oluşturduğu fikri doktrinde de benimsenmiş⁴¹³, fakat hangi kurumun 12. Şarl'a ilham verdiği ile ilgili kesin bir sonuca ulaşamamıştır. Ancak 12. Şarl'ın ombudsmanın görev alanını belirten 1713 tarihli talimatı incelendiğinde, İsveç Yüksek Ombudsmanı, kurum bakımından Divan-ı Hümayun, makam bakımından sadrazam, soruşturma usulü bakımından ise mehayif teftişi ile benzerlik göstermektedir⁴¹⁴.

UİHK modellerinin II. Dünya Savaşı sonrasında insan hakları alanında yaşanan gelişmelerin etkisiyle dünya çapında yaygınlık kazandığı görülmekteyse de, ombudsmanlık kurumlarının tarihsel süreci 1950 öncesine dayanmaktadır. İlk olarak İsveç'te 1713 yılında "Yüksek Kraliyet Ombudsmanı" atanmasıyla başlayan ombudsman uygulaması, daha sonra coğrafya itibarıyla periferiye doğru hızla

1713 tarihinde ülkesine yazdığı fermana atıfta bulunarak, Ombudsmanlık sisteminin Osmanlı Devleti uygulamasından ilham alındığını ve KDK'nın kurulması ile doğduğu topraklara geri döndüğünü ifade etmiştir. (2013 Yıllık Raporu, s. 49)

⁴¹¹ Bkz. Demir, Galip, Ombudsman Aranıyor, Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları, İstanbul, 2002, s. 164-166

⁴¹² Doktrinde ombudsmanlığın kökeninin Müslüman devletlerin uyguladığı sistem etkisiyle şekillendiğine yönelik kanıda, Pickl'in "Ombudsman ve Yönetimde Reform" adlı makalesinin büyük etkisi olmuştur. Bu çalışmalarda Türk ve İslam Devletlerinde uygulanan adalet sisteminin ombudsmanlığı etkilediği düşüncesinden hareket edilerek yargıya varılmaya çalışılmıştır. Pickl, ombudsmanlık kurumunun kökenine ilişkin düşüncelerine başlarken, "güneşin altında yeni bir şey yok" ifadesini kullanarak, kurumların tekâmül göstererek birbirine dönüşeceğini söylemek istemiştir. Bkz. Pickl, Ombudsman ve Yönetimde Reform, s. 39

⁴¹³ Akıncı, s. 266; Pickl, Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri, s. 803-804

⁴¹⁴ Coşkun/ Günaydın, s. 56

yayılmaya başlamıştır. 1919 yılında Finlandiya’da, 1952 yılında Norveç’te⁴¹⁵, 1955 Danimarka’da kurulduktan sonra, İskandinav ülkeleri dışında ilk kez Federal Almanya’da 1956 yılında askeri ombudsman görevlendirilmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasına rastlayan bu dönemde, ombudsmanlık kurumlarının İskandinav ülkeleri dışına yayıldığı ve her ülkenin kendi özel şartlarına uyarlayarak bu müesseseyi ülkesine uyguladığı⁴¹⁶, ülkelerin hukuk gelenekleri ve kültürlerinin kurumun yayılmasında başat bir role sahip olduğu, benzer ülkelerde bu sistemin kısa sürede yayıldığı fakat farklı sistemlerde ise uyarlama yoluna gidilerek uygulandığı⁴¹⁷ görülmektedir. II. Dünya Savaşı sonrasına kadar ombudsmanlık müessesinin fazla ilgi çekmemesinde kurumun, nüfusu az, kültür ve gelir düzeyi yüksek, adem-i merkeziyetçi yönetim sistemi ağır basan, yargı sistemleri etkin olarak denetlenemeyen ülkelere özgü olduğu düşüncesi etkili olmuştur⁴¹⁸.

Ombudsmanlık kurumunun Anglo-Sakson hukuk sistemlerini etkilemesi 1966’da İngiltere’de, Kıta Avrupası hukuk sistemlerinde ise 1973’te Fransa’da bu müessesenin kurulmasıyla olmuştur⁴¹⁹. Fransa’da ombudsmanlık kurumunun kurulmasında İsveç’le aynı saikler etkili olmamış, daha çok idare ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve hakkaniyetin sağlanması amacı etkili olmuştur⁴²⁰.

Bütün bu gelişmeler ombudsmanlığın dünya çapına yayılmasının 4 dalga halinde gerçekleştiğini göstermektedir. İlk dalga 1950-1960 tarihleri arasında İskandinav ülkelerinden Danimarka ve Norveç’te, ikinci dalga Avrupa ülkelerinden Almanya, Fransa ve İtalya’da, üçüncü dalga Anglosakson ülkelerinden Yeni Zelanda, İngiltere, Kuzey İrlanda ve ABD’nin Arizona eyaletinde, dördüncü dalga Rusya ve eski Sovyet

⁴¹⁵ Uler, s. 502; Danimarka’da 1952 yılında askeri ombudsman görevlendirilmiş, daha sonra 1962 yılında genel görevli ombudsman görevlendirilmiştir.

⁴¹⁶ Bu ülkelerin hangi tarihte ve hangi alanlarda ombudsmanlık sistemini uyguladığı konusunda bkz. Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 44-45

⁴¹⁷ Süler, Gamze Yudum, Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Bütçe Dünya Dergisi, S. 34, 2010/2, s. 158

⁴¹⁸ Polat, Enes, Kamu Yönetiminin Denetlenmesi ve Kamu Denetçisi Sistemi, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara 1997, s. 87-88

⁴¹⁹ Erhürman, Ombudsman, s. 90

⁴²⁰ Mutta, Serdar, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 2005, s. 55

lkelerinden Romanya ve Rusya Federasyonu'nda ombudsmanlığın kurulmasıyla gerekleşmiştir⁴²¹. Ombudsmanlık kurumlarının kurulmasında genellikle kamu yönetiminin denetlenmesi düşüncesi etkili olmuşsa da, Portekiz ve İspanya'da ombudsmanlık kurumu kurulmasında İskandinav modelinden farklı olarak ülkenin otoriter geçmişinin etkisi dolayısıyla insan haklarının korunması düşüncesi belirleyici olmuştur⁴²².

1.4.3. Ombudsmanlığın Özellikleri

İdarenin hukukla bağlılığını ifade eden hukuk devleti ilkesinin kamu yönetimlerinde hâkim olmaya başlaması ve insan hakları alanında dünya çapında meydana gelen gelişmeler, bireyin haklarının korunması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Modern devlet düşüncesi ile birlikte devletin bireyinden, bireyin devletine algısı yaygınlık kazanmış ve eskinin insanın devlet için var olduğu varsayımı, yerini devletin insan için var olduğu düşüncesine bırakmıştır⁴²³.

Kamu bürokrasisinin büyümesi de bunda etkili olmuştur. Büyümeyle birlikte, kamu hizmetlerinin hiç sunulamaması, eksik sunulması veya kötü sunulması vatandaşların idarelerle aralarının açılmasına yol açmış, yönetimin halkla ilişkilerini geliştirme ihtiyacının ortaya çıkması da halkın önceliklerini dikkate alan bir mekanizmayı ortaya çıkarmıştır⁴²⁴.

Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü'nün güncel verilerine göre dünya çapında 90'dan fazla ülkede 170'ten fazla bağımsız ombudsmanlık kurumu mevcuttur⁴²⁵. Bu veri ombudsmanlık uygulamasının dünya genelindeki itibarını göstermesi bakımından dikkat çekicidir.

⁴²¹ Fendoğlu, Doğuş niversitesi, s. 70- 71

⁴²² Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 55

⁴²³ Ttal, s. 3

⁴²⁴ Gln, Sirel, Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi, Sayıştay Dergisi, S. 27, Ekim-Aralık 1997, s. 3

⁴²⁵ <http://www.theioi.org/the-i-o-i>, Erişim Tarihi: 08/04/2016; Sayının bu kadar fazla olmasında ombudsmanlığın bazı ülkelerde ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde oluşturulmuş olması kadar, uzmanlaşma esasına göre bir ülkede çok sayıda ombudsmanın görevlendirilmiş olmasının da etkili olduğu düşünülmektedir.

Ombudsmanlık kurumlarının tarihsel süreç içerisinde, ülkelerin özel durumları, gelişen ve değişen toplum yapıları nedeniyle değişikliklere uğradığı görülmektedir⁴²⁶. Ombudsmanlık teorik bir zeminin ardından ortaya çıkmayıp uygulamayla kendi kriterlerini oluşturduğundan dünya genelinde tek tip bir ombudsmanlık kurumunun varlığından söz edilememektedir. Bunda standartlaşmanın kurumsallaşmadan sonra gerçekleştirilmiş olmasının etkisi büyüktür.

Başlarda kamu yönetiminin denetimi alanında ortaya çıkan bu müessese, daha sonra toplumun farklı kesimlerini de kapsayacak şekilde görev alanı bakımından genişlemiştir⁴²⁷. Başlangıçta ombudsmanlık kurumlarının ana temasını inceleme ve soruşturma oluşturmaktayken, esnek yapısının etkisiyle ihtar, tembih ve bildir/beyanat/raporlama gibi ilave yöntemlerin kullanılması⁴²⁸, günün şartları dikkate alınarak ombudsmanlık kurumlarına yeni fonksiyonlar kazandırmıştır.

Devlet kurumları, yerel yönetim organları, kamu yönetim müesseseleri ve kamu hizmeti sunan kuruluşlar ombudsmanın görev alanına girmektedir. Hangi organların kurumun görev alanına gireceği ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmekle birlikte, bazı hallerde yargının da ombudsmanın görev alanına girdiği görülmektedir. Fakat yargı, parlamento ve ordu genellikle ombudsmanlık kurumlarının görev alanı dışında kabul edilmektedir⁴²⁹. Bunun yanında insan hakları ihlalleri söz konusu olduğunda ombudsmanlığın yetki alanı kamu kurumları yanında özel kişileri de kapsayacak şekilde genişlemektedir⁴³⁰. Genel olarak ombudsmanın özel kişiler arasındaki uyuşmazlıkları çözme yetkisi bulunmamakla birlikte istisnai de olsa Batı Afrika gibi bazı ülke ombudsmanlarında bu yetkinin bulunduğu görülmektedir⁴³¹.

Şikâyet mekanizması olma özelliği ile öne çıkan ombudsmanlık modeli kurumlar, bireysel hak ihlallerinin giderilmesi, kötü yönetimin önlenmesi, hakkaniyet denetimi

⁴²⁶ Tatal, s. 94

⁴²⁷ Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 36

⁴²⁸ Kerstin, s. 418

⁴²⁹ Avşar, Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi, s. 120

⁴³⁰ Tai, Benny Y. T., Models of Ombudsman and Human Rights Protection, International Journal of Politics and Good Governance, Vol. 1, No. 1.3, 2010, s. 2

⁴³¹ Erhürman, İnsan Haklarını Koruma Mekanizması, s. 340

ile somut olay adaletinin sağlanması, yargının iş yükünün hafifletilmesi, uyuşmazlıkların arabuluculukla çözülmesi, vatandaş dostu bir yönetim örneğinin hayata geçirilmesi gibi amaçlar taşımaktadır. Bir kısım ombudsmanlık kurumları insan haklarının korunmasını sağlama amacıyla görev yaparken⁴³², diğer bir kısım ülkelerde ombudsmanlık kurumlarının odak noktası insan haklarının korunması amacı olmadığından bu kurumlar sadece idarenin denetlenmesini sağlayan mekanizmalar olarak⁴³³ görev yapmaktadır. Ombudsman genel olarak, bireyi idarenin hak ihlallerinin önüne geçebilmek amacıyla koruyan ve idarenin hesap verebilirliğini sağlayan bağımsız bir arabulucu olarak karşımıza çıkmaktadır⁴³⁴.

Ombudsmanların seçiminde en yaygın usul parlamento tarafından seçilme olup, devlet başkanı veya hükümet tarafından atama yoluyla göreve getirilen ombudsman örnekleri de mevcuttur. Ombudsmanlar genellikle parlamento tarafından seçildiklerinden, dünya örneklerinin çoğunda parlamento ombudsmanı olarak görev yaparlar. İngiltere’de parlamento komiseri hükümetin önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanmakta, Kraliçe bu kararı vermeden önce parlamento komiseri ile Avam kamarası arasındaki ilişkileri yürütmekle görevli soruşturma komisyonu başkanının görüşünü almaktadır. Ombudsman, İrlanda’da parlamento kararının ardından cumhurbaşkanı tarafından, Fransa’da Bakanlar Kurulu kararının ardından Başkan tarafından atanarak göreve başlamaktadır⁴³⁵. İspanya’da ise parlamento tarafından seçilmektedir⁴³⁶. Bundan başka, ombudsman Belçika’da başbakan, İsrail’de cumhurbaşkanı, Yeni Zelanda’da meclisin önerisi ile genel vali tarafından⁴³⁷, Hollanda’ da ise İçişleri Bakanlığının önerdiği üç üye arasından parlamento

⁴³² İspanya örneğinde bariz olarak göze çarpan ve tarihsel yaklaşım kullanılarak yapılan modellemede Hispanik ülkelerde yaygın olduğu görülen bu model, idarenin yargı dışı denetiminden başka, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacı doğrultusunda da faaliyette bulunan melez ombudsmanlık modeli (hybrid model) olarak karşımıza çıkmaktadır.

⁴³³ Sadece idarenin işlem ve eylemlerinin denetimini yapan ombudsmanlık kurumları klasik modele sahip ombudsmanlık kurumları olarak nitelendirilmekte, bu modele ağırlıklı olarak İskandinav etkisinde oluşturulmuş ülke örneklerinde rastlanmaktadır.

⁴³⁴ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 42

⁴³⁵ Tortop, Ombudsman Sistemi, s. 5

⁴³⁶ İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, s. 6

⁴³⁷ Altuğ, Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan “Ombudsman” Müessesesi, s. 166

tarafından seçilmektedir⁴³⁸. İsveç, Finlandiya, Norveç ve Danimarka ombudsmanı da parlamento tarafından seçilerek göreve başlamaktadır⁴³⁹.

Ombudsman denetimi, halkın her kesiminin basit yöntemlerle harekete geçirilebilmesi ve kendiliğinden inceleme yapabilmesi yönüyle kamuoyu denetimine, arkasına parlamentonun desteğini alarak parlamento adına görev yapması yönüyle siyasi denetime, uyuşmazlıkları hukuk çerçevesinde çözmesi ve idarelere önerilerde bulunması yönüyle yargısal denetime, her türlü bilgi ve belgeyi inceleyebilme, herkesi dinleyebilme ve idareyi haklı bulduğunda idareyi savunabilmesi yönüyle de idari denetime benzemektedir⁴⁴⁰.

Eğitici, caydırıcı, düzeltici, iyileştirici etkileri olan bu kurumun⁴⁴¹ yaptırım gücünü kamusal eleştiri ve ikna yollarını kullanabilmesi oluşturmaktadır⁴⁴². Ombudsmanlığın etkin olabilmesi için güçlü temellerle kurulması ve bağımsızlığını sağlayacak güvencelerle donatılması gerekmektedir⁴⁴³.

Ombudsmanlık düşüncesi, teorikte devlet iktidarının yasalarla sınırlandırılması ve bürokrasinin denetlenmesi prensiplerini barındırırken⁴⁴⁴, uygulamada insan haklarının korunması, vatandaşların haksız muamelelere maruz kalmasının önlenmesi ve şikâyetlerin en kısa zamanda çözüme kavuşturulmasını sağlar⁴⁴⁵. Ombudsmanın reform niteliğinde önerilerde bulunma gibi bir fonksiyonu da bulunduğu⁴⁴⁶, haksızlığın ortadan kaldırılması kadar, haksızlıkların nedenlerini bulmak ve sistematik araştırmalara girişerek yönetimi iyileştirmek gibi işlevler üstlendiği söylenebilir⁴⁴⁷. Tüm bunlarla birlikte ombudsmanın 6 temel amacı

⁴³⁸ Özdemir, s. 119; Avşar, Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi, s. 295-296

⁴³⁹ Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, s. 79; Tural, s. 157

⁴⁴⁰ Polat, s. 104; Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yapılan denetim kendine özgü (sui generis) nitelik taşımaktaysa da, doktrinde yeni bir denetim yolu olarak görülmektedir. (Erdoğan, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, s. 313)

⁴⁴¹ Kestane, s. 129; Erhürman, İnsan Haklarını Koruma Mekanizması, s. 340

⁴⁴² Özden, s. 187

⁴⁴³ Diamandouros, Doğu Üniversitesi, s. 28

⁴⁴⁴ Özden, s. 27

⁴⁴⁵ Özden, s. 186

⁴⁴⁶ Demir, Leyla/ Kalender, Rabia, Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu, Genç Hukukçular Hukuk Okumaları, İstanbul, Ekim 2003, s. 252

⁴⁴⁷ Demir, Ombudsman Aranıyor, s. 132

bulunduğu, bunların “tekil hataları düzeltmek, bürokrasiyi daha insancıl hale getirmek, yönetimin bireye yabancılaşmasını azaltmak, bürokrasiyi izleyerek suiistimalleri önlemek, haksızca suçlanan kamu görevlilerinin hakkını savunmak, yönetsel değişimi ve reform düşüncelerini geliştirmek” olduğu söylenebilir⁴⁴⁸. Buna rağmen ülkelerin ombudsmanlık kurumlarını kurmada temel öncelikleri farklı olmuştur. Vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması, vatandaşla yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi, yönetimin denetlenmesi, kötü yönetimin önlenmesi bu önceliklerden bazılarıdır⁴⁴⁹.

Gelişmekte olan ülkelerde ifade özgürlüğüne yönelik müdahaleler, baskı gruplarının yetersizliği, yönetsel etkisizlik ve aşırılık, siyasal denetimin etkin olmaması, yürütmenin üstünlüğü, basının sorunları gündeme getirememesi, bürokraside güçlü paternalist eğilimler, yönetimde gizlilik gibi sorunlar ombudsmanlık kurumlarına olan ilginin artmasını sağlamıştır⁴⁵⁰.

Genel olarak her ülkede aynı özelliklere sahip bir ombudsmandan ve ombudsmanlık kurumundan söz etmek zordur. Örneğin, kurumun görevli, görevliler veya kuruldan oluşan bir yapıya sahip olması, kuruluş metnine dayanak olan mevzuat belgesinin değişiklik göstermesi veya ombudsmanı seçen veya atayan makamın farklılık göstermesi gibi hususlar dünya genelinde evrensel özellikler gösteren bir ombudsmanlık kurumunun varlığını zorlaştırmaktadır. Fakat tüm bunlara rağmen, erişebilirlik, güvenilirlik, esneklik ve bağımsızlık gibi kriterler hemen hemen tüm ombudsmanlık kurumlarında aranan özelliklerdir⁴⁵¹.

Her ülke ombudsmanlığı farklı şekillerde uygulamaktadır. İngiltere’de Parlamento Komiseri, idareleri sadece kötü işleyiş (maladministration) yönünden incelediğinden sınırlı bir yetkiye sahiptir⁴⁵². Kanuna uygun fakat haksız ve acele yapılmış işlemler ile

⁴⁴⁸ Hill, s. 37’den aktaran Karcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 75

⁴⁴⁹ Temizel, Zekeriya, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman, Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, S. 14, 1997, s. 766

⁴⁵⁰ Karcı, Şükrü Mert, Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu, Ombudsman Akademik Dergisi, Y. 1 S. 2, Temmuz 2015, s. 41

⁴⁵¹ Kerstin, s. 417

⁴⁵² Oytan, s. 605

hukukun bitiş sınırının ötesindeki alanlarda faaliyet göstermesine rağmen, Parlamento Komiserinin inceleme yaparak idarenin kötü işleyişi ile ilgili rapor hazırlamaktan öteye geçemeyen bir yetkisi vardır⁴⁵³.

Kural, ombudsmanın her şikâyeti alıp incelemesi şeklindeki, kamu idaresini ilgilendirmeyen, kişiler arası sorunları içeren, şikâyet konusunun öğrenilmesinden itibaren belli bir süreyi aşan, kötü niyetli ve başkalarının haklarını zedeleyici nitelikte olan ve yargılama süreci veya yargı kararlarına ilişkin şikâyetler genellikle ombudsmanın görev alanı dışında kabul edilmektedir⁴⁵⁴.

Ombudsmanın görevini tam olarak yerine getirebilmesi, geniş soruşturma yetkileriyle donatılmasına, her türlü bilgi ve belgeye erişebilmesine, idareyi dinleyerek gerektiğinde yerinde inceleme yapabilmesine bağlıdır⁴⁵⁵. Örneğin İngiltere’de bakanlar yargılamalar aleni olduğundan mahkemelerce istenen bazı belgeleri “taç imtiyazı hakkı”na dayanarak vermeyi reddedebilmesine rağmen Parlamento Komiseri soruşturmalarını aleni olarak yapmadığından bu gerekçeye dayanarak belgeleri ombudsmana vermeyi reddedemezler⁴⁵⁶.

Ombudsmanlık kurumlarına başvurular genellikle kolaylaştırılmış formaliteler üzerinden yapılmaktadır. Fakat İngiltere gibi örneklerde parlamenterler aracılığıyla⁴⁵⁷ ombudsmana başvurulabilmesi gibi uygulamalara yer verildiği gibi başvuran kişi açısından da İngiltere sınırlarında oturma, şikâyetçinin aleyhine yapılmış işlemle ilgili bulunması ve şikâyet konusunun İngiltere’de doğmuş hak ve yükümlülüklerle ilişkin olması gibi ilave şartlar aranmaktadır⁴⁵⁸. Şikâyetlerin

⁴⁵³ Arslan, Süleyman, İngiltere’de Ombudsman Müessesesi, Amme İdaresi Dergisi, C. 19, S. 1, 1986, s. 160

⁴⁵⁴ Keskin, s. 123

⁴⁵⁵ Baykal, s. 96

⁴⁵⁶ Altuğ, Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan “Ombudsman” Müessesesi, s. 168

⁴⁵⁷ Bu usule filtreleme adı verilmektedir. Sağlık İşleri Komiseri ve Yerel Yönetim Komiserlerine yapılan başvurularda filtreleme mekanizması uygulanmamakta, sadece Parlamento Komiserine yapılan başvurularda uygulanmaktadır (Bkz. Koçak, Mustafa, Kamu Denetçiliği Kurumu: İngiltere Örneği, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 136-137).

⁴⁵⁸ Demirkol, Selami, Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 15, S. 2, 2012, s. 79; Arslan, İngiltere’de Ombudsman Müessesesi, s. 161

milletvekilleri vasıtasıyla ombudsmanlığa iletilmesinde, milletvekillerinin eğer çözebiliyorlarsa sorunları bireysel çabalarıyla çözmesi, mümkün değilse ombudsmana yönlendirmesi amacı etkili olmuştur⁴⁵⁹. Bu durumun ombudsmana yapılacak olan gereksiz başvuruların önüne geçme gibi faydası olsa da, ombudsmanın temel özelliklerinden olan ulaşılabilirliğini zedelemektedir⁴⁶⁰. Ayrıca ombudsmana başvuru için Fransa'da kişinin sahip olduğu hak ve özgürlüklerin ihlal edilmesi, Danimarka'da hak ihlalinin gerçekleşmesi gibi ilave şartlar arandığı görülmektedir⁴⁶¹.

Ombudsman tarafından yapılan inceleme ve araştırma, başvuru üzerine veya re'sen yapılabilmektedir. İngiltere'de başvuru parlamenterler aracılığıyla yapılmaktadır. Norveç, Danimarka, İsveç, Finlandiya, Hollanda⁴⁶², Yeni Zelanda, ABD, Polonya ve AB Ombudsmanlık Kurumu'nda⁴⁶³ ombudsmanın kendiliğinden harekete geçerek inceleme yapma imkânı vardır.

Ombudsmanlık görevini yapan kişinin kamu yönetiminin işleyişini çok iyi bilmesi ve sorun çözme yeteneğine sahip olması⁴⁶⁴ kurumdan beklenen faydanın elde edilebilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Ombudsman şikâyeti incelerken şikâyet sebepleri ile bağlı olmayıp, inceleme aşamasında hata ve usulsüzlük tespit ederse kendi takdiri doğrultusunda şikâyetçi tarafından ileri sürülmemiş olsa bile vakaları inceleyebilmektedir⁴⁶⁵.

1.4.4. Ombudsmanlığın 3 Modeli

Dünyanın değişik ülkelerinde uygulanan ombudsmanlık sistemi, her ülkenin, kurumu kendi sosyal ve kültürel şartlarına uyarlayarak benimsemesi sebebiyle farklılaşmış ve

⁴⁵⁹ Koçak, s. 134

⁴⁶⁰ Arkan, Ümit, Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Selçuk İletişim Dergisi, C. 4, S. 3, 2006, s. 88

⁴⁶¹ Özdemir, s. 148

⁴⁶² Sezen, Seriya, Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerinde Bir Değerlendirme, Amme İdaresi Dergisi, C. 34, S. 4, Aralık 2001, s. 78

⁴⁶³ Parlak/Doğan, Kamu Yönetiminde Denetim, s. 415

⁴⁶⁴ Demirkol, s. 91

⁴⁶⁵ Demir/ Kalender, s. 259

çeşitli ombudsmanlık türlerinin oluşmasını sağlamıştır. İlk örneklerde ombudsmanlık kurumları, uyuşmazlık ortaya çıktıktan sonra devreye girmektedirken, kurumların yetki alanları zamanın şartlarına göre yapıcı, eğitici ve önleyici fonksiyonlarla geliştirilmiştir⁴⁶⁶. Beklenen ilgiyi ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında görmeye başlayan ombudsmanlık kurumları⁴⁶⁷, başlangıçta idarenin denetlenmesi ve kötü yönetimin önlenmesi amacıyla faaliyet gösterirken, daha sonra dünya ölçeğinde yaşanan gelişmelerin de etkisiyle insan haklarını koruma amacını da kapsayacak şekilde yetkilendirilmeye başlanmıştır⁴⁶⁸.

Ombudsmanlık kurumları ulusal, yerel, bölgesel düzeyde oluşturulabilirken, özel sektör alanında faaliyet gösteren ombudsman örnekleri de mevcuttur. Örneğin, ABD ve İngiltere’de kamuda olduğu kadar özel sektör alanında da ombudsmanlık uygulamaları mevcuttur. Bu kapsamda büyük şirketler ve üniversiteler bünyesinde ombudsmanlar faaliyet göstermektedir⁴⁶⁹. İngiltere örneği bir ülkede birden fazla ombudsmanlık kurumu oluşturulmuş olması yönünden dikkat çekicidir. İngiltere’de tek bir kurum çatısı altında örgütlenen Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanlığından başka Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı ve Finansal Ombudsmanlık da mevcuttur⁴⁷⁰.

Özel sektör alanında oluşturulan ombudsmanlar, UİHK işlevi görmediğinden bu ombudsmanları idarelerin işleyişi ile ilgili şikâyetler alan ombudsmanlarla karıştırmamak gerekir. Zira UİHK modeli kapsamındaki ombudsmanlar oluşumları bakımından atama veya seçilme yoluyla devletle bağitlanmış kişiler olduklarından özel sektör ombudsmanlarından ayrılırlar. Bu oluşumlar için ombudsman benzeri kişi ya da kurum nitelendirmesi de yapılmaktadır⁴⁷¹. Her ne kadar UİHK kapsamında

⁴⁶⁶ Kerstin, s. 419

⁴⁶⁷ Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 43

⁴⁶⁸ Tatal, s. 5

⁴⁶⁹ <http://www.encyclopedia.com/topic/ombudsman.aspx#1-1E1:ombudsma-full>, Erişim Tarihi: 15/5/2016; Ombudsmanlığın bir diğer örneği de medya alanında faaliyet gösteren medya ombudsmanıdır. Bkz. Avşar, Zakir, Özdenetim, Sosyal Sorumluluk ve Medyada Ombudsmanlık Uygulamaları, Ombudsman Akademik Dergisi, Y. 1 S. 1, Aralık 2014

⁴⁷⁰ Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, s. 168-169

⁴⁷¹ Demir/ Kalender, s. 250

bir ombudsman olarak nitelemek güçse de, bu yapıları ombudsman müessesesinin bir kolu olarak kabul etmek daha doğrudur⁴⁷².

Ombudsmanlık uygulamaları, çeşitli türlerde ombudsmanlık kurumlarının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Ombudsmanlık kurumları, inceleme alanının genişliğine göre, genel ombudsmanlık ve özel amaçlı ombudsmanlık; kamusal olup olmamasına göre, kamusal ombudsman ve özel sektör ombudsmanı; coğrafi alana göre, ulusal ombudsman, ulusal üstü ombudsman, eyalet ombudsmanı, yerel yönetim ombudsmanı; seçen makama göre parlamento ombudsmanı, yönetsel ombudsman gibi kategorilere ayrılmaktadır⁴⁷³. Fakat akademik çalışmalarda bütün ombudsmanlık türleri aynı çatı altında ele alınmakta, genellikle bir model oluşturma amacı güdülmemektedir. Bu durum da karışıklığa yol açmaktadır⁴⁷⁴.

Genel ombudsmanlık, ombudsmanlığın idareyle ilgili şikâyetleri konu sınırlaması olmadan kabul eden türünü, ihtisas ombudsmanı (özel amaçlı ombudsman), yine idareyle ilgili şikâyetleri belli konularla sınırlı olarak kabul eden türünü ifade etmektedir. Genel amaçlı ombudsmanlık kurumları, herhangi bir hizmet ya da kamu

⁴⁷² Özel sektör ombudsmanının ÜİHK kapsamında değerlendirilemeyeceği açıktır. Çünkü özel sektör ombudsmanı, ulusal kurum olmanın gerektirdiği niteliklerden çok uzaktır. Bu tür ombudsmanların sadece özel sektör alanında yaşanan uyuşmazlıklarda arabuluculuk rolü mevcuttur. Özel sektör ombudsmanı, özel sektör kuruluşlarının girişimiyle kendi iç yapıları ile ilgili konularda faaliyet göstermek üzere oluşturulmaktadır. Ayrıca, özel sektör ombudsmanı bağımsız olmaması, kamusal nitelik taşıması, seçiminin devlet makamları tarafından yapılmaması, hukuki dayanağının yasal bir mevzuata dayanmaması yönünden ÜİHK'lerden ayrılmaktadır. Ancak kamu yönetiminin denetlenmesi ve insan haklarının korunması amacı olmasa da özel sektör ombudsmanlarının ombudsman misyonu taşıdığı göz ardı edilmemelidir.

⁴⁷³ Bazı eserlerde yönetsel ombudsman ile kurumların kendi idari yapısı içinde oluşturulmuş ombudsmanlık yapıları ifade edilmek istenmektedir (Bkz. Ünal, Fezullah, Türkiye'de Yerel Yöntemlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, Savaş Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, Ocak 2014, s. 159). Fakat yönetsel ombudsman kavramından yönetim tarafından atama yoluyla göreve getirilmiş ombudsmanlar anlaşılmaktadır. Bkz. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) Çalıştayı 2011, Marmara Çalışanlar Federasyonu, İstanbul, Ekim 2011, s. 21; Küçüközyiğit, H. Galip, Ombudsmanlık Kurumu -Hukusal ve Siyasal Bir İnceleme-, Uluslararası Hukuk ve Politika, C. 2, S. 5, 2006, s. 95

⁴⁷⁴ Farklı ombudsmanlık uygulamalarının aynı kategori içinde ele alındığı bir örnek için bkz. Ünal, Türkiye'de Yerel Yöntemlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, s. 88-91. Bu karışıklık Türk akademik literatüründe yaygın bir şekilde görülmektedir. Fendoğlu ombudsman çeşitlerini sınıflandırarak, seçen makama, coğrafi alana, insan hakları önceliği bulunup bulunmamasına ve kamusal olup olmamasına göre ayırmıştır. (Fendoğlu, Kamu Denetçiliği, s. 86-87); Sezen, ombudsman türleri olarak, genel amaçlı ombudsman, özel amaçlı ombudsman, uluslararası ombudsman, insan hakları ombudsmanı ve özel sektör ombudsmanı olmak üzere 5 çeşit ombudsmandan söz etmektedir. Fakat bu türlerin bazıları ÜİHK kategorisinde yer almamaktadır. Örneğin, uluslararası (ulusal-üstü) ombudsman, ulusal nitelik taşımadığından ÜİHK modelleri arasında yer almamaktadır.

alanı ile sınırlandırılmaksızın tüm idari işlem ve eylemlerle ilgili şikâyetleri kabul etmekte ve incelemektedir. Bir sınırlama olmadığından, idari organların, personelin veya onun adına hareket eden diğer organların kötü yönetimi sonucu haksızlığa uğradığını iddia eden gerçek ve tüzel kişilerin şikâyetlerini incelemektedir. Parlamento ombudsmanları ve yerel ombudsmanlar, genellikle bu çatı altında kurulur⁴⁷⁵. Ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde kurulmaları da mümkündür⁴⁷⁶. İspanya, Fransa, Portekiz, Türkiye gibi ülkeler bu yapıda kurulmuştur. Fakat aynı anda genel ve özel ombudsman görevlendiren ülke örnekleri de vardır.

Yerel ombudsman, merkezi yönetim ombudsmanlarının iş yükünün artması, yerel yönetimlerin üstlendiği görevlerin artması ve çeşitlilik arz etmesi gibi sebeplerle oluşturulmuştur⁴⁷⁷. Ombudsman, ABD gibi ülkelerde sadece yerel düzeyde, İngiltere gibi ülkelerde hem ulusal hem de yerel düzeyde görev yapmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlarının yerel meclisin karar alma süreçlerinde etkinliği bulunmamakta, sadece alınmış kararların uygulanması sırasında haksızlık yapıp yapılmadığını denetleme görevi bulunmaktadır⁴⁷⁸. ABD’de ulusal düzeyde genel amaçlı bir ombudsman görevlendirilmemiştir. Kent düzeyinde yapılan şikâyetleri alan, kent ombudsmanı (Executive Ombudsman) ile yerel düzeyde görev yapan bir ombudsman uygulaması hayata geçirilmiştir⁴⁷⁹. ABD’de Alaska, Nebraska, Hawaii, Iowa, New York, Jawstown ve Missoiri eyaletlerinde ve Portland, Detroit, Denver, Wichita ve Seattle şehirlerinde belediye düzeyinde örgütlenmiş kent ombudsmanı görev yapmaktadır⁴⁸⁰.

Özel (tek) amaçlı Ombudsmanlar ise, idarenin tümü üzerinde fakat belli bir konuda (eşitlik, ayrımcılık vb.) denetim yapabildiği gibi; idarenin belli bir parçası üzerinde (asker, polis, cezaevleri, hastaneler vb.) veya belirli grubun çıkarına (çocuk, kadın,

⁴⁷⁵ Tatal, s.94

⁴⁷⁶ Sezen, s. 74; Tai, s. 1

⁴⁷⁷ Demir/ Kalender, s. 248

⁴⁷⁸ Demir/ Kalender, s. 249

⁴⁷⁹ Gölönü, s. 9

⁴⁸⁰ Parlak, Bekir/ Doğan, Kadir Caner, Ombudsman Kavramı ve Seçilmiş Ülkelerde Ombudsmanlık Uygulamaları: Temel Yön, Nitelik ve Özellikler Üzerine Bir Değerlendirme, Türk İdare Dergisi, S. 480, 2015 Haziran, s. 131

engelli vb.) konularında denetim yapabilmektedir. Almanya⁴⁸¹, İsveç, Norveç, Kanada, İsrail, Avustralya, Namibya askeri ombudsmanları⁴⁸², Avusturya “Hastalar Ombudsmanı”, Almanya’da “Cezaların İnfazı Ombudsmanı”, “Bankalar Ombudsmanı” ve “Sigorta Ombudsmanı” bu türe örnek verilebilir⁴⁸³.

Uluslararası (ulusal-üstü) ombudsmanlar, BM, Avrupa Konseyi, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve OECD gibi uluslararası örgütlerin kullandığı bir mekanizmadır. Örgütleri bünyesinde çalışanların şikâyetlerini ele alırlar⁴⁸⁴. Örneğin, AB bünyesinde oluşturulan AB Ombudsmanı, AB kurumlarının kötü yönetimi ile ilgili şikâyetleri almaktadır. AB Ombudsmanı 1992’de imzalanan Maastricht Anlaşması uyarınca 1995’te kurulmuştur. AB bünyesinde ombudsmanlık kurumunun oluşmasında, İspanya Başbakanı Felipe Gonzales’in 4 Mayıs 1990’da Avrupa vatandaşlığı kavramı oluşturulması için teklif sunması ve bu teklife ek olarak vatandaşların haklarını koruyacak Ombudsmanlık kurumuna yer vermesi etkili olmuştur⁴⁸⁵.

AB kurumları olan Avrupa Komisyonu, AB Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası hakkında ve bu kurumların memurları hakkında AB Ombudsmanına başvuru mümkündür⁴⁸⁶. Üye ülkelerin yetki alanına giren konularda ombudsmana başvurulamaz⁴⁸⁷. AB ombudsmanının re’sen herekete geçme yetkisi bulunmaktadır⁴⁸⁸. Avrupa

⁴⁸¹ Almanya’da parlamento savunma delegeesi olarak adlandırılan ombudsman sadece askeri alanda denetim yaptığından ihtisas ombudsmanı modelinde bir kurum olup, İskandinav ülkeleri dışında oluşturulan ilk ombudsmanlık kurumudur. Bkz. Esgün, s. 256

⁴⁸² Sezen, s. 74; Gökçe, Ali Fuat, Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) ve Türkiye için Askeri Ombudsmanlık Önerisi, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, C. 17 S. 2, 2012, s. 219

⁴⁸³ Tural, s. 140-141

⁴⁸⁴ Sezen, s. 74; Bu ombudsmanların daha çok özel sektör ombudsmanı olarak kabul edilmesi daha uygundur. Çünkü idarelerin işleyişi ile ilgili konularda şikâyet almak bu kurumların amacını oluşturmamaktadır.

⁴⁸⁵ Pop, s. 8’den aktaran Turhan, Durmuş Gökhan- Ökten, Serkan, Avrupa Birliğinde Ombudsmanlık, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 1 S. 19, 2014, s. 218

⁴⁸⁶ Şafaklı, s. 177

⁴⁸⁷ Diamandouros, Doğu Üniversitesi, s. 30

⁴⁸⁸ Parlak/ Doğan, Ombudsman Kavramı, s. 135

Ombudsmarı, Avrupa Parlamentosu tarafından 5 yıllık süre için göreve seçilir ve tekrar seçilmesinde engel olmadığı gibi defalarca seçilmesi de mümkündür⁴⁸⁹.

Özden'in sınıflandırmasına göre 3 ombudsman yaklaşımı mevcuttur. Buna göre, klasik ombudsman, bireyler ile idareler arasındaki sorunların; avukat ombudsman, idarelerin yanında bireylerin kendi aralarındaki sorunların; kurumsal ombudsman (Organizational Ombudsman), ise özel şirketlerin kendi iç yapısındaki sorunların çözümünde rol oynar⁴⁹⁰. Fakat çalışmamızın konusunu oluşturan avukat ombudsmanın karşılığı olarak kullanılan melez modelde belirleyici nokta, bireyler arasında yaşanan sorunların çözümü değil, insan hakları konularında kurumlara özel yetkilendirme yapılarak inceleme yapılabilmesidir.

Klasik modelde, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi fonksiyonu bulunmadığından bu tür kurumlar klasik ombudsmanlık kurumu olarak nitelendirilmekte⁴⁹¹, bireylere yönelik hukuki koruma sağlamanın yanında insan haklarının korunması ve geliştirilmesi fonksiyonunu da taşıyan kurumlar "insan hakları ombudsmarı" veya "melez kurumlar" (hybrid offices) olarak nitelendirilmektedir. Klasik modelden melez modele geçiş sürecinde etkili olan faktörlerden bazıları kamu ve özel sektör arasında sınırların ayırt edilemeyecek şekilde belirsizleşerek idari ve adli yargı organlarının yetkili olduğu alanlarda gri alanların oluşması, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve piyasalaştırılması sonucu klasik modeldeki ombudsmanlık kurumlarının ihtiyaca cevap verememesidir⁴⁹². Ombudsman modeli kurumlara verilen yetki, insan hakkı ihlallerini önleyici nitelik arz etmemekte, ihlal meydana geldikten sonra düzeltici nitelik taşımaktadır⁴⁹³.

Ombudsman modeli kurumların zamanla hükümetlere tavsiyelerde bulunma, uluslararası anlaşmalarını iç hukuka aktarılması sürecinde görüşlerinin alınması, insan haklarının durumu hakkında araştırmalar yapma, insan hakları alanında eğitim,

⁴⁸⁹ Turhan/ Ökten, s. 219; Demir/ Kalender, s. 248

⁴⁹⁰ Özden, s. 51-52

⁴⁹¹ Tai, s. 2-3

⁴⁹² Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 40

⁴⁹³ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 305

bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetlerinde bulunma, insan haklarının durumu hakkında raporlama, STK'lar ve uluslararası kurumlarla işbirliği yapma gibi yetkilere sahip olduğu görülmektedir⁴⁹⁴. Ombudsmanlık kurumlarının rolündeki bu değişim farklı modelleri birbirine yakınlaştırmakta ve ÜİHK'lerin tam fotoğrafını çekmeyi zorlaştırmaktadır.

Ombudsmanlık modeli ile komisyon modeli arasında en temel fark olarak tek üyeli yapıya sahip olması gösterilmektedir⁴⁹⁵. Bununla birlikte çok üyeli ombudsman yapılarının varlığı da yadsınamaz bir gerçektir⁴⁹⁶. İngiltere, Fransa, Danimarka, İsrail, Hollanda, Yeni Zelanda ve AB ombudsmanlık kurumları tek kişiden oluşmaktayken, İsveç, Norveç ve Avusturya'da birden fazla ombudsman görev yapmaktadır. 2008 verilerine göre⁴⁹⁷, 40 ülkede ombudsman tek kişiden oluşmaktayken, Belçika'da iki, Avusturya, Moldova ve Bosna Hersek'te üç, İsveç'te dört⁴⁹⁸, Litvanya'da beş⁴⁹⁹ ombudsman görev yapmaktadır.

AB üyesi ülkelerden 9 tanesi ombudsman modelini benimsemiştir. Bunlar; Hırvatistan, Macaristan, Polonya, Portekiz, İspanya, Avusturya, Bulgaristan, Slovenya ve İsveç'tir⁵⁰⁰. Parlamento ombudsmanı bir ombudsman modeli değildir⁵⁰¹. Bu usul dünya çapında yaygın bir şekilde kullanılmakta olup, adını seçilme usulünden almaktadır. Ülke meclisleri tarafından seçilen ombudsmana parlamento ombudsmanı adı verilmektedir. Bütün ombudsman modellerinde mevzuatlarında yer verilmesi halinde ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesi mümkündür.

1.4.4.1. Klasik Ombudsman Modeli

⁴⁹⁴ Baykal, s. 105-106

⁴⁹⁵ Pohjolainen, s. 17

⁴⁹⁶ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet19en.pdf>, Erişim Tarihi: 11/05/2016

⁴⁹⁷ Kucsko-Stadlmayer, s. 467

⁴⁹⁸ İsveç'te biri baş ombudsman olan 4 parlamento ombudsmanından başka, tüketici ombudsmanı, eşit fırsatlar ombudsmanı, çocuk ombudsmanı, etnik ayrımcılığa karşı ombudsman ve basın ombudsmanı görev yapmaktadır. Bkz. Gölönü, s. 8; Westerhäll, s. 125

⁴⁹⁹ 2012 yılında kabul edilen kanunla Litvanya'da bu sayı beşten ikiye indirilmiştir.

⁵⁰⁰ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 24

⁵⁰¹ Klasik ombudsmanı parlamento ombudsmanının karşılığı olarak kullanan görüş için Bkz. Karcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 38; Bu kullanım Türk akademik literatüründe oldukça yaygındır.

Ombudmanlık kurumlarının sınıflandırmasında karşımıza çıkan ilk model, klasik ombudsman (Classical Ombudsman) modelidir. Oluşumunda İsveç uygulamasının etkilerinin görüldüğü bu modelde, idari yargı sisteminde mevcut olan yetkilere benzer şekilde, “kötü yönetim” örneği sergileyen idarelerin hukuka uygunluğunu ve hesap verebilirliğini sağlama amacı ön plandadır⁵⁰². Bu modelde inceleme, insan haklarına özgülenerek yapılmamakta, ancak idarenin işlem ve eylemleri kapsamındaki insan hakları konuları değerlendirmeye alınmaktadır. Paris Prensiplerinin temelini oluşturan, spesifik olarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacı, bu model için belirleyici özellik olmaktan uzaktır. Asıl amaç idarenin denetlenmesi olduğundan insan haklarının korunması vurgusu geri planda kalmaktadır. Klasik modelde oluşturulmuş ombudsmanlık kurumlarının yaygınlık ve etkinlik düzeyinin diğer örneklerle kıyaslanamayacak derecede yüksek olduğu önemle belirtilmelidir⁵⁰³.

Klasik model özelliklerini yansıtan ülke ombudsmanlık kurumlarının hukuk gelenekleri, model içinde değişen örneklerin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Eski klasik ombudsmanlık kurumları ile genç demokrasilerde kurulan ombudsmanlık kurumları arasında görev ve yetkiler bakımından benzerlik olsa da işleyiş ve kamu yönetimine etkileri bakımından farklılıklar görülmektedir⁵⁰⁴. Bu tür ombudsmanlık kurumları daha çok İsveç, Danimarka, Norveç ve İzlanda gibi Kuzey İskandinav ülkelerinde görülmektedir⁵⁰⁵. İngiltere, Yunanistan, İrlanda klasik modeli benimsemiş diğer ülkelerdir.

Klasik ombudsman modeli için verilebilecek en temel örnek, 1809 yılında Parlamento ombudsmanı olarak anayasal statüye kavuşan İsveç Ombudsmanı’dır⁵⁰⁶. Bu modelde ombudsman, idari yargı benzeri bir yetki kullanarak idarenin hukuka

⁵⁰² Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 39

⁵⁰³ Birincioglu, s. 63

⁵⁰⁴ Kerstin, s. 420

⁵⁰⁵ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s.39

⁵⁰⁶ Tai, s. 3

uygunluğunu ve hesap verilebilirliğini gözetmekte olup, ombudsman, insan haklarını korumak ve geliştirmek bakımından yetkilendirilmemiştir⁵⁰⁷.

İsveç klasik ombudsmanlık modelini benimseyen ilk ülke olması itibariyle klasik modelinin belirleyici özelliği olan idarelerin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetleme gibi sınırlandırılmış görev alanına sahip olmasına rağmen, diğer ülke örneklerine kıyasla idarenin kapsamı bakımından en geniş inceleme alanına sahip ombudsman modelidir. Bu özelliğiyle İsveç ombudsmanı idare, ordu, yargı olmak üzere üç kesimi de kapsamına alarak diğer örneklerden farklılaşmıştır⁵⁰⁸. Mahkemeler, İsveç Ombudsmanı'nın görev alanına girmekle birlikte⁵⁰⁹, mahkemelerin nasıl hüküm vereceği, hangi delillerin değerlendirileceği, hangi kanunun uygulanacağı gibi konular kurumun görev alanı dışındadır. Mahkemelerin verdiği kararların içeriğinden ziyade usul kuralları, makul sürede davanın sonuçlandırılması gibi konularda inceleme yapılmaktadır. Bunun için de davanın temyiz aşamalarıyla birlikte sonuçlanması gerekmektedir⁵¹⁰.

Bazı kaynaklarda klasik ombudsman modelinin karşılığı olarak parlamento tarafından seçilen ve gücünü parlamentodan alan parlamento ombudsmanı gösterilmektedir⁵¹¹. Ancak belirtmelidir ki, modellendirmelerde ombudsmanı seçen makama göre değil, görev alanına göre ayırım yapılmaktadır. Ombudsmanı seçen makam parlamento dışında bir organ olsa bile, kurum insan haklarının korunması konusunda yetkilendirilmemişse, bu kurum klasik modelde kurulmuş bir ombudsmanlık kurumu olarak kabul edilmektedir.

Genellikle idari yargı sisteminin uygulanmadığı ülkelerde idari yargının gerçekleştirdiği idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi faaliyetinin yargı dışı mekanizma eliyle yerine getirildiği bir sistem olan klasik ombudsmanlık, Fransa gibi idari yargı sistemine sahip ülkelerde de uygulanan ve

⁵⁰⁷ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 39

⁵⁰⁸ Şahin, Serkan, s. 49

⁵⁰⁹ Altuğ, Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan "Ombudsman" Müessesesi, s. 160

⁵¹⁰ Westerhäll, s. 126-127

⁵¹¹ Tural, s. 94 ve Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 38-39'da bu tür bir kavram kullanılmıştır.

yüksek bir etkinliğe sahip sistemdir. Ombudsman modellerinin benimsenmesinde yargı sistemlerinin tek başına etkili olmadığı savı ortaya konulurken bu örneğe sıkça yer verilmektedir⁵¹². Fransa, Almanya, İtalya ve Türkiye’de idari yargı sistemi uygulanmaktayken; İngiltere’de yargı birliği sistemi uygulanmaktadır⁵¹³. Bu ülkelerde idari yargı sistemi olsun veya olmasın ombudsman sistemi uygulanmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun kurulduğu yıl itibariyle Fransa, idari yargı sistemine sahip olması yönüyle İsveç’ten ayrılmasına karşın⁵¹⁴ klasik ombudsmanlık modelini benimsemiştir⁵¹⁵. Bu ülke örneğini öne çıkaran özellik idari yargı sistemine sahip bir ülkede de klasik model ombudsmanlık düşüncesinin uygulanabileceğinin ortaya konulmuş olmasıdır⁵¹⁶. Fransa’da Ombudsmanlık Kurumu (Le Mediatuer) 1973’te faaliyete başlamıştır. Bu dönemde, kurumun görev alanına giren konular klasik modelin benimsendiği diğer ülkelere nazaran daha sınırlıdır. Medyatörün bir soruşturmacı olmaktan ziyade arabulucu olarak görev yaptığı, bu doğrultuda mağdurlara telafi sağlanması ve soruşturma açılması yönünde tavsiyede bulunması, bilgi ve belgeleri isteyebilmesi fakat yerinde inceleme yapamaması gibi özellikleriyle denetim faaliyeti yürütmekten çok idari sorunlara barışçıl çözümler getirdiği görülmektedir⁵¹⁷.

Fransa’da ombudsman, 2008 yılı anayasa değişikliğiyle anayasal hüviyet kazanmış, 29 Mart 2011’de dört ayrı kurumun (Ayrımcılıkla Mücadele, Cumhuriyet Arabulucusu (Médiateur), Çocukların Savunucusu, Güvenlik ve Deontoloji) birleşmesiyle “Hakların Savunucusu” adıyla ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur. Özellikle ayrımcılık konusunda yapılan başvurularda sadece idareler nezdinde değil,

⁵¹² Esgün, s. 255

⁵¹³ Yargı birliği ve yargı ayrılığı sistemine sahip ülkeler için bkz. Süren, s. 403-404

⁵¹⁴ Bu ifade ombudsmanlık kurumunun ilk olarak kurulduğu dönem için kullanılmakta olup, İsveç’te günümüzde yargı ayrılığı sistemi uygulanmaktadır.

⁵¹⁵ Fransa’nın akademik metinlerde klasik ombudsman modeli bir kurum olarak ele alınmasında, 2011 Anayasa değişikliği öncesinde ombudsmanlığın Cumhuriyet Arabulucusu (Medyatör) adı altında klasik modelin özelliklerini yansıtan yapıda kurulmuş olması etkili olmuştur.

⁵¹⁶ Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 54

⁵¹⁷ Heede s. 82-83’ten aktaran Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 55. Fakat 2011 sonrası haliyle Fransız ombudsmanlık kurumu olan Hakların Savunucusu’na yerinde inceleme yapma yetkisi verilmiştir.

özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerine karşı yapılan başvurularda da re'sen veya şikâyet üzerine inceleme yapılmaktadır.⁵¹⁸ Ayrımcılık konusuna verilen özel önem ve çocuk hakları konusunda özel bir birim oluşturmaları, kurumu klasik modelden melez modele yaklaştırmaktadır. Ayrıca, Hakların Savunucusu insan haklarının korunması görevinin yanında insan haklarının geliştirilmesi konusunda da ilgilienmektedir. Bu alanda ileride gerçekleşebilecek ihlalleri önleyici tedbirlerin alınması kurumun görevleri arasında sayılmıştır. Bunun yanında, kurumda "Hakların Geliştirilmesi, Eşitlik ve Reform Departmanı" adıyla bir birim kurularak önemli bir konuda bilinçlendirme ve etüt çalışmaları yaparak⁵¹⁹ insan haklarının geliştirilmesi amacına yönelik faaliyetler gerçekleştirildiği görülmektedir. Tüm bu bilgiler, Fransa'nın klasik modelde başlayan yapısının zamanla melez modele dönüştüğünü göstermektedir.

Danimarka sisteminde parlamento tarafından seçilen ombudsman yer almakta olup, ombudsman yargı hariç tüm kamu kurumları denetleyebilmektedir⁵²⁰. Diğer görüşlerden farklı olarak Karıcı, dünya genelinde en çok kabul gören uygulamanın Danimarka modeli klasik ombudsmanlık olduğu görüşündedir. Bu görüşe göre, İsveç'e özgü olarak kamu yönetiminin bakanlıklardan bağımsız oluşu ve bakanların yönetsel sorumluluklarının bulunmayışı, ombudsman denetiminin kamu görevlileri üzerinden yapılmasına yol açmıştır⁵²¹. Bundan dolayı da kamu kuruluşları üzerinde denetim yapan Danimarka ombudsmanının klasik modelin özelliklerini daha çok yansıttığı savunulmaktadır⁵²².

Klasik ombudsman diğer ombudsman modellerinin prototipi olduğundan yetkileri ve görev alanı melez modele göre daha sınırlıdır. Kamu idarelerinin haksız işlem ve eylemleri sonucu hakları ihlal edilen bireylerin haklarını aramak amacıyla

⁵¹⁸ İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, s. 26; Şengül, Ramazan, Kamu Yönetimi ile Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 18, S. 3, 2013, s. 76

⁵¹⁹ İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, s. 29

⁵²⁰ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 39- 40

⁵²¹ Yine bu doğrultuda Uler, İsveç'in idari yapısının emir-komuta düzenine göre oluşturulmadığını, bakanların icrai görevlerinin bulunmadığını belirtmektedir. (Bkz. Uler, s. 501)

⁵²² Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 50

başvurduğu şikâyet mekanizması olduğundan özel hukuk alanına giren uyuşmazlıklar genellikle ombudsmanlığın inceleme alanına girmemektedir.

Klasik model ombudsmanlık kurumları bahsinde değerlendirilmesi gereken bir husus da AB bünyesinde görevlendirilen Avrupa Ombudsmanı'nın statüsüdür⁵²³. Sınıflandırmada zorluk çekilen bu örnekte, ombudsmanlık kurumu AB kurumlarının yönetiminde iyi uygulamaların geliştirilmesi ve AB kurumlarına ilişkin vatandaş şikâyetlerinin alınmasını sağlamak amacıyla oluşturulan bu müessese, üye ülkelerdeki ombudsmanlık kurumlarının inceleme alanına müdahale etmemekte, Birliği oluşturan kurumların kötü yönetim örnekleri hakkında başvuru almaktadır. AB'ye üye 27 devletten 25'inde ulusal ombudsman görev yapmaktadır⁵²⁴. AB Ombudsmanı sadece birlik kurumlarının kötü yönetimi ile ilgili şikâyetleri aldığından işlevi bakımından klasik model kapsamında değerlendirilebilir. Ancak AB Ombudsmanı kurumu bir UIHK değil, ulusal üstü nitelikte bir kurumdur.

1.4.4.2. Melez Ombudsman Modeli

Melez model (Hybrid Offices, Human Rights Ombudsman), klasik ombudsman modeli ile insan hakları komisyonu modelinin özelliklerini birleştirerek bünyesinde toplamıştır. Klasik modelden ayırmak için melez modelde yer alan ombudsmanlara insan hakları ombudsmanı adının verildiği de görülmektedir⁵²⁵.

Bu modelde de ombudsman, klasik ombudsmanlık modeliyle benzer şekilde genellikle ulusal parlamento tarafından seçilmekte ve ombudsmanların sorumlulukları parlamentoya karşı olmaktadır. İspanya'da "Defensor del Pueblo" (Halkın Savunucusu) olarak adlandırılan müessese modelin başlıca örneği

⁵²³ Avrupa Ombudsmanının yapısı ve işleyişi hakkında geniş bilgi için bkz. Işıkkay, Mahir, Avrupa Birliği Hukuku'nda Ombudsman, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2004, s. 32-76

⁵²⁴ Diamandouros, Doğu Üniversitesi, s. 31

⁵²⁵ Bu modele "ombudsmanlık bürosu olarak görev yapan insan hakları komisyonu" adı da verilmektedir. Bkz. Pohjolainen, s. 16

sayılabilir⁵²⁶. Bu modeli komisyon modelinden ayıran özellik, insan haklarının geliştirilmesi noktasında (insan hakları eğitimi, bilinçlendirme, danışmanlık ve uluslararası örgütlerle işbirliği yapılması gibi) açıkça bir yetkilendirme yapılmamış olmasıdır⁵²⁷.

Melez model, çoğulcu temsile imkân vermemesi açısından Paris Prensiplerinde çizilen çerçevenin dışına taşmaktadır. Buna rağmen insan haklarının korunması anlamında ciddi bir misyon üstlenmeleri sebebiyle UIHK olarak kabul edilmektedirler⁵²⁸.

Ombudsmanlık modeli kurumların ortak özelliği olan kamu yönetiminin haksız eylem ve işlemlerine karşı bireylerin haklarını koruma fikri, insan hakları ombudsmanı modeli UIHK'ler için de geçerlidir⁵²⁹. Fakat melez modelde idareler üzerinde sadece hukukilik denetimi uygulanmamakta, aynı zamanda insan hakları yönüyle de inceleme yapılmaktadır⁵³⁰.

İnsan hakları ile ilgili veya insan haklarını etkileyen konularda önerilerde bulunma, görüş açıklama gibi konularda yetkili olan insan hakları ombudsmanları⁵³¹, yapısal olarak klasik ombudsman ile tamamen aynı olmalarına karşın insan hakları korunması konusunda yetkilendirme ile idarenin yasallık ve verimliliğini denetlemenin ötesinde insan haklarının korunması ve geliştirilmesi açısından da özel bir misyonları ve konuları bulunması nedeniyle klasik modelden ayrılmaktadır⁵³².

⁵²⁶ İspanya, Kolombiya, Meksika gibi bir çok ülkede ismi komisyon veya ombudsman olarak geçse de karma yapılara örnek olarak gösterilmektedir. (Açık, s. 75)

⁵²⁷ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 41

⁵²⁸ Birincioğlu, s. 19

⁵²⁹ İnsan hakları ombudsmanı modeli, İspanya öncülüğünde insan haklarının korunması amacının ombudsmanlık bünyesinde uygulanmaya başlanması sebebiyle "halkın savunucusu modeli" olarak da kullanılmaktadır. Bu modeli benimseyen ülkeler için bkz. Karcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 59

⁵³⁰ Toprakseven Mutuş, Ceren, AİHM Nezdinde Türkiye ve İnsan Hakları Kurumlarının Fonksiyonları https://www.academia.edu/221607/A%C4%B0HM_Nezdinde_T%C3%BCrkiye_ve_%C4%B0nsan_Haklar%C4%B1_Kurumlar%C4%B1n%C4%B1n_Fonksiyonlar%C4%B1, Erişim Tarihi: 07/02/2017

⁵³¹ Aydın, s. 14

⁵³² Birincioğlu, s. 235

1970’lerde “üçüncü dalga demokrasi hareketi”nin Portekiz’in öncülüğünde Güney Avrupa’da başlamasıyla ortaya çıkan melez ombudsmanlık modelinde, UİHK’ler klasik modelden farklı olarak, idarenin eylem ve işlemlerini denetlemenin yanı sıra insan haklarının korunması ve geliştirilmesi ile de yetkili kılınmaktadır⁵³³. Bu nedenle, bu modelin tercih edildiği ülkelerde genellikle ayrı bir insan hakları kurumu oluşturulmamaktadır. İspanya, Portekiz ve Çek Cumhuriyeti’nde ayrı bir komisyon modeli UİHK bulunmamakta, ombudsmanlık kurumları UİHK işlevini de üstlenmektedir⁵³⁴.

İlk kez 1975 yılında Portekiz’de, daha sonra 1978 yılında İspanya’da oluşturulan bu model⁵³⁵, 1980’li yıllarda Arjantin, Panama, Ekvator, Kolombiya gibi Latin Amerika ülkelerinde de tercih edilmiştir. Bu modelin, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, 1990’larda yaşanan demokrasiye geçiş aşamasında tercih edildiği görülmektedir⁵³⁶. Nitekim Polonya (1987), Hırvatistan (1992), Slovenya (1995), Macaristan (1995) ve Bosna Hersek’te (1995) bu modelin özelliklerini taşıyan ombudsmanlık kurumları kurulmuştur⁵³⁷. Ayrıca, Meksika (Comision Nacional de Derechos Humanos), Rusya (High Commissioner for Human Rights), Çek Cumhuriyeti, Moldova, Gürcistan, Arnavutluk, Ermenistan, Azerbaycan, Namibiya ve Guatemala’da (Procurador de los Derechos Humanos) da melez modelde kurulan ombudsmanlık kurumları faaliyet göstermektedir⁵³⁸. 1980 sonrası dönemde Doğu Bloğu ülkelerinde insan hakları kavramının ön plana çıkmasıyla bu modelde ombudsmanlık kurumları kurulmaya başlamıştır⁵³⁹.

Arjantin’de ombudsman görevlendirilmesinde klasik modelde hakim olan idarenin işleyişinin denetimi anlayışı yerine, otoriter yönetimin baskıcı geleneğine tepki rol oynamıştır⁵⁴⁰. Özellikle sömürge sonrası bağımsızlığını kazanmış ülkelerde ve baskıcı rejimlerin yıkılması sonrası demokrasiye geçebilmiş ülkelerde bu modelin

⁵³³ Birincioğlu, s. 229

⁵³⁴ Fendoğlu, Kamu Denetçiliği, s. 119

⁵³⁵ Aydın, s. 14

⁵³⁶ Pohjolainen, s. 16

⁵³⁷ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s.41

⁵³⁸ Tai, s. 10, Baykal, s. 108; Birincioğlu, s. 53-54

⁵³⁹ Akıncı, s. 278

⁵⁴⁰ Akıncı, s. 351

uygulanmaya başladığı görülmektedir⁵⁴¹. Başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere yeni ve gelişmekte olan demokrasilerde kurulan bu modelde, ombudsmanlık kurumu yönetenlerin ve yönetilenlerin eğitimi fonksiyonunu üstlenmiştir⁵⁴².

İspanya'da 1978 tarihli parlamenter monarşinin düzenlendiği yazılı anayasada ombudsmanlığın amacının temel hakların korunması ve kamu yönetiminin denetlenmesi olduğu hususuna yer verilmiş, 1981'de yasa çıkarılarak kurum faaliyetine başlamıştır⁵⁴³. İnsan haklarının korunması İspanyol ombudsmanlık kurumunun en öne çıkan motivasyon kaynağıdır⁵⁴⁴. İspanya sisteminde dikkat çeken bir diğer özellik de ulusal ombudsmanın yanında bölgesel ombudsmanların da bulunmasıdır. İspanya ombudsmanının görev alanı, askeri idareyi de kapsayacak şekilde merkezi ve özerk yönetimler, mahalli idareler, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin yürüttüğü hizmet ve işlemler (ulaşım, su, elektrik dağıtımı vb.) gibi konuları kapsamakla birlikte, yasama işlemleri ve yargı kararları inceleme alanı dışında tutulmuştur⁵⁴⁵. İnsan haklarının korunması amacını taşımakla birlikte, klasik modele benzer şekilde kamu idareleriyle ilişkilendirilemeyen başvurular ombudsmanın görev alanı dışında kabul edilmektedir⁵⁴⁶.

1.4.4.3. İhtisas Ombudsmanı Modeli

Zamanla bazı ülkelerde, genel yetkili ombudsmanlardan farklı olarak, diğer ombudsman modellerine göre daha yeni olan bir ombudsman modeli tercih edilmiştir. İhtisas ombudsmanı modeli (The Specialized Ombudsman Model) adı verilen bu modelde spesifik olarak belirlenmiş bazı alanlarda uzmanlaşma esası uygulamaya geçirilmiş, eşitlik, ayrımcılık, çocuk hakları gibi konularda faaliyet

⁵⁴¹ Pınar, s. 28

⁵⁴² Sobacı, Mehmet Zahid/Köseoğlu, Özer, Türkiye'de Etkin Bir Ombudsman İçin Medya Desteği: Ampirik Bir Analiz, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 19, S. 4, 2014, s. 28

⁵⁴³ Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 56

⁵⁴⁴ Şahin, Ramazan, Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üzerine Etkileri, Türk İdare Dergisi, S. 468, 2010, s. 138

⁵⁴⁵ İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, s. 9

⁵⁴⁶ İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, s. 9

gösteren ombudsmanlar görevlendirilmiştir⁵⁴⁷. Bunun yanında, askeri birimler, hapishaneler, sağlık hizmetleri gibi sınırlı alanlarda çalışan ombudsmanlıklar da mevcuttur⁵⁴⁸. Özden tarafından bu tür ombudsman uygulamalarının ya bir ihtiyaç ya da bir konuya verilen özel önem dolayısıyla ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Bu doğrultuda, bir ülkede çocuk ombudsmanı varsa o ülkede çocuk haklarının çokça ihmal edildiği, çocukların ağır şartlarda çalıştığı veya tacize uğradıkları; etnik ayrımcılığa karşı bir ombudsman varsa o ülkede etnik ayrımcılığın olabileceği; kadın ombudsmanı varsa o toplumda kadınların ezildiği ve ikinci plana atıldığı ve bu durumun o ülkelerde, belirli alana odaklanmış uzmanlaşmış ombudsmanlara olan ihtiyacın göstergesi olduğu şeklinde yorumlanmaktadır. Bununla birlikte, belirli bir konuda ombudsmanlık kurumu kurulmasında konuya verilen özel önem de etkili olabilmektedir. Örneğin, çevre ombudsmanının kurulması çevreye verilen zararın ne kadar yüksek olduğunu gösterebileceği gibi o ülkede çevre duyarlılığının varlığına da işaret edebilmektedir⁵⁴⁹.

Dünya genelinde, yargı ombudsmanı, çocuk hakları ombudsmanı, askerî ombudsman, tüketici ombudsmanı, öğrenci ombudsmanı, yerel yönetimler ombudsmanı, basın ombudsmanı, sağlık ombudsmanı, adli hizmetler ombudsmanı, fırsat eşitliği ombudsmanı, erkek kadın eşitliği ombudsmanı (cinsel ayrımcılığa karşı ombudsman), engelliler ombudsmanı, üniversite ombudsmanı, bankacılık ombudsmanı, basın ombudsmanı, haber ombudsmanı, internet ombudsmanı, etnik ayrımcılığa karşı ombudsman gibi çeşitli ihtisas ombudsmanları vardır⁵⁵⁰. Fakat bu ombudsmanların çoğu UİHK özelliği göstermekten uzak olduğundan Paris Prensipleri anlamında ulusal kurum olarak kabul edilmemektedir.

Belirli grupların haklarının korunması veya ayrımcılıkla mücadele konusunda özel olarak görevlendirilmiş ombudsmanlar oluşturularak, İsveç'te 1971 yılında ilk Tüketici Ombudsmanı, 1986 yılında Etnik Ayrımcılığına Karşı Ombudsman,

⁵⁴⁷ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 42

⁵⁴⁸ Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 49

⁵⁴⁹ Özden, s. 69-70

⁵⁵⁰ Güleener, Serdar, Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme, Akademik İncelemeler Dergisi, C. 8, S. 1, 2013, s. 5-6; 24) Lindsnaes/Lindholt/Yigen, s. 130

Macaristan'da 1993 yılında Etnik Azınlıklar Komiseri görevlendirilmiştir. Bir başka tür olan çocuk ombudsmanı, ilk kez 1981 yılında Norveç'te görevlendirilmiştir⁵⁵¹. Bu uygulama ile aynı ülkede hem genel ombudsmanlık kurumunun hem de ihtisas ombudsmanı modelinin faaliyet gösterebileceği ortaya konulmuştur. İhtisas ombudsmanları parlamento ombudsmanlarının aksine çoğu kez hükümet tarafından atanmaktadır. İsveç'te Tüketici, Ayrımcılık ve Çocuk ombudsmanları hükümet tarafından atanmaktadır⁵⁵².

Bir başka ihtisas ombudsmanı modeli de askeri ombudsmanlıktır. Bu modelde, silahlı kuvvetler mensuplarının birbiriyle ve kurumla arasındaki⁵⁵³ ve vatandaşla-askerler arasındaki⁵⁵⁴ uyuşmazlıkların çözümü amaçlanır. Askeri konularda silahlı kuvvetlerde hâkim olan katı hiyerarşi etkisiyle çözüme ulaşmanın zorluğunun askeri ombudsmanlığın oluşturulmasını sağladığı savunulabilir⁵⁵⁵.

Yargı organlarının işleyişinde karşılaşılan problemler, yargı organlarının bağımsız karakterine zarar vermeden hesap verebilir ve şeffaf bir yargı⁵⁵⁶ oluşumunu sağlayacak tedbirlerin uygulanması zaruretini doğurmuş, ABD'nin New Jersey, Michigan, ve Maryland eyaletlerinde, İsrail'de ve Birleşik Krallık'ta⁵⁵⁷ yargı ombudsmanlığı adıyla genel ombudsmanlıktan ayrı kurumlar oluşturulmuştur. Bu kurumların ayırt edici özelliği yargı bağımsızlığını zedeleyecek uygulamalardan kaçınarak, yargı kararlarına müdahale etmemeleri, incelemelerini yargı atamaları, yargının disiplin ve yönetim süreçleri konularıyla sınırlı olarak yapmalarındır⁵⁵⁸. Dünya genelinde özel olarak yargı alanında yetkilendirilmiş yargı ombudsmanlarından başka, genel ombudsmanlıklar bünyesinde yargı işlemlerini idari boyuttan inceleyen ülke ombudsmanlıkları da mevcuttur⁵⁵⁹.

⁵⁵¹ Pohjolainen, s. 16 72. dipnot

⁵⁵² Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, s. 25

⁵⁵³ Özden, s. 59

⁵⁵⁴ Gökçe, s. 220

⁵⁵⁵ Gökçe, s. 221-223

⁵⁵⁶ Gülener, s. 1

⁵⁵⁷ ABD, İsrail ve Birleşik Krallık'ta uygulanan yargı ombudsmanlığı kurumu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Gülener, s. 9-13

⁵⁵⁸ Gülener, s. 6

⁵⁵⁹ Gülener, s. 8

Almanya’da parlamenter ombudman olarak görev yapan Almanya Parlamento Savunma Delegatesi diğer ombudsmanlık modellerine göre en dar kapsamlı görev alanına sahip ombudsmanlık olarak dikkat çekerken, sadece orduyu denetleme yetkisinin olması bakımından bu özelliğe sahip ilk ombudsmandır⁵⁶⁰. Almanya örneği diğer ülke örneklerinden görev alanı bakımından farklılaşmaktadır. Almanya’da askerî ombudsman parlamento tarafından seçilmektedir. Bunun dışında Almanya’da eyaletler bazında örgütlenmiş, idarenin denetimi alanında görev yapan üç eyalet ombudsmanı mevcuttur⁵⁶¹. Almanya için kullanılan “Almanya’da ombudsman hem vardır, hem yoktur. Birçok ombudsman vardır ve aslında hiçbiri yoktur” ifadesi Almanya’nın durumunu açıklamaktadır. Almanya 16 eyaletten oluşmakta olup, hiçbir eyalette ayrı bir genel ombudsman yer almamaktadır. Bunun yerine, meclisin silahlı kuvvetler üzerindeki denetim/gözetim faaliyetini yürüten savunma komiseri, sivil hizmetler için görev yapan bir Bundestag komiseri, her bir eyalette Kamu Veri Koruma Komiserleri, bir eyalette hapishane ombudsmanı olmak üzere belirli sahalarda ombudsmanlar görevlendirilmiştir⁵⁶². Askeri ombudsmanlıkta ve yargı ombudsmanlığında genel olarak ihtisaslaşmanın hâkim olduğu görülmektedir.

Uzmanlaşmış ombudsmanlık kurumlarının Paris Prensiplerinin "mümkün olduğunca geniş bir yetki"ye sahip olma kriterini karşılamadığı doktrinde ifade edilmektedir⁵⁶³. Özellikle, eşitlik, cinsel ve ırksal ayrımcılığın önlenmesi gibi konularda uzmanlaşan ve bunun yanında sahip olduğu bireysel şikâyetleri inceleme yetkisiyle de ombudsmanlık kurumlarının özelliklerini yansıtan bu yapılar, sahip oldukları yetkiler bakımından Paris Prensiplerinde öngörülen çerçeveyi geniş tutması sebebiyle ÜİHK kategorinde kabul edilmektedir⁵⁶⁴.

⁵⁶⁰ Şahin, Serkan, s. 60

⁵⁶¹ Şahin, Serkan, s. 62

⁵⁶² Robbers, Gerhard, Almanya’da Kamu Denetçiliği, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 50-52

⁵⁶³ Lindsnaes/Lindholt/Yigen, s. 2-3

⁵⁶⁴ Birincioglu, s. 20

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK TÜRKİYE ÖRNEĞİ: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

2.1. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK SİSTEMİNİN GEREKLİLİĞİ

Ombudsmanlık fikri, hakları ihlal edilen bireyleri idare karşısında koruma, iyi yönetimi sağlama ve kötü yönetimi önleme, idari reformları hızlandırma, parlamentonun gözetim fonksiyonunu destekleme, halkı ve kamu görevlilerini eğitme, hükümetle vatandaşlar arasında köprü olma⁵⁶⁵, etik değerlerin hukuk sistemine aktarılması⁵⁶⁶ gibi fonksiyonları bünyesinde taşımaktadır. Bu yönüyle ombudsmanlık müessesesi, ihtiyaç duyulan yeni fonksiyonlarla desteklendiğinden mevcut mekanizmalardan farklı özellikler göstermektedir.

Dünyada ombudsman modeli kurumlarının kurulmasında idarenin denetimi ve insan haklarının korunması olmak üzere başlıca iki amaç belirleyici olduğu ilk bölümde anlatılmıştı. Ülkemizde kullanılan adıyla Kamu Denetçiliği Kurumu'na duyulan ihtiyaç ise ombudsmanlık fikrinin çıkış kaynağı olan idarenin denetimi olgusuna dayanmaktadır. Bu nedenle ülkemizde kurumun kurulmasında, özellikle yeni demokrasilerde kurulan ÜHK'lerin oluşumunda etkili olan insan haklarının korunması ve geliştirilmesi düşüncesinin belirleyici olduğunu söylemek oldukça zordur.

Ülkemizde denetim hizmetlerinin şekli unsurları ön plana çıkarması, bürokratik işlemlerin kırtasiyeciliğe yol açması, memurların denetlenme riskinden dolayı kanunları lafzi olarak yorumlaması, amaç, hizmet verimliliği ve vatandaşların ihtiyaçları gibi unsurların ihmal edilmesi gibi nedenler denetim yollarından beklenen faydayı sağlamamaktadır. Bunda bürokratik yapının idarenin vatandaşa karşı

⁵⁶⁵ Kahraman, s. 363

⁵⁶⁶ Gözaydın, İftar, Ombudsmanlık Kurumunun Sağlayacağı İmkanlar, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 149

korunması anlayışına göre düzenlenmiş olması etkili olmaktadır⁵⁶⁷. Ülkemizde bürokrasinin⁵⁶⁸ katı, geleneksel ve hantal yapısı toplumun hemen hemen her kesimince şikâyet edilen, akademik çevrelerde de tespiti yapılan temel sorun alanlarından. Bundan dolayı, ülkemizde idarelerin bu özelliğini değiştirebilmek için mevzuatta ve uygulama yöntemlerinde değişikliklere gidilmekte ve çeşitli reformlarla bu sorunlara çareler aranmaktadır.

İnisiyatif ve sorumluluk alma gerektiren bir durumda idarecilerin isteksiz davranması, meşru ve haklı olsa bile ileride sorumlu tutulacağı endişesi ile talebin müfettiş raporu, mahkeme kararı veya amirin emri olmadığı gerekçesiyle reddedilmesi gibi durumlarla ülkemiz bürokrasisinde sıkça karşılaşılmakta, hayatın gerçeklerinden uzak teftiş sistemleri, Sayıştay denetimine maruz kalma endişesi buna neden olmaktadır⁵⁶⁹. Burada belirtilmesi gereken bir husus da, idarecilerin yetkilerini kullanırken sorumlu tutulacakları endişesiyle kendilerine tanınan takdir yetkisini kullanırken çekingen davranmalarındır. Takdir yetkisini kullanmaktan çekinen veya çekinmek zorunda bırakılan idareciler için ombudsmanın verdiği karar, sorumluluğu üzerinden atmasını ve çekincelerinin ortadan kalkmasını sağlayan bir etki doğuracaktır⁵⁷⁰. Fakat benzer çekingen tavrın ombudsman kararlarına karşı

⁵⁶⁷ Eryılmaz, Bilal, Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler, Amme İdaresi Dergisi, C. 26, S. 4, Aralık 1993, s. 90

⁵⁶⁸ Türk kamu yönetimini ifade etmek için idare, bürokrasi gibi tabirler kullanılmaktadır. Bürokrasi kelimesi bir olgu olarak tüm kamu yönetimi sisteminin belirli kurallar çerçevesinde yapılandırılmış ve uygulamaya konulmuş halini anlatmak için kullanılmaktadır. Fakat olması gereken durumu anlatan bu kavram, kötü yönetimi gösteren birtakım uygulamaların etkisiyle "olan"ı ifade eden karmaşık kötü yönetim yapısı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Örneğin Pickl, "profesyonel ve tam bir bürokrasi" ifadesi ile idare karşısında edilgen, hakkını arama konusunda cesareti olmayan bir bireyin karşılaştığı bir yönetim modelini anlatmaya çalışmıştır (Pickl, Ombudsman ve Yönetimde Reform, s. 38). Ayrıca Pickl makalesinde, "ombudsman toplumun bürokratikleşmesi için yeni bir adım olmamalıdır" ifadesini kullanmakta, bu durumun sevecenliğin bürokratikleştirilmesi anlamına geleceğini belirtmektedir. (Pickl, Ombudsman ve Yönetimde Reform, s. 44), Esgün ise "bürokratik mengene" tabiri ile bürokrasiyi kırtasiyecilik olarak ele almıştır (Esgün, s. 274). Bürokrasinin olumsuz anlamda kullanımı için bürokratizm ifadesi kullanılmaktadır. Başlıca bürokratizm örnekleri için bkz. Avşar, Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi, s. 22-23

⁵⁶⁹ Sağlam, s. 41

⁵⁷⁰ Özdemir, s. 66; KDK kurulurken yapılan bir çalıştayda, kamu denetçisinin önerilerini yerine getiren kamu görevlilerine Sayıştay'ın zimmet çıkarabileceği veya sorumluluklar yükleyebileceği, bunun da önerileri yerine getirmek isteyen kamu görevlilerinde tereddüte yol açabileceği, bu sebeple önerilerin gereğinin yerine getirilmesi halinde idari, mali ve cezai bakımdan sorumluluktan kurtulma imkanı getirilmesinin kurumun etkinliğini sağlayacağı belirtilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı için hazırlanan "Gerekçeli Değişiklik Öneri Teklifleri" içinde bu ifadeye yer verilmiştir. (Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) Çalıştay 2011, s. 145)

sergilenmesi ihtimali bulunduğundan, mevzuata ombudsman kararlarına uyan idare yöneticilerinin sorumlu olmayacaklarına dair bir hüküm konulması bu tür çekincelerle karara uyulmamasının önüne geçecektir⁵⁷¹.

Yakınma hakkı (şikâyet hakkı) günümüzde dilekçe hakkı kapsamında ele alınmaktadır⁵⁷². Şikâyet hakkının başlıca üç amacı bulunmaktadır. Bunlar, tesis edilen işlemin hukuksal sağlığının korunması, yöneticilerin ve kamu görevlilerinin denetlenmesi ve adil ve hakça bir toplum oluşturulmasına katkıda bulunulmasıdır⁵⁷³. Ombudsman denetiminin bir amacı da bireylere şikâyet hakkı tanınması olduğundan bu risk ve avantajları bünyesinde taşımaktadır. Şikâyet hakkı bireyler için hak arama yöntemi olarak benimsenmişse de, bu hakkın amacı dışına çıkarılarak kullanıldığı da gözlemlenmektedir. Yönetilenler bu hakkı, asılsız ihbar, suç yükleme ve iftirada bulunma şeklinde kullanırken, yönetenler meslek dayanışması, acıma ve koruma gibi hislerle hareket ederek haklı şikâyetlerin yol açacağı sonuçları saptırma yoluna gidebilmektedir⁵⁷⁴.

Ombudsmanın gizli idari süreçleri, kararlardaki sebep eksikliklerini, bilgiye erişimdeki engelleri araştırarak temel hakların korunması, bilgiye erişim hakkının geliştirilmesi, şeffaf işe alım prosedürleri uygulanması, idarelerin sunduğu hizmetlerin iyileştirilmesi, hukukun üstünlüğüne saygının garanti altına alınması ve idarelerde çalışanların haklarının korunması gibi pratik faydaları bulunmaktadır⁵⁷⁵.

Klasik denetim mekanizmalarının esas amacı, idarenin iç dinamizmini sağlamak olduğundan Türkiye’de bireyin haklarını koruyacak yargı dışı mekanizmalara ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyacın karşılığı olarak KDK’nın kurulmasıyla halen uygulanmakta olan denetim usullerine ek bir denetim yöntemi benimsenmiş ve diğerlerini

⁵⁷¹ Aktaş, s. 366

⁵⁷² Yaşamış, Firuz Demir, Yakınma Hakkının Kullanılma Biçiminin Düzenlenmesi Üzerine, Amme İdaresi Dergisi, Ankara, 15(1), 1982, s. 49

⁵⁷³ Yaşamış, s. 50

⁵⁷⁴ Yaşamış, s. 50

⁵⁷⁵ Şahin, Ramazan, s. 142

tamamlayıcı bir fonksiyon üstlenmesi amaçlanmıştır⁵⁷⁶. Bu yönüyle KDK'nın diğer denetim mekanizmalarına ilave, ikincil bir garanti mekanizması olduğu söylenebilir⁵⁷⁷. Kurumun kurulmasında bir diğer etken de kamu yönetimi alanında yaşanan değişim ve dönüşümün ülke çapına yayılmasında KDK'nın tavsiye kararlarının pozitif etki sağlaması ile idarelerin hatalarını kabullenip düzeltmesi, hataların düzeltilmesi mümkün değilse hatalı davranıldığı kabulü ile sonraki işlem ve eylemlerde benzerlerinin tekrarlanmayacağı inancı olmuştur.

Yargının iş yükünün hafifletilmesi ombudsmanlık için tek başına bir amaç olmamalı, ombudsmanlığın iyi işlemesinin bir sonucu olarak değerlendirilmelidir. 6328 sayılı Kanun görüşmelerinde yargının iş yükünün hafifletilmesi ihtiyacının KDK'nın oluşturulmasına zemin hazırladığı ifade edilmiştir⁵⁷⁸. Bu yönüyle kurumun sağlayacağı bir pratik fayda da gereksiz davaların açılması ve davaların usul kuralları kullanılarak sürüncemede bırakılması gibi yaygınlaşan kötü idari alışkanlıkların terk edilmesi olacaktır.

Doktrinde KDK'nın bağımsızlığı sağlayacak güvencelere sahip olmadığı, bu haliyle ombudsmanlığın Türkiye'de etkin olarak işlemesinin mümkün olmadığı ileri sürülmüştür⁵⁷⁹. Bu savın dünya genelinde uygulanan ombudsmanlık sistemi dikkate alınmadan ileri sürüldüğü söylenebilir. Çünkü UİHK'lerin bağımsızlığı ile genellikle yürütme organının etkisi olmadan karar alma süreçlerinde serbestçe hareket edebilme kastedilmektedir. Önceki bölümde de ifade edildiği gibi ombudsmanlık kurumlarının da içinde yer aldığı UİHK'ler, nevi şahsına münhasır, yarı-hükümetSEL (quasi-governmental) niteliğe haiz melez (hybrid) aktör olarak nitelendirilmektedir. Bu doğrultuda ombudsmanların, anayasal veya yasal temelde kurulma özelliği ile

⁵⁷⁶ Özbudun, Ergun, Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 37

⁵⁷⁷ Kestane, s. 129

⁵⁷⁸ 276 sıra sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, s. 6, <http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamaları/Kanunlasan/2012Yili/Kanmetni/6328ss.pdf>, Erişim Tarihi: 07/06/2016; Bundan sonra 276 sıra sayılı Komisyon Raporları olarak anılacaktır.

⁵⁷⁹ Aynı yazar tarafından KDK'nın bağımsız olması için TBMM dâhil hiçbir organa bağlı olmaması gerektiği de ileri sürülmektedir. Dursun, Hasan, Türkiye'de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 95, 2011, s. 392

gönüllülük esasına göre çalışan sivil toplum kuruluşlarından ayrıldıkları, özerk olmaları yönüyle de devlet kurumlarından ayrıldıkları görülmektedir. Ombudsmanlık kurumuna getirilen bir diğer eleştiri de Türk bürokrasisinde hâkim olan gizlilik, kapalılık, salt mevzuat endeksli değerlendirme tutumu gibi özelliklerin ombudsmanın işleyişine engel olacağıdır⁵⁸⁰. Fakat ombudsmanın asıl amacının da bu bürokratik kültürün katı ve hantal yapısının değiştirilmesi olduğu unutulmamalıdır.

KDK'ya yönelik diğer eleştiriler, bu kadar kurum varken yenisini eklemenin gereksiz olduğu, kuvvetler ayrılığı ilkesini zedeleyeceği, ülkeye faydasının olmayacağı, başdenetçinin seçiminde nitelikli çoğunluk aranması gerektiği, seçilecek başdenetçinin görev süresinin bağımsızlığı zedeleyeceği, yaptırım gücünün olmadığı, bazı işlemlerin görev alanı dışında bırakılmasının doğru olmadığı şeklindedir⁵⁸¹. Diğer bir eleştiri de bazı şahısların ombudsmanı adli bir danışman olarak kullanabileceği, bunu önlemek için adli konularda kişileri avukata veya mahkemeye başvurması için yönlendirecek hukuk müşavirliğinin kurumda kurulması gerektiği şeklindedir⁵⁸². Kurumun çalışma usulü ve etkinliği gibi yönler ele alınarak yapılan eleştiriler bu eleştirilere göre daha zayıf kalmaktadır.

2.2. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NU KURMA ÇABALARI

Ombudsmanlık müessesinin ortaya çıkışında Osmanlı Devleti kurumlarının esin kaynağı olduğu ve ombudsmanlığın kökeninin Osmanlı Devleti'ne dayandığı yönündeki kanaate rağmen⁵⁸³, Türkiye'de ombudsmanlığın karşılığı olan KDK'nın ortaya çıkışı ve kurumsallaşması çabasına ancak 2010 yılı Anayasa değişikliği ile şahit olunmuştur. Akademik literatürde ombudsmanlık tartışmalarına yönelik ilk bilgiye 1970'lerde rastlansa da kurumun kurulması, 2000 yılında hazırlanan tasarı ile yasama organının gündemine gelmiş, bu çalışma çeşitli değişikliklere uğrayarak 2006

⁵⁸⁰ Dursun, s. 399

⁵⁸¹ Önen, S. Mustafa, Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması: Kamu Denetçiliği Kurumu ile İsveç Parlamento Ombudsmanlığı'na Yapılan Şikayetlerin Değerlendirilmesi, Social Sciences, S. 11(2), 2016, s. 80

⁵⁸² Dursun, s. 408

⁵⁸³ Coşkun/ Günaydın, s. 53

yılında kanunlaşma sürecine kadar getirilmesine rağmen AYM kanunu iptal ettiğinden kurumun kuruluşu ancak 2012 yılında mümkün olmuştur.

Ombudsmanlığın Türkiye’de kurulması fikri İngiltere ve Fransa’da kurumun kurulmasıyla ancak 1970’li yıllarda ilgiyi görmeye başlamış⁵⁸⁴, Yılmaz Altuğ’un 1968 tarihli makalesi bu müessesenin ilk defa Türk Akademik literatürüne girmesini sağlamıştır. Fakat Altuğ’un makalesi, Türkiye’de ombudsmanlık kurumu kurulması gibi bir öneri getirmemektedir⁵⁸⁵. Eroğul tarafından hazırlanan diğer bir öneri olan “Cumhurbaşkanına bağlı Türk ombudsman modeli” önerisi⁵⁸⁶ 1982 Anayasası hazırlık aşamasında kabul görmesine rağmen, Anayasa Komisyonu tarafından uygun görülmemiştir⁵⁸⁷. Ombudsmanlık ile ilgili yapılan ilk çalışmalarda ombudsmanlık ve denetim sisteminin tanıtımına ağırlık verilmişken, zamanla bu çalışmaların yanında, ombudsmanlık kurumunun Türkiye için gerekliliği ve kurulacak kurumun nasıl olması gerektiği gibi konulara da yer verilmiştir⁵⁸⁸.

Uler, Tahsin Bekir Balta’nın 1970 tarihinde basılan İdare Hukukuna Giriş adlı eserinin idarenin yargı dışı denetimi bölümünde ombudsman için kamu denetçisi karşılığını kullanıldığını belirtmektedir⁵⁸⁹. Bundan başka Tortop (1974)⁵⁹⁰, Oytan (1977)⁵⁹¹, Baylan (1978)⁵⁹², Arslan (1986)⁵⁹³, Temizel (1997)⁵⁹⁴, Erhürman (1998)⁵⁹⁵, ve Akıncı

⁵⁸⁴ Muradova, Djahan, Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2013, s. 161-162

⁵⁸⁵ Altuğ, Yılmaz, Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan “Ombudsman” Müessesesi, Yargıtay Yüzüncü Yıl Dönümü Armağanı, Adalet Bakanlığı Yayınları, İstanbul, 1968

⁵⁸⁶ Eroğul, Cem, Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 33, Mart - Haziran 1978, No. : 1-2’den Ayrı B a s ı,

<https://cemerogul.files.wordpress.com/2012/03/cumhurbac59fkaninin-denetim-ic59flevi.pdf>,

Erişim Tarihi: 07/05/2016

⁵⁸⁷ Şahin, Serkan, s. 99

⁵⁸⁸ Sezen, s. 72; Ayrıca, ombudsmanlık hakkındaki alanında ilk olma özelliği taşıyan yerli ve yabancı literatür çalışmaları hakkında geniş bilgi için bkz. Sobacı/Köseoğlu, s. 26; Muradova, s. 162; Gülener, s. 6

⁵⁸⁹ Bkz. Uler, Yıldırım, Ombudsman (Kamu Denetçisi), Türkiye’de Kamu Yönetimi, (Editörler: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman), 2. Baskı, Nobel Kitabevi, Ankara, 2012, s. 499

⁵⁹⁰ Bkz. Tortop, Nuri, Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri, Amme İdaresi Dergisi, C. 7, S. 1, 1974

⁵⁹¹ Bkz. Oytan, Muammer, Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, Prof. Dr. Osman F. Berki’ye Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1977

⁵⁹² Bkz. Baylan, Ömer, Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1978

⁵⁹³ Bkz. Arslan, Süleyman, İngiltere’de Ombudsman Müessesesi, Amme İdaresi Dergisi, C. 19, S. 1, 1986

(1999)⁵⁹⁶ bu kavramın literatürde kullanılmasında öncülük etmiştir. Yapılan bu çalışmalarda, ombudsmanlık kurumunun uygulandığı ülkelerde kurumun kurulmasına gerekçe teşkil eden sebeplerin Türkiye’de fazlasıyla mevcut olduğu literatürde ifadesini bulmuştur⁵⁹⁷.

Bir sivil toplum kuruluşu olan Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSiAD) tarafından kamu yönetimin sorunlarını konu alan farklı tarihli iki rapor hazırlanarak bu raporlarda ombudsman müessesine yer verilmiştir. İlk rapor 1983 yılında, ikincisi ise 1997 yılında hazırlanmıştır. 1983 tarihli raporda parlamentoya bağlı olmak üzere ombudsman benzeri bir büro oluşturulmasının gerekliliği ifade edilmiştir⁵⁹⁸. 1997 tarihli TÜSiAD Raporunda ise ombudsman kurumunun kurulmasının Türkiye’de gerekliliği üzerinde durularak, dünya örnekleri ekseninde bir inceleme ile “Nasıl Bir Kamu Denetçiliği” sorusuna cevap aranmıştır⁵⁹⁹. Sivil toplum kuruluşlarının ombudsman müessesesine olan ilgisi, 1994 yılında Müstakil İşadamları Derneği (MÜSiAD) ve 2000 yılında Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) tarafından hazırlanan raporlarda da görülmektedir⁶⁰⁰.

1991 yılında Doğru Yol Partisi tarafından hazırlanan raporda “Vatandaş Dilekçeleri Baştakipçiliği” adında ombudsman benzeri bir yapılanmaya gidilmesi gerekliliğinden bahsedilmiştir⁶⁰¹. 1999 tarihli Fazilet Partisi Seçim Beyannamesinde, “Yurttaşların idareye ilişkin şikâyetlerini iletecekleri ve şikâyetlerin tarafsız bir tutumla çözüme kavuşturulacağı ve bu yolla kamu yönetiminin de iyileştirilmesi için öneri paketlerinin oluşmasına zemin hazırlayacak bir "Kamu Denetçiliği (Ombudsman)" kurumu oluşturulacaktır. Bu kurum aracılığı ile ihtilâfların önemli bir kısmı yargıya

⁵⁹⁴ Bkz. Temizel, Zekeriya, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman, IULA-EMME Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, İstanbul, 1997

⁵⁹⁵ Bkz. Erhürman, Tufan, Ombudsman, Amme İdaresi Dergisi, C. 31, S. 3, Eylül 1998

⁵⁹⁶ Bkz. Akıncı, Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınları, İstanbul, 1999

⁵⁹⁷ Mutta, s. 93

⁵⁹⁸ Polat, s. 149

⁵⁹⁹ Bkz. Babüroğlu, Oğuz/Hatipoğlu, Nevra, Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, TÜSiAD Yayını, İstanbul, 1997

⁶⁰⁰ Ünal, Türkiye’de Yerel Yöntemlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, s. 157

⁶⁰¹ Kılavuz, Raci/ Yılmaz, Abdullah/ İzci, Ferit, Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C. 4, S. 1, 2003, s. 63

başvurulmadan hızla çözümlenebilecektir.” ifadelerine yer verilmiştir⁶⁰². Adalet ve Kalkınma Partisi’nin 2002 Seçim Beyannamesinde⁶⁰³, Cumhuriyet Halk Partisi’nin 2002 Seçim Bildirgesinde, 2008 Yılı Parti Programında ve Demokratik Sol Parti’nin 2003 Yılı Parti Programında, ombudsmanlık kurumu kurulması gerektiği belirtilmiştir⁶⁰⁴.

1996 yılında Bayburt Valiliği’nin ombudsmanlığın il çapında uygulanması için çıkardığı yönerge Türkiye’de ombudsmanlığın yerel düzeyde oluşturulması amacıyla yapılan ilk çalışmalardandır. “Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması” adını taşıyan yönerge ile oluşturulan heyetin adı “Kamu Danışmanlar Kurulu” olarak belirlenmiştir. Bu çalışma sadece Bayburt ili ile sınırlı olarak kurgulanmış, kurulun yaptığı çalışmaları her yıl Bayburt Valiliği’ne sunması öngörülmüş, fakat uygulanamadan yürürlükten kalkmıştır⁶⁰⁵. İl ölçeği ile sınırlı olarak öngörülen bu yapı yerel yönetim ombudsmanı özelliği taşımakla birlikte UIHK’ler için öngörülen bağımsız olma, anayasal veya yasal temele dayanma gibi şartları karşılayamamaktadır.

24/03/1998 tarihinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı öncülüğünde yapılan bir protokol ile bakanlık bünyesinde yönetsel ombudsmanlık uygulaması hayata geçirilmek istenmiş, fakat bu girişim, Türkiye’de ilk kez kamu kurumu bünyesinde oluşturulmuş bir ombudsmanlık denemesi olarak kâğıt üzerinde kalmış, uygulamaya geçirilememiştir⁶⁰⁶. Bakanlık bünyesinde kurulan kurumun, anayasa veya parlamento işlemi ile değil, protokolle kurulmuş olması, görev alanının bakanlıkla

⁶⁰²

<https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/199902131%20FAZILET%20PARTI%20SECIM%20BEYANNAMESI%201999/199902131%20FAZILET%20PARTI%20SECIM%20BEYANNAMESI%201999.pdf>, Erişim Tarihi: 05/10/2016

⁶⁰³

https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/200304063%20AK%20PARTI%20SECIM%20BEYANNAMESI%202002/200304063%20AK%20PARTI%20SECIM%20BEYANNAMESI%202002%200000_0000.pdf, s. 35; Erişim Tarihi: 05/10/2016

⁶⁰⁴ Okur, Yaşar, Ombudsmanlık Kurumu: Tarihi Gelişim ve Türkiye’de Başlangıçta Birkaç Öneri, Denetim Dergisi, S. 6, 2011, s. 78

⁶⁰⁵ Şahin, Serkan, s. 106-107; Daha geniş bilgi için bkz. Muradova, s. 172-174

⁶⁰⁶ Şahin, Serkan, s. 105-106

sınırlı olması gibi özellikler, bu müessesenin bir UHK olarak nitelendirilmesini güçleştirmektedir. Fakat bu müessesenin bir ombudsmanlık türü olan kurumsal ombudsman olarak nitelendirilmesi daha uygundur.

1998 yılında İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu tarafından insan haklarının geliştirilmesi amacıyla çeşitli ülkelerin ombudsmanlık kanunlarından da yararlanılarak, evrensel ölçülere ve ülke koşullarına uygun bir "Kamu Denetçisi" veya "Kamu Hakemi" yasa tasarısı ile ilgili çalışma yapılarak, İsveç parlamento ve basın ombudsmanları, İrlanda, Finlandiya ve KKTC Ombudsmanları, AGİT ombudsmanlık uzmanları karşılaştırmalı hukuk alanındaki deneyimlerinden yararlanmak amacıyla Türkiye'ye davet edilmiştir⁶⁰⁷. Ekim 1999'da devlet ve sivil toplum temsilcileri bir araya getirilerek 11 maddelik bir "Kısa Vadeli Demokratikleşme Programı" hazırlanmış, programda Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasının hedeflendiği belirtilmiştir⁶⁰⁸.

9-10 Mayıs 2004 tarihinde Nevşehir'de TBMM ile Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserliği arasında ortaklaşa düzenlenen "Hukuk Devletinde Ombudsmanın Rolü" başlıklı seminerde, ombudsmanlık kurumuna Türkiye'de duyulan ihtiyaç ortaya konulmuştur⁶⁰⁹. 19-21 Ekim 2011 tarihinde ise Düzce Belediyesi ile Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı (UCLG-MEWA) işbirliğinde "Yerel Yönetim Ombudsmanlığı" konulu bir sempozyum düzenlenmiştir. Bu sempozyumun önemi 1982 Anayasası'nın 74. Maddesinde "Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı"nın düzenlenmesi sonrasında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşuna giden yolda ulusal ombudsmandan başka yerel yönetim ombudsmanlığının da Türkiye'de uygulanabilirliği konusunda fikir teatisi yapılmış olmasından gelmektedir⁶¹⁰. Toplantının yapıldığı tarihte kurum kanunu henüz tasarı halinde olduğundan tasarıya yönelik öneriler de getirilmiş, tasarının ilk halinde, 1

⁶⁰⁷ <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem20/yil3/bas/b080m.htm>, Erişim Tarihi: 04/10/2016

⁶⁰⁸ Kahraman, s. 367

⁶⁰⁹ https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/MECLIS%20BULTENI/2469_2004_0000_0107_0000/0018.pdf, Erişim Tarihi: 14/11/2016

⁶¹⁰ Düzce Uluslararası Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Toplantısı, Ekim 2011; Türkiye'de yerel yönetim ombudsmanı oluşturma fikri henüz güncelliğini yitirmemiştir. Akademik eserlerde halen bu tür öneriler dile getirilmektedir. (Bkz. Ünal, Türkiye'de Yerel Yöntemlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, s. 180-188)

Başdenetçi ve 10 Denetçiden olan kurumun yapısının her ilde bir denetçiden oluşacak şekilde değiştirilmesi gibi öneriler dile getirilmiştir⁶¹¹.

2.2.1. Gereçeli Anayasa Önerisi

1982 Anayasası yapımı sürecine katkıda bulunmak amacıyla Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyeleri tarafından “Gereçeli Anayasa Önerisi” adlı bir çalışma hazırlanmış, reform niteliğindeki bu öneri ile o gün için Türk İdari Teşkilatında benzeri bulunmayan bir yapı öngörülmüş⁶¹², dünya çapında yönetim anlayışında yaşanan değişimin yeni anayasaya yansıtılması için gayret gösterilmiştir. Bu kapsamda, Önerinin 114. maddesinin b fıkrasında “Kamu Denetçileri Kurulu”nun kurulması öngörülmüş⁶¹³, fakat Anayasa koyucu tarafından bu kurumun yerine “Devlet Denetleme Kurulu” kurulmuştur⁶¹⁴. Akademisyenlerce hazırlanmış olan bu öneri, akademik çalışmalar dışında Türkiye’de kurumsallaşmaya yönelik somutlaştırılmış ilk çalışmadır.

Bahsi geçen maddede, TBMM, Danıştay, Sayıştay, Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birinin Cumhurbaşkanı tarafından atanmasıyla kamu denetçileri kurulunun oluşturulması öngörülmüş, görev sürelerinin 5 yıl olacağı, kurulun vatandaşların dilek ve şikâyetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözeticeği belirtilmiştir. Yine kurulun, her yıl ve gerek gördükçe cumhurbaşkanına ve TBMM’ye rapor vereceği, bu raporun resmi gazetede yayımlanacağı hususuna yer verilmiştir⁶¹⁵.

Maddede dikkat çeken iki husus temel hak ve özgürlüklerin gözetileceğine ilişkin vurguya anayasa önerisinde yer verilmesi ve raporun TBMM’den başka Cumhurbaşkanına da sunulacağıdır. Temel hak ve özgürlüklerle ilgili ibareye yer verilmesi, insan haklarına verilen önemi gösterdiği gibi, kurumun UİHK’ler için

⁶¹¹ Düzce Uluslararası Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Toplantısı, s.32

⁶¹² Özden, s. 145

⁶¹³ Gereçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara, 1982, s. 137

⁶¹⁴ Erhürman, Tufan, Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 49, S. 1-4, 2000, s. 155; Tural, s 169

⁶¹⁵ Gereçeli Anayasa Önerisi, s. 137- 138

öngörülen modellerden olan melez ombudsmanlık modelinden özellikler taşıdığını da ortaya koymaktadır.

Anayasa önerisinin madde gerekçesinde, ombudsmanlık kurumlarının “salgın” biçiminde dünya geneline yayıldığı, basitlik, ucuzluk, sürat ve etkililik özellikleriyle ortak bir ihtiyacın ürünü olduğu, yönetimin çeşitli kademelerine ve cumhurbaşkanlığına yapılan şikâyetlerin artık Kamu Denetçilerince değerlendirileceği, kurulu oluşturmada dilekçe hakkına işlerlik kazandırma amacının etkili olduğu gibi değerlendirmelere yer verilmiştir. Vatandaşların şikâyetlerinin yanında dileklerini de ulaştırabilecekleri bir müessese öngörülmüş olmasında, yönetime iyileştirici ve yenileştirici bir katkının sağlanması, yönetimin de vatandaşların eğilimlerinden haberdar olması yoluyla eksikliklerini giderebilmesi amacı etkili olmuştur⁶¹⁶.

Ayrıca, bu önerinin hazırlık çalışmalarında yer alan Uler, ülkemizin genişliği ve kalabalık nüfusu karşısında tek kamu denetçisinin yeterli olmayacağı, illerde veya bölgelerde temsilcilikler açılarak bu ihtiyacın karşılanabileceği önerisinde bulunmuş, bundan başka insan hakları ombudsmanı, kent ombudsmanı veya çevre ombudsmanı oluşturulması gibi fikirler sunmuştur⁶¹⁷.

2.2.2. KAYA Raporu

1991 yılında, kamu yönetiminde mevcut sorunların saptanması ve yönetimde yapılması gerekli olan yeni düzenlemelerin ortaya koyulması amacıyla⁶¹⁸ Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'ne (TODAİE) hazırlatılan “Kamu Yönetimi Araştırması” adlı rapor (KAYA Raporu)⁶¹⁹, Devlet Denetleme Kurulu'nun ombudsmanlığa dönüştürülmesi önerisi bakımından önem taşımaktadır. TODAİE'nin kamu yönetiminin sorun alanlarını ve bunlara

⁶¹⁶ Gerekçeli Anayasa Önerisi, s. 138- 139

⁶¹⁷ Uler, s. 505

⁶¹⁸ Arı, Serdar, Dünya'da Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye Karşılaştırması: Yapısal Analiz, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Kayseri, Haziran 2014, s. 66

⁶¹⁹ http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf, Erişim Tarihi: 17/05/2016

yönelik çözüm önerilerini içeren ilk kamu yönetimi reform araştırması olarak kabul edilen 1963 tarihli Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi'nin (MEHTAP)⁶²⁰ ardından, KAYA Raporu adıyla bilinen araştırma projesi rapora dönüştürülerek yayımlanmıştır.

Raporun denetleme başlıklı dördüncü bölümünün öneriler kısmının 7. Maddesinde; "Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının ilgi alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulunun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir." ifadelerine yer verilerek, yeni bir kurum oluşturmaya gerek olmadan mevcut Devlet Denetleme Kurulu'nun kanunla dönüştürülerek ombudsmanlığın ülkemizde uygulanması gerektiği ifade edilmiştir⁶²¹.

2.2.3. Kalkınma Planlarında Ombudsman

Kalkınma planlarında, bir önceki planda belirlenen hedeflerin ne derece gerçekleştirildiği ele alınmakta, mevcut sorunların çözümü ve yeni hedeflerin planlarda yer alması sağlanmaktadır⁶²². Ombudsmanlık kurumu kurulmasına yönelik olarak ilk defa 4. Beş Yıllık (1979-1983) Kalkınma Planında⁶²³ yargının iş yükünü hafifletmek amacıyla yargı öncesi uyuşmazlıkların çözümünü hedef alan "Devlet Avukatlığı Kurumu" oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir. Ardından Yedinci Beş Yıllık (1996-2000) Kalkınma Planında, yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir biçimde çözümü amacıyla AB ülkelerinde de görülen Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulmasının planlandığı, bunun için bir kanun çıkarılacağı belirtilerek kurumun önemine dikkat çekilmiştir⁶²⁴.

⁶²⁰ http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/bdfe5e3cddec94c_ek.pdf, Erişim Tarihi: 17/05/2016

⁶²¹ Özden, s. 148; Muradova, s. 164; Eren, Hayrettin, Ombudsman Kurumu, s. 79

⁶²² Arı, s. 68

⁶²³ <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>, Erişim Tarihi: 20/04/2016

⁶²⁴ <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>, s. 119, 283, Erişim Tarihi: 20/04/2016

8. Beş Yıllık Kalkınma Planında, “Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikayetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi kurulacaktır. Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamına önem verilecektir” ifadeleri kullanılmıştır⁶²⁵. Ayrıca 9. Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda da ombudsmanlık kurumuna geniş yer ayrılmış, raporun bir bölümünde ombudsmanlık sistemi hakkında genel bilgi verildikten sonra, başka bir bölümde Türkiye’de ombudsmanlık kurumu oluşturulması gerekliliğinden bahsedilmiştir⁶²⁶. Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018) Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kuruluş amacı olarak “İdarenin iyi işleyişini sağlamak ve idari yargının iş yükünü azaltmak” gösterilmiştir⁶²⁷.

2.2.4. 2000 yılında hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı

24/11/1997 tarihinde “Ombudsman (kamu denetçisi, arabulucu, kamu hakemi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri) Sisteminin Kurulmasına İlişkin Kanun Tasarısı” adıyla ombudsmanlığın ülkemizde kurulması için ilk somut adım atılmış, 16 üyeden oluşan komisyon tarafından kanun hazırlığı çalışması gerçekleştirilmiştir. Hazırlanan tasarı metni “Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı” adıyla 05/10/1998 tarihinde kamu kurumlarına görüşlerini almak amacıyla sunulmuş, ardından “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı” adıyla 12/03/1999 tarihinde Başbakanlığa sunulmuş, seçimlerin yenilenmesi üzerine sonuçsuz kalmıştır⁶²⁸.

⁶²⁵ <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>, s. 193; Erişim Tarihi: 20/04/2016

⁶²⁶ Kamuda İyi Yönetişim, s. 11-13, 21, 37

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/29/oik674.pdf>, Erişim Tarihi: 20/04/2016

⁶²⁷ <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>, Erişim Tarihi: 20/04/2016

⁶²⁸ Tatal, s. 172; İnceoğlu, Sibel, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Düşünceler, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 54

57. Hükümet döneminde Adalet Bakanlığı'nca hazırlanarak 27/07/2000 tarihinde Başbakanlığa sunulan ve ardından 14/09/2000 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca TBMM Başkanlığı'na sunulan 1/763 esas numaralı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı", ilgili dönem içerisinde görüşülemediğinden hükümsüz kalmıştır⁶²⁹.

Kanunlaşma aşamasına kadar gelen ilk çalışma olarak ortaya çıkan bu metne, halen yürürlükte bulunan 6328 sayılı KDK Kanunu ile farklılıkları yönünden değinmekte fayda vardır. Bir Başdenetçi ve en çok on kamu denetçisinden oluşan, Başdenetçi başkanlığında kurul halinde karar alan bu yapının, incelemesini insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve yerindelik bakımından yapacağı öngörülümüş, görev alanı dışında bırakılan işlemler 6328 sayılı kanuna göre daha geniş tutulmuştur. Bu kapsamda göze çarpan farklar, Bakanlar Kurulu kararları ile HSYK kararlarının ve TSK'nın tüm işlemlerinin denetim alanı dışında bırakılmış olmasıdır. Ayrıca TBMM'nin karar ve işlemleri, yargı organlarının karar ve işlemleri de görev alanı dışında bırakılmıştır. Her takvim yılı sonunda rapor hazırlayarak TBMM Dilekçe Komisyonuna sunması, raporun özetinin Başdenetçi tarafından TRT'de okunması 6328 sayılı Kanunla kurulan KDK'dan farklılık gösteren diğer hususlardır⁶³⁰.

2.2.5. 2003 yılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

59. Hükümet tarafından "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma" kapsamında hazırlanan "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı"⁶³¹ ile "Mahalli İdareler Halk Denetçisi"nden bahsedilerek Kamu Denetçiliği Kurumuna gidilen yolda parlamentonun bu konudaki iradesini gösteren bir dizi adım atılmıştır⁶³². Bu tasarının diğerlerinden farkı, diğerlerinde ulusal bir ombudsmanlık kurulması amaçlanmaktayken, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda yerel ombudman görevlendirilmesi amacının öne çıkmasıdır. Bu model ile yerel yönetimlerin işlemlerinin halk denetçileri eliyle denetleneceği öngörülümüş, çerçeve hükümler

⁶²⁹ İlgili tasarı metni için bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0763.pdf>, Erişim Tarihi: 15/05/2016, Tasarının akıbetine TBMM'nin internet sitesi kayıtlarından ulaşamadığından bkz. Koç, Oktay, s. 18

⁶³⁰ Sezen, s. 88-90

⁶³¹ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, Erişim Tarihi: 15/05/2016

⁶³² Özden, s. 21

belirlemek yerine ayrıntılı düzenlemeye yer verilerek ombudsmanlık mekanizmasının kamu yönetimi sürecine dâhil edileceği vurgulanmıştır. Söz konusu madde hükmünün incelenmesinden halk denetçilerinin seçimi, halk denetçisine başvuru ve başvurunun doğuracağı sonuçlar, çalışma usulü, denetçilerin özlük hakları gibi pek çok detaya yer verilmiş olması da bu müesseseye verilen önemi göstermektedir. Tasarının 42. maddesinde her ilde, “mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere” bir halk denetçisi seçileceği hükme bağlanmıştır.

Mahalli İdareler Halk Denetçisi'nin düzenlendiği 42. madde 13 fıkradan oluşan uzun bir maddedir. Maddede halk denetçilerinin seçilme usulü, nitelikleri, çalışma usulü gibi ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Halk denetçilerinin il genel meclisince seçileceği, görevine başlarken il genel meclisi önünde (Tasarıda değişiklik yapılmadan önce madde metninde asliye hukuk mahkemelerinde olacağı şeklinde düzenlenmiştir.) yemin edecekleri, ancak valinin mütalaası üzerine Danıştay kararı ile görevinden alınabilecekleri gibi düzenlemelere yer verilmiştir.

Kanun tasarısının 16/01/2004 tarihli Anayasa Komisyonu Raporunda, halk denetçisinin Ombudsmanlık sisteminin alanında bir örnek olması amacıyla atılan ilk adım olduğu ve böylece yargıya intikal etmeden, vatandaşla idare arasındaki pek çok sorunun çözülebileceği ifade edilmiştir. Komisyon raporundan ulusal bir kurum oluşturma şeklinde bir hedefin olduğu, fakat öncelikle yerel uygulama yönteminin tercih edildiği anlaşılmaktadır. Tasarı, 2004 yılında Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek meclise geri gönderilmiş, meclis tarafından yeniden görüşülmediğinden bu düzenleme sonuçsuz kalmıştır⁶³³.

Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan kanun Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı ile Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı taslaklarının kanunlaşma fırsatı bulamamasında hazırlandıkları dönemlerin, siyasi açıdan koalisyon hükümetlerine

⁶³³ Koç, s. 18

denk gelmesinin, ekonomik alanda yaşanan istikrarsızlıkların ve bu dönemlerde siyasi önceliklerin başka alanlara kaymasının etkili olduğu söylenebilir⁶³⁴.

2.2.6. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Yerel düzeyde ombudsmanlık kurumu kurulması girişiminin ardından, bu tercihten vazgeçilerek ulusal bir ombudsmanlık kurumu kurulması için 14 kişiden oluşan bir komisyon oluşturularak 22/03/2004 tarihinde “Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı” hazırlanarak⁶³⁵ ilgili kurumların görüşüne sunulmuş, ardından “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı” adıyla 11/11/2004 tarihinde Başbakanlığa gönderilmiştir. Fakat söz konusu tasarıya uluslararası seminerlerde yeni öneriler getirilmesi üzerine, tasarı yapılan değişikliklerle 23/11/2005 tarihinde TBMM’ye sunulmuştur.⁶³⁶

15/6/2006 tarihli ve 5521 sayılı Kanun olarak kabul edilen “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı”nın bazı maddeleri, Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere 1/7/2006 tarihinde TBMM Başkanlığı’na geri gönderilmiştir. Aynı metin, 28/9/2006 tarihinde TBMM Genel Kurulunda yeniden görüşülerek 5548 sayılı Kanun olarak kabul edilmiş ve 13/10/2006 tarihli ve 26318 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır⁶³⁷.

5548 sayılı Kanunla kurulması planlanan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun en dikkat çeken hükümleri, 1 Başdenetçi ve en fazla 10 denetçiden oluşan yapısı, görev süresinin 5 yıl olması, yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemlerinin görev alanı dışında bırakılması ile kurumun kurul halinde çalışacağı hükümleridir.

2006 yılında yasalaşan 28/09/2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile dünyada ombudsmanlık olarak yaygınlık kazanan idarenin işlem ve

⁶³⁴ Erdengi, s. 201

⁶³⁵ Erdengi, s. 204

⁶³⁶ Tatal, s. 173

⁶³⁷ 276 sıra sayılı Komisyon Raporları, s. 5

eylemlerinin hukuka ve hakkaniyete uygunluğunun denetlendiği bir mekanizma öngörülmüş, fakat Kanunun anayasaya aykırılığı iddiasıyla başvurulması üzerine, AYM önce Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasını öngören geçici 1. maddesinin yürütmesini durdurmuş, ardından kanunun iptaline hükmetmiştir⁶³⁸. AYM iptal gerekçesinde büyük oranda Cumhurbaşkanının kanunun iptali için açtığı davada ileri sürdüğü savlara dayanmıştır⁶³⁹. Doktrinde idarenin yargısal denetimi dışında iyi yönetim ilkelerine uygunluğunu da gözetken ve yargısal yetki kullanmayıp idarenin işleyişi ile ilgili hususlarda sadece tavsiye niteliğinde karar verme yetkisine sahip bir kurumun Anayasa'da ayrıca belirtilmesini zorunlu görmek aşırı bir yorum olarak değerlendirilmiştir⁶⁴⁰. Ayrıca, AYM tarafından verilen kararın açıkça dayanaktan yoksun olduğu, fakat AYM kararların herkes için bağlayıcı nitelik taşıması sebebiyle böyle bir kurumun anayasa ile kurulmasının bir zorunluluk olduğu da ifade edilmiştir⁶⁴¹.

AYM Kanunun iptalinde, Anayasa'da TBMM'nin görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçisi seçme yetkisinin yer almadığı⁶⁴²; denetim yollarına Anayasa'da yer verildiği ve yasamanın yürütmeyi denetleyebilmesinin siyasal denetim yoluyla olabileceği⁶⁴³; idarenin eylem ve işlemlerinin ancak yürütme organının kendi içinde oluşturulacak bir birim eliyle denetlenebileceği⁶⁴⁴ ve kurumun kurulmasıyla

⁶³⁸ Bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 27/10/2006 tarihli ve E. 2006/140, K. 2006/33 sayılı yürürlüğü durdurma kararı; 25/12/2008 tarihli ve E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı iptal kararı; <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090404.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090404.htm>, Erişim Tarihi: 23/5/2016

⁶³⁹ Saygın, Engin, Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 12, S. 1-2, 2008, s. 1056

⁶⁴⁰ İnceoğlu, s. 56

⁶⁴¹ Yazıcı, Serap, Kamu Denetçiliği Kurumu, Yargısal Düğüm: Türkiye'de Anayasa Reformuna İlişkin Değerlendirmeler ve Öneriler, TESEV Demokratikleşme Programı Siyasa Raporları Serisi, Yargı Reformu 1., İstanbul, Mayıs 2010, s. 28

⁶⁴² "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasa'da belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığı gibi adı geçen Kurumla Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında bu seçime olanak verecek Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki de söz konusu olmadığından Yasa Anayasa'nın 87. maddesi ile uyumlu değildir."

⁶⁴³ "Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı, "idare" nin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir Kurumun kurulması <<kuvvetler ayrılığı>> ilkesiyle bağdaşmadığından Anayasal sisteme aykırı düşmektedir."

⁶⁴⁴ "5548 sayılı Yasa'nın temelini, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması oluşturmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı

Anayasa'da yer alan idari teşkilat yapısının dışına çıkıldığı gerekçelerine dayanmıştır⁶⁴⁵. AYM iptal kararında kurulacak kurumun kuvvetler ayrılığı ilkesi ile bağdaşmayacağı iddiasında ise de bu düşünce AYM'nin ombudsman kurumunun yapısını ve görevini anlayamamasından kaynaklanmaktadır. AYM ombudsmanı TBMM'nin bir komisyonu veya ona bağlı bir organ olarak gördüğünden ve ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığının ön koşulu olarak görülen parlamento tarafından seçimin gerekliliğini göz ardı ettiğinden dar kapsamlı bir yorumla Kanunun iptaline hükmetmiştir⁶⁴⁶.

2.2.7. AB İlerleme Raporlarında Kamu Denetçiliği Kurumu

Türkiye'de ombudsmanlık kurumu oluşturulması konusu AB tarafından katılımı hızlandırıcı faktör olarak görülmüştür⁶⁴⁷. AB Konseyi'nin 1998 tarihli "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1998 Düzenli Raporu"nda uzun zamandır TBMM'de tartışılan ombudsmanlık kurumunun kurulması yönündeki düşüncenin uygulamaya geçirilmesinin Türkiye'de insan haklarının konumunu iyileştireceği belirtilmiştir⁶⁴⁸.

AB adayı ülkelerin Kopenhag kriterleri çerçevesindeki kısa ve orta vadeli önceliklerine yer verilen belge özelliğine sahip katılım ortaklığı belgelerinde⁶⁴⁹

olduğunun belirtilmesi, Kurum ile TBMM arasındaki organik bağı göstermektedir. Yasa'nın diğer maddelerinde de bu bağılılığın sonucunu oluşturan düzenlemeler yer almaktadır. Anayasa'nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak "İdare" dışında kurulması ve "Yasama"ya bağlanması olanaklı değildir. Bu durum, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa'nın 6. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır."

⁶⁴⁵ "Anayasa'da kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi konusunda yasa koyucuya takdir hakkı tanınması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu konuda sınırsız bir yetkiye sahip olması anlamını taşımamaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisince bir kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında, Anayasa'da öngörülen kurallara uygun hareket edilmesi zorunludur. Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasa'da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerekmektedir. Kamu kurum ya da kuruluşlarının söz konusu yapı dışında kurulması, idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmaz."

⁶⁴⁶ Saygın, s. 1063-1064

⁶⁴⁷ Okur, s. 79

⁶⁴⁸ Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf, s. 14, Erişim Tarihi: 21/10/2016

⁶⁴⁹ Baykal, s. 125

Türkiye’de KDK’nın kurulmasına ilişkin önceliklere yer verilmiştir. Bunlardan, 2006 Katılım Ortaklığı Belgesi’nde kısa vadeli öncelik olarak “bütünüyle işleyen bir Kamu Denetçiliği (Ombudsman) sisteminin kurulması”⁶⁵⁰ifadesine yer verilmiştir. 2008 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi’nde ise kısa vadeli öncelikler kapsamında 1-2 yıl içinde “İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Uygulanması” başlığı altında “İlgili BM ilkelerine uygun olarak bağımsız ve yeterli kaynakları bulunan bir ulusal insan hakları enstitüsünün kurulması. İnsan hakları ile ilgili davaların, istatistiksel verilerle izlenmesi.”, “Kamu yönetimi” başlığı altında ise ombudsman sistemini kurmayı amaçlayan mevzuatın uygulanması gerekliliğine yer verilmiştir⁶⁵¹.

Katılım ortaklığı belgelerinde yer alan önceliklerin ne şekilde karşılanacağına ilişkin taahhütlere Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilen ulusal programlarda yer verilmektedir. 2003 yılı Ulusal Programında, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı”nın en geç 2001 yılına kadar yürürlüğe gireceği belirtilmiş⁶⁵², 2008 yılı Ulusal Programı’nda ise Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasının öngörüldüğü tarih olarak 2009 yılı belirtilmiştir⁶⁵³.

AB, Türkiye’de ombudsmanlık kurumu kurulması sürecine ilişkin gelişmeleri yakından izleyerek AB adayı ülkelerin Kopenhag kriterlerine uyum düzeyinin ölçülmesi ve üyelik için yapılması gerekenlere yer verilmesi amacını taşıyan AB İlerleme Raporlarında Türkiye’ye ilişkin talep ve beklentilere yer vermektedir⁶⁵⁴.

⁶⁵⁰ 2006 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi,
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf, Erişim Tarihi: 03/08/2016

⁶⁵¹ 2007 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi,
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf, Erişim Tarihi: 03/08/2016

⁶⁵² 2003 yılı Ulusal Programı,
http://www.ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2003/Tr/pdf/IV-24.pdf, Erişim Tarihi: 03/08/2016

⁶⁵³ 2008 yılı “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”, Fasıl 23 Yargı Ve Temel Haklar,
http://www.ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2008/Tr/pdf/iv_23_yargivetemelhaklar.pdf;

Siyasi Kriterler,
http://www.ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2008/Tr/pdf/ii_siyasikriterler.pdf, Erişim Tarihi: 03/08/2016

⁶⁵⁴ Baykal, s. 126, 131

1998 yılı AB İlerleme Raporu'nda, ombudsman atanmasının Türkiye'de insan haklarının korunmasını çok büyük ölçüde iyileştireceği⁶⁵⁵, 2004 yılı AB İlerleme Raporu'nda ombudsmanlık birimi kurulması yönünde destekleyici faaliyetlerinin bulunduğu⁶⁵⁶, 2005 yılı AB İlerleme Raporu'nda "Ombudsman" kurulması konusunda hiçbir gelişme olmadığı, bu makamın kamu idaresinin etkinliğinin artırılmasında ve suistimalin ortaya çıkarılmasında kilit bir kurum olacağı⁶⁵⁷, 2006 yılı AB İlerleme Raporu'nda TBMM'nin KDK'nın kurulmasına ilişkin kanunu kabul ettiğini, ombudsmanın gerçek ve tüzel kişilerin idari uygulamalara ilişkin başvurularıyla ilgileneceği⁶⁵⁸, 2007 yılı AB İlerleme Raporu'nda ombudsmanlık yasasının 2006'da Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi üzerine hala AYM'nin önünde olduğu⁶⁵⁹ ifade edilmiştir. 2008, 2009, 2010 ve 2011 yılı AB İlerleme Raporlarında diğer raporlara benzer şekilde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'de kurulmasının gerekliliğine vurgu yapılmıştır⁶⁶⁰.

2012 yılı AB İlerleme Raporunda KDK'nın kurulması takdirle karşılanmış, KDK'nın hukukun üstünlüğü ve insan hakları konularına yönelik olarak idarenin işleyişine ilişkin şikâyetleri incelediği ve önerilerde bulunduğu, vatandaşlık haklarının güvence altına alınması ve kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin sağlanması bakımından Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasının önemli bir adım olduğu belirtilmiştir. Ayrıca raporda kurumun görev alanı ile ilgili eksik bulunduğu hususlarda

⁶⁵⁵ 1998 yılı AB İlerleme Raporu,

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf, Erişim Tarihi: 12/10/2016

⁶⁵⁶ 2004 yılı AB İlerleme Raporu,

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf, Erişim Tarihi: 12/10/2016

⁶⁵⁷ 2005 yılı AB İlerleme Raporu,

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, Erişim Tarihi: 12/10/2016

⁶⁵⁸ 2006 yılı AB İlerleme Raporu,

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, Erişim Tarihi: 12/10/2016

⁶⁵⁹ 2007 yılı AB İlerleme Raporu,

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf, Erişim Tarihi: 12/10/2016

⁶⁶⁰ Tüm İlerleme Raporları için bkz. <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46224>

değerlendirmelerde bulunulmuştur⁶⁶¹. 2013 AB İlerleme Raporu'nda da 2012 yılı ile benzer değerlendirmelerde bulunulmuş ve kuruma ulaşan şikâyet başvuruları ile ilgili bilgilere yer verilmiştir⁶⁶².

2014 yılı AB İlerleme Raporu'nda "Kamu Denetçiliği Kurumunun çalışmaları vatandaşların temel haklar konusunda farkındalığının artmasına katkı sağlamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu, toplanma özgürlüğü ve kolluk görevlilerinin orantısız güç kullanımının engellenmesi gibi önemli konularda AIHM kararları doğrultusunda tavsiye kararları almıştır. Kurumun, proaktif şekilde farkındalık artırma çalışmalarına katkıda bulunması ve sivil toplumun Kuruma duyduğu güveni pekiştirmeye devam etmesi gerekmektedir. Kurumun, re'sen girişimde bulunma ve yerinde inceleme yapma hakkının sağlanması için çalışmalar yapılması gerekmektedir. Tavsiye kararlarının, TBMM'de takibinin yanı sıra kamu idaresi tarafından da yeterli takibin yapılabilmesi amacıyla tedbirler alınmalıdır." ifadelerine yer verilmiştir⁶⁶³.

2015 yılı AB İlerleme Raporu'nda KDK'nın almış olduğu şikâyet başvurusu sayısına, tavsiye kararlarına idarelerin uyma oranına, re'sen inceleme yetkisinin bulunmadığı bilgisine yer verilmiştir. Raporda ayrıca, kadın ve çocuk haklarından sorumlu kamu denetçisinin mevcut durumu iyileştirmek için kayda değer çaba sarf ettiği, çocuk haklarıyla ilgili şikâyette bulunma ve raporlama konusundaki düzenlemelerin kapsamı ve etkililikleri bakımından sınırlı olduğu vurgulanmıştır⁶⁶⁴.

2.3. TÜRKİYE'DE ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMU İŞLEVİ GÖREN YAPILAR

2.3.1. Genel Olarak Benzer Yapılar

⁶⁶¹2012 yılı AB İlerleme Raporu, s. 11, 72

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim Tarihi: 12/10/2016

⁶⁶² 2013 yılı AB İlerleme Raporu,

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim Tarihi: 12/10/2016

⁶⁶³ 2014 yılı AB İlerleme Raporu, s. 11

⁶⁶⁴ 2015 yılı AB İlerleme Raporu, s. 9, 12, 71

http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015_turkiye_raporu.pdf, Erişim Tarihi: 12/10/2016

Türkiye’de denetim ve şikâyet mekanizmalarının çokluğu vatandaş nazarında kafa karışıklığı oluşturmaya müsaitse de her bir müesseseden farklı yarar beklendiğinden insan haklarının korunması ve idarelerin denetimi için birden fazla kurumun ya da müessesenin oluşturulduğu görülmektedir. Oluşturulan bu yapıların hiyerarşi silsilesine bağlı olma, özerk olmama ve hantallaşma gibi sorunları bulunmaktadır⁶⁶⁵. Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, TBMM Dilekçe Komisyonu, TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER), Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER), Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve çeşitli kurumlar bünyesinde insan hakları birimleri oluşturulmuştur. Ayrıca, insan hakları ile ilgili olarak faaliyet gösteren Başbakanlık İnsan Hakları Daire Başkanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü gibi Başbakanlığa veya bakanlıklara bağlı birimler oluşturulmuştur. Bunun yanında, zarar tespit komisyonları, ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları gibi insan hakları alanında faaliyet gösteren birimler de mevcuttur⁶⁶⁶. Bilgi edinme hakkı kapsamında oluşturulan Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu da hak arama özgürlüğü kapsamında oluşturulmuş bir başka müessesedir.

Ombudsmanlığın popülaritesinin artması nedeniyle yargı dışında oluşturulan her şikâyet mercii ombudsman olarak nitelendirilmeye başlanmıştır⁶⁶⁷. Denetim sistemi içinde oluşturulmuş bazı kurumların ombudsman ile benzer işlevlere sahip olması bu kurumların ombudsman olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceği tartışmalarını da beraberinde getirmiştir⁶⁶⁸. Yukarıda da ifade edildiği gibi denetim işlevi yönüyle ombudsman ile benzerlik taşısa da bu kurumları bir UİHK olarak nitelendirmek mümkün olmadığından çalışmamıza dahil edilmemiştir.

⁶⁶⁵ 2016 Yıllık Raporu, s. 110

⁶⁶⁶ Tatal, s. 330

⁶⁶⁷ Temizel, Yeni Türkiye, s. 766

⁶⁶⁸ Ünal, Türkiye’de Yerel Yöntemlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, s. 146

Ülkemizde, vatandaşlardan şikâyet ve başvuru alması, Anayasada teminat altına alınan dilekçe hakkı kapsamında kullanılması veya koruma mekanizmaları olarak öngörülmesi gibi yönleriyle birbiriyle benzer işlevlere sahip birçok kurum kurulmuştur. Bu kısımda Türkiye’de amaç, işlev veya yapısı bakımından ÜİHK işlevi gören kurumlara ve bu kurumların KDK’dan farklılık gösteren yönlerine değinilecektir. Bununla birlikte işkence ve kötü muamele gibi şikâyetleri incelemek, kolluk şikâyet sisteminin daha etkili ve hızlı işlemlerini sağlamak üzere 6713 sayılı Kanunla oluşturulan Kolluk Gözetim Komisyonu ve kişisel verilerin işlenmesinde başta özel hayatın gizliliği olmak üzere kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve kişisel verileri işleyen gerçek ve tüzel kişilerin yükümlülükleri ile uyacakları usul ve esasları düzenlemek üzere kabul edilen 6698 sayılı Kanunla kurulan Kişisel Verileri Koruma Kurumu gibi kurumlara henüz faaliyete geçmemiş olmaları nedeniyle değinilmeyecektir.

Türkiye’de insan hakları alanında kurumsallaşma çabası ilk olarak 1990 yılında kurulan TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ile birlikte ortaya çıkmıştır. Devamında 1991 yılında bir Devlet Bakanının bu alanda görevlendirildiği görülmektedir. 2001 yılında ise Başbakanlığa bağlı insan hakları birimleri kurularak bu alanda çoklu kurumsallaşma modeli tercih edilmiştir. Çoklu kurumsal yapılanmanın bağımsızlık, çoğulculuk ve yasal dayanak açısından zayıf yönleri bulunduğundan bu anlayış zamanla terk edilmeye başlanmıştır⁶⁶⁹.

2012 yılında TİHK ile çoklu mekanizmadan tekli mekanizmaya geçilmiştir. Daha önce yürütme organı bünyesinde 2001 yılında 4643 sayılı Kanunla oluşturulan İnsan Hakları Başkanlığı, İnsan Hakları Üst Kurulu, İnsan Hakları Danışma Kurulu, İl ve İlçe Hakları Kurulları gibi insan hakları birimlerinin uygulamasına son verilerek insan hakları alanında kurulmuş kurumlar⁶⁷⁰ tek çatı altında birleştirilmiştir. Önceki yapıların hepsinin yönetmeliklerle kurulması sebebiyle yasal dayanağı bakımından

⁶⁶⁹ Eren, Abdurrahman, Ulusal İnsan Hakları Kurumları (İyi Uygulama Örnekleri ve Deneyim Paylaşımı) Uluslararası Konferansı, s. 38

⁶⁷⁰ Yürütme organı bünyesinde oluşturulmuş insan hakları mekanizmaları ile ilgili daha geniş bilgi için bkz. Aydın, s. 79-81; Eren, Hayrettin, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, s. 69-71; Türkiye’de insan hakları alanında oluşturulmuş bu yapılanmaların işlevi, yapısı ve yetkileri bakımından değerlendirme için bkz. 2013 Yıllık Raporu, s. 220

zayıf olması, hükümetler değiştikçe yönetmeliklerle kurulan kurumların etkili olamaması, kurumsal alt yapının yetersiz olması, bütçe ve personel konusunda yaşanan sorunlar bu kurumların uzun soluklu olmasının önüne geçmiştir⁶⁷¹. İnsan hakları birimlerinde TİHK'le birlikte tek bir kurum modeli getirilmişse de, KDK, TİHEK ve faaliyete başlaması halinde Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşitlik Kurulu ile Kolluk Gözetim Komisyonu birden fazla kurumsal yapının aynı anda uygulanması sonucunu doğuracaktır.

İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla oluşturulan UİHK'lerin etkili, süratli ve bağımsız yapıları diğer kurumlardan öne çıkmasını sağlamaktadır. UİHK'lerin görev alanları ve yetkileri çeşitli işlevleri kapsayacak şekilde geniş tutulmaktadır. Bu işlevlerin ülkeden ülkeye değişen boyutu bulunmaktadır. İnsan haklarının korunmasını ve geliştirilmesini sağlamak için oluşturulmuş farklı yetkileri bünyesinde taşıyan her modelin kendi içinde yapısal ve işlevsel farklılıkları olduğundan diğerlerine nazaran üstün ve zayıf yönleri bulunmaktadır. Modellerin tümünün insan hakları konularına odaklanması ve insan hakları sorunlarının karmaşık bir içeriğe sahip olması, kurumların birbirinden ayırt edilmesinde zorluklara neden olmaktadır. Benzeşme, çakışma ve sınırlardaki belirsizlik dolayısıyla bir ülkede aynı anda birkaç modelin kurulduğu görülebilmektedir⁶⁷².

Bir ülkede birden çok UİHK kurulması halinde yetki çakışması ve eşgüdüm problemi ortaya çıkabileceği gibi, iki kurum arasındaki sınırların kesin ve açık bir şekilde çizilmemesi halinde temel sorunların sahipsiz kalması gibi olumsuzluklarla karşılaşılabilmesi de mümkündür⁶⁷³. Bu nedenle, muhtemel yetki ve görev çatışmasının önüne geçilebilmesi için insan hakları alanında yetki, görev ve sorumluluk üstlenen kamu idarelerinin çalışmalarının ve kurumsal yapılarının, Paris Prensipleri uyarınca gözden geçirilmesi gerektiği ifade edilmektedir⁶⁷⁴.

⁶⁷¹ Eren, Abdurrahman, Ulusal İnsan Hakları Kurumları (İyi Uygulama Örnekleri ve Deneyim Paylaşımı) Uluslararası Konferansı, s. 38

⁶⁷² Açıık, s. 85

⁶⁷³ Açıık, s. 111

⁶⁷⁴ 2016 Yıllık Raporu, s. 111

Bu alanda görülen önemli bir sorun da birden fazla kurum oluşturulduğunda görev alanlarının birbirine yakın olmasının kurumların etkinliğine gölge düşürmesi ihtimalidir. İşbirliği yapılarak kurumlar arası bilgi alışverişini sağlamak ve ilgili kurumların temsilcilerinin belirli aralıklarla bir araya getirmek buna çare olarak düşünülebilir. Kurumların görev ve yetki alanlarının ayrıntılı ve açık bir şekilde düzenlenmesi de bu yönde alınabilecek bir başka tedbirdir⁶⁷⁵. KDK Stratejik Planı'nda aynı alanda faaliyet gösteren farklı kurumların olması bir tehdit olarak gösterilmiş, bunun önüne geçebilmek için aynı alanda faaliyet gösteren diğer kurumlarla eşgüdüm ve işbirliği içinde çalışarak bir düzen mekanizması geliştirilmesi; merkezi bir koordinasyon sisteminin oluşturulması ve KDK ile benzeri kurumların yetkilerinin birbirlerini tamamlayıcı bir biçimde olması için çaba gösterilmesi gerektiği ifade edilmiştir⁶⁷⁶.

2.3.2. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu

21/06/2012 tarihli ve 6332 sayılı Kanunla kurulan Türkiye İnsan Hakları Kurumu kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli, merkezi Ankara'da bulunan, Başbakanlıkla ilişkili bir kurumdur. Kurum daha sonra 6/4/2016 tarihli ve 6701 sayılı Kanunla Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'na dönüştürülmüştür.

6701 sayılı Kanunun 9. Maddesinde TİHEK'in görevi şu şekilde belirtilmiştir:

- a) İnsan haklarının korunmasına, geliştirilmesine, ayrımcılığın önlenmesine ve ihlallerin giderilmesine yönelik çalışmalar yapmak.
- b) İnsan hakları ve ayrımcılıkla mücadele konularında kitle iletişim araçlarını da kullanarak bilgilendirme ve eğitim yoluyla kamuoyunda duyarlılığı geliştirmek.
- c) Millî eğitim müfredatında bulunan insan hakları ve ayrımcılık yasağıyla ilgili bölümlerin hazırlanmasına katkıda bulunmak.
- ç) İnsan haklarının korunması, ayrımcılığın ortadan kaldırılması ve toplumdaki eşitlik anlayışının geliştirilmesine yönelik olarak üniversiteler ile ortaklaşa faaliyetlerde bulunmak, Yükseköğretim Kurulunun eşgüdümünde üniversitelerin insan hakları ve eşitlik ile ilgili

⁶⁷⁵ Açık, s. 86

⁶⁷⁶ KDK 2017-2021 Stratejik Plan, s. 47

bölümlerinin kurulmasına ve insan hakları ve eşitlik öğretimine dair müfredatın belirlenmesine katkıda bulunmak.

d) Kamu kurum ve kuruluşlarının meslek öncesi ve meslek içi insan hakları ve eşitlik eğitimi programlarının esaslarının belirlenmesine ve bu programların yürütülmesine katkıda bulunmak.

e) Görev alanıyla ilgili mevzuat çalışmalarını izlemek, değerlendirmek, bunlara ilişkin görüş ve önerilerini ilgili mercilere bildirmek.

f) İnsan hakları ihlallerini resen incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek.

g) Ayrımcılık yasağı ihlallerini resen veya başvuru üzerine incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek.

ğ) Ayrımcılık yasağı ihlalleri nedeniyle mağdur olduğu iddiasıyla Kuruma başvuranlara mağduriyetlerinin giderilmesi için kullanabilecekleri idari ve hukuki süreçler konusunda yol göstermek ve başvurularını takip etmelerini sağlamak amacıyla yardımcı olmak.

h) İşkence ve kötü muamele ile mücadele etmek ve bu konuda çalışmalar yapmak.

ı) İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsanî veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İhtiyari Protokol hükümleri çerçevesinde ulusal önleme mekanizması olarak görev yapmak.

i) Özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin ulusal önleme mekanizması kapsamındaki başvurularını incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek.

j) Özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerlere haberli veya habersiz düzenli ziyaretler gerçekleştirmek, bu ziyaretlere ilişkin raporları ilgili kurum ve kuruluşlara iletmek, Kurulca gerekli görülmesi durumunda kamuoyuna açıklamak, ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları, il ve ilçe insan hakları kurulları ile diğer kişi, kurum ve kuruluşların bu gibi yerlere gerçekleştirdikleri ziyaretlere ilişkin raporları incelemek ve değerlendirmek.

k) Cumhurbaşkanlığına, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına ve Başbakanlığa sunulmak üzere, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, işkence ve kötü muameleyle mücadele ve ayrımcılıkla mücadele alanlarında yıllık raporlar hazırlamak.

l) Kamuoyunu bilgilendirmek, düzenli yıllık raporlar dışında, gerek görüldüğünde görev alanına ilişkin özel raporlar yayımlamak.

m) İnsan hakları ve ayrımcılıkla mücadele alanındaki uluslararası gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek, alanındaki uluslararası kuruluşlarla ilgili mevzuat dâhilinde işbirliği yapmak.

n) İnsan haklarının korunması ve ayrımcılıkla mücadele kapsamında faaliyet yürüten kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, meslek kuruluşları ve üniversitelerle işbirliği yapmak.

o) Diğer kurumların ayrımcılığın önlenmesine yönelik faaliyetlerine destek vermek.

ö) Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerinin uygulanmasını izlemek, bu sözleşmeler uyarınca kurulan inceleme, izleme ve denetleme mekanizmalarına Devletin sunmakla yükümlü olduğu raporların hazırlanması sürecinde, ilgili sivil toplum kuruluşlarından da yararlanmak suretiyle görüş bildirmek, bu raporların sunulacağı uluslararası toplantılara temsilci göndererek katılmak.

p) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.”

Bu geniş görev alanıyla TİHEK, Paris Prensiplerinde yer verilen işlevlerin çoğunu bünyesinde bulundurmaktadır. Komisyon modeli UİHK özelliklerini taşıyan TİHEK, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda açıkça yetkilendirilmesine rağmen görev alanı insan hakkı ihlalleriyle sınırlıdır. Bunun yanında TİHEK'in kurulmasında AB'nin 2002/73 sayılı direktifinde 5/10/2005 tarihine kadar kurulması istenen “Eşitlik Kurumları” düşüncesinin etkili olduğu söylenebilir⁶⁷⁷.

Kurumun karar organı, TİHEK üyelerinden oluşan Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulu'dur. Kurul bir başkan ve bir başkan yardımcısı olmak üzere toplam on bir üyeye sahiptir. Bu üyelerden sekizi Bakanlar Kurulu tarafından seçilirken, üç üye Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir⁶⁷⁸. Başkan ve başkan yardımcısı kurul tarafından kurul üyeleri arasından seçilmektedir⁶⁷⁹.

TİHEK Kanunu ile TİHK uygulamasından farklı olarak kuruma idari yaptırım uygulama yetkisi verilmiştir. TİHEK Kanununun 25. maddesi uyarınca, “Ayrımcılık yasağının ihlali hâlinde, bu ihlalin etki ve sonuçlarının ağırlığı, failin ekonomik durumu ve çoklu ayrımcılığın ağırlaştırıcı etkisi dikkate alınarak ihlalden sorumlu olan kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri hakkında bin Türk lirasından on beş bin Türk lirasına kadar idari para cezası” uygulanacağı hüküm altına alınmıştır Bu yolla UİHK'lerin çoğu için

⁶⁷⁷ Odyakmaz, Zehra, Eşitlik Kurumları ve Türkiye'de Durum, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 16, S. 1, 2008, s. 102; TİHEK Kanunu Gerekçesi, s. 5;

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss149.pdf>, Erişim Tarihi: 26/03/2017

⁶⁷⁸ TİHEK'in 3 üyesi cumhurbaşkanı tarafından, 8 üyesi bakanlar kurulu tarafından seçilmiştir. Bkz. 16/03/2017 tarihli ve 3009 sayılı Resmi Gazete;

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/03/20170316.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/03/20170316.htm>, Erişim Tarihi: 23/09/2017

⁶⁷⁹ TİHEK Kanunu, md. 10

geçerli olan bağlayıcı karar alamama hali TİHEK ile değişmiştir. Böylece, ayrımcılık konularında TİHEK'e bağlayıcı nitelikte karar alma yetkisi tanınmıştır.

TİHEK Kanununun 9. Maddesi uyarınca, TİHEK'in Cumhurbaşkanlığına, TBMM Başkanlığına ve Başbakanlığa sunulmak üzere, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, işkence ve kötü muameleyle mücadele ve ayrımcılıkla mücadele alanlarında yıllık raporlar hazırlayacağı; TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nu ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu'nu yılda en az bir defa bilgilendireceği hüküm altına alınmıştır. Bu yolla TİHEK'in hesap verebilirliğini sağlama adına birden fazla makama karşı sorumlu tutulduğu görülmektedir.

TİHEK ile KDK görev alanı yönünden benzerlik göstermektedir. "İnsan hakları" yönüyle yapılan başvurular iki kurumun da görev alanına girmektedir. Fakat TİHEK'te insan hakları vurgusu daha açık bir şekilde görülmektedir. Bu noktada bir görev karmaşasının ortaya çıkma olasılığı yüksektir⁶⁸⁰. Fakat yasama iradesi iki kurumun farklı fonksiyonları üstlenmesi şeklinde gerçekleşmiştir. TİHEK'in üstlendiği fonksiyon insan hakları konularında ihlalleri önleyici nitelikteyken⁶⁸¹; KDK'nın fonksiyonu daha çok ortaya çıkmış mağduriyetlerin telafi edilmesine yöneliktir. Fakat ombudsman tarafından sıkı bir denetime tabi tutulacağını bilen bir idarenin eylem, işlem ve davranışlarında daha dikkatli davranması, KDK'nın da önleyici bir fonksiyona sahip olduğu şeklinde yorumlanabilir⁶⁸².

2.4. OMBUDSMANLIK TÜRKİYE UYGULAMASI: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de kurulması, AYM'nin iptal kararının ardından, bir süre ertelenmiştir. 07/05/2010 tarihli ve 2982 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un 12 Eylül

⁶⁸⁰ Doktrinde insan haklarından sorumlu parlamento ombudsmanı görevlendirilerek bu ikiliğe son verilmesi önerilmiş, bu durumda TİHK'e ihtiyaç kalmayacağı belirtilmiştir. (İnceoğlu, s. 61-62)

⁶⁸¹ Yıldız, Hülya, Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun İdare Üzerindeki Etkisi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Antalya, 2016, s. 23

⁶⁸² Sevinç, İsmail, Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 20, S. 4, 2015, s. 103

2010 tarihinde halk oylamasında % 57.88 evet oyuyla kabul edilmesiyle⁶⁸³ kurumun kurulması için ilk adım atılmıştır. Böylece, Anayasa'nın 74. Maddesinde kamu denetçisine başvurma hakkının düzenlenmesi ile kuruma anayasal statü tanınmıştır. Anayasa değişikliğinin ardından, 5/11/2011 tarihinde kanun tasarısı hazırlanmış⁶⁸⁴, hazırlanan bu tasarı, TBMM seçim nedeniyle tatile girdiğinden kadük kalmıştır⁶⁸⁵. Bu tasarinin 6328 sayılı KDK Kanunu'ndan farklı olan özelliği kurul halinde çalışmasının öngörülmesidir⁶⁸⁶.

KDK Kanunu tasarısı 17/05/2012 tarihinde Meclis Başkanlığına sunulmuş, 14/06/2012 tarihinde TBMM tarafından kabul edilerek 29/06/2012 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Fakat kurum şikâyet başvurularını kanunda yer alan özel hüküm nedeniyle 9 ay sonra yani 29/03/2013 tarihinde almaya başlamıştır. Mahalli idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında yapılacak başvurular ise Kanunun Geçici 1. maddesinin 5. fıkrasında yer alan özel hüküm nedeniyle kanunun bütün hükümlerinin yürürlüğe girdiği tarihten bir yıl sonra yani 29/03/2014 tarihinde alınmaya başlamıştır. Kanun 37 madde ve 5 bölümden oluşmaktadır⁶⁸⁷.

KDK Kanunu hazırlanırken AYM tarafından iptal edilen 5548 sayılı Kanunun mahkeme tarafından ileri sürülen iptal gerekçeleri de göz önünde bulundurularak kanun çalışması yapılmış⁶⁸⁸, AYM'nin iptal kararı, kurumun anayasal statüye kavuşmasının yolunu açmıştır⁶⁸⁹.

⁶⁸³ <http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/2010Referandum/KesinSonuc/Sonuc.pdf>, Erişim Tarihi: 04/10/2016

⁶⁸⁴

⁶⁸⁵ Aktaş, s. 361; Akkoca, Hasan Hüseyin, 2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı), Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2013, s. 147

⁶⁸⁶ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Anayasa Komisyonları Raporları, 23. Dönem, 5. Yasama Yılı, Esas Numarası: 1/991 Sıra Sayısı: 609, s. 22, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss609.pdf>, Erişim Tarihi: 11/12/2016

⁶⁸⁷ 29/4/2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu; Bundan sonra KDK Kanunu olarak kullanılacaktır.

⁶⁸⁸ 276 sıra sayılı Komisyon Raporları, s. 6

⁶⁸⁹ Aktel, Mehmet/Kerman, Uysal/Altan, Yakup/Lamba, Mustafa/Burhan, Orhan, Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman), Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 5, S. 9, Güz 2013, s. 27

KDK'nın kurulmasında; temel hak ve özgürlüklerin korunması, kamu hizmetlerinin iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda bürokratik süreçlerin karmaşıklığı içinde hak kaybına yol açmadan hızlı, daha az maliyetli bir şekilde işlemesi ve vatandaşın devlete kolayca erişebilmesi, devletle etkileşim içerisinde olması⁶⁹⁰ gibi amaçlar etkili olmuştur. Bu yolla kamu hizmetlerinin objektif ve rasyonel bir şekilde yürütülmesi sağlanarak adil, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının hayata geçirilmesi hedeflenmiştir⁶⁹¹. Ayrıca, kurumun kurulmasında özelde AB üyelik süreci olmak üzere ulus-üstü aktörlerin müdahaleleri, kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişiklikler ve politik vaatler de etkili olmuştur⁶⁹². Literatürde de ÜİHK kurulmasında genellikle gönüllü bir ulusal girişimden ziyade, uluslararası baskının tetikleyici olduğu ifade edilmektedir⁶⁹³.

Türkiye'de kökleşmiş çok sayıda denetim mekanizması bulunmasına rağmen KDK'ya neden ihtiyaç duyulduğu sorusu akademik literatürde tartışılmıştır. Türkiye'nin katı merkezîyetçi yapısı nedeniyle, vatandaşların yerelde kırtasiyeciliğe yol açacak bürokratik engellemelerle karşılaşmaları, yargısal süreçlerin ağır işlemesi ve maliyetli olması gibi sebepler KDK'nın kuruluşunu hızlandırmış, akademik çevrelerce de önerilen ombudsmanlık düşüncesi fiiliyata geçirilerek bu sorunların üstesinden gelinmesi hedeflenmiştir.

2.4.1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Belirleyici Özellikleri

KDK'nın ülkemizde hâlihazırda faaliyet gösteren mekanizmalardan ayrılan yönü, esnek yapısı ile şekilcilikten ve formalitelerden arınmış yapısıdır. Tavsiyeleriyle idareler üzerinde ikna ve inandırma gücünü kullanmakta ve kararlarının emir niteliği

⁶⁹⁰ Tatal, s. 1

⁶⁹¹ Abdioğlu, Hasan, Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu Ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl 6, S. 11, Bahar 2007/2, s. 80

⁶⁹² Koç, Oktay, Yeni Örgütlerin Ortaya Çıkışı: Türk Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği, Ombudsman Akademik Dergisi, Y. 1 S. 2, Temmuz 2015, s. 200; KDK'nın kurulması AB uyum sürecinde yarım kalan bir ödevin tamamlanması olarak görülmüştür (Onat, Onur, İdareyi Denetleyen İki Anayasal Kuruma İlişkin Kısa Bir Değerlendirme, Ombudsman Akademik Dergisi, Y., 1 S. 2, Temmuz 2015, s. 123).

⁶⁹³ Açık, s. 63

taşınamaması nedeniyle idareye tesis ettiği işlem üzerinde tekrar düşünme ve hatasından dönme fırsatı vermektedir. Bu yönüyle Kurumun idareyle vatandaş arasındaki tikanlıkları aşmada kabullenebilir çözümler sunma ve karşılıklı güven ilişkisini sağlama işlevi bulunmaktadır⁶⁹⁴.

Kurum diğer denetim usullerine ek bir koruma sağlayan nev'i şahsına münhasır (kendine özgü) özellikler gösteren bir şikâyet mekanizmasıdır⁶⁹⁵. Bu özelliği ile denetim türlerinin kendi yapılarından kaynaklanan eksiklikleri ve denetim sisteminin yapısal sorunlarını çözme potansiyelini barındırdığı gibi yetki çakışması durumlarında vatandaşlara ek başvuru imkânı da sağlamaktadır⁶⁹⁶.

KDK, idareleri yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacına⁶⁹⁷ karşılık olarak anayasal statü tanınarak Türk Kamu Yönetiminin kanayan yaralarına çare olmak ve idari yargının yükünü azaltmak üzere çalışmalarına başlamıştır. Anayasal statüsü, TBMM tarafından seçilmesi, kamuoyu ve medya desteğini arkasına alarak çalışması gibi hususlar kurumun gücünü pekiştiren faktörlerdendir⁶⁹⁸. Kurumdan beklenen fayda kendiliğinden gerçekleşmeyeceğinden kurumun medya tarafından güçlü bir şekilde desteklenmesi⁶⁹⁹, kuruluş aşamasında kamuoyu desteğinin olması ve halka yakın olması kurumun işlevsel olması için ön şart olarak görülmektedir⁷⁰⁰.

Kuruma olan halk desteğini ölçmek zor olsa da, kuruma yapılan başvuru sayısının yüksek olması bunun bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Medyanın KDK'ya desteğinden söz edilebilmesi için kurumu sürekli gündemde tutacak şekilde KDK'nın görev ve yetkilerine, kuruma başvurunun nasıl ve hangi durumlarda olacağına dair bilgilere, başdenetçinin ülkenin gündemini meşgul eden konulara ilişkin görüşlerine; ombudsmanın aldığı kararlara ve bu kurumların bu kararlara yönelik olumlu

⁶⁹⁴ Avşar, Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi, s. 107

⁶⁹⁵ Erdiñç, s. 15

⁶⁹⁶ Karci, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 72; Özden, s. 22

⁶⁹⁷ 276 sıra sayılı Komisyon Raporları, s. 4

⁶⁹⁸ Özden, s. 183

⁶⁹⁹ Sobacı/Köseoğlu, s. 25

⁷⁰⁰ Erhürman, Ombudsman, s. 88

yanıtlarına ilişkin haberlere veya köşe yazılarına yoğun olarak yer verilmesi gerekmektedir⁷⁰¹.

Uluslararası örneklerde de görüleceği üzere ombudsman kararlarının uygulanmasında en büyük yardımcısı medyadır. KDK'nın verdiği kararların ve hazırladığı raporların medyaya aksettirilmesinin halkın kararlardan haberdar olması gibi bir faydası yanında kamuoyuna aksettirilen konularda kamuoyu nezdinde saygınlığını yitirmek istemeyen idarecilerin ombudsman tarafından verilen kararlara uyması ile hukuka ve hakkaniyete uygun işlemler tesis etmesi gibi bir faydası da bulunmaktadır⁷⁰².

İdareler gibi üstün yetkilere sahip olmamasına rağmen, hukuka uygunluk denetiminin yanında hakkaniyet denetimi de yapabilmesi⁷⁰³ kuruma idareler karşısında söz söyleme yetkisi vermektedir. Savcı gibi soruşturma yapabilen (iddiaları inceleyerek gerçekliklerini araştıran), fakat yargı makamı gibi mahkûmiyet hükmü veremeyen⁷⁰⁴, idari kararları değiştirme veya idarenin takdir yetkisine karışma gibi yetkisi bulunmayan⁷⁰⁵, bunun yerine verdiği tavsiye kararları ile ikna gücünü kullanarak ayırt edici özelliğe sahip olan kurum oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır.

Verilen tavsiye kararları sonucunda doğrudan bir yaptırım uygulanması gibi bir imkândan yoksun olan KDK'nın, gerekli gördüğü mevzuat değişikliği önerilerine raporlarında yer verebilmesi⁷⁰⁶, her türlü bilgi belgeye erişebilmesi, yıllık rapor yoluyla karşılaşılan sorunları TBMM'ye iletebilmesi, bağımsız ve tarafsız olma güvencesine sahip olması, etkin bir inceleme gücüne sahip olması, meşruiyetini TBMM'den alıyor oluşu gibi özellikleri KDK'yı güçlü kılmaktadır. Özel çıkarları savunurken genel toplum çıkarlarının özel çıkarlara kurban edilmesi gibi bir tavır içine girilmesi hukuki güvenlik ilkesinin zedelenmesi sonucunu doğuracağından,

⁷⁰¹ Sobacı/Köseoğlu, s. 40

⁷⁰² Özden, s. 183

⁷⁰³ Hakkaniyet bahsiyle ilgili bkz. Erdinç, s. 51-52

⁷⁰⁴ Erdinç, s. 52

⁷⁰⁵ Payaslıoğlu, s. 8

⁷⁰⁶ Payaslıoğlu, s. 8

ombudsmanın karşısına gelen şikâyetleri ele alırken daha çok genel çözüm önerileri sunması etkinliği açısından önem taşımaktadır⁷⁰⁷.

Yaptırım gücüne sahip olmaması kurumun farklılığına işaret etmektedir. Zor kullanma ve yargılama yetkisi bulunmayan ombudsmanın ikna ve işbirliğine dayanan yumuşak güce (soft powers) sahip olduğu söylenebilir⁷⁰⁸. Doktrinde, bağlayıcılığını hukuksal yaptırım yerine siyasal yaptırımdan alan ombudsmanın⁷⁰⁹, moral yaptırıma sahip olduğu ve bu yaptırımı, ikna, eleştiri ve kamuoyuna açıklama yoluyla sağladığı ifade edilmektedir⁷¹⁰.

KDK'ya bağlayıcı karar alma yetkisinin verilmesi gibi bir durum yargıdan farkı olmayan bir müesseseyi ortaya çıkaracak ve hukuk devleti ilkesiyle çelişecek biçimde bağlayıcılığı olan iki farklı kararın verilmesi gibi bir sonuç ortaya çıkaracaktır⁷¹¹. Bu da ombudsman için olmazsa olmaz bir özellik olan "idarenin eylem, işlem ve davranışlarını denetleyen, fakat bağlayıcı karar alamayan bağımsız bir devlet organı"⁷¹² olma kimliğine gölge düşürebilecektir. Geniş manevra yeteneği, esnek prosedürü ve sorunların derinine inen vizyonu ile ombudsmanın yargıdan bile etkili olduğu ifade edilmektedir⁷¹³. Ombudsman için yapılan bir benzetme olan bekçi köpeği benzetmesi⁷¹⁴ ombudsmanı anlatan en ilginç benzetmelerdendir. Yine ombudsmanın bir alarm sistemi olduğu da ombudsman için yapılmış benzetmelerdendir⁷¹⁵.

Ombudsman, asıl etkinliğini bireysel çözümlerden çok, bu başvurular üzerine verilen genel uygulama önerilerinden almakta, bu yönüyle de yargıdan ayrılmaktadır⁷¹⁶.

⁷⁰⁷ Demirkol, s. 94

⁷⁰⁸ Reif, Linda C., Transplantation and Adaption: The Evolution of the Human Rights Ombudsman, Boston College Third World Law Journal, C. 31, S.2, 2011, s. 270

⁷⁰⁹ Karıcı, Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu, s. 44

⁷¹⁰ Sezen, s. 76

⁷¹¹ Aktaş, s. 365

⁷¹² Erhürman, Ombudsman, s. 89

⁷¹³ Akıncı, s. 282

⁷¹⁴ "Ombudsman bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ama ısırılmaz" Letowska'dan aktaran Erhürman, Ombudsman, s. 95

⁷¹⁵ Parlak/Doğan, Kamu Yönetiminde Denetim, s. 120

⁷¹⁶ Karıcı, Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu, s. 4

İcrai anlamda sınırlı bir yetki alanına sahip olmasına rağmen, inceleme faaliyetini yürütürken çok geniş yetkilere sahiptir⁷¹⁷. Ombudsmanın, kendisine iletilen şikâyetleri araştırma, inceleme, eleştirme, düzeltici önlemler önerme ve saptadığı bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisi bulunmaktadır. Fakat genellikle resmi bir yaptırım yetkisi yoktur. Resmi bir yaptırım yetkisi olmayan ombudsman⁷¹⁸ bağlayıcı olmayan tavsiye ve ret kararlarıyla araştırma ve inceleme sonucu elde ettiği bilgi ve bulguları kamuoyuyla paylaşabilmekte, her yılın sonunda düzenli olarak çıkardığı yıllık raporun meclis genel kurulunda görüşülmesi, resmi gazetede yayımlanması ve yıllık rapordan başka önemli gördüğü konu alanlarıyla ilgili olarak özel rapor hazırlayabilmesi gibi yöntemler kullanarak haksız işlem ve eylemleri bulunan idarelere bir nevi manevi yaptırım uygulayabilmektedir. Bu yönüyle ombudsmanın uygulayacağı manevi baskının idareler üzerinden maddi bir yaptırımdan daha etkili sonuçlar doğuracağı söylenebilir⁷¹⁹. Çünkü kötü yönetim örneği sergileyen idarelerin afişe edilmesi yöneticilerin arzu edeceği bir durum olmayacağından uymama gerekçesini en azından gerekçeli ve tutarlı bir şekilde belirtmeleri gerekecektir.

KDK tarafından verilen kararlara karşı dava açılmayacağı gibi, itiraz, üst makama başvuru veya temyiz yolu da kapalıdır. Bunda ortada kesin ve yürütülebilir bir işlemin bulunmaması yani kararların icrai nitelikte olmaması etkili olmaktadır⁷²⁰. Buna karşın KDK Yönetmeliğinin 39. Maddesinde kararın verilmesinden sonra, sonucu etkileyebilecek bilgi ve belgelerin ortaya çıkması halinde yeniden inceleme ve araştırma yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

Akademik kaynaklarda ombudsmanın kişiliği üzerine çeşitli nitelendirmeler yapılmakla birlikte, bu niteliklerin objektif kıstaslara bağlı olduğu söylenemez. Ombudsmana dair vasıflar ancak toplumsal olarak makama biçilen rolle alakalıdır. Örneğin ombudsmanın saygın bir kişi olması gerektiğine ilişkin yapılan bir

⁷¹⁷ Pınar, s. 13

⁷¹⁸ Tayşi, s. 107

⁷¹⁹ Ünal, Türkiye’de Yerel Yöntemlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, s. 86

⁷²⁰ Gözler/Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 811

değerlendirme sübjektifliği açıkça yansıtmaktadır⁷²¹. Ombudsmanlık kurumları gücünü saygınlığından alsa da “toplumda saygınlığı bulunan kişi” gibi öznel ifadelerin kullanılması yerine daha objektif, saygınlıktan ne beklendiğini açıkça belirtecek kelimelerin kullanılması daha doğrudur⁷²². Uygulamada ombudmanın saygın bir kişi olması kurumun etkinliğini artırmada bir ölçü olarak görülebilirse de teorik olarak bunun objektif kriterlere bağlanması gerekmektedir. KDK Kanununun 10. maddesinde başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri sayılırken objektif kriterlerden hareket edilmiş, yaş, vatandaşlık, eğitim durumu, mesleki tecrübe, siyasi parti üyeliği, sabıka kaydı olup olmadığı gibi somut niteliklere yer verilmiştir.

2.4.2. Kurumun Yapısı ve İşleyişi

2.4.2.1. Kurumun Yapısı

KDK'nın Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatı içindeki yerinin tespit edilmesinin zor olduğu doktrinde ifade edilmektedir. KDK'nın ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olması nedeniyle, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu, bu nedenle de merkez teşkilatı içerisinde yer almadığı belirtilmektedir. KDK'nın hiçbir makamla hiyerarşi veya vesayet bağı da bulunmamaktadır. Ayrıca faaliyetlerinin teşrii değil idari olması nedeniyle TBMM'nin bir parçası olarak nitelendirilemeyeceği, kararlarının kesin olmaması sebebiyle yargısal nitelikte kabul edilemeyeceği, bizzat anayasada düzenlenmesi nedeniyle de anayasaya aykırılık oluşturmayacağı ifade edilmektedir⁷²³.

KDK, TBMM'ye bağlı olduğu hüküm altına alınmış olmasına rağmen TBMM'den ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olması nedeniyle TBMM'nin bir parçası olarak

⁷²¹ Örneğin Tayşi makalesinde, ombudmanın, dürüstlüğü, saygınlığı temsil ettiğini ve tarafsızlık ve yüksek düzeyde profesyonel yetkinlik içinde görevini yaptığını ifade etmektedir.(Bkz. Tayşi, s. 107); Ayrıca bkz. Temizel, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, s. 82-83

⁷²² Yustemur, Serap, Yönetim Denetim ve Yerel Yönetimlerde Halk Denetçisi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Bolu, Aralık 2005, s. 98

⁷²³ Gözler/Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s. 811

nitelendirilemez⁷²⁴ ve aralarındaki bağ bir hiyerarşi ilişkisi özelliği taşımamaktadır⁷²⁵. Zira TBMM'ye bağlı olma, kurum bütçesinin gelirlerinin TBMM bütçesinden yapılacak hazine yardımlarından oluşması ve Başdenetçi ile Denetçilerin TBMM tarafından seçilmesi dışında bir değer taşımamakta, sembolik anlamda bir bağıllığı ifade etmektedir⁷²⁶. Hiçbir makama bağlı olmaması, KDK'nın sorumsuz bir makam olduğu veya denetlenemeyeceği şeklinde de anlaşılmalıdır. Şartları gerçekleştiğinde Başdenetçi ve Denetçilerin TBMM tarafından görevden alınabilmesi ve Kurumun bütçesinin Sayıştay tarafından denetlenebilmesi bu tür yöntemlerdendir⁷²⁷.

KDK Kanununun 6. maddesi ile Başdenetçinin statüsü belirlenmiş, kurumu yöneterek temsil edeceği belirtilerek, Kurumun Başdenetçi ve Denetçilerden oluştuğu hüküm altına alınmıştır. 7. maddede idarelere önerilerde bulunmak, yönetmelikleri hazırlamak, yıllık raporu hazırlamak, gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak, raporları kamuoyuna duyurmak, denetçiler arasındaki işbölümünü düzenlemek, Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak Başdenetçinin görevleri arasında sayılmıştır. Kanunda Denetçilerin Başdenetçiye yardımcı olmaları görev olarak sayılmakla birlikte, 8. maddede görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başına çalışacakları ve önerilerini Başdenetçiye sunacakları belirtilmiştir.

Anayasa'nın Kamu Denetçisine başvurma hakkını düzenleyen 74. Maddesi ve 6328 sayılı KDK Kanununa bakıldığında ombudsmanlığın karşılığı olarak "Kamu Denetçiliği

⁷²⁴ Odyakmaz, Zehra, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Erkekler Arasında Yeri ve Yargı Yetkisinin Kullanılmasından Anlaşılması Gerekenler, I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayını, Ankara, 2013, s. 66

⁷²⁵ Akıncı, s. 295

⁷²⁶ Sevinç, s. 117; Ayrıca, 6328 sayılı Kanununun genel görüşmeleri esnasında iktidar partisi milletvekili Yahya Akman TBMM'nin KDK ile ilişkisi ile ilgili şu görüşü ifade etmiştir: "Bizim kabul ettiğimiz sistem parlamenter ombudsmanlık, "Parlamentoya bağlı" diye ifade ettiğimiz ama sadece bütçesi açısından Parlamentoya bağlı, çalışması açısından, diğer konular açısından tamamen bütün yargı, yasama ve yürütmeye karşı bağımsız çalışabilecek bir müessese kuruyoruz. Niye parlamenter ombudsman? Bazı ülkelerde cumhurbaşkanı atıyor, bakanlar kurulu atıyor, değişik örnekler de var. Biz, Türkiye Büyük Millet Meclisini, halkın iradesinin temsil edildiği burayı siyasetin en üst mercisi kabul ediyoruz, müspet anlamda siyasetten bahsediyorum. Arkadaşlarımız neredeyse Kurumun seçimlerinin Mecliste yapılmasını âdeta bu Kurumun siyasallaşacağına gerekçe olarak burada ifade ettiler. Bu, doğru bir anlayış değil yani Meclisten daha üst bir merci yok. Bunun Meclis tarafından seçilmesi, hem de nitelikli bir çoğunlukla öncelikli olmak kaydıyla seçilmesi doğru bir sistemdir." <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil2/bas/b119m.htm>, Erişim Tarihi: 15/12/2016

⁷²⁷ Özdemir, s. 130

Kurumu”, ombudsmanın karşılığı olarak da Başdenetçi ve Denetçi unvanlarının kullanıldığı, açıkça “ombudsman” ibaresine atıf yapılmadığı görülmektedir. Fakat kurum internet sitesinde⁷²⁸ ve kurum kararlarında⁷²⁹, Kamu Denetçiliği Kurumu ile birlikte “ombudsmanlık” unvanının da kullanıldığı görülmektedir. Yine, 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Kamu Denetçisi ve Halk Denetçisi⁷³⁰, kalkınma planlarında ise Kamu Denetçisi unvanı kullanılmaktadır. Çeşitli kaynaklarda ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak, kamu denetçisi, kamu deneticisi, halk denetçisi, yurttaş sözcüsü, kamu hakemi, arabulucu, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri, halkın avukatı gibi ifadeler kullanılmaktadır⁷³¹. Bundan başka Türk doktrininde kurum için kamutay⁷³², kamusay⁷³³ gibi tabirler de kullanılmıştır.

Kamu Denetçisi unvanı, dünya çapında yaygın olarak kullanılan ombudsman unvanı ile tam olarak örtüşmemektedir⁷³⁴. Bu isim kamuya ait ve kamu için kamuyu denetleyen kişi imajı oluşturmaktadır⁷³⁵. Dünyada ombudsmanı denetim kavramına vurgu yaparak isimlendirme uygulaması tercih edilmemektedir⁷³⁶. Ayrıca Özden, olumsuz ve soğuk bir kavram olan denetçi tabirinin yerine halk tarafından benimsenecek bir kelimenin tercih edilmesinin yerinde olacağını, ombudsman müessesesi, Türk yönetim yapısında daha önce uygulanmamış yeni bir kavram olduğundan ombudsman tercih edilmeyecekse, kamu denetçisi yerine daha farklı bir ismin tercih edilmesi gerektiğini ifade etmektedir⁷³⁷. Uler de, benzer gerekçelerle kendi dilimize yabancı bir kavram olan ombudsman ifadesinin yerine, halkın

⁷²⁸ <http://www.ombudsman.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 15/5/2016

⁷²⁹ http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-1408-2016-yili-kararlari.html, Erişim Tarihi: 15/5/2016

⁷³⁰ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, Erişim Tarihi: 15/5/2016; Aktan da kurulacak ombudsmanlık kurumu için Halk Denetçiliği Kurumu ismini önermiş ve bu kuruma dair değerlendirmelerde bulunmuştur. (Aktan, Coşkun Can, Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri, Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, S. 14, 1997, s. 1051)

⁷³¹ Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 39

⁷³² Atay, Cevdet Kamu Yönetimi ve Denetimi, s. 343'ten aktaran Akıncı, s. 369

⁷³³ Dursun, s. 378

⁷³⁴ Özden, s. 24; İsim tartışmaları için bkz. Avşar, Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi, s. 252-253

⁷³⁵ Özdemir, s. 8

⁷³⁶ Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 39

⁷³⁷ Özden, s. 120; Payaslıoğlu, Kamu Denetçisi tabirinin yerine kamu gözeticisi unvanını kullanmışsa da bu unvan kamudan çok bireye daha yakın olan ombudsmanın fonksiyonunu tam olarak yansıtmamaktadır. Bkz. Payaslıoğlu, s. 7

seveceği bir ismin tercih edilmesini önermektedir⁷³⁸. Arı tarafından Kamu Denetçiliği Kurumu yerine “Türkiye Ombudsmanı” ismi önerilmektedir⁷³⁹. Fransa’da kullanılan “Hakların Savunucusu” ibaresinin hem kurum ismi hem de unvan olarak kullanımının mümkün olması ve “hak” kavramına vurgu yapması nedeniyle Türkiye örneği için de uygun bir kullanım olacağı düşünülmektedir.

2.4.2.2. Kuruluş Görev ve Çalışma İlkeleri

KDK’nın kurulmasında idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarının denetlenmesi amacı etkili olmuştur. Kurum incelemesini hukuka, hakkaniyete, insan haklarına ve iyi yönetim ilkelerine göre yapmakta, dostane çözümü bir öncelik olarak görmektedir.

KDK Kanununda idare kapsamı geniş tutulmuş, kamu kurumlarının yanında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin faaliyetleri de görev alanına dâhil edilmiştir⁷⁴⁰. Günümüzde kamu hizmetlerinin sunum şeklinde yaşanan gelişmelerin de etkisiyle özel hukuk tüzel kişileri tarafından idari sözleşmeler yoluyla işlemler tesis edilmektedir⁷⁴¹. Bu tür işlemlerin kurumun görev alanına gireceği kanunda belirtilmiştir. Yönetmeliğin 4. Maddesinin b bendinde kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri, “Kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri” olarak ifade edilmiştir⁷⁴². Bu ifade Türk Hava Kurumu, Kızılay, iletişim şirketleri ve bankaları kapsayacak kadar geniş yelpazeli bir içeriğe sahiptir⁷⁴³.

⁷³⁸ Uler, s. 499-500

⁷³⁹ Arı, s 113; Erdengi, herkesin ombudsman kelimesinden anlayacağı anlamın benzer olması ve diğer ülkelerle ilişkilerde kolaylık sağlaması yönüyle kuruma “Türk Ombudsman Kurumu”, şahsa da “Türk Ombudsmanı” isminin verilmesinin uygun olacağı görüşündedir. (Erdengi, s. 267)

⁷⁴⁰ KDK Kanunu, md. 3

⁷⁴¹ Yüce, Mehmet - Beyce, Atanur, Kamu Denetçiliği Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara, Kasım 2013, s. 59; Kamu hizmetinin kapsamı hakkında daha geniş bilgi için bkz. Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, s. 225-266

⁷⁴² 14/01/2014 tarihli ve 04.2013.1431 şikayet numaralı tavsiye kararı ile Halk Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü’ne tavsiyede bulunulması bankaların bu kapsamda görev alanı içinde kabul edildiğini göstermektedir.

⁷⁴³ Özdemir, s. 34

2.4.2.2.1. Hakkaniyete Uygunluk Denetimi

Mahkemeler uyuşmazlıkları çözdükleri ve adalet duygusunu tatmin ettikleri süreçte⁷⁴⁴ bireyler tarafından itibar görmektedir. Fakat mahkemelerin çoğu zaman somut olay adaletini sağlamada etkili olamadığı görülmektedir. Adalet duygusunun tatmin edilmesi için farklı yöntemler geliştirilmekte, bunun bir uzantısı olarak farklı alanlarda uygulanan hakkaniyet denetimi ile bu ihtiyaç giderilmeye çalışılmaktadır. Bu yönüyle hakkaniyet, bir ideal, bir ilke veya adaletin tamamlayıcı bir aracı olarak görülmekte⁷⁴⁵, “eğer kamu yararı (genel çıkar) kurbanlar gerektiriyorsa, bu eşit olarak paylaşılmalıdır” görüşüne dayanmaktadır⁷⁴⁶. Adalet ise en genel anlamıyla “herkesin hakkı olanı alması” şeklinde ifade edilmektedir⁷⁴⁷.

Hakkaniyet en net şekliyle “genel ve soyut olan bir hukuk kuralının, özel durumlara uygulanması durumunda meydana gelmesi muhtemel haksızlıkları gidermeyi amaçlayan bir adalet anlayışı” olarak tanımlanmıştır⁷⁴⁸. Fakat hakkaniyetin ne olduğu konusu üzerinde fikir birliği bulunmamaktadır. Hukukun ana ilkelerinden biri olarak kabul edilen hakkaniyet, pozitif hukuk tarafından da başvurulacak bir kaynak olma özelliğine sahiptir⁷⁴⁹. Hakkaniyet için, somut olay adaleti⁷⁵⁰, nesafet⁷⁵¹, yerindelik⁷⁵², ihtiyaca uygunluk⁷⁵³ gibi karşılıklar bulunmuşsa da kavramın içeriği doldurulamamıştır. Çünkü kavram, üzerinde göreceli değerlendirmelerin yapılabileceği soyut nitelikte bir kavram olduğundan felsefesinden arındırılarak teknik kavramlar ile hukuk alanı içerisine çekilmeye muhtaçtır⁷⁵⁴.

⁷⁴⁴ Demirkol, s. 73

⁷⁴⁵ 2016 Yıllık Raporu, s. 236

⁷⁴⁶ Temizel, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, s. 48

⁷⁴⁷ Temizel, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, s. 10

⁷⁴⁸ Işıktaç, s. 43’ten aktaran Özdemir, s. 60

⁷⁴⁹ Temizel, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, s. 45

⁷⁵⁰ 2016 Yıllık Raporu, s. 235, s. 245

⁷⁵¹ Gözler, Kemal, Hukuka Giriş, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 9. Baskı, Bursa, Eylül 2012, s. 391

⁷⁵² Temizel, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, s. 45

⁷⁵³ Odyakmaz, Zehra, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Erkekler Arasında Yeri ve Yargı Yetkisinin Kullanılmasından Anlaşılması Gerekenler, s. 69; Odyakmaz bu kavramı yerindelik kavramının karşılığı olarak kullanmakta, ombudsmanın icab-ı hale yani maslahata uygunluğu da gözetmesi gerektiğini belirtmektedir.

⁷⁵⁴ Özdemir, s. 30-31

Ombudsman denetimini diğer denetim türlerinden öne çıkaran ve işlevsel kılan yönlerden biri de hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimi de yapabilmesidir⁷⁵⁵. KDK'nın inceleme ve araştırma yönteminin önemli bir bölümünü oluşturan hakkaniyet (fairness, equity) denetimi ile hukuka uygun fakat somut olay adaletini sağlamaktan uzak işlem ve eylemlerin hakkaniyete uygun bir hale getirilmesi tavsiye edilmektedir. Çünkü kimi zaman bütün mevzuat hükümlerine uygun olarak tesis edilen bir işlemin toplum vicdanını zedelemesi veya somut olayda kişi için çok ağır sonuçlar doğurması mümkündür⁷⁵⁶.

İdarelerin genellikle işlemlerin içeriğiyle ilgilenmek yerine mevzuata uygun olup olmadığıyla ilgilendiği ve bunu yerine getirirken çoğu kez kanunu yanlış yorumlamalarından kaynaklanan sorunlara sebebiyet verdikleri görülmektedir. Bunun sonucunda zarar gören bireylerin idarelere olan güveninin zedelenmesi⁷⁵⁷, hakkını aramak isterken şekilsel birtakım engellerle karşılaşarak telafi edilemeyecek mağduriyetler yaşamaları gibi kötü yönetim örneklerinin ortaya çıkması sebebiyle ombudsmanın devreye girerek tatmin edici çözümler üretmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda, Fransa'da Hakların Savunucusu, idarenin uygulamalarının, kanuna uygun olmakla birlikte, vatandaş açısından katlanılamayacak ya da orantısız sonuçlar doğuracak nitelikte olduğunu düşünürse ahlak temeline dayandırarak incelemektedir⁷⁵⁸. Fransa ombudsmanının hakkaniyete uygunluk denetimi 3 temel ilke etrafında şekillenmektedir⁷⁵⁹. Bunun için hakkaniyete aykırı bir durum varsa,

- Yasama organı tarafından olaya uygulanacak bir kanun çıkarılmışsa ve bu hükümden yasama organının iradesi açık bir şekilde çıkarılıyorsa, hüküm karşısında bireyin özel durumu üzerinde müdahalede bulunmayarak, ancak kanun değişikliği önerilebilmeli,

- Yasanın uygulanması birey üzerinde ciddi ve kişi için özel bir zarara yol açmalı, kanun hükmü tüm bireyler tarafından eşit derecede katlanılan zarara sebebiyet veriyorsa ya da zarar küçükse, bu zararı telafi etme adına kanunun olağan uygulamasına müdahale edilerek hakkaniyete başvurulmamalı,

- Zarar giderilebilir özellikte olmalı, hakkaniyetin uygulanması kanunun ruhuna ve amaçlarına aykırı olmamalı ve üçüncü kişilerin zararına yol açmamalıdır.

⁷⁵⁵ Oytan, s 601

⁷⁵⁶ Keskin, s. 125

⁷⁵⁷ Tatal, s. 5

⁷⁵⁸ Gül/Kılıç, s. 189

⁷⁵⁹ Temizel, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, s. 47

Hakkaniyet denetiminin hangi durumlarda kullanılabileceği, yerindelik denetiminden farkının olup olmadığı, kapsamı, sınırları gibi hususlar uygulamada yeterince açıklığa kavuşturulamamıştır. Bu kapsamda doktrinde hakkaniyete uygun davranma zorunluluğunun ombudsmanın hukuksallık kaygısını öteleyebileceği ileri sürülmektedir⁷⁶⁰.

Hakkaniyet denetimi yaparken idarelere belli bir yönde işlem yapması, mevzuat değişikliğine gidilmesi gibi tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu tavsiyelerin bir yönüyle idarelerin yerine geçerek işlem tesis edilmesinin tavsiye edildiği gibi bir kanaate ulaşmak mümkündür. Fakat ombudsman açısından bu endişe yersizdir. Çünkü verilen tavsiye kararlarının kural olarak yaptırım gücüne sahip olmaması ve bir nevi idarelere yol gösterici nitelikte olması, sorunun temeline inerek gerektiğinde bir mevzuat hükmünün değiştirilmesini önerebilmesi bu yetkinin ombudsman tarafından kullanılabilmesini olağan kılmaktadır. Örneğin İspanya'da trafik para cezalarıyla ilgili yapılan şikâyetlerde, bu durumun temel hak ve özgürlükleri ihlal eder hale gelmesi sebebiyle cezaların iptal edilmesi, taksitlendirme veya ödeme sürelerinin uzatılması gibi bazen kanun değişikliğini gerektirebilecek tavsiyelerde bulunmaktadır⁷⁶¹.

KDK şikâyet başvurularını almaya başladığı 2013 yılından itibaren tavsiye kararlarının bir kısmında idarelerin işlem veya eylemlerinin hakkaniyete uygun olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Bu kararlarda idarelere hukuka uygun olan işlemlerinin hakkaniyete uygun olmadığı, durumun niteliği gözetilerek işlem veya eylemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya fiilen bu imkânlar mevcut değilse hatalı davranıldığına kabullenilmesi, kimi durumlarda da mevzuat değişikliği çalışmalarının yapılması tavsiye edilmiştir⁷⁶². Bütün bunlara rağmen, hakkaniyet denetimi yaparken sınırın nereye kadar olacağı, hakkaniyet kriterlerinin neler olduğu gibi hususlara akademik literatürde ve kurum kararlarında yeterince yer verilmemiştir. Yeni bir kurum olması ve klasik hukuka uygunluk denetiminin ötesinde bir içeriğe sahip olması nedeniyle bu alanın yeni yerleşmeye başlamasının buna yol açtığı söylenebilir. İdarelere tanınan takdir yetkisinin hakkaniyete aykırı olarak kullanılması durumunda farklı bir işlem tesis etmesi için idareye tavsiyede bulunulması, bağlı yetki durumunda ise hakkaniyete aykırı bir

⁷⁶⁰ Keskin, s. 127

⁷⁶¹ İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, s.19

⁷⁶² 2016 Yıllık Raporu, s. 240-244

sonuç ortaya çıkmışsa mevzuat değişikliği önerisinde bulunulması hakkaniyet denetiminde bir ölçü olarak benimsenebilir.

KDK kararlarında, hakkaniyet genellikle yerindeliğin eş anlamlısı olarak kullanılmaktadır. Fakat aksi bir örnek olarak 16/2/2006 tarihli ve 1/1158 esas numaralı AB Uyum Komisyonu Raporu'nda⁷⁶³ "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı"nın 9. maddesinde kurumun görevi, "Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ile yerindelik yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak" olarak belirtilmiştir. Maddede, hakkaniyete uygunluk ile yerindelik yönlerinden inceleme ifadesinin kullanılması iki kavramın farklı anlamda kullanıldığını göstermektedir. Bu durumun kavramın yeterince uygulamaya sahip olmamasından kaynaklandığı düşünülebilir.

Yerindelik (opportunity) denetimi kavram olarak uzun zamandır uygulanagelen, yargısal denetim bakımından bir yasak alanı ifade ederken, hakkaniyet denetimi içeriği belirsiz bir içeriğe sahip olmasına rağmen olumlu anlamda kullanılmaktadır. Hukuki sınırlar içinde idarecinin tercih etmekte özgür olduğu birden fazla seçenektan birini seçmeye zorlama anlamına gelen yerindelik denetimi, takdir denetim hatası olarak kabul edilmektedir⁷⁶⁴. Yerindelik denetiminin kapsamına, kararların alınış ve uygulanışında izlenen politikalar, ekonomik veya toplumsal amaçlar girmektedir⁷⁶⁵. Yerindelik denetimi, idarenin yerine geçme, idareye emir verme, idarecinin takdir yetkisini engelleme gibi sakıncalara sahip olduğundan anayasal hükümle yargısal denetimin kapsamından çıkarılmıştır⁷⁶⁶.

Hakkaniyet denetimi kavramının hukukilik denetiminin kapsamına girdiği, yerindelik denetiminin hakkaniyet denetiminden ayrıldığını belirten görüş de mevcuttur⁷⁶⁷. Hakkaniyet denetimi ile yerindeliğin birbirinden ayrı tutulamayacağı fakat kendi içinde iki kavramın işlemin sebebi ve sonucu üzerinde yapılan denetim olarak farklılaştığını, doğası gereği

⁷⁶³ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1206m.htm>, Erişim Tarihi: 14/12/2016

⁷⁶⁴ Akıllıoğlu, s. 9

⁷⁶⁵ Akıllıoğlu, s. 6

⁷⁶⁶ Akıllıoğlu, s. 8

⁷⁶⁷ Dursun, s. 411

hakkaniyet denetiminin yerindelik denetimine de sahip olduğu doktrinde Özdemir tarafından ifade edilmektedir. Bu doğrultuda yerindelik denetimi, işlemin kamu yararına uygun bir şekilde tesis edilip edilmediğinin denetimi, hakkaniyet denetimi ise söz konusu işlemin yerinde olmaması sebebiyle yol açtığı eşit, adil ve tarafsız olmayan durumların tespit edilmesi olarak anlaşılmaktadır⁷⁶⁸.

2.4.2.2.2. İyi Yönetim İlkelerine Uygunluk Denetimi

Vatandaşla devlet arasında güven ilişkisinin kurulmasında adil bir yönetim anlayışının önemli bir yeri vardır. İdarenin işlem ve eylemlerinin her vatandaşa karşı eşit, nesnel ve tarafsız bir şekilde uygulandığı inancı bu güvenin yerleşmesini sağlamaktadır. Ombudsmanın amacı da iyi yönetimi (good governance)⁷⁶⁹ ve iyi yönetim standartlarını tüm devlet kurumlarına ve topluma egemen kılmak, tüm kamu kurumlarında var olan kötü yönetim uygulamalarını ve bunun nedenlerini ortadan kaldırmaya çalışmaktır⁷⁷⁰. Bunun en somut görünümü idarelerin açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde faaliyet göstermelerini sağlamaktır.

Günümüzde bireyin devlet karşısında sahip olduğu yeni bir hak olarak görülen iyi yönetim hakkı⁷⁷¹, kamu gücünün kullanılmasında bireylere adil, açık ve nesnel bir şekil davranılmasını ifade etmektedir⁷⁷². Şeffaflık, hesap verebilirlik, adillik ve sorumluluk ilkeleri iyi yönetim ilkelerinin başlıcalarıdır. Şeffaflık ilkesi, kamuoyunun fikirlerini açıklayabileceği ve önerilerini sunabileceği bir karar alma sürecine sahip olmayı; hesap verebilirlik ilkesi, bir kurumdaki görevlilerinin muhataplarına cevap verebilir olmasını, eleştiri ve talepleri dikkate almasını ve gerekli durumlarda sorumluluğu üzerine almasını; adillik ilkesi, kurumların yasal çerçeve içerisinde

⁷⁶⁸ Özdemir, s. 64

⁷⁶⁹ Good governance ifadesi Türkçeye iyi yönetim olarak da çevrilmektedir. Fakat Karakuş'a göre her ne kadar iyi yönetim kavramı ile iyi yönetim kavramının aynı anlama geldiğini ifade eden görüşler bulunsada yönetim kavramının hukuki alana girmesi yeni bir gelişme olduğundan kavramın hukuka uygulanabilirliği konusunda açıklık bulunmamaktadır. Bu nedenle de iyi yönetim ilkeleri ifadesinin kullanımı daha doğrudur. (Karakuş, Selman, Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri, Ombudsman Akademik Dergisi, Y. 2, S. 3, Aralık 2015, s. 98)

⁷⁷⁰ Erdinç, s. 53-54

⁷⁷¹ Şahin, Ramazan, s. 141

⁷⁷² Abdioğlu, s. 82-83

hareket etmesini; sorumluluk ilkesi, doğru hedefler koymayı ve bunları uygulamaya koyarak hareket etmeyi gerekli kılmaktadır⁷⁷³.

Kötü yönetim (maladministration) ise bir organın yapmaması gereken bir şeyi yapması ya da yapması gereken bir şeyi yapmaması şeklinde ortaya çıkan yetersiz ya da başarısız yönetimdir⁷⁷⁴. Kötü yönetime yol açan sebeplere dikkatsizlik, ehliyetsizlik, kayıtsızlık, bilgisizlik, liyakatsizlik, taraflı davranmak, ihmal ve keyfi tutum ve davranışlar örnek olarak gösterilebilir⁷⁷⁵. İdarelerin işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışlarının iyi yönetim ilkelerine uygun olup olmadığının gözetilmesi, KDK'nın inceleme ve araştırmasını gerçekleştirirken dikkat ettiği en önemli hususlardandır. Bu ilkelerin dikkate alınması bireyi ön plan plana çıkararak ve devletin vatandaşla olan ilişkilerini güçlendirmeyi hedef alan bir yönetim anlayışının⁷⁷⁶ benimsendiğini göstermesi bakımından önemli olup, bu yolla iyi yönetim ilkelerinin kamu yönetimi alanına yayılmasını sağlamak ve kötü yönetim uygulamalarına son vermek arzu edilen bir sonuç olacaktır⁷⁷⁷.

Kötü yönetim kavramı, iyi yönetim özelliği göstermeyen birçok durumu kapsamaktadır. Özellikle bireyler üzerinde icra yöntemlerinden kaynaklı adaletsizliğe yol açan olumsuz tutumlar kötü yönetime zemin hazırlamaktadır. Bu durumun, aynı durumlarda farklı kararlar verilmesi, karara veya uygulamaya konu olan olaya ilişkin tüm olguların ve mevzuatın incelenmeyip ilgililerin yeterli şekilde bilgilendirilmemesi veya yanlış bilgilendirilmesi, hantal bir tutum sergilenmesi, yönetilenlerin talepleri karşısında tepkisiz kalınması, yönetsel karar veya uygulamaların mevzuata aykırı olarak gerçekleştirilmesi gibi tezahürleri bulunmaktadır⁷⁷⁸.

İdarelere tanınan takdir yetkisinin keyfi ve isabetsiz kullanımı, kötü yönetime yol açan diğer bir sebeptir⁷⁷⁹. Kamu hizmetleri sunulurken idarelerin “bağlı yetki” ve

⁷⁷³ Abdioğlu, s. 94-97

⁷⁷⁴ Arıkan, Mustafa İberyay, Avrupa Birliği Ombudsmanı, Adalet Dergisi, S. 29, Eylül 2007, s. 134

⁷⁷⁵ Keskin, s. 138; Avşar, Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi, s. 116

⁷⁷⁶ Abdioğlu, s. 83

⁷⁷⁷ Abdioğlu, s. 100

⁷⁷⁸ Şengül, Ombudsman, s. 129

⁷⁷⁹ Şengül, Ombudsman, s. 130

“takdir yetkisi” olmak üzere iki tür yetkisi bulunmaktadır. Bağlı yetkide, idareye tanınan hareket alanı ve süreçler kesin olarak belirlenmiş olduğundan, tanınan yetki doğrultusunda hareket etmek idare için zorunludur. Takdir yetkisinde ise yönetimin alacağı kararlarda serbest alan bırakılarak, yasal düzenlemelerde genel çerçeve çizilmekte, uygulamaya ilişkin içerik idari işlemlere bırakılmaktadır⁷⁸⁰. Yargı organlarının takdir yetkisini denetlemesi hukukilik yönünden gerçekleştirildiğinden, yerindelik denetimi yapmaları mümkün olmamaktadır. KDK’nın sahip olduğu hakkaniyet yönünden inceleme yapma yetkisi bu yönüyle olumlu bir gelişmedir⁷⁸¹.

KDK Yönetmeliğinin⁷⁸² 1. maddesinde “iyi yönetim ilkelerini gözeterek incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak” amaçlardan biri olarak sayılmış, Yönetmeliğin “iyi yönetim ilkeleri” başlıklı 6. Maddesinde, kurumun incelemesini yaparken 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 hareket edip edilmediği gözeteceği ve kendisinin de iyi yönetim ilkelerine uyacağı hükmüne yer verilmiştir. İyi yönetim ilkeleri yönünden inceleme yapılacağına kanunda yer verilmeyerek, bu hususun yönetmeliğe bırakılması bir eksiklik olarak dikkat çekmesine rağmen, iyi yönetim ilkeleri bakımından inceleme yapan bir kurumun kendisinin bu ilkelere uygun davranacağını bir nevi taahhüt etmesi olumlu bir yaklaşımdır.

Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen 6/9/2001 tarihli Doğru İdari Davranışlar Yasası ile AB kurumlarının uymaları gereken iyi yönetim ilkeleri belirlenmiştir. Hukuki bağlayıcılık taşımayan resmi tutum belgesi (white paper)

⁷⁸⁰ Karıcı, Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu, s. 43

⁷⁸¹ Şengül, Ombudsman, s. 132

⁷⁸² 28/03/2013 tarihli ve 28601 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”; Bundan sonra KDK Yönetmeliği olarak adlandırılacaktır.

olarak kabul edilen bu metinde açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık başlıca iyi yönetim ilkeleri olarak kabul edilmiştir⁷⁸³. Ayrıca AB Temel Haklar Şartı'nın 41. ve 43. maddelerinde de iyi yönetim ilkelerine yer verilmiştir⁷⁸⁴.

2.4.3. Kurumun Yetki ve Görev alanı

Ombudsmanlık kurumları faaliyet gösterirken ilgili mevzuat hükümlerinin kuruma çizdiği görev alanı çerçevesinde hareket etmektedirler. Bu mevzuat hükümleri kurumlara neleri yapması gerektiğini söylediği gibi görev alanını sınırlayarak neleri yapamayacağını da göstermektedir. Genellikle ombudsmanlık kurumlarının görev alanını idareden kaynaklanan işlem ve eylemler belirlediğinden, özel hukuk kişilerinin (gerçek veya tüzel) işlem ve eylemleri kurumlar için yasak alanı oluşturmaktadır. Bunun yanında ülkelere göre farklılaşmakla birlikte genellikle yasama işlemleri, yargı kararları, askeri faaliyetler ve cumhurbaşkanının (devlet başkanı) işlemleri ombudsmanın hareket alanının sınırını oluşturmaktadır⁷⁸⁵. Karşılaştırmalı hukuktan örnek vermek gerekirse, Finlandiya ombudsmanı silahlı kuvvetlerin işlemlerini de inceleyebilmekte, Danimarka'da yargı kurumları ombudsmanın görev alanının dışında kabul edilmekte, Norveç ve İsrail'de ise ayrı bir silahlı kuvvetler ombudsmanı bulunduğundan bu yetki silahlı kuvvetler ombudsmanının görev alanı dâhilinde kabul edilmektedir⁷⁸⁶.

KDK Kanununun 5. Maddesi ile Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri kurumun inceleme alanı dışında bırakılmıştır. Yargısal işlemlerin görev alanı dışında bırakılması yargı bağımsızlığı için gerekli bir prensip olarak görülmektedir⁷⁸⁷. Yargısal işlemler yargı kararları ile sınırlı olarak kabul edilmekte olup, yargının idari işlemleri ile yargısal süreçler ombudsmanın görev

⁷⁸³ Karakul, Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri, s. 79

⁷⁸⁴ Karakul, Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri, s. 91

⁷⁸⁵ Baylan, s. 172

⁷⁸⁶ Özden, s. 173

⁷⁸⁷ Özden, s. 175

alanı içinde kabul edilmektedir⁷⁸⁸. Aynı anda hem KDK'ya hem de yargıya başvurulmasının kabul edilmemesi diğer ülke uygulamalarına paralel bir düzenlemedir. Aksi halde ombudsmanın yargıya müdahalesinin söz konusu olabileceği ifade edilmektedir⁷⁸⁹.

Ombudsmanlığın yetki alanının belirlenmesinde işlevsel ve organik yaklaşım olmak üzere iki kriter bulunmaktadır⁷⁹⁰. İşlevsel yaklaşımda yetki alanının çerçevesi işlem, eylem veya davranışın hangi organ tarafından yapıldığına bakılmaksızın içerik ve niteliğe bakılarak belirlenirken, organik yaklaşımda ombudsmanın yetkisinin olup olmadığının değerlendirmesi eylem veya davranışın hangi organ tarafından yapıldığına bakılarak belirlenir. Bundan dolayı işlevsel yaklaşımda kimden kaynaklanırsa kaynaklansın öngörülen işlem, eylem veya davranış ombudsman tarafından incelenirken, organik yaklaşımda işlem, eylem veya davranışın kimden kaynaklandığına bakılır ve sadece ombudsmanlığın görev alanına giren kurumların işlem, eylem veya davranışları incelenir⁷⁹¹. KDK bakımından karma bir yaklaşımın benimsendiği görülmektedir.

İdarelerin tutum ve davranışları da KDK'nın görev alanına girmektedir. "Tutum ve davranışlar" konusu KDK'nın görev alanının genişliğini ve diğer kurumlardan farkını göstermesi bakımından önemlidir. İdarelerin tutum ve davranışları kesin ve yürütülebilir bir işlem niteliği taşımadığından idari yargının görev alanına girmemektedir. "Tutum ve davranışlar" ifadesinden en genel anlamıyla "idari eylem ve işlemler dışında idarenin bireylerle ilişkilerinde ortaya konan, aslında hukuka ahlaka aykırı olmamakla beraber genel görgü kuralı dışı olan, bireyleri rahatsız eden, idareden bezdiren, şikâyet konusu olan haller" anlaşılmaktadır⁷⁹².

2.4.4. Çalışma Usulü

⁷⁸⁸ Çalışma Grubu Raporları, , Kamu Denetçiliği Kurumu Yayını, Ankara, 2014, s. 101-102

⁷⁸⁹ Tural, s. 109

⁷⁹⁰ Özden, s. 173; Erhürman, s. 93

⁷⁹¹ Özden, s. 173

⁷⁹² Odyakmaz, Zehra, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Erkler Arasında Yeri ve Yargı Yetkisinin Kullanılmasından Anlaşılması Gerekenler, s. 69, Özdemir tarafından tutum ve davranış, kurallara aykırı olmayan fakat kuralların dışında kalan davranışlar olarak nitelendirilmektedir. (Özdemir, s. 35)

KDK görev alanı dışında bırakılan alanda geniş inceleme yetkisini kullanırken birtakım imkânları kullanarak görevini yerine getirmektedir. Bilgi ve belge isteme, bilirkişi tayin etme, tanık dinleme yetkileri kurumun inceleme ve araştırmasını yaparken kullandığı vasıtalarındandır. Kurumun bir diğer yetkisi de yerinde inceleme yetkisine sahip olmasıdır.

Bilgi ve belge isteme, bilirkişi tayin etme, tanık dinleme, inceleme ve araştırma yapma yetkileri etkili kullanıldığında ombudsmanın elindeki en güçlü silahlardır. Fakat Türk İdari Teşkilatında hâkim olan katı bürokratik yapı sebebiyle bilgi ve belge taleplerine geç cevap verildiği veya hiç cevap verilmediği görülmektedir⁷⁹³. Her ne kadar KDK Kanununun 18. maddesinde istenen bilgi ve belgelerin, isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunlu tutulmuşsa da, uygulamada bazı idarelerin uymadığı görülmektedir. Buna karşı yaptırım olarak, istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya Denetçinin başvurusu üzerine ilgili mercinin soruşturma açacağı hüküm altına alınmış olmasına rağmen⁷⁹⁴, soruşturma izni ilgili idare tarafından verildiğinden, bu tedbir istenen sonucu vermekten uzaktır. İspanya'da ombudsman tarafından istenen belgeleri vermeme veya ombudsmanla iletişime geçmeme ceza kanununda suç olarak düzenlenmiştir⁷⁹⁵.

Devlet sırrı niteliğindeki bilgiler dâhil olmak üzere tüm belgeleri kurumun inceleme yetkisi bulunmakla birlikte, yetkili mercilerin en üst makamı veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgelerin verilmemesi mümkündür. Bu durumda devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği Denetçi tarafından yerinde

⁷⁹³ 15/03/2017 tarihli TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Karma Komisyonu Komisyon Tutanağı, s. 2 ve s. 74

⁷⁹⁴ KDK Kanunu, md. 18/1

⁷⁹⁵ İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, s. 10

incelenabilmektedir⁷⁹⁶. Bu yetki yönetimin arkasına sığındığı “kutsal gizliliğin” ombudsman eliyle yıkılması şeklinde yorumlanmaktadır⁷⁹⁷.

KDK her takvim yılı sonunda yıllık rapor hazırlayarak kurumun faaliyetleri hakkında TBMM’yi bilgilendirmektedir. Hazırlanan yıllık rapor öncelikle TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona sunulmaktadır. Komisyon yıllık raporu kendi görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek iki ay içinde TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere TBMM Başkanlığına göndermektedir⁷⁹⁸. Genel Kurulda görüşülen bu rapor Resmi Gazetede yayımlanarak kamuoyuna da duyurulmuş olur. Fakat 2013, 2014, 2015 ve 2016 yıllık raporları henüz TBMM Genel Kurulunda görüşülememiş, bundan dolayı da Resmi Gazetede yayımlanamamıştır⁷⁹⁹.

Yıllık raporda yıl içinde yapılan şikâyet başvuruları ile ilgili bilgilere ve yapılan inceleme sonuçlarına, kararlara uyan ve uymayan idarelere, uymayan idarelerin hangi gerekçeyle uymadıklarına, şikâyetlerin hangi idarelere karşı hangi konularda yapıldığına ve şikâyetlerin idarecilerin kişisel tutumlarından mı yoksa kanunların işleyişinden mi kaynaklandığına yer verilmektedir⁸⁰⁰.

KDK yıllık raporun haricinde gerekli görülen konularda yıllık raporu beklemeden özel rapor hazırlayarak kamuoyuyla paylaşabilmektedir. Kurum tarafından bu imkân daha çok re’sen inceleme yapılamaması dolayısıyla önemli toplumsal etkilere sahip konularda kullanılmaktadır. Şimdiye kadar kurum tarafından Soma ve Yargı Özel Raporları hazırlanarak kamuoyuyla paylaşılmıştır⁸⁰¹.

Başvuru üzerine bakımevleri, cezaevleri gibi yerlere ani ziyaretler yapması da KDK’nın insan hakları ihlallerini yerinde incelemesini sağlayacak yetkilerdendir. Her

⁷⁹⁶ KDK Kanunu, md. 18/2

⁷⁹⁷ Akıncı, s. 292-293

⁷⁹⁸ KDK Yönetmeliği, md. 48

⁷⁹⁹ https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari_goruntule?pTutanakId=1858, s. 19, Erişim Tarihi: 16/02/2017

⁸⁰⁰ Şimşek, Ahmet Alkan, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Yorumu ve İlgili Mevzuat, Adalet Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2013, s. 49

⁸⁰¹ http://ombudsman.gov.tr/custom_page-1404-ozel-raporlar.html, Erişim Tarihi: 20/09/2016

ne kadar bu yetki şikâyet başvurularının incelenmesi ilgili olarak kuruma verilen genel bir yetki olsa da insan hakları ihlali iddiaları üzerine bu yetkinin etkin bir şekilde kullanılması mümkündür. Yerinde inceleme yapma yetkisi etkili kullanıldığında kurumun amacına ulaşmasında çok katkı sağlayacak bir imkandır. Fakat bunun gerçekleşmesi için yeterli personelin varlığı şarttır. Denetçilerin sayısı dikkate alındığında tüm ülke çapında denetçiler tarafından yerinde inceleme yapmanın fiilen imkânsız olduğu görülmektedir.

2.4.5. Kuruma Başvuru Usulü

Ombudsmana başvuru temelde üç usulde gerçekleştirilmektedir⁸⁰². Bunlar;

- Mağdur olduğunu düşünen kişinin bizzat kuruma başvurusunu ulaştırması,
- Ombudsmanın kendiliğinden harekete geçerek (re'sen) incelemesini gerçekleştirilmesi,
- Üçüncü kişinin şikâyetçi adına mağduriyeti ombudsmana bildirmesidir.

Bu üç usulün her ülke tarafından mevzuatlarında tanınan imkan ölçüsünde kullanılabilmesi mümkündür. Üçüncü kişilerin başvurusu üzerine ombudsmana başvuru usulü parlamenter gibi bir kamu görevlisinin ombudsmana başvuruyu iletmesi ile gerçekleşmektedir. İngiltere'de ombudsmana doğrudan başvuru usulü benimsenmediğinden ombudsmana başvuru parlamento komiseri aracılığıyla yapılabilmektedir⁸⁰³. KDK bakımından istisnalar hariç ilk usulde şikâyet başvurusu alınmaktadır. Yönetmeliğin 11. Maddesinde, şikâyet başvurusunun kanunî temsilci veya vekil tarafından da yapılabileceği, kanunî temsilci veya vekil aracılığıyla yapılan şikâyetlerde temsile veya vekâlete dair geçerli bir yetki belgesinin veya ispat belgesinin sunulması zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Bürokratik formalitelerden arınmış kolay başvuru yöntemlerin sahip olması ombudsmanlığın belirleyici özelliğini oluşturmaktadır. Bu yönüyle de diğer denetim

⁸⁰² Özden, s. 174

⁸⁰³ Özden, s. 175

türlerinden ayrılmaktadır⁸⁰⁴. KDK'ya başvuru usulü sınırlı olsa da, başvuru yöntemleri bakımından şikâyetçiler çok geniş imkânlara sahiptir. Şikâyetçiler, başvurularını elden, posta, e-posta ve faks yoluyla kuruma ulaştırabilecekleri gibi kurumun internet sitesinden e-başvuru sistemi aracılığıyla da başvuru yapabilmektedir⁸⁰⁵. Telefonla şikâyet başvurusu ise kabul edilmemektedir⁸⁰⁶. Fakat İspanya Ombudsmanlık Kurumu şikâyet başvurusu almasa da bir iyi yönetim örneği olarak vatandaşların dilek, öneri ve sorunlarını iletebilecekleri, bu sayede doğru yönlendirilerek halkın bilgilendirilmesinin yapılacağı özel bir telefon hattı sunarak hizmet vermektedir⁸⁰⁷. Şikâyet başvuruları illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla yapılabildiği gibi, elektronik ortamdan veya şikâyet başvuru belgesi doldurularak da yapılabilmektedir⁸⁰⁸.

KDK'ya gerçek ve tüzel kişilerin başvurabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu bakımdan vatandaş veya yabancı ayrımı yapılmadığından idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışı sonucu hakkı ihlal edilen herkes kuruma başvurabilmektedir. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulmaktadır ve bu gizlilik kural olarak 3. kişilere karşıdır⁸⁰⁹. Çünkü şikâyet başvurusunda bulunan kişinin kimliğinin idarelere karşı gizli tutulması halinde bu uyuşmazlığın idare tarafından çözümü imkânsız hale gelebilir. Genel bir sorun alanı ile ilgili talepte şikâyetçinin kimliğinin gizli tutulması halinde sorunun çözümü mümkünken, sadece şikâyetçiyi ilgilendiren konularda yapılan başvurularda gizliliğin pratik bir anlamı kalmayacaktır. Başvurunun gizli tutulması uygulamada 3. kişilere karşı söz konusu olmaktadır. İdarelere karşı başvurunun gizli tutulmasını fiilen imkânsızlaştıran durumlar ortaya çıkabildiğinden kurumun verdiği kararlarda şikâyetçiye ait bilgilere yer verilmeyerek kamuoyuna ve 3. kişilere karşı gizlilik sağlanmaktadır.

⁸⁰⁴ Özden, s. 174

⁸⁰⁵ E-posta ve faks yoluyla yapılan başvurularda başvurunun geçerli olabilmesi için dilekçe asıllarının 15 gün içinde KDK'ya ulaştırılması gerekmektedir.

⁸⁰⁶ Gecikmesinde sakınca bulunan hallerde telefonla başvuru alınabilmesi Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumuna tanınmış bir yetki olmakla birlikte, sözlü olarak yapılan başvurunun ardından 15 gün içinde gerekli belgelerin kuruma ulaştırılması gerekmektedir. Bkz. <http://www.tihk.gov.tr/tr/Ba%C5%9Fvuru>, Erişim Tarihi: 22/09/2016

⁸⁰⁷ İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, s. 10

⁸⁰⁸ KDK Yönetmeliği, md. 8

⁸⁰⁹ KDK Kanunu, md. 17

Kamu Denetçiliği Kurumu'na menfaati ihlal edilen her gerçek ve tüzel kişi başvurabilmektedir. Bu nedenle bir başvurunun esasın incelenebilmesi için şikâyetçinin menfaatinin bulunması şartı aranmaktadır⁸¹⁰. Bu şart kural olarak olayın tarafı olmayan bir şahsın şikâyetçi adına KDK'ya başvuramayacağı anlamına gelmektedir. Doktrinde ve içtihatlarda menfaat şartı 3 unsur üzerinden aranmakta, kişinin menfaatinin bulunması için güncel, meşru ve kişisel bir menfaat ilişkisi gerekmektedir⁸¹¹. KDK'nın başvurularda aradığı menfaat şartı başvurularda ciddiyetin sağlanması, gereksiz iş yüküne sebep olunmaması ve şikâyetlerin daha hızlı çözülmesi gibi saiklerle getirildiği düşünülmektedir⁸¹².

Menfaat şartı haksızlık şartından daha dar bir anlamı ifade etmektedir. Bu anlamıyla haksızlık kriterinde kanunen karşılanabilir zarardan öte normal durumda meydana gelmemesi gereken sıkıntı ve keder duygusu da yer almaktadır⁸¹³. Doktrinde menfaat ihlali şartı aranması başvuruları kısıtlayıcı nitelik taşıdığından kurumun getiriliş amacına ters düştüğü gerekçesiyle eleştirilmişse de⁸¹⁴ kurumun iş yükü olarak yapılan başvuruları zamanında sonuçlandırabilmesi için bu tür filtreleme yöntemlerine başvurulmasının makul olduğu düşünülmektedir. Kural şikâyetçinin menfaatinin ihlal edilmesi olmakla birlikte KDK Yönetmeliğinin 7. maddesinde şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali şartının aranmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, Kuruma başvuruda bulunabilmesi için birtakım şekli şartlar aranmıştır. Bu kapsamda, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda (İYUK) öngörülen idari başvuru yollarının ve özel kanunlarda öngörülen zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı aranmaktadır. Şikâyetin idare nezdinde bir girişime konu olması, idarenin kendiliğinden çözebileceği sorunların ombudsmanın önüne götürülmemesi

⁸¹⁰ KDK Yönetmeliği, md. 7

⁸¹¹ Danıştay 6. Dairesi'nin 4/5/2011 tarihli ve E. 2009/6697, K. 2011/1132 sayılı kararı; Danıştay 6. Dairesi'nin, 21/11/2003 tarihli ve E. 2003/1950, K. 2003/6117 sayılı kararı

⁸¹² Özdemir, s. 147-148

⁸¹³ Arslan, İngiltere'de Ombudsman Müessesesi, s. 162

⁸¹⁴ Hoş, Zeynep Müftüoğlu, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Vergi Uyuşmazlıklarında Uygulaması, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 114, 2014, s. 304

amacını taşımaktadır⁸¹⁵. İdari başvuru yollarının tüketilmesi şartının aranması şikâyetçinin başvurusunun reddedileceği anlamına gelmemektedir. Bu durumda, verilen gönderme kararı ile idarelerin başvuruyu gözden geçirmesi ve işlemde hukuka aykırılık görülürse düzeltme olanağı sağlanmaktadır⁸¹⁶. Şikâyetçinin talebinin idare tarafından reddedilmesi halinde ise verilen karardan memnun kalmayan şikâyetçi 6 ay içinde tekrar KDK'ya başvurabilmektedir⁸¹⁷. Kuruma başvuruda süre şartı aranmasında da kurumun iş yükünün altından kalkabilmesi amacı etkili olmuştur⁸¹⁸.

KDK'yı öne çıkaran bir başka yön de kuruma başvurunun dava açma süresini durdurmasıdır. Şikâyet başvurusunda bulunan kişi böylece dava açma hakkını kaybetmekten kurtulacak⁸¹⁹, KDK tarafından verilen kararı yerinde bulmazsa yargı yoluna başvurarak haklılığını mahkeme önünde ispat etme imkânına sahip olacaktır. İşlemeye başlayan dava açma süresinin KDK'ya başvuru üzerine durması hükmüne İYUK'ta da yer verilmesi gerektiği belirtilmişse de⁸²⁰ sonraki kanun olması nedeniyle normlar hiyerarşisinde öncelikle uygulanacak hüküm KDK Kanunundaki hükümdür. Fakat yargı tarafından öncelikle dikkate alınabilmesi açısından İYUK'ta da bu hükme yer verilmesinde sakınca bulunmamaktadır.

ÜİHK'lerin bireysel başvuruları inceleme aşamaları genellikle şikâyetin kabul edilebilirliğinin belirlenmesi, başvurunun esasının incelenmesi, taraflar arasında dostane çözüm sağlanması, sonuca ilişkin tespitlerde bulunulması ve kararların uygulanmasının izlenmesi aşamalarından oluşmaktadır⁸²¹. KDK'nın şikâyet başvurularını inceleme aşamalarının da bu süreçlerle benzerlik taşıdığı görülmektedir.

2.4.5.1. Başvuru Üzerine Kurumca Verilen Kararlar

⁸¹⁵ Temizel, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, s. 87

⁸¹⁶ Hoş, s. 310

⁸¹⁷ KDK Kanunu, md. 17/7

⁸¹⁸ Avşar, Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi, s. 258

⁸¹⁹ Aktel/Kerman/Altan/Lamba/Burhan, s. 32

⁸²⁰ Demirkol, s. 98

⁸²¹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 402

İnceleme ve araştırma sonucunda KDK tarafından Tavsiye, Ret, Dostane Çözüm, İncelenemezlik, Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar (KVYO) ve Gönderme kararları verilmektedir⁸²². Her başvuru açısından başvuruculara KDK tarafından ayrı ayrı cevap verilmektedir. Kurum tarafından ön inceleme aşamasını geçmiş başvurularda esas incelemesi yapılmakta ve inceleme sonucunda tavsiye veya ret kararı verilmektedir. Bu bakımdan kamu denetçisinin ciddi nitelik taşıyan veya taşımasının her başvuruyu inceleme zorunluluğu bulunmaktadır. Bunu önlemek için kamu denetçisinin bir şikâyeti alıp almayacağını takdir etme hakkının bulunması gerekmektedir⁸²³. İngiltere’de⁸²⁴ ve İsveç’te ombudsmanın gerçekçi temellere dayansa bile düşük öneme sahipse şikâyeti geri çevirme yetkisi bulunmakta, buna gerekçe olarak ise yetkilerin en efektif biçimde kullanılabilmesi gösterilmektedir⁸²⁵. Başvuruyu geri çevirme imkânı verilmesi halinde bu yetkinin mağduriyet oluşturmayacak ve şeffaflık ilkesini zedelemeyecek ölçüde dikkatli kullanılması gerekmektedir.

KDK tarafından şikâyetler incelenirken öncelikle şikâyetlerin ön incelemesi yapılmakta, ön inceleme aşamasında gönderme ve incelenemezlik kararı verilebilmektedir. Ancak esas incelemesi aşamasına geçilmiş olsa dahi ön inceleme şartlarının bulunmadığının sonradan anlaşılması hâlinde de incelenemezlik veya gönderme kararı verilebilmektedir⁸²⁶. Kurumun görev alanına girmeyen, süresinde yapılmayan, Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olan, Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış

⁸²² KDK Yönetmeliği, md. 20, md. 31; Ayrıca Kurum tarafından kanun ve yönetmelikte yer almamasına rağmen Kısmi Tavsiye Kısmi Ret Kararı da verilebilmektedir. Bunun nedeni, somut olaya göre Kurumun, şikâyetçinin talebine ilişkin konuların bir kısmında şikâyetçiyi haklı görmesi, diğer kısmına ilişkin şikâyetçinin talebini yerinde görmeyerek reddetmesidir. Bkz. Yıldız, s. 84

⁸²³ Ribó, Rafael, Kamu Denetçisinin Bağımsızlığının Temin Edilmesi: IOI ve Avrupa Yaklaşımı Üzerine Düşünceler, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 104

⁸²⁴ Koçak, s. 137

⁸²⁵ Westerhäll, s. 127; Küçüközyiğit, s. 102

⁸²⁶ KDK Yönetmeliği, md. 20/6

uyuşmazlıklara ilişkin olan, şikâyet dilekçesi Türkçe olmayan⁸²⁷, belli bir konuyu içermeyen, kanuna göre şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgiler yer almayan, menfaat ihlali içermeyen şikâyetler hakkında incelenemezlik kararı verilmektedir. Kararın şikâyetçiye tebliğ edilmesi üzerine durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden devam etmektedir. Kararda belirtilen eksikliklerin tamamlanması halinde şikâyetçi tarafından yeniden Kuruma başvurulabilmektedir⁸²⁸.

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapabilmek için, İdari Yargılama Usulü Kanununda belirtilen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda belirtilen mecburi idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir. Bu hükme uymayan başvurular, ilgili kuruma gönderilmektedir. Verilen bu karara gönderme kararı denilmektedir⁸²⁹. Bunun üzerine şikâyetçinin idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden veya idare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren altı ay içinde Kuruma yeniden şikâyet başvurusu yapabilmesi mümkündür. İdari başvuru yollarının tüketilmesi şartına kanunun 17. Maddesinde istisna getirilerek telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruların kabul edilebileceği hüküm altına alınmıştır⁸³⁰. İdari başvuru yollarının tüketilmesi şartının aranması, zaman kaybı oluşturacağı, hızlı ve etkin bir değerlendirme yapılmasının önüne geçeceği gibi gerekçelerle eleştirilmektedir⁸³¹. Fakat bu şartın kurumun iş yükünün gereksiz yere artmasını önlemek için alınmış bir önlem olduğu şeklinde görüş de mevcuttur⁸³².

Şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin son bulması, inceleme ve araştırma sürdürülürken şikâyet ile

⁸²⁷ KDK Yönetmeliği, md. 8

⁸²⁸ KDK Yönetmeliği, md. 19, md. 20/1, md. 20/4

⁸²⁹ KDK Yönetmeliği, md. 20/2

⁸³⁰ KDK Kanunu, md. 17/4

⁸³¹ Sağlam, s. 38

⁸³² Şengül, Kamu Yönetimi ile Birey İlişkileri, s. 80

ilgili dava açılması halinde Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar verilmektedir⁸³³.

KDK uygulama pratiğiyle şikâyetlerin uzlaşmayla çözülmesi şeklinde yöntem geliştirmiştir. Bu yolla yanlış anlaşılmalardan, bilgi eksikliğinden, uygulamadaki gecikmelerden kaynaklanan şikâyetlerin, kaynağında hızlı bir şekilde çözülmesi amacıyla şikâyetlerin bürokrasi ve kırtasiyeciliğe meydan vermeden telefonla veya yüz yüze görüşmelerle çözülmesi sağlanmaktadır⁸³⁴.

Tavsiye Kararı, inceleme ve araştırma neticesinde şikâyetin yerinde olduğu kanısına varılması durumunda verilen kararı ifade etmektedir. Tavsiye kararında, “hatalı davranıldığına kabulü”, “zararın tazmini”, “işlem yapılması veya eylemde bulunulması”, “mevzuat değişikliğinin yapılması”, “işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi”, “uygulamanın düzeltilmesi”, “uzlaşmaya gidilmesi”, “tedbir alınması” gibi önerilere yer verilebilmektedir. KDK Yönetmeliğinde sayılan bu öneriler sınırlı sayıda olmayıp benzer veya farklı şekillerde öneriler getirilerek idarelerden karara uyması istenebilmektedir. Tavsiye kararının uygulanabilir nitelikte görülmemesi halinde, gerekçesinin ilgili idare tarafından otuz gün içinde Kuruma bildirilmesi gerekmektedir⁸³⁵. Gerekçe bildirme yükümlülüğünün benimsenmesinin idarelerin sistematik olarak olumsuz görüş bildirmesini engelleme ve ret kararının dayanağının öğrenilmesi gibi faydaları bulunmaktadır⁸³⁶. İnceleme ve araştırma neticesinde şikâyetin yerinde olmadığı kanısına ulaşılması halinde ise ret kararı verilebilmektedir⁸³⁷.

2.4.5.2. Tavsiye Kararlarına Uyulması Sorunu

2013 yılı içerisinde KDK'ya 6097 şikâyet başvurusu yapılmış, bu başvurulardan 64'ü hakkında tavsiye kararı, 11'si hakkında kısmi tavsiye kısmi ret kararı, 37'si hakkında

⁸³³ KDK Yönetmeliği, md. 34

⁸³⁴ 2013 Yıllık Raporu, s. 97

⁸³⁵ KDK Yönetmeliği, md. 32

⁸³⁶ Şengül, Kamu Yönetimi ile Birey İlişkileri, s. 84

⁸³⁷ KDK Yönetmeliği, md. 33

ret kararı; 2014 yılı içerisinde 6348 şikâyet başvurusu yapılmış, bu başvurulardan 93'ü hakkında tavsiye kararı, 26'sı hakkında kısmi tavsiye kısmi ret kararı, 150'si hakkında ret kararı; 2015 yılı içerisinde 5897 şikâyet başvurusu yapılmış, bu başvurulardan 56'ü hakkında tavsiye kararı, 26'sı hakkında kısmi tavsiye kısmi ret kararı, 109'u hakkında ret kararı; 2016 yılı içerisinde 4819 şikâyet başvurusu yapılmış, bu başvurulardan 62'si hakkında tavsiye kararı, 32'si hakkında kısmi tavsiye kısmi ret kararı, 191'i hakkında ret kararı verilmiştir⁸³⁸. İdarelerin KDK tarafından verilen tavsiye kararlarına uyma oranı 2013 yılında %21 civarındadır.⁸³⁹ 2014'te %38'e çıkarak uyma oranında iyileşme kaydedilmiştir⁸⁴⁰. İspanya Ombudsmanlık Kurumu verilerine göre 2012 yılı için uyma oranı %70'tir. Kurum tavsiye, öneri, hukuki yükümlülükleri hatırlatma ve uyarı gibi farklı özellikler taşıyan kararlar olarak idarelerin üzerinde yetkisini kullanmaktadır⁸⁴¹.

Kurum tarafından verilen kararlar idareler tarafından bir işlem tesis edilmesini gerektirebileceği gibi, idarelerin kararlara uymasını güçleştiren engeller sebebiyle uygulama imkânına sahip olmayabilir. Bu durumda karşılaşılan sorunların yasama yoluyla daha etkin çözüme imkânı bulunması veya sorunun yasal düzenlemelerden kaynaklanması gibi durumlarda yasama organına yol gösterici öneride bulunulması mümkündür. Bu imkânın kullanılabilmesi sayesinde uygulama sorunları, KDK ile TBMM arasındaki ikili ilişki içinde çözülebileceği gibi yıllık raporlarda bu sorunlara yer verilerek de çözülebilir⁸⁴².

Verilen tavsiye kararlarına uyulup uyulmadığının periyodik olarak takibi da tavsiye kararları kadar önemlidir. Bunun için KDK bünyesinde bir birim oluşturularak

⁸³⁸ 2014 Yıllık Raporu, s. 57; 2015 Yıllık Raporu, s. 49; 2016 Yıllık Raporu, s.93

⁸³⁹ 2013 Yıllık Raporu, s. 180; 2014 ve 2015 Yıllık Raporu'nda uyma oranına ilişkin bir veriye yer verilmemiştir. Kamu Başdenetçisi tarafından 2016 Yıllık Raporu Karma Komisyon görüşmelerinde, uyma oranının 2013 yılında % 27, 2014 yılında % 39, 2015 yılında % 37, 2016 yılında ise yüzde 42 olduğu ifade edilmiştir. Bkz. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1858, s. 12, Erişim Tarihi: 16/02/2017

⁸⁴⁰ 2015 AB İlerleme Raporu, s. 9

⁸⁴¹ Bustamante, Soledad Becerril, İnsan Hakları, Demokrasi ve Hukukun üstünlüğü Bağlamında Ombudsmanlık Kurumlarının Rolü: İspanya Ombudsmanlık Kurumu, I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayını, Ankara, 2013, s. 37

⁸⁴² Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 83

kararların takibinin yapılması gerekmektedir⁸⁴³. Kararların takibinde TBMM desteğinin aktif bir biçimde gösterilmesinin idarelerin tavsiye kararlarına uymasında önemli katkısı olacaktır⁸⁴⁴.

Tavsiye kararlarının ne gibi etkileri olduğu ve idarelerde bir değişikliğe yol açıp açmadığı gibi hususlar önem taşımaktadır. Bunun için istatistik yöntemi kullanılarak tavsiye kararlarına uyan idarelerin oranı ölçülmektedir. İstatistik yöntemi bir veri sağlaması bakımından önemli olmakla birlikte tek başına sağlıklı bir değerlendirmeye imkân vermez. Bunun için elde edilen sonuçların değerlendirilmesi gerekmektedir⁸⁴⁵. Kararların bireyler için koruma sağlayıp sağlamadığını ve idarelerin tavırlarında değişikliğe yol açıp açmadığını tespit etmek tavsiye kararlarına uyumun periyodik olarak takibini gerektirmektedir. Bunun için, “ayrı bir izleme birimi oluşturma, yıllık raporlarda özel bir bölüm açarak kamuoyuyla paylaşma, medya aracılığıyla takip etme” benzeri mekanizmalar geliştirilebileceği düşünülmektedir⁸⁴⁶.

Karar verilirken dikkat edilmesi gereken bir husus da tavsiyeleri uygulanabilirliğinin göz önünde tutulması ve gerçekleştirilebilir önerilerin yapılmasıdır⁸⁴⁷. Mali olanakların elverişli olması ve mevzuat değişikliğine duyulan ihtiyaç gibi idarelerin elini kolunu bağlayan faktörlerin varlığı durumunda gerekli uygulama zemininin oluşturulması için çaba gösterilmeli, idarelerle gereksiz sürtüşmeler yaşanmasının önüne geçilmelidir.

⁸⁴³ Bu yönde bir birim oluşturulacağı Kamu Başdenetçisi tarafından ifade edilmiştir.(Bkz. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1858, s. 12, Erişim Tarihi: 16/02/2017) ; Erhürman kararların etkililiğini artırmak için, kararları yerine getirmeyen idareler üzerindeki siyasal baskıyı artırmak gerektiği, niteliği gereği yetkisiz bir kurum olan ombudsmanlığın bunu aşmak için ikna gücünü kullanmayı, güvenilirlik ve saygınlık izleniminden taviz vermemeyi, raporları devlet kemelerindeki en geniş kesimlere ulaştırmayı ve bu yolla idareler üzerindeki baskının artırılmasını önermektedir. (Erhürman, Ombudsman, s. 95-97)

⁸⁴⁴ Karıcı, Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu, s. 45

⁸⁴⁵ Sorensen, Jorgen Steen, Danimarka Parlamento Ombudsmanlığı: Yürütme ve Yargı ile İlişkiler, I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayını, Ankara, 2013, s. 52

⁸⁴⁶ Açıık, s. 161-162

⁸⁴⁷ Tortop, Ombudsman Sistemi, s. 7

Pınar, Kamu Denetçisini siyasi polis niteliği taşıyan istihbarat örgütüne benzetmiş, istihbarat örgütünün devlet için ne kadar önemliyse ombudsmanlık müessesinin de o derece öneme sahip olduğunu belirtmektedir. Bu doğrultuda, istihbarat örgütlerinin operasyon yapma konusunda ya sınırlı yetkiye sahip olduğu ya da hiç yetkisinin bulunmadığı, yaptığı çalışmaları ve topladığı bilgileri ilgili kurumlara ve özellikle kolluk birimlerine gereken tedbirleri alması için gönderdiklerini, bu noktada ombudsmanlık kurumları ile istihbarat örgütlerinin benzerlik gösterdiğini, Kamu Denetçisi'nin de doğrudan bir icrai yetkisi olmaması nedeniyle ancak edindiği kanaati ve yapılması gerekenleri ilgili kurumlara bildirdiğini ifade etmektedir⁸⁴⁸.

Bağlayıcı karar alamaması ombudsmanlık kurumlarının belirleyici özelliğini oluşturmaktadır. Verilen kararlara uyulmasını sağlayacak birtakım mekanizmalara sahip olunmasına rağmen bürokratik kültürün de etkisiyle KDK kararlarında ombudsmanlık sisteminin yerleştiği diğer ülke uygulamalarına nazaran daha düşük bir uyma oranı görülmektedir. Merkeziyetçilik, gizlilik, tutuculuk, kuralcılık ve sorumluluktan kaçınma gibi bürokratik sorunlar da kararlara uyulmamasında etkili olan faktörlerdendir⁸⁴⁹. Uyma oranında görülen düşüşte kurumun yeni olmasının yanı sıra idareler tarafından tam anlamıyla tanınmamasının de etkili olduğu düşünülmektedir.

Kamu görevlilerinin tabi oldukları yargılama süreçleri ve soruşturma izinlerinin belli makamlarca verilmesi, idarelerin KDK tavsiye kararlarına uymamalarında etkili olmakta, bu durum kendilerine güvence sağladığından karara uyma gereği duyulmamaktadır⁸⁵⁰. Bundan başka, kararlara uyma oranının düşük olmasında kurumun yeni kurulması, tanınırlığının sağlanamamış olması başta olmak üzere, uzlaşma kültürünün olmayışı, bürokratik katılık, mevzuattan kaynaklanan engeller

⁸⁴⁸ Pınar, s. 14

⁸⁴⁹ Karıcı, Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu, s. 53

⁸⁵⁰ Karıcı, Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu, s. 40; Tavsiye kararları sonucunda alt makamda yer alan kamu görevlilerinin sorumluluk alma ve takdir yetkisini kullanma noktasında çekingen davranabildiği ve açıkça hukuka aykırı olduğu tespit edilse bile bazen tavsiye kararlarına uyulmadığı ifade edilmektedir. (2016 Yıllık Raporu, s. 318)

ve ombudsman kurumunun batıdaki kadar prestij görmemesi gibi etkenler de etkili olmaktadır⁸⁵¹.

Ombudsmanın şikâyetçiye tazminat ödenmesi gerektiği hususunda ilgili idareye tavsiyede bulunduğu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca sadece mahkeme ilamlarına dayalı kamusal borçların ödeneceği esası benimsendiğinden, idare bu talebi yerine getirmek istese de kanun hükmü uyarınca ödeme olanağı bulunmadığından KDK Kanununa hüküm konularak KDK tarafından verilen tavsiye kararını yerine getiren kamu görevlilerinin bundan sorumlu tutulmayacağı açıkça hüküm altına alınması doktrinde ifade edilmektedir⁸⁵².

Tavsiye kararlarına uymada önemli olan bir diğer husus da, kuruma tavsiyelerini tekrarlama veya tavsiyelerini yenileme imkânı verilmesidir. Bunun sayesinde idareler nezdinde kurum kararlarının önemsenmeme ve sıradanlaşma gibi ihtimali ortadan kalkacaktır⁸⁵³. KDK'nın etkinliği bakımından tavsiye kararlarına uyan ve uymayan idarelerin bilgisi, ülke genelinde uyma oranı gibi hususlara yıllık raporda yer verme dışında, kitle iletişim araçları kullanılmak suretiyle kamuoyuyla paylaşılmalıdır.

Özden tavsiye kararlarına uyulmasını sağlama konusundaki gücün TBMM'ye ait olduğunu, ombudsmanın yıllık rapor ile kararlarına uymayan idareleri TBMM'ye bildirmiş olacağını, TBMM'nin de bunun üzerine haksız uygulamaları telafi etmeyen kurumlar hakkında yasal işlem başlatılabileceğini savunmaktadır⁸⁵⁴. KDK tarafından tavsiye kararlarının Meclis bünyesinde takibinin sağlanması, bunun için de Karma Komisyon tarafından yasama uzmanlarından oluşan bir alt komisyon oluşturulması

⁸⁵¹ Özer, Ömer Faruk, Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumunun Örgütsel Ve İşlevsel Analizi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Aydın, 2015, s. 165,167

⁸⁵² Dursun, s. 397

⁸⁵³ Kocabaş, Engin, Ombudsmanlık: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye Uygulamalarının Karşılaştırılması ve Öneriler, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, Eylül 2015, s. 129; Bu konuyla ilgili olarak "ilgili mercii Kurumun önerilerini uygulanamaz bulup, gerekçesini Kuruma bildirdikten sonra sürecin kesilmesi sebebiyle Kurumun etkinliğini devamı açısından önerilerini tekrarlaması ya da yenilemesine imkân tanınması gerektiğini, Kurumun önerilerinin yerine getirilmemesi halinin bir süre sonra yaygınlaşabilmesi ve Kurumun sıradanlaşması riskinin öngörülmesi gerektiği" ifade edilmektedir. (276 sıra sayılı Komisyon Raporları, s. 19)

⁸⁵⁴ Özden, s. 182

önerilmektedir⁸⁵⁵. Yasal olarak Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarına uymayan idarelerle ilgili TBMM tarafından izleme ve takip faaliyetinin yürütüleceğine dair herhangi bir imkân bulunmamakla birlikte, uygulamada buna benzer usullerin gerçekleştirildiği görülmektedir⁸⁵⁶.

TBMM Karma Alt Komisyonun 17 Şubat 2015 tarihinde yapılan toplantısında tavsiye kararlarına uyma oranının düşük olmasının nedenleri gündeme alınmış ve tavsiye kararlarına en fazla uymayan kamu idareleri ile Alt Komisyonun bir toplantı yapacağına dair karar alınmıştır. Bu karar doğrultusunda, 25 Şubat 2015 tarihinde söz konusu Alt Komisyonunda kamu idareleri temsilcilerinin katılımıyla bir toplantı gerçekleştirilmiştir⁸⁵⁷.

2.4.6. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Model Değerlendirmesi

UİHK'lerin oluşumunda genellikle insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacı etkili olmaktadır. Kurulan bu kurumlar her ülkenin sosyo-ekonomik, siyasi ve kültürel koşullarına göre kendi tercihleri doğrultusunda oluşturulduğundan, görevleri, yetkileri ve yapıları bakımından UİHK'lerin her biri farklı özellikler taşımaktadır. Model tercihi ombudsmanlık sisteminin hangi önceliklerle benimsendiği hakkında ipucu vermektedir. Klasik ombudsman modeli daha çok kamu yönetiminin iyileştirilmesi amacını taşır ve idarenin denetimi ile yakından ilişkilidir. Melez modelde de yine idarelerin denetimi amacı bulunmakla birlikte ulusal kurumun insan haklarının korunması konusunda açıkça yetkilendirilmiş olması gerekmektedir.

Paris Prensiplerinde ve diğer uluslararası belgelerde bir UİHK modeli öngörülmediğinden her ülke kendi tercihi ile Paris Prensiplerinde genel sınırları çizilen ilkeler doğrultusunda kurumlar oluşturmaktadır. Paris Prensipleri ülkelere model belirleme konusunda müdahale etmemekte, sadece belirlenen asgari

⁸⁵⁵ 2016 Yıllık Raporu, s. 319-320

⁸⁵⁶ 2016 Yıllık Raporu, s. 318

⁸⁵⁷ 2015 Yıllık Raporu, s. 215-218

yetkilerin kurumlara verilmesi gerektiği yönünde ülkelere yol gösterici ilkeler belirlemektedir. Bu bağlamda kimi ülkeler insan haklarının korunması amacına yönelik yetkiler vererek ombudsman modeli UİHK kurarken, kimi ülkeler ise insan haklarının geliştirilmesi amacına yönelik yetkilerle donatılmış komisyon modeli kurumlar kurmaktadır.

Ombudsmanlık modelleri de önem verdikleri alanlara göre kendi içinde farklılık göstermektedir. Klasik modelde, idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun sağlanması amacı belirleyici olmaktadır. Melez modelde ise UİHK'ler, idarenin denetiminin yanı sıra insan haklarının korunması konusunda da açıkça yetkilendirildiğinden insan haklarının korunması olgusu öne çıkmaktadır. İnsan haklarının geliştirilmesi amacının ikinci planda kaldığı ihtisaslaşmış ombudsmanlık modeli ise daha sınırlı bir alanı kapsamına alarak Paris Prensiplerinin ulusal insan hakları kurumlarında bulunmasını istediği temel özellikleri bünyesinde barındırmamaktadır⁸⁵⁸. Klasik ombudsmanlık kurumları yaygınlık ve etkinlik açısından dünya çapında daha çok tercih edilen kurumlar olmasına rağmen, UKK tarafından daha çok melez ombudsmanlık kurumlarının akredite edildiği görülmektedir⁸⁵⁹.

Türkiye 90'lı yıllarda "çoklu kurumsal model"i tercih etmiş, ardından bu modelden 6332 sayılı TİHK Kanunu ile vazgeçilerek insan hakları konusunda görevli birimlerin sayısında azaltma yapılmıştır⁸⁶⁰. Daha sonra TİHK lağvedilmiş, yerine 20 Nisan 2016 tarihli ve 29690 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan TİHEK Kanunu kabul edilerek yine komisyon modeli bir UİHK kurulmuştur. KDK ise idarenin eylem ve işlemlerini hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden inceleyen bir şikâyet mekanizması olarak klasik ombudsmanlık modelinde kurulmuştur.

İdarelerin işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışlarından kaynaklanan şikâyetlerinin çözüme kavuşturulması amacını taşıyan ombudsmanlık sisteminin

⁸⁵⁸ Eren, s. 44

⁸⁵⁹ Fendoğlu, Kamu Denetçiliği, s. 128

⁸⁶⁰ Eren, s. 53

Türkiye'ye uyarlanması ile oluşturulan KDK'nın, mevzuatında veya 6328 sayılı Kanunun meclis görüşmelerinde açıkça yer verilmese de yetki ve görevlerine bakılarak ombudsmanlığın klasik modelini tercih ettiği anlaşılmaktadır. Ayrıca KDK'nın kurulmasının öncelikler arasında ele alındığı Kalkınma Planlarında da oluşturulmak istenen kurumun insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik işlevlere sahip olacağı ile ilgili hususlara yer verilmemiştir. Kalkınma Planlarında daha çok yargının iş yükünü hafifletme ve yönetim ile birey arasındaki uyumsuzlukların çözümü amaçlarına vurgu yapılmıştır. Buradan hareketle açıkça model tercihinin yönelik ifadeler bulunmasa da oluşturulmak istenen kurumun klasik modelde bir ombudsmanlık kurumu olduğu rahatlıkla söylenebilir.

KDK için karma (klasik model ve insan hakları modeli arası) bir ombudsman modeli olduğu yorumu da yapılmaktadır⁸⁶¹. Bunun yanında KDK Stratejik Planı'nda "İnsan haklarının korunması, geliştirilmesi ve iyileştirilmesi konusunda katkı sağlamak" ve "ombudsman = hakların savunucusu anlayışını ve algısını yerleştirmek" vizyoner hedef olarak sayılmıştır. İnsan haklarının korunması misyonunu ifade eden melez model vurgusu, KDK mevzuatında yer almasa da KDK uygulamasıyla kendisine yer bulmaktadır⁸⁶².

KDK Kanununun KDK'nın amacını düzenleyen 1. maddesi ile görevini düzenleyen 9. maddesinde insan hakları vurgusu yapılmaktadır. Fakat "insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde" hukuka ve hakkaniyete uygunluk denetimi yapılması, kurumun melez modelde bir ombudsmanlık kurumu olarak kabul edilmesi için yeterli değildir. İnsan haklarına yapılan vurgu Yönetmelik'te daha çok göze çarpmaktadır. Bu vurgu Yönetmeliğin 7. ve 44. Maddesinden anlaşılmaktadır. 7. Maddede şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali şartı aranmayacağı, 44. Maddede ise denetçiler arasındaki işbölümünün insan hakları, kadın ve çocuk hakları, engelli hakları gibi alanlar belirlenerek yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

⁸⁶¹ Şahin, Ramazan, s. 148

⁸⁶² KDK 2017-2021 Stratejik Plan, s. 18

Türk akademik literatüründe KDK'nın hangi modelde ombudsmanlık kurumu olduğu konusunda değerlendirme yapılan çok az çalışma bulunmaktadır. KDK'nın klasik modelde bir ombudsmanlık kurumu olduğu tezini savunan eserlerin çoğu⁸⁶³, kurumu bir UİHK kapsamında ele almaktan ziyade idarenin denetimi işlevi gören kendine özgü bir denetim türü olarak değerlendirmektedir⁸⁶⁴.

KDK'nın kurulmasında hangi ülke örneğinin model alındığı da önemli bir konudur. Türkiye ayrı bir idari yargı örgütlenmesine sahip olması yönüyle İsveç'e benzemekle birlikte, idari teşkilatında bakanlıkların bütünlüğü ve klasik güçler ayrılığını uygulaması yönüyle de Danimarka'ya yakınlaşmaktadır. KDK'yı İsveç'ten ayıran en önemli özellik, İsveç'te ombudsmanlık kurumunun kamu kurumlarını değil kamu görevlilerini denetlemesidir.⁸⁶⁵ Fakat genel olarak Türkiye'de uygulanan sistem, ombudsman yapılanması bakımından İsveç ile benzerlik taşır. Klasik ombudsmanlık modelinin ilk örneği olan İsveç'te ombudsmanlardan biri baş ombudsman olarak kurumun yönetimi, personelin atanması, kurumun çalışması için genel ilkelerin belirlenmesi, işbölümünün yapılması konularından sorumlu olup, baş ombudsman da dahil olmak üzere hiç bir ombudsmanın diğer bir ombudsman üzerinde denetim ya da inceleme yapma yetkisi bulunmamaktadır⁸⁶⁶.

Ombudsman modellerinden olan ihtisaslaşmış ombudsmanlık modeli günümüzde sıklıkla uygulanan bir yöntemdir. KDK kurum bünyesinde kadın ve çocuk haklarından sorumlu bir Kamu Denetçisi görevlendirilerek⁸⁶⁷, kadın ve çocuk hakları konusunda uzmanlaşma prensibini benimsenmiştir. Fakat bu durum ile genel ombudsmandan ayrı bir ihtisaslaşmış ombudsmanlık modelinin kabul edildiği söylenemez. Türkiye örneğinde genel ombudsmanlık kurumundan ayrı bir ombudsman görevlendirmek yerine, kurum çatısı altında işbölümü ayrımı sonucunda çocuk hakları konusuyla ilgilenen özel bir ombudsman görevlendirilerek uzmanlaşma esası benimsenmiştir.

⁸⁶³ Eren, Hayrettin, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, s. 55; Saygın, s. 1046-1047

⁸⁶⁴ KDK'yı UİHK kapsamında ele alan çalışmalar için bkz. Erdinç, s. 32 vd.; Fendoğlu, Kamu Denetçiliği, s. 167, 241

⁸⁶⁵ Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 204

⁸⁶⁶ Demir/Kalender, s. 256

⁸⁶⁷ KDK Kanunu, md. 7

Ombudsmanlık kurumlarının Paris Prensipleri uyarınca bir UİHK olarak görülemeyeceğine ilişkin doktrinde birtakım görüşler mevcuttur. Bu görüşler Paris Prensiplerinde ulusal kurumlar için standart belirlemeye yönelik ilkelerin yorumlanması yoluyla bilimsel eserlerde yer verilen görüşlerden ibarettir ve genellikle klasik model ombudsmanlık kurumları için geçerlidir. Yoksa Uluslararası Koordinasyon Komitesi'nce kurumlarda varlığı aranan zorunlu şartlardan değildir. Bu değerlendirme yapılırken, BM'nin ombudsmanlık kurumlarını UİHK kapsamında kabul ettiği gerçeği göz ardı edilmemelidir⁸⁶⁸. Klasik ve melez model birbirini tamamlayıcı özellikler barındırdığından ombudsmanlık kurumları ile UİHK'ler arasında keskin bir ayırım yapılmaması daha doğrudur⁸⁶⁹.

BM, UİHK'lerin desteklenmesi amacıyla UNDP (BM Kalkınma Programı) aracılığıyla çeşitli projelere önemli miktarda kaynak sağlamak ve programın bir bileşeni olarak UİHK'lere teknik yardım sağlamaktadır⁸⁷⁰. Bu çerçevede, BM Kalkınma Programı işbirliği ile 2015 Mart ayından itibaren "Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi" hayata geçirilmiştir⁸⁷¹. Bu durum BM tarafından KDK'nın bir UİHK olarak görüldüğünün bir göstergesidir.

Ayrıca AB adaylık süreci çerçevesinde üyelik öncesi mali yardımlar kapsamında uygulanmakta olan ve eşleştirme ve teknik yardım bileşenlerinden oluşan "Türkiye' de Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulmasının Desteklenmesi Projesi"nin eşleştirme bölümü 2014 yılında uygulamaya başlanmış, sözleşmenin 24 aylık uygulama süresi 2016 yılı Mart ayında sona ermiştir. 2016 yılı Şubat ayında başlayan teknik yardım aşaması ise 2017 yılı Aralık ayına kadar devam edecektir. Eşleştirme kapsamında İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumlarının deneyimleri ile iyi uygulama örneklerinin Kuruma kazandırılması; teknik yardım kapsamında ise toplumsal farkındalığın artırılması için başvuru prosedürleri ve kurum hakkında bilgilendirme,

⁸⁶⁸ Birincioğlu, s. 228

⁸⁶⁹ Fendoğlu, Kamu Denetçiliği, s. 129

⁸⁷⁰ Pohjolainen, s. 59

⁸⁷¹ Projenin 3 ana hedefi olarak; Kurumun kapasitesinin geliştirilmesi, görev ve işleyişi hakkında farkındalığın artırılması ve Avrupa'daki diğer Ombudsmanlık Kurumlarıyla ikili ilişkilerin ve bilgi paylaşımının artırılması gösterilmektedir. (2016 Yıllık Raporu, s. 55)

tanıtıcı dokümanlar hazırlama, anket çalışmaları gerçekleştirme ve farklı bölgelerde Kurumumuzun tanıtılması amacıyla bölgesel konferanslar düzenleme hedeflenmektedir⁸⁷².

Paris Prensiplerinde UİHK'lerin yargısal olsun veya olmasın, özellikle ombudsmanlar, arabulucular ve benzeri kurumlar gibi insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasından sorumlu makamlarla istişareyi sürdürerek çalışmalarını sürdürmesi öngörülmüştür. Fikir alışverişinde bulunulacak kurum olarak ombudsmanlığın gösterilmesi, ombudsmanlığın Paris Prensiplerinin hazırlanışında ulusal bir kurum olarak görülmediği izlenimi vermektedir⁸⁷³. Bunda hazırlık döneminde mevcut olan ulusal kurum sayısının azlığı ile birlikte, katılan kurumların çoğunun komisyon modeli ulusal kurumlara sahip olması etkili olmuştur⁸⁷⁴. Paris Prensipleri hazırlanırken komisyon modeli UİHK'lerin esas alınması nedeniyle Paris Prensiplerinin revize edilmesi yönünde öneriler gündeme gelmektedir. Fakat Paris Prensiplerinin uluslararası örgütlerce büyük ölçüde kabul görmesi ilkelerin yeniden ele alınması çabalarının önüne geçmektedir⁸⁷⁵.

UİHK'lerin çoğulcu üye yapısına sahip olması, Paris Prensiplerinin "Oluşturulma Biçimleri ve Bağımsızlık ile Çoğulculuk Güvenceleri" başlıklı maddesinde "Ulusal kuruluşların oluşturulması ve üyelerinin seçimle veya başka bir yoldan belirlenmesi, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla ilgili (sivil) toplum güçlerinin çoğulcu bir biçimde temsil edilmesini sağlayacak gerekli bütün güvencelerin varolduğunu gösteren bir usulle yapılmalıdır. Bu da özellikle, (a) İnsan hakları ve ırk ayrımcılığına karşı mücadeleyle ilgili sivil toplum kuruluşları, sendikalar ve örneğin hukukçu, hekim, gazeteci ve bilim insanlarını bir araya getiren sosyal-mesleki kuruluşların, (b) Din ve felsefi düşünce akımlarının, (c) Üniversitelerin ve nitelikli uzmanların, (d) Parlamentonun, (e) (ancak istişari mahiyette katılmak koşuluyla) yönetimin temsilcileriyle etkin bir işbirliğine imkân veren yetkilerle veya bu temsilcilerin bu kuruluşlara katılımıyla gerçekleştirilebilir." şeklinde ifade edilmektedir. Eleştirilerde,

⁸⁷² 2016 Yıllık Raporu, s. 56-57

⁸⁷³ Eren, s. 106

⁸⁷⁴ Eren, s. 107

⁸⁷⁵ Eren, s. 107

ombudsmanların genellikle tek üyeli (single member) yapıda kurumlar oldukları, bu yüzden çoğulculuğu yansıtmadığı argümanı üzerinden UİHK olarak nitelendirilemeyeceği dile getirilmektedir⁸⁷⁶. Fakat bu iddia isabetli değildir. Çünkü Paris Prensiplerinde aranan çoğulcu üye yapısı, üyelerin göreve gelirken farklı toplumsal kesimlerin aday olma imkânının güvence altına alınması şeklinde de anlaşılmaktadır.

Diğer bir eleştiri, ombudsmanların sadece kamu yönetimi ile bireyler arasında yaşanan sorunları incelemesinin Paris Prensiplerinin ulusal kurumların görev alanının “mümkün olduğunca geniş” olması gerektiği ilkesine aykırı olduğudur⁸⁷⁷. Ombudsmanların bir anlamda diğer ulusal kurumlara göre daha geniş bir faaliyet alanı vardır; çünkü idarenin insan hakkı ihlalleriyle ilgisi olmayan faaliyetlerini de incelemektedirler. Ancak, ombudsman yalnızca devlet-birey ilişkilerini konu alması bakımından komisyon modeli UİHK'lere göre daha dar bir görev alanına sahiptir. Devlet dışındaki kişi veya kurumlardan kaynaklanan insan hakkı ihlallerini inceleme yetkisi komisyon modeli UİHK'lerde bile yeni bir uygulamadır.

Ülkemiz, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacı taşıyan mekanizmalar oluştururken kurum modeli tercihinde çoklu modeli benimsemiş, insan haklarının korunması fonksiyonunu Kamu Denetçiliği Kurumu'na⁸⁷⁸, insan haklarının geliştirilmesi fonksiyonunu ise Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'na vermiştir. Fakat iki kurum arasında görev alanı bakımından kesin bir ayırım yapılamamaktadır. Ombudsmanlık uygulamasında KDK'ya insan hakları konusunda açıkça ve genel olarak bütün alanları kapsayan bir yetki verilmemiştir. Sadece idareden kaynaklanan insan hakları ihlalleri kurumun görev alanına girmektedir. Bu özellikleriyle KDK tipik bir klasik ombudsmanlık modelini yansıtmaktadır.

⁸⁷⁶ Birincioğlu, s. 228

⁸⁷⁷ Lindsnaes/Lindholt/Yigen, s. 125

⁸⁷⁸ İnsan haklarının korunmasına yönelik olarak insan hakları konularıyla sınırlı olarak bireysel başvuru alması bakımından TİHEK'in de insan haklarının korunması işlevine sahip bir başvuru mekanizması olduğu söylenebilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN PARIS PRENSİPLERİNE UYGUNLUĞUNUN DEĞERLENDİRMESİ

İsveç'ten başlayarak İskandinav ülkeleri üzerinden dünyaya yayılan ombudsmanlık müessesesi daha sonra uygulama farklarının oluşmasıyla şekil değiştirmiş ve çeşitli modellerde UİHK'lerin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Daha sonraları dünya çapında uygulanan bu şemsiye kavram, bütün UİHK'leri belirli standartlara oturtma arayışlarını beraberinde getirmiştir. BM tarafından yürütülen çalışmaların neticesinde de Paris Prensipleri adında ulusal kurumların kuruluşu, yapısı ve yetkileri ile ilgili ilkeler belirlenerek UİHK'ler için asgari ölçütler geliştirilmiştir.

KDK Kanunu, çeşitli ülke modelleri ve uluslararası mevzuat hükümlerinden esinlenilerek hazırlanmıştır. Çalışmanın konusu olan Paris Prensiplerinin ne ölçüde kurumun mevzuatına yansıdığı hususu büyük önem taşımaktadır. Paris Prensiplerinin başlıca amacı insan haklarının korunmasını ve geliştirilmesini sağlamak amacıyla üye devletlere yol göstermek olduğundan Paris Prensipleri tek başına bağlayıcı niteliğe haiz değildir. Paris Prensiplerinin ana hedefi "insan hakları alanında genel yetkili, ulusal ve uluslararası insan hakları aktörleriyle yakın işbirliği içinde olan ulusal kurum yapısı" oluşturmaktır⁸⁷⁹.

TİHK⁸⁸⁰ ve yerine oluşturulan TİHEK'in kurulmasında Paris Prensipleri etkili olmuşken, KDK'nın kuruluşuna ilişkin mevzuatta ve literatür çalışmalarında Paris Prensiplerinin izlerine rastlanmamaktadır. Yine de, Paris Prensiplerinde belirtilen çoğu fonksiyonu yerine getirmesi nedeniyle KDK'nın Paris Prensiplerine uygun bir UİHK olduğu değerlendirilmektedir. 6701 sayılı TİHEK Kanunu genel gerekçesinde atıf yapıldığı üzere kurumun kurulmasında Paris Prensiplerine uygun bir UİHK kurma amacının etkili olduğu anlaşılmaktadır⁸⁸¹.

⁸⁷⁹ Açık, s. 64

⁸⁸⁰ Bkz. 6332 sayılı Kanun, Genel Gerekçe ve Madde Gerekçeleri md. 1-3

⁸⁸¹ <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0596.pdf>, s. 18, Erişim Tarihi: 29/11/2016

KDK'nın kuruluşuna dair mevzuatta Paris Prensiplerine ilişkin bir ibare yer almamaktadır. Her ne kadar Paris Prensipleri kurumun kuruluşunda etkili olmamışsa da, gerek akademik düzeyde gerekse de kurum çalışmalarında⁸⁸² Paris Prensiplerine atıf yapılmaktadır. 2015 Yıllık Raporu'nda Paris Prensiplerine uygun olarak oluşturulmuş iki kurum olduğu, bunlardan ilkinin KDK, diğerinin TİHEK olduğu belirtilmektedir⁸⁸³. Stratejik Plan'da "Paris Prensiplerine uyumun sağlanması için Ombudsmanın yetkilerini artırmak için gerekli girişimlerde bulunmak" KDK'nın stratejik hedeflerinden biri olarak sayılmaktadır⁸⁸⁴.

Ayrıca, Kanun görüşmeleri aşamasında hazırlanan AB Uyum Komisyonu Raporu'nda "Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 20 Aralık 1993 tarihli 48/134 sayılı İlke Kararı'yla kabul edilen "İnsan Haklarının Geliştirilmesine ve Korunmasına İlişkin Ulusal Kurumların Statüsü Hakkında İlkeler" in (Paris İlkeleri) "yetki ve görevler" başlıklı bölümünün 2'nci maddesinde, insan haklarını korumak ve geliştirmek hususunda faaliyet gösteren kurumların görev alanlarının, mümkün olduğunca geniş kapsamlı olarak, anayasa veya kanun ile açıkça düzenlenmesi gereği vurgulanmış, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi (AKPM)'nin 1615 (2003) sayılı Tavsiye Kararı'nda ise Kurumun anayasal güvence altına alınması, Kuruma kanun ile bağımsız bütçe ve personel olanağının sağlanması, denetçilerin parlamento tarafından ve nitelikli çoğunlukla seçilmesi hususları, etkili işleyişi için gerekli olan temel özellikleri arasında sayılmış olup, görüşülmekte olan Tasarıda yer alan hükümlerin anılan ilkeler paralelinde olduğu değerlendirilmesinde bulunulmuştur." ifadelerine yer verilmiştir⁸⁸⁵.

Paris Prensiplerine uygunluk, BM ve bu uygunluğun tespitini yapan UKK tarafından ulusal kurum olarak değerlendirilmek için aranan bir şart olmasına rağmen, sadece belirli standartların sağlanmasının ulusal kurumun başarılı olmasına yetmeyeceği de ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre, bir ulusal kurumun başarılı olup olmadığı ancak

⁸⁸² 14/07/2016 tarihli ve 2016/737 şikayet numaralı Ret Kararı'nda 3. ve 20. paragraflarda, 14/06/2016 tarihli ve 2015/5756 şikayet numaralı Kısmi Tavsiye Kısmi Ret Kararı'nda 3. ve 33. paragraflarda Paris Prensiplerine atıf yapılmaktadır. Ayrıca bkz. 2014 Yıllık Raporu, s. 80, 123

⁸⁸³ 2015 Yıllık Raporu, s. 111

⁸⁸⁴ KDK 2017-2021 Stratejik Plan, s. 74

⁸⁸⁵ 276 sıra sayılı Komisyon Raporları, s. 14

faaliyete geçtiğinde anlaşılacağından uluslararası standartları harfi harfine yerine getirmek Paris Prensiplerine uygunluk açısından yeterli değildir. UİHK'lerin başarısı toplumda kendilerine yer edinmeleriyle ve kamunun güvenini kazanmalarıyla anlaşılacağı için ulusal kurumların Paris Prensiplerine uygun mevzuata sahip olmasının büyük önemi bulunmakla birlikte tek başına ölçüt olmayacağı belirtilmektedir⁸⁸⁶.

Paris Prensiplerine uygun bir UİHK olma anlamına gelen A statüsüne sahip bir UİHK olmanın getirisi, uluslararası sözleşme mekanizmalarına katılım ve BM organlarında temsil edilme avantajı sağlaması ve bu arenada söz hakkına sahip olmasıdır. TİHK tarafından UKK'ya akreditasyon başvurusu yapılmıştır⁸⁸⁷. UKK'nın internet sitesinde UKK Alt Komitesinin 9-13 Mayıs 2016 tarihinde Cenevre'de Türkiye'nin (Türkiye İnsan Hakları Kurumu) akreditasyon başvurusunu gündeme alacağı belirtilmiştir⁸⁸⁸. Henüz başvurunun sonuçlandırılmamış olmasında Kurumun Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'na dönüştürülmesinin etkili olduğu düşünülmektedir.

Sonuç olarak KDK'nın Paris Prensipleriyle tam uyumlu bir yapıya kavuşturulması için insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusuna daha fazla vurgu yapılması ve insan hakları alanında inceleme ve araştırma yapma, bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim faaliyetleri ile desteklenmesi gerekmektedir⁸⁸⁹.

3.1. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN YAPISAL ÖZELLİKLERİNİN PARIS PRENSİPLERİNE UYGUNLUĞUNUN DEĞERLENDİRMESİ

Ulusal kurumların yapısal özellikleri kuruluş, oluşum, kurumsal altyapı ve çalışma yöntemi olmak üzere 4 bölümde ele alınmaktadır. Bu özellikler arasında kesin bir

⁸⁸⁶ Pohjolainen, s. 14

⁸⁸⁷ <http://www.tihk.gov.tr/tr/Duyuru-ve-Haberler/ArtMID/477/ArticleID/68/T252rkiye-%C4%B0nsan-Haklar%C4%B1-Kurumunun-Uluslararası%C4%B1-Koordinasyon-Komitesine-ICC-Akreditasyon-Ba%C5%9Fvurusu-11-Ocak-2016>, Erişim Tarihi: 21/09/2016

⁸⁸⁸ <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Pages/NextSession.aspx>; Erişim Tarihi: 31/03/2016

⁸⁸⁹ Fendoğlu, Kamu Denetçiliği, s. 134

ayırım söz konusu değildir. Genel olarak bağımsızlıkla ilgili konular olmasına rağmen bu konulara ayrı başlıklar altında yer verilmektedir.

3.1.1. Yasal Dayanak Değerlendirmesi

Paris Prensipleri açısından UİHK'lerin parlamento işlemi (anayasa ve yasa) veya idari bir düzenleme ile kurulup kurulmadığı⁸⁹⁰ ulusal kurumların yasal dayanağıyla (statutory foundation) ilgili bir konudur. Paris Prensiplerinde, ulusal kurumların görevlerini, oluşturulmalarını ve yetki alanlarını düzenleyen işlemin anayasa, yasa veya hukuksal geçerliliği olan bir metine dayanması gerektiği belirtilmiştir⁸⁹¹.

Paris Prensiplerinde kurumun oluşum ve yetkilerinin yasal bir metin ile tanınması gerekliliği noktasında en önemli konu yasal bir metinden ne anlaşılması gerektiğidir. Çünkü yasa kelimesiyle genel manada düzenleyici işlemlerin mi yoksa yasama işlemi anlamındaki yasa tabirinin mi ifade edildiği hususu kilit öneme sahiptir. UİHK'lerin yasama işlemi olan anayasa, kanun ve parlamento kararı ile kurulabilmesinde Paris Prensipleri açısından bir engel bulunmamaktadır. Fakat Paris Prensiplerine uygunluk açısından anayasa ve yasayla kurulma en iyi yöntem olarak kabul edilmektedir. Buna karşın, parlamento kararı ile kurulabilme mümkün ise de olumlu karşılanmamaktadır. Bu durum özellikle UKK tarafından yapılan akreditasyon değerlendirmelerinde kendisini göstermektedir. Yine bu değerlendirme kapsamında, yürütme organının işlemlerinden olan devlet başkanının işlemi ile kurulma kabul edilebilir olarak kabul edilmekteyken, hükümet işlemi ile kurulma Paris Prensiplerine uygun bulunmamakta ve kabul edilemez uygulama olarak değerlendirilmektedir⁸⁹².

UİHK'lerin normlar hiyerarşisinde mümkün olan en üst norma dayanması ulusal kurumun güvenceye sahip olmasını sağlamaktadır⁸⁹³. Yasal temelde kurulma kriterinde en iyi uygulama olarak görülen anayasa ile kurulan kurumun yasa ile

⁸⁹⁰ Yasal temelde kurulma hususuna Viyana Deklarasyonu ve Eylem Planı'nda, BM İşkenceye Karşı Sözleşme'de ve BM Engelli Kişilerin Hakları Sözleşmesi'nde açıkça yer verilmektedir. (Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 172)

⁸⁹¹ Paris Prensipleri, "Yetkileri ve Görevleri" bölümü, para 2

⁸⁹² Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 172

⁸⁹³ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 30

yetkilerinin ayrıntılı olarak düzenlenmesi, anayasa hükümlerinin değiştirilmesindeki zorluk sebebiyle kurumun güvenceye sahip olması bakımından tercih edilmektedir⁸⁹⁴. Ayrıca, anayasal statüye sahip olma bir kurumu politik yaklaşımlar sonucunda siyasallaşma ve yıpranma tehlikelerinden kurtarma rolüne sahiptir⁸⁹⁵. Anayasal düzeyde olmasa da yasal temelde kurulma durumu bile UIHK'lerin kolay kolay ortadan kaldırılma ve yürütme organının etkisi altına girme riskini bertaraf etme özelliği taşımaktadır⁸⁹⁶.

Kurum oluşturmada kurumun varlığına hangi mevzuatta yer verildiğine ilişkin tercihte komisyon ve ombudsman modeli ayrımı önemli rol oynamaktadır. Bu noktada, ombudsmanlık kurumlarının anayasal temelde, komisyonların yasal temelde düzenlendikleri çıkarımında bulunulabilir⁸⁹⁷. Fakat bunun yanında farklı coğrafyalarda bu önermenin değişebildiği görülmektedir. Asya-Pasifik ve Avrupa'da yasal temelde kurulan komisyon modeli, Batı Avrupa'da yasal temelde kurulan ombudsman modeli, Afrika'da anayasal temelde kurulan komisyon modeli, Amerika'da ise yasal temelde kurulan ombudsman modeli kurumlar bunun göstergesidir⁸⁹⁸. Avrupa'da İspanya, Fransa ve İngiltere'nin etkisiyle ombudsman ve komisyon modeli arasında dengeli bir kurumsal yapılanmanın olduğu görülmektedir⁸⁹⁹.

Ombudsmanlık kurumunun devlet teşkilatı içindeki konumu, bağımsızlık ve tarafsızlıkla ilgili olduğu kadar kurumun yaptırım gücü, hareket alanının genişliği ve etkinliğini de etkileyecek öneme sahiptir⁹⁰⁰. Kurumun bu konumu da iç hukukta hangi normla düzenlendiği ile yakından ilgilidir. Ombudsmanlık kurumlarının yetki ve statüleri genellikle anayasalarında veya yasalarında düzenlenmiştir⁹⁰¹. İspanya ombudsmanlık kurumu olan Defensor Del Pueblo (Halkın Savunucusu) İspanya

⁸⁹⁴ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 173

⁸⁹⁵ Arkan, s. 97

⁸⁹⁶ Smith, s. 913'ten aktaran Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 30

⁸⁹⁷ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 176

⁸⁹⁸ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 486

⁸⁹⁹ Eren, Abdurrahman, Ulusal İnsan Hakları Kurumları (İyi Uygulama Örnekleri ve Deneyim Paylaşımı) Uluslararası Konferansı, s. 37

⁹⁰⁰ Özdemir, s. 1

⁹⁰¹ Tortop, Ombudsman Sistemi, s. 4

Anayasası'nın 54. Maddesinde anayasal statüde kurulmuştur. Halkın Savunucusu parlamento tarafından atanmakta ve kişilerin anayasada belirtilen temel hak ve özgürlüklerini kamu yönetimine karşı korumak ve kötü yönetimi önlemek amacıyla faaliyet göstermektedir. Anayasal statüde kurulmanın dışında, ombudsmanlık kurumunu düzenleyen 1981 tarihli "Organik Kanun" temel yasa olarak kabul edilmiştir. Bunlara ek olarak "Ombudsmanlığın Yapısı ve Örgütlenmesi Tüzüğü" ve özerk yönetim ombudsmanlarıyla ilişkilerin düzenlendiği 1985 tarihli 36 sayılı Kanun ile de kuruma ilişkin hükümler düzenlenmiştir⁹⁰².

Fransa⁹⁰³, İspanya, Macaristan⁹⁰⁴, Danimarka⁹⁰⁵, Polonya⁹⁰⁶, Finlandiya, Portekiz, Hollanda ve Avusturya, ombudsmanlık kurumlarına anayasalarında yer vermiş, İrlanda ve İngiltere'de ise bu husus kanun eliyle düzenlenmiştir⁹⁰⁷. Ombudsmanlık kurumunun öncüsü olan İsveç'te ise Anayasa, Meclis Kanunu ve Parlamento Ombudsmanı Kanununda kurumun görev ve yetkilerine yer verilmiştir⁹⁰⁸. AB üyesi devletlerde kurulmuş ÜHK'lerin tamamının en azından yasal temelde kurulduğu görülmektedir⁹⁰⁹.

Türkiye örneğinde KDK kurulurken genel düşünceyi doğrular şekilde anayasal statüde⁹¹⁰ ombudsmanlık kurumu kurulmuş, komisyon modelini yansıtan TİHEK'e ise yasal statüde yer verilerek⁹¹¹ dünya uygulamalarına benzer bir usul izlenmiştir. Bu hususla ilgili olarak, Anayasanın 74. maddesinde "Kamu Denetçisine başvurma hakkı" şeklinde aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir:

"VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı

⁹⁰² İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, s. 6

⁹⁰³ İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, s. 26; Fransa'da ombudsmanlığın anayasal hüviyet kazanması 2008 yılında gerçekleşmiştir. (Gül/Kılıç, s. 189)

⁹⁰⁴ Sezen, s. 77

⁹⁰⁵ Sevinç, s. 107

⁹⁰⁶ Parlak/Doğan, s. 413

⁹⁰⁷ Tortop, Ombudsman Sistemi, s. 4-5; Daha geniş bilgi için bkz. Tural, s. 154

⁹⁰⁸ Westerhäll, Lotta Vahlne, İsveç Parlamento Ombudsmanları, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 125

⁹⁰⁹ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 31

⁹¹⁰ 1982 Anayasasının "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" başlıklı 74. maddesi ile KDK'ya anayasada yer verilmiştir.

⁹¹¹ 6701 sayılı Kanun ile Türkiye İnsan Hakları Kurumu lağvedilerek Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu adıyla yeni bir yapılanmaya gidilmiştir.

Madde 74 (Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

KDK'nın anayasal temelde kurularak anayasal statüye kavuşturulması, ardından 6328 sayılı Kanun ile kurumun yetki ve görev alanının belirlenmesi, KDK'nın Paris Prensiplerinin aradığı yasal temelde kurulma şartını karşılayan bir UİHK olduğunu göstermektedir. Bu yönüyle anayasal temelde kurulan KDK, kanunla kurulan TİHEK'e göre daha ileri bir uygulamaya sahiptir. 5548 sayılı Kanunun AYM tarafından iptali gerekçesinde önemli yer tutan KDK'ya anayasada yer verilmediği hususu, 2010 yılında anayasa değişikliği ile KDK'nın anayasada düzenlenmesinin temel dayanağını oluşturmaktadır⁹¹².

UİHK'lerin sivil toplum kuruluşlarından farklılaşan yapısı gereği, devlet tarafından kurulması bir gereklilik olarak görülmektedir. Alt Komite, UİHK'lerin farklı sosyo-ekonomik koşullarda ve politik sistemlerde oluşturulmasının kurulma biçimini etkileyebileceğini, fakat Paris Prensiplerinin ülkelerin anayasal veya yasal sistemleri ne olursa olsun ulusal hukukta bir devlet organı, hükümet dışı örgüt ya da ad hoc bir kurumundan ayırt edilebilmesi için UİHK'lerin yasal temelde kurulmasını aradığını belirtmektedir⁹¹³. Bu şartın aranmasında yasal bir temele sahip olmayan kurumların olası hükümet değişikliklerinde veya siyasi konjonktürde meydana gelen

⁹¹² 276 sıra sayılı Komisyon Raporları, s. 6

⁹¹³ “ICC Sub-Committee on Accreditation General Observations, s. 12. Bundan sonra “General Observations” olarak kullanılacaktır.

değişikliklerde işlevlerini yitirmesine veya ortadan kaldırılmasına yol açma ihtimalinin etkili olduğu söylenebilir⁹¹⁴.

Paris Prensiplerinin yasal temelde kurulma şartı aramasında idari düzenleme ile oluşturulan UİHK'lerin süreklilik ve bağımsızlık konusunda yetersiz olacağı düşüncesi etkili olmuştur⁹¹⁵. Yasal temelde kurulmuş olma kurumsal meşruiyeti de etkileyecek bir öneme sahiptir⁹¹⁶. Anayasal temelde kurulmanın görevlerini yerine getirirken idarelerle olan ilişkilerde kuruma büyük faydası olacaktır⁹¹⁷. Anayasal statüye sahip olması, Kanunla görev alanının çizilmesi ve Yönetmelik ile iç işleyişine yönelik kurallar belirleyebilmesi yönüyle KDK'nın bağımsızlığını pekiştirecek güvencelere sahip olduğu söylenebilir.

3.1.2. Bağımsızlık Değerlendirmesi

Bir kurumun bağımsızlığı (independence), kurumun başındaki kişilerin görev süresi, görevden alınma şartları, karar alma sürecinde etki altında olmadan hareket edebilmeleri gibi konularda hukuki güvencelere sahip olmalarını ve kurumun sahip olduğu yetkiler bakımından güvence altında olmasını ifade etmektedir⁹¹⁸. Bağımsızlık, UİHK'lerin meşruluk ve güvenilirlik aracı olarak görüldüğünden gerek ombudsman modeli UİHK'lerde gerekse komisyon modeli UİHK'lerde olmazsa olmaz nitelikte bir gereklilik olarak kabul edilmektedir. Bundan dolayı, bağımsızlığın sağlanması için UİHK'ler çeşitli güvencelerle desteklenmektedir⁹¹⁹.

Paris Prensiplerine göre bağımsızlık, hükümetten bağımsız olarak karar alma süreçlerinin tamamlanabilmesi olduğundan, devlet başkanına bağlı olma Paris Prensiplerine aykırılık oluşturmamaktadır⁹²⁰. Parlamento temsilcileri ve hükümet

⁹¹⁴ Erçin, s. 115

⁹¹⁵ Açıık, s. 108

⁹¹⁶ Açıık, s. 107

⁹¹⁷ Mutta, s. 100

⁹¹⁸ Esgün, s. 260

⁹¹⁹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 181

⁹²⁰ Bağımsızlık kavramı ombudsmanlık ile ilgili yapılmış çalışmalarda iki yönlü olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, hükümete (yürütme organına) ve idareye karşı bağımsız olunması, ikincisi ise kendisini seçen organa ya da parlamentoya karşı bağımsız olunmasıdır. (Bkz.

üyeleri UİHK'lerde yer alsa bile oy hakkına sahip olmamaları bunun gereği olarak görülmektedir⁹²¹. Bu durum Paris Prensiplerinde, “ (ancak istişari mahiyette katılmak koşuluyla) yönetimin temsilcileriyle etkin bir işbirliğine imkan veren yetkilerle veya bu temsilcilerin bu kuruluşlara katılımıyla gerçekleştirilebilir.” şeklinde ifade edilmektedir⁹²².

Bağımsızlığın sağlanabilmesi için ulusal kurumların yapısının ve görev alanlarının hukuk kurallarıyla güvence altına alınması gerekmektedir⁹²³. Biçimsel (formal) ve işlevsel (functional) bağımsızlık olarak adlandırılacak bu kavramlar bağımsızlık kriteri bakımından büyük önem taşımaktadır. Biçimsel bağımsızlıktan kasıt kurumların yasal temelde kurulması, kendi bütçesi ve personelinin olması, kendi çalışma kurallarını kendisinin belirlemesidir. İşlevsel bağımsızlık ise kurumun kime karşı hesap verdiği, finansal ve işlevsel özerkliğe (otonomy) sahip olup olmadığı konularını kapsamaktadır⁹²⁴. Bu bakımdan, UİHK'lerin yeterli mali kaynağa sahip olması finansal özerklik için bir zorunluluk olarak görülmektedir. Karar alma süreçlerini ifade eden inceleme, tavsiye verme ve rapor hazırlama aşamalarında dışarıdan bir makam tarafından müdahale edilmemesi ise işlevsel özerkliğin bir gereğidir. Fakat dışarıdan bir makam tarafından finansal denetimin yapılması bu ilkeye aykırılık oluşturmamaktadır⁹²⁵. Ayrıca, UİHK'lerin bağımsızlığını sağlamada hesap verebilirlik ve özerklik kavramlarının da önemli bir yeri vardır. Bu ilkelerin tam anlamıyla uygulanması halinde UİHK'lerin bağımsız olmasından söz edilebilecektir.

Hukuk devleti olmanın bir gereği olarak görülen hesap verebilirlik, UİHK'ler için önem verilen konulardandır. Devlet-vatandaş ilişkilerinde yönetime katılımı sağlamak açısından bireylerin denetleyebilme ve bilgi edinebilme imkânına sahip

Aktel/Kerman/Altan/Lamba/Burhan, s. 24) Fakat Paris Prensipleri bağımsızlığı yürütme organına karşı bağımsızlık olarak kabul etmektedir.

⁹²¹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 181; Pohjolainen, s. 4

⁹²² Paris Prensipleri “Oluşturulma Biçimleri ve Bağımsızlık ile Çoğulculuk Güvenceleri” bölümü, para 1/e

⁹²³ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 29

⁹²⁴ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 181; Ribó, işlevsel bağımsızlık için örgütsel, yasal ve finansal bağımsızlığa sahip olunması gerektiğini belirtmektedir. Bkz. Ribó, s. 109

⁹²⁵ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 195-196

olması hesap verebilirlik açısından büyük öneme sahiptir⁹²⁶. Hesap verebilirliğin AB Komisyonu tarafından hazırlanan “White Paper” olarak adlandırılan iyi yönetim ilkeleriyle güçlü bir bağı vardır⁹²⁷.

Hesap verebilirliğin UİHK’lerin yasal statüsü ile yakın ilişkisi bulunmaktadır. Ulusal kurumların devlet sistemi içindeki yerinin ne olduğu ile ilgili olmasına rağmen Paris Prensiplerinde bu konuda kesin bir kural getirilmemiş, UİHK modeli tercihinine göre değişen esnek yorum anlayışı benimsenmiştir⁹²⁸.

Ulusal kurumların kime ve nasıl hesap vereceği anlamına gelen hesap verebilirlik, formal ve informal hesap verebilirlik (accountability) olarak ikiye ayrılmaktadır. Formal hesap verebilirlik parlamentoya karşı olabileceği gibi sorumlu oldukları bir başka makama karşı olması da mümkündür. İnfomal hesap verebilirlik ise kamuoyuna karşı hesap verebilirlik anlamında kullanılmaktadır⁹²⁹. UİHK’lerin formal hesap verebilirlikleri yıllık rapor veya özel (tematik) raporların parlamentoya sunulması yoluyla gerçekleştirilmektedir⁹³⁰. Formal hesap verebilirlik genellikle periyodik rapor sunularak gerçekleştirilmektedir.

Bağımsızlığın mevcut olup olmadığının değerlendirmesinde hesap verebilirliğin parlamentoya, devlet başkanına veya hükümete karşı olup olmadığı önem taşımaktadır⁹³¹. Hükümete bağlı olma ve hükümetle ilişkili olma durumları UKK’nın akreditasyon değerlendirmesi yaparken farklı şekilde değerlendirilmektedir⁹³². Ulusal kurumların akreditasyon değerlendirmelerinde sorumlu olunan makama göre; hesap verebilirliğin doğrudan parlamentoya karşı olması en iyi uygulama,

⁹²⁶ Tayfun, Recep, Bilgi Edinme Hakkı Perspektifinden Devlet Vatandaş İlişkileri, EÜHFD, C. 11, S. 3–4, 2007, s. 153

⁹²⁷ “European Governance: A White Paper”, s. 10;

http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/1_1_white_papers/com2001_w_hite_paper_european_governance.pdf, Erişim Tarihi: 3/8/2016

⁹²⁸ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 183

⁹²⁹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 183-184

⁹³⁰ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 33

⁹³¹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s 184

⁹³² Komisyon modeli UİHK olan Danimarka Uluslararası Çalışmalar ve İnsan Hakları Merkezi hükümetle ilişkili olmasına rağmen UKK Alt Komitesi tarafından akreditasyon engeliyle karşılaşmamıştır.

bakan aracılığıyla parlamentoya karşı olması kabul edilebilir uygulama, devlet başkanına karşı olması kabul edilebilir uygulama, hükümete karşı olması kabul edilemez uygulama olarak görülmektedir⁹³³.

ÜİHK'lerin kuruluşu bakımından altı çizilen temel bir özellik de özerklik vurgusudur. Özerlik, işlevsel özerklik ve finansal (mali) özerklik olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İşlevsel özerklik, ulusal kurumların "kendi görev ve yetkisine bırakılan işleri, bir başka birey ve kurumdan bağımsız olarak yerine getirebilmesi" anlamına gelmektedir. Kurumlara ayrı bir tüzel kişilik tanınması, kendi çalışma kurallarını ve personelini belirleyebilmeleri ve hiçbir makamdan emir ve talimat almamaları bir ulusal kurumun işlevsel anlamda özerk olduğunu göstermektedir⁹³⁴. İşlevsel özerklik gereği ulusal kurumların verdiği karar ve hazırladığı raporlarda başka makam veya organların müdahalesinin olmaması gerekmektedir⁹³⁵.

İşlevsel özerkliğin bir görünümü de soruşturma yetkisini kullanırken ÜİHK'lerin kendiliğinden harekete geçebilmesidir. Bu bakımdan, ÜİHK'lerin şikâyet başvurusu beklemeden kendi inisiyatifi ile inceleme yapabilmesi ve herhangi bir makamdan izin almadan serbestçe incelemesini yapabilmesi gerekmektedir⁹³⁶.

Ulusal kurumların görevlerini yerine getirirken serbestçe hareket edebileceği bir bütçeye sahip olmaları finansal anlamda özerk olmanın bir gereğidir. Paris Prensiplerinde finansal özerkliğin sağlanabilmesi için şu ifadeler yer almaktadır⁹³⁷:

"Ulusal kuruluşlar, çalışmalarını gerektiği gibi yürütebilmeleri için, uygun bir altyapıya, özellikle de yeterli mali kaynaklara sahip olmalıdır. Bu kaynaklar kendi personelini istihdam etmeyi ve kendi mekanlarına sahip olmayı sağlamalıdır, öyle ki hükümetten bağımsız olabilsinler ve bu bağımsızlıklarını tehlikeye düşürecek mali bir kontrole tabi olmasınlar."

⁹³³ Daha geniş bilgi için bkz. Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 182-195

⁹³⁴ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 487

⁹³⁵ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 32

⁹³⁶ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 33

⁹³⁷ Paris Prensipleri, "Oluşturulma Biçimleri ve Bağımsızlık ile Çoğulculuk Güvenceleri" bölümü, para 2

Bu durum, mali yapı ile bağımsızlık arasındaki ilişkiyi göstermesi bakımından önemlidir. Paris Prensiplerine göre ÜİHK'lerin kendilerine tahsis edilen bütçede kısıtlama olmadan harcama yetkisinin bulunması gerekmektedir. Kurum tarafından hazırlanan bütçenin parlamento tarafından kabul edilmesi UKK tarafından "en iyi uygulama" olarak kabul edilmekteyken, kurum bütçesinin hükümet veya bakanlık bütçesine bağlı olması "kabul edilemez" uygulama olarak kabul edilmektedir⁹³⁸.

Üyeleri devlet tarafından atanan veya seçilen, bütçelerini yürütmenin etkisi altında kalmadan serbestçe harcaıyabilmesi için güvencelere sahip olması öngörülen ÜİHK'lerin insan hakları ihlallerinde koruma sağlayabilmesi ve faaliyetlerini yürütürken meşruiyete sahip olabilmesi için bağımsız olmaları gerekmektedir. Bunun için de yetkilerini kullanırken devletin ve hükümetin etkisinden uzak olarak hareket edebilmeleri gerekmektedir⁹³⁹. Paris Prensiplerinde önemli bir yer tutan bağımsızlık vurgusu, yargı bağımsızlığı gibi tam bir bağımsızlık anlamında kullanılmamakta, hükümet görevlilerinin ancak danışma fonksiyonuyla sınırlı olarak ÜİHK'lerde görev yapabilmelerine olanak sağlamaktadır⁹⁴⁰.

Ombudsmanın bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamada her ülke farklı yöntemler izlemektedir. Bağımsız bir ombudsmanlık kurumu oluşturulması için en sık izlenen yöntem parlamentoya bağlı ve üyeleri parlamento tarafından seçilen kurum oluşturulmasıdır. Ombudsman modeli kurumlarda, ombudsmanlar genellikle parlamento ombudsmanı adıyla ülke meclisleri tarafından seçilmektedir ve genellikle ulusal mevzuatlarında buna ilişkin hükümlere yer verilmektedir. Bunun dışında yürütmeye bağlı fakat bağımsızlığı sağlayacak şekilde örgütlenmiş kurum örnekleri de mevcuttur⁹⁴¹.

BM El Kitabı'nda bağımsızlık için altı kriter belirlenmiştir. Buna göre, atanma yöntemi, atanma şartları, atanma süresi, yeniden atanma, üyeleri kimin hangi gerekçeyle azledebileceği ve dokunulmazlık ile bağımsızlık konuları ÜİHK'lerin

⁹³⁸ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 488

⁹³⁹ Açık, s. 113

⁹⁴⁰ Çelikyay, s. 471

⁹⁴¹ Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 63

bağımsızlık değerlendirmelerinde ele alınabilecek ölçütlerdir. Bu ölçütler ombudsman modeli UİHK'lerin bağımsızlığı açısından da önemli görülmekte, bu konulara UİHK'lerin kurucu yasalarında yer verilmesi önerilmektedir⁹⁴². Bunda başka, kurumlara verilen yetki ve görevlerin kanunla düzenlenmiş olması, üye yapısındaki çoğulculuk ve mali kontrol altında bulunmama gibi hususlar da UİHK'lerin bağımsızlık değerlendirmelerinde dikkate alınmaktadır⁹⁴³.

Alt Komite, üye seçiminin açık, şeffaf ve katılımcı bir şekilde yapılması gerektiğini, bunun ilgili mevzuatta açıkça düzenlenmesini ve seçimin liyakate dayalı ve çoğulcu yapıda olmasını, seçimi teşvik eden kriterlere yer verilmesi gerektiğini belirtmektedir⁹⁴⁴. Literatürde, bağımsızlık için mevzuatta yer verilen güvenceler kadar, uygulamada kurumun kamuoyu meşruiyetini ne ölçüde kazandığına da bakılması gerektiği; bağımsızlığın emir ve talimat almamadan daha geniş bir konu olduğu şeklinde yaklaşım da mevcuttur⁹⁴⁵.

AYM tarafından 5548 sayılı KDK Kanununun tamamının iptaline gerekçe teşkil eden kararda "5548 sayılı Yasa'nın temelini, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması oluşturmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olduğunun belirtilmesi, Kurum ile TBMM arasındaki organik bağı göstermektedir. Yasa'nın diğer maddelerinde de bu bağılılığın sonucunu oluşturan düzenlemeler yer almaktadır. Anayasa'nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak "idare" dışında kurulması ve "Yasama"ya bağlanması olanaklı değildir. Bu durum, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa'nın 6. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır."⁹⁴⁶ ifadeleriyle ombudsmanlık sisteminin bağımsız nitelikteki yapısı

⁹⁴² A Handbook, s. 78

⁹⁴³ Açık, s. 114

⁹⁴⁴ General Observations, s. 29

⁹⁴⁵ Açık, s. 116

⁹⁴⁶ <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/50f62395-74fc-44ab-9f4b-49d68de529a1?highlightText=kamu%20denet%C3%A7ili%C4%9Fi%20kurumu%20kanunu&excludeGe rekce=False&wordsOnly=False>, AYM iptal kararı, Erişim Tarihi: 18/4/2016

ve özelliği göz ardı edilmiş, kurumun idare bünyesinde yer alması gerektiği savunulmuştur. AYM'nin bu kararından, dünya genelinde uygulanan UIHK sistematığının dikkate alınmadığı anlaşılmaktadır.

KDK'nın kurulma amacının bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak olduğu ifadesine KDK Kanununun 1. maddesinde yer verilmiştir. Bunun yanında Kanunun 12. ve Yönetmeliğin 47. maddesinde de bağımsızlığı güçlendirecek ilkeler açıkça ifade edilmiştir. Buna göre, hiçbir organ, makam, merci veya kişinin Başdenetçi ve Denetçilere görevleriyle ilgili emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı güvence altına alınmış ve bunun karşılığı olarak da Başdenetçi ve Denetçilerin tarafsız olmak zorunda oldukları vurgulanmıştır⁹⁴⁷. Bağımsızlıktan ombudsmanın diğer kişi ve organlar karşısındaki statüsü anlaşılırken, tarafsızlık ombudsman kendisinden kaynaklanan tutum ve davranışı ile ilgili olup⁹⁴⁸ devlet ile birey arasındaki yansızlığı ve objektifliği ifade etmektedir⁹⁴⁹. Görev sırasında yaptığı işlemlerden, söylediği sözlerden dolayı kovuşturulamaması, aranamaması, tutuklanamaması gibi güvencelere sahip olması ombudsmanın görevini yaparken hiçbir endişeye kapılmadan görevini yerine getirmesini sağlamaya yönelik hükümlerdir⁹⁵⁰. Doktrinde ombudsmanın bağımsızlığının tam olarak sağlanabilmesi için milletvekili dokunulmazlığına benzer bir dokunulmazlığın ombudsmana da sağlanması gerektiği ifade edilmiştir⁹⁵¹.

Paris Prensiplerinde UIHK'lerin bağımsızlığı hususu vurgulanmış olmakla birlikte, tarafsızlık ile ilgili bir hükme yer verilmemiştir. Bu durum, tarafsızlığın bağımsızlığın içinde alt bir kavram kabul edildiği şeklinde yorumlanabilir.

KDK'nın TBMM'ye bağlı olması ve bütçesinin TBMM Başkanlığı bütçesinden pay ayrılarak belirlenmesi Paris Prensiplerinde öngörülen bağımsızlık kriterine aykırılık oluşturmamaktadır. Zira bağımsızlık olgusu daha çok yürütme organıyla ilişkiler

⁹⁴⁷ KDK Kanunu, md. 12

⁹⁴⁸ Akıncı, s. 295

⁹⁴⁹ Özdemir, s. 7

⁹⁵⁰ Kaya, Ali, Türkiye'deki İdari Denetim Yetersizliğine Ombudsman Modeli Bir Çözüm Olabilir mi?, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 6, 1995, s. 406

⁹⁵¹ Mutta, s. 102

açısından geçerlidir⁹⁵². Dünya çapındaki ulusal kurumların genellikle ulusal meclislere bağlı olarak kurulmuş olması bu hususu doğrulamaktadır. Fakat Türk doktrininde bağımsızlığı TBMM'ye karşı arayan yazarlar da mevcuttur⁹⁵³. Bu, bağımsızlık kavramından çıkarılan anlamla ilgilidir.

Ombudsmenin idarelerle olan uyuşmazlıklarda devreye girebilmesi, bağımsızlığı ve bağlayıcı karar alamaması gibi özellikleri hemen hemen tüm ombudsmanlık kurumlarında aranan asgari şartları oluşturmaktadır. Bu nedenle KDK'nın yürütmeden ve dolayısıyla idareden bağımsız olması, idare üzerinde etkili olması için bir güvence teşkil etmektedir. Bağımsızlık, KDK'nın idare üzerinde uygulanan vesayet ve hiyerarşi denetiminden farklı olduğunu göstermektedir⁹⁵⁴. Bu açıdan KDK'nın parlamento tarafından oluşturulması, kamu denetçilerinin TBMM tarafından seçilmesi ve hesap verebilirliğinin TBMM'ye karşı olması KDK'nın bağımsızlık güvencelerine sahip olduğunu göstermektedir.

Kurumun kime karşı sorumlu olacağı ve bu sorumluluğun hangi araçlarla kullanılacağı konusu UİHK'ler açısından ayrı bir önem taşımaktadır. Bu konu kurumun hesap verebilirliği ile ilgili bir konudur. KDK'nın hesap verebilirliği TBMM'ye ve kamuoyuna karşıdır. KDK, TBMM'ye karşı olan formal hesap verebilirliğini raporlarla yerine getirirken, kamuoyuna karşı olan informal hesap verebilirliğini de medya yoluyla yerine getirmektedir. Bu sorumluluğun ilk boyutu UİHK'lerin hazırladıkları yıllık rapor ve özel raporlar yoluyla resmi sorumlulukken, ikincisi topluma karşı olan toplumsal sorumluktur⁹⁵⁵. Alınan kararlara kurum internet sayfasında yer verilmesi⁹⁵⁶ ve kuruma yapılan bilgi edinme başvurularına dönüş yapılması⁹⁵⁷ hesap verebilirlik bakımından olumlu gelişmelerdir. Ayrıca, KDK tarafından verilen bütün tavsiye ve ret kararları kamuoyuyla paylaşılarak hesap verebilirlik açısından son derece olumlu bir adım atılmıştır⁹⁵⁸.

⁹⁵² Birinciöglü, s. 232

⁹⁵³ Oytan, s. 599; Avşar, Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi, s. 132

⁹⁵⁴ Erhürman, Ombudsman, s. 89

⁹⁵⁵ Açık, s. 172

⁹⁵⁶ http://ombudsman.gov.tr/custom_page-1408-2016-yili-kararlari.html, Erişim Tarihi: 02/11/2016

⁹⁵⁷ 2016 Yıllık Raporu, s. 50-51

⁹⁵⁸ <https://www.ombudsman.gov.tr/karar-yayinlar/>, Erişim Tarihi: 09/02/2017

Üyelerin seçim yöntemine ilişkin yasal mevzuatta güvencelerin yer alması bağımsızlığı sağlama açısından UIHK'ler için önemli görülen bir konudur⁹⁵⁹. Bu sayede idareleri denetleme fonksiyonu üstlenen kişilerin idareler karşısındaki konumunun güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Başdenetçinin seçilme usulüne anayasada yer verilmesine rağmen⁹⁶⁰ denetçilerin seçimi kanuna bırakılmıştır. Başdenetçi ve Denetçilerin seçimi benzerlik gösterse de birtakım farklılıklara sahiptir. Başdenetçi seçilebilmek için 50, Denetçi seçilebilmek için 40 yaşını doldurmak gerekmektedir. Seçimi yapan makam açısından da farklılıklar mevcuttur. Başdenetçi Meclis Genel Kurulu tarafından seçilirken, Denetçiler TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından seçilmektedir. Diğer seçilebilme şartları Başdenetçi ve Denetçiler için ortaktır⁹⁶¹.

KDK'ya üye seçimi süreçlerinde şeffaflık ilkesine uygun davranıldığı söylenebilir. Mevcut Başdenetçi ve Denetçilerin görev sürelerinin bitimiyle yeni seçim takvimi TBMM tarafından hazırlanmaktadır. Başdenetçi veya Denetçi olabilmek için aday olmak isteyenler için duyuru yapılarak şartları taşıyan herkese açık bir adaylık prosedürü uygulanmaktadır⁹⁶².

Ombudsman olarak seçilebilmek için yaş şartının getirilmesi, alanında tecrübeli ve yetkin kişilerin bu makama gelmesi için gerekli görülmüştür. Karar verme biçimi, egemen ilişkiler, direnç noktaları bakımından kamu yönetiminin genel işleyişini ve bürokrasinin iç dünyasını tanıyan, bürokratik kademelerden gelecek engelleri, dirençleri bilen bir ombudsman kendisinden beklenen işlevi sağlayabilecek

⁹⁵⁹ A Handbook, para 79

⁹⁶⁰ 1982 Anayasası, md. 74/5

⁹⁶¹ KDK Kanunu, md. 10; 2012 yılının Aralık ayında seçilerek göreve başlayan Kamu Başdenetçisi Mehmet Nihat Ömeroğlu ve Kamu Denetçileri Zekeriya Aslan, Serpil Çakın, Mehmet Elkatmış, Abdullah Cengiz Makas ve Muhittin Mihçak'ın 4 yıllık görev süreleri dolduğundan TBMM Genel Kurulunca 15/11/2016 tarihinde Kamu Başdenetçisi olarak Şeref Malkoç, TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından 02/11/2016 tarihinde Kamu Denetçileri olarak Yahya Akman, Arif Dülger, Mustafa Özzyar, Celile Özlem Tunçak ve Hüseyin Yürük seçilmiştir. (2016 Yıllık Raporu, s. 39-40)

⁹⁶² KDK Kanunu, md. 11

yeterlilikte görülmektedir⁹⁶³. Kanun görüşmeleri aşamasında hazırlanan Anayasa Komisyonu Raporunda seçilecek kişilerde, “geçmişini temiz, şaibesiz, vatandaşı anlayabilecek, devleti iyi analiz edip idarenin işleyişini bilecek, akil adam niteliğindeki kişilerin denetçi seçilmesini sağlamak” şartının aranması gerektiğini, yine devamında denetçi seçilen kişilerin gelecek kaygısı ve emeklilik endişesi taşıması gerektiği hususunun üzerinde durulmuştur⁹⁶⁴.

KDK Kanunuyla Başdenetçi ve Denetçi seçilecekler için asgari bir yaş sınırı belirlenmesine rağmen azami bir yaş sınırı belirlenmemiş, böylece emekliliğe hak kazanmış ve emekli olmuş kişilerin de aday olmaları mümkün hale gelmiştir⁹⁶⁵. KKTC’de ombudman için 65 yaş azami yaş sınırı olarak belirlenmiştir. Ombudmanın görev süresi 6 yıl olup bir daha seçilme imkânı yoktur⁹⁶⁶.

Doktrinde seçilebilirlik yaşı hakkında farklı görüşler mevcuttur. Bir görüşe göre, ombudmanın gerek yaşça, gerekse mesleki konumu itibarıyla ombudsmanlık makamını sıçrama tahtası olarak görmeyecek durumda olması⁹⁶⁷ ve idarelere tavsiyelerde bulunma makamında olduğundan, idare tarafından sözünün dinlenebilmesi için, saygınlığı ve dürüstlüğü ile herkes tarafından kabul görece nitelikte bir kişi olması⁹⁶⁸ gerektiği belirtilirken, diğer görüşe göre statükocu olma ihtimali nedeniyle 40 yaşına basmış insandan çok fazla değişiklik beklenemeyeceği, yenilik ve değişikliklere açık olmamalarının söz konusu olabileceği⁹⁶⁹, cumhurbaşkanlığı kadar yüce makam için 40 yaş sınır olarak belirlenmişken Başdenetçi için daha yüksek yaş sınırının belirlenmesinin uygun olmadığı ifade edilmiştir⁹⁷⁰.

⁹⁶³ Sezen, s. 82

⁹⁶⁴ 276 sıra sayılı Komisyon Raporları, s. 47

⁹⁶⁵ Odyakmaz, Zehra/Bostancı, Yalçın/Güzel, Oğuzhan, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi, TBB Dergisi, S. 103, 2012, s. 22

⁹⁶⁶ Şafaklı, s. 178

⁹⁶⁷ Erhürman, Ombudsman, s. 93

⁹⁶⁸ Odyakmaz/Bostancı/Güzel, s. 20

⁹⁶⁹ Özden, s. 153

⁹⁷⁰ Dursun, s. 409

Adaylık sürecinde parlamento çatısı altında ortak komite oluşturulması ve nitelikli çoğunluk aranarak seçimin gerçekleştirilmesi ombudsman modeli kurumlar için akreditasyon değerlendirmelerinde dikkate alınmaktadır. Parlamento tarafından seçilme “en iyi uygulama” olarak kabul edilmekle birlikte, devlet başkanı ve hükümet tarafından atanma ve karma usullerle atanma gibi yöntemler özellikle komisyon modeli kurumlarda ek birtakım güvencelerin sağlanması durumunda kabul edilmektedir. Hükümet temsilcilerinin kurulda oy hakkına sahip olmaması, kurumun parlamentoya karşı hesap verebilir kılınması gibi destekleyici güvencelerin bulunması kabul edilebilirlikte dikkate alınan hususlardır⁹⁷¹.

Paris Prensiplerinde parlamento tarafından seçim yapılıyorsa, ombudsmanın hangi çoğunluk aranarak seçileceğine dair bir hüküm bulunmamaktadır. Bu konuda ülkeler kendi mevzuatına göre oran kararlaştırabilmektedir. Örneğin görev süresi 5 yıl olan İspanyol Ombudsmanı 3/5’lik çoğunluk aranarak iki dönemle sınırlı olarak seçilebilmektedir⁹⁷².

Başdenetçinin seçiminde siyasal partilerin uzlaşmaya zorlanması gerektiği, bunun için seçimin dört turunda da toplantı yeter sayısı olarak Meclis üye tamsayısının en 2/3’ünün (367) katılımının aranması, buna karşın, ombudsman seçimini çıkmaza sokmamak açısından karar yetersayısının Anayasanın 74. Maddesinde Başdenetçi seçimi için aranan karar yeter sayıları doğrultusunda düzenlenmesi doktrinde önerilmiştir⁹⁷³. Fakat toplantı yeter sayısı olarak 367 milletvekilinin varlığını aramak Anayasa koyucununun 2007 yılında yaptığı değişikliğin ruhuna aykırı olacaktır. Çünkü uzlaşma için belirli rakamın dayatılması meclisi siyasi pazarlıklar içine çekme gibi tehlikeli sonuç doğurabilecek bir durumdur.

Ombudsmanlık makamının etkisini, ombudsman olan kişinin manevi otoritesinden ve toplumca kendisine duyulan güvenden aldığı gerekçesiyle Başdenetçi ve Denetçilerin son turda salt çoğunluk ile seçilebilmesinin sakınca taşıdığı doktrinde

⁹⁷¹ Eren, s. 490

⁹⁷² Bustamante, s. 34

⁹⁷³ Dursun, s. 389-390

ifade edilmiştir. Ayrıca, denetçilerin karma komisyon tarafından seçilmesi yerine, kendi yardımcılarını kendisinin seçmesi yönünde imkân verilmesi gerektiği, aksi takdirde çok-partili bir parlamentoda denetçilerin partiler arası pazarlık yoluyla seçileceğini ve bu durumun siyasal düşünceleri çok farklı denetçilerden oluşan bir kuruma yol açacağı ve kurumun etkinliğini zayıflatacağı belirtilmiştir⁹⁷⁴. Ülkeden ülkeye değişmekle birlikte genellikle ombudsmanlık kurumlarında tek ombudsman ve onun yardımcıları bulunmaktadır⁹⁷⁵. Türkiye’de de Fransa örneğinde olduğu gibi tek bir ombudsman altında birden çok ombudsmandan oluşan ve İsveç, Avusturya gibi ülkelerin benimsediği ombudsmanlık sistemi uygulamaya geçirilmiştir⁹⁷⁶.

Bağımsızlık için doktrinde çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Bunlar, nitelikli çoğunlukla uzlaşmayla seçilme, iktidar partisi veya koalisyon hükümeti milletvekili sayısından 100 fazla milletvekili tarafından seçilme, ikinci kez seçilememesi, görev süresinin TBMM seçimleri ile aynı zamanda yapılmaması gibi önerilerden oluşmaktadır. Başdenetçi seçiminde her aşamada nitelikli çoğunluk aranması seçim sürecinde tıkanmalara yol açabileceğinden yasa koyucu tarafından kademli olarak oranın düşürülmesi yöntemi benimsenmiştir⁹⁷⁷. Her ülke bağımsızlığı güvence altına almak için farklı tedbirler almaktadır. Örneğin, 2014 tarihinde Fransa Cumhurbaşkanı François Hollande tarafından atanan Jacques Toubon, siyasi olarak sağ gelenekten gelmekle birlikte Jacques Chirac hükümetinde görev almış, Balladur

⁹⁷⁴ Özbudun, Doğu Üniversitesi, s. 38-39; 55. Hükümet döneminde ombudsmanlık kurumu kurulması yönünde hazırlıklar yapılmış, hazırlanan taslakta TBMM tarafından ombudsman seçilmesi ve seçilen ombudsmanın kendi yardımcılarını kendisinin belirleyebilmesi öngörülmüşse de İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu tarafından eleştirilmesi üzerine bu öneri taslaktan çıkarılmıştır. (Küçüközyiğit, s. 108)

⁹⁷⁵ Avşar, Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi, s. 151

⁹⁷⁶ Temizkan, Koray, Ombudsmanlık Kurumu Ve Günümüzde Türkiye’de Uygulanabilirliği, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Mersin, 2008, s. 187

⁹⁷⁷ Ayrıca, 6328 sayılı kanunun genel görüşmeleri esnasında iktidar partisi milletvekili Yahya Akman Başdenetçinin seçimi usulü ile ilgili şu görüşü paylaşmıştır: “Meclis tarafından seçilmesi, hem de nitelikli bir çoğunlukla öncelikli olmak kaydıyla seçilmesi doğru bir sistemdir. Bu eleştiriye burada aynı zamanda cevap vermek istiyorum. Bunun başka türlü bir alternatifi yok. Arkadaşlarımız “İllaki nitelikli çoğunlukla seçilsin.” dedi. Nitelikli çoğunlukla seçtiğiniz zaman arkadaşlar, Meclisin üçte 2 çoğunluğunu aradığınız zaman, 12 Eylül öncesinin darbe gerekçesi dahi olan Cumhurbaşkanı seçememe gibi bir durumu Meclisin her zaman için yaşayabilmesi mümkündür. O açıdan, Cumhurbaşkanlığı en üst makam olduğu hâlde, ona dahi kademeli bir şekilde önce üçte 2 çoğunluk, ikinci defa üçte 2, daha sonra salt çoğunluk sistemini getirdiğimize göre kamu denetçiliğinde de bunu getirmemiz doğrudur ve gereklidir.”
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil2/bas/b119m.htm>, Erişim Tarihi: 15/12/2016

hükümetinde Kültür Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı yapmış⁹⁷⁸ bir kişi olmasına rağmen bu durum bağımsızlığa aykırı olarak görülmemiştir.

KDK, TBMM'ye bağlı olması, anayasal statüye sahip olması, özerk bütçeye sahip olması, kendi personelini seçebilmesi, yönetmelik çıkararak kendi iç çalışma kurallarını belirleyebilmesi yönüyle biçimsel bağımsızlığa; hesap verebilirliğinin TBMM'ye ve kamuoyuna karşı olması, bütçesini hiçbir makamın iznine gerek duymaksızın serbestçe harcayabilmesi yönleriyle işlevsel bağımsızlığa sahip bağımsız bir ÜHK niteliği taşımaktadır.

3.1.3. Çoğulculuk Değerlendirmesi

Ulusal kurumlara ilişkin uluslararası standartları belirleyen Paris Prensiplerinin en göze çarpan özelliği çoğulcu ve bağımsız yapıya yaptığı vurgudur. Paris Prensiplerinde, ulusal kurumların, kurumu oluşturan bireylerin bağımsızlığı ölçüsünde bağımsız olabilecekleri varsayımından hareketle, ÜHK'lerin toplumun farklı kesimlerini yansıtacak şekilde geniş yelpazeli bir üye kompozisyonuna sahip olması hedeflenmiştir⁹⁷⁹. Bu kapsamda oluşum sürecinde istişari, kapsayıcı ve açık süreç izlenmesi en iyi uygulama olarak kabul edilmektedir⁹⁸⁰. Paris Prensiplerinde bu ilke şu şekilde öngörülmüştür⁹⁸¹:

“Ulusal kuruluşların oluşturulması ve üyelerinin seçimle veya başka bir yoldan belirlenmesi, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla ilgili (sivil) toplum güçlerinin çoğulcu bir biçimde temsil edilmesini sağlayacak gerekli bütün güvencelerin varolduğunu gösteren bir usulle yapılmalıdır. Bu da özellikle,

- (a) İnsan hakları ve ırk ayrımcılığına karşı mücadeleyle ilgili sivil toplum kuruluşları, sendikalar ve örneğin hukukçu, hekim, gazeteci ve bilim insanlarını bir araya getiren sosyal-mesleki kuruluşların,
- (b) Din ve felsefi düşünce akımlarının,
- (c) Üniversitelerin ve nitelikli uzmanların,
- (d) Parlamentonun,

⁹⁷⁸ Gül/Kılıç, s. 194

⁹⁷⁹ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 38

⁹⁸⁰ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 207

⁹⁸¹ Paris Prensipleri, “Oluşturulma Biçimleri ve Bağımsızlık ile Çoğulculuk Güvenceleri” bölümü, para 1

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

ÜİHK’lerin çoğulcu yapıya sahip olması iki şekilde mümkündür. Bunlardan birincisi toplumun çoğulculuğu sağlayan kesimlerinin kurumda bizzat temsili; ikincisi ise toplumun farklı kesimleri ile işbirliği sağlanarak çoğulcu fikirlerin kurumda temsidir. Bu anlamda çoğulculuk, ombudsmanlık kurumlarında ombudsmanların sınırlı sayıda olması nedeniyle toplumun farklı kesimlerinin temsili mümkün olmadığından, çoğulculuk ancak toplumun farklı kesimleri ile yapılacak işbirliği sonucu fikirlerinin yansımaları yoluyla sağlanabilecektir. Bu işbirliği sayesinde, kurum sınırlı sayıda kişiden oluşsa bile toplumun tüm kesimleri doğrudan olmasa da dolaylı olarak temsil kabiliyetine sahip olacaktır⁹⁸².

ÜİHK’lere üye seçilirken toplumun tüm kesimlerinin sürece dâhil edilmesi ve adaylığın herkese açık olması sayesinde yönetimde çoğulcu temsile fırsat tanımak mümkündür. Bu sayede kurumların başına geçecek kişilerden başka, seçilen personelin de çoğulcu yapıda olması sağlanabilir. Sonuç olarak çoğulculuğun sağlanması kurumlar meydana getirilirken geniş bir kesime danışılması ve fikirlerinin dikkate alınması, yönetimde farklı toplumsal kesimlerin temsil edilmesi ve kurumun çalışmalarını sürdürürken farklı toplumsal kesimlerin fikirlerini alarak ve danışma toplantıları düzenleyerek karar vermesi olmak üzere 3 aşamadan oluşmaktadır⁹⁸³. Sivil toplum kuruluşları ile etkin işbirliği yapılması ombudsman modeline sahip ülkeler için çoğulculuğu sağlama bakımından işlevsel bir yöntem olarak görülmektedir.

Ombudsmanlık kurumlarının genellikle tek kişilik organlar olması sebebiyle çoğulcu bir bileşim öngörememesi, Paris Prensiplerine uygunluk bakımından dezavantaj olarak görülmektedir⁹⁸⁴. Fakat UKK, Paris Prensiplerine uygunluk değerlendirmesi yaparken kurumun ombudsman modeli mi, komisyon modeli mi olduğunu dikkate alarak derecelendirme yapmaktadır. Bu da ombudsmanlık kurumunun Paris

⁹⁸² Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 105

⁹⁸³ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 488-489

⁹⁸⁴ Pohjolainen, s. 17

Prensiplerine uygun bir UİHK olarak görülemeyeceğine ilişkin endişeleri ortadan kaldırmaktadır.

Paris Prensiplerinde ve UİHK'ler ile ilgili çalışmalarda üzerinde sıkça durulan bir husus da ulusal kurumların oluşumundaki çoğulcu niteliktir. Bu durum Avrupa'da sivil toplum örgütlerine azami derecede önem verilmesi ve devlet kurumlarının hatalı davranışlarının yaygınlık kazanması sonucu kurumlara olan güvensizliğin artmasının neticesi olarak yorumlanabilir. Bundan dolayı, toplumun farklı kesimlerinin ulusal kurumlarda temsil edilmesini sağlamaya yönelik çoğulculuk ilkesinin gözetilip gözetilmediğine ulusal kurumların akreditasyon değerlendirmelerinde özellikle dikkat edilmektedir.

“Çoğulculuk” kavramı modern toplumun çoklu karmaşık yapısı içinde ortaya çıkan, farklı çıkar ve taleplerin kamusal alanda ifadesine olanak sağlayan, ifade edilen görüşlerin karar alma süreçlerine aktarılmasına imkân veren bir kavram olarak görülmektedir. Kent devletleri, imparatorluklar, ulus-devletler gibi yapılarda görülen bir kavramdır⁹⁸⁵. UİHK'ler bağlamında ise üye seçiminde, farklı toplum kesimlerin ve dezavantajlı grupların karar alma süreçlerinde söz sahibi olması çoğulcu temsil için gerekli görülmektedir.

Paris Prensiplerinde, UİHK'lerin oluşturulması ve üyelerinin belirlenmesi sürecinde insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla ilgili STK'ların temsil edilmesi sağlanarak çoğulculuğun gerçekleştirilmesi, bunun da insan hakları ve ırk ayrımcılığına karşı mücadeleyle ilgili STK'ların, sendikaların, hukukçuların, hekimlerin, gazeteci ve bilim insanlarını bir araya getiren sosyal-mesleki kuruluşların, dini veya felsefi düşünce akımlarının, üniversitelerin ve nitelikli uzmanların, parlamento ve yönetimin (ancak istişari mahiyette katılmak koşuluyla) temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilmesi gerekli görülmektedir⁹⁸⁶.

⁹⁸⁵ Köker, Levent, Seçim Sistemleri ve Siyasî Çoğulculuk, Anayasa Yargısı, C. 23, 2006, s. 201

⁹⁸⁶ Paris Prensipleri, “Oluşturulma Biçimleri ve Bağımsızlık ile Çoğulculuk Güvenceleri” bölümü, para 1

Alt Komite, çoğulculuk değerlendirmesi yaparken toplumun daha geniş bir biçimde temsilini, cinsiyet, etnisite ya da azınlık statüsü bağlamında çoğulculuğu sağlamaya özen gösterilmesini aramakta, örneğin kadınların kurumda adil bir şekilde görev almalarını da bu bağlamda değerlendirmektedir⁹⁸⁷. Kadrolu ve geçici personel sayısı bakımından KDK personelinin cinsiyet dağılımının dengeli olduğu, bu yönüyle de çoğulcu bir görünüme sahip olduğu görülmektedir⁹⁸⁸. Kadın, çocuk ve engelli haklarından sorumlu kadın bir Kamu Denetçisinin seçilmesi KDK'nın mevcut yapısı bakımından Paris Prensiplerine uygunluk göstermektedir.

Komisyon modeli kurumların fazla üyeden oluşan yapıları dikkate alındığında akreditasyon değerlendirmelerinde, hassas grupların temsiline ilişkin yasal güvence tanınmış olması “en iyi uygulama”, adaylığın herkese açık olması, sivil topluma danışılması ve adayların belirlenmesinde farklı kesimlerin temsiline özen gösterilmesi, “kabul edilebilir uygulama”, kurum üyelerinin doğrudan kamu görevlilerinin arasından atanması “kabul edilemez uygulama” olarak kabul edilmektedir⁹⁸⁹. KDK uygulamasında Başdenetçi ve Denetçilerin seçimi doğrudan kamu görevlileri arasından yapılmadığından Paris Prensipleri açısından “kabul edilemez uygulama”ya sahip değildir.

KDK, Paris Prensiplerinin öngördüğü çoğulcu temsili tam olarak karşılamamaktadır. Bunda ombudsman modeli UİHK'lerin üye yapısının çoğulcu temsile uygun olmaması etkili olmaktadır. KDK'nın bir Başdenetçi ve beş Denetçiden oluşan yapısının hukuken farklı toplumsal kesimlerin görev almasına engel oluşturmadığı da dikkate alındığında, KDK uygulaması Paris Prensiplerine uygunluk açısından en azından “kabul edilebilir uygulama” olarak kabul edilmelidir. Zira Alt Komite de değerlendirmelerini modelleri dikkate alarak yapmakta ve ombudsman gibi tek üyeli

⁹⁸⁷ General Observations, s. 26

⁹⁸⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Performans Programı, <https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2017/01/kdk-2017-performans-programi-kamu-denetciligi-kurumu.pdf>, s. 22; Erişim Tarihi: 3/7/2017

⁹⁸⁹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 489

kurumlar için kurum personelinin belirlenmesinde toplumun çeşitli kesimlerinin temsil edilmesine bakılmaktadır⁹⁹⁰.

Kurul halinde çalışma usulüne 5548 sayılı Kanun çalışmalarında yer verilmesine rağmen, yeni kanunda Başdenetçi ve denetçilerden oluşan bir yapılanma tercih edilmiştir⁹⁹¹. KDK Kanununda, 5548 sayılı Kanunda öngörülen sistemden farklı olarak her bir denetçinin Başdenetçinin görevlendireceği alanda tek başına çalışacağı düzenlenmiştir. Önceki düzenlemede ombudsmanların kurul halinde çalışacakları, kurulun Başdenetçinin başkanlığında Denetçilerin beşte üçünün katılımı ile toplanacağı ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar alacağı hükmüne yer verildiği görülmektedir⁹⁹². TİHEK'in de kurul halinde çalışacağı hükmüne yer verilmiştir⁹⁹³. Kurul halinde çalışma usulü çoğulcu temsile en müsait yapı olduğundan alanlarında tek başına çalışan ombudsmanların çoğulcu kompozisyona sahip olması mümkün gözükmemektedir.

UİHK'ler için çoğulcu temsilin varlığı değerlendirilirken ülkelerin mevzuatında ve uygulamalarında çoğulculuğu engelleyici hükümlerin bulunup bulunmadığına da bakılmalıdır. Kanaatimizce, hukuken farklı toplumsal kesimlerin göreve gelmelerine olanak sağlanıyorsa, fiilen önüne geçilmiyorsa bu durum çoğulculuk açısından yeterli görülmelidir. Zira Paris Prensiplerinde öngörülen çoğulcu yapı, üyelerin atama yoluyla görevlendirildiği UİHK'lerde daha uygulanabilir. Başdenetçinin seçimi Genel Kurulca, Denetçilerin seçimi ise TBMM Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından gerçekleştirildiğinden böyle bir zorunluluk öngörmek yanlış sonuçlara yol açabilecektir.

BM El Kitabı'nda bu durum, çoğulcu temsile dayalı kompozisyonu sağlamanın tek üyeden oluşan ulusal kurumlar için zor olduğu, komisyon benzeri bir yapı veya çok üyeli ombudsmanlık kurumlarının buna elverişli olduğu, fakat tekli yapıda kurumlarda çoğulculuğun tam bağımsızlığını sağlamada daha etkili olacağı şeklinde

⁹⁹⁰ General Observations, s. 26

⁹⁹¹ 276 sıra sayılı Komisyon Raporları, s. 36

⁹⁹² 5548 sayılı Kanun, md. 7

⁹⁹³ TİHEK Kanunu, md. 10-12

ifade edilmiştir⁹⁹⁴. Çoğulcu temsili sağlamada hangi sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin görevlendirileceği de önemli bir konudur. Bunun sağlanması bir süreç gerektirdiğinden nesnel ölçütler belirlenmesi büyük önem taşımaktadır⁹⁹⁵.

Başdenetçi ve Denetçi seçilebilmek için kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olma şartı aranmaktadır⁹⁹⁶. Hukuken sivil toplum geçmişi olan kişilerin Başdenetçi veya denetçi olarak seçilmesi mümkün olduğundan bu durum, Paris Prensiplerinin aramış olduğu çoğulculuğa aykırılık oluşturmamaktadır. Fakat doktrinde, kamu alanında inceleme yapacak ombudsman için özel sektör alanında deneyimli olma şartının aranmasının uygulamada sıkıntılar oluşturabileceği ve idari uyuşmazlıkların çözümünde idari birikimin gerekli olduğu⁹⁹⁷, ombudsmanın kamu görevlileri arasından seçilmesinin idareyi ve yönetsel süreci tanıma avantajı sağlayacağı⁹⁹⁸ gibi görüşler de ifade edilmiştir. Bu değerlendirmeler kurumu insan haklarını koruma amacından çok kamu yönetiminin sorunlarına çare olma amacı taşıyan bir müessese olarak görmekten kaynaklanmaktadır.

Ayrıca KDK'nın idarelerin denetlenmesi amacı ve şikâyet mekanizması olma özelliği ön planda olduğundan ve hak ihlaline uğrama ihtimali yüksek olan çocuklar, engelliler ve kadınların haklarını savunan veya temsil eden toplumun dezavantajlı kesimini oluşturan kişilerin kurulda üye olarak temsili komisyon modeli UİHK'lerde görülen bir işlev olduğundan KDK'nın üye yapısında bu kişilere yer verilmemesi bir eksiklik olarak görülmemelidir. Farklı toplumsal kesimlerin görüşlerinin alındığı ve sivil toplum kuruluşlarının doğal bir paydaş olarak kabul edildiği bir uygulamaya sahip olduğundan KDK'nın Paris Prensipleriyle tam uyumlu olduğu söylenmezse de tamamıyla Paris Prensiplerine aykırı bir yapıda olduğu da söylenemez.

⁹⁹⁴ A Handbook, para 85

⁹⁹⁵ Açıık, s. 118

⁹⁹⁶ KDK Kanunu, md. 10/1-ç

⁹⁹⁷ Sayan, s. 339

⁹⁹⁸ Şengül, Ombudsman, s. 138; Dursun, s. 409

3.1.4. Mali Özerklik Değerlendirmesi

Paris Prensipleri UİHK'lerin bütçeleri bakımından özerk olmaları gerekliliğinin altını çizmekte, akreditasyon değerlendirmelerinde de bu hususu dikkate almaktadır. Bir kurumun özerk olması sorumsuz olduğu anlamına gelmemektedir. Bu durum UİHK'lerin topluma, parlamentoya ve insan hakları camiasına karşı sorumluluğunun olduğu şeklinde anlaşılmalıdır⁹⁹⁹.

Bütçesi üzerinde tasarruf etme yetkisine sahip olmayan bir UİHK hükümete veya bir başka organa bağımlı olacağından finans kaynağı yani bütçesinin nasıl kullanılacağı kuruluş mevzuatında yer almalıdır. Bu tür hükümler sayesinde kurum bütçesi üzerinde serbestçe tasarrufta bulunabileceği gibi hükümetin bütçe üzerinde müdahalede bulunması da engellenmiş olacaktır. Kurumun bütçesini kendisi hazırlayarak Parlamentonun onayına sunması hükümetin müdahalesini önleyecek bir tedbir olarak görülmektedir¹⁰⁰⁰.

Paris Prensiplerinin ulusal kurumlar için önerdiği özerklik ya da bağımsızlık konumunun daha çok yürütme organıyla ilişkiler açısından önem taşıdığı unutulmamalıdır. Çünkü uygulamaları ile insan hakkı ihlallerine yol açabilecek konumda olan, kural olarak ülkedeki hükümet ve devlet kurumlarıdır. A statüsünde UİHK'lere sahip olan birçok AB üyesi devletlerin kurucu yasalarında finansal özerkliğin düzeyine veya bütçeden alacağı payın miktarına ya da yüzdeler oranına yer verilmemekte ve bu durum kurumların A statüsünde kurumlar olarak akredite edilmelerine engel olmamaktadır¹⁰⁰¹.

KDK özel bütçeli bir kurum olup, bütçesini TBMM bütçesinden ayrılacak paydan alıyor olması bağımsızlığını tehlikeye düşürme endişenin önünü kapatmaktadır. KDK'ya kullanacağı bütçenin yürütmeden bağımsız bir şekilde verilmiş olması, kurumun faaliyetlerini serbestçe ve herhangi bir etki altında kalmadan yerine

⁹⁹⁹ Açık, s. 113

¹⁰⁰⁰ A Handbook, para 73-75

¹⁰⁰¹ Oğuşgil, Paris Prensipleri Işığında Değerlendirme, s. 181

getirmesini sağlamaktadır. KDK'nın bütçesi, TBMM bütçesinden alınacak Hazine yardımı ve diğer gelirlerden oluşmaktadır¹⁰⁰². KDK'nın TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli oluşu¹⁰⁰³ mali anlamda özerklik şartını karşılamaktadır. TİHEK Kanununda TİHEK'in "idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz" bir kurum olarak düzenlenmesinde¹⁰⁰⁴, kurumun Paris Prensipleri dikkate alınarak oluşturulmuş olması etkili olmuştur.

Dışarıdan bir makam tarafından UİHK'lerin finansal denetimin yapılması Paris Prensiplerine aykırılık oluşturmadığından, KDK üzerinde Sayıştay tarafından yapılacak bir mali denetimin finansal bağımsızlığı zedelemeyeceği düşünülmektedir¹⁰⁰⁵.

3.1.5. Görev Güvencesi Değerlendirmesi

UİHK'lerin bağımsız bir şekilde hareket edebilmeleri için görev güvencesine sahip olmaları gerekmektedir. Bu nedenle belirli bir görev süresine sahip olma, görev süresi içinde tam zamanlı çalışma, görevden alınma usulünün belirli güvencelere bağlanması, bağımsızlıklar ve bağdaşmazlıklar gibi kriterler görev güvencesine sahip olma bakımından önem arz etmektedir. Görev süresinin tam zamanlı, sabit süreli ve yenilenebilir olması, keyfi bir biçimde görevden alınamama güvence olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁰⁰⁶.

Paris Prensiplerinde görev süresi bakımından iki noktanın altı çizilmiştir. Bunlar, görev sürelerinin belirli olması ve çoğulculuğu engellemek şartıyla yeniden seçilebilmenin mümkün olmasıdır¹⁰⁰⁷. Ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte UİHK üyelerinin görev süreleri genellikle 3-7 yıl arasında değişmektedir.

¹⁰⁰² KDK Kanunu, md. 29

¹⁰⁰³ KDK Kanunu, md. 4

¹⁰⁰⁴ TİHEK Kanunu, md. 8

¹⁰⁰⁵ Tural, s. 113

¹⁰⁰⁶ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 490

¹⁰⁰⁷ Paris Prensipleri, "Oluşturulma Biçimleri ve Bağımsızlık ile Çoğulculuk Güvenceleri" bölümü, para 3

Ombudsmanlık kurumlarında bu süre 4-6 yıl arasındadır¹⁰⁰⁸. Görev süresinin sonunda tekrar seçilebilme ve ombudsmanın görev süresinin parlamento seçimleriyle aynı zamana denk gelmesi doktrinde tarafsızlığı engelleyeceği gerekçesiyle eleştirilmişse de¹⁰⁰⁹, Paris Prensipleri açısından böyle bir şart öngörülmemiştir. Özellikle doktrinde ikinci kez seçilebilme ombudsmanın kendisini seçen makama karşı tarafsız kalamayacağı gerekçesiyle eleştirilmekteyse de, aynı ihtimal ilk kez seçilme durumunda da mümkün olabileceğinden bu düşüncenin sağlam temele dayanmadığı düşünülmektedir. İngiltere’de ombudsman emekli olana kadar görevde kalmaktadır ve bu durum bağımsızlığa aykırılık oluşturmamaktadır¹⁰¹⁰.

ÜİHK’lerde görevden alınma durumunun öngörülebilir olması ve belli şartların gerçekleşmesi halinde uygulanması gerekmektedir. Üyelerin görevlerine keyfi biçimde son verilememesi ve objektif kriterler getirilmesi görevden alınmada önemli olan hususlardır. Bunun için ulusal kurum mevzuatında görevden alma işleminin kim tarafından yapılacağına ve hangi koşullarda uygulanacağına dair hükümler yer almalıdır¹⁰¹¹.

Ombudsmanlık kurumlarında görevden alma yetkisi parlamentoya tanınırken, komisyon modeli kurumlarda bu yetki atamaya yetkili makama aittir. Bağımsızlıklar ve bağdaşmazlıklar da üyelerin görevlerini yerine getirirken özgürce hareket edebilmelerini sağlamaya yöneliktir. Bu kapsamda, uygulamada görevleri ile ilgili çalışmalarda herhangi bir takibata uğramamaları, milletvekillerine tanınan imtiyazlardan yararlanmaları, görevle bağdaşmaz konulara mevzuatlarında yer verilmesi gibi yöntemlere yer verilmektedir¹⁰¹². Milletvekillerine ve hakimlere tanınan dokunulmazlık benzeri ayrıcalıklara ombudsman modeli ÜİHK’lerde de

¹⁰⁰⁸ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 254

¹⁰⁰⁹ Gökçe, s. 208

¹⁰¹⁰ Koçak, s. 135

¹⁰¹¹ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 41

¹⁰¹² Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 491

rastlanmaktadır. İspanya, Polonya ve Portekiz ombudsmanlıklarında ombudsmanlara bu tür güvenceler verilmiştir¹⁰¹³.

ÜHK'lerde görev yapan üyelerin, görevlerini hiçbir baskı ve etki olmadan yerine getirebilmeleri için görev bağımsızlıklarının düzenlenmiş olması önem taşımaktadır. Bu durum aynı zamanda bağımsız bir kurum olarak faaliyet göstermenin de bir gereğidir. Paris Prensiplerinde görev bağımsızlıkları konusunda bir ifadeye yer verilmemiştir. Fakat UKK Alt Komitesi akreditasyon değerlendirmelerini yaparken ÜHK üyelerinin takibata uğrama korkusu yaşamaması için ulusal hukukta görev bağımsızlığı ile ilgili hükümlere yer verilmesini tavsiye etmektedir¹⁰¹⁴.

Üyelerin seçimi, atanma şekli, görev süresi ve görevden alınması konuları, Paris Prensipleri uyarınca üyelerin bağımsızlığı ile yakından ilgili güvence unsurlarındandır. Bu bağlamda göreve keyfi biçimde son verilmesi olasılığının önüne geçilebilmesi için kanunda görevden alma koşullarına ilişkin objektif kriterlere yer verilmelidir¹⁰¹⁵.

Ulusal kurumların bağımsız hareket edebilmeleri açısından önemli görülen tam zamanlı, sabit süreli ve yenilenebilir görev süresine tabi olma, keyfi olarak göreve son verilememe gibi güvenceler Başdenetçi ve Denetçilere sağlanmıştır. Görevden alma yetkisi ise TBMM'ye verilmiştir¹⁰¹⁶. Kanunun "görevden alınma ve görevin sona ermesi" başlıklı 15. Maddesinde, Başdenetçinin veya denetçilerin kanunda aranan seçilme şartlarını taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri sonradan kaybetmeleri hâlinde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesi üzerine Başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verileceği, 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 sıfatının sona ereceği belirtilmektedir.

¹⁰¹³ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 43

¹⁰¹⁴ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 261

¹⁰¹⁵ Oğuşgil, Paris Prensipleri Işığında Değerlendirme, s. 184

¹⁰¹⁶ KDK Kanunu, md. 15

Kamu Başdenetçisi TBMM Genel Kurulu tarafından, Kamu Denetçileri TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından seçilmektedir. Böylece Prensiplerine uygun olarak yasama organı tarafından seçim usulüyle üyeler göreve başlamaktadır. Bu haliyle Başdenetçi ve Denetçiler parlamento ombudsmanlarıdır.

ÜİHK üyelerinin görev sürelerinin kısa olmaması ve belirli olmaması önem verilen bir diğer konudur¹⁰¹⁷. KDK örneğinde Başdenetçi ve Denetçilerin görev süreleri 4 yıldır ve bir kez daha seçilebilmeleri mümkündür¹⁰¹⁸. Dünya uygulamalarında ombudsmanın bağımsızlığı açısından görev süresinin ya bir dönemle sınırlanması ya da parlamento seçimleriyle aynı anda olmaması gibi yöntemler benimsenmiştir¹⁰¹⁹. Alt Komite, görevden alınmanın kanunla öngörülen şartlara uyularak yapılması gerektiğini, bunun Paris Prensiplerine uyumu doğrudan teşvik eden uygulamalardan olduğunu belirtmektedir¹⁰²⁰. Başdenetçi ve Denetçilerin görevleriyle ilgili bir suç işlediklerinin öne sürülmesi halinde haklarında ceza soruşturması ve kavuşturması yapılabilmesi TBMM başkanının iznine bağlanmıştır. Bu hususta verilecek kararlara karşı itiraz mercii de Danıştay olarak belirlenmiştir¹⁰²¹.

ÜİHK üyelerine bazı dokunulmazlık ve bağışlıklıkların tanınması özellikle insan hakları ihlalleri konusunda yetki sahibi kurumlar için bağımsızlık açısından önemli bir güvence unsurudur. Bu güvence sayesinde üyeler görevlerini yerine getirirken hukuk ve ceza davalarında dokunulmazlığa sahip olacaktır¹⁰²². ÜİHK'lerin etkinliği ve bağımsızlığı için üyelere dokunulmazlık ve bağışlılık tanınması gerektiği, görevlerini

¹⁰¹⁷ A Handbook, para 79

¹⁰¹⁸ Erhürman, ombudsmanın sadece bir dönem için seçilebilmesini bağımsızlık ve tarafsızlık için gerekli görmüşse de (Erhürman, Ombudsman, s. 92), böyle bir durumda ombudsman kararlarında istikrarın sağlanamaması ve sistemin oturmaması durumunda çelişkili kararların ortaya çıkması gibi bir tehlikeyi bünyesinde barındırmaktadır. Özellikle Türkiye'de KDK'nın yeni bir kurum olması sebebiyle bu ihtimal göz ardı edilmemelidir. Esgün bu durumu, ikinci kez seçilememenin, "denetim konusunda olgunlaşmaya başlayan bir kişinin daha verimli olacağı bir dönemde buna engel olunması" anlamına geleceği şeklinde yorumlamaktadır. (Esgün, s. 273)

¹⁰¹⁹ Esgün, s. 273

¹⁰²⁰ General Observations, s. 40

¹⁰²¹ KDK Kanunu, md. 31

¹⁰²² A Handbook, para 81

gereği yerine getirirken söylediklerinden ve yaptıklarından hukuken ve cezaen sorumlu tutulmamaları gerekmektedir. Fakat bu gerekliliğe Paris Prensiplerinde yer verilmemiştir. Üyelere tanınacak dokunulmazlık kurumun bağımsızlığını ve serbestçe faaliyet göstermesini sağlamayı amaçlayan bir güvence olup, şahsi menfaatten çok kamu menfaati için gerekli görülmektedir. Böylece üyelerin yerli yersiz suç isnatlarıyla karşılaşarak görevini yapmaktan alıkonulmasının önüne geçilmesi öngörülmektedir¹⁰²³. Türkiye örneğinde Başdenetçi ve Denetçiler için dokunulmazlık ve bağışıklık benzeri hükümlere yer verilmediği görülmektedir.

3.1.6. Kurumsal Alt Yapı ve Çalışma Yöntemlerinin Değerlendirmesi

Ombudsman modeli UİHK'lerin üyeleri genellikle tam zamanlı çalışmaktadırlar. Fakat komisyon modeli ulusal kurumlar kurul halinde çalıştıklarından yapacakları toplantıların düzenli olması, toplantı yeri, zamanı, hangi aralıklarla yapılacağı, toplantı çağırma yetkisine kimin sahip olduğu, toplantı ve karar yetersayıları gibi hususların kurum mevzuatında açıkça düzenlenmesi gerekmektedir. Bu modelde ayda en az bir kez, kurumun merkez binasında toplantı yapılması yaygın bir uygulamadır¹⁰²⁴. KDK uygulamasında kurul halinde çalışma usulü benimsenmediğinden toplantı düzeni ile ilgili hükümlerin mevzuatta açıklığa kavuşturulması gerekliliği KDK açısından zorunlu değildir. Paris Prensiplerinde toplantı zamanı ve toplantı usulü ile ilgili hüküm sevk edilmesinde insan hakları konularında yapılacak toplantıların sürüncemede bırakılmaması için güvence getirilmesi ihtiyacının etkili olduğu düşünülmektedir.

Paris Prensiplerinde UİHK'lerin kurumsal yapısı ve çalışma yöntemleriyle ilgili ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre, UİHK'lerin gerek kendilerine iletilen gerekse re'sen uygun gördükleri konularda özgürce araştırma yapabilmesi, gerekli kişileri dinlemesi ve bütün bilgi ve belgeleri edinmesi, görüş ve tavsiyelerini doğrudan veya basın aracılığıyla kamuoyuna duyurabilmesi, düzenli bir şekilde veya ihtiyaç duyulduğunda bütün üyeleriyle toplanabilmesi, kendi bünyesinde çalışma

¹⁰²³ Açık, s. 127

¹⁰²⁴ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 492

grupları oluşturabilmesi veya işlevlerini yerine getirmede kendisine yardımcı olacak yerel ve bölgesel birimler oluşturabilmesi gerektiği belirtilmiştir¹⁰²⁵.

ÜİHK'lerin işlevsel anlamda özerk olmaları Paris Prensiplerinde açıkça bu ifadeyle yer almamakla birlikte ÜİHK'lere ilişkin değerlendirmelerde dikkate alınan hususlardandır. Bir ÜİHK'in işlevsel olarak özek olup olmadığı, yeterli kaynaklara sahip olup olmadığı, çalışma yöntemleri, personel durumu, değerlendirme süreçleri gibi geniş bir alanı kapsar. Görev ve yetkilerini başka bir makamın müdahalesi olmaksızın yerine getirebilmesi, kurumlara tüzel kişilik tanınması, kendi çalışma kurallarını ve personelini belirleyebilmeleri bu bakımdan önemli görülmektedir¹⁰²⁶. KDK'nın işlevsel anlamda özerk olduğu rahatlıkla söylenebilir. Kurumun iç işleyişi ile ilgili kuralları ve çalışma yöntemlerini kendi yapısı içinde gerçekleştirebiliyor oluşu ve buna yönelik yönetmelik çıkabilmesi bunu doğrulamaktadır.

KDK Kanununun 4. Maddesinde, Kurumun TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli bir yapıda kurulduğu¹⁰²⁷; kurumun, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluştuğu; Başdenetçiliğin, bir Başdenetçi ve beş denetçiden oluştuğu hüküm altına alınmıştır. Kurumun Başdenetçi, Denetçi, genel sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve idari personelden oluşmaktadır¹⁰²⁸. KDK'nın merkezi Ankara'da olmak üzere gerekli gördüğü yerlerde büro açabileceği öngörülmüştür¹⁰²⁹. Bu kapsamda KDK ilk bürosunu 30 Nisan 2015 tarihinde İstanbul'da açarak şikâyet başvurularını almaya başlamıştır. TBMM Milli Saraylara bağlı Maslak Kasırlarının içinde Mabeyn-i Hümayun Kasrında açılmış olan İstanbul Bürosu, daha sonra Şişli

¹⁰²⁵ Paris Prensipleri, "İşleyiş Biçimleri" bölümü, e fıkrası

¹⁰²⁶ A Handbook, s. 15-17

¹⁰²⁷ Özel bütçeli bir kuruluş olarak düzenlenmenin, sabit gelirlerinin bulunmasının, başında bulunacak kişiye ülke içerisindeki en yüksek maaşlı kamu görevlisinin maaşına denk bir maaş verilmesinin ve personelinin doğrudan ombudsman tarafından atanabilmesinin ombudsmanın bağımsızlığı bakımından önemli olduğu ve bu güvencenin kurumun yürütme organının güdümüne girmeyi ve sıfır bütçeli bir kurum haline gelmeyi engelleyeceği düşüncesi için bkz. Erhürman, Ombudsman, s. 92

¹⁰²⁸ 2015 Yıllık Raporu, s. 34; Ayrıntılı organizasyon şeması için bkz. 2016 Yıllık Raporu, s. 35; 31/12/2016 tarihi itibarıyla Kurumda 1 Genel Sekreter, kadrolu 54 Kamu Denetçiliği Uzmanı, 41 Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcısı, 31 idari personel ve 25 geçici personel görev yapmaktadır. (2016 Yıllık Raporu, s.42)

¹⁰²⁹ KDK Kanunu, md. 4/4; TİHEK Kanununun 14. maddesinin 5. fıkrasında, "Gerek görülmesi hâlinde, Kurumun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla Kuruma bağlı bürolar kurulabilir." Hükmüne yer verilmiştir. Görüleceği üzere, büro açılabilmesi Bakanlar Kurulu kararına bağlıdır. Bu yönüyle, bağımsızlık açısından KDK mevzuatı daha ileri bir düzenleme içermektedir.

ilçesindeki yeni yerine 23 Eylül 2016 tarihinde taşınmıştır¹⁰³⁰. Kurum Merkezi Ankara'nın Çankaya ilçesinde yer almaktadır. Bu yönüyle ulaşılabilirlik açısından KDK'nın UİHK'ler için aranan şartı karşıladığı söylenebilir.

Kuruma başvuruda bedel ödenmemesi, şikâyet başvurusunda bulunmanın sıkı şartlara bağlanmamış olması, şikâyetle ilgili etkin ve adil bir inceleme yapılması, başvurunun kısa zamanda çözüme kavuşturulması ve idarelerin kurumun verdiği tavsiye kararlarına uyması işlevsellik yönünden büyük önem taşımaktadır¹⁰³¹.

Kurumun bilinirliğini ifade eden erişilebilirlik ve ulaşılabilirlik, UİHK'ler için önem verilen bir konudur. Erişilebilirlik konusu, Paris Prensiplerinde özellikle bahsedilmemesine rağmen, dolaylı olarak çıkarılabilecek bir unsurdur. Erişilebilirliğin vatandaşların kuruma erişebilmelerinin kolay olması, kurumun verdiği kararlar, gerçekleştirdiği etkinlikler ve yayınladığı raporlardan vatandaşların bilgi sahibi olması gibi çeşitli yönleri mevcuttur¹⁰³².

Ombudsmana ulaşma kolaylığı açısından KDK, formaliteleri mümkün olduğunca minimuma indirerek anayasada güvence altına alınan dilekçe hakkına erişimi kolaylaştırmıştır. Ayrıca, şikâyet hakkını kullanırken İngiltere'de olduğu gibi parlamenterleri aracı yaparak ombudsmana başvuru usulü benimsenmemiştir. Yazılı başvuru yapılarak, elektronik ortam kullanılarak veya bizzat şikâyeti ilgili mercilere ulaştırarak idarenin işlem ve eylemlerinin denetlenmesi sağlanarak şikâyet hakkının kullanımı pratikleştirilmiştir. KDK'ya başvuru faks, posta, e-posta, elektronik başvuru veya elden başvuru yoluyla doğrudan yapılabileceği gibi¹⁰³³ illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da yapılabilir¹⁰³⁴. Farklı yöntemlerin benimsenmesi, kurumun bireyler tarafından "kolay ve hızlı ulaşılabilir bir kurum" olarak kabul edilmesini sağlama işlevi taşımaktadır¹⁰³⁵.

¹⁰³⁰ 2016 Yıllık Raporu, s. 30-31

¹⁰³¹ Özer, Ömer Faruk, s.153

¹⁰³² Açık, s. 142-143

¹⁰³³ KDK Yönetmeliği, md. 8

¹⁰³⁴ KDK Kanunu, md. 17/5

¹⁰³⁵ Özer, Ömer Faruk, s.136

KDK'nın etkinliğinin sağlanması için bağımsızlık ve tarafsızlıkla ilgili hususların güvence altına alınması, inceleme ve araştırma yetkisinin geniş tutulması, ombudsmanın kamuoyu tarafından yeterince tanınması ve kamu yönetimini tanıyan, tecrübe sahibi bir kişi olması, kuruma erişilebilirliğin kolay olması gerekmektedir¹⁰³⁶. Bunun yanında, KDK'nın etkin bir kurum olması, AIHM önüne giden davaların sayısının azalmasına ve kurumun bir nevi yerli İnsan Hakları İzleme rgtne (Human Rights Watch) dönüşmesine yol açma işlevi grecektir¹⁰³⁷.

UIHK'lerin bir konu hakkında inceleme yapması iki Şekilde mümkündür. Kurum ya başvuru üzerine harekete geçer ya da re'sen harekete geçerek önemli bulduğu bir alanda kendiliğinden inceleme yaparak kararını verir. KDK'nın kendiliğinden harekete geçerek re'sen inceleme başlatma yetkisi bulunmamakla birlikte, özel raporlar yoluyla özel öneme sahip konularda çalışma yapabilmesi mümkündür.

Kurumun görev alanının geniş olması denetim elemanı sayısının yeterli olmasını ve bu kişilerin geniş yelpazeli uzmanlık alanlarına sahip olmalarını gerektirmektedir¹⁰³⁸. Ombudsmanın bağımsızlığını etkileyen bir diğer husus da kendi personelini seçmekte kendisine tanınan takdir yetki olduğundan idareler üzerinde yapıcı bir etki doğurması beklenen ombudsmana bu yetkinin verilmesi bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yönde, Başdenetçiye bir defaya mahsus olmak Kamu Denetçiliği Uzmanı unvanlı serbest kadro adedinin yüzde ellisini geçmemek üzere mesleklerinde en az beş yıllık deneyime sahip doktora yapmış niversite ğretim elemanları veya kamu kurum ve kuruluşlarında görevli olup, mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen ve belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda atanmış olanlardan kamu denetçiliği uzmanı olarak atama yapılabilereği hüküm altına alınmıřtır¹⁰³⁹.

Ayrıca, geçici görevlendirme yoluyla kamu kurumlarında çalışanlar ile hâkim ve savcıların Kurumda grevlendirilebilecekleri, bu sayının Kamu Denetçiliği Uzmanı

¹⁰³⁶ Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 66

¹⁰³⁷ Şahin, Ramazan, s. 153

¹⁰³⁸ Okur, s. 81

¹⁰³⁹ KDK Kanunu, Geçici 1. md.

kadro sayısının yüzde yirmisini aşamayacağı ve bu personelin memuriyetleri ile ilgileri ve özlük hakları devam ettiği gibi kendi kurumlarında sahip oldukları bazı haklardan yararlanmaya devam edecekleri hüküm altına alınmıştır¹⁰⁴⁰. Bu yönüyle KDK'nın Paris Prensiplerinde belirtilen yeterli mali kaynağa, yeterli personele ve ulaşılabilir tesislere sahip olduğu söylenebilir.

3.2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN SAHİP OLDUĞU YETKİLERİN PARIS PRENSİPLERİNE UYGUNLUĞUNUN DEĞERLENDİRMESİ

UİHK'lerin faaliyetlerini yürütürken sahip olduğu yetkiler, "genel yetki", "özel yetki" ve "seçimlik yetki" olarak üç kısımda ele alınmaktadır. UKK tarafından akreditasyon değerlendirmesi yapılırken ulusal kurumların ombudsman veya komisyon modelini tercih etmelerine göre ayrı kriterler uygulamaktadır. Fakat modeller içerisinde de bazı uygulama farklılıkları görülmektedir.¹⁰⁴¹

Genel yetki ile UİHK'lerin insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik yetkilerle donatılması kastedilmektedir¹⁰⁴². Bu yetkilerin bir kısmı bütün modellerde ortak olarak aranmaktayken, bir kısmı model farklılığı dikkate alınarak belirlenmektedir. Seçimlik yetkide şikâyet başvurularına öncelik verme ve yargısal süreçlere katılma ombudsman modeli UİHK'lerde öne çıkmaktayken, genel yetki kapsamındaki eğitim, araştırma, ziyaret, bilinçlendirme gibi işlevler komisyon modeli UİHK'lerde görülmektedir. Fakat bu durumun aksi örnekler de mevcuttur. Örneğin Polonya Ombudsmanı, insan haklarını koruma işlevinin yanında, geliştirme işlevini sağlayacak yetkilere de sahiptir¹⁰⁴³.

UKK geliştirme işlevini, insan haklarının daha geniş anlamıyla anlaşıldığı ve saygı duyulduğu bir toplum oluşturmaya çalışmak olarak ele almaktadır. Bu işlev eğitim, bilinçlendirme, danışmanlık, halka açıklık ve halkın savunuculuğu gibi faaliyetleri kapsamaktadır. Koruma işlevi ise insan hakları ihlallerini izleme, araştırma,

¹⁰⁴⁰ KDK Kanunu, md. 28

¹⁰⁴¹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 299

¹⁰⁴² Paris Prensipleri, "Yetkileri ve Görevleri" bölümü, para 1

¹⁰⁴³ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 45

soruşturma ve bireysel şikâyet başvurusu alma yetkilerini kapsayacak yetkiler şeklinde anlaşılmaktadır¹⁰⁴⁴. Özel yetkilere Paris Prensiplerinde yer verilmemle birlikte, UKK tarafından yapılan akreditasyon değerlendirmelerinde UİHK'lerin özel yetkilerle donatılıp donatılmadığı model farklılığı da dikkate alınarak gözlemlenmektedir.

Asıl amacı insan haklarının korunması ve geliştirilmesi olan UİHK'lerin yetki ve sorumlulukları ülkelerin tercih ettikleri modellere göre değişmektedir. Komisyon modeli UİHK'lerde insan haklarının geliştirilmesi işlevi öne çıkmaktayken, ombudsman modeli UİHK'lerde insan haklarının korunması işlevi öne çıkmaktadır. Çalışmamızın konusunu oluşturan ombudsman modeli UİHK'ler için bireysel başvuruları alarak inceleme yetkisi koruma işlevinin belirleyici özelliğini oluşturmaktadır¹⁰⁴⁵. Bu bağlamda UİHK'lere insan haklarının korunması veya geliştirilmesi işlevlerine yönelik çeşitli yetkiler verilmektedir. Bu yönüyle KDK insan haklarını koruma işlevine sahip olarak faaliyet göstermekte ve bu faaliyetini daha çok şikâyet incelemesi odaklı gerçekleştirmektedir.

3.2.1. Genel Yetki Bakımından Değerlendirme

“Danışma”, “izleme ve raporlama”, “bilinçlendirme, eğitim, araştırma ve tanıtım”, “geliştirme” ve “işbirliği” işlevleri her komisyon modeli ulusal kurum için ortak olarak aranan yetkilere sahiptir. Bu yetkiler farklı başlıklar altında ele alınsa da birbiriyle yakın ilişkiye sahiptir¹⁰⁴⁶. Bu yakın ilişki sebebiyle UİHK'lerin sahip olduğu yetkiler benzerlik taşımaktadır.

Paris Prensiplerinin “Yetkileri ve Görevleri” başlıklı “ birinci bölümünde, ulusal kurumların “insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin yetkiler”e sahip olmasını¹⁰⁴⁷ ve bu yetkilerin “olabildiğince geniş ve açıkça belirlenmiş” olmasını¹⁰⁴⁸

¹⁰⁴⁴ General Observations, s. 13

¹⁰⁴⁵ Eren, s. 492

¹⁰⁴⁶ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 60

¹⁰⁴⁷ Paris Prensipleri, “Yetkileri ve Görevleri” başlıklı “ birinci Bölümü, 1. para

¹⁰⁴⁸ Paris Prensipleri, “Yetkileri ve Görevleri” başlıklı “ birinci Bölümü, 2. para

aramıştır. “Geniş olma” şartı kurumun görev alanına hangi hak türlerinin gireceğini, “açıkça belirlenme” şartı ise kurumların yetki alanlarına ilişkin sınırlama ve istisnaların öngörülebilir olmasını ifade etmektedir¹⁰⁴⁹. ÜİHK’lerin inceleme alanı kapsamına giren hakların belirlenmesinde uluslararası hukukun dikkate alınması, bu hakların tanımının ister onaylanmış olsun, ister onaylanmamış olsun uluslararası insan hakları belgeleri ve uluslararası standartlar baz alınarak belirlenmesi ve ekonomik sosyal ve kültürel haklar ile kişisel ve siyasal hakları da içerecek şekilde ele alınması gerektiği Uluslararası Af Örgütü tarafından tavsiye edilmektedir¹⁰⁵⁰. Aynı ilke UKK tarafından da benimsenmektedir¹⁰⁵¹.

Paris Prensiplerinde ÜİHK’lerin görev alanının olabildiğince geniş olmasının istenmesi ve bazı işlevler sıralanarak “özellikle” bu yetkilerin kuruma verilmesi gerekliliğinin altı çizilmiştir. Bahsedilen yetkiler aynı bölümün üçüncü paragrafında sayılanlardan ibaret olmayıp, bu konuda ulusal kurumlara takdir yetkisi tanınmıştır. Böylece, her kurum asgari olarak belirlenen yetkilere sahip olmak şartıyla, farklı yetkilerle donatılabilecektir. Paris Prensiplerinde ulusal kurumların sahip olması gereken minimum yetkiler şu işlevleri içermelidir¹⁰⁵²:

- Hükümete, parlamentoya ve diğer ilgili bütün organlara danışmanlık hizmeti sunma, mevzuat çalışmalarında yardımcı olmak,
- Ulusal düzeyde yürürlükte olan yasaların, mevzuatın ve uygulamaların, insan haklarına ilişkin uluslararası belgeler ve mekanizmalarla uyumlu hale getirilmesini sağlamak,
- Uygun gördükleri insan hakları ihlalleri vakalarına el koymak
- İnsan haklarının ulusal düzeydeki genel durumu ve daha özel sorunlar ile ilgili raporlar hazırlamak,
- Ülkede olup biten insan hakları ihlalleri vakalarına hükümetin dikkatini çekmek,
- Uluslararası belge ve mekanizmaların onaylanmasını sağlamak ve bu sözleşmelere girmeyi teşvik etmek

¹⁰⁴⁹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 299

¹⁰⁵⁰ <http://www.nhri.net/pdf/IO4000701.pdf>, s. 7 Erişim 30/05/2016

¹⁰⁵¹ General Observations, s. 13-14

¹⁰⁵² Paris Prensipleri, “Yetkileri ve Görevleri” bölümü, 3. para

- Devletlerin, sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmek amacıyla hazırlayacağı rapora katkıda bulunmak ve gerektiğinde görüş bildirmek,
- İnsan hakları alanında faaliyet gösteren ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapmak,
- İnsan hakları eğitimi-öğretimi ve araştırma programlarının geliştirilmesi için ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak,
- İnsan hakları ve ayrımcılık konusundan bilgilendirme ve eğitim yoluyla kitle iletişim araçlarına da başvurarak kamuoyunu duyarlı hale getirmek.

Paris Prensiplerine göre kurulan bir ÜİHK için genel yetki olarak, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla inceleme ve araştırmalar yapmak, mevcut mevzuatı ve gündemdeki yasa taslaklarını insan hakları yönünden değerlendirerek yürütme ve yasama organına uyarı ve önerilerde bulunmak, ülkedeki insan haklarıyla ilgili uygulamaları ve sorunları yakından izleyip inceleyerek hükümeti gerekli konularda uyarmak ve kamuoyunu aydınlatmak gibi hususlara yer verilmiştir¹⁰⁵³.

Ulusal kurumların görev alanının konu, kişi ve yer bakımından mümkün olduğunca sınırlanmaması, gerçek ve tüzel kişiler kadar kamu-özel sektör ayırımı yapılmadan ulusal ölçekte uygulanması ve insan haklarının ihlal edildiği ülkedeki bütün durumlara uygulanması gerekmektedir¹⁰⁵⁴. Bunun yanında uzmanlaşmış organ ya da organlar yerine genel bir insan hakları kurumu oluşturma da teşvik edilen bir yöntemdir¹⁰⁵⁵. Özel sektör kaynaklı ihlallerin de ÜİHK'lerin görev alanına dahil edilmesi UKK Alt Komitesi tarafından altı çizilen hususlardandır¹⁰⁵⁶.

ÜİHK modellerine göre görev alanı, kişi bakımından farklılaşmaktadır. Komisyon modelinde görev alanı kişi bakımından geniş tutulmaktayken, ombudsman modelinde dar tutulmaktadır. Ombudsmanlık modelinde esas olarak kamu yönetiminin işleyişi ile şikâyetler ön planda olduğundan genellikle özel kişilere karşı

¹⁰⁵³ Paris Prensipleri, "Yetkileri ve Görevleri" bölümü, para 3

¹⁰⁵⁴ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 302

¹⁰⁵⁵ Pohjolainen, s. 4

¹⁰⁵⁶ General Observations, s. 13

yöneltilen isnatlar ulusal kurumların görev alanına girmemektedir¹⁰⁵⁷. Fakat bu durumun istisnaları da mevcuttur. Örneğin, Portekiz’de ombudsmanın yetki alanı gerçek kişiler arasındaki uyuşmazlıkları da kapsamaktadır¹⁰⁵⁸.

Fransa ise ombudsmanlık kurumu bakımından inceleme alanının sınırlandırıldığı bir örnek olarak; kamu kurumlarının kendi aralarında doğan uyuşmazlıklarda ve kamu kurumlarının kendi çalışanlarıyla arasındaki uyuşmazlıklarda inceleme yapamamakta, kamu personel rejimi ile ilgili konularda yapılan başvurular (Kamu personelinin atanması, nakli, disiplin işlemleri vb.) sadece ayrımcılığı gösteren bir bulgu mevcutsa görev alanında kabul edilmektedir¹⁰⁵⁹. KDK’nın görev alanı da dünya genelindeki ombudsman uygulamalarına paralel olarak idarelerden kaynaklı uyuşmazlıklarla sınırlandırılmıştır. Özel hukuk kişilerinin kendi aralarındaki uyuşmazlıklar kurumun görev alanına girmemektedir.

Paris Prensiplerinde, UİHK’lerin olabildiğince geniş ve açıkça belirlenmiş görevlerle görevlendirilmesi, görevleri, oluşturulmaları ve yetki alanlarına ilişkin konulara Anayasa’da veya hukuksal geçerliği olan bir metinde yer verilmesi öngörülmüştür¹⁰⁶⁰. Fakat olabildiğince açık ve geniş belirlenme ifadesi kurumların görev alanının Paris Prensipleri tarafından belirlendiği sonucunu çıkarmamaktadır. Ülkeler kendi sosyal ve kültürel şartlarına göre görev alanını belirlemekte, bu tercihleri doğrultusunda “idarenin işlem ve eylemlerinin denetimi” veya “insan hakları ihlallerinin araştırılması ve incelenmesi” gibi alanlarda faaliyet göstermektedir. Bu tercihler de kurumların model tercihini belirlemektedir. Paris Prensiplerinde UİHK’ler için öngörülen mümkün olduğunca geniş ve açıkça belirlenmiş görev alanı daha çok komisyon modeli UİHK’ler için geçerlidir. “Koruma”, “izleme”, “Danışma” ve “Eğitim ve Araştırma” işlevleri komisyon modeli UİHK’lerin görev alanında kabul edilmektedir¹⁰⁶¹.

¹⁰⁵⁷ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 48

¹⁰⁵⁸ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 309

¹⁰⁵⁹ İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, s. 31; Gül- Kılıç, s. 197

¹⁰⁶⁰ Paris Prensipleri, “Yetkileri ve Görevleri” bölümü, para 2

¹⁰⁶¹ National Human Rights Institutions Articles and Working Papers, s. 157

Paris Prensiplerinde ve Paris Prensiplerine uygunluğun akreditasyon derecelendirmesini yapan UKK tarafından yapılan ülke değerlendirmelerinde, taraf olunup olunmadığına bakılmaksızın tüm temel hak ve özgürlükleri kapsayacak şekilde en geniş bir şekilde yetkilendirme aranmaktadır¹⁰⁶². Fakat A statüsü akreditasyon derecesi alan ülke örneklerine bakıldığında genellikle ulusal kurumlarının yetki alanının iç hukuk metinleri ile sınırlı tutulduğu görülmektedir. Bunlardan, Ukrayna ve Bosna Hersek Ombudsmanlık kurumlarında uluslararası antlaşmalar denetleme kapsamına dâhil edilmişken, İspanya ve Arnavutluk'ta denetleme anayasada tanınan haklarla sınırlı tutulmuştur¹⁰⁶³. KDK Stratejik Planı'nda şikâyet başvurularının "ilgili bütün ulusal mevzuat hükümleri ile Ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler (İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Paris Prensipleri, AB Temel Haklar Şartı vb.) dikkate alınarak insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden" incelendiği ve iyi yönetim ilkelerinin de gözetildiği ifade edilmektedir¹⁰⁶⁴. Ele alınan mevzuat hükümlerinin ulusal mevzuatla sınırlı tutulmaması Paris Prensiplerine uygun bir yaklaşımdır. Bu yönüyle KDK'nın olabildiğince geniş görev alanına sahip olduğu söylenebilir.

KDK'nın görev alanı geniş tutulmuşken, yetkileri görevlerine kıyasla daha dardır. Paris Prensiplerinin UİHK'lerde aradığı "Koruma", "İzleme", "Danışma" ve "Eğitim ve Araştırma" gibi işlevler mevzuatta hüküm bulunmamasına karşın KDK tarafından sınırlı da olsa kullanılmaktadır. Görev alanı bakımından KDK Kanunu'ndan ve Anayasa'dan kaynaklanan bazı sınırlamalar olsa da coğrafi alan bakımından tüm ülkeyi kapsayacak bir görev alanı tanımı yapılmıştır.

KDK Kanunu'nun 3. maddesinde idare tanımı içerisine kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin dâhil edilmesi¹⁰⁶⁵ KDK'nın olabildiğince geniş bir görev alanına sahip olduğu şeklinde yorumlanabilir. Bu yönüyle görev alanı bakımından İspanya Ombudsmanlık kurumu olan Defensor Del Pueblo ile KDK benzerlik göstermektedir.

¹⁰⁶² Eren, s. 308

¹⁰⁶³ Eren, s. 308

¹⁰⁶⁴ KDK 2017-2021 Stratejik Plan, s. 23-24

¹⁰⁶⁵ Erdinç, s. 48-49

Çünkü İspanya’da da kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin yürüttüğü hizmet ve işlemler (ulaşım, su, elektrik dağıtımı vb.) görev alanında kabul edilmektedir¹⁰⁶⁶. Fakat özel bankalar ve kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri hakkında yapılan başvurularda, bu kurumlardan ziyade bağlı buldukları üst kurullar ile iletişime geçilmektedir¹⁰⁶⁷. İsveç’te ise özel hukuk tüzel kişilerinin kamu otoritesi icra etme yetkisi bulunuyorsa ombudsmanın bu konuda inceleme yapması mümkündür¹⁰⁶⁸.

İdare tanımı içerisinde “kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri”nin dâhil edilmesi, genelde klasik ombudsmanlık modeli kurumlarda bulunmayan bir durumdur. Ombudsmanlık modelleri daha çok kamu kurumlarından kaynaklanan ihlalleri inceleme yetkisine sahiptir. İstisnai olarak bazı ombudsmanlık modelleri kamu idareleri dışında kalan özel kişilerden kaynaklanan şikâyet başvurularını incelemektedir. Örneğin, Portekiz ombudsmanlık kurumunun gerçek kişiler arasındaki uyuşmazlıkları inceleme yetkisi bulunmaktadır¹⁰⁶⁹.

İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarının Kurumun görev alanında kabul edilmesi, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden de inceleme, araştırma ve önerilerde bulunulabilmesi “olabildiğince geniş ve açıkça belirlenme” kriteri bakımından olumlu hususlardır. KDK’ya herkesin başvuru yapma hakkı vardır. Bu kapsama karşılıklılık şartı aranmaksızın yabancılar da girmektedir. 5548 sayılı Kanunda yabancı kişilerin başvuru yapması karşılıklılık esasına bağlanmış olmasına rağmen, 6328 sayılı Kanunla daha geniş hükümler getirilmiştir.

KDK Kanunu’nda insan haklarına yapılan vurgu, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı, “insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde” inceleme yapılacağı iken, ikincil mevzuat olan yönetmeliğin 7. maddesinde, şikâyet konusunun “insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve

¹⁰⁶⁶ İspanya ombudsmanlık kurumunun görev alanı hakkında bkz İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, s. 9

¹⁰⁶⁷ İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, s. 15

¹⁰⁶⁸ Kerstin, s. 423

¹⁰⁶⁹ Eren, s. 309

kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde” menfaat ihlali şartının aranmayacağı belirtilerek insan hakları vurgusu öne çıkarılmıştır. Alınan şikâyet başvurularında, insan hakları, kadın hakları, çocuk hakları ve engelli hakları konularında yapılan başvurular önemli bir oran oluşturmaktadır¹⁰⁷⁰. KDK’nın insan haklarının korunması konusunda açıkça yetkilendirilmemiş olsa da fiilen bu işlevi yerine getirdiği, ayrıca insan haklarının geliştirilmesi konusunda da çabalarının olduğu görülmektedir. Tavsiye ve ret kararlarında “insan hakları yönünden değerlendirme” başlığı altında inceleme yapılmakta ve bazı kararlarında AİHS’e ve diğer uluslararası sözleşmelere atıflar yapılmaktadır¹⁰⁷¹.

KDK tarafından insan haklarının geliştirilmesi işlevine yönelik olarak da birtakım faaliyetler yürütülmektedir. Örneğin, her yıl düzenli olarak uluslararası sempozyum düzenlemesi, personeline farklı ülkelerin ombudsmanlık kurumlarında staj imkânı sağlaması, eşleştirme projeleriyle insan hakları konusunda farkındalığın artırılması çalışmaları yürütmesi, insan hakları ihlallerini yerinde incelemek amaçlı ceza infaz kurumları, sığınma merkezleri ve geri gönderme merkezleri gibi yerleri ziyaret ederek incelemelerde bulunması insan haklarının geliştirilmesi amacına yönelik faaliyetlere örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca KDK’nın çalışmalarının vatandaşların temel haklar konusunda farkındalığının artmasına katkı sağladığı 2014 yılı AB İlerleme Raporu’nda vurgulanmıştır¹⁰⁷². Bu bakımdan kurumun şikâyet inceleme işleviyle sınırlı kalmadan panel ve sempozyum gibi araçlarla alanında uzman akademisyen ve sivil toplum kuruluşu temsilcileriyle tecrübe paylaşımında bulunarak bilinçlendirme faaliyetlerine de ağırlık verdiği söylenebilir.

KDK Kanununun 1. maddesinde kanunun amacının idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu’nu oluşturmak olduğu belirtilmiştir. Şikâyet başvurusu üzerine hakların korunması kurumun görev alanına girerken,

¹⁰⁷⁰ 2016 Yıllık Raporu, s. 87

¹⁰⁷¹ Bu hususta daha geniş bilgi için bkz. http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-316-9300-yayinlarimiz.html, Erişim Tarihi: 29/11/2016

¹⁰⁷² 2014 yılı AB İlerleme Raporu, s. 11

hakların geliştirilmesi işlevi için yeni yasal düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır Bu işlev TİHEK bünyesinde yer almaktadır. Fakat bu işlevin uygulamayla KDK tarafından uygulandığı görülmektedir. Çeşitli illerde konferanslar düzenlenmesi, gezici araçlarla kurumun tanıtımı yapılarak şikâyet alınması, okul ziyaretleri ile bilgilendirme yapılması buna örnek gösterilebilir¹⁰⁷³.

KDK'nın yarı yargısal işlevlerden olan bireysel başvuruları alma yetkisiyle donatılması sebebiyle, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi için Paris Prensiplerinde öngörülen işlevlerden; danışma ve işbirliği gibi işlevlere kurum mevzuatında yer verilmemiştir. Kurum mevzuatında Paris Prensiplerinde belirtilen yetkilere yer verilmemesinde klasik modelde ombudsmanlık kurumlarında hâkim olan idarenin denetimi düşüncesinin etkili olduğu söylenebilir.

3.2.1.1. Danışmanlık İşlevi

Danışma işlevi ile UİHK'lere ulusal mevzuatta tespit ettiği eksiklikleri yetkili makamlara iletebilmesi, ülkedeki mevcut insan hakları uygulamalarını tespit edebilmesi ve bu sorun alanlarına ilişkin önerilerini sunabilmesi imkânı tanınmaktadır. Bu işlev ulusal düzeydeki insan hakları uygulamalarının, ulusal mevzuatın mevcut durumunun ve uluslararası standartların onaylanma ve uygulanma sürecinin takibini içermektedir¹⁰⁷⁴. Paris Prensiplerinde bu işlev; "Hükümete, parlamentoya ve diğer ilgili bütün organlara, bunların talebi üzerine veya kendi inisiyatifleriyle, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin konularda görüş bildirir, tavsiyelerde bulunur, öneriler ve raporlar sunar; ulusal kuruluşlar bunları kamuya açıklamaya karar verebilir." şeklinde ifade edilmiştir¹⁰⁷⁵.

UİHK'ler kurulduğu ülkedeki insan hakları ihlallerine el koyarak veya uygulamaların yerindeliğini tespit ederek ülkenin insan hakları durumu hakkında veri sağlamada önemli bir role sahiptir. Bu tespitin yapılması sonrasında sahip olunan en önemli

¹⁰⁷³ 2016 Yıllık Raporu, s. 46

¹⁰⁷⁴ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 50

¹⁰⁷⁵ Paris Prensipleri, "Yetkileri ve Görevleri" başlıklı "birinci Bölümü, 3. para

yetkilerden biri de UİHK'lerin ulusal mevzuatın kabul edilmesi ve uygulanması sürecindeki işlevidir. Bu yetki Paris Prensiplerinde şu şekilde ifade edilmiştir¹⁰⁷⁶:

“İnsan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması konusundaki yasama ve yürütme hükümleri ile yargının düzenlenmesiyle ilgili hükümler; bu amaçla ilgili olarak ulusal kuruluşlar, yürürlükteki yasaları, mevzuatı ve yasa tasarıları ile yasa önerilerini incelerler ve metinlerin, insan haklarının temel ilkeleriyle uyumlu hale getirilmeleri için uygun gördükleri tavsiyeleri yaparlar; gerek gördükleri takdirde, yeni yasaların kabul edilmesini, yürürlükteki yasaların uyumlu hale getirilmesini ve idari önlemlerin alınmasını veya değiştirilmesini tavsiye ederler.”

Ulusal mevzuatın uluslararası standartlara uyumu konusunda UİHK'leri sahip olduğu yetkiler şunlardır¹⁰⁷⁷:

“ (b) Ulusal düzeyde yürürlükte olan yasaların, mevzuatın ve uygulamaların, insan haklarına ilişkin uluslararası belgeler ve mekanizmalarla uyumlu hale getirilmesini ve hayata geçirilmesini teşvik ederler ve sağlarlar;

(c) Bu belge ve mekanizmaların onaylanmasını veya bu sözleşmelere girmeyi teşvik ederler ve bunların hayata geçirilmesini sağlarlar;”

Danışma işlevi bakımından uluslararası standartlara uyum sağlamada en etkin model olarak danışma komitesi şeklinde kurulan UİHK'ler gösterilmektedir. Bunun yanında komisyon modelinin diğer türleri olan eşitlik komisyonu ve insan hakları kurumu modellerinde danışma komitesi modelinde olduğu kadar yaygın olmasa da bu yetki kullanılmaktadır¹⁰⁷⁸. Bu yetkinin kapsamında yetkili makamlara görüş ve tavsiyede bulunma da yer almaktadır.

Danışma işlevi ombudsmanlık modeli UİHK'lerde sınırlı olarak yer almaktadır. Ombudsmanlık modeli kurumlarda bu yetki genellikle yıllık rapor ve özel rapor sunma şeklinde kullanılmaktadır¹⁰⁷⁹. Fakat Polonya ombudsmanı uluslararası antlaşmalara taraf olma ve onaylamayı teşvik etme ve bu yönde tavsiye ve görüş

¹⁰⁷⁶ Paris Prensipleri, “Yetkileri ve Görevleri” bölümü, para 3- a/(i)

¹⁰⁷⁷ Paris Prensipleri, “Yetkileri ve Görevleri” bölümü, para 3- b,c

¹⁰⁷⁸ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 53

¹⁰⁷⁹ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 320

sunma şeklinde danışma işlevini yerine getirecek yetkilere sahiptir. Portekiz ve İspanya ombudsmanının da benzer yetkileri bulunmaktadır¹⁰⁸⁰.

Paris Prensiplerinde ifade edilen, hükümete, parlamentoya ve diğer ilgili bütün organlara, talep üzerine veya re'sen, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin konularda görüş bildirme, tavsiyelerde bulunma, öneriler ve raporlar sunma şeklindeki yetkiler ile UIHK'lerin danışma işlevi vurgulanmak istenmiştir¹⁰⁸¹.

Danışma işlevi KDK tarafından uygulamada tavsiye kararları, yıllık rapor ve özel rapor yoluyla yerine getirilmektedir. Kamu Denetçisinin ulusal politikaların oluşmasına katkı sağlayacak, TBMM'nin bilmesinde fayda gördüğü, TBMM iradesine ihtiyaç duyduğu konuları, TBMM organlarının (Dilekçe Komisyonu, İnsan Hakları İnceleme Komisyonu vs.) gündemine taşıyabilmesi¹⁰⁸² Paris Prensiplerinde yer alan danışma işlevi kapsamında değerlendirilebilir. Ayrıca Sayıştay Kanununun 45. maddesinde yer alan TBMM'nin belli konularda Sayıştay'dan denetim yapılmasını talep edebilme yetkisine benzer şekilde Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun KDK'dan inceleme yapılmasını talep edilebilmesi bu kapsamda getirilen önerilerdendir¹⁰⁸³.

Hükümete, parlamentoya ve diğer ilgili bütün organlara öneri ve tavsiyelerde bulunulabileceğine dair kabul edilen ilke uyarınca KDK'nın yasama sürecine destek verme amacıyla çalışmalar yapabilmesi ve bu yetkinin mevzuatında açıkça yer alması gerekmektedir. Bu kapsamda, yıllık raporlarda yer verilen idarenin işleyişi noktasında tespit edilen hata, eksiklik ve ihmaller TBMM tarafından dikkate alınmalı, belirlenen aksaklıkların giderilmesi yönünde gerekli çalışmalar (kanun değişikliği gibi) yapılmalıdır. TBMM düzeyinde sağlanan destek KDK'nın idarenin işleyişinde

¹⁰⁸⁰ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 54

¹⁰⁸¹ Paris Prensipleri, "Yetkileri ve Görevleri" bölümü, para 3/a

¹⁰⁸² Aktaş, s. 367

¹⁰⁸³ Aktaş, s. 367-368; Bu kapsamda dile getirilen önerilerden biri de TBMM'nin ilgili komisyonları ile KDK arasında işbirliği yapılarak başvuruların alınması aşamasında mükerrerliklerin giderilmesi yönünde bir çalışmanın yapılmasıdır. (Bir Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu Çalıştayı, Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, TBMM Basımevi, Ankara, 2017, s. 141)

aktif bir unsur olarak yer almasını kolaylaştıracaktır¹⁰⁸⁴. Bu yönüyle, saptadığı yönetsel aksaklıkları giderecek mevzuat değişikliklerini, yeni mevzuat ihtiyacını ya da reform önerilerini TBMM'ye ve ilgili mercilere iletebilmesi kurumun işlevsel olmasını sağlayacaktır¹⁰⁸⁵.

İnsan hakları alanında kamu makamları tarafından KDK'dan danışma niteliğinde görüş sorulup sorulmadığı konusunda bir bilgiye ulaşılamamıştır. Fakat kurum mevzuatında KDK'ya böyle bir yetkinin verilmediği görülmektedir. Bu bağlamda, KDK'nın mevcut sınırlı kadrosunun da oldukça geniş bir alanı kapsayan insan hakları alanında hükümete veya yasama organına düzenli rapor oluşturmaya elverişli olmadığı düşünülmektedir.

3.2.1.2. İzleme ve Raporlama İşlevi

İzleme ve raporlama işlevi, UİHK'lerin ülkedeki insan hakları mevzuatını ve insan hakları uygulamalarını izleme, mevcut olan eksikliklerden ve ihlallerden kaynaklı sorun alanlarını gerekli mercilere raporlama yetkilerini içermektedir. Raporlama işlevi kapsamında danışma işlevi ile ortak olarak yıllık rapor ve özel rapor hazırlama ve bunları ilgili kurumlarla ve kamuoyuyla paylaşma hususu büyük önem taşımaktadır¹⁰⁸⁶.

Parlamentoya yıllık raporların sunulması ve gerek görüldüğünde özel raporlar hazırlanması KDK'nın yetki ve sorumlulukları arasında yer almaktadır. Raporlama usulü Paris Prensiplerinin öngördüğü genel yetkiler kapsamında yer almaktadır. Bu raporlar parlamentonun gözetim fonksiyonunu icra etmesi ve yürütme ile ilişkilerinde kullanabileceği hazır bilgilere erişim imkânı vermesi yönüyle önemli işlev görmektedir¹⁰⁸⁷.

¹⁰⁸⁴ Aktel/Kerman/Altan/Lamba/Burhan, s. 34

¹⁰⁸⁵ Polat, s. 162

¹⁰⁸⁶ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 59

¹⁰⁸⁷ Şahin, Ramazan, s. 145

Paris Prensiplerinde yer alan “(ii) Uygun gördükleri insan hakları ihlalleri vakalarına el koyarlar; (iii) İnsan haklarının ulusal düzeydeki genel durumu ve daha özel sorunlar üzerine raporlar hazırlarlar;” maddesi her ne kadar re’sen inceleme yetkisini ifade etmekte ise de, kurumun mevzuatı açıkça bu yetkiyi vermediğinden, bu hüküm uygulamada özel rapor düzenleme yoluyla gerçekleştirilmektedir¹⁰⁸⁸.

Ulusal düzeyde yürürlükte olan yasaların, mevzuatın ve uygulamaların, insan haklarına ilişkin uluslararası belgeler ve mekanizmalarla uyumlu hale getirilmesini ve hayata geçirilmesini teşvik etme ve sağlama da Paris Prensiplerinin izleme ve raporlama işlevi arasında yer almaktadır¹⁰⁸⁹. KDK’nın Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerinin uygulanmasını izleme, devletin sunmakla yükümlü olduğu raporların hazırlanması sürecinde görüş bildirme, raporların sunulacağı uluslararası toplantılara temsilci gönderme gibi yetkileri bulunmamaktadır. Fakat KDK’nın sahip olduğu yıllık rapor ve özel rapor hazırlama yetkisi ile ülkedeki insan hakları sorunlarına yönelik tespitlerde bulunabilmesi ve farkındalık oluşturma mümkündür¹⁰⁹⁰.

3.2.1.3. Geliştirme İşlevi

Paris Prensipleri, insan haklarının korunmasını sağlamak amacıyla öngördüğü yetkilerin yanında insan haklarının geliştirilmesi amacına yönelik de birtakım yetkilere sahip olunmasını gerekli görmektedir. Bu işlevler, bilinçlendirme (farkındalık oluşturma), eğitim, araştırma ve tanıtım gibi yetkililerdir. Geliştirme işlevini oluşturan bu yetkilerin UİHK’lere verilmesinde ortak ve evrensel nitelikte bir insan hakları kültürü oluşturma amacı etkili olmuştur. Bireylerin sahip olduğu hak arama yolları hakkında bilgi sahibi olmasının sağlanması ve insan hakları konusunda farkındalık oluşturulması bu işlevin doğal bir sonucudur¹⁰⁹¹. Paris Prensiplerinde farkındalık oluşturma işlevi şu şekilde ifade edilmiştir¹⁰⁹²:

¹⁰⁸⁸ 2016 Yıllık Raporu, s. 269-272

¹⁰⁸⁹ Paris Prensipleri, “Yetkileri ve Görevleri” bölümü, para 3/b

¹⁰⁹⁰ Bkz. 2013 Yıllık Raporu, s. 86-90

¹⁰⁹¹ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 61

¹⁰⁹² Paris Prensipleri, “Yetkileri ve Görevleri” bölümü, para 3/g

“İnsan haklarını ve ayrımcılığı –özellikle de ırk ayrımcılığına- karşı mücadeleyi, bilgilendirme ve eğitim yoluyla kamuoyunu duyarlı hale getirerek ve bütün kitle iletişim araçlarına başvurarak tanıtırlar.”

UİHK’lerin genel yetki kapsamında sahip olması öngörülen yetkilerden biri de eğitici faaliyetlerde bulunma yetkisidir. Eğitim faaliyetleri, özellikle yeni demokrasi hareketlerinin ortaya çıkmasından sonraya denk gelen dönemde önem verilen bir konu olmuştur. Vatandaşlara insan hakları konusunda bilgi verilmesi ve idarecilere insan hakları konusunda uymakla yükümlü oldukları kuralların hatırlatılması, eğitim ve farkındalık oluşturma gibi kavramların daha sık kullanılmasını sağlamıştır¹⁰⁹³.

Ombudsmanlık kurumlarının eğitici fonksiyon üstlenmeleri genellikle yeni demokrasilerde kurulan kurumlarda gerçekleşmektedir. Bu fonksiyon bireylere kamu yönetimi karşısında sahip oldukları haklar konusunda bilgilendirme ve yönetime katılmaya cesaretlendirme misyonunu bünyesinde taşımaktadır¹⁰⁹⁴. KDK mevzuatında, Paris Prensiplerinde ulusal kurumlar açısından zorunlu olarak görülen temel işlevlere yer verilmemekte, sadece Paris Prensiplerinde ihtiyari olarak kabul edilen bireysel başvuru ile ilgili konulara yer verilmektedir. Bu kapsamda daha çok komisyon modeli UİHK’ler için öngörülen “Danışma”, “izleme ve raporlama”, “bilinçlendirme, eğitim, araştırma ve tanıtım”, “geliştirme” ve “işbirliği” işlevleri ombudsman modeli bir kurum olan KDK’nın ana eksenini oluşturmamaktadır. Fakat kurum uygulama yoluyla bu işlevlerin bazılarını yerine getirdiği görülmektedir. Bazı yetkilerin yasal mevzuatta yer almasa bile bir UİHK’lerin doğal hakkı olduğu kabul edildiğinden, açık yetkilendirme bulunmasa da kurumlara verilen insan haklarını koruma ve geliştirme yetkisi içinde değerlendirilerek kullanılmaktadır¹⁰⁹⁵. Bundan hareketle, KDK da bu yetkilerin birçoğunu kendi inisiyatifi ile genel yetkileri çerçevesinde kullanmaktadır.

Eğitim faaliyetlerinde bulunma yetkisiyle hem toplumu oluşturulan fertlerin hem de kamu görevlilerinin eğitimi kastedilmektedir. Çünkü insan hakları uygulayıcılarının

¹⁰⁹³ Sezen, s. 80

¹⁰⁹⁴ Akıncı, s. 281

¹⁰⁹⁵ Eren, s. 364

eğitimi sayesinde uygulamalardaki yanlışlıkların düzeltilmesi hedeflenmektedir. Paris Prensiplerinde UİHK'lerin eğitici işlevi "İnsan hakları eğitimi-öğretimi ve araştırma programlarının geliştirilmesi için (ilgili kuruluşlarla) işbirliği yaparlar ve bu programların okul, üniversite ve meslek çevrelerinde uygulanmasına katılırlar." şeklinde ifade edilmiştir. Geliştirme işlevi kapsamında bir diğer önemli yetki UİHK'lerin görüş ve tavsiyelerini doğrudan veya basın aracılığıyla kamuoyuna iletebilmesidir¹⁰⁹⁶. Tanıtım yetkisi olarak adlandırılan bu yetki ile halkın UİHK'lere nasıl ulaşabilecekleri ve UİHK'lerin ne gibi faaliyetlerde bulunduğu hususunda bilgi sahibi olmaları sağlanmaktadır.

Geliştirme işlevi genellikle ombudsman modeli UİHK'lerde komisyon modeline göre daha zayıf kalmaktadır. Ombudsmanlık kurumlarının insan haklarını koruma işlevi ön plana çıktığından, geliştirme işlevi daha çok komisyon modeli UİHK'lerde görülmektedir. Bir toplumda insan haklarına saygı kültürünün yerleşebilmesi, insan hakları hakkında bilincin yerleşmiş olmasına bağlıdır. Bu bilincin yerleşmesi de insan hakları eğitimi ile olanaklıdır¹⁰⁹⁷. Bu nedenle Paris Prensiplerinde insan haklarının geliştirilmesi için gerekli olan bilinçlendirme, eğitim ve tanıtım gibi işlevlere özel önem verilmektedir. Bu bakımdan ombudsmanın eğitici işlevini, kitle iletişim araçlarını kullanarak, tanıtımlar yaparak, denetim gezileri yaparak ve hazırlanan raporları kamuoyuna duyurarak yerine getirdiği söylenebilir¹⁰⁹⁸.

İnsan haklarının korunması alanındaki temel sorun mevzuattan kaynaklı eksiklikler değil mevzuatın uygulanmasından doğan eksiklikler olduğundan, vatandaşların hukuken kendilerine tanınan haklardan haberdar olmamaları, bu hakların hangi mekanizmalar eliyle korunduğunu bilmemeleri ya da bu hakları kullanma konusunda isteksiz veya inançsız olmaları haklar kültürünün topluma yerleşmesini gerekli kılmakta, bunun için toplumun farklı kesimlerinin bilgilendirilmeleri ve eğitilmeleri için sahip olduğ u eğitici işlevi nedeniyle ombudsmana büyük iş düşmektedir¹⁰⁹⁹.

¹⁰⁹⁶ Paris Prensipleri, "İşleyiş Biçimleri" bölümü c maddesi

¹⁰⁹⁷ Açık, s. 167;

¹⁰⁹⁸ Süler, s. 162; KDK, Facebook, Twitter, Youtube ve Instagram gibi sosyal medya araçlarını kullanarak Kurumun tanıtımını ve tanınırlığını artırmayı amaçlamaktadır. (2016 Yıllık Raporu, s. 51)

¹⁰⁹⁹ Erhürman, İnsan Haklarını Koruma Mekanizması, s. 343

“Bilinçlendirme, eğitim, araştırma ve tanıtım” yetkisi kapsamında KDK’nın kamu görevlilerinin eğitimi, idarelerin verimli işlemesi için önerileri içeren kılavuzların hazırlanarak ilgili kurumlara dağıtılması gibi yöntemler geliştirilebileceği gibi, TİHEK başta olmak üzere insan haklarının geliştirilmesi işlevini üstlenen kurumlara işbirliği sağlanması, koordinasyon toplantıları, ortak eğitim ve bilinçlendirme çalışmaları yapılması geliştirme fonksiyonunun daha etkili kullanılmasını sağlayabilir.

Bunun yanında, bir toplumda insan haklarının etkin bir şekilde korunabilmesi için, hakların öneminin halk tarafından anlaşılması ve toplumsal bilincin oluşumu büyük önem taşımaktadır¹¹⁰⁰. Bunu sağlamada insan hakları ihlalinde taraf olmayan, konusunda uzmanlaşmış sivil toplum kuruluşları kadar UİHK’ler de önemli bir potansiyele sahiptir.

Bu yönde 2014 yılı AB İlerleme Raporu’nda “Kamu Denetçiliği Kurumunun çalışmaları vatandaşların temel haklar konusunda farkındalığının artmasına katkı sağlamıştır. ... Kurumun, proaktif şekilde farkındalık artırma çalışmalarına katkıda bulunması ve sivil toplumun Kuruma duyduğu güveni pekiştirmeye devam etmesi gerekmektedir.” ifadelerine yer verilerek geliştirme işlevine yönelik beklentiler ortaya konmuştur¹¹⁰¹.

KDK’nın bilinçlendirme ve eğitim konusunda faaliyet gösterecek potansiyele sahip olmasına rağmen mevzuat bakımından böyle bir yetki KDK’ya verilmemiştir. Buna rağmen uygulamada, çeşitli ombudsmanlık kurumlarıyla karşılıklı ilişkiler geliştirilmekte ve ortak çalışmalar yapılmakta, gerek mevzuat gerekse uygulama yönünden gerekli iyileştirmelerin yapılması konusunda hazırlıklar yapılmaktadır. Çocuk ombudsmanlık birimi olarak çeşitli pilot okullarda çocuk haklarının korunması amacıyla çalışma hazırlıkları yapılmakta ve fiilen üniversitelerde konferans ve

¹¹⁰⁰ Açık, s. 18

¹¹⁰¹ 2014 yılı AB İlerleme Raporu, s. 11

seminerler verilmekte, kurumun tanıtımı ve insan hakları konusunda gerek öğrencilerin gerek akademisyenlerin bilinçlendirilmesi sağlanmaktadır¹¹⁰².

“Tanıtım ve Farkındalık Geliştirme Eksenini” başlığı altında KDK’nın Stratejik Planı’nda konferans, panel, çalıştay vb. organizasyonlar düzenleneceği, tüm paydaşlarla işbirliği içinde olunacağı; kadınlar, çocuklar, yabancılar, engelliler, kamu kurumları ve medya gibi tüm paydaşlara Kurumun yaptığı çalışmaların ve verdiği kararların önemini aktarılacağı ve farkındalık oluşturmak amacıyla iletişim stratejisi geliştirileceği; sivil toplum kuruluşları ve medya ile yakın bir işbirliği kurarak kararlarının daha çok ses getirmesinin sağlanacağı ifade edilmektedir¹¹⁰³. Stratejik Plan’da kullanılan bu ifadelerden KDK’nın kendisine farkındalık oluşturma misyonu yüklediği anlaşılmaktadır.

KDK tarafından birey, birey grupları, sivil toplum kuruluşları, meslek örgütleri, medya ve üniversiteler doğal iş ortağı olarak görülmekte, bu paydaşların karar alma süreçlerine katılımı hususunun kilit önem arz ettiği ifade edilmektedir. Özellikle şikâyet başvurularının çözüme kavuşturulması noktasında bu oluşumlar ile temasa geçilerek sivil toplumun bilgi, deneyim ve çözüm üretme kapasitesinden faydalanma amacıyla karşılıklı görüş alışverişine önem verilmektedir¹¹⁰⁴. Durum değerlendirmeleri yapmak için uluslararası ombudsmanlık kurumları ile ortak çalışmalar yapılarak geliştirilme işlevi sağlanmaya çalışılmaktadır. Ayrıca, yapılan sempozyumlar ile akademisyenlerin ve insan hakları konusuna önem veren birimlerin görüşlerini ifade etmeleri ve bu yolla farkındalık oluşturulması amaçlanmaktadır¹¹⁰⁵. Toplumsal olarak dezavantajlı konumda olan engelli, çocuk, kadın alanında çalışmakta olan STK’larla karşılıklı eğitim faaliyetlerinde bulunmakta, bu yönüyle de toplumun haklar konusunda bilinçlendirilmesi için gerekli girişimlerde bulunmaktadır.

¹¹⁰² 2014 Yıllık Raporu, s. 45-46

¹¹⁰³ KDK 2017-2021 Stratejik Plan, s. 57, s. 62

¹¹⁰⁴ 2016 Yıllık Raporu, s. 107

¹¹⁰⁵ 2014 Yıllık Raporu, s. 76

Ombudsmanların kullanabileceği en etkili yollardan biri de medya olduğundan ombudsman, kendi rolü, yetkileri ve faaliyetleri hakkında halka ve kamu kurumlarına kendini açıklama fırsatını değerlendirmelidir¹¹⁰⁶. Yasal düzenleme ile iletişim araçlarının etkin bir şekilde kullanılması için hüküm sevk edilmesi halinde kamu spotları haricinde daha geniş bir şekilde kamuoyunu bilinçlendirme çalışmalarıyla mesafe kat edilebilecektir. Bunun haricinde bu işlevin yerine getirilebilmesi için, her türlü medya araçlarından yararlanılması, toplumdaki özel grupları kapsayan eğitim programları yürütülmesi, bu amaçla kitapçık, broşür gibi eğitim materyalleri hazırlanması, araştırma, inceleme ve anket verilerine dayalı projeler yürütülmesi gibi yöntemler izlenmesi mümkündür¹¹⁰⁷.

3.2.1.4. İşbirliği İşlevi

ÜİHK'lerin sahip olduğu genel yetkilerden biri de insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konularında faaliyet gösteren tüm kurumlarla işbirliği yapabilmesidir. Bu yetki geliştirme işlevi ile birlikte düşünülmesi gereken bir yetkidir¹¹⁰⁸. Bu işbirliği sayesinde ÜİHK'lerin insan hakları konusunda faaliyet gösteren paydaşları ile bir araya gelmesi sağlanacağından, daha etkili çalışmaların yapılması ve tecrübe paylaşımında bulunulması mümkün olacaktır.

Bilgi, deneyim ve örnek uygulamaların paylaşılması açısından ÜİHK'lerin işbirliği yapacağı iki paydaşı vardır. Bunlardan birincisi, sivil toplum örgütleri iken, ikincisi ulusal ve uluslararası kuruluşlardır. Sivil toplum örgütleri, halkı temsil etme özelliği ve devlet dışı aktör olması dolayısıyla işbirliğinde en uygun ortak olma sıfatına sahiptir¹¹⁰⁹. Paris Prensiplerinde STK'larla işbirliği, "insan haklarının geliştirilmesi ve korunması, ekonomik ve sosyal gelişme, ırkçılığa karşı mücadele, (çocuklar, yabancı işçiler, sığınmacılar, bedensel ve zihinsel özürlüler gibi) güçsüz grupların korunması

¹¹⁰⁶ Sobacı/Köseoğlu, s. 31

¹¹⁰⁷ Açık, s. 170

¹¹⁰⁸ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s 65

¹¹⁰⁹ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s 66

için çalışan veya uzmanlaşmış alanlara yönelen sivil toplum kuruluşlarıyla ilişkilerini geliştirme” şeklinde ifade edilmektedir¹¹¹⁰.

İşbirliği yetkisi kapsamında önemli bir paydaş olarak görülen ulusal kuruluşlar; hükümet organları, yargı kurumları ve medyadan oluşmaktadır. İspanya’da kamu kurumlarının yöneticilerinin ombudsmanla işbirliği yapması anayasal hükümlerle zorunlu hale getirilmiştir. Ancak bahsedilen işbirliği Halkın Savunucusu tarafından verilen kararlara uyulmasını sağlamaya yönelik değil, ombudsman tarafından istenen bilgi ve belgelerin zamanında verilmesini sağlamaya yöneliktir¹¹¹¹.

Uluslararası kuruluşlardan kasıt ise, başta BM ve organları olmak üzere ilgili uluslararası ve bölgesel kuruluşlardır¹¹¹². İkinci paydaş olarak görülen ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yetkisi Paris Prensiplerinde şu şekilde yer almaktadır:

“Birleşmiş Milletler Teşkilatı ve bütün alt kuruluşlarıyla, bölgesel kuruluşlarla ve diğer ülkelerin insan haklarını geliştirme ve koruma konusunda yetkili ulusal kuruluşlarıyla işbirliği yaparlar”¹¹¹³

...

“Yargı gücü olsun-olmasın insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla yükümlü diğer organlarla (özellikle de ombudsman, arabulucu ve buna benzer organlarla) karşılıklı olarak danışma ilişkileri sürdürülmelidir”¹¹¹⁴

Paris Prensiplerinde UİHK’lere, BM ve bütün alt kuruluşlarıyla, bölgesel kuruluşlarla ve diğer ülkelerin insan haklarını geliştirme ve koruma konusunda yetkili ulusal kuruluşlarıyla işbirliği yapmaları konusunda sorumluluk yüklenmiştir¹¹¹⁵. Ayrıca, UİHK’lerden yargı gücü olsun-olmasın insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla

¹¹¹⁰ Paris Prensipleri, “İşleyiş Biçimleri” bölümü g maddesi

¹¹¹¹ COMAS-MATA MIRA, Carmen Ulusal İnsan Hakları Kurumları (İyi Uygulama Örnekleri ve Deneyim Paylaşımı) Uluslararası Konferansı, s. 26

¹¹¹² Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 66-67

¹¹¹³ Paris Prensipleri “Yetkileri ve Görevleri”, md. 3/e

¹¹¹⁴ Paris Prensipleri “İşleyiş Biçimleri” f maddesi

¹¹¹⁵ Paris Prensipleri, “Yetkileri ve Görevleri” bölümü, para 3/e

yükümlü ombudsman, arabulucu ve bunun gibi organlarla karşılıklı olarak danışma ilişkisi sürdürmesi istenmektedir¹¹¹⁶.

Sivil toplum örgütlerinin, insan hakları ihlallerini saptama, ulusal ve uluslararası düzeyde kamuoyunu bilgilendirme, hakları ihlal edilen kişilerin ulusal ve uluslararası organlara başvurusunda yardımcı olma, insan hakları konularında inceleme yapma, yayın, duyuru yapabilme, ulusal ve uluslararası düzeyde bilimsel toplantılar düzenleyebilme, insan hakları konusunda duyarlılığı artırma, uluslararası örgütlerle iletişim sağlama gibi işlevleri bulunmaktadır¹¹¹⁷. Paris Prensipleri, sivil toplumu UİHK'ler için önemli bir paydaş olarak gördüğünden, UİHK'lerin yürütme organı ve sivil toplum örgütleri ile iyi ilişkilerde bulunması fakat bağımsız kimliğini zedelemekten bunlara karşı kendisini tanımlaması ve koruması gerekmektedir. UİHK'lerin bağımsız ve uzman bir kurum kimliği hükümetten bağımsız olmak kadar sivil toplum baskısından da bağımsız olmasını gerektirmektedir¹¹¹⁸.

UİHK'lerin sivil toplumla ilişkisi değişkenlik göstermekle birlikte; kurumda ve tematik komitelerde sivil toplumunun temsil edilmesi, danışma toplantıları düzenlenmesi, kurumda irtibat noktası ve birimi belirlenmesi ve sivil toplum örgütleri ile mutabakat belgesi imzalanması şeklinde ilişkiler geliştirdikleri görülmektedir¹¹¹⁹.

KDK, ulusal kuruluşlarla işbirliği işlevini uygulamada kullanmasına karşın mevzuatında böyle bir yetkiye yer verilmemiştir¹¹²⁰. Ayrıca KDK'nın işbirliğine yakın olduğu kurum tarafından hazırlanan yıllık raporlardan anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda, insan hakları alanında çalışmalar yapan kurumlarla KDK arasında

¹¹¹⁶ Paris Prensipleri, "İşleyiş Biçimleri" bölümü f maddesi

¹¹¹⁷ Aliefendioğlu, Yılmaz, İnsan Hakları ve Sivil Toplum Örgütleri, <http://www.abchukuk.com/makale/makale25.html>

¹¹¹⁸ Field, Melanie, Ulusal İnsan Hakları Kurumları (İyi Uygulama Örnekleri ve Deneyim Paylaşımı) Uluslararası Konferansı, s. 32

¹¹¹⁹ Açık, s. 178

¹¹²⁰ "2013-2015 yılları arasında imzalanan protokoller çerçevesinde Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF) Türkiye Temsilciliği tarafından yürütülen Çocuk Hakları ve Çocuklar için Adalet Projesi'nin uygulamasında; TBMM Çocuk Hakları İzleme Komitesi, İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Türkiye Barolar Birliği, bakanlıklar, STK'lar ve üniversitelerle birlikte proje paydaşı olarak yer almıştır." 2016 Yıllık Raporu, s. 57; İşbirliği işlevi olarak değerlendirilebilecek diğer faaliyetler için bkz. 2016 Yıllık Raporu, s. 58-64; 2013 Yıllık Raporu, s. 219

işbirliğinin kurumsallaşması için kurumların TBMM öncülüğünde bir araya getirilerek Türkiye'nin insan hakları alanında karşı karşıya olduğu sorunlarının masaya yatırılması, kolektif akılla bir çözüm önerisi ya da eylem planının oluşturulması, akademik çalışma yapanlardan ve STK'lardan da bu süreçte destek alınması gerekliliği ifade edilmiştir¹¹²¹. KDK tarafından sivil toplum kuruluşlarının kurum faaliyetlerinin şekillenmesinde etkili olduğu bir gerçektir. Bu kapsamda STK'larla ilişkiler bağlamında STK'ların da aktif bir şekilde yer aldığı çalıştaylar düzenlenmekte ve STK duyarlılığının kurum faaliyetlerine yansması sağlanmaktadır.

TİHEK Kanununun 22. Maddesinde TİHEK'in "Ayrımcılık yasağıyla ilgili konularda sorunları ve çözüm önerilerini tartışmak ve bu konularda bilgi ve görüş alışverişinde bulunmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, sendikalar, sosyal ve mesleki kuruluşlar, yükseköğretim kurumları, basın ve yayın kuruluşları, araştırmacılar ve ilgili diğer kişi, kurum ve kuruluşların katılımıyla" istişare komisyonu oluşturulacağı ve istişare toplantılarının yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu hükümler Paris Prensiplerinde yer verilen işbirliği işlevi somutlaştırılmıştır. TİHK tarafından düzenlenen 19/06/2014 tarihli istişare toplantısına KDK tarafından katılım sağlanmış ve karşılıklı görev alışverişinde bulunulmuştur¹¹²². Bu toplantı iki kurum arasındaki işbirliğini göstermesi bakımından önemlidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun mevzuatında Paris Prensipleri tarafından aranan ulusal kuruluşlarla işbirliği işlevine yer verilmemişse de uluslararası işbirliği işlevine KDK Yönetmeliğinde açıkça yer verilmiştir. Kurumun görev alanıyla ilgili olarak uluslararası işbirliğine ilişkin çalışmaları yürütmek başdenetçinin görevleri arasında sayılmış¹¹²³; uluslararası kuruluşlara üye olma, bu kuruluşlarla ortak çalışmalar yaparak gerektiğinde uluslararası kuruluşlar ve bunların temsilcilikleriyle ortaklaşa projeler yürütebilme kurumun yetkileri arasında sayılmıştır¹¹²⁴.

¹¹²¹ 2016 Yıllık Raporu, s. 320

¹¹²² <http://www.tihk.gov.tr/tr/Faaliyetler#collapseOne>, Erişim Tarihi: 03/04/2017

¹¹²³ KDK Yönetmeliği, md. 40/1-s

¹¹²⁴ KDK Yönetmeliği, md. 50

Bölgesel ağlar aracılığıyla farklı ülkelerdeki UİHK'lerin birbirleriyle etkileşimde bulunmaları sağlanarak insan haklarının geliştirilmesi fonksiyonuna katkıda bulunmaktadır. Bu bağlamda, uluslararası arenada ombudsmanlık kurumlarının deneyimlerinin paylaşıldığı, ortak eğitimlerin yapıldığı, dünya çapından ombudsmanların katıldığı çatı kuruluşlar oluşturulmuştur. Avrupa Ombudsmanlar Ağı (The European Network of Ombudsmen), Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü (International Ombudsman Institute - IOI), Çocuk Ombudsmanları Ağı (ENOC), Frankofon Ombudsmanlar ve Arabulucular (AOMF) gibi oluşumlar bu özellikleri taşımaktadır¹¹²⁵. Bu birlikler uluslararası bir ombudsman olarak nitelendirilememekle birlikte, işlev olarak ortak bir deneyim paylaşımı ağı özelliği taşıyan platformlardır. Bu tür kuruluşların yayılması, ombudsmanın uluslararasılaşma yolunda ilerlediği şeklinde yorumlanmaktadır¹¹²⁶.

Uluslararası işbirliğini geliştirme kapsamında KDK tarafından uluslararası ağlardan, Avrupa Ombudsmanlar Ağı, Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü, Avrupa Ombudsman Enstitüsü, Batı Balkanlar Bölgesel Ombudsmanlık Kurumları Ağı ve İslam İşbirliği Teşkilatı Üye Devletleri Ombudsmanlık Kurumları Birliği'ne üye olarak çalışmalarını takip edilmekte ve aylık bazda raporlar hazırlanmaktadır. Bunun yanında deneyim paylaşımı ağlara üye olmanın yanında diğer işbirliği faaliyetlerine de önem verilmektedir. 2015 yılında İran ve Ukrayna Ombudsmanlık Kurumları ile imzalanan protokoller, 2016 yılında "Orta Asya Ulusal İnsan Hakları Kurumları Bölgesel İstişare Konferansı" çerçevesinde İstanbul'da Kırgızistan Ombudsmanı ile imzalanan ikili işbirliği anlaşması bu kapsamda zikredilecek işbirliği faaliyetleridir¹¹²⁷.

Uluslararası, bölgesel ve diğer ülke UİHK'leri ile işbirliği kadar uluslararası insan hakları mekanizmaları ile işbirliği de Paris Prensiplerinde yer verilen konulardandır. BM organları UİHK'lerle teknik yardım ve eğitimi içine alan etkinliklere önem verdiği için ulusal kurumlar ağlarına katılım konusu UİHK'lerin bağımsızlığını ve

¹¹²⁵ Ribó, s. 112

¹¹²⁶ Erdinç, s. 36

¹¹²⁷ 2016 Yıllık Raporu, s. 77-79; 2014 yılı AB İlerleme Raporu, s. 11

etkinliğini güçlendirmede önemli bir işlev görmektedir¹¹²⁸. BM Kalkınma Programı işbirliği ile 2015 Mart ayından itibaren “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi”nin hayata geçirilmesi BM tarafından işbirliği işlevi kapsamında KDK’ya önem verdiğini göstermektedir¹¹²⁹.

3.2.2. Özel Yetki Bakımından Değerlendirme

BM İşkenceye Karşı Sözleşme ve Seçmeli Protokol (OPCAT)¹¹³⁰ ile devletlere işkencenin kesin bir biçimde önüne geçilebilmesi için işkenceyi önleme, işkence failini cezalandırma ve oluşan zararın tazmini yükümlülüğünü getirilmiştir. Bu kapsamda Sözleşme’ye ek olarak 2002 yılında BM Genel Kurulu tarafından kabul edilen ve 2006 yılında yürürlüğe giren Seçmeli Protokol ile ise özel bir yetkilendirme yapılarak ulusal kurumların “Ulusal Önleyici Mekanizma” (National Preventive Mechanism - NPM) işlevi görmesi sağlanarak, düzenli bir ziyaret sistemi uygulamasının hayata geçirilmesi öngörülmüştür. Bu düzenleme ile işkence konusunda düzenlenmiş diğer sözleşmelerden farklı olarak ihlal öncesi aşamada etkin olunacak bir önleyici mekanizma oluşturulması hedeflenmiş, cezaevleri, karakollar, mahkûm koğuşları, nakil araçları, çocuk ve yaşlı bakım evleri, psikiyatrik kurumlar, göçmen veya sığınmacı merkezleri gibi alıkonma yerlerinin bağımsız, uzman, bilimsel kurullar tarafından habersiz biçimde ziyaret edilmesi sistemi benimsenmiştir¹¹³¹.

Protokol’de uluslararası ve ulusal düzeyde olmak üzere ikili bir ziyaret mekanizması oluşturulması önerildiğinden, uluslararası düzeyde “İşkenceyi Önleme Alt Komitesi”, taraf devletlerin alıkonulma merkezlerine habersiz ziyaretler gerçekleştirilmesi, devletlere ve ulusal önleme mekanizmalarına danışmanlık ve destek sunulması,

¹¹²⁸ Açık, s. 187

¹¹²⁹ Projenin 3 ana hedefi olarak; Kurumun kapasitesinin geliştirilmesi, görev ve işleyişi hakkında farkındalığın artırılması ve Avrupa’daki diğer Ombudsmanlık Kurumlarıyla ikili ilişkilerin ve bilgi paylaşımının artırılması gösterilmektedir. (2016 Yıllık Raporu, s. 55)

¹¹³⁰ “İşkence Ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı BM Sözleşmesine Ek İhtiyari Protokol” (OPCAT - Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)

¹¹³¹ Ziyaret yetkisi ile toplumda dezavantajlı olarak görülen kesimlerin haklarının güvence altına alınması amaçlanmaktadır. (Bkz. Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 57)

uluslararası, bölgesel ve ulusal kurumlarla işbirliği yapılması gibi görevlerle donatılmıştır. Oluşturulacak ulusal önleme mekanizmasının ise uluslararası mekanizmanın tamamlayıcısı olması düşünülmüştür. Protokol uyarınca taraf devletlerin uluslararası ve ulusal önleme mekanizmaları tarafından özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin alıkonuldukları merkezlere yapılacak ziyaretlere izin verilmesi vermesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu yetki haberli ve düzenli kullanılabilirdiği gibi habersiz ve izinsiz olarak da kullanılabilir¹¹³².

UİHK'lerin üstlenmesi öngörülen yetkilerden biri de, "işkence ve diğer zalimane, insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele ya da cezalandırmayı engellemek için hürriyetinden yoksun kimselerden gelen talep ve şikâyetleri kabul etmek ve kötü koşulları değiştirmeye yönelik tavsiyelerde bulunmak amacıyla özgürlükten yoksun olanların mekânlarını ziyaret etmek"tir. OPCAT ile bağımsız organlar tarafından gözaltı ve tutuklarına düzenli bir ziyaret sistemi öngörülmektedir¹¹³³. "Ulusal Önleyici Mekanizma" yetkisine Paris Prensiplerinde yer verilmediğinden bu yetki Paris Prensipleri açısından özel yetki olarak kabul edilmektedir.

BM İşkenceye Karşı Sözleşmenin Ek Protokolü ve BM Engellilerin Hakları sözleşmesine taraf ülkeler bakımından UİHK ve önleyici mekanizma oluşturma sözleşmesel bir yükümlülük olarak görülmektedir¹¹³⁴. Uluslararası sözleşmelerde yer verilen bu yetki, sözleşmelerde Paris Prensiplerine de atıf yapılması sebebiyle önem taşımaktadır. "Ulusal Önleyici Mekanizma" yetkisi genellikle komisyon modeli UİHK'lere verilmekteyse de, bu yetkiye sahip ombudsman modeli UİHKlerin sayısı azımsanmayacak kadar çoktur. Örneğin, Avusturya, Danimarka Yunanistan, Yeni Zelanda Polonya Portekiz ve İsveç gibi ülkelerde "Ulusal Önleyici Mekanizma" yetkisi ombudsmanlık kurumlarına verilmiştir¹¹³⁵.

¹¹³² Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 388-391

¹¹³³ Açık, s. 150

¹¹³⁴ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 102, s. 380

¹¹³⁵ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 58. Ülkelere göre "Ulusal Önleyici Mekanizma" yetkisine sahip UİHK'ler hakkında daha geniş bilgi için bkz.

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/NationalPreventiveMechanisms.aspx>, Erişim Tarihi: 21/12/2016; Ulusal önleyici mekanizma hakkında geniş bilgi için bkz.

http://www.apt.ch/content/files_res/opcat-nhris-ombudspersons-as-npms-en.pdf, Erişim Tarihi: 29/10/2016

“Ulusal Önleyici Mekanizma” yetkisi dünya genelinde ağırlıklı olarak komisyon modeli ulusal kurumlara, istisnai olarak da ombudsman modeli kurumlara verilmektedir. İspanya, Polonya, Slovenya, Danimarka, Azerbeycan, Arnavutluk gibi ülkelerde ombudsmanlık kurumları işkenceyi önleme konusunda tek yetkili kurum olarak yetkilendirilmiştir¹¹³⁶. Bununla birlikte bir ülkede birden fazla UİHK’ten birinin “Ulusal Önleyici Mekanizma” yetkisi kapsamında; bir diğersinin şikayet başvurusu kapsamında ziyaret yetkisini kullandığında yetki çatışmasının ortaya çıkması muhtemeldir. Bu nedenle UİHK’ler arasında işbirliğinin sağlanması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır¹¹³⁷.

“BM İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele ya da Cezaya Karşı Sözleşme”nin Seçmeli Protokolü Türkiye tarafından 2005 yılında imzalanmış, Seçmeli Protokolün onaylanmasına dair 6167 sayılı Kanun, 12 Mart 2011 tarihinde yürürlüğe girmiştir¹¹³⁸. Türkiye tarafından İşkenceyi Önleme Alt Komitesi’nin alıkonulma merkezlerine düzenli ve habersiz ziyaret yetkisini tanıma ve en geç bir yıl içinde Seçmeli Protokol’e uygun bir ulusal önleme mekanizması kurma yükümlülüğü altına girdiğinden Seçmeli Protokol’de öngörülen işlevleri yerine getirmek üzere 28 Ocak 2014 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Bakanlar Kurulu kararı ile TİHK “Ulusal Önleyici Mekanizma” olarak belirlenmiştir¹¹³⁹. Fakat 6701 sayılı Kanun ile bu kurum Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumuna dönüştürülmüş ve ek protokolde yer alan “Ulusal Önleyici Mekanizma” yetkisi TİHEK’e verilmiştir¹¹⁴⁰. 6328 sayılı Kanunla Kamu Denetçiliği Kurumu’na idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet başvurusu alma yetkisi verilmiş, fakat “Ulusal Önleyici Mekanizma” yetkisi verilmemiştir. KDK’ya bu yetkinin verilmemesinde, insan hakları konusunda çoklu kurumsal model benimsenmiş olmasının etkili olduğu düşünülmektedir.

¹¹³⁶ İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, s.17; Bustamante, s. 36; Eşsiz, para 334

¹¹³⁷ Buckland, Ben, Ulusal İnsan Hakları Kurumları (İyi Uygulama Örnekleri ve Deneyim Paylaşımı) Uluslararası Konferansı, s. 99

¹¹³⁸ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110705M1-17.htm>, Erişim Tarihi: 29/10/2016; Daha geniş bilgi için bkz. <http://www.tihv.org.tr/wp-content/uploads/2015/04/81-Ulusal-%C3%96nleme-Mekanizmalar%C4%B1.pdf>, Erişim Tarihi: 29/10/2016

¹¹³⁹ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/01/20140128-4.htm>, Erişim Tarihi: 3/7/2017

¹¹⁴⁰ TİHEK Kanunu, md. 1

3.2.3. Seçimlik Yetki Bakımından Değerlendirme

Paris Prensiplerinde her ÜİHK'in sahip olması öngörülen genel yetkilerden başka, ÜİHK'lerin yasal mevzuatında yer verildiği ölçüde sahip olabileceği seçimlik yetkiler de öngörülmüştür. Bu kapsamda, bireysel şikâyetleri inceleme yetkisi ve yargısal süreçlere katılma yetkisi seçimlik yetki olarak düzenlenmiştir. Bu yetkiler seçimlik olarak nitelendirildiğinden bir ÜİHK'te bulunması zorunlu işlevler değildir. Diğer görevlerle kıyaslandığında yarı-yargısal (quasi-judicial) nitelik arz eden bu yetkiler ikincil önemde görülmektedir¹¹⁴¹.

Söz konusu yetkiler için “yarı yargısal” ifadesinin kullanılması, ÜİHK'lerin yargı makamı, işlemlerinin ise yargısal işlem olduğu şeklinde yorumlanmamalıdır. ÜİHK'lere yarı yargısal nitelik katan özellik sahip olunan yetkilerin içeriğinin yargısal özellikler taşımasıdır. Şikâyet başvurusu alma yetkisi ile inceleme sonucunda tavsiye niteliğinde karar verilmesi yargısal makamlar tarafından tesis edilen işlemlerle benzerlik taşıması yönünden; yargısal süreçlere katılma yetkisi ise ÜİHK'lerin yargılama süreçlerinde yer alması yönünden yargısal yetkilerle benzerlik göstermektedir. ÜİHK'ler tarafından verilen kararların yargısal nitelik taşıması verilen kararların bağlayıcı olmaması ve genellikle tavsiye niteliğinde olmasıyla ilgilidir¹¹⁴². Bunun yanında ombudsman modeli dışındaki ÜİHK'lere sahip bazı ülkelerde ulusal kurumlara bağlayıcı karar alma yetkisi verildiği görülmektedir¹¹⁴³.

3.2.3.1. Şikâyetleri inceleme yetkisi yönünden değerlendirme

Paris Prensiplerinde yer alan genel ilkelere ek olarak kabul edilen yarı yargısal yetkilerden olan şikâyet başvurusu alma yetkisi genellikle ombudsman modeli ÜİHK'ler için öngörülmektedir. Ancak UKK Alt Komitesi tarafından Almanya Ulusal İnsan Hakları Kurumu gibi komisyon modeli ulusal kurumlara, yetkilerin şikâyet

¹¹⁴¹ Pohjolainen, s. 4

¹¹⁴² Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 69

¹¹⁴³ Baykal, s. 106

incelemesini kapsayacak şekilde genişletilmesi önerisinde bulunulmuştur. Bu öneri her ne kadar seçimlik bir hatırlatma niteliği taşısa da, en iyi uygulama örneği oluşturma amacı taşımaktadır¹¹⁴⁴. Ombudsmanlık modeli UİHK'leri komisyon modeli kurumlardan ayıran başlıca fark şikâyet başvurusu alma yetkisi olduğundan bu kurumların araştırma ve incelemelerini yaparken daha geniş yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Şikâyetleri alırken, incelerken, sonuçlandırırken kullanılan yöntemler bakımından da farklılaşan bu modelin sahip olduğu yarı yargısal yetkiler kurumların etkili olmalarını ve sonuç odaklı hareket edebilmelerini sağlamaktadır.

Paris Prensiplerinde bu yetki şu şekilde ifade edilmektedir¹¹⁴⁵:

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

- (a) Uzlaştırma yoluyla veya yasaların belirlediği sınırlar içinde bağlayıcı kararlarla, ya da, gerekli görüldüğü takdirde, gizlilik içinde dostane çözümler arama;
- (b) Başvuru sahibini hakları konusunda, özellikle de kendisi için açık olan yollar hakkında bilgilendirme ve onun bu yollara ulaşmasını kolaylaştırma;
- (c) Şikâyetleri ve başvuruları kabul etme veya yasayla belirlenmiş sınırlar içinde yetkili diğer mercilere aktarma;
- (d) Yetkili mercilere tavsiyelerde bulunma, özellikle de başvuru sahiplerinin haklarını elde etmelerini engelleyen yasa, tüzük ve idari uygulamalar için uyarılar ve değişiklikler önerme.”

Ombudsman modeli kurumların temel özelliği olan şikâyet başvurusu alma yetkisi komisyon modeli UİHK'ler için tercihe bağlı bir yetkidir. Haziran 2014 tarihi itibarıyla A statüsüne sahip olan 71 UİHK'ten 53'ü şikâyet başvurusu almaktadır¹¹⁴⁶. Paris Prensiplerinin UİHK'lerin sahip olmasını seçimlik olarak kabul ettiği bu yetki, ülkede mevcut genel sorunlarının tespiti dışında kişisel uyuşmazlıkların da kurum önüne

¹¹⁴⁴ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 310

¹¹⁴⁵ Paris Prensipleri, “Yargı Kurumlarınıninkine Benzer Yetkileri Olan Kuruluşların Statüsüne İlişkin Ek İlkeler”

¹¹⁴⁶ Erçin, s.53

getirebilme imkânı sunması bakımından önemli bir yetkidir. Böylece, gözden kaçan adaletsizliklerin ve insan hakkı ihlallerinin ortadan kaldırılması fırsatı doğmaktadır.

Nitelik bakımından ombudsman modeli kurumların sahip olduğu bireysel başvurular komisyon modelinde incelenen başvurulardan farklılık göstermektedir. Ombudsmanlık kurumları idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri aldığından daha geniş alanlarda başvurular alabilmektedir. Fakat komisyon modelinde başvurular insan hakları ihlali iddiası içeren konularla sınırlı olmaktadır¹¹⁴⁷.

Bireysel başvurularda önem arz eden bir husus da başvuruları inceleme ve sonuçlandırmadır. Paris Prensipleri bu hususta da genel ilkeler belirleyerek UİHK'lere yol gösterici birtakım önerilerde bulunmuştur. Paris Prensiplerine göre şikâyetleri inceleme aşamasında UİHK'lerin 5 yöntemi izlemesi mümkündür¹¹⁴⁸. Bunlar;

- Şikâyet konusunun alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden biri kullanarak dostane bir şekilde çözüme kavuşturulması,
- Şikâyet başvurusunun çözüleceği inancındaysa ilgili kuruma şikâyetin gönderilmesi,
- Şikâyet konusu UİHK'in görev alanına girmese bile kendisi için açık olan yollar hakkında şikâyetçi bilgilendirilerek başvurunun reddedilmesi,
- İlgili makamlara işlemin düzeltilmesi, iptal edilmesine yönelik tavsiye kararları verilmesi,
- Sorun alanının idareyi aşacak bir boyutta olması halinde yasal mevzuatta değişiklikler önerilmesidir.

Bu yetkinin hangi konuları kapsadığı konusunda UKK Alt Komitesi tarafından birtakım yorum yöntemleri geliştirilmiştir. Buna göre, şikâyet başvurularını alma yetkisi bir UİHK'e verilmişse, şikâyetin idarelere karşı olduğu kadar özel kişilere karşı da husumet gösterilerek yapılabilmesi, mağdur olduğu iddia edilen kişilerden rıza

¹¹⁴⁷ Aydın, s. 45

¹¹⁴⁸ Paris Prensipleri, "Yargı Kurumlarınıninkine Benzer Yetkileri Olan Kuruluşların Statüsüne İlişkin Ek İlkeler"

alınmak şartıyla mağdur adına başka kişilerce de başvuru yapılabilmesi, UİHK'in kendi girişimiyle (re'sen) incelemede bulunabilmesi, delil toplamak ve tanık dinlemek için özgürlüğünden yoksun bırakılmış kişilerin tutulduğu yerlerin ziyaret edilebilmesi, şikâyetlerin incelenmesi sürecinde gizlilik içinde dostane çözüm üretme dâhil alternatif uyuşmazlık çözüm yollarına başvurabilmesi, şikâyetleri ilgili makamlara iletebilmesi, şikâyetin incelenmesi sonucunda verdiği kararın uygulanmasını takip edebilmesi ve sonuçlarını izleyebilmesi, bir şikâyetin insan haklarının yaygın ya da sistematik bir şekilde ihlal edildiğine dair kanıtlar sağladığı durumlarda kararlarını hükümete iletebilmesi gibi imkânlarla sahip olunabilmesi gerektiği UKK tarafından belirtilmiştir¹¹⁴⁹.

UİHK'ler şikâyet konusu olayla ilgili başvuru üzerine inceleme yapabileceği gibi, kendiliğinden harekete geçerek de inceleme yetkisini kullanabilmelidir. UİHK'lerin etkin bir şekilde çalışması bakımından bu yetki büyük önem taşımaktadır. Bu yetki toplumun dezavantajlı kesiminin haklarının korunması bakımından da güvence oluşturmaktadır¹¹⁵⁰. Dünya çapındaki ombudman modeli UİHK'lerin genellikle re'sen soruşturma yapma yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Fakat sadece şikâyet üzerine inceleme yapan ombudsmanlık kurumu örnekleri de mevcuttur.

Paris Prensiplerinde re'sen inceleme yetkisi UİHK'lerin uygun gördükleri insan hakları ihlalleri vakalarına el koyabilecekleri şeklinde ifade edilmektedir¹¹⁵¹. Bu yetki ombudsman modeli UİHK'lerin çoğunda bulunan bir yetkidir. 49 ülkeyi kapsayan bir araştırmanın sonucunda, bu ülkelerdeki kurumların % 83'ünde re'sen inceleme yetkisinin olduğu sonucuna ulaşılmıştır¹¹⁵².

Re'sen harekete geçme yetkisinin KDK'ya verilmesi fikri KDK Kanunu'nun görüşülmesi sırasında Komisyonlarda kabul edilmemesine rağmen Genel Kurul görüşmelerinde değişiklik önerisi olarak gündeme gelmiş fakat kabul

¹¹⁴⁹ General Observations, s. 56

¹¹⁵⁰ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 72

¹¹⁵¹ Paris Prensipleri, "Yetkileri ve Görevleri", para 3/a-ii

¹¹⁵² 2016 Yıllık Raporu, s. 315

görmemiştir¹¹⁵³. Bu durum doktrinde bir eksiklik olarak görülmektedir. Bu yetkinin, kamu yönetiminde ombudsman farkındalığını ve idari işlemlerde gereken özeni artırmada önemli bir rol oynayacağı belirtilmektedir¹¹⁵⁴. KDK incelemesini şikâyet üzerine yapabilmektedir. Re’sen yani kendiliğinden inceleme yetkisi bulunmayan kurum diğer ülke modellerinin çoğunda bulunan bu yetkiden mahrumdur. Re’sen inceleme yetkisi KDK’ya verilmediğinden incelemeler önleyici değil düzeltici mahiyet taşımaktadır. KDK Kanununun komisyon görüşmelerinde re’sen harekete geçme yetkisinin KDK’ya verilmesi gerektiğine dair çoğunluk kanaati oluşmasına rağmen kanunla bu yetki KDK’ya verilmemiştir¹¹⁵⁵. İspanyada ombudsmanın harekete geçebilmesi çoğu kez medya yoluyla haberdar olduğu olayı ciddi bularak inceleme başlatması ile gerçekleşmektedir¹¹⁵⁶. Bu usul hak arama mücadelesi için cesarete sahip olmayan bir bireyin hak ve menfaatinin korunmasını sağlaması bakımından önemli görülmektedir¹¹⁵⁷. Bu yetkinin KDK’ya verilmesi talebi KDK tarafından hazırlanan yıllık raporlarda altı çizilen bir vurgudur¹¹⁵⁸.

Ombudsmanın bireysel girişimleriyle başlatılan re’sen incelemeler Avrupa ombudsmanı için sıklıkla başvuru bir yöntem değildir. Yılda ortalama 6 re’sen inceleme başlatılmakta, bu şikayetler genellikle ya sistemsel sorunlarla ya da şikayette bulunma yetkisi bulunmayan kişinin durumuyla ilgili olmaktadır¹¹⁵⁹.

¹¹⁵³ Arslan, Mustafa, Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı Ve İşleyişi, Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Karabük, Haziran 2014, s. 92

¹¹⁵⁴ Karıcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 203; Erdengi, s. 283

¹¹⁵⁵ 276 sıra sayılı Komisyon Raporları, s. 14

¹¹⁵⁶ İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, s. 9

¹¹⁵⁷ Özden, s. 174

¹¹⁵⁸ 2013 Yıllık Raporu, s. 205; 2016 Yıllık Raporu, s. 111; 2014 Yıllık Raporu’nda KDK mevzuatında değişiklikler yapılarak bazı yetkilerin KDK’ya verilmesi yönünde öneriler getirilmiştir. Bu kapsamda, iyi yönetim ilkelerine Kanunda yer verilmesi, “Öneri” yerine “Tavsiye” ibaresinin kullanılması, resen inceleme yetkisi verilmesi, kabul edilebilirlik incelemesi yapılması, yerinde inceleme yetkisi verilmesi, arabuluculuk yoluyla çözümlene yetkisi, tavsiye kararları doğrultusunda değerlendirme yapacak makamların belirlenmesi, tavsiye kararları doğrultusunda yapılacak işlem ve eylemlerden dolayı ilgili merci veya görevlilere sorumluluk yüklenmemesi, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili dava açma ve davalara katılma yetkisinin verilmesi, bilirkişi, tanık masraf ve ücretlerinin yeniden düzenlenmesi, kurumun istinabe yoluna gidebilmesi ve Kurumun teşkilat yapısının düzenlenmesi yönünde önerilerde bulunulmuştur. (2014 Yıllık Raporu, s. 212)

¹¹⁵⁹ Köseoğlu, Özer, Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği, Sayıştay Dergisi, S. 79, 2010, s. 50

Re'sen inceleme yetkisinin bulunmaması nedeniyle bireysel başvurular incelenmesi aşamasında bireylerin menfaatinin bulunup bulunmadığı hususu değerlendirilerek inceleme yapılmaktadır. Ancak insan hakkı ihlali gibi özellik arz eden durumlarda şikâyet hakkının sınırlı tutulması mağduriyetlere yol açma tehlikesini barındırmaktadır. KDK mevzuatından bu şartların istisnalarına yer verilerek katı kuralın yumuşatılması yoluna gidilmiştir. Herkesin her şey hakkında şikayette bulunabileceği şeklinde özetlenebilecek, actio popularis adı verilen müessese gibi bir toplumun genel çıkarlarının çiğnenmesi durumunda o toplumun herhangi bir kişisine, kendi özel çıkarı doğrudan söz konusu olmamasına rağmen ombudsmana başvurma hakkı tanınması böyle bir amacın gerçekleşmesini sağlayabilecek nitelik taşımaktadır¹¹⁶⁰.

UİHK'lerin gerekli bilgi ve belgelere ulaşımının kolay olması şikâyet başvuruları sonuçlandırılırken UİHK'lere yardımcı olmaktadır. Bunun için tanık dinleme, ilgili bilgi ve belgelere kolayca erişme, ilgili makamların bilgi paylaşımı konusunda işbirliği içinde olması, yerinde inceleme yapabilme gibi hususlar yetkilerin etkin bir şekilde kullanılabilmesi için önem arz etmektedir¹¹⁶¹. Şikâyet inceleme yetkisinin işlevsel olarak kullanılabilmesi için bu güvencelerin UİHK'lere tanınması zaten bir gerekliliktir.

Bağlayıcı olmayan ve genellikle tavsiye niteliğinde olan kararlar almak UİHK'lerin genel özelliğidir. Fakat bunu aksi örnekler de mevcuttur. Özellikle komisyon modeli kurumlarda bağlayıcı kararlar alabilme şeklinde uygulamalar görülmektedir. Kenya Ulusal İnsan Hakları Komisyonu görevlerini yerine getirirken mahkeme benzeri yetkiler kullanmakta, kanunsuz olarak özgürlüğünden yoksun bırakılan kişinin serbest bırakılması, hak ihlali varsa mağdura tazminat ödenmesi gibi tedbirlere başvurmaktadır. A statüsünde akredite edilen Uganda İnsan Hakları Komisyonu, dünyadaki birçok benzerinden farklı olarak bağlayıcı kararlar alarak ihlalin gerçekleştiğine kanaat getirdiği takdirde tazminata hükmedebilmektedir¹¹⁶². Bu

¹¹⁶⁰ Oytan, s. 602

¹¹⁶¹ General Observations, s. 56

¹¹⁶² Eşsiz, para 199

yönüyle Uganda İnsan Hakları Komisyonu mahkemelerin bir ikamesi olmaktan çok vatandaşların haklarının korunması noktasında onlara ek bir imkân sunma işlevi görmektedir¹¹⁶³. Nepal ve Zambiya'nın komisyon modeli kurumlarında da benzer yetkiler bulunmaktadır¹¹⁶⁴. BM El Kitabında da UİHK'lere kararlarının uygulanabilir hale getirilmesi için zorlayıcı emirler ve bağlayıcı kararlar almayı sağlayacak güçler verilebileceği ifade edilmektedir.¹¹⁶⁵ Bu durum ombudsman modeli kurumlar için uzak bir ihtimaldir. Çünkü genel olarak literatürde ombudsmanın gücünü bağlayıcı olmayan kararlarından aldığı belirtilmektedir.

KDK bağlayıcı nitelikte kararlar alamamakta, kararları tavsiye niteliği taşımaktadır. Kararların bu niteliği ombudsman modeli kurumların en temel özelliğidir. İsveç ombudsmanının kamu personeli hakkında disiplin soruşturması başlatma yetkisi, Bosna Hersek ombudsmanının kendi kararlarının uygulanmasını mahkemeden talep etme yetkisi, Arnavutluk ombudsmanının vatandaş adına idareden tazminat isteme yetkisi farklı örnekler olarak karşımıza çıkmaktadır¹¹⁶⁶.

Kararlar tavsiye niteliğinde olduğundan ve kararın tebliğinden itibaren başvuruya duran dava açma süresi işlemeye başladığından KDK tarafından hak kaybına uğramamaları adına "Hak Arama Özgürlüğüne İlişkin Yasal Mevzuat" başlığı altında şikâyetçilere yargı yolları gösterilmektedir¹¹⁶⁷. Ayrıca yargı mercilerinde sonuçlanmış davalar görev alanı dışında bulunduğundan, kesinleşmiş olmaları halinde kararlara karşı temel hak ve hürriyetlerinin ihlal edildiği iddiasında iseler başvurulara AYM veya AİHM nezdinde bireysel başvuru mekanizmasının işletilebileceği bilgisi verilmektedir¹¹⁶⁸.

Hak ihlallerini inceleme yetkisi ülkeden ülkeye değişebilmekle birlikte, genellikle şikâyetin şekilsel olarak kabul edilebilirlik incelemesinden geçmesi, bu incelemeden geçen başvuruların esasının incelenmesi, gerekiyorsa araştırma ve soruşturma

¹¹⁶³ Eşsiz, para 173

¹¹⁶⁴ Erçin, s. 54

¹¹⁶⁵ A Handbook, s. 34, para 279

¹¹⁶⁶ Özdemir, s. 37

¹¹⁶⁷ <https://www.ombudsman.gov.tr/karar-yayinlar/>, Erişim Tarihi: 09/02/2017

¹¹⁶⁸ Bkz. 09/01/2014 tarihli ve 03.2013/223 şikâyet numaralı Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı

yapılması, tarafların uzlaştırılması, bu mümkün değilse tespitlerin ilgili mercilere iletilmesi ve sonucun izlenmesi şeklinde bir süreç izlenmektedir¹¹⁶⁹. Kabul edilebilirlik şartlarının açıkça belirlenmesi kurumun iş yükü altında ezilmemesi için gerekli görülmektedir.

KDK'nın kuruluşunda idarenin işleyişi ile ilgili etkin bir şikâyet mekanizması oluşturma amacı etkili olmuştur. Kanunda açıkça bu hükme yer verildiğinden şikâyet başvuruları incelenip sonuca bağlanmaktadır. İdarelerin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemekle görevli olan kurumun doğal olarak insan hakları ihlallerine ilişkin şikâyetleri de inceleme yetkisi bulunmaktadır¹¹⁷⁰. TİHEK'e de şikâyet alma ve bu başvuruları inceleme yetkisi verilmiştir. Komisyon modelinde yapılandırılan bu kurumun aldığı şikâyetler insan haklarının ihlali temelinde yapılmaktadır. Fakat ombudsman ve komisyon modelinde iki kuruma da sahip olan Fransa'da Ulusal İnsan Hakları Danışma Komisyonu başvuru almamaktadır¹¹⁷¹.

Paris Prensiplerinde UİHK'lerin şikâyet başvurularını incelerken uyacağı bazı ilkeler öngörülmüştür. Bunun için kararların niteliği ile ilgili zorunlu bir usul öngörülmemiş, uzlaştırma yoluyla, yasaların belirlediği sınırlar içinde bağlayıcı kararlarla veya gizliliğin gerekmesi halinde buna uyularak dostane çözümler aranması; başvuran kişilerin kendileri için açık olan yollar hakkında bilgilendirmeleri ve bu yollara ulaşmaları için kolaylaştırıcı tedbirler alınması, başvuruları kabul etme veya yetkili mercilere aktarma, tavsiyelerde bulunma, başvuru sahiplerinin haklarına ulaşmaları için gerekli olması halinde yasa, tüzük ve idari uygulamaların değişikliği için uyarma ve değişiklikler önerebilme şeklinde yöntemler önerilmiştir¹¹⁷².

Paris Prensiplerine uygun olarak idarelerle bireyler arasında dostane çözümün sağlanması KDK'nın öncelikleri arasındadır. Bu yolla uzlaşma sağlanarak uyuşmazlıkların barışçıl bir şekilde sonuçlandırılması fonksiyonu üstlenilmiştir.

¹¹⁶⁹ Açık, s. 162

¹¹⁷⁰ Erdoğan, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, s. 313

¹¹⁷¹ Aydın, s. 46

¹¹⁷² Paris Prensipleri "Yargı Kurumlarınıninkine Benzer Yetkileri Olan Kuruluşların Statüsüne İlişkin Ek İlkeler"

Dostane çözüm çabası sonucunda dostane çözüm kararı verilerek uzlaşma kültürüne katkı sağlanmaktadır¹¹⁷³.

KDK'nın görev alanı oldukça geniş tutulmuşsa da bazı işlemler kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır. KDK Kanununun 5. maddesinin ikinci fıkrasında kurumun görev alanının sınırı olarak, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler; yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler; yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri belirtilmiştir.

Anayasa'nın 125. Maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiştir. Aynı maddede hangi işlemlerin yargı denetimi dışında bırakıldığı belirtilmiş, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûranın kararları (Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açık bırakılmıştır.) anayasal bir hükümlerle denetim alanı dışında bırakılmıştır. Anayasa ile yargı denetimi dışında bırakılan işlemlerin, yaptığı denetimin yargısal nitelik arz etmemesi nedeniyle KDK'nın görev alanında olduğu, KDK'nın bu kısıtlamalarla bağlı olmadığı şeklinde bir görüş de bulunmaktadır¹¹⁷⁴.

TİHEK bakımından yasama ve yargı yetkilerinin kullanılmasına ilişkin işlemler, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararları ile Anayasanın yargı denetimi dışında bıraktığı işlemler görev alanı dışında bırakılmıştır¹¹⁷⁵. Bazı işlemlerin Kurumun görev alanı dışında bırakılması doktrinde tartışılmış ve bunlardan bazılarını kurumun inceleme alanı dışında bırakmanın doğru olmayacağı savunulmuştur. TSK'nın sırf askeri hizmete ilişkin faaliyetleri ifadesinin muğlak bir ifade olduğu, TSK'nın sunduğu çeşitli hizmetlerin kapsam ve nitelikleri gereği birbirinden ayırt edilmesinin zorluğu kabul edilmekle birlikte bu gri alanın açıklığa kavuşturulması gerektiği ifade

¹¹⁷³ KDK Yönetmeliğinin 27. Maddesinde yapılan değişiklikle (2 Mart 2017 tarihli ve 29995 sayılı Resmi Gazete) KDK'nın tarafları dostane çözüme davet edebileceği hüküm altına alınmıştır.

¹¹⁷⁴ Öncü, Niyazi, 1982 Anayasası'na Göre Kamu Denetçiliği Kurumu, Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Yalova, Mayıs 2015, s. 110-111; Özdemir, s. 140

¹¹⁷⁵ TİHEK Kanunu, md. 17/4

edilmiştir¹¹⁷⁶. KDK Kanunu komisyon görüşmelerinde sırf askeri nitelikteki faaliyetler, “askeriyenin işleyişinden kaynaklanan, atış, manevra, tatbikat, eğitim, nöbet gibi disiplini tesis etmede yararlanılan ve diğer idari kurumlarda benzerlerinin olmadığı faaliyetler” olarak belirtilmiştir¹¹⁷⁷.

KDK mevzuatında yer alan hüküm, “sırf askeri nitelikte faaliyet” olduğu gerekçesiyle askeri makamların eylem, işlem ve davranışlarının denetim kapsamına çıkarılabileceği gerekçesiyle eleştirilmektedir¹¹⁷⁸. Fakat 6328 sayılı Kanunun iptali için AYM’de açılan davada, AYM iptal istemini reddetmiş, gerekçesinde “Askeri kuruluşlar da idari yapı içinde yer almaktadır. Bu nedenle bu kuruluşların da idari işlem tesis ettikleri ve idari eylemlerde buldukları göz önüne alındığında bunların da Kurumun denetim yetkisi kapsamında bulunması doğaldır. Ancak, söz konusu kuruluşların bazı faaliyetleri niteliklerinden ötürü kanun koyucunun bu konudaki takdir yetkisi çerçevesinde Kurumun görev alanı dışına çıkarılmıştır. “Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri” ibaresinin belirsiz olduğu ileri sürülmekte ise de bu ibare ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin eğitim, talim, tatbikat gibi sadece askeri nitelikteki faaliyetleri kastedilmekte olduğundan kuralda Anayasa’ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.” ifadelerini kullanmıştır¹¹⁷⁹.

Anayasa’nın 105. Maddesinde cumhurbaşkanının sorumsuzluk hali düzenlenmiş, bu maddede;

“Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz.

¹¹⁷⁶ Inceoğlu, s. 62; Karcı, Ombudsman Türkiye Uygulaması, s. 202-203; “Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri” KDK kanunun komisyon görüşmeleri aşamasında “münhasıran askeri faaliyetlere ilişkin” işlemler olarak ele alınmıştır. Özbudun tarafından bu ifade yorumu açık ve ileride sıkıntılara yol açabilecek nitelikte görüldüğünden bu ifadenin tümüyle çıkarılması veya daha somut ve objektif kriterlerin getirilmesi önerilmiştir. Bkz. Özbudun, Doğu Üniversitesi, s. 40

¹¹⁷⁷ 276 sıra sayılı Komisyon Raporları, s. 17-18

¹¹⁷⁸ Aktel/Kerman/Altan/Lamba/Burhan, s. 2

¹¹⁷⁹ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130525-7.htm>, Erişim Tarihi: 15/12/2016

Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır.”

hükmüne yer verilmiştir. 6328 sayılı Kanunla da, Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler Kurum'un görev alanı dışında bırakılmıştır. Bu durumun anayasal zorunluluktan kaynaklandığı, karşı imza kuralı gereğince başbakan veya ilgili bakanca imzalanacak kararlardan başbakan veya ilgili bakanın sorumlu olacağı anlaşılmaktadır¹¹⁸⁰.

Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler de KDK'nın görev alanı dışında tutulmuştur. “Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler”den TBMM Genel Kurulu çatısı altında yürütülen faaliyetler anlaşılmalıdır¹¹⁸¹. Doktrinde bu alana ilişkin bir soru işareti bulunmamaktadır. Anayasa'da 'idare' organik anlamda değil, fonksiyonel anlamda ele alındığından, TBMM Başkanlığı ile hakim ve savcılarının idari nitelikteki işlem, eylem tutum ve davranışları KDK'nın inceleme alanına girmektedir¹¹⁸².

Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, KDK Kanununun 5. Maddesinin 2. fıkrasının c bendi uyarınca KDK'nın görev alanı dışında kabul edildiğinden, bu alanın tüm yargısal işlemleri mi kapsadığı yoksa mahkeme kararlarıyla mı sınırlı olduğu konusu doktrinde tartışmaya yol açmıştır¹¹⁸³. Tartışmalı dahi olsa yargı süreci sonunda verilen kararların KDK'nın görev alanı dışında tutulmasının kurumun bir temyiz mahkemesine dönüşmemesi ve gereksiz iş yükü oluşturulmaması için gerekli olduğu doktrinde ifade edilmektedir¹¹⁸⁴.

¹¹⁸⁰ Aktel/Kerman/Altan/Lamba/Burhan, s. 29

¹¹⁸¹ Gökçe, s. 212; Yasama yetkisi kapsamına giren işlemlere ilişkin örnekleme için bkz. Ünal, Özge, Türkiye'de Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Uygulanabilirliği, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2014, s. 48

¹¹⁸² Aktaş, s. 364

¹¹⁸³ Gülener, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ibaresinin yargı kararlarıyla beraber yargının işleyişine ilişkin diğer süreçleri de kapsadığını, dolayısıyla mahkeme yönetimi veya hâkimin davranışından kaynaklanan yetkilerin bu kapsamda yer aldığını, amaçlarından biri yargı yükünün hafifletilmesi olan KDK ile yargının işleyişinden kaynaklanan sorunlara çözüm getirilmediğini, bunun bir eksiklik olduğunu vurgulamaktadır. Bkz. Gülener, s. 21

¹¹⁸⁴ Avşar, Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi, s. 256

Duruşmaların gereksiz yere uzaması, duruşmaya bakan hâkimin değişmesine bağlı olarak duruşmaların sıkça ertelenmesi, görülmekte olan bir davada hâkimin veya mahkeme kaleminin gereksiz ve kırıcı davranışlarda bulunması, davanın taraflarına ve avukatlara kibar davranmaması, duruşma sırasında ya da kararlarda saldırgan bir dil kullanması, kural ihlallerinde bulunması, yargılamaya gereksiz müdahale etmesi, tarafsızlığını zedeleyecek uygulamalar yapması gibi durumlar¹¹⁸⁵ adil yargılama hakkına müdahale niteliğinde kabul edileceğinden ombudsmanın bu alanda inceleme yapması mümkün olmalı, yargılamanın esasına ait olmayan usule ilişkin konular ombudsmanın inceleme alanı içinde kabul edilmelidir¹¹⁸⁶. Bunun yanında sadece yargının idari nitelikteki işlemlerinin KDK'nın görev alanında kabul edilmesinin daha isabetli bir çözüm olacağı doktrinde ifade edilmektedir¹¹⁸⁷.

AYM tarafından iptal edilen 5548 sayılı Kanunda "Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri" görev alanı dışında tutulmuştur¹¹⁸⁸. 6328 sayılı Kanunla bu hükmün değiştirilerek kabul edilmesi "yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar" ifadesinden ne anlaşılması gerektiğiyle ilgili soru işareti oluşturmaktadır. Önceki ifadenin benimsenmemesi, inceleme sahasının genişletildiği şeklinde yorumlanabilir. Ayrıca, yargı mensuplarının işlem ve eylemleri ifadesinin muğlaklığı¹¹⁸⁹ dolayısıyla hâkimlerin yargı kararı dışındaki tüm işlemleri bu kapsama sokulabileceğinden yeni hüküm tüm tereddütleri ortadan kaldırmıştır. Bu doğrultuda, TBMM ve yargı personelinin özlük işleri, muhasebe ve bütçe ile ilgili işleri idari nitelikte olduğundan bu konuda yapılacak şikâyetler KDK'nın görev alanında kabul edilecektir¹¹⁹⁰.

Doktrinde "yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar"ın KDK'nın görev alanında kabul edilmesinin kuvvetler ayrılığı ve yargı bağımsızlığı ilkelerine aykırı olacağı belirtilmiş, görev alanı dışında bırakılan işlemler mahkeme kararları ile sınırlı olmasına rağmen yargılama süreçleri, mahkeme kalemi işlemleri gibi geniş bir alanı

¹¹⁸⁵ Gülener, s. 11-12

¹¹⁸⁶ Gökçe, s. 212

¹¹⁸⁷ Bahadır, s. 378

¹¹⁸⁸ 5548 sayılı KDK Kanunu, md. 9/2-c

¹¹⁸⁹ Sağlam, s. 35

¹¹⁹⁰ Özdemir, s. 142

kapsayacak şekilde yorumlanmıştır¹¹⁹¹. Burada belirtilmesi gereken husus, İsveç, Norveç ve Finlandiya’da ombudsmanın görev alanına yargının da girdiğidir. Fakat bu yetki mahkemelerin verdiği kararların içeriğinin ve yerindeliğinin denetlenmesi şeklinde değil, daha çok yargısal süreçlerin uzunluğu, kötü muamele gibi hususlar ile sınırlı olarak kullanılmaktadır.

3.2.3.2. Yargısal süreçlere katılma yetkisi yönünden değerlendirme

Yargısal süreçlere katılma yetkisi Paris Prensiplerince açıkça öngörölmüş bir yetki olmamakla birlikte, hem uluslararası belgelerde hem de ulusal kurumların yasal mevzuatında yer verilerek UİHK’lere tanınan bir yetkidir¹¹⁹². UİHK’lere tanınan bu yetki, mahkemelerin yetki alanı içinde yer alan konulara girilmesi ve mahkeme önünde derdest bulunan davaların incelenmesi yetkilerini kapsamamaktadır. UKK Alt Komitesi tarafından UİHK’ler tarafından verilen kararların uygulanması için mahkemeye başvurabilme, UİHK’lerin incelemesi üzerine vardığı sonuçları mahkemelere veya uzmanlaşmış birimlere havale edebilmesi gibi yetkilere sahip olma yargısal süreçler açısından gerekli görölmektedir¹¹⁹³.

UİHK’lerin yargısal süreçlere katılımının çeşitli görünümüleri mevcuttur. Uygulamada dava açılabilmesi için mahkemeye başvurabilme, devam eden davalara taraf sıfatıyla katılabilme, mahkeme kararlarının temyiz edilebilmesi için temyiz başvurusunda bulunabilme, yürürlükte olan yasaların anayasaya aykırılığı iddiasını Anayasa Mahkemesine taşıyabilme, Anayasa Mahkemesine şikâyetçi adına bireysel başvuruda bulunabilme gibi usuller kullanılarak yargısal süreçlere katılım sağlanabilmektedir¹¹⁹⁴. İspanya ve Portekiz ombudsmanları kanunların ve uygulamaların anayasaya uygunluğunun sağlanması için anayasa mahkemesine başvurabilmektedir¹¹⁹⁵.

¹¹⁹¹ KDK’nın görev alanında kalan işlemler hakkında daha geniş bilgi için bkz. Çalışma Grubu Raporları, s. 5-11, s. 30-38, s. 101-119

¹¹⁹² Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s.466

¹¹⁹³ General Observations, s. 56

¹¹⁹⁴ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 76-77

¹¹⁹⁵ Avşar, Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi, s. 131

Kimi ülkelerde ombudsmanın araştırdığı işlem ve eylemlerde haksızlık gördüğü durumlarda mahkemeye müracaat etmesi mümkünken, kimi ülkelerde bu imkân bulunmamaktadır. İskandinav ülkelerindeki ombudsmanlık kurumlarında ve Fransa'da ombudsmanların mahkemeye başvuru hakları varken, İngiltere'de Parlamento Komiserinin kötü yönetim bulgularını rapor etmekten başka bir imkânı bulunmamaktadır¹¹⁹⁶.

Ombudsmanlık modeli kurumlarda ve komisyon modeli kurumlardan İnsan Hakları Komisyonlarında yarı yargısal yetkiler görülmekteyken, komisyon modeli kurumların Danışma Komitesi ve İnsan Hakları Kurumu (Enstitü) türlerinde yarı yargısal yetkiler bulunmamaktadır¹¹⁹⁷.

ÜİHK'lerin yargısal süreçlere katılımı konusu UKK öncülüğünde gerçekleştirilen 9. Uluslararası Nairobi Konferansı'nda ele alınmıştır. Konferans sonucunda kabul edilen Nairobi Deklarasyonunda ÜİHK'lerin adaletin yürütülmesi sürecindeki rolüne sıkça vurgu yapılmıştır. Deklarasyonun 21. Paragrafında ÜİHK'lerin mahkemelerle ilgili rolünün insan haklarının korunması ve geliştirilmesi için destek ve işbirliği olduğu ifade edilmiştir¹¹⁹⁸.

ÜİHK'lerin yargısal süreçlere katılımının ilk şekli yargısal makamlara kendi namına veya mağdur namına başvurabilmeleridir. Mağdur namına başvuruda temel amaç mahkemeye erişmeleri kısıtlanmış olan dezavantajlı gruplar için güvence sağlanmasıdır. Güney Afrika İnsan Hakları Komisyonu, Nijerya İnsan Hakları Komisyonu ve Ukrayna Ombudsmanının mağdur namına mahkemeye başvurularına ulusal mevzuatlarınca olanak tanınmıştır¹¹⁹⁹. ÜİHK'lere yargısal süreçlere katılma yönünde verilen diğer bir yetki de inceleme sonucunda elde ettiği

¹¹⁹⁶ Yılmaz, Reha, Mukayeseli Hukuk Açısından Ombudsmanlık Kurumunun Temelleri ve Azerbaycan Varyantı, Journal of Qafqaz University, S. 9, Bahar 2002, s. 77

¹¹⁹⁷ Oğuşgil, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 77

¹¹⁹⁸ <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NairobiDeclarationEn.pdf>, Erişim Tarihi: 20/12/2016

¹¹⁹⁹ Erçin, s. 57

bulgular ile bir kararın uygulanması için mahkemeye başvurabilmesi veya suç teşkil eden bir durumlara karşılaştığında bu durumu savcılığa iletebilmesidir¹²⁰⁰.

Yargısal süreçlere katılma konusuna BM El Kitabında da yer verilerek UİHK'lerin insan hakları konularında özellikle *amicus curiae* (friend to the court) sıfatıyla yargısal süreçlerde rol oynaması gerektiği, bu yetkinin otomatik olarak değil konuyla ilgili olduğunun gösterilmesi şartıyla kullanılması gerektiği vurgulanmıştır¹²⁰¹. Mahkeme dostu üçüncü taraf müdahalesi şeklinde Türkçe çevrilen *Amicus Curiae* kavramı, “davaya taraf olmayan üçüncü bir öznenin mahkemenin izni veya daveti ile dava konusu hakkındaki görüşlerini sunması” anlamına gelmektedir. Sierre Leone İnsan Hakları Komisyonu, İrlanda İnsan Hakları Komisyonu, Avustralya İnsan Hakları Komisyonu, Timor-Leste İnsan Hakları ve Adalet Ombudsmanı, İskoçya İnsan Hakları Komisyonu, İngiltere Eşitlik ve İnsan Hakları Komisyonu¹²⁰² bu yetkiye sahip UİHK'lerdendir.¹²⁰³ UİHK'ler *amicus curiae* sürecinde davanın tarafı haline gelmemekte, dava açmamakta, delil sunmamakta ve temyiz hakkını kullanmamaktadır. Bu süreçteki rolleri yargılama sürecini desteklemekle sınırlı kalmaktadır¹²⁰⁴.

AİHM Şubat 2008 tarihinden itibaren ulusal kurumların Avrupa'daki bölgesel temsilcisi olan “Ulusal İnsan Hakları Kurumları Avrupa Grubu”na *amicus curiae* (mahkeme dostu) sıfatıyla katılma imkânı tanımıştır¹²⁰⁵. Fakat Mahkeme, ombudsmanın rolünü sadece yargının rolünü tamamlayıcı nitelikte görmekte, bu sınırlı yetkisi sebebiyle ombudsmana başvuruyu AİHS'nin 13. Maddesine göre “etkili başvuru yolu” olarak görmemektedir¹²⁰⁶. UİHK'ler mağdur ile arasında menfaat bağı

¹²⁰⁰ Bu yetkiye sahip UİHK'ler hakkında daha geniş bilgi için bkz. Erçin, s. 58-60

¹²⁰¹ A Handbook, s. 35, 295-296. para

¹²⁰² İngiltere Eşitlik ve İnsan Hakları Komisyonu'nun insan haklarıyla ilgili davalara ve özellikle de insan hakları konularındaki davaların temyizine müdahil olma yetkisi bulunmaktadır. (Field, Melanie, Ulusal İnsan Hakları Kurumları (İyi Uygulama Örnekleri ve Deneyim Paylaşımı) Uluslararası Konferansı, s. 33); Yeni Zelanda'da da hukuk davaları ve özellikle insan hakları konusundaki davalara ombudsmanlık kurumunun otomatik olarak müdahil olma imkânı bulunmaktadır. (Anderson-Bidois, Janet, Ulusal İnsan Hakları Kurumları (İyi Uygulama Örnekleri ve Deneyim Paylaşımı) Uluslararası Konferansı, s. 151)

¹²⁰³ Erçin, s. 64-65

¹²⁰⁴ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 474

¹²⁰⁵ Eren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, s. 483

¹²⁰⁶ Kucsko-Stadlmayer, s. 8-9

kurulamaması dolayısıyla mağdur namına AİHM'e başvurma imkânına sahip değildir¹²⁰⁷.

Bütün bunlardan başka Latin Amerika ülkelerinde görülen bir başka usul de habeas corpus, habeas data ve amparo başvurularıdır. Habeas corpus; genel olarak, gözetim altındaki kişilerin durumunun yargıçlar tarafından gözden geçirilmesidir. Habeas data, kişinin özel yaşamının ve kişisel bilgilerinin anayasal şikâyet yoluyla korunması anlamına gelmektedir. Amparo yetkisi ise, anayasal hakların, yargısal makamlar da dâhil olmak üzere devletin müdahalelerine karşı yüksek mahkemelerce korunması olarak tanımlanabilir. Genellikle Latin Amerika'da bulunan ombudsmanlık kurumları bu yetkileri kullanmaktadır¹²⁰⁸.

İsveç'te hizmet kusuru işlediği düşünülen memurlar için ombudsmanın ceza mahkemelerine müddei sıfatıyla başvurabilmesi mümkündür¹²⁰⁹. İsveç'te ombudsmanların mahkemelerin duruşmalarına katılmalarına anayasal düzenleme ile izin verilmiştir. Finlandiya'da ise ombudsman, hizmet kusuru veya ihmali dolayısıyla kamu görevlilerine dava açabilmektedir¹²¹⁰. Fransa'da tavsiye kararlarına uyulmaması halinde ombudsmanın mahkemeye başvurması mümkündür¹²¹¹.

UİHK'ler için zorunlu olmasa da bazı ülkelerde UİHK'lere Anayasa Mahkemesine başvurabilme yetkisi tanınmaktadır. Bu yetki normun anayasaya aykırılığının yargısal denetimi şeklinde olabileceği gibi bireysel başvuru hakkının verilmesi yoluyla da gerçekleşebilmektedir. UİHK'ler için seçimlik yetki olan kanunların anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilme yetkisi İspanya'da Halkın Savunucusu'na tanınmıştır. İspanya'da bu yetki ulusal ombudsman tarafından yerine getirilmekte olup, özerk bölge ombudsmanlarının bu yetkiyi tek başına kullanmaları mümkün değildir. Anayasaya aykırılık iddiasında bulunan bölgesel ombudsman ancak ulusal ombudsmana başvurabilmekte, ulusal ombudsmanın bu konuda takdir

¹²⁰⁷ Erçin, s. 95

¹²⁰⁸ Erçin, s. 60-62

¹²⁰⁹ Avşar, Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi, s. 129

¹²¹⁰ Tortop, Ombudsman Sistemi, s. 9

¹²¹¹ Gül-Kılıç, s. 199; Ülke örnekleri hakkında geniş bilgi için bkz. Güleler, s. 14-20

hakkı bulunduğundan konuyu önemli ve ciddi görürse Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaktadır¹²¹².

Portekiz'de de ombudsman kanunların anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmektedir¹²¹³. Polonya'da ayrıksı bir örnek olarak ombudsmanın görülmekte olan davalara katılabilmesinin yanında, olağanüstü temyiz yoluyla mahkeme kararlarının iptalini isteme yetkisi bulunmaktadır¹²¹⁴. Hırvatistan, Portekiz, Sırbistan, Arnavutluk, Ukrayna, Kolombiya ombudsmanlarının sahip oldukları yasaların anayasaya aykırılığını öne sürebilme yetkisi, Polonya ombudsmanı bakımından Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru yapıldığında rapor sunma şeklinde gerçekleşmektedir. Anayasa Mahkemesine başvuru şeklinde ifade edebileceğimiz bu yetkide en çok göze çarpan özellik bu yetkinin ombudsman modeli kurumlara tanınmış olmasıdır¹²¹⁵.

KDK'ya diğer ülke ombudsmanlık kurumlarında genellikle bulunan savcılığı harekete geçirme, mahkemeye başvurma ve AYM'ye bireysel başvuru yapma gibi yetkilerin verilmemesinin etkililiğini zayıflatılacağı ileri sürülmektedir¹²¹⁶. Yürürlükte bulunan kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin anayasaya aykırılığı iddiasıyla AYM'ye başvurabilme yetkisinin ombudsmana verilmesi, mevzuata ilişkin teklifi karşısında hareketsiz kalan yürütme organına karşı bir yaptırım gücü elde etmesi bakımından da gerekli görülmektedir¹²¹⁷.

KDK'nın yasa ve yasa tasarılarını çıkarılma aşamalarında inceleme görevi bulunmamaktadır. Kanunların şekil ve esas bakımından hukuki denetimi Anayasa Mahkemesi'ne ait olmakla birlikte, görüş bildirme anlamında yasalar hakkında insan hakları yönünden inceleme yaparak yasama organına önerilerde bulunma imkânının getirilmesi yasaların içerik yönünden kalite kazanmasını sağlayabilecektir. AYM dâhil

¹²¹² İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, s. 22; Tortop, Ombudsman Sistemi, s. 10

¹²¹³ Gülener, s. 16

¹²¹⁴ Gülener, s. 17

¹²¹⁵ Erçin, s. 62-64

¹²¹⁶ Inceoğlu, s. 63-64

¹²¹⁷ Erdengi, s. 289

mahkemelere başvurma yetkisinin KDK'ya verilmesi KDK Yıllık raporlarında yer verilen konulardandır¹²¹⁸. Bu yetki denetimin kalitesini ve etkililiğini artırma bakımından önemli görülmektedir. AYM'ye kanunların yorumlanması veya kanunların anayasaya aykırılığı iddiasıyla başvuru hakkının tanınması (özellikle, idari işlem ve eylemler ile mevzuatın temel hak ve özgürlükleri kısıtlayıp kısıtlamadığına ilişkin olarak); şikâyet konusu olayda açıkça hukuka aykırılık tespit edilmesi halinde ise adli veya idari yargıda dava açma hakkının verilmesi KDK tarafından talep edilen yarı yargısal yetkilere¹²¹⁹. Ayrıca KDK Stratejik Planı'nda Kamu Başdenetçisinin vermiş olduğu tavsiye kararına idarenin uymaması durumunda yargı yollarına gidebilme ve bu konuda açılmış davaya katılma yetkisinin verilmesi hedefler arasında sayılmıştır¹²²⁰.

2011 yılında Anayasa Uzlaşma Komisyonu tarafından hazırlanan yeni anayasa taslağında KDK'ya da yer verilmiştir. O dönemde TBMM'de grubu bulunan dört partinin üzerinde mutabık kaldığı metinde KDK bugünkü halinden yetkiler bakımından farklı bir şekilde düzenlenmiştir. Anayasa Uzlaşma Komisyonu metninin yargısal süreçlere katılım yönünden en dikkat çekici hükmü istisnai hallerde KDK'ya anayasal şikâyet yoluna başvurabilme yetkisinin verilmesidir¹²²¹.

¹²¹⁸ 2016 Yıllık Raporu, s. 111

¹²¹⁹ 2013 Yıllık Raporu, s. 210

¹²²⁰ KDK 2017-2021 Stratejik Plan, s. 56

¹²²¹ Onat, s. 129-130; Maddede dikkat çeken bir diğer husus KDK'nın melez model ombudsmanlık kurumlarına benzer şekilde ele alınmasıdır. Bu doğrultuda, gerekçe notunda 6328 sayılı kanundaki hükme ek olarak insan haklarına ve ayrımcılık yasağına uygunluk açısından incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak kurumun görevi olarak düzenlenmiştir. Ayrıca taslakta temel hak ve özgürlükleri koruma vurgusu öne çıkmaktadır.

SONUÇ

İnsan hakları kavramı günümüzde farklı disiplinlerin odak noktası haline gelmiştir. Felsefi temelleri bakımından çok eskilere dayanan bu kavram pozitif hukuk geçmişi bakımından daha yeni tarihlidir. Bu yönüyle modern bir kavram olan insan hakları kavramı, devlet tarafından tanındığı ölçüde uygulanabilme imkânına sahip olmaktadır. Sahip olduğu dinamik yapısı nedeniyle sürekli gelişime ve değişime açık olduğundan hakların içeriği zamanla değişebilmekte, insan hakları hukukunda yeni hak türlerinin oluşmasına yol açabilmektedir.

İnsan haklarının korunması gerektiği düşüncesi, II. Dünya Savaşı sonrasında pozitif hukuktaki yerini almıştır. Bu dönemle birlikte insan haklarının korunması sorunu iç sorun olmaktan çıkarak uluslararası bir nitelik kazanmaya başlamıştır. İnsan hakları alanında gerçekleşen ihlallerden devletin sorumlu olacağı şeklindeki genel kabul çeşitli koruma mekanizmalarının oluşturulmasına ortam hazırlamıştır.

İnsan haklarının etkin bir şekilde korunması gerekliliği yargı dışı koruma mekanizmalarını ortaya çıkarmıştır. Yargısal korumanın şekli usuller gerektirmesi ve taraflara belli bir maliyet yüklemesi nedeniyle ulusal düzeyde pratik ve etkili usullere ihtiyaç duyulması bir başka neden olarak gösterilebilir.

İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesinde önemli bir unsur olarak görülen UİHK'ler görev, oluşum ve işleyişleri bakımından birbirinden ayrılmakta, her ülkenin kendi özel şartlarına uyarlayarak kurumları ülkelerine tatbik ettikleri görülmektedir. İnsan hakları alanında nesnel bilgi sağlama, hükümetlere tavsiyelerde bulunma, periyodik rapor hazırlama ve işbirliği yapma işlevleri ile UİHK'ler, uluslararası ölçekte insan hakları standartlarına uyumu gözetmede önemli bir ortak olarak görülmektedir. UİHK'ler bir ülkede insan hakları alanında herhangi bir kurumun karşılığı olarak görülmemekte, devlet organlarından bağımsız olma, anayasal veya yasal statüde kurulma özellikleriyle gönüllülük esasına göre hareket eden STK'lardan ayrılan kendine özgü bir yapıya işaret etmektedir.

UİHK'lere ilişkin asgari standartların belirlenmesi sürecinde, kurumlara olabildiğine esnek yapıda kurulabilme fırsatı verildiğinden devletler kendi sosyo-ekonomik ve kültürel yapıları doğrultusunda UİHK yapıları oluşturabilmektedir. Tarihsel süreç ve hukuk gelenekleri bu yapıların ortaya çıkmasında belirleyici rol oynadığından farklı özellikler gösteren UİHK yapıları ortaya çıkmıştır.

Ombudsman modeli kurumların belirleyici özelliği bireysel başvuru alması ve başvuruları inceledikten sonra verdikleri kararların tavsiye niteliğinde olmasıdır. Farklı işlevlere sahip ombudsmanlık türlerinin oluşmasında dünya ölçeğinde insan hakları ve kamu yönetimi anlayışlarında meydana gelen değişikliklerin doğrudan ilgisi bulunmaktadır. KDK mevzuatında ve 6328 sayılı Kanunun meclis görüşmelerinde açıkça yer almasa da kurumun yetki ve görevlerine bakılarak KDK'nın ombudsmanlığın klasik modelini tercih ettiği sonucuna ulaşılmaktadır.

KDK klasik modelde kurulmuş UİHK modeli özellikleri taşımakla birlikte kurum mevzuatında yer verilen bazı hükümlerin ve kurum tarafından yürütülen faaliyetlerin yorumlanması neticesinde KDK'nın melez model özellikleri gösteren işlevlere de sahip olduğu görülmektedir. Genel olarak KDK'nın insan haklarının korunması konusunda açıkça yetkilendirildiği ve bu konulara odaklandığı söylenememekle birlikte insan hakları konusunun kurumun çalışmalarında önemli bir yer tuttuğu gözlenmektedir. BM'nin BM Kalkınma Programı bünyesinde 2015 Mart ayından itibaren "Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi"ni hayata geçirmesi, BM tarafından KDK'nın insan haklarının korunması fonksiyonu yürüten bir UİHK olarak görüldüğü şeklinde yorumlanabilir.

Ülkemizde insan haklarının korunması amacına yönelik yetkiler verilerek ombudsmanlık modeli olarak KDK, insan haklarının geliştirilmesi amacına yönelik yetkiler verilerek komisyon modeli olarak da TİHEK kurulmuştur. Fakat KDK'nın insan hakları konusunda açıkça yetkilendirmediği görülmektedir. İki farklı modelde kurulan bu kurumlar, ülkemizde çoklu kurumsallaşmanın benimsendiği izlenimi vermektedir. İki kurum arasında görev alanı bakımından kesin bir ayırım

yapılamamakla birlikte insan haklarının korunması konusuyla sınırlı işlevler bakımından ortak noktalara sahip oldukları söylenebilir. Bu nedenle, insan haklarının öneminin anlaşılması, iyi uygulamaların teşvik edilmesi ve insan hakları konusunda farkındalık oluşturulması açısından KDK'nın önemli bir potansiyeli bünyesinde barındırdığı düşünülmektedir.

BM Genel Kurulu tarafından 20 Aralık 1993 tarihli ve 48/134 sayılı kararla, "İnsan Haklarının Geliştirilmesi Ve Korunması İçin Kurulan Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin İlkeler" adıyla "Paris Prensipleri" olarak bilinen metin onaylanmıştır. Paris Prensipleri ile insan hakları alanında faaliyet gösteren kurumların kendilerini bu ilkeleri dikkate alarak gözden geçirmeleri, ulusal kurumlara sahip olmayan ülkelerin ise Paris Prensiplerine uygun ulusal kurum kurmaları sağlanmıştır. Paris Prensipleri ile ülkelere UİHK oluştururken yararlanabilecekleri yol haritası niteliğinde standartlar sunularak, ülkelerin özel şartları göz ardı edilmeden asgari ortak noktalarda buluşabilmeleri için zemin oluşturulmuştur.

Paris Prensipleri ile ülkelere bir model zorunluluğu getirilmediğinden KDK'nın klasik modelde UİHK olarak oluşturulması Paris Prensipleri açısından sorun oluşturmamaktadır. Fakat klasik modelde insan haklarının korunması işlevine açıkça yer yer verilmediğinden, KDK'nın sahip olduğu işlevler bakımından insan haklarının korunması yanında geliştirilmesi işlevine yönelik yetkilerle de desteklenmesi gerekmektedir.

Paris Prensipleri ile UİHK'ler için uluslararası standartlar belirleme amaçlandığından, bu ilkelere uyumu gözeterek bir oluşumun karşılığı olarak BM himayesinde faaliyet gösteren UİHK'lerden oluşan UKK kurularak, Paris Prensiplerine uygunluğa karar verilmektedir. Bu kuruluşun önemi ilgili ulusal kurumun Paris Prensiplerine uygun olduğuna karar verilmesi halinde uluslararası hukuk nezdinde kurumun bir UİHK olarak kabul edilmesidir. Bu nedenle UKK tarafından akredite edilme UİHK'ler açısından önemli bir konu olarak görülmektedir. UKK tarafından A statüsünde akredite olma UİHK'lere prestij kazandırmasının yanında UİHK'lerin UKK toplantılarında oy hakkına sahip üye olarak kabul edilmelerini sağlamaktadır. Bu

nedenle, KDK'nın akreditasyon başvurusunda bulunması, uluslararası hukukta adından söz edilebilmesi ve farklı ülke örnekleri ile deneyim paylaşımı ve işbirliği faaliyetlerinde bulunması ve sahip olduğu fonksiyonların geliştirilmesi bakımından önemli bir konudur. Paris Prensiplerine uyumu gözetilen UKK nezdinde esnek yorum ilkesi benimsendiğinden Türkiye'de iki farklı kurumsal model tercihi olası akreditasyon değerlendirmesinde göz önünde bulundurulacaktır.

Paris Prensiplerinde yer verilen standartların geniş bir çerçeve çizmesi Paris Prensiplerine uygunluğa karar verilirken zorluk oluşturmakta, bu nedenle UKK tarafından benimsenen esnek yorum ilkesi gereği model farklılıklarının oluşturduğu bariz ayrışmanın yumuşatılması yoluna gidilmektedir. Fakat bu durumun çoğu zaman asgari standartların çitasının aşılması ve UKK tarafından verilen kararın bir yaptırım olmamasına karşın ülkelerin bunu bir zorunluluk gibi algılayabilmesi risklerini bünyesinde taşımaktadır. Paris Prensiplerinde sayılan işlevlerin geniş olması, UİHK'ler için tüm şartların karşılanmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle, doktrinde Paris Prensiplerinin karşılanması zor azami bir programa dönüştüğü dile getirilmektedir. Paris Prensipleri oluşturulurken farklı UİHK modelleri gözetilmediğinden yakın gelecekte bu ilkelerin gözden geçirilmesi gerekeceği değerlendirilmektedir. Aynı belgede her modele göre ayrı ilkelerin düzenlenmesi ya da UİHK standartlarının modellere göre farklı belgelerde düzenlenmesi yoluyla bu yönde bir adım atılmış olacaktır.

UKK tarafından yapılan akreditasyon değerlendirmelerinde komisyon - ombudsman modeli tercihinin göre model farklılıkları dikkate alınarak Paris Prensiplerinin esnek yorumlanması yönünde bir eğilim göze çarpmaktadır. Paris Prensipleri UİHK'ler için geniş bir çerçeve çizdiğinden, UKK'nın esnek yorum ilkesinden sapma göstermesi halinde UİHK sisteminin ülkeler için elverişli bir seçenek olmaktan çıkacağı düşünülmektedir. Fransa örneğinde komisyon modelinde oluşturulan Fransız İnsan Hakları Ulusal Danışma Komisyonu UKK tarafından A statüsünde akredite edilirken, ombudsmanlık modelinde oluşturulmuş bir kurum olan Hakların Savunucusunun UKK tarafından akredite edilmemiş olduğu görülmektedir. Bunda Hakların Savunucusunun ombudsman modelinde oluşturulduğu için akreditasyon

başvurusunda bulunmamasının etkili olduğu düşünölebileceği UKK nezdinde her ölkeden tek bir kurumun muhatap kabul edilmesinin etkili olduğu da düşünölebilir. Her iki kurumun da akredite edilmesinin önünde bir engel bulunmamakla birlikte sadece bir kurum uluslararası alanda yetkilendirilebilecektir. Bu nedenle KDK'nın akreditasyon başvurusunda bulunması durumunda UKK'nın mevcut yapısında değişikliğe gidilmediği sürece TİHEK'in Paris Prensiplerinde öngörölen işlevler yönünden daha uygun olduğu görölmektedir.

Ombudsmanlık kurumları genellikle yasa ile kurulan, seçiminde genellikle parlamentonun söz sahibi olduğu fakat atama şeklinde de görölebilen, yönetimin dışında yer alan, işlevsel anlamda özerkliğe sahip, kolaylaştırılmış başvuru ve inceleme süreçlerine sahip, temel değeri ve ilkesi kamu yönetimini iyileştirilmesi olan bir kurumdur. Kamu yönetiminin aksayan yönlerinin tespiti ve aksaklıkların düzeltilmesi için idarenin denetimi amacı ombudsmanlık sisteminin Türkiye'ye uyarlanmasında başlıca ilham kaynağı olmuştur.

Paris Prensiplerinde, UİHK'lerin yetki ve görevlerinin anayasada veya hukuksal geçerliliği olan bir metinde yer alması gerektiği belirtilmektedir. KDK'nın anayasal temelde kurularak anayasal statüye kavuşturulması, ardından 6328 sayılı Kanun ile kurumun yetki ve görev alanının belirlenmesi, Paris Prensiplerinin aradığı yasal temelde kurulma şartını karşılamaktadır. Bu yönüyle anayasal temelde kurulan KDK'nın, kanunla kurulan TİHEK'e göre daha ileri bir uygulamaya sahip olduğu söylenebilir.

KDK, TBMM'ye bağlı olması, anayasal statüye sahip olması, özerk bütçeye sahip olması, kendi personelini seçebilmesi, yönetmelik çıkararak kendi iç çalışma kurallarını belirleyebilmesi yönüyle biçimsel bağımsızlığa; hesap verebilirliğinin TBMM'ye ve kamuoyuna karşı olması, bütçesini hiçbir makamın iznine gerek duymaksızın serbestçe harcayabilmesi yönleriyle işlevsel bağımsızlığa sahip bağımsız bir UİHK niteliği taşımaktadır. Kamu Başdenetçisi ve Denetçisinin seçilme kriterlerine kanunda yer verildiği, görev süresinin belirli ve yenilenebilir olduğu, görevleri ile ilgili konularda bağışıklık ve bağdaşmazlık gibi güvencelere sahip olmasalar da görevlerini

yerine getirirken dış müdahalelerden korunmaları için gerekli güvencelere sahip oldukları görülmektedir.

KDK'nın yönetmelikte değişiklik yaparak dostane çözümü bir yöntem olarak benimsemesi kurumun işlevsel özerkliğe sahip olduğunu göstermektedir. KDK'nın yıllık raporlarını her yıl düzenli olarak TBMM'ye sunması formal hesap verebilirliğinin TBMM'ye karşı olduğunu, yıllık raporlarını ve özel raporlarını basın ve resmi internet sitesi aracılığıyla paylaşması nedeniyle informal hesap verebilirliğinin kamuoyuna karşı olduğunu göstermektedir.

Kanunun 12. maddesinde, hiçbir organ, makam, merci veya kişinin Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyecekleri, genelge gönderemeyecekleri, tavsiye ve telkinde bulunamayacakları; Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır. Paris Prensiplerinin ana omurgasını oluşturan bağımsızlık vurgusu hükümete karşı bağımsızlık olarak anlaşıldığından KDK genel olarak bağımsızlığa ve bağımsızlığı sağlayacak güvencelere sahiptir.

Paris Prensiplerinin en göze çarpan özelliği çoğulcu ve bağımsız yapıya yaptığı vurgudur. ÜHK'lerin çoğulcu yapıya sahip olması iki şekilde mümkün olduğundan toplumun çoğulculuğu sağlayan kesimlerinin kurumda bizzat temsili yanında toplumun farklı kesimleri ile işbirliği sağlanarak çoğulcu fikirlerin kurumda temsili de yeterli görülmektedir. Bu anlamda ombudsmanlık kurumlarında ombudsmanların sınırlı sayıda olması nedeniyle çoğulculuk ancak toplumun farklı kesimleri ile yapılacak işbirliği sonucu fikirlerinin kurum faaliyetlerine yansması yoluyla sağlanabilecektir. Ombudsmanlık modeli kurumlar genelde tek kişiden oluşan üye yapısı nedeniyle çoğulcu temsil yönünden Paris Prensiplerinde çizilen çerçevenin dışına çıkmakla birlikte, KDK'nın bu özelliği taşımaması tek başına Paris Prensiplerine aykırılık oluşturmamaktadır.

KDK'nın çoğulcu yapının başka bir görünümü olan çoğulcu fikirlerin kurumda temsil edilmesini sağlayacak işlevlerle güçlendirilerek STK'larla işbirliğinin sağlanması ve

dezavantajlı grupların fikirlerinin kurumda temsili gibi yöntemler geliştirmesi gerektiği düşünülmektedir. KDK Yıllık Raporlarından kurumun bu işlevi yerine getirme yönünde çabaya sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte KDK bireysel başvuruların incelenmesi fonksiyonuyla öne çıktığından, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi için etkin bir mekanizma oluşturmayı amaçlayan Paris Prensiplerinin çoğulcu yapıya yaptığı vurgu ile KDK'nın üstlendiği misyon arasında amaç yönünden farklılık bulunmaktadır. Çoğulcu yapı daha çok insan haklarına olan bakış açısında farkındalık oluşturma açısından gerekli olan bir şarttır. Bu nedenle, bireysel başvuruların incelenmesinde insan haklarına olan bakış açısı önemli olmakla birlikte uzmanlığa sahip personelin istihdam edilmesi daha önemli görülmektedir. KDK açısından üyelerin göreve gelmeleri aşamasında geniş bir kesime danışılması mümkün olmamakta, Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçisi olabilmek için kanunda öngörülen şartları sağlayan adayların aday olabilmelerine olanak tanınmaktadır.

KDK'nın bütçesi, TBMM bütçesinden alınacak Hazine yardımı ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. KDK özel bütçeli bir kurum olup, bütçesini TBMM bütçesinden ayrılacak paydan alması özelliğiyle Paris Prensiplerine uygun mali yapıya sahiptir. KDK'nın bütçesini serbestçe ve yürütmenin etkisi altında kalmadan kullanabilmesi, TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli oluşu mali anlamda özerklik şartını karşılamaktadır.

Ulaşılabilirlik açısından KDK'nın yerelde bürolar oluşturma yetkisinin bulunduğu ancak kurumun bu imkânı sadece İstanbul ilinde büro açarak gerçekleştirdiği görülmektedir. Kurumun merkezi ise Ankara'nın Çankaya ilçesinde yer almaktadır. Bu yönüyle ulaşılabilirlik açısından KDK'nın UIHK'ler için aranan şartı karşıladığı söylenebilir. Federal yapıda kurulan ombudsmanlık kurumlarından özellikle İspanya'da Halkın Savunucusunun özerk bölge ombudsmanlıkları şeklinde faaliyet gösterdiği bilinmekle birlikte dünya genelinde ağırlıklı olarak merkezi ombudsmanlık kurumlarının bulunduğu ve kurumların tek merkezden şikâyet aldıkları görülmektedir. KDK'ya başvuruda bulanabilme açısından oldukça geniş yöntemler benimsenmiştir. Kolaylaştırılmış formalitelere sahip olduğundan ve kuruma hızlı

ulaşım imkanları sağlandığından KDK'nın Paris Prensipleri açısından ulaşılabilirliğe sahip olduğu söylenebilir.

KDK Kanununun 1. maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak amaç olarak belirtilmiştir. Bu yönüyle insan haklarının korunmasını sağlama kurumun amacı olarak görülebilirse de insan hakların geliştirilmesi işlevine yönelik işlevler için yeni yasal düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır. KDK'nın kurulmasında klasik modele sahip ombudsmanlık kurumlarında hâkim olan idarenin denetimi düşüncesi etkili olduğundan bu işlev kurumsallaşma tercihi nedeniyle ağırlıklı olarak TİHEK'e verilmiştir. Fakat bahse konu işlevin uygulamayla KDK tarafından da yerine getirildiği görülmektedir. Çeşitli illerde konferanslar düzenlenmesi, gezici araçlarla kurumun tanıtımı yapılarak şikâyet başvurularının alınması, okul ve niversite ziyaretleri yoluyla bilgilendirme yapılması buna örnek gösterilebilir.

KDK'nın insan haklarının geliştirilmesi amacına yönelik, insan hakları eğitimi, danışmanlık ve uluslararası örgütlerle işbirliği yapılması gibi Paris Prensiplerinde genel yetki olarak UİHK'lerde varlığı aranan yetkiler bakımından açıkça yetkilendirilmediği fakat bilinçlendirme, tanıtım, raporlama gibi yetkilerin kısmen de olsa uygulama yoluyla yerine getirildiği görülmektedir. Paris Prensiplerinde genel yetkilere yer verilirken model farklılığı gözetilmediğinden UKK, esnek yorum ilkesi doğrultusunda bu yetkilerin varlığını UİHK modellerine göre farklı şekilde değerlendirmeye tabi tutmaktadır. Geliştirme işlevini oluşturan bilinçlendirme (farkındalık oluşturma), eğitim, araştırma ve tanıtım gibi yetkilerin TİHEK ile birlikte KDK'ya da verilmesi kurumun geliştirme işlevine sahip olmasını sağlayacağı gibi ülkemizin insan hakları alanında karşılaştığı sorun alanlarına yönelik zmler retilbilmesini de sağlayacaktır.

Hükümete, parlamentoya ve diğer ilgili bütün organlara öneri ve tavsiyelerde bulunulabileceğine dair kabul edilen danışma işlevi uyarınca KDK'nın yasama sürecine destek verme amacıyla çalışmalar yapabilmesi ve bu yetkinin mevzuatında

açıkça yer alması gerekmektedir. Bu kapsamda, yıllık raporlarda yer verilen idarenin işleyişi noktasında tespit edilen hata, eksiklik ve ihmaller TBMM tarafından dikkate alınmalı, belirlenen aksaklıkların giderilmesi yönünde gerekli çalışmalar yapılabilirdir. Böylece TBMM düzeyinde sağlanan destek idarelerin işleyişinde ve insan haklarının korunmasında KDK'nın aktif bir unsur olarak yer almasını kolaylaştıracaktır. KDK'nın kanun teklif ve tasarılarının hazırlık sürecinde aktif bir rol oynayabileceği düşünüldüğünden bağımsız ve tarafsız kimliğiyle TBMM'nin ilgili komisyonlarında görüş sunabilmesi, mevzuatın içerik yönünden kalite kazanmasını sağlama yönüyle önemli bir yetki olacaktır.

İşbirliği işlevinin insan haklarının korunması işlevine sahip ulusal ve uluslararası mekanizmalarla işbirliği boyutu bakımından KDK'nın eksiklikleri olduğu ve geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bununla birlikte KDK tarafından uluslararası ağlardan, Avrupa Ombudsmanlar Ağı, Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü, Avrupa Ombudsman Enstitüsü, Batı Balkanlar Bölgesel Ombudsmanlık Kurumları Ağı ve İslam İşbirliği Teşkilatı Üye Devletleri Ombudsmanlık Kurumları Birliği'ne üye olunması ve deneyim paylaşımına önem verilmesi işbirliği işlevi bakımından önemli bir gelişme olarak görülmelidir.

Paris Prensiplerinde ulusal önleme mekanizması yetkisi özel bir yetki olarak düzenlenmiştir. Ülkemizde ulusal önleme mekanizması yetkisi TİHEK'e verildiğinden KDK'nın bu yetkiye sahip olmaması Paris Prensipleri açısından bir eksiklik oluşturmamaktadır.

Seçimlik yetki, Paris Prensiplerinde UİHK'ler için zorunlu görülmemiş, her ülkenin kabul etmekte serbest olduğu yetkileri ifade etmektedir. Seçimlik yetki şikayetleri inceleme yetkisi ile yargısal süreçlere katılma yetkisini içermektedir. Kişisel durumlarla ilgili şikâyetleri dinleme ve bireysel başvuru alma yetkisi genellikle ombudsmanlık modeli UİHK'ler için öngörülmüş bir yetkidir. Bireysel başvuru alma yetkisi bakımından Paris Prensiplerinde tahdidi yöntemler sayılmamış, UİHK'ler için geniş bir takdir alanı bırakılmıştır. Bu işlev kapsamında UİHK'lerin kendi yöntemlerini geliştirilebileceği görülmektedir.

KDK'nın, gerekli gördüğü hallerde mevzuat değişikliği önerilerinde bulunabilmesi, her türlü bilgi belgeye mevzuatın verdiği yetki dâhilinde kolaylıkla erişebilmesi, yıllık rapor yoluyla karşılaşılan sorunları TBMM'ye iletebilmesi, dostane çözüm yoluna giderek uyuşmazlığı barışçıl bir yöntemle sonuçlandırabilmesi, kararlarında şikâyetçileri sahip oldukları hak arama yolları konusunda bilgilendirmesi gibi yönleriyle etkin bir sisteme sahip olduğu söylenebilir.

Dünyanın birçok ülkesinde ombudmana re'sen inceleme yetkisi tanınmıştır. Bu yetkinin KDK'ya verilmesi talebi KDK tarafından hazırlanan yıllık raporlarda altı çizilen, doktrinde de üzerinde sıklıkla durulan bir konudur. İnsan hakları konularının hassaslığı re'sen inceleme yetkisinin önemini artırmaktadır. Bu yetki sayesinde hakkı ihlal edilen bireylerin başvurusu olmaksızın ombudsmanın varlığından haberdar olduğu bir insan hakları sorununda devreye girmesi mümkün olacaktır. Bu nedenle TİHEK'e verilen re'sen inceleme yetkisinin KDK'ya da verilmesi gerekli görülmektedir.

Paris Prensiplerinde yarı yargısal yetkilerden olan yargısal süreçlere katılım ile ilgili herhangi bir ilkeye yer verilmemiştir. Bu yetki uluslararası hukuk belgelerinde ve UİHK'lerin yasal mevzuatlarında tanındığından bu yetki dâhilinde kurumlar, şikâyet sonucunda verdiği kararlara idarenin uymaması halinde yargısal mercilere başvurma, şikâyetçi adına dava açma, anayasa mahkemesine bireysel başvuruda bulunma, kanunların anayasaya aykırılığını ileri sürebilme ve mahkeme dostu olarak davalara katılma gibi ülke örneklerine göre değişen yetkileri kullanmaktadır.

KDK'nın yasal mevzuatında yargısal süreçlere katılma bakımından yetkilendirilmediği görülmektedir. Adalete erişim konusunda UİHK'ler etkin bir rol oynayabileceğinden bu yetkilerin ülkemizin özel şartları da gözetilerek KDK'ya verilebileceği, bu sayede yargının iş yükünde de önemli oranda hafifleme sağlanacağı düşünülmektedir. Bu kapsamda anayasada veya kanunlarda yapılacak değişikliklerle ombudsmanın şikâyetçinin haklılığına inandığı hallerde kişinin rızası da olmak şartıyla mahkemeye başvurabilmesi, insan hakları konularıyla sınırlı olarak devam eden davalara taraf

sıfatıyla katılabilmesi, yürürlükte olan yasaların anayasaya aykırılığı iddiasını Anayasa Mahkemesine taşıyabilmesi ve Anayasa Mahkemesine şikâyetçi adına bireysel başvuruda bulunabilmesi KDK'nın yargısal süreçlere katılımı açısından gereklidir.

Sonuç olarak, KDK'nın yapısal özellikleri yönünden Paris Prensiplerine uygun bir yapıya sahip olduğu, yasal dayanak, bağımsızlık ve mali özerklik şartları bakımından Paris Prensipleriyle tam uyumlu olduğu; seçimlik yetkilerden olan bireysel başvuruları alırken ve incelerken sahip olduğu yetkiler yönünden Paris Prensiplerinde çerçevesi çizilen yapıyla uygunluk gösterdiği; genel yetkiler yönünden yasal mevzuatında Paris Prensiplerinde UİHK'ler için gerekli görülen işlemlere yer verilmediği sonucuna ulaşılmıştır. Bunun yanında KDK'nın akreditasyon değerlendirmesi için UKK'ya başvurması halinde, genel olarak model farklılığı da dikkate alındığında Paris Prensiplerine uygun yapıda bir UİHK olarak değerlendirilebileceği, fakat bunun için sahip olduğu işlevlerin geliştirilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

KAYNAKÇA

Genel Kaynakça

ABDİOĞLU, Hasan, Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Y. 6, S. 11, Bahar 2007/2, ss. 79-102.

AÇIK, Coşkun, Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye Örneğine Eleştirel Yaklaşım, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011
AKILLIOĞLU, Tekin, Yönetimsel Yargı ve Denetimin Etkinliği, Amme İdaresi Dergisi, C. 23, S. 1, Mart 1990, ss. 3-11.

AKINCI, Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınları, İstanbul, 1999.

AKKOCA, Hasan Hüseyin, 2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı), Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2013.

AKTAN, Coşkun Can, Özgürlüklerin İki Boyutu: Siyasal Özgürlükler ve Ekonomik Özgürlükler, Yeni Türkiye, Y. 4, S. 22, Temmuz- Ağustos 1998, ss. 1075-1089.

AKTAN, Coşkun Can, Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri, Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, S. 14, 1997, ss. 1045-1059.

AKTAŞ, Kadir, Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu, TBB Dergisi, S. 94, 2011, ss. 359-374.

AKTEL, Mehmet/KERMAN, Uysal/ALTAN, Yakup/LAMBA, Mustafa/BURHAN, Orhan, Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman), Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Y. 5, S. 9, Güz 2013, ss. 21-37.

ALTUĞ, Yılmaz, Kamu Denetçisi (Ombudsman), İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, İstanbul, 2002.

ALTUĞ, Yılmaz, Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan "Ombudsman" Müessesesi, Yargıtay Yüzüncü Yıl Dönümü Armağanı, Adalet Bakanlığı Yayınları, İstanbul, 1968.

ARAL, Berdal, Uluslararası Hukuk Bağlamında İnsan Hakları ve Kültürel Görelilik, Yeni Türkiye, Y. 4, S. 22, Temmuz- Ağustos 1998, ss. 1227-1230.

ARI, Serdar, Dünya'da Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye Karşılaştırması: Yapısal Analiz, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Kayseri, Haziran 2014.

ARIKAN, Mustafa İberyay, Avrupa Birliği Ombudsmanı, Adalet Dergisi, S. 29, Eylül 2007, ss. 129-139.

ARKLAN, Ümit, Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Selçuk İletişim Dergisi, C. 4, S. 3, 2006, ss. 82-100.

ARSLAN, Mustafa, Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı Ve İşleyişi, Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Karabük, Haziran 2014.

ARSLAN, Süleyman, İngiltere'de Ombudsman Müessesesi, Amme İdaresi Dergisi, C. 19, S. 1, 1986, ss. 157-172.

ARSLAN, Zühtü, Anayasa Teorisi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2008.

ATAMAN, Taykan, Ombudsman ve Temiz Toplum, Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, S. 14, 1997, ss. 779- 789.

AVŞAR, B. Zakir, Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi, Hayat Yayınları, İstanbul, 2012, ss. 59-68.

AVŞAR, Zakir, Özdenetim, Sosyal Sorumluluk ve Medyada Ombudsmanlık Uygulamaları, Ombudsman Akademik Dergisi, Y. 1, S. 1, Aralık 2014.

AYBAY, Rona, İnsan Hakları Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, Kasım 2015.

AYDIN, Fatih, İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesiyle Görevli Ulusal Kurumlar, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

BABÜROĞLU, Oğuz/HATİPOĞLU, Nevra, Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1997.

BAHADIR, Oktay, Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, S. 1, 2010, ss. 363-384.

BAYKAL, Sanem, Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir Değerlendirme, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2013.

BAYLAN, Ömer, Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1978.

BİRİNCİOĞLU, Ali Yavuz, İnsan Hakları Alanında Yargı Dışı Koruma Mekanizmaları, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2008.

Bir Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu Çalıştayı, Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, TBMM Basımevi, Ankara, 2017.

BUSTAMANTE, Soledad Becerril, İnsan Hakları, Demokrasi ve Hukukun üstünlüğü Bağlamında Ombudsmanlık Kurumlarının Rolü: İspanya Ombudsmanlık Kurumu, I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayını, Ankara, 2013.

COŞKUN, Burak/ GÜNAYDIN, Hamza, Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk - İslam Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü, Ombudsman Akademik Dergisi, Y. 2, S. 3, Aralık 2015, ss. 9-60.

ÇAKMAK, Caner, Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2008.

Çalışma Grubu Raporları, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayını, Ankara, 2014.

ÇELİKYYAY, Hakan Sabri, Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye, (Editör: Selda Çağlar), Disiplinlerarası Yaklaşımla İnsan Hakları, Beta Yayınları, Aralık, 2010.

DEMİR, Galip, Ombudsman Aranıyor, Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları, İstanbul, 2002.

DEMİR, Leyla/KALENDER, Rabia, Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu, Genç Hukukçular Hukuk Okumaları, İstanbul, Ekim 2003, ss. 245-269.

DEMİRKOL, Selami, Kamu Denetçisi(Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 15, S. 2, 2012, ss. 73-99.

DİAMANDOUROS, P. Nikiforos, “Modern Bir Demokrasi İçinde Kamu Denetçiliği, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, ss. 28-34.

DURSUN, Hasan, Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 95, 2011, ss. 377- 418.

Düzce Uluslararası Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Toplantısı, Düzce, Ekim 2011.

ERÇİN, Sedat, Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Yargısal Süreçlere Katılımı ve Türkiye İnsan Hakları Kurumu Örneği, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2014.

ERDENGİ, Tefik Bora, Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2009.

ERDİNÇ, Tahsin, Ombudsman ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği, Legal Yayıncılık, İstanbul, Haziran 2015.

ERDOĞAN, Mustafa, Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, 11. Baskı, Ankara, Ekim 2014.

ERDOĞAN, Mustafa, İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, Orion Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, Kasım 2012.

EREN, Abdurrahman, Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması: Uluslararası Koruma Mekanizmaları ve Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Rolü, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007.

EREN, Abdurrahman, Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Uluslararası Standartlara Uygunluğun Yorum İlkeleri, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2012.

EREN, Hayrettin, Ombudsman Kurumu, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 4, S. 1-2, 2000, ss.79-96.

EREN, Hayrettin, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016.

ERHÜRMAN, Tufan, İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu, Türkiye’de İnsan Hakları Konferansı, 7-9 Aralık 1998, ss. 339-349.

ERHÜRMAN, Tufan, Ombudsman, Amme İdaresi Dergisi, C. 31, S. 3, Eylül 1998, ss. 887-102.

ERHÜRMAN, Tufan, Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 49, S. 1-4, 2000, ss. 155-180.

EROĞLU, İzzet, Devletin İnsan Haklarını Koruma Mekanizmaları, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2005.

ERYILMAZ, Bilal, Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler, Amme İdaresi Dergisi, C. 26, S. 4, Aralık 1993, ss. 81-106.

ESGÜN, İbrahim Uğur, Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme, AÜHFD, C. 1-4, S. 45, 1996, ss. 251-278.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin, Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, ss. 68-79.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin, Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Yetkin Yayınları, Ankara, 2011.

Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara, 1982.

GÖKÇE, Ali Fuat, Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) ve Türkiye için Askeri Ombudsmanlık Önerisi, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, C. 17 S. 2, 2012, ss. 203-227.

GÖLÖNÜ, Sirel, Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi, Sayıştay Dergisi, S. 27, Ekim-Aralık 1997, ss. 3-14.

GÖZAYDIN, İftar, Ombudsmanlık Kurumunun Sağlayacağı İmkanlar, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.

GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, C. 2, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Haziran 2011.

GÖZLER, Kemal, Hukuka Giriş, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 9. Baskı, Bursa, Eylül 2012
GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 14. Baskı, Bursa, Ağustos 2013.

GÜL, Hüseyin/KILIÇ, Ramazan, Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Denetçiliği, Sosyal Bilimler Dergisi, S. 49, Temmuz 2016, ss. 183-213.

GÜLENER, Serdar, Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme, Akademik İncelemeler Dergisi, C. 8, S. 1, 2013, ss. 1-27.

HOŞ, Zeynep Müftüoğlu, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Vergi Uyuşmazlıklarında Uygulaması, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 114, 2014, ss. 293-314.

HOWARD, Charles L., The Organizational Ombudsman: Origins, Roles, and Operations: A Legal Guide, American Bar Association, 2010.

İŞIKAY, Mahir, Avrupa Birliği Hukuku’nda Ombudsman, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2004.

İNCEOĞLU, Sibel, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Düşünceler, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği

(Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğuş Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, ss. 54-65.

İspanya ve Fransa Ombudsmanlık Kurumları Çalışma Raporu, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayını, Ankara, Haziran 2015.

KAHRAMAN, Mehmet, Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 8, S. 16, 2011, ss. 355-373.

KALABALIK, Halil, İnsan Hakları Hukuku, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara, Ocak 2013.

Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) Çalıştayı 2011, Marmara Çalışanlar Federasyonu, İstanbul, Ekim 2011.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yıllık Raporu.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yıllık Raporu.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yıllık Raporu.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2017-2021 Stratejik Plan.

KAPANİ, Münci, İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları, Bilgi Yayınevi, 3. Baskı, Ankara, Aralık 1996.

KARAKUL, Selman, Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri, Ombudsman Akademik Dergisi, Y. 2, S. 3, Aralık 2015, ss. 61-105.

KARCI, Şükrü Mert, Ombudsman İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Ocak 2016.

KARCI, Şükrü Mert, Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu, Ombudsman Akademik Dergisi, Y. 1 S. 2, Temmuz 2015, ss. 34-58.

KAYA, Ali, Türkiye'deki İdari Denetim Yetersizliğine Ombudsman Modeli Bir Çözüm Olabilir mi?, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 6, 1995, ss. 389-408.

KERSTİN, André, (Çeviren: Nilay Arat), Ombudsman- Bugünün Değişen İhtiyaçlarının Karşlanması, İÜHFİM C. LXV, S. 2, 2007, ss. 417-428.

KESKİN, İbrahim, Temel İnsan Hakları Bağlamında Ombudsmanlık Kurumunun Hukuk Devletindeki Yeri ve Önemi, Adalet Dergisi, S. 45, 2013, ss. 117-144.

KESTANE, Doğan, Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği), Maliye Dergisi, S. 151, Temmuz-Aralık 2006, ss. 128-142.

KILAVUZ, Raci/YILMAZ, Abdullah/İZCİ, Ferit, Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C. 4, S. 1, 2003, s. 49-68.

KILLIOĞLU, İsmail, İnsan ve Özgürlük Üstüne Bir Deneme, Yeni Türkiye, Y. 4, S. 22, Temmuz- Ağustos 1998, s. 690-695.

Kjærum, Morten, National Human Rights Institutions Implementing Human Rights, Danish Institute for Human Rights, 2003.

KOCABAŞ, Engin, Ombudsmanlık: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye Uygulamalarının Karşılaştırılması ve Öneriler, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, Eylül 2015.

KOÇAOĞLU, A. Mehmet, Ekonomik ve Sosyal Haklar, Yeni Türkiye, Y. 4, S. 22, Temmuz- Ağustos 1998, ss. 1065-1074.

KOÇ, Oktay, Yeni Örgütlerin Ortaya Çıkışı: Türk Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği, Ombudsman Akademik Dergisi, Y. 1, S. 2, Temmuz 2015, ss. 11-33.

KOÇAK, Mustafa, Kamu Denetçiliği Kurumu: İngiltere Örneği, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğuş Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, ss.131-141.

KOO, Jeong-Woo/ RAMİREZ, Francisco. O., National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Expansion of National Human Rights Institutions, 1966-2004, Social Forces, 87.3, 2009.

KÖKER, Levent, Seçim Sistemleri ve Siyasî Çoğulculuk, Anayasa Yargısı, C. 23, 2006, ss. 199-210.

KÖSEOĞLU, Özer, Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği, Sayıştay Dergisi, S. 79, 2010, ss. 31-62.

KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele, European Ombudsman-Institution, SpringerWien NewYork, 2008.

KUZU, Burhan, Hukuk Devleti Ve Hukuk Zihniyeti, Akademik Araştırmalar Dergisi, Kasım 2001-Ocak 2002, ss. 1- 12.

KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. Galip, Ombudsmanlık Kurumu -Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme-, Uluslararası Hukuk ve Politika, C. 2, S. 5, 2006, ss. 90-111.

LİNDNAES, Birgit/ LİNDHOLT, Lone/ YİGEN, Kristine, National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers, The Danish Centre for Human Rights, Denmark, 2001.

MUMCU, Ahmet/KÜZECİ, Elif, İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri, Turhan Kitabevi, 6. Baskı, Ankara, 2012.

MURADOVA, Djahan, Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2013.

MUTTA, Serdar, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 2005.

NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS - A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, United Nations Publication, New York and Geneva, 1995.

National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities, United Nations Publication, New York and Geneva, 2010.

ODYAKMAZ, Zehra, Eşitlik Kurumları ve Türkiye’de Durum, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 16, S. 1, 2008, ss. 93-116.

ODYAKMAZ, Zehra, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Erkler Arasında Yeri ve Yargı Yetkisinin Kullanılmasından Anlaşılması Gerekenler, I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayını, Ankara, 2013, ss. 65-95.

ODYAKMAZ, Zehra/BOSTANCI, Yalçın/GÜZEL, Oğuzhan, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi, TBB Dergisi, S. 103, 2012, ss. 13-26.

OĞUŞGİL, Vahap Atilla, Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Üye Ülkelerden Örnek Uygulamalar, Legal Yayıncılık, İstanbul, Eylül 2015.

OĞUŞGİL, Vahap Atilla, Avrupa Birliği Yolunda Türkiye İnsan Hakları Kurumu’nun Birleşmiş Milletler Paris Prensipleri Işığında Değerlendirilmesi, Bilig, S. 74, Yaz 2015, ss. 175-198.

OKUR, Yaşar, Ombudsmanlık Kurumu: Tarihi Gelişim ve Türkiye’de Başlangıçta Birkaç Öneri, Denetim Dergisi, S. 6, 2011, ss. 71-83.

ONAT, Onur, İdareyi Denetleyen İki Anayasal Kuruma İlişkin Kısa Bir Değerlendirme, Ombudsman Akademik Dergisi, Y., 1 S. 2, Temmuz 2015, ss. 121-139.

OYTAN, Muammer, Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, Prof. Dr. Osman F. Berki'ye Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1977, ss. 595-627.

ÖNCÜ, Niyazi, 1982 Anayasası'na Göre Kamu Denetçiliği Kurumu, Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Yalova, Mayıs 2015.

ÖNEN, S. Mustafa, Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması: Kamu Denetçiliği Kurumu ile İsveç Parlamento Ombudsmanlığı'na Yapılan Şikayetlerin Değerlendirilmesi, Social Sciences, S. 11(2), 2016, ss. 62-84.

ÖZAY, İl Han, Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002.

ÖZBUDUN, Ergun, Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğuş Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, ss. 37-40.

ÖZDEMİR, Birol, Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu, Adalet Yayınevi, Ankara, Ocak 2015.

ÖZDEN, Kemal, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Haziran 2010.

ÖZER, Ömer Faruk, Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumunun Örgütsel ve İşlevsel Analizi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Aydın, 2015.

PARLAK, Bekir/DOĞAN, Kadir Caner, Kamu Yönetiminde Denetim Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun (Ombudsmanın) Uygulanabilirliği, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015.

PARLAK, Bekir/DOĞAN, Kadir Caner, Ombudsman Kavramı ve Seçilmiş Ülkelerde Ombudsmanlık Uygulamaları: Temel Yön, Nitelik ve Özellikler Üzerine Bir Değerlendirme, Türk İdare Dergisi, S. 480, 2015 Haziran, ss. 121-147.

PAYASLIOĞLU, Arif T., Yönetimde Davaları Azaltma Yolları, Amme İdaresi Dergisi, C. 2, S. 3, Eylül 1969, ss. 3-13.

PICKL, J. Victor (Çeviren: Turgay ERGUN), Ombudsman ve Yönetimde Reform, Amme İdaresi Dergisi, C. 19, S. 4, Aralık 1986, ss. 37-46.

PICKL, Victor, Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri, Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, S. 14, 1997, ss. 800-805.

PINAR, Ahmet Can, Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Kamu Denetçiliği Kurumu, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2014.

POLAT, Enes, Kamu Yönetiminin Denetlenmesi ve Kamu Denetçisi Sistemi, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara, 1997.

REIF, Linda C., The Ombudsman, Good Governance and The International Human Rights System, Springer - Science + Business Media, 2004.

REIF, Linda C., Transplantation and Adaption: The Evolution of the Human Rights Ombudsman, Boston College Third World Law Journal, C. 31, S.2, 2011, ss. 268-310.

RİBÓ, Rafael, Kamu Denetçisinin Bağımsızlığının Temin Edilmesi: IOI ve Avrupa Yaklaşımı Üzerine Düşünceler, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğuş Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, ss.101-113..

ROBBERS, Gerhard, Almanya'da Kamu Denetçiliği, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğuş Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, ss. 50-53.

SAĞLAM, Abdi, Kamu Denetçiliği ve İdari Yargı ile İlişkisi, Adalet Dergisi, S. 44, 2012, ss. 27-49.

SARIER, Burcu, Kadın-Erkek Eşitliği Bağlamında Bağımsız Bir Kamu Denetim Kurumu: Ombud(sman), Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2010.

SAYAN, İpek Özkal, Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 69, S. 2, 2014, ss. 333-349.

SAYGIN, Engin, Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 12, S. 1-2, 2008, ss. 1045-1072.

SENCER, Muzaffer, Birleşmiş Milletler Bağlamında İnsan Hakları, İnsan Hakları Yıllığı, S. 13/1, 1991, ss. 19-36.

SEVİNÇ, İsmail, Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 20, S. 4, 2015, ss. 99-121.

SEZEN, Seriyeye, Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerinde Bir Değerlendirme, Amme İdaresi Dergisi, C. 34, S. 4, Aralık 2001, ss. 71-96.

SOBACI, Mehmet Zahid/KÖSEOĞLU, Özer, Türkiye’de Etkin Bir Ombudsman İçin Medya Desteği: Ampirik Bir Analiz, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 19, S. 4, 2014, ss. 25-45.

SORENSEN, Jorgen Steen, Danimarka Parlamento Ombudsmanlığı: Yürütme ve Yargı ile İlişkiler, I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayını, Ankara, 2013, ss. 51-54.

SÜLER, Gamze Yudum, Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Bütçe Dünya Dergisi, S. 34, 2010/2, ss. 157-167.

SÜREN, Özlem Koçak, Türkiye’de Yargının Örgütlenmesi ve Adalet Sisteminin Problemleri, TBB Dergisi, S. 85, 2009, ss. 403-413.

ŞAFAKLI, Okan Veli, Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak “Ombudsman” ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış, Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi C. 11, S. 2, 2009, ss. 161-197.

ŞAHİN, Muhammed Serkan, Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri, Astana Yayınları, Ankara, Şubat 2015.

ŞAHİN, Ramazan, Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üzerine Etkileri, Türk İdare Dergisi, S. 468, 2010, ss. 131-158.

ŞENGÜL, Ramazan, Kamu Yönetimi ile Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 18, S. 3, 2013, ss. 71-88.

ŞENGÜL, Ramazan, Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?, II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, 18-19 Kasım 2005, Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 2005, ss. 127-141.

ŞİMŞEK, Ahmet Alkan, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Yorumu ve İlgili Mevzuat, Adalet Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2013.

TAİ, Benny Y. T., Models of Ombudsman and Human Rights Protection, International Journal of Politics and Good Governance, Vol. 1, No. 1.3, 2010, ss. 1-11.

TARHANLI, Turgut, İnsan Haklarını Uluslararası Korumanın Başka Bir Yolu: Sivil Toplum Kuruluşları, Yeni Türkiye, Y. 4, S. 22, Temmuz- Ağustos 1998, ss. 1284-1289.

TAYFUN, Recep, Bilgi Edinme Hakkı Perspektifinden Devlet Vatandaş İlişkileri, EÜHFD, C. 11, S. 3-4, 2007, ss. 149-183.

TAYŞI, İsmet, Ombudsman Kurumu Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Sayıştay Dergisi, S. 25, Nisan-Haziran 1997, ss. 106-123.

TEMİZEL, Zekeriya, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman, IULA-EMME Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, İstanbul, 1997.

TEMİZEL, Zekeriya, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman, Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, S. 14, 1997, ss. 764-778.

TEMİZKAN, Koray, Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye’de Uygulanabilirliği, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Mersin, 2008.

TEPE, Harun, İnsan Hakları: Kavram, Kapsam ve Ölçüt, (Editör: Selda Çağlar), Disiplinlerarası Yaklaşımla İnsan Hakları, Beta Yayınları, Aralık, 2010.

TEZCAN, Durmuş/ERDEM, Mustafa Ruhan/SANCAKTAR, Oğuz/ÖNOK, Rifat Murat, İnsan Hakları El Kitabı, Seçkin Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara, Mart 2014.

TORTOP, Nuri, Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması, Amme İdaresi Dergisi, C. 31, S. 1, Mart 1998, ss. 3-11.

TORTOP, Nuri, Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri, Amme İdaresi Dergisi, C. 7, S. 1, 1974, ss. 27-50.

TURHAN, Durmuş Gökhan/ÖKTEN, Serkan, Avrupa Birliğinde Ombudsmanlık, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 1 S. 19, 2014, ss. 213-224.

TUTAL, Erhan, Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık, Adalet Yayınevi, Ankara, Ocak 2014.

ULER, Yıldırım, Ombudsman (Kamu Denetçisi), Türkiye’de Kamu Yönetimi, (Editörler: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman), 2. Baskı, Nobel Kitabevi, Ankara, 2012 ss. 499-506.

Ulusal İnsan Hakları Kurumları (İyi Uygulama Örnekleri ve Deneyim Paylaşımı) Uluslararası Konferansı 12-13 Haziran 2015, TİHK Başkanlığı Yayınları, Ankara, Kasım 2015.

UZUN, Turgay, Uluslararası Alanda İnsan Haklarının Gelişimi, İdealler, Gerçekler ve Türkiye, Yeni Türkiye, Y. 4, S. 22, Temmuz- Ağustos 1998, ss. 1231-1249.

ÜNAL, Feyzullah, Türkiye’de Yerel Yöntemlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, Savaş Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, Ocak 2014.

ÜNAL, Özge, Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Uygulanabilirliği, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2014.

WESTERHÄLL, Lotta Vahlne, İsveç Parlamento Ombudsmanları, (Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s.124-130.

YASİN, Melikşah, İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi, 12 Levha Yayıncılık, İstanbul, Ocak 2011.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, Yakınma Hakkının Kullanılma Biçiminin Düzenlenmesi Üzerine, Amme İdaresi Dergisi, Ankara, 15(1), 1982, ss. 49-56.

YAZICI, Serap, Kamu Denetçiliği Kurumu, Yargısal Düğüm: Türkiye’de Anayasa Reformuna İlişkin Değerlendirmeler ve Öneriler, TESEV Demokratikleşme Programı Siyasa Raporları Serisi, Yargı Reformu 1., İstanbul, Mayıs 2010, ss. 26-29.

YILDIZ, Hülya, Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun İdare Üzerindeki Etkisi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Antalya, 2016.

YILMAZ, Ejder, Hukuk Sözlüğü, Yetkin Yayınları, 9. Baskı, Ankara, 2005.

YILMAZ, Reha, Mukayeseli Hukuk Açısından Ombudsmanlık Kurumunun Temelleri ve Azerbaycan Varyantı, Journal of Qafqaz University, S. 9 Bahar 2002, ss. 65-85.

Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayını, Ankara, 2014.

YUSTEMUR, Serap, Yönetimsel Denetim Ve Yerel Yönetimlerde Halk Denetçisi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Bolu, Aralık 2005.

YÜCE, Mehmet/BEYCE, Atanur, Kamu Denetçiliği Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara, Kasım 2013.

İnternet Kaynakları

1994/54 sayılı BM İnsan Hakları Komisyonu kararı,
<http://www.nhri.net/pdf/HRCinternationalworkshopII-E-CN.4-1994-45.pdf>, Erişim Tarihi: 12/12/2016

1998 yılı AB İlerleme Raporu,
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ile_rleme_Rap_1998.pdf, Erişim Tarihi: 12/10/2016

2003 yılı Ulusal Programı,
http://www.ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2003/Tr/pdf/IV-24.pdf,
Erişim Tarihi: 03/08/2016

2004 yılı AB İlerleme Raporu,
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf, Erişim Tarihi: 12/10/2016

2005 yılı AB İlerleme Raporu,
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, Erişim Tarihi: 12/10/2016

2006 yılı AB İlerleme Raporu,
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, Erişim Tarihi: 12/10/2016

2006 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi,
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf, Erişim Tarihi: 03/08/2016

2007 yılı AB İlerleme Raporu,
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf, Erişim Tarihi: 12/10/2016

2007 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi,
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf, Erişim Tarihi: 03/08/2016

2008 yılı Ulusal Programı, Siyasi Kriterler,
http://www.ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2008/Tr/pdf/ii_siyasikriterler.pdf, Erişim Tarihi: 03/08/2016

2012 yılı AB İlerleme Raporu,
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim Tarihi: 12/10/2016

2013 yılı AB İlerleme Raporu,
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim Tarihi: 12/10/2016

2013/ 1959 sayılı Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi kararı,
https://www.ajbh.hu/documents/14315/123347/Resolution_of_the_Parliamentary_Assembly_of_the_Council_of_Europe.pdf/cd11f984-7a76-4561-bb1a-0b80c9576129;jsessionid=30EE1A9EB236EEF8C665DEE03B02EAF0?version=1.0,
Erişim Tarihi: 13/02/2017

276 sıra sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları,
<http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamalari/Kanunlasan/2012Yili/Kanmetni/6328ss.pdf>, Erişim Tarihi: 07/06/2016

AB İlerleme Raporları, <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46224>
ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, İnsan Hakları ve Sivil Toplum Örgütleri,
<http://www.abchukuk.com/makale/makale25.html>,

BM Antlaşması, <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/3-30.pdf>,
Erişim Tarihi: 13/02/2017

Eroğul, Cem, Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 33, Mart - Haziran 1978, No. : 1-2'den Ayrı Bası,
<https://cemerogul.files.wordpress.com/2012/03/cumhurbac59fkaninin-denetim-ic59flevi.pdf>, Erişim Tarihi: 07/05/2016

EŞSİZ, Veysel, İnsan Hakları Ulusal Kurumları: Farklı Coğrafyalar, Başka Deneyimler,
<http://www.insanhaklarisavunuculari.org/dokumantasyon/files/original/ea9bf9affa114073d80c2fa6e2fced39.pdf>, Erişim Tarihi: 29/10/2016

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14791&lang=en>, Erişim Tarihi: 14/05/2016

<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Pages/NextSession.aspx>,
Erişim Tarihi: 31/03/2016

<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/History.aspx>, Erişim Tarihi: 31/10/2016

<http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart.pdf>, Erişim Tarihi: 06/04/2016

<http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/UNNY/Documents/A.RES.70.163%20EN.DOCX>,
Erişim Tarihi: 09/03/2017

http://ombudsman.gov.tr/custom_page-1404-ozel-raporlar.html, Erişim Tarihi: 20/09/2016

http://ombudsman.gov.tr/custom_page-1408-2016-yili-kararlari.html, Erişim Tarihi: 02/11/2016

<http://thecommonwealth.org/member-countries>, Erişim Tarihi: 11/05/2016
http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015_turkiye_raporu.pdf, Erişim Tarihi: 12/10/2016

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf, Erişim Tarihi: 21/10/2016

http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/1_1_white_papers/com2001_white_paper_european_governance.pdf, Erişim Tarihi: 3/8/2016

http://www.ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2008/Tr/pdf/iv_23_yargi_vetemelhaklar.pdf, Erişim Tarihi: 03/08/2016

http://www.apr.ch/content/files_res/opcat-nhris-ombudspersons-as-npms-en.pdf, Erişim Tarihi: 29/10/2016

<http://www.encyclopedia.com/topic/ombudsman.aspx#1-1E1:ombudsma-full>, Erişim Tarihi: 15/5/2016

<http://www.francophonie.org/-Qu-est-ce-que-la-Francophonie-.html>, Erişim Tarihi: 12/05/2016

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>, Erişim Tarihi: 20/04/2016

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>, Erişim Tarihi: 20/04/2016

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>, Erişim Tarihi: 20/04/2016

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>, Erişim Tarihi: 20/04/2016

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zet%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/29/oik674.pdf>, Erişim Tarihi: 20/04/2016

<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/50f62395-74fc-44ab-9f4b-49d68de529a1?highlightText=kamu%20denet%C3%A7ili%C4%9Fi%20kurumu%20kannunu&excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim Tarihi: 18/4/2016

<http://www.nhri.net/pdf/IOR4000701.pdf>, Erişim Tarihi: 30/05/2016

<http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NairobiDeclarationEn.pdf>, Erişim Tarihi: 20/12/2016

http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf, Erişim Tarihi: 19/12/2016

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/NHRI.pdf>, Erişim Tarihi: 21/11/2016

<http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf>, Erişim Tarihi: 04/04/2016

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet19en.pdf>, Erişim Tarihi: 11/05/2016

<http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>, Erişim Tarihi: 31/03/2016

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/NationalPreventiveMechanisms.aspx>, Erişim Tarihi: 21/12/2016

http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-316-9300-yayinlarimiz.html, Erişim Tarihi: 29/11/2016

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110705M1-17.htm>, Erişim Tarihi: 29/10/2016

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130525-7.htm>, Erişim Tarihi: 15/12/2016

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/01/20140128-4.htm>, Erişim Tarihi: 3/7/2017

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090404.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090404.htm>, Erişim Tarihi: 23/5/2016

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/03/20170316.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/03/20170316.htm>, Erişim Tarihi: 23/09/2017

<http://www.theioi.org./the-i-o-i>, Erişim Tarihi: 08/04/2016

<http://www.tihk.gov.tr/tr/Ba%C5%9Fvuru>, Erişim Tarihi: 22/09/2016

<http://www.tihk.gov.tr/tr/Duyuru-ve-Haberler/ArtMID/477/ArticleID/68/T252rkiye-%C4%B0nsan-Haklar%C4%B1-Kurumunun-Uluslararası%C4%B1-Koordinasyon-Komitesine-ICC-Akreditasyon-Ba%C5%9Fvurusu-11-Ocak-2016>, Erişim Tarihi: 21/09/2016

<http://www.tihk.gov.tr/tr/Faaliyetler#collapseOne>, Erişim Tarihi: 03/04/2017

<http://www.tihv.org.tr/wp-content/uploads/2015/04/81-Ulusal-%C3%96nleme-Mekanizmalar%C4%B1.pdf>, Erişim Tarihi: 29/10/2016

http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf, Erişim Tarihi: 17/05/2016

http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/bdfe5e3cddec94c_ek.pdf, Erişim Tarihi: 17/05/2016

http://www.turkishstudies.net/Makaleler/2006832416_G%C3%BCm%C3%BC%C5%9FH%C3%BCseyin-fr.pdf, Erişim Tarihi: 12/05/2016

<http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/2010Referandum/KesinSonuc/Sonuc.pdf>, Erişim Tarihi: 04/10/2016

<http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0763.pdf>, Erişim Tarihi: 15/05/2016

<http://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0596.pdf>, Erişim Tarihi: 29/11/2016

<https://www.ombudsman.gov.tr/karar-yayinlar/>, Erişim Tarihi: 09/02/2017

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1858, Erişim Tarihi: 16/02/2017

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=21203&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=95, Erişim Tarihi: 19/01/2017

<https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DİJİTAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SİYASİ%20PARTİ%20YAYINLARI/199902131%20FAZİLET%20PARTİ%20SECİM%20BEYANNAMESİ%201999/199902131%20FAZİLET%20PARTİ%20SECİM%20BEYANNAMESİ%201999.pdf>, Erişim Tarihi: 05/10/2016

https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DİJİTAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SİYASİ%20PARTİ%20YAYINLARI/200304063%20OAK%20PARTİ%20SECİM%20BEYANNAMESİ%202002/200304063%20OAK%20PARTİ%20SECİM%20BEYANNAMESİ%202002%200000_0000.pdf, Erişim Tarihi: 05/10/2016

https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/MECLİS%20BÜLTENİ/2469_2004_0000_0107_0000/0018.pdf, Erişim Tarihi: 14/11/2016

<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/basvuru.htm>, Erişim Tarihi: 17/05/2016

<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm>, Erişim Tarihi: 17/05/2016

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1206m.htm>, Erişim Tarihi: 14/12/2016

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, Erişim Tarihi: 15/05/2016

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss609.pdf>, Erişim Tarihi: 11/12/2016

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss149.pdf>, Erişim Tarihi: 26/03/2017

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem20/yil3/bas/b080m.htm>, Erişim Tarihi: 04/10/2016

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil2/bas/b119m.htm>, Erişim Tarihi: 15/12/2016

Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Performans Programı, <https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2017/01/kdk-2017-performans-programi-kamu-denetciligi-kurumu.pdf>, Erişim Tarihi: 3/7/2017

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Anayasa Komisyonları Raporları, 23. Dönem, 5. Yasama Yılı, Esas Numarası: 1/991 Sıra Sayısı: 609, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss609.pdf>, Erişim Tarihi: 11/12/2016

Karagöz, Hakan, İngiliz Milletler Topluluğu ve İngiltere'nin AB Üyeliği, <http://www.kto.org.tr/d/file/ingiliz-milletler-toplulugu-ve-ingilterenin-ab-uyeligi.pdf>, Erişim Tarihi: 11/05/2016

POHJOLAİNEN, Anna-Elina, İnsan Hakları Ulusal Kurumlarının Geçirdiği Evrim Birleşmiş Milletlerin Rolü, Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü, Ocak 2006 <http://www.ihop.org.tr/dosya/uihk/evolution.doc>, Erişim tarihi: 13/05/2016

R(97) 14 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı, <http://www.nhri.net/pdf/CoeRecommendation1997no14.pdf>, Erişim Tarihi: 16/02/2017

Toprakseven Mutuş, Ceren, AIHM Nezdinde Türkiye ve İnsan Hakları Kurumlarının Fonksiyonları, https://www.academia.edu/221607/A%C4%B0HM_Nezdinde_T%C3%BCrkiye_ve_%C4%B0nsan_Haklar%C4%B1_Kurumlar%C4%B1n%C4%B1n_Fonksiyonlar%C4%B1, Erişim Tarihi: 07/02/2017

UKK Tüzüğü, <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Statute/ICC%20Statute%20as%20amended%20at%20ICC%2025.pdf>, Erişim Tarihi: 04/04/2016