

**T.C.**  
**İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**



**YARGI OMBUDSMANLIĞI VE TÜRKİYE'DE**  
**UYGULANABİLİRLİĞİ: BİR MODEL ÖNERİSİ**  
**DOKTORA TEZİ**

**DANIŞMAN**                      **HAZIRLAYAN**  
**Prof. Dr. S. Mustafa ÖNEN**    **Enis ERGÜZEL**

**MALATYA – 2022**

**T.C.  
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**DOKTORA TEZİ**

**YARGI OMBUDSMANLIĞI VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ:  
BİR MODEL ÖNERİSİ**

**HAZIRLAYAN  
ENİS ERGÜZEL**

**DANIŞMAN  
Prof. Dr. S. Mustafa ÖNEN**

**MALATYA 2022**

## ONUR SÖZÜ

Sayın Prof. Dr. S. Mustafa ÖNEN'in danışmanlığında, doktora tezi olarak hazırladığım “Yargı Ombudsmanlığı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği: Bir Model Önerisi” başlıklı bu çalışmamın, bilimsel ahlâk ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın tarafımca yazıldığını ve yararlandığım bütün bilimsel eserlerin metin içinde ve kaynakçada yöntemine uygun şekilde oluşturduğumu belirterek onurumla doğrularım.

Enis ERGÜZEL  
Malatya, 2022

## TEŞEKKÜR

Doktora eğitimim süresince ders aldđım değerli hocalarıma saygılarımı ve teőekkürlerimi sunuyorum.

Bilgisine ve fikirlerine her zaman önem verdiğim Danışman hocam Sayın Prof. Dr. S. Mustafa Önen'e bu süreçte gösterdiği ilgi ve destekleri, çalışmama sağladığı katkılar ve yol gösterici fikirlerinden dolayı teşekkür ediyorum.

Ayrıca bana verdikleri destek ve gösterdikleri sabırdan dolayı anneme, kızım ve oğluma ve sevgili eşime en yürekten sevgilerimi sunarak teşekkür ediyorum.

Ve... Doktora eğitimimi tamamlamamı çok isteyen ancak bu süreçte ne yazık ki kaybettiğim CANIM BABAM'a, bütün hayatım boyunca bana verdiği emeklerinden dolayı sonsuz minnettarlık duygularıyla teşekkür ederek bu çalışmamı kendisine ithaf ediyorum. İyi ki senin kızın olmuőum...

ENİS ERĐÜZEL

Malatya, 2022

## ÖZET

### YARGI OMBUDSMANLIĞI VE TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ: BİR MODEL ÖNERİSİ

Enis ERGÜZEL

**Doktora Tezi**

Danışman: Prof. Dr. S. Mustafa ÖNEN

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı

Dünyada ve Türkiye’de yargı organlarının işleyişinden kaynaklanan sorunlar bulunmaktadır. Pek çok ülke bu sorunların çözümü için yargı sistemi ile ilgili reform niteliğinde düzenlemeler yapmaktadır. Ombudsman denetimi de bunlardan biridir. Yargı organlarının yargısal işlemleri ombudsmanın görev alanına girmemekle birlikte yargının işleyişinden kaynaklanan sorunların çözümünde ombudsman denetiminin rolü önem taşımaktadır. Uzmanlık alanları da bulunan ombudsmanlık, yargı alanında “yargı ombudsmanlığı” adıyla, yargı organlarının bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkesini zedelemeyen yargıda kötü yönetimi önleme, hesap verebilirliği sağlama gibi işlevleri yerine getirmektedir.

Araştırmanın konusunu, yargı ombudsmanlığının ülke örnekleri üzerinden incelenmesi ve Türkiye için bir model önerisi ortaya konulması oluşturmaktadır. Amacı, yargı ombudsmanlığı sistemini ve yargı ombudsmanlığının ülke örneklerini teorik olarak inceleyerek yargı ombudsmanlığı ile ilgili Türkiye’de uygulanabilir model önerileri geliştirmektir. Araştırmada ombudsmanlık kavramı ve özellikleri, sınıflandırılması ve uzmanlık ombudsmanlığı incelenerek yargı ombudsmanlığının özellikleri ve uygulama örnekleri ele alınmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yapısı ve işleyişi ile yargı organlarının işlemleri bakımından görev alanı incelenmiş, Türkiye’de bir yargı ombudsmanlığının kurulmasının sağlayacağı faydalara değinilmiş ve model önerileri ortaya konularak bu modellerden “Yargı Ombudsmanı Kurumu” kurulması modeli önerilmiştir. Araştırmada nitel araştırma yönteminin doküman inceleme tekniği kullanılmış, verilerin yorumlanmasında ise betimsel araştırma yönteminden yararlanılmıştır. Araştırma konusu ile ilgili yabancı ve Türkçe literatür taranmış, dolaylı ve alıntısız araştırma yöntemi kullanılarak araştırma kaleme alınmıştır.

**Anahtar Kavramlar:** Ombudsman, Yargı Ombudsmanı, Yargının Hesapverebilirliği

## ABSTRACT

Various problems surround the functioning of judicial bodies in the world and in Turkey. In the spirit of reform, many countries have been passing regulations to resolve these problems. Ombudsman supervision is one such regulation. Although the legal work of judicial bodies is not within the terrain of ombudsman, the role of ombudsman supervision is important for resolving problems deriving from the functioning of the judiciary. Ombudsmanship involves various lines of expertise and legal ombudsmanship has various functions such as preventing maladministration in the judiciary system without harming the independence and neutrality of judiciary bodies, and maintaining accountability.

The subject of the research is to examine the judicial ombudsman through country examples and to propose a model for Turkey. The goal of this research is to theoretically analyze the system of judicial ombudsmanship and country examples, and further develop model proposals. The concept of ombudsmanship and its features, its classification, and implementation examples have been analyzed. The features of judicial ombudsmanship have also been considered through an investigation of expertise ombudsmanship. The structure and functioning of Ombudsman Institution (OI) has been analyzed in terms of the operations of judiciary bodies. The benefits of the founding of a judicial ombudsmanship in Turkey has been featured. Models have been exemplified and these model examples have been used to propose the founding of a judicial ombudsmanship. The research has benefited from document analysis technique as a qualitative research method and descriptive research method in interpreting data. A literature review for Turkish and international sources has been conducted. The research has been written by using indirect and citation research method.

**Keywords:** Ombudsman, Judicial Ombudsman, Judicial Accountability,

**YARGI OMBUDSMANLIĞI VE TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ:  
BİR MODEL ÖNERİSİ**

**İÇİNDEKİLER**

<b>ONUR SÖZÜ</b> .....	<b>III</b>
<b>TEŞEKKÜR</b> .....	<b>IV</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>V</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>VI</b>
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	<b>VII</b>
<b>TABLolar LİSTESİ</b> .....	<b>XIV</b>
<b>ŞEKİLLER LİSTESİ</b> .....	<b>XV</b>
<b>KISALTMALAR LİSTESİ</b> .....	<b>XVI</b>

**BİRİNCİ BÖLÜM**

<b>ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2. Araştırmanın Amacı</b> .....	<b>2</b>
<b>1.3. Araştırmanın Soruları</b> .....	<b>3</b>
<b>1.4. Araştırmanın Yöntemi</b> .....	<b>3</b>
<b>1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası</b> .....	<b>4</b>

**İKİNCİ BÖLÜM**

<b>OMBUDSMAN VE OMBUDSMANLIK KURUMU</b> .....	<b>6</b>
<b>2.1. Kavramsal Olarak Ombudsman</b> .....	<b>6</b>
<b>2.2. Ombudsmanın ve Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Gelişim Süreci</b> .....	<b>9</b>
<b>2.3. Ombudsmanlığın Özellikleri</b> .....	<b>18</b>
2.3.1. Bağımsızlık .....	19
2.3.2. Tarafsızlık .....	25
2.3.3. Tavsiye Niteliğinde Karar Alabilme .....	25
2.3.4. Güvenilir İnceleme Süreci.....	27
2.3.5. Gizlilik.....	29

<b>2.4. Ombudsmannın Görevleri.....</b>	<b>30</b>
2.4.1. Hak ve Özgürlükleri Korumak.....	31
2.4.2. İdarenin Kötü Yönetimini (Maladministration) Önlemek .....	31
2.4.3. İdare ile Kişiler Arasındaki İlişkilerde Hakkaniyeti Sağlamak.....	34
<b>2.5. Ombudsmannın Yetki Alanı ve Yetkileri .....</b>	<b>35</b>
<b>2.6. Ombudsmannın Harekete Geçme Usulü ve Başvuru Koşulları .....</b>	<b>39</b>
<b>2.7. Ombudsmannın Faaliyetleri .....</b>	<b>42</b>
2.7.1. İncelemeler.....	42
2.7.2. Kurum Teftişleri.....	44
2.7.3. Tavsiyeler (Öneriler).....	45
<b>2.8. Ombudsmannın Temel İşlevleri.....</b>	<b>45</b>
2.8.1. Yönetim Karşında Bireyi Koruma İşlevi .....	46
2.8.2. Eğitici İşlev .....	46
2.8.3. Önleyici ve Düzeltici İşlev .....	47
2.8.4. İyileştirici İşlev.....	48
2.8.5. İdari Yargıya Katkı Sağlama İşlevi.....	48
2.8.6. Yönetimde Hesap Verebilirliği ve Şeffaflığı (Saydamlığı) Sağlama İşlevi ve Demokratik Yönetişime Katkıları .....	49
<b>2.9. Ombudsmannın Sınıflandırılması .....</b>	<b>51</b>
2.9.1. Yetki Türlerine Göre Ombudsmanlar .....	52
2.9.1.1. Klasik Model (Temel Model).....	52
2.9.1.2. Hukuk Devleti Modeli.....	53
2.9.1.3. İnsan Hakları Modeli.....	53
2.9.2. Uyuşmazlığın Taraflarına Göre Ombudsmanlar .....	53
2.9.2.1. Klasik Ombudsman .....	54
2.9.2.2. Avukat Ombudsman.....	54
2.9.2.3. Kurumsal Ombudsman.....	54
2.9.3. Görev Alanında Bulunan Örgütün Türüne Göre Ombudsmanlar .....	55
2.9.3.1. Kamu Yönetimi Ombudsmanı .....	56
2.9.3.1.1. Yasama Ombudsmanı.....	56
2.9.3.1.2. Yürütme Ombudsmanı .....	56
2.9.3.1.3. Kamu Yönetimi Hibrit (Melez) Ombudsman.....	57



2.9.3.1.4. Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Kurumsal Ombudsman .....	57
2.9.3.1.5. Uzmanlık Ombudsmanı (Tek Amaçlı Ombudsman, Tek Sektör Ombudsmanı) .....	57
2.9.3.1.5.1. Tüketici Ombudsmanı .....	59
2.9.3.1.5.2. Eşitlik Ombudsmanı .....	60
2.9.3.1.5.3. Çocuk Ombudsmanı .....	62
2.9.3.1.5.4. Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı .....	64
2.9.3.1.5.5. Polis Ombudsmanı.....	65
2.9.3.1.5.6. Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı (Askeri Ombudsman) .....	66
2.9.3.1.5.7. Yerel Yönetim Ombudsmanı.....	67
2.9.3.1.5.8. Öğrenci Ombudsmanı.....	68
2.9.3.1.5.9. Yargı Ombudsmanı.....	69
2.9.3.2. Özel Sektör Ombudsmanı .....	69
2.9.3.2.1. Kamu-Özel Sektör Hibrit (Melez) Ombudsmanı .....	69
2.9.3.2.2. Özdenetim Ombudsmanı .....	69
2.9.3.2.3. Özel Sektör Kuruluşlarında Kurumsal Ombudsman.....	70
2.9.3.3. Uluslararası veya Uluslarüstü Ombudsman .....	70
2.9.3.3.1. Uluslararası Örgüt İşyeri Ombudsmanı.....	70
2.9.3.3.2. Uluslararası veya Uluslarüstü Yasama Ombudsmanı .....	70

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

<b>YARGI OMBUDSMANLIĞI VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ .....</b>	<b>71</b>
<b>3.1. Yargının Hesap Verebilirliği ve Yargı Bağımsızlığı Arasındaki İlişki .....</b>	<b>71</b>
<b>3.2. Yargı Ombudsmanlığı ve Uygulanma Biçimleri .....</b>	<b>76</b>
3.2.1. Yargı Ombudsmanı Olarak Görevli Ombudsmanlar .....	80
3.2.1.1. İngiltere ve Galler'de Yargı Ombudsmanı .....	80
3.2.1.1.1. İngiliz Hukuk Sistemi ve Yargı Örgütünün Özellikleri .....	81
3.2.1.1.2. Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı (Judicial Appointments and Conduct Ombudsman, JACO).....	90
3.2.1.1.2.1. Atanması ve Örgütsel Yapısı.....	91
3.2.1.1.2.2. Hukuki Statüsü, Görev Alanı ve Yetkileri.....	92
3.2.1.1.2.3. Ombudsmana Başvuru ve Başvuruların İncelenmesi.....	97

3.2.1.2. İsrail Yargı Ombudsmanı .....	104
3.2.1.2.1. İsrail’de Hukuk Sistemi ve Yargı Örgütünün Özellikleri .....	104
3.2.1.2.2. Yargıçlara Karşı Kamu Şikâyetleri Ombudsmanı (İsrail Yargı Ombudsmanı) .....	108
3.2.1.2.2.1. Atanması ve Örgütsel Yapısı .....	108
3.2.1.2.2.2. Hukuki Statüsü, Görev Alanı ve Yetkileri .....	110
3.2.1.2.2.3. Ombudsmana Başvuru ve Başvuruların İncelenmesi .....	117
<b>3.2.2. Yargı Organları ile İlgili Yetkileri Olan Ombudsmanlar .....</b>	<b>122</b>
3.2.2.1. Yargı Organları Üzerinde Kapsamlı Yetkilere Sahip Ombudsmanlar .....	122
3.2.2.1.1. İsveç Parlamento Ombudsmanı ve Yargı ile İlgili Yetkileri .....	123
3.2.2.1.2. Finlandiya Parlamento Ombudsmanı ve Yargı ile İlgili Yetkileri .....	131
3.2.2.2. Yargı Organları Üzerinde Kısmi Yetkilere Sahip Ombudsmanlar .....	138
3.2.2.2.1. Polonya Ombudsmanı ve Yargı ile İlgili Yetkileri .....	138
3.2.2.2.2. Avusturya Ombudsmanı ve Yargı ile İlgili Yetkileri .....	139
3.2.2.2.3. Slovenya Ombudsmanı ve Yargı ile İlgili Yetkileri .....	142
3.2.2.2.4. Arnavutluk Ombudsmanı ve Yargı ile İlgili Yetkileri .....	145
3.2.2.2.5. Lüksemburg Ombudsmanı ve Yargı ile İlgili Yetkileri .....	148
3.2.2.2.6. Slovakya Ombudsmanı ve Yargı ile İlgili Yetkileri .....	149
3.2.2.2.7. Bosna Hersek Ombudsmanı ve Yargı ile İlgili Yetkileri .....	152
<b>3.3. Yargı Organı ile İlgili Görevleri Bakımından Araştırma Kapsamında     İncelenen Ombudsman Kurumlarının Karşılaştırılması .....</b>	<b>155</b>

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YAPISI VE İŞLEVİ ... 159

#### 4.1. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Kurulmasına Öncülük Eden Çalışmalar . 159

4.1.1. 1982 Anayasasına Hazırlık Döneminde “Gerekçeli Anayasa Önerisinde Ombudsman .....	159
4.1.2. Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporunda ve Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) Çalışmalarında Ombudsman .....	160
4.1.3. Kalkınma Planlarında Ombudsman .....	161
4.1.4. Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Ombudsman .....	162
4.1.5. Adalet Bakanlığı Komisyonunca Hazırlanan “Yurttaş Sözcülüğü Yasa	

Tasarısı” .....	169
4.1.6. Kamu Mali Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa Tasarısı ve “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” .....	169
4.1.7. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Yasası ve Anayasa Mahkemesi Tarafından İptali .....	171
4.1.8. 2010 Yılı Anayasa Değişikliği ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Yasası.....	172
<b>4.2. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yapısı ve Görevleri ile Kararları .....</b>	<b>174</b>
4.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yapısı ve Statüsü.....	174
4.2.2. Baş Denetçi ve Denetçilerin Nitelikleri, Seçimi ve Görevleri .....	175
4.2.3. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Görevi ve Görev Alanı.....	179
4.2.4. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yetkileri .....	182
4.2.5. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Harekete Geçmesi ve Kuruma Başvuru Usulü .....	184
4.2.6. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Şikâyetleri İnceleme Süreci .....	190
4.2.7. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Kararları, Raporları ve Etkililiği .....	191

## BEŞİNCİ BÖLÜM

### KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YARGI ORGANLARININ İŞLEMLERİ YÖNÜNDE GÖREV ALANI..... 198

#### 5.1. Yargı İşlemi Kavramı .....

#### 5.2. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Görev Alanına Giren Yargı Yetkisinin

##### Kullanılmasıyla İlgili Konular .....

5.2.1. Yargı Organlarının İdari İşlemleri .....	199
5.2.1.1. Yargı Organlarının İdari Personeline İlişkin İşlemler .....	201
5.2.1.2. Bazı Yargıçların Disiplin İşlemleri .....	202
5.2.1.3. Yargı Organlarının İç Düzenine İlişkin İşlemler.....	202
5.2.2. Hâkimler ve Savcılar Kurulu’nun Kararları.....	203
5.2.3. Kamu Görevlileri Hakkında Verilen Soruşturma İzin Kararları.....	205
5.2.4. Avukatlar Hakkında Adalet Bakanlığınca Verilen Soruşturma İzin Kararları .....	206
5.2.5. Sayıştay Kararları.....	207
5.2.6. İcra Mahkemelerinin İdari Kararları .....	209

<b>5.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Görev Alanına Girmeyen Yargı Yetkisinin Kullanılmasıyla İlgili Konular .....</b>	<b>209</b>
5.3.1. Çekişmesiz Yargı İşleri .....	209
5.3.2. Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlandırılması Alanında Yargıç Kararları ...	211
5.3.3. Yargı Kararlarının Hazırlayıcısı Niteliğinde Olan İşlemler .....	212
5.3.4. Yargı Kararlarının Yerine Getirilmesine İlişkin Olan İşlemler .....	212
5.3.5. Yargı Organlarının Kötü Muamelesi .....	215
5.3.6. Uzun Yargılama ve Tutukluluk Halleri.....	215
5.3.7. İnfaz Hâkimliğinin Kararları.....	216

## ALTINCI BÖLÜM

<b>TÜRKİYE'DE YARGI OMBUDSMANLIĞI İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ .....</b>	<b>217</b>
<b>6.1. Yargı Ombudsmanlığının Türk Yargı Sistemine Sağlayabileceği Katkıları</b>	<b>217</b>
6.1.1. Yargı Organlarında İyi Yönetimi Sağlama ve Kötü Yönetimi Önleme Bakımından Sağlayabileceği Katkıları .....	217
6.1.2. Yargı Organlarının Hesap Verebilirliğine Yönelik Katkıları.....	218
6.1.3. Yargının, Halkla Olan İlişkilerini İyileştirme ve Yargıya Olan Güveninin Artmasına Yönelik Katkıları .....	228
6.1.4. Yargı Organlarında Mesleki Etiğin Geliştirilmesine Yönelik Katkıları .....	229
<b>6.2. Yargı Ombudsmanlığının Türkiye'de Uygulanmasına İlişkin Model Önerisi .....</b>	<b>233</b>
6.2.1. Birinci Model Önerisi: Yargı Ombudsmanlığı Kurumu Kurulması .....	234
6.2.1.1. Yargı Ombudsmanlığının Yasal Alt Yapısının Oluşturulması.....	234
6.2.1.2. Yargı Ombudsmanının Nitelikleri ve Hukuki Statüsü .....	234
6.2.1.3. Yargı Ombudsmanının Örgütsel Yapısı, Seçimi ve Görev Süresi .....	235
6.2.1.4. Yargı Ombudsmanının Görev Alanı .....	237
6.2.1.5. Yargı Ombudsmanının Yetkileri .....	237
6.2.1.6. Yargı Ombudsmanına Başvuru ve Başvuruların İncelenmesi ve Kararları.....	238
6.2.2. İkinci Model Önerisi: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Görev Alanı Kapsamında Denetim .....	241

6.2.2.1. Yargı Organlarının İşlemleri ile Görevli Kamu Denetçisinin Nitelikleri, Seçimi ve Görev Süresi .....	241
6.2.2.2. Yargı Organlarının İşlemleri ile Görevli Kamu Denetçisinin Görev Alanı ve Yetkileri .....	241
6.2.2.3. Yargı Organlarının İşlemleriyle Görevli Kamu Denetçisine Başvuru ve Kamu Denetçisinin Alacağı Kararlar .....	242

## YEDİNCİ BÖLÜM

<b>BULGULAR, ÖNERİLER VE SONUÇ .....</b>	<b>243</b>
<b>7.1. Bulgular .....</b>	<b>243</b>
<b>7.2. Öneriler ve Sonuç.....</b>	<b>249</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>252</b>

## TABLolar LİSTESİ

<b>Tablo 3.1.</b> 2015/2016-2020/2021 Dönemleri Arasında JACO'ya Yapılan Şikâyetlerin Dökümü.....	96
<b>Tablo 3.2.</b> 2013-2020 yılları arasında İsrail Yargı Ombudsmanı Kurumuna Yapılan Başvuruların Sebeplerine Dağılımı.....	115
<b>Tablo 3.3.</b> 2015/2016- 2020/2021 Dönemleri Arasında İsveç Parlamento Ombudsmanına Yargı Organları Hakkında Yapılan Şikâyetlerin Sayısal Dökümü.....	130
<b>Tablo 3.4.</b> Yargı Organı ile İlgili Görevleri Bakımından Araştırma Kapsamında İncelenen Ombudsman Kurumlarının Karşılaştırılması .....	156

## ŞEKİLLER LİSTESİ

<b>Şekil 2.1.</b> Reif Tarafından Yapılan Kamu Yönetimi ve Özel Sektör Ombudsmanları Sınıflandırılması.....	55
<b>Şekil 3.1.</b> Yargı- Ombudman İlişkilerinde Ülke Uygulamaları.....	80
<b>Şekil 3.2.</b> İngiltere Yargı Örgütü .....	86
<b>Şekil 3.3.</b> Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanlığının Örgüt Yapılanması.....	92
<b>Şekil 3.4.</b> JACO Tarafından 2006 Yılından İtibaren İncelenen Başvuru Sayısı.....	98
<b>Şekil 3.5.</b> JACO Tarafından 2008/2009 Döneminden İtibaren Ön İnceleme Aşamasında Sonuçlandırılan Başvurular .....	100
<b>Şekil 3.6.</b> JACO Tarafından 2006/2007 Döneminden İtibaren Esas İnceleme Aşamasında Onaylanan ve Reddedilen Toplam Şikâyetler.....	101
<b>Şekil 3.7.</b> JACO Tarafından 2006 Yılından İtibaren Onaylanan ve Reddedilen Toplam Şikâyetler.....	103
<b>Şekil 3.8.</b> İsrail Yargı Ombudsmanı Tarafından 2013-2020 Yılları Arasında Alınan Başvuru Sayısı.....	118
<b>Şekil 3.9.</b> İsrail Yargı Ombudsmanı Tarafından 2013-2020 Yılları Arasında Ön İnceleme Aşaması Sonrasında Kabul Edilen Ve Reddedilen Başvuruların Sayısı.....	119
<b>Şekil 3.10.</b> İsrail Yargı Ombudsmanı Tarafından 2013-2020 Yılları Arasında Esas Hakkında Yapılan İncelemeler Sonrasında Haklı Bulunan Başvuru Sayısı.....	120
<b>Şekil 4.1.</b> Kamu Denetçiliği Kurumu Organizasyon Şeması .....	175
<b>Şekil 4.2.</b> Kamu Denetçiliği Kurumu'na 2013-2021 Yılları Arasında Yapılan Şikâyet Başvurusu Sayısı .....	189
<b>Şekil 4.3.</b> Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından 2013-2021 Yılları Arasında Alınan Tavsiye Kararı Sayısı.....	193
<b>Şekil 4.4.</b> Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye Kararlarına Uyum Oranı .....	194
<b>Şekil 4.5.</b> Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından 2013-2021 Yılları Arasında Alınan Ret Kararı Sayısı.....	195
<b>Şekil 4.6.</b> Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından 2017-2021 Yılları Arasında Verilen Dostane Çözüm Karar Sayısı.....	196

## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABA</b>	: Amerikan Barolar Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AİHM</b>	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
<b>AİHS</b>	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
<b>BH</b>	: Bosna Hersek
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>CRA</b>	: Constitutional Reform Act (Anayasa Reformu Yasası)
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>GRECO</b>	: The Group of States Against Corruption (Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu)
<b>HMK</b>	: Hukuk Muhakemeleri Kanunu
<b>HSK</b>	: Hâkimler ve Savcılar Kurulu
<b>IOA</b>	: International Ombudsman Association (Uluslararası Ombudsman Birliği)
<b>IOI</b>	: International Ombudsman Institution (Uluslararası Ombudsman Enstitüsü)
<b>İİK</b>	: İcra ve İflas Kanunu
<b>İYUK</b>	: İdari Yargılama Usul Kanunu
<b>JAC</b>	: Judicial Appointments Commission (Yargısal Atamalar Komisyonu)
<b>JACO</b>	: Judicial Appointments and Conduct Ombudsman (Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı)
<b>JCIO</b>	: Judicial Conduct Investigations Office (Yargısal Davranış Soruşturma Ofisi)
<b>KDK</b>	: Kamu Denetçiliği Kurumu
<b>KDKK</b>	: Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
<b>KDKY</b>	: Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
<b>KAYA</b>	: Kamu Yönetimi Araştırma Raporu



<b>md.</b>	: Madde
<b>s.</b>	: Sayfa
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TÜSİAD</b>	: Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği
<b>UNDP</b>	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı



## BİRİNCİ BÖLÜM

### ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

Bu bölüm, araştırmanın konusu ve önemi, amacı, araştırmanın soruları ve kullanılan yöntemler ile araştırmanın sunuş sırasından oluşmaktadır.

#### 1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi

Araştırmanın konusunu, yargı organının tarafsızlığına ve bağımsızlığına müdahale etmeksizin yargının hesap verebilirliği ve şeffaflığını sağlamaya yönelik olarak dünyanın bazı ülkelerinde uygulanan yargı ombudsmanlığı sisteminin incelenmesi ve bu sistemin Türkiye'ye uyarlanabilmesi üzerine bir model önerisi oluşturmaktadır.

Kamu yönetimi sisteminin etkin ve verimli işleyebilmesi onun sorumluluk alanı içinde kalması ile mümkündür. Denetim, bu amacı gerçekleştirmenin temel mekanizmalarındandır. Kamu yönetiminin denetlenmesinde kullanılan mekanizmalardan biri ombudsman denetimidir. Ombudsman, kamu yönetimiyle vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkların bağımsız aynı zamanda tarafsız bir hakem rolüyle çözüme kavuşturmakla görevli, geniş yetkilere sahip bir denetim organıdır. Ombudsman kişi hak ve özgürlüklerinin korunmasında, idarenin kötü yönetimine karşı korunma sağlanmasında ve idare ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerin hakkaniyet çerçevesinde yürütülmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Günümüzde ombudsmanlık sistemi, Avrupa Birliği ülkeleri başta olmak üzere dünyanın pek çok ülkesinde benimsenmiştir.

Ombudsman sisteminin gelişim süreci içinde toplumsal, siyasal ve iktisadi dinamiklere bağlı olarak farklı alanlarda çocuk ombudsmanı, yerel yönetimler ombudsmanı, silahlı kuvvetler ombudsmanı, sağlık hizmetleri ombudsmanı, eşitlik ombudsmanı, tüketici ombudsmanı, üniversite ombudsmanı, bankacılık ombudsmanı, yargı ombudsmanı gibi çeşitli uzmanlık ombudsmanlıklarının ortaya çıktığı görülmektedir. Türkiye'de ombudsmanlık sistemine ilişkin olarak akademik anlamda büyük bir ilgi bulunmakla beraber bu çalışmalar genellikle ombudsman sisteminin tarihsel gelişimi, ülke örneklerinin incelenmesi ve Türkiye'de sistemin gerekliliği ve uygulanmasına yönelik olup literatürde doğrudan uzmanlık ombudsmanlıklarına odaklanmış araştırmalar çok az sayıdadır. Araştırmanın konusunu oluşturan yargı ombudsmanlığı da bunlardan bir tanesidir.

Yargı organları, özellikle yasama organı ve yürütme organlarına karşı bağımsız ve tarafsız özelliği nedeniyle ayrıcalıklı bir yere sahiptir. Bu niteliği yargının ifa ettiği kamusal hizmetler nedeniyle ve kamusal kaynaklar kullanmasından dolayı hesap verebilir olmasının önünde engel değildir. Günümüzde yargının işleyişinden kaynaklanan problemler birçok ülkenin sorunları arasında yer almakta olup bu problemlerle karşılaşan bireyler açısından hak ve özgürlük ihlalleri ile ortaya çıkabilmektedir. Yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı da göz önüne alınmak suretiyle yargının hesap verebilirliğinin sağlanabilmesi önemlidir. Yargının hesap verebilirliğini sağlayan mekanizmalardan biri yargı ombudsmanlığı kurumudur. Yargı ombudsmanlığı kurumu yargının idari açıdan hesap verebilir olmasını sağlamakta olup yargı organları ile yargısal hizmetlerden yararlananlar arasında bir köprü görevi görerek birbirlerini daha iyi tanımalarına, yargının kötü yönetiminden kaynaklanan sorunların çözümüne ve yargının daha şeffaf, hesap verebilir hale gelmesine, yargıda mesleki etik kurallarına uyulmasına ve yargıya olan güvenin artışına katkı sağlamaktadır.

Araştırmada öncelikle genel olarak ombudsman ve ombudsmanlık kurumu incelendikten sonra yargı ve ombudsman ilişkileri bağlamında yargı organlarının işlemleri, eylemleri ve davranışları üzerinde yargı ombudsmanlığı sisteminin oynadığı rol, ülke örnekleri incelenerek irdelenmeye çalışılmıştır. Daha sonra Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında bilgi verilerek Kurumun yargı organlarının işlemleri yönünden görev alanı incelenmiştir. Türkiye’de kurulacak bir yargı ombudsmanlığının yargı sistemine sağlayacağı katkılar irdelendikten sonra dünya örnekleri de göz önünde tutularak yargı ombudsmanlığı model önerileri sunulmuştur.

## **1.2. Araştırmanın Amacı**

Ombudsmanlık sistemi kamu yönetiminin denetlenmesinde önemli mekanizmalardan biridir. Araştırmanın amaçlarından biri kamu yönetiminin denetiminde etkin bir şekilde kullanılan bu sistemin yargı organlarının işlemleri, eylemleri ve davranışları bakımından uygulaması olan yargı ombudsmanlığı sistemini ve yargı ombudsmanlığının uygulanma biçimlerini ülke örnekleri üzerinden incelemektir.

Türkiye’de yargı organlarının hangi işlemleri, eylemleri ve davranışlarının yargı ombudsmanlığının görev alanına girebileceğini irdelemek; yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığını zedelenmeden yargının hesap verebilirliği çerçevesinde dünyada yargı ombudsmanlığı uygulamalarından yola çıkarak Türkiye’de kurulabilecek bir yargı

ombudsmanlığına ilişkin model önerileri geliştirmek ise araştırmanın diğer amacıdır. Ayrıca araştırma konusu olan yargı ombudsmanlığı ve ülke örnekleri ile ilgili olarak Türkçe literatürde sınırlı sayıda çalışmanın olması nedeniyle de literatüre katkı sağlamak istenmektedir.

### **1.3. Araştırmanın Soruları**

Araştırmanın ana sorusu; “Dünya’da yargı ombudsmanlığına neden ihtiyaç duyulmuştur ve Türkiye’de yargı ombudsmanlığına ihtiyaç duyulmakta mıdır?” olarak belirlenmiştir.

Araştırmanın alt soruları ise şunlardır:

Yargı ombudsmanlığını uygulayan ülkelerde;

- 1) Yargı Ombudsmanlığı kurumunun yapısı nasıldır?
- 2) Yargı Ombudsmanı yargı organlarının hangi işlemlerini denetlemeye yetkilidir?
- 3) Yargı Ombudsmanı, görev alanına giren yargı organları işlemlerinin denetimi açısından etkili kararlar alabilmekte midir?

Türkiye’de;

- 4) Yargı organının hangi işlemleri Kamu Denetçiliği Kurumu’nun denetimine tabi olmalıdır?
- 5) Kurulacak yargı ombudsmanının yargının hesap verebilirliğine sağlayabileceği katkılar nelerdir?
- 6) Kurulacak bir yargı ombudsmanının yapısı ve örgütlenmesi nasıl olmalıdır?
- 7) Kurulacak bir yargı ombudsmanlığı, yargı alanında hangi faydaları sağlama olanağına sahip olabilir?
- 8) Kamu Denetçiliği Kurumu’nun mevcut yapısı içinde yargı ombudsmanlığına yer verilebilir mi?

### **1.4. Araştırmanın Yöntemi**

Araştırmada yargı ombudsmanlığı sisteminin dünya örneklerinin özellikleri ve çalışma yöntemleri ile Kamu Denetçiliği Kurumu’nun özellikleri, çalışma yöntemi ve yargı işlemleri karşısındaki faaliyetleri açıklanırken nitel araştırma yönteminden, ilgili verilerin yorumlanmasında ise betimsel araştırma yönteminden yararlanılmıştır.

Araştırmada nitel araştırma yönteminin doküman inceleme tekniği kullanılmıştır.

Araştırma konusu ile ilgili yabancı ve Türkçe literatür taranmıştır. Yargı ombudsmanlığının dünya örnekleri incelenirken konu hakkında Türkçe literatürde fazla kaynak bulunmaması nedeniyle yabancı kaynaklara daha çok yer verilmiştir. Taranan kaynaklar sonucunda dolaylı ve alıntısız araştırma yöntemi kullanılarak çalışma yazılmıştır.

Araştırmada yargı ombudsmanlığının dünya örneklerinin incelenmesinde, yargı ombudsmanlığı bulunan ülkeler İngiltere ve İsrail ile yargı ile ilgili yetkilere sahip ombudsmanlıkların bulunduğu ülkeler olarak İsveç, Finlandiya, Polonya, Avusturya, Slovenya, Arnavutluk, Slovakya, Lüksemburg ve Bosna Hersek ombudsmanlıkları seçilmiştir. Bu seçimin yapılmasında ülke ombudsmanlarının yargı ile ilgili yetkilerinin kapsamı bir kriter olarak etkili olmuştur.

### **1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası**

Araştırmada yedi ana bölüm bulunmaktadır. İlk bölüm, araştırmanın konusuna ve önemine, amacına, araştırmanın sorularına, yöntemine ve sunuş sırasına ayrılmıştır.

“Ombudsman ve Ombudsmanlık Kurumu” başlıklı ikinci bölümde kavramsal olarak ombudsmanlık ve ombudsmanlığın tarihsel gelişim süreci, özellikleri, görevleri, yetki alanı ve yetkileri, harekete geçme usulü, ombudsmana başvuru, ombudsmanın faaliyetleri, işlevleri ve sınıflandırılması üzerinde durulmuştur.

“Yargı Ombudsmanlığı ve Uygulama Örnekleri” başlıklı üçüncü bölümde öncelikle yargının hesap verebilirliği ve bağımsızlığı arasındaki ilişki üzerinde durulduktan sonra yargı ombudsmanı olarak görevli ombudsman kurumlarının bulunduğu İngiltere ve İsrail örnekleri daha sonra da yargı organları ile ilgili yetkileri olan ombudsman kurumlarının bulunduğu İsveç, Finlandiya, Polonya, Avusturya, Slovenya, Arnavutluk, Slovakya, Lüksemburg ve Bosna Hersek ombudsmanlıkları incelenmiştir.

“Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı ve İşlevi” başlıklı dördüncü bölümde Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kuruluşuna öncülük eden çalışmalar ve Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yapısı, statüsü, baş denetçi ve denetçilerin seçimi ve görevleri, kurumun görevi ve görev alanı, yetkileri, kurumun harekete geçme ve kuruma başvuru usulü ile kurumun denetim usulü, kararları, raporları ve etkililiği üzerinde durulmuştur.

Beşinci bölüm “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yargı Organlarının İşlemleri Yönünden Görev Alanı” başlığını taşımakta olup bu bölümde öncelikle yargı işlemi kavramı açıklandıktan sonra Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görev alanına giren yargı

yetkisinin kullanılmasıyla ilgili konular ile görev alanına girmeyen yargı yetkisinin kullanılmasıyla ilgili konular incelenmiştir.

“Türkiye’de Yargı Ombudsmanlığı İçin Bir Model Önerisi” başlıklı altıncı bölümde yargı ombudsmanlığının Türk yargı sistemine sağlayabileceği katkılar üzerinde durulduktan sonra yargı ombudsmanlığının Türkiye’de uygulanmasına ilişkin model önerileri sunulmuştur.

Yedinci bölüm olarak “Sonuç ve Değerlendirme” bölümde ise, yapılan araştırma sonucunda elde edilen bilgiler ve bulgular değerlendirilerek varılan sonuçlara yer verilmiştir.



## İKİNCİ BÖLÜM

### OMBUDSMAN VE OMBUDSMANLIK KURUMU

Ombudsmanlık günümüz dünyasında birçok ülkede ve uluslararası alanda uygulanmakta olan bir kurum niteliği taşımaktadır. Ombudsmanın uygulanma biçimleri farklılıklar göstermekle beraber ortak noktaları da bulunmaktadır. Bu bölümde kavramsal olarak ombudsmanın tanımlanması, ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimi, unsurları, nitelikleri, amacı ve işlevi üzerinde durulmuş, ombudsmanların sınıflandırılması ve türleri açıklanmıştır.

#### 2.1. Kavramsal Olarak Ombudsman

Ombudsman kelimesi, İsveç dilinde kullanılan eski bir sözcüktür. Bürokrasinin işlemleri ile ilgili olarak halkın yakınmalarının incelendiği özel bir ofis veya memuru ifade etmektedir (Pıckl, 1986: 37). İsveç dilinde Ombudsman terimi “temsilci” anlamına gelmektedir (Nozari, 1990: 1). “Ombud” kelimesi vekil-temsilci, “Man” ise kişi-adam anlamına gelip Ombudsman bu kelimelerin birleşmesiyle meydana gelmiştir. Halkın avukatı, temsilci ve delege anlamlarında kullanılmaktadır (Mutta, 2005:50). Ombudsman kimin temsilcidir dediğimizde kralla halk arasındaki bir elçi, vekil, temsilci olarak cevaplanabilir. Ombudsman, Parlamento’yu temsil etmek amacıyla Parlamento tarafından seçilen kimse olarak ifade edilmektedir (Fendoğlu, 2011: 6).

Türk Dil Kurumu, Ombudsman kelimesini “kamu denetçisi” olarak adlandırıp “Parlamentonun görevlendirdiği, kamu makamlarının keyfi ve yasal olmayan davranışlarına karşı vatandaşları korumakla görevli kişi veya kurum” biçiminde tanımlamıştır (tdk.gov.tr, 2019).

Ombudsmanın tanımı bakımından aslında genel geçer bir tanım yapmak mümkün olamamaktadır. Bunun en önemli nedeni, ülkelerin kendi ihtiyaçları ve özelliklerini göz önüne alarak ombudsmanı uygulama yoluna gitmeleridir.

Pıckl (1986:37), ombudsmanı halkın gözünden bakarak tanımlamıştır; Ombudsman, adaletin sağlandığı, yönetimin hizmetlerinden yararlananlara iyi, hızlı ve saygılı bir biçimde davranıldığı güvencesini veren, yönetim bakımından ise yönetimin işlemleri üzerinde, işlemler yapılırken tespiti mümkün olmamış hataların ortaya çıkarılmasını ve düzeltilmesini sağlayan arındırma denetimidir. Ombudsman yönetimin

yanlışlarını göstererek düzeltmesini ve yanlış yapılmamış ise de yönetimin var olan uygulamalarını güçlendirici bir rol oynar. Bu nedenle yönetilenler ve yönetenler bakımından ek bir koruma sağlamaktadır.

Erhürman (1992:157-160), ombudsmanı tanımlarken ombudsmanın üç tane tanımlayıcı unsuru olduğunu belirtir. Bu unsurları idarenin denetimi, bağımsızlık ve kararların bağlayıcı olmaması olarak belirler. Buna göre Ombudsman; kendiliğinden veya ilgilinin şikâyeti üzerine hareket eden, idarenin işlemlerini, eylemlerini ve davranışlarını hukuka aykırılık ve yerindelik yönünden denetleme yetkisine sahip, hukuka aykırı veya yerinde olmayan işlemler bakımından geri alma, kaldırılma veya bu işlem ve eylemlerin sonucu doğan zararın tazmini ve vatandaşın karşılaştığı uygunsuz davranışların dzaltılması yönünde çalışmalarda bulunma ve bağlayıcılığı bulunmayan tavsiye kararları alma konusunda yetkili olan bağımsız bir organdır.

Oytan (1975: 195-196), Ombudsmanı genellikle parlamento tarafından atanan ama parlamento ve hükümet karşında bağımsız, idarenin işlem ve eylemlerinden zarar gören kişilerin kolayca erişebilecekleri yöntemlerle şikâyeti ile veya resen hareket etme yetkisine sahip, geniş araştırma ve soruştırma yetkileri ile donatılmış, idarenin haksız ve hukuka aykırı uygulamalarını tespit edip, yönetimin takdir yetkisini kötüye kullanmasını engellemek, hukuka uygun hareket edilmesini sağlamak, idari işlem ve eylem yetkisi olmadan idareye tavsiyelerde ve öneriler sunmak gibi rolleri ifa eden bir kurum olarak tanımlanmıştır.

Akıncı (1999: 265), Ombudsmanı hukuk devleti ve demokrasi kavramlarını da göz önüne alarak, yönetimin, hukuk dışı, hakkaniyete aykırı, kanunları yanlış yorumlanması nedeniyle amacından uzaklaştıran uygulamalarını hukuk devleti bakımından filtreleyen, ıslah eden, diğer yandan vatandaşların yersiz şikâyetleri nedeniyle de azalmış olan hukuka güveni ve saygıyı geliştiren, var olan uygulamaları güçlendiren bağımsız bir kamu otoritesi olarak değerlendirmektedir.

Eryılmaz (2017: 377) ise Ombudsmanı halk tarafından kamu yönetimine karşı yapılan şikâyetlerini inceleyen, yönetimin eksik, kusurlu ve işlemeyen durumlarını belirleyip, tespit ettiği sonuçları parlamento ve halkın bilgisine sunan bir kurum olarak tanımlamıştır.

Amerikan Bar Association, Ombudsmanı şöyle tanımlamaktadır; bağımsızlığı olan bir devlet memuru sıfatına sahip ancak devletin kurumları veya devletle arasında da bir



bağ olan, kurumlar ile vatandaş arasında ortaya çıkan sorunların çözüme ulaşmasını sağlamak üzere faaliyet gösteren ve gerekirse tavsiyelerde bulunma yetkisine sahip bir mekanizmadır (Özden 2010: 25).

Ombudsman sistemlerinin çeşitliliği evrensel bir tanım bulmayı zorlaştırmakla beraber çeşitli kaynaklardan damıtılmış yararlı bir tanımını Drewry (2009:10) sunmaktadır: “Yasalarla veya anayasa ile kurulmuş, idareyi denetleyen ve herhangi bir kişi veya kurumun idari adaletsizlik, kötü yönetim, keyfi yönetim iddiasıyla ilgili şikâyetleriyle ilgilenen bağımsız, partizan olmayan üst düzey bir kamu görevlisi veya yasama görevlisi tarafından yönetilen bir ofistir. İyileştirici ve düzeltici kararlar ile rapor verme, eleştirme, yayınlama, uzlaştırma ve önerilerde bulunma gücüne sahiptir; ancak bir mahkeme sıfatına sahip olmayıp talimat verme, tazminata karar verme veya idari işlemleri geri alma yetkisi yoktur”.

Ombudsmanın farklı tanımları yapılmakla beraber Uluslararası Barolar Birliği Ombudsman Komitesi'nin (The Ombudsman Committee Of The International Bar) yapmış olduğu tanım kapsamlı ve açıklayıcıdır: “Anayasal statüye sahip, yasama organınca atanan ve ona karşı sorumlu olan üst dereceli bağımsız bir kimsenin bulunduğu, kamu gücü eliyle haksızlığa maruz kalmış kişilerin şikâyetleri ile ya da resen harekete geçerek, araştırma yapabilme, disiplinle ilgili öneride bulunma ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir.” (Satyanand, 1997: 471).

Ombudsmanlık günümüzde farklı kıtalardaki ülkelerde değişik isimlerle adlandırılmak suretiyle faaliyet göstermektedir. Ancak kurumların farklı isimlerle ifade edilmesi önemli hukuki farklılıklar taşıdıkları anlamına gelmez ve bu durum genellikle devletlerin yasal terminolojisinin geleneklerinden kaynaklanır. Avrupa Ombudsmanı bile Avrupa Birliği (AB) ülkelerinin resmi dillerinde farklı şekilde adlandırılmaktadır. Fransa'da “Médiateur Européen”, İspanya'da “Defensor del Pueblo Europeo”, Portekiz'de “Provedor de Justiça Europeu”, İtalya'da “Mediatore Europeo” olarak ifade edilmektedir (Kucsko-Stadlmayer, 2008:7). Bazı ülkelerde ombudsmanın isimlendirilmesiyle ilgili örnekler verilecek olursa: Hollanda “Nationale Ombudsman”, Fransa “Mediateur”, Kanada “Protecteur du Citoyen”, İspanya “Defensor Del Pueblo”, Avusturya ve Hırvatistan “Volksanwaltschaft”, Romanya “Avocatul Poporului”, Portekiz “Provedor de Justiça”, İngiltere “Parliamentary Commissioner For Administration”, Polonya “Defenseur des droits civiques”, İtalya “Difensore Civico” olarak

isimlendirmiştir (Tortop, 1998:3).

Çin ve Hong Kong “Ombudsman”, Yeni Zelanda “National Ombudsman”, Papua Yeni Gine “Ombudsman Commission”, Arjantin “Defensor Del Pueblo”, Meksika “Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, Ermenistan “Human Rights Defender”, İrlanda ve İzlanda ile Yunanistan “Ombudsman”, Norveç “Norwegian Parliamentary Ombudsman”, Özbekistan “, Pakistan “Mohtasip” , Hindistan “Lokayukt Organization (Ombudsman) of Madhya Pradesh” olarak adlandırmıştır (theioi.org, 2019). Fas ve Suudi Arabistan “Vali el Mezalim”, Kırgızistan “Akikatçi” (Hakikatçi), ismini vermiştir (Fendoğlu, 2011:27).

Verilen örnekler dışında da farklı ülkelerde ombudsmanların faaliyet gösterdiğini ve ombudsman veya değişik isimlerle adlandırıldığını görmekteyiz. Uluslararası Ombudsman Enstitüsü’ne (International Ombudsman Institute) üye olan ombudsmanlar incelendiğinde, yüzden fazla ülkede, yüz doksandan fazla bağımsız Ombudsman kurumunun faaliyet gösterdiği anlaşılmaktadır (İÖİ, 2019).

## **2.2. Ombudsmanın ve Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Gelişim Süreci**

Ombudsman kavramı yirminci yüzyıl demokratik ve sosyal refah devleti fenomenlerinin bir bileşeni olarak görülse de kökenleri olan sürekli bir evrimsel sürecin ürünüdür. Ombudsmanlığın günümüzde farklı hukuki yapıya ve özelliklere çok sayıda ülkede uygulanıyor olması, ombudsmanın tarihsel olarak gelişimini önemli kılmaktadır. Ayrıca ombudsmanlığın ortaya çıkmasında Osmanlı Devleti’ndeki Kadilkudat, Divan, Divan-ı mezalim, Muhtesip gibi bazı kurumların etkisinin olduğuna ilişkin yorumlar da (Pickl, 1986:39) göz önüne alındığında tarihsel gelişim süreci önem kazanmaktadır.

Ombudsmanlık kurumu anayasal statüde bir kurum olma özelliği ile ilk defa 1809 tarihli İsveç Anayasası ile kurulmuştur (Jägerskiöld, 1961: 1078). Ancak ombudsmanlığın tarihsel kökenlerinin Çin’e, Roma’ya ve Antik Yunan’a kadar uzandığı da ifade edilmektedir (Fendoğlu, 2011: 40). Roma’da bulunan Plebi Senato’nun ve Konsüllerin yetkisiz işlemlerine karşı halkı koruma görevi olan “Tribünlere” ve Çin’de M.Ö. 205 ve M.S. 200 yılları arasında varlığını sürdüren Han hanedanlığı dönemindeki “Kontrol Yuan’a” benzediği ileri sürülmektedir (Özden, 2010: 27, Satyanad, 1997: 470). Kontrol Yuan, idarenin yetki kullanımını denetleme ve idarenin adaletsiz işlemlerine karşı halkın şikâyetlerini değerlendirme yetkisine sahip süreklilik gösteren bir kontrol sistemiydi (Frank, 1981: 3). Bazı kaynaklarda M.Ö 700-500 yılları arasında Yunan Sparta

ve Atina şehirlerinde, hükümet çalışanlarını ve belediye faaliyetlerini denetleyen Sparta'daki “Eflöre” ve Atina'daki “Euthynoi” adı verilen kişilerin ayrıca Pers İmparatorluğu’nda, M.Ö. 560-529 arasında Cyrus döneminde tüm hükümet çalışanlarının faaliyetleri hakkında bir denetçi olan “Kralın Gözü” olarak atanmış kişinin ombudsmanlık tarihinin temelini oluşturdukları da iddia edilmektedir (Volio, 2003: 220-221). Ancak ombudsmanlığın kuruluşu bakımından akademik literatürde kabul edilen, İsveç Kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl) tarafından kurulmuş olduğu görüşüdür.

XVIII. yüzyılın başlarında, Baltık Denizi yoluyla Akdeniz’e inmeyi planlayan Rusya ile Danimarka, Saksonya ve Lehistan (Polonya) kendi aralarında İsveç aleyhine bir ittifak yapmışlardır. İsveç kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl), 1700 yılında, ülkesine yönelik bu ittifakı bozmak için Danimarka, Lehistan ve Saksonya’ya karşı harekete geçmiştir. İlk olarak 1700 yılında Danimarka’yı, 1706 yılında Prusya üzerine yürüyerek Saksonya’yı ve 1707 yılında da Lehistan’ı yenmiştir. 1709 yılında İsveç kralı, yüz bin kişilik Rus ordusunu yenerek Moskova’ya doğru ilerleyip Poltova isimli Kazak kalesini kuşattığı sırada Rus Çarı Petro’nun saldırısına uğramıştır. Bine yakın askeri ile kurtulan Kral XII. Charles yaralı halde Osmanlı Devleti sınırına ulaşarak askerleri ile birlikte Özi Kalesi’ne sığınmıştır. Rus birlikleri günümüzde Bukovina’da bulunan Yagorlik’e kadar, giden yolları ve tüm geçitleri kapatarak Kral XII. Charles’ın ülkesine dönmesine engel olmuşlardır. Kral XII. Charles, Osmanlı Devleti’nden iltica talebinde bulunmuş ve bu talebin kabul edilmesiyle 8 Temmuz 1709 yılında Bender’e yerleştirilmiştir (Tahir, 2014: 139-140). Poltova Savaşı (1709) ile Rusya’ya yenilmiş olan Kral XII. Charles, Osmanlı Devleti’nin Bender ve Dimetoka şehirlerinde yaklaşık olarak beş yıl yaşamıştır (Coşkun & Günaydın, 2018:57). Kral XII. Charles, yirmi bir yıl süren hükümdarlığının önemli bir bölümünü Osmanlı Devleti’nde geçirmiş olması sebebiyle kendisi “Demirbaş” lakabı ile anılmıştır (Avşar, 2007: 43).

Kral XII. Charles, bu dönem boyunca İsveç’te ortaya çıkan huzursuzluk ve düzensizliği ortadan kaldırmak üzere bir “kraliyet emri” düzenleyerek kendisine bağlı en yüksek ombudsmanının başında olacağı bir büro kurmuştur. Böylelikle kralın ülkesinde gözü-kulağı olacak kişi yani “Högste Ombudsmanen” 1713’de atanmış oldu (Mutta, 2005:52). Kral, ülkesinde yargıçların, memurların ve yöneticilerin denetimini sağlamak ve yasalara uygun davranmasını sağlamak amacıyla bu temsilciyi atamıştır. Högste Ombudsmanen, o günün koşullarında kralın hizmetinde ve temsilcisi olarak kamu

düzenini korumaya çalışan bir kişi olarak kurulmuş olup günümüz ombudsmanından farklı nitelikteydi (Gellhorn, 1965: 1). İlk kurulduğu zaman Ombudsman, İsveç'teki yolsuzluklar ve kötü yönetim uygulamalarını önlemek ve kralın temsilcisi olarak kamu düzenini sağlamakla görevliydi. Kral tarafından bir Kraliyet Emri ile atanan Ombudsman kanunlara uygun davranılıp davranılmadığını denetlemek yanında vatan hainliği gibi bazı suçları da doğrudan mahkemeye taşıma yetkisine sahipti (Parlak & Doğan, 2019:94). Högste Ombudsmanen adı 1719 yılında “Justutiekansler” (JK) yani Kraliyet Denetçisi olarak yeniden adlandırılmıştır. 1766 yılında, atama yetkisinin Kral'dan alınarak Meclis'e (Riksdag) verilmesi ile “Parlamento Ombudsmanı (Justutieombudsmannen- JO)” kurulmuş ve seçimle iş başına geçmiştir. Kurumun anayasal statüye, 1809 tarihli İsveç Anayasası sahip olmuştur (Fendoğlu, 2011:60). Anayasal düzenleme sonrası ilk ombudsman 1810 yılında seçilmiştir (Demir, 2002:126).

Ombudsmanın kökenlerinin İslam-Osmanlı kurumlarına dayandığı birçok kaynaktan ileri sürülmektedir. İlk ombudsman atamasının, İsveç kralının Osmanlı Devleti'nde bulunduğu döneme rastlamış olması nedeniyle de bu bağlantının kurulduğu söylenebilir. Temizel (1997:765), Paris Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının yıllık raporunda, ombudsmanın köken olarak 18. yy başlarında İsveç'te doğmuş olsa da aslında İsveç Kralı tarafından Osmanlı Devleti'nde görülüp kendi ülkesinde uyguladığı bir kurum olarak tanımlandığını ifade etmektedir (Temizel, 1997:765). Bu kurumu, İslam-Osmanlı uygarlığındaki ihtisap kurumu, divan, muhtesip, divan-ı mezalim, , kadı al kudatlık, kadılık, kazaskerlik, şurta kavramı, ahilik, fütüvvet, Meşveret/şura ilkesi gibi kurumlara dayandıran görüşler bulunmaktadır

Altuğ (2002:25), Kral XII. Charles'ın ombudsmanı atarken etkilendiği kurumun “Divan-ı Mezalim” olduğunu ifade etmektedir. “Divan-ı Mezalim” Abbasiler döneminde (750-847) hükümet memurları hakkında halkın şikâyetlerini inceleyip soruşturan, başında yüksek dereceli bir memur olan kadının bulunduğu bir kurum olarak kurulmuştur. Aynı kurum Selçuklular döneminde de halkın şikâyetlerini inceleme faaliyetlerini devam ettirmiştir. Osmanlı Devleti zamanında bu kurum yerini “Divan-ı Hümayun”a bırakmıştır. Divan-ı Hümayun, halkın şikâyetlerini iletebilecekleri ve davalarının görüldüğü bir kurum niteliğindedir (Alodalı & Usta, 2017:171).

Pickl, “Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri” isimli makalesinde ombudsmanın İslami Adalet Sistemindeki kökleri üzerine durmuştur. Pickl, Muhtesip,

Divan-ı Mezalim, Kadı al Kudat gibi şikâyet kurumlarının ombudsmanın kökeni olabileceği üzerinde durmakla beraber ombudsmanın temelini bu kurumlara dayandırmak için özel ve çok geniş inceleme ve araştırma gerektirdiğini ifade eder. Pıckl, ombudsman kurumunun temellerinin Muhtesip kurumuna dayanabileceğini belirtir. Hz. Ömer zamanında kurulan “Muhtesip” özellikle şehirlerdeki pazar yerlerinde, genel ahlakın koruyucusu olarak görev yapmaktadır. Muhtesip, pazar yerinde tarafsız olarak anlaşmazlıkları çözmekteydi. Ayrıca Ombudsmanın ilk kurulduğu dönemde Osmanlı Devleti’nde “Kadı al Kudat” olarak adlandırılan bir Türk Başyargıcının bürosunun bulunduğunu ve Kral XII. Charles’ın bu kurumdan etkilenmiş olabileceğini de belirtir. Başyargıcın görevi, İslam hukukunu uygulanmak, memurların adaletsiz davranışlarına ve görevlerini kötüye kullanmalarına karşı halkın haklarını korumaktır. Bunlara benzer şekilde Divan-ı Mezalim şikâyet kurumunun da varlığından bahseder (Pıckl, 1997:801-803).

Demir’in (2002:30) Ombudsmanlığın, Osmanlı Devleti’ndeki “Ahilik Kurumu” örnek alınarak kurulduğu yolunda görüşleri bulunmaktadır. Kral XII. Charles’ın Osmanlı’da bulunduğu dönemde taşradaki esnaf ve sanatkârların, mahalli idareden ve merkezi idareden kaynaklanan sorunların çözümünde başvurulan, Ahilerin liderliğindeki “memleket toplantısı” olarak bilinen toplantılara ilgi duyduğunu belirtir. Bu toplantıların amacı, yapılan haksızlıklara karşı halkın sesini padişaha duyurmaktır. Toplantı kararlarını, esnafların lideri olup vatandaşların güvenini kazanmış olan Ahi Baba (Kethüda) alırdı (Demir, 2002:50-51). Ahi Baba, yönetimde görev almamasına rağmen halkın ve yönetimin saygı ve güven duyduğu bir kimsedir. Bir bölgede, idari otoritenin bulunmadığı zamanlarda boşluğu Ahiler doldurarak asayişin sağlanmasına yardımcı olurlardı. Demir, İsveç kralının da kendisi uzaktayken ülkesindeki karışıklıkları önlemek için bu yetkilere ve konuma uyan Ombudsmanı atadığını ifade etmektedir (Demir, 2002:97).

Erdinç (2015:25-28) ise Ombudsmanlığın temelini Osmanlı Devleti’ndeki İhtisap Ağalığı ve Hispe teşkilatına dayandığını belirtmektedir. Hispe Teşkilatı, Türk devletlerinde ve Osmanlı Devleti’nde belediye hizmetlerini de kapsayacak inceleme ve denetim yetkisine sahip olan, uyuşmazlıkları çözme yetkisine sahip bir teşkilattir. Osmanlı Devleti’nde bu kurum ihtisap ağası, ihtisap emini veya muhtesip olarak adlandırılmaktadır. Adil ve tarafsız olarak yalnızca hukuk ve adaletten yana tavır koyarak

kararlar verirlerdi.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı'nın (14.05.2012) Genel Gerekçesi'nde Osmanlı Devleti'nin yargı sisteminde idari yargı sistemi olmadığı için halk tarafından idare aleyhine yapılan şikâyetleri incelemekle görevli “Kadıûl Kudat” olarak adlandırılan bir kadı atandığını ve İsveç Kralının da bu kurumdan esinlenerek Ombudsmanlık kurumunu kurduğunu ifade edilmektedir (TBMM, 2020).

Ombudsmanlık kurumunun kökenini tespit etmek, ayrıntılı araştırma ve incelemeler yapılması gereken bir konudur. Ancak Kral XII. Charles'ın ilk ombudsmanı (Högste Ombudsmanen) atarken Osmanlı Devleti'nde bulunuyor olması, İslam-Osmanlı kurumlarından etkilenmiş olabileceği tezini güçlendirebilir. Fakat kurumun kökeni konusunda kesin bir delil niteliğinde değildir. Ombudsmanın kökeni hakkındaki tartışmalar bulunmakla birlikte anayasal olarak bir kurum olarak ilk defa 1809 İsveç Anayasası ile yasama organı Riskdag adına, görevinde hatalı davranan veya suiistimalde bulunan yürütme organı hakkında soruşturma yapmak üzere kurulmuş bir denetim mekanizması olduğu kesin olarak kabul edilmektedir (Özden, 2010:30). Anayasal bir kuruluş olan ombudsman, zamanla anayasada ve yasalarda yapılan değişiklikleri inceleyebilme, idareyi ve mahkemeleri denetleyerek memurların ve yargıçların yanlış ve keyfi davranışlarından mağdur olan kişilerin şikâyetlerini kabul etmek, gerekli tedbirler konusunda tavsiyede bulunmak ve dava açmak yetkilerine sahip olmuştur (Erdengi, 2009:14). Ombudsmanın anayasal bir kurum niteliğini kazanması ile artık kral adına görev yapan değil yasama organı (Riskdag) adına bireylerin haklarını koruma görevi olan bir denetim organı oluşturmak amaçlanmıştır (Avşar, 2007:58).

İsveç ombudsmanlığının kurulmasından bir buçuk asır sonrasında Birinci Dünya Savaşı sonunda Finlandiya'da kuruluncaya kadar dünyanın ombudsmanlık sistemine ilgisinin bulunmadığını görülmektedir. Finlandiya, İsveç'ten sonra Ombudsmanlık sistemini kuran ikinci ülkedir. Finlandiya'nın, 1919 yılında Rusya'dan ayrılıp bağımsızlığını kazandıktan sonra ombudsmanlık sistemini kurmasında, 1809 yılında Rusya tarafından ele geçirilmeden önce İsveç İmparatorluğunun bir parçası olması etkili olmuştur, denilebilir. (Jägerskiöld, 1961:1077). Norveç'te 1952 yılında Militieombudsman (Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı) ve 1962 yılında da Sivil Ombudsmanlık kurulmuştur (Mutta, 2005:55). Danimarka ise 1955 yılında ilk ombudsmanını atamıştır (Karcı, 2016:43).

Ombudsmanlığın dünya genelinde yayılmasının gecikmeli olmasında, ombudsmanlığın az nüfuslu, yüksek kültür ve gelir düzeyine sahip, adem-i merkeziyetçi yapıya sahip, yönetsel ve siyasal katılımın aktif olduğu ve yerinden yönetim nedeniyle merkezi yargı denetimin etkin olmadığı sistemlere uygun olduğu, bu sebeplerle de diğer ülkelerde uygulanmasının mümkün olmadığı yönünde oluşan genel bir kanaatin varlığı etkili olmuştur (Karcı, 2016:43).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Ombudsmanlık dalga dalga dünyada yayılma göstermiş ve değişik kıtalarda farklı ülkelerde uygulama alanı bulmuştur. Ombudsmanlığı İskandinav ülkeleri dışında ilk kuran ülke Federal Almanya'dır. İkinci Dünya Savaşı'nda insan hakkı ihlallerinin ağır şekilde yaşandığı bir ülke olması ve savaşın insanlar üzerinde yarattığı travmaların etkisiyle silahlı kuvvetlerin hukuk dışı uygulamalarını önlemek üzere Federal Almanya Ombudsmanı, askeri bir ombudsman olarak 1957 yılında kurulmuştur (Akıncı, 1999:270). 1962 yılında Yeni Zelanda ombudsmanlığı kurulmuştur (Özden, 2010:31). Yeni Zelanda, Avrupa ülkeleri dışında İngilizce konuşan ilk ülke olarak kurumu tanıtmıştır. Yeni Zelanda'nın ombudsman yasası, kavramı benimseyen neredeyse tüm ortak hukuk sistemlerinde ombudsman yasaları için bir model olmuştur (Beqiraj, Garahan, & Shuttleworth, 2018:7). Ombudsmanlık kurumunun Yeni Zelanda'da kabul edilmesi ombudsmanın İngiliz Hukuk sistemine de uyarlanabileceğini göstermiştir. 1967 yılında "Yönetim İçin Parlamento Komiseri" olarak adlandırılan İngiltere ombudsmanının kurulması, Kuzey Avrupa ülkelerinden farklı idari yapıya sahip ve parlamento denetiminin etkin olduğu bir ülkede ombudsmanlığın kurulamayacağı iddialarını ortadan kaldırmış oldu (Mutta, 2005:55). İdari yargı denetiminin güçlü olduğu ve ombudsmanın idari mahkemelerle uyumlu çalışamayacağı düşünülen Fransa'da ombudsmanlık (Mediateur) 1973 yılında kurulmuştur (Avşar, 2007:60, Karcı, 2016:44). Fransız Devrimi'nden (1789) sonra devlet hizmetlerinde düzeni sağlamak, hükümete hukuki konularda tavsiye ve görüş sunmak ve yurttaşların şikâyetlerini çözümleyerek idareyi korumak amacıyla 1799 yılında Danıştay (Conseil d'Etat) kurulmuştur. Fransız Danıştay'ı kararları ve tavsiyeleri ile kamu özgürlüklerinin alanını ve niceliğini artırmada uzun bir dönem etkili olmasına rağmen 1970'li yıllarda yönetimin otoriterleşmesi ile eleştirilere maruz kalmıştır. İdari yargının yavaş işlediği, kamusal çıkarı fazlasıyla koruduğu, kanunları ve diğer düzenlemeleri titiz bir şekilde uygulamakla beraber hakkaniyeti göz ardı ettiği, idari vesayet ve hiyerarşik

denetim yolundaki bazı sıkıntılar ombudsmanın kabul edilmesine yol açan nedenler olmuştur. Ombudsmanlık, Avrupa'daki gelişimini 1974 yılında İtalya'nın Tuscany bölgesinde kurulan ombudsmanlık ile 1976'da Avusturya ve Portekiz, 1981'de Hollanda ombudsmanlıkları ile sürdürmüştür (Akıncı, 1999:274-278).

Ombudsman sistemi yayılmasını Asya ve Afrika ülkelerinde de sürdürmüştür. Hindistan'da eyaletlerde "Lokayukta" adı verilen ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır. Rajasthan ve Bihar eyaletinde 1973 yılında Lokayukta Yasası'nın kabulü ile ombudsmanlık kurulmuştur. Uttar Pradesh eyaletinde 1975'te, Madyha Pradesh eyaletinde 1981'de, Andhra Pradesh eyaletinde ise 1983'te kurulmuştur (Doğan, 2015:144). Pakistan, kamu memurlarının yasa dışı işlemlerini teşhis etmek, araştırmak ve tazmin etmek amacıyla 1983 yılında "Wafaki Mohtasip" adı ile ombudsmanlığı kurmuştur. Daha sonra Tayland, Japonya ve Güney Kore gibi Uzakdoğu ülkeleriyle Latin Amerika ülkeleri de bu rüzgârdan etkilenmiştir (Özden, 2010:32).

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) ombudsmanlık eyaletler düzeyinde kurulmuştur. Halkın bürokrasiden kaynaklanan yakınmalarını gidermek ve yönetimle halkın yakınlaşmasını sağlamak amacıyla ilk olarak Nebraska'da 1971 yılında kurulan ombudsmanlık Jawstown, New York, Missouri, Alaska, Hawai Ombudsmanlıkları ile devam etmiştir. ABD'de de daha sonra 1774-1975 yıllarında Detroit, Michigan, Oregon, Kansas gibi eyaletlerde ombudsmanlıklar kurulmuştur. İsrail de 1971 yılında Devlet Denetçisi Yasası'nda değişiklik yaparak "Halk Yakınmaları Komiseri" olarak adlandırılan ombudsmanlığı sistemine dâhil etmiştir (Akıncı, 1999:273,276; Özden, 2010:32).

Ombudsmanlık kurumu dünyadaki gelişimini 1980'li yıllardan itibaren Doğu Bloku ülkelerinde devam ettirmiştir. Doğu Bloku ülkelerinde demokrasiye geçişi sağlamak üzere gidilen kurumsal yapılanmalardan biri de ombudsmanlık olmuştur. Bu ülkelerden ilk olarak Polonya 1988 yılında ombudsmanlık sistemini kurmuştur. 1989 yılında Macaristan, 1991 yılında Romanya, 1997 yılında Ukrayna, 1998'de Bulgaristan, Romanya 1994'te, Rusya Federasyonu 1997'de ombudsmanlık sistemini kabul etmiştir (Erdengi, 2009:15; Parlak & Doğan, 2019:102).

Türkiye, daha önceden belirtildiği gibi, ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkmasına neden olan tarihi alt yapıyı sağlamış olduğu görüşlerine rağmen, kurum ile yeni tanışmıştır. 12 Eylül 2010 tarihli halk oylaması kabul edilen 5982 sayılı Anayasa



değişikliği ile hukuki temeli atılmıştır. 1982 Anayasa'sının 74. maddesinde “*Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı*” başlığı altında düzenlenmiştir.

Ombudsmanlığın Avrupa Birliği yapısı içinde de kurulmasına ilişkin tartışmalar 1970’li yıllarda başlamış olup 1992 yılında imzalanıp 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması’yla ilk adımlar atılmıştır. Ombudsmanlık kurumu, Avrupa Parlamentosu’nun 1979 yılında aldığı bir ilke kararda (Resolution on the Appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, OJ 1979 C 140/153) ilk defa yer almıştır. Bu kararda Avrupa yargı sisteminin eksiklikleri üzerinde durularak yürütme üzerinde yargısal denetim dışında yer alan bir Avrupa Ombudsmanlığı ile denetime ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir. 1985 yılında Avrupa Tek Senedi müzakerelerinde, ombudsman, vatandaşın Avrupa kurumlarından ve karar alma mekanizmalarından uzaklığını ve izolasyonunu kaldıracak ve katılımı sağlayacak araçlardan biri olarak belirlenmiştir. Avrupa Birliği’nin siyasal olarak bütünleşmiş bir yapıya dönüşmeye başlaması ile birlikte ombudsmana bakış açısı daha da gelişerek onu etkili bir denetim aracı ve hesap verebilirliğin gücü olarak görmeye başlamışlardır (Baykal, 2013:135-137).

Dünya genelindeki Ombudsmanlık kurumları, uluslararası alanda koordinasyon kuruluşları, birlikler ve ağlar kurmuşlardır. Bu yapıların temel amacı bilgi ve deneyim paylaşımında bulunmak, eğitim düzenlemek, standartlaşma konusunda çalışmalar yapmak, temel prensip ilkeleri ve bildirimleri hazırlamak, ombudsmanlığı topluma tanıtmak, ombudsmanlık kurumuyla ilgili akademik çalışmaları, projeleri ve araştırmaları teşvik etmektir (Akdemir, 2019: 3543). Uluslararası alanda kurulmuş koordinasyon kuruluşları, birlikler ve ağlardan bazılarına örnek verilecek olursa; “Akdeniz Ombudsmanlar Birliği (Association of Mediterranean Ombudsmen -AMO)”, “Avrupa Ombudsmanlar Ağı (European Network of Ombudsmen – ENO)”, “Avrupa Ombudsmanlık Enstitüsü (European Ombudsman Institute -EOI)”, “Uluslararası Ombudsman Birliği (International Ombudsman Association – IOA)”, “Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü (International Ombudsman Institute – IOI)”, “Birleşik Devletler Ombudsman Birliği (United States Ombudsman Association – USOA)” gibi kuruluşlar faaliyet göstermektedir (OIC, 2020).

Ombudsmanlık 1960’lardan bu yana etkili bir şekilde ve hızla küresel ölçekte genişlemiştir. Ombudsmanın gelişimi Kucsko-Stadlmayer tarafından dönemsel olarak üç aşamada değerlendirilmiştir. Buna göre ilk aşama ombudsmanın doğumu olarak kabul

edilen 19. yüzyılın başında İsveç'te monarşinin yıkılıp yerini cumhuriyetçi hükümetin kurulmasıdır. İkinci aşama Danimarka (1954), Norveç (1962), Yeni Zelanda (1962), İngiltere (1967), İsrail (1971), Fransa (1973) ve Avusturya (1977) gibi ülkelerde İsveç modeli örnek alınarak kurulan ancak refah devleti uygulamalarının ortaya çıkardığı sosyal ve politik koşullarda gerçekleşen bir uygulama olarak sınıflandırılmaktadır. Üçüncü aşama ise Latin Amerika, Güney Afrika, Doğu Avrupa ve hatta Portekiz (1976) ve İspanya (1978) gibi ülkeleri de içeren geniş bir coğrafi alanda totaliter hükümetlerin yıkılması ile liberal demokratik süreçlerin sonucu olan demokratik hükümetlerin insan haklarını korumak için ombudsmanın önemli rol üstlendiği süreç olarak kabul edilmektedir (Abraham, 2008: 682-683).

Parlak ve Doğan (2019:101), bazı yazarların (Fendoğlu ve Vangansuren), Ombudsmanın dünya genelinde yayılmasına yönelik saptamaları ile Samuel Huntington'ın "Democracy's Third Wave" makalesinde ortaya koyduğu demokratikleşmenin üç evreye ayrılması ve dalgalar halinde yayılması arasında benzerlik kurmuş olduklarını belirtmektedirler. Vangansuren (2002:9) ise, her demokrasi dalgasının birçok kamu denetçisini doğurduğunu ve Ombudsman kavramının demokratik değerlerden ayrılmazlığını ifade eder. Demokrasinin ilk dalgası 1820-1920 yılları arasındaki dönem olup ABD'de genel oy hakkının elde edilmesi ile genişleyen, Amerikan ve Fransız Devrimlerini kapsayan bir süreçtir. 1922'de İtalya'da Mussolini'ni ve Hitler'in iktidara gelmesi ile ters bir dalga ile karşılaşmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında, 1950-1960 yılları arasında ikinci bir demokratikleşme dalgası başlamış, Türkiye, Yunanistan ve Uruguay gibi ülkelerde demokrasiye geçilmiştir. Ancak ikinci ters dalga ile 1960'ların başından itibaren birçok ülkede askeri darbeler ile demokrasi ortadan kalkmıştır. Demokrasinin üçüncü dalgası Portekiz Devrimi ile başlayıp Avrupa, Asya ve Latin Amerika'da birçok ülkede otoriter rejimler yerine demokratik yöntemlerle iş başına gelen yönetimlerin gelmesiyle devam etmiştir. Bu dönemde dünyada küreselleşme kavramının önem kazanmaya başlaması, Sovyet rejiminin çöküşü ve Baltık ülkelerinde çok partili siyasal hayatın başladığı bir gelişme evresi olmuştur. Demokratikleşmenin bu son dalgası küçük ters dalgalara rağmen devam etmektedir (Fendoğlu, 2011: 61; Huntington, 1991: 12-13).

Demokrasinin dünyadaki gelişim aşamaları ile ombudsmanlığın dünyada yayılma aşamaları arasında benzerlik kuran Fendoğlu, dört aşamadan bahsetmektedir.

Ombudsmanlığın İsveç'ten İskandinav ülkeleri Danimarka ve Norveç'e yayıldığı 1950-1960 yılları arasındaki dönemi birinci dalga olarak, 1957'den itibaren Almanya, Fransa, İtalya gibi Avrupa ülkelerinde olan yayılmayı ikinci dalga, İngiltere, Yeni Zelanda, Kuzey İrlanda ve ABD gibi Anglo-Sakson ülkelerindeki yayılmayı üçüncü dalga ve Rusya ile eski Sovyet ülkelerindeki yayılmayı dördüncü dalga olarak nitelendirmektedir (Fendoğlu, 2011: 62).

Ombudsmanlığın, dünyada üzerinde geniş bir yayılma alanına sahip olması, Afrika ve Asya'daki devletlerde ve Latin Amerika ve Doğu-Orta Avrupa'daki otoriter yönetim döneminden doğan devletlerde başarılı bir şekilde hayatta kalması, ombudsmanlığın başarısı için varsayılan kültürel önkoşulların olmamasına rağmen, özgürlüğü ve demokrasiyi her zaman artıran olağanüstü esnek bir kurum olduğunu göstermektedir (Vangansuren, 2002:9). Uluslararası Ombudsman Enstitüsü (IOI) verilerine göre, günümüzde dünya çapında yüzden fazla ülkeden yüz doksan sekizden fazla bağımsız Ombudsman kurumu faaliyet göstermektedir (IOI, 2020).

### **2.3. Ombudsmanlığın Özellikleri**

Günümüzde pek çok ülkede var olan ombudsmanlıklar genel bir anlayışın çeşitleri gibi görünse de gerek yetkileri gerekse çalışma şekilleri incelendiği vakit aslında evrensel niteliklere sahip bir ombudsmanlık kurumu ile karşılaşmak mümkün değildir (Karcı, 2016: 61). Ombudsmanın ne olduğu sorusuna cevap vermek için onu belli bir hükümet sistemi ve belirli bir kültür ve toplum bağlamına yerleştirmek gerekir. Ombudsmanın özelliklerini, içinde yaşadığı ülkenin kültürü, Ombudsman'ı yaratan hükümet sisteminin ondan beklentileri ve neden ona ihtiyaç duyduğu belirlemektedir (Ferris, Goodman, & Mayer, 1980: 7). Bununla birlikte ombudsmanın ne olduğu ne olmadığını belirleyebilmek bakımından klasik bir ombudsmanın taşıması gereken özellikler bulunmaktadır (Özden, 2010: 35).

Kamu yönetiminde vatandaşın haklarının ve çıkarlarının korunması esastır. Her ne kadar bürokrasi genel olarak özel, sorumlu ve verimli devlet memurlarından oluşsa da, Ombudsman mevcut denetimleri etkili bir şekilde tamamlayabilir ve hesap verebilirliği geliştirebilir. Bu amaçla, bağımsız bir Ombudsmanlığın kurulması için Capozzola genel kriterler önermektedir:

\* Ombudsmanlık Kurumu; kurumun çalışmalarının yıllık raporunu yasama organına sunarak doğrudan hesap verebilecek şekilde kurulmalıdır.

\* Kurumun adı, her vatandaşın şikâyetini bildirmek için uygun yer olarak kolayca tanımlayabileceği şekilde olmalıdır.

\* Kuruma başkanlık eden kişi, yasama organının, yürütmenin, mahkemelerin ve kamuoyunun tam güvenini kazanacak yetenekte ve dürüst bir kişiliğe sahip olmalıdır.

\* Kurum ile yürütme organının işbirliği, etkili bir uygulama için gereklidir.

\* Görev süresi kısa bir süre olmamalı, sadece yasama organınca kötüye kullanım, veya görev ihmali nedeniyle görevden alınabilmelidir.

\* Ombudsmanın yetkileri, soruşturma, eleştiri, öneriler, tanıtım ve sevk ile sınırlı olmalıdır. Konu, Ombudsman'ın yetkisinin ötesinde olduğunda, vatandaşa şikâyette bulunabileceği uygun yer konusunda tavsiyede bulunabilmelidir.

\* Yasama organı ve mahkemelerin yargılama faaliyetine ilişkin yetkileri görev alanına girmemelidir.

\* Vatandaşların Ombudsman'a doğrudan erişimi sağlamalıdır.

\* Şikâyetçi için herhangi bir masraf veya ücret olmamalıdır.

\* Halk, ofisin amacı ve işlevi konusunda eğitilmelidir.

Ancak, yukarıdaki kriterler esasen takip edilirse, kamu hesap verebilirliğinin artırılması konusunda adımlar atılabilir (Capozzola, 1968: 301).

Ombudsmanlık, kuruluş şekli, yetkisinin kaynağı ve çalışma yöntemleri gibi hususlarda farklılıklar göstermesine karşın bağımsızlık ve tarafsızlık, tavsiye niteliğinde karar verme, inceleme sürecinin güvenilirliği, gizlilik gibi önemli ortak özellikleri taşınmalıdır (Gottehrer & Hostina, 2020).

Ayrıca ombudsman soruşturma yapma için inceleme, eleştirme ve açıklama gibi yeterli araçlara ve güçlere sahip olmasına karşın idarenin işlemlerini değiştirebilme, düzeltme veya kaldırma yetkisi bulunmamalıdır (Karcı, 2016: 62).

### **2.3.1. Bağımsızlık**

Ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı, yetki alanında bulunan kamu kurumları hakkında araştırma ve soruşturma yaparken etki altında kalmadan karar verebilmesi açısından önemlidir. Ombudsmanın bağımsızlığı statüsü ile ilgili, tarafsızlığı ise davranışlarıyla alakalıdır. Ombudsmanın atamasını yapan otorite karşında ve denetimi altındaki otoritelere karşı tam bağımsızlığı sağlanamazsa baskılar ve yönlendirmeler ile karşılaşması söz konusu olabilecektir (Akıncı, 1999: 295). Ayrıca ombudsmanın etkin bir makam olarak kabul edilmesinde halkın onu kendi sözcüsü, savunucusu olarak

görmesinin önemi vardır. Bağımsız, tarafsız ve özerk olmayan bir ombudsmanın halkın saygınlığını kazanabilmesi mümkün olamayacaktır. Dolayısıyla ombudsmanın işlevselliği kalmayacaktı (İnceoğlu, 2011: 58).

Ombudsmanın temel özelliklerinin başında bağımsızlığı gelmektedir. Ombudsman, devletin öteki kurumları ve organları karşısında güçlü, herhangi bir korkusu ve çekincesi olmadan doğruyu ve gerçeği ortaya çıkarmaya yönelik faaliyetlerde bulunur. Ombudsmanın bağımsızlığını sağlayan unsurlar; ombudsman kurumunun yasal dayanağını oluşturan anayasa ve yasal düzenlemeler, seçilme usulleri, dokunulmazlıkları, ombudsmanın başka bir görev ile de meşgul olamaması, atanma usulü, mali imkânları olarak belirtilebilir (Özden, 2010: 38).

İngiliz ve İrlanda Kamu Denetçiliği Birliği, ombudsmanın bağımsızlığının sağlanabilmesi için belli kriterler belirlemiştir. Buna göre; ombudsmanın atanma usulü, yetkisi ve kapsamı kamu tarafından bilinmeli, ombudsmanın hakkında inceleme yapacağı kişiler, ombudsmanı seçen kişilerden ayrı olmalı, ombudsmanın görev süresi en az üç yıl olmalı veya belli bir emeklilik yaşı olmalı, erken görevden alınabilmesi sadece yetersizlik, yetkinin kötüye kullanılması ve diğer haklı sebeplerle olabilmeli ve sebebi açık olarak belirtilmeli, ombudsmanın alacağı ücretin durdurulması veya mahsubu yetkisi incelemeye tabi kişilere ait olmamalı, ombudsman bir konunun kendi yetkisi dahilinde olup olmadığına karar verme inisiyatifine sahip olmalı ve dahil ise o konuyu araştırabilmeli, ombudsman incelemeye tabi kişiler dışında başka bir kişiye rapor vermeli, ombudsmana yeterli ödenek ve çalışan tahsis edilmelidir (Ribo, 2011: 102).

Benzer şekilde Uluslararası Ombudsmanlar Birliği (International Ombudsman Association-IOA) de ombudsmanın ve ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığını sağlamada bazı standartların önemini vurgulamaktadır. Buna göre; ombudsmanın diğer örgütlerden ve devlet organlarından bağımsız olarak dışa karşı bağımsızlığı sağlanmalı, kendi iç örgütlenmesinde de bağımsız bir konumda olarak iç bağımsızlığını gerçekleştirmelidir. Ayrıca ombudsman kendisine yapılan başvurular hakkında değerlendirme yaparak inceleme yapıp yapmama konusunda takdir hakkına sahip olmalıdır. Yalnızca şikâyet ile değil kendi gözlemleri üzerine yani resen de harekete geçebilme yetkisi bulunmalıdır. Bağımsızlığı sağlamada diğer bir husus, inceleme ve soruşturma yaparken kaynaklara ve belgelere erişim ile ilgili olarak belirlenmiş olup ombudsmanın yasal çerçeve içinde diğer kurumlarda bulunan bilgi, belgelere ve kişilere

erişebilme yetkisine sahip olması olarak belirlenmiştir. Bunların yanı sıra ombudsmanın, ombudsmanlık kurumunda çalışacak personeli seçme, kendi bütçesini ve faaliyetlerini yönetme yetkisine sahip olması da bu bağlamda değerlendirilmiştir (IOA, 2020).

Ombudsmanın devlet organlarına karşı gerek yasal gerekse anayasal açıdan bağımsızlığı, siyasi etkilerden uzak olarak gerçeği ortaya çıkarmasını ve herhangi bir baskı altında kalmadan, beklentiye girmeden özgürce çalışabilmesini sağlamaktadır. Ombudsmanın bağımsızlığı özellikle onu düzenleyen yasal metinlerde açıkça belirtilmemiştir. Ombudsmanın seçilme şekli, dokunulmazlıkları, ombudsmanlığın başka bir görev ile bağdaşmaması, atanma süresi ve ikinci defa görev yapabilmesi, dış bir denetime tabi olmaması, mali kaynakları bağımsızlığı sağlamak yönünden önemli hususlardır (Temizel, 1997: 775).

Ombudsmanın atanma ve görevden alınma biçimleri bağımsızlığını etkiler. Ombudsmanı atayan kurum kendi itibarını ve saygınlığını ombudsmana yansıtmakta olup görevden alınma şekli de statüsünü belirler (Temizel, 1997: 775-776). Dünyanın birçok ülkesinde ombudsmanların parlamentolar tarafından atandığı görülmektedir. Ancak parlamento ve hükümete karşı bağımsızlığını, kararlarını alırken tamamen bağımsız olarak hareket etmek suretiyle korumaktadır (Fendoğlu, 2011: 80). Ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesiyle yürütmenin ombudsman üzerinde baskı kurmasını ve etkisi altına almasını önlemek amaçlanmaktadır. Ancak bu amacı gerçekleştirmek günümüz parlamentoları göz önüne alındığında her zaman kolay olmayabilir. Çünkü parlamenter sistemlerde hükümeti kuran siyasi partilerin parlamentolarda çoğunluğu elinde bulundurduğu göz önüne alınırsa ombudsmanın seçiminde etkili olacakları aşikârdır. Bu şekilde seçilen bir ombudsmanın bağımsız olarak denetim yapabilmesi de mümkün olamayacaktır (Mutta, 2005: 57). Hükümet tarafından seçilecek olan ombudsmanın politik olarak bağımsız olamayacağı ayrıca yeniden seçilme imkânı olan durumlarda ombudsmanın kendisini seçecek olanlara karşı kayıtsız kalamayacağı da söylenebilir (Esgün, 1996: 260).

Ombudsmanın denetimi genellikle idarenin işlem ve eylemlerini kapsadığı için siyasi iktidar zaman zaman kendi bürokratlarına yönelik eleştirileri hoş görmeyebilmektedir. Hatta ombudsmanın bazen siyasi iktidarın politik kararlarına karıştığı durumlar da ortaya çıkmaktadır. Bu durumlarda ombudsman, görevini devam ettirebilmesinin güçlü bir güvenceye sahip olmadığı hallerde iktidar karşısında

zayıflayabilmektedir. Hatta ombudsman iktidar ile uyumlu çalışabilmek adına siyasi manevralara girmek zorunda kalabilmektedir. Bu gibi sebeplerle ombudsmanın görev süresi, iktidar ile arasındaki dengeyi koruyabilmesi açısından önemlidir. Görev süresinin kısa olması ombudsmanın performansını olumsuz etkileyebilirken uzun süreli olması da siyasi iktidarlara ile yakınlaşma olasılığını ortaya çıkarabilecektir. Tüm bu olumsuz durumları engellemek açısından atama ve görev süresinin, görevden alınma şartlarının ya anayasal statü tanınarak ya da yasama organının çıkardığı yasalar ile hukuki güvenceye bağlanmış olması önemlidir (Akıncı, 1999: 296-297).

Mesela İsveç'te Parlamento Ombudsmanı İsveç Anayasası'nda (The Riksdag Act) 13. bölümde, ikinci ve dördüncü maddeleri arasında düzenlenmiştir. İsveç Anayasası'nın 13. bölümü 3. maddesine göre, Parlamento Ombudsmanı, yasama organı (Riksdag) tarafından dört yıllık bir süre için seçilmektedir. Ombudsmanın seçiminde, Meclis Başkanı'nın seçim usulleri aynı şekilde uygulanmakta ve ombudsman gizli oy ile seçilmektedir. Ombudsmanın seçimi, Anayasa Komitesi tarafından hazırlanmaktadır. Parlamentonun güveni ombudsmanın görevini devam ettirebilmesi açısından önem taşımaktadır. İsveç Anayasası'nın 13. bölümü 4. maddesine göre; Ombudsman parlamentonun güvenini kaybederse, Anayasa Komitesi'nin önerisi üzerine yasama organı tarafından görevden alınabilmektedir (The Riksdag Act (2014:801) a.).

Danimarka Parlamento Ombudsmanı ile ilgili yasal düzenleme 12 Haziran 1996 tarih ve 473 sayılı Ombudsmanlık Yasası ile yapılmıştır. Ombudsmanlık Yasası'nın 1. maddesine göre Danimarka Parlamentosu (Folketing) tarafından her genel seçimden sonra yeniden seçilmektedir. Ombudsman'ın görev süresinin sona ermesinin ardından, Ombudsman, parlamento yeni bir ombudsman seçene ve yeni seçilen Ombudsman göreve gelene kadar görevde kalacaktır. Ancak parlamento, genel seçimlerden veya Ombudsman'ın görev süresinin bitiminden sonra en geç 6 ay içinde bir ombudsmanı seçmek zorundadır. Aynı yasanın 2. maddesinde parlamento üyesi, belediye meclisi veya bölge konseyi üyesi olamayacağı belirtilerek Ombudsmanın bağımsızlığının sağlanabilmesi için ombudsmanın siyasi partilere üye olmaması kriteri getirilmiştir. Ayrıca Ombudsmanın, Parlamentonun güvenini kaybetmesi halinde 3. maddedeki düzenleme ile Parlamento tarafından görevden alınabilmesi mümkün olabilmektedir. Yasal düzenleme ile Ombudsman görevini yerine getirirken parlamentodan bağımsız olarak hareket etmesi sağlanmıştır. (The Ombudsman Act, 2020).

İngiliz Parlamento Komiseri, Kraliçe tarafından parlamentoya hitaben yazılan bir mektup ile atanmaktadır. Ombudsman görevini iyi yaptığı sürece görevini sürdürebilmektedir. Ombudsmanı görevden alma yetkisi hem Kraliçe'nin tek başına alacağı karar ile hem de yasama organının iki kanadının önerisi ile olabilmektedir (Parliamentary Commissioner Act 1967, 2020). İngiliz sisteminde ombudsmanı atama yetkisinin sembolik, tarafsız ve siyaset üstü bir güç olarak Kraliçe'ye tanınması, Ombudsmanın bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamaya yönelik bir düşüncenin ürünüdür (Akıncı, 1999: 299).

Fransa'da Cumhuriyet Mediateur'un atanmasında yürütmeye daha fazla yetki vermiştir. Mediateur'un seçilmesi ve atanması yetkisi hükümete aittir. Cumhurbaşkanı imzası taşıyan Bakanlar Kurulu kararı ile altı yıllık bir süre için atanmaktadır ve tekrar atanmamaktadır (Parlak & Doğan, 2019: 219). Görev süresinin altı yıl olarak belirlenmesi bağımsızlığını sağlamada, yeniden atanmaması da hükümete karşı tarafsız kalarak ödün vermemesini sağlamaya yönelik düzenlemelerdir. Mediateur, yüksek mahkeme yargıçlarından oluşan bir kurul tarafından görevden alınabilmektedir. Cumhurbaşkanı'nın daveti ile toplanan bu kurulda Danıştay, Sayıştay ve Yargıtay Başkanları bulunmaktadır. Mediateur'un görevini yapmasına engel bir durumun varlığını tespit etmesi gerekmektedir (Avşar, 2007: 86).

Yeni Zelanda'da ombudsman parlamentonun isteği üzerine Genel Vali tarafından atanmaktadır. Ombudsmanın parlamentoya karşı sorumluluğu bulunmakta olup diğer devlet organlarında görev alamaz, milletvekili olamaz ve özel sektörde bir işle meşgul olamaz. Ombudsman görevini ihmal ederse, kötüye kullanırsa veya yapamayacak hale gelirse yine parlamentonun isteği ile Genel Vali tarafından görevden alınabilir.

Verilen örnekler göz önüne alındığında farklı ülkeler ombudsman seçimi konusunda değişik yöntemler tercih etmektedir. Bu yöntemler kendi içinde bazı güçlü yönleri ve zayıf yönleri barındırmaktadır. Bu yüzden ombudsmanın yürütme ve idareden bağımsız kılınmasını sağlayabilmek için en uygun yöntemin tercih edilmesi önemlidir. Ombudsman kurumu bulunan ülkelerin önemli bir çoğunluğunda, ombudsmanın, yürütme organı ve idareye karşı bağımsızlığı, yasama organınca seçim ilkesi ile sağlanmaktadır. Ancak bunun aksine ombudsmanın İngiltere'de kraliçe tarafından, Yeni Zelanda'da genel valice ve Fransa'da ise hükümet tarafından atanıyor olmasından yola çıkarak ombudsmanın tavrının ve yürütme organıyla idarenin ombudsmana bakışı



açısının bağımsızlığı sağlamak bakımından önemli bir etkisi olacağı belirtilebilir (Erhürman, 1992: 164-165).

Ombudsmanın, yasama organı tarafından nitelikli çoğunluk ile atanması, atamadaki siyasi etkileri ortadan kaldıracak şekilde sağlamada etkili bir yöntem olarak kabul edilir. Nitelikli çoğunluk tarafından seçilmesi ve atanması, adayın farklı siyasi partiler ve hatta birbirlerine veya hükümete karşı çıkan partiler arasında geniş saygı duyan adil ve tarafsız bir aday olmasını sağlar. Ombudsmanın yasama organınca atanması veya onayı, Ombudsmanın inceleme yetkisi altındaki kurumlardan bağımsız olmasını sağlar. İnceleme yetkisine dahil olan kurumlardan bağımsız olmayan bir ombudsman, güvenilirliğini azaltacak baskılara maruz kalabilir. Ombudsmanın sabit ve uzun bir görev süresine ve yeniden atanabilme sahip olmaması bağımsızlığını korumada önemli bir etkidir. Uzun görev süresi, yasama organı üyelerinin görev süresinden en az bir yıl daha uzun süre, Ombudsmanı o andaki siyasi rüzgârlardan uzaklaştırır. Yeniden atanma olasılığı, Ombudsmanın soruşturmalarda elde ettiği gerçekleri ortaya koyma ve yasaların emrettiği şekilde karar verme eğilimini hafifletir (Gottehrer & Hostina, 2020).

Ombudsmanlar, görevlerini yaparken emir ve talimat almadan çalışma bağımsızlığına sahip olmakla beraber yasama organı ile iyi bir iletişim ve ilişki kurarak çalışmalarında verimliliği daha da artıracaktır. Bu ilişkiyi sağlayacak olan, ombudsmanın sahip olduğu anayasal çerçeve ile alakalıdır. Yasama organı ile ombudsman arasındaki ilişki ve iletişim biçimi bir hiyerarşi ilişkisi biçiminde olmamalı, ombudsmanın yasama organı tarafından seçilmesi ve güvenini kaybetmesi halinde görevden alınabilmesi biçiminde olmalıdır. Yasama organı, ombudsman ile ilgili genel kuralları koymalıdır. Bu anlamda ombudsman, yasama organındaki farklı düşüncelerin, siyasi partilerin uzantısı olmamalı, bağımsızlığını ve tarafsızlığını korumalıdır. Yasama organının da ombudsman üzerinde baskı kurmaması, inceleme yapacağı konuları yönlendirme ve bazı konularda araştırma yapmasını engelleme girişiminde bulunmaması gerekir (Avşar, 2007: 87).

Ombudsmanlara tıpkı yasama bağımsızlığı gibi bir dokunulmazlık alanı sağlanarak bağımsızlığı güvence altına alınmaktadır. Dokunulmazlık ile ombudsmanın kendisini savunmak yerine şikâyetleri almaya ve soruşturmaya odaklanması sağlanmaktadır (Gottehrer & Hostina, 2020). Genel olarak ombudsmanların söyledikleri ve yayınladıkları görüşleri veya görevlerini yaptıkları sırada yaptıkları işlemler sebebiyle izlenemeyecekleri, sorgulanamayacakları, tutuklanamayacakları ve

yargılanamayacakları kabul edilir. Bu sayede ombudsmanın görevini yerine getirirken siyasi nedenlerle zan altında bırakılması engellenecektir (Ribo, 2011: 109).

Ombudsmanın işlevlerini yerine getirebilmesi için finansal ve örgütsel bağımsızlığa sahip olması gerekir. Ombudsmanın yüksek ve yeterli bir maaşa sahip olması, geniş bir bütçesinin olması ve bu bütçeden her türlü harcamayı hiçbir makamdan onay almaksızın serbestçe yapabilmesi bağımsızlığı etkileyen unsurlar arasındadır (Temizel, 1997: 776). Örgütsel bağımsızlık, ombudsmanın, kurumunda çalışacak görevlileri atama ve görevden alma yetkisinin olması, idari personelinin davranışlarını düzenleme yetkisinin olması anlamına gelir ve bağımsızlık açısından kesinlikle önemlidir. (D. M. Gottehrer, 2009: 6; Ribo, Rafael, 2011: 110).

### **2.3.2. Tarafsızlık**

Tarafsızlık, ombudsmanın, halktan ve idareden saygı ve güven kazanmasını sağlayan özelliğidir. Ombudsmanın yapılan şikâyetleri değerlendirirken ne şikâyetçiden yana ne de idareden yana tavır almaması kendisine duyulan güveni artırır. (Gottehrer, 2009: 6-7). Ombudsmanın, inceleme yaparken şikâyetçinin, iddialarının, idarenin cevabının ve tanıkların etkisi altında kalarak taraflı davranması mümkün olabilir. Taraflı davranması önyargı veya peşin hükümlü olmaktan kaynaklanabileceği gibi bir çatışmadan ya da çıkar ilişkisinden de ortaya çıkabilir. Bu yüzden ombudsman kurumu görevlileri, yapılan şikâyet kendi ailesi, arkadaşları veya sosyal çevresi ile ilgili ise incelemiden çekilmeli, incelemeler bu çevreler ile bağı olmayan diğer görevliler tarafından yapılmalıdır. Ombudsman kurumu görevlileri kendi önyargılarına karşı duyarlı olmalı ve eğer bu önyargıların tarafsız olmalarını ve adil bir soruşturma yürütmelerini engelleyebilecekleri bir şikâyet aldıkları takdirde ombudsman veya yetkili görevliye bu durumu bildirmelidir. Kamuoyu, şikâyetçiler ve idare, ombudsman ve personelinin kişisel önyargılardan uzak, mesleki yaşamlarında adil, tarafsız ve bağımsız şekilde algılanmalıdır (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı UNDP, 2006a: 71).

### **2.3.3. Tavsiye Niteliğinde Karar Alabilme**

Ombudsmanın diğer bir özelliği kararlarının tavsiye niteliğini taşıması, bağlayıcı olmamasıdır. Ombudsmanın aldığı kararlar yargı kararlarından farklıdır. Yargı kararları kesindir ve bağlayıcıdır. Ombudsman kararları icrai nitelikte ve resen sonuç doğuracak kararlar olmayıp taraflar açısından bağlayıcılığı yoktur. Ombudsman verdiği kararlar ile

şikâyet konusu işlemin hukuka aykırılığı, adaletsizliği ve haksızlığı açısından, yaptığı araştırma neticesinde, çözüm önerileri ve tavsiyeler ortaya koymaktadır (Avşar, 2007:87-88). Ombudsman bir yargı organı gibi idarenin işlemleri, eylemleri ve davranışları üzerinde, idari işlemin iptali, geri alınması veya kaldırılmış sayılması ya da idarenin işlem ve eylemleriyle neden olduğu zararın tazmini sonucunu ortaya çıkaracak kararlar alamaz, tavsiye kararları bağlayıcı değildir, idarenin karara uymaması halinde yaptırım söz konusu değildir (Erhürman, 1992: 159). Ombudsmanın bu özelliğini Letowska (1990:209) “bekçi köpeği” olarak nitelendirerek, “*ombudsman tıpkı bekçi köpeği gibidir, havlayabilir ama ısırmaz*” demektedir. Ancak İsveç parlamento ombudsmanı gibi bazı ombudsmanların kamu görevlilerine karşı işini savsaklama nedeniyle soruşturma açma veya görevini kötüye kullanmadan dolayı hakkında dava açma yetkisinin olduğu da görülmektedir. Ayrıca Ombudsman, hükümete ve Riksdag’a (İsveç parlamentosu) yasalarda yapılmasını tavsiye ettikleri değişiklikleri bildirme yetkisine de sahiptir (Eklundh, 2000: 480).

Ombudsman, kendisine yapılan şikâyetleri kapsamlı olarak incelemesi neticesinde şikâyetin haklı olduğunu tespit ederse uyuşmazlık konusu olaya münasip çözümler önerir. Yargı organlarına benzer şekilde yaptırım uygulama yetkisi bulunmamasına rağmen, idarenin karşında adaletsizliğe uğradığını düşünen bireylerin, Ombudsmana başvurması, geç işleyen yargıya karşın sorunlarını daha çabuk çözüme kavuşturmayı beklemeleri ve ombudsmanı saygın bir hakem olarak kabul etmelerinden kaynaklanmaktadır. Yasal bir yaptırım yetkisi olmamasına rağmen Ombudsman kararlarına uymak, hukuka saygının bir göstergesi olarak algılanıp kamu kurumları açısından bir zorunluluk haline gelmektedir. Ombudsmanın kamuoyu önünde eleştirme, tarafları uyuşmazlık konusunda uzlaştırma, idareyi ikna etme ve kamu gücünü elinde bulunduranlara “adalete uygun” davranma çözüm önerisi getirme gibi işlevleri ona saygınlık ve tinsel bir güç kazandırmaktadır. Ombudsman kararları ile idareyi ikaz etmekte, sorumluluklarını hatırlatmakta ve yeni yöntemler kullanması için öneride bulunmaktadır. Ombudsmanın kamuoyuna açıklama ve yasama organına yıllık raporlar sunması aslında bir manevi yaptırım olarak görülüp idare tarafından görüş ve tavsiyeleri yerine getirilmeye çalışılmaktadır (Akıncı, 1999: 304-305). Ombudsmanın bu özelliğinin, demokrasilerin işleyişinde önemli görülen uzlaşi kültürüne de katkı sağladığı söylenebilir (Baykal, 2013: 97).

Ombudsmannın, idarenin yapılan tavsiyeleri uygulayıp uygulamadığını kamuoyuna duyurma yetkisi bulunmaktadır. (Reif, 2000: 9). Ombudsman yaptığı soruşturma ile idarenin ve hükümetin kanuna uygun ve adil davranıp davranmadığını tespit eder. İdarenin, ombudsmannın kararlarına uygun davranmadığı durumlarda, ombudsman idari sorunu ortadan kaldırmak için idari uygulamalarda ve politikalarda değişiklikler için tavsiyelerde bulunma yetkisine sahiptir. Birçok ombudsman ayrıca kanunlarda yapılacak değişiklikler için tavsiyelerde bulunma gücüne de sahiptir (Reif, 2004: 4).

#### **2.3.4. Güvenilir İnceleme Süreci**

Ombudsmannın özelliklerinden biri de “güvenilir inceleme süreci” olarak ifade edilebilir (Gottehrer, 2009: 7). Ombudsmannın şikâyetleri inceleme süreci kişiler ve idare tarafından güvenilir bulunuyorsa soruşturma sonucunda ortaya çıkacak bulgulara saygı duyulacak ve verilecek tavsiye kararına uyulması daha kolay olacaktır.

Gottehrer, güvenilir inceleme sürecine ilişkin hususları şöyle belirtmektedir:

-Ombudsman kendisine yapılan başvuruyu incelerken konuyla ilgili olan bütün bilgilere ve belgelere erişebilme gücüne sahip olması durumunda yapacağı soruşturmanın güvenilirliği artacaktır. Bu yüzden ombudsman, soruşturmanın özelliğine göre ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgelere kolayca erişebilmelidir ve ilgili kurum ve kişilerin ombudsmanla işbirliği yapması bir zorunluluk olmalıdır. Bunu sağlayabilmek için mahkeme celbi yetkisi veya benzeri bir yetkinin Ombudsmana verilmesi gerekir.

-Ombudsman, hem şikâyet üzerine hem de kendiliğinden harekete geçerek soruşturma yapabilmelidir.

-Ombudsman iyi idare, adalet, insan hakları, eşitlik, yolsuzluğu önleme, özgürlük, çevrenin korunması gibi inceleme standartlarına sahip olması gerekir. Ombudsmannın inceleme sürecinin kalitesi, kurumun güvenilirliğini etkileyecektir (Gottehrer, 2009: 7).

Genellikle idarenin işlemleri, eylemleri hakkında kişilerin başvurusu üzerine denetleme yapmakla beraber ombudsmannın resen soruşturma yapmasına olanak veren uygulamaları da bulunmaktadır.

Bir ombudsmannın genel etkililiğinin ve başarısının ölçülmesinde kurumun bağımsızlığı, tarafsızlığı, yeterlilik düzeyi ve yetkileri, bir şikâyet üzerine harekete geçme hızı veya kamu otoritesinin kurumun tavsiyelerine uyma oranları önemli kriterler olarak kabul edilir. Etkililik için, Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Yüksek Komisyonu tarafından geçerli bir “etkililik faktörü” olarak iddia edilen bir kriter ombudsmanlık

kurumunun halka görünürlük ve erişilebilirlik düzeyidir. Buna göre, bir kamu şikâyet mekanizmasının veya denetleme kurumunun halk tarafından erişilebilir olması önemlidir. Kamu kurumları da ombudsmanın varlığını hissetmelidir, kurumun var olduğunu bilmiyorsa veya işlevini anlamıyorsa, kurum işlevselliğini ve amacını kaybedecektir. Ombudsman herkesin kolaylıkla ulaşabileceği, erişebileceği bir konuma sahip olmalıdır. (Lloyd, 2004: 221-224).

İrkçılığa ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu (ECRI) 2 Nolu Genel Politika Tavsiye Kararı ile ulusal seviyede ırkçılık, yabancı düşmanlığı, antisemitizm ve hoşgörüsüzlükle mücadele eden uzmanlaşmış kuruluşların, özelleşmiş organların, haklarını korumayı amaçladıkları kişiler tarafından kolayca erişilebilir olması gerektiğini belirtmektedir (ECRI, 2020).

Benzer şekilde Avrupa Konseyi, ombudsman kurumlarının erişilebilirlik bakımından şunları sağlaması gerektiğini tavsiye etmektedir:

- Ombudsmanın varlığı, kimliği, amacı, prosedürleri ve yetkileri hakkındaki bilgilerin hem kullanılabilirlik hem de anlaşılabilirlik açısından kamuya açık olması ve kurumun faaliyetleri, bulguları, görüşleri, önerileri ve raporlarına ilişkin bilgilerin geniş ve etkili bir şekilde yayınlanması gerekir.

- Kolay ve yaygın olarak erişilebilen, basit ve ücretsiz olan ve her durumda gizliliğini ikna edici bir şekilde sağlayan başvuru usulleri belirlenmelidir (Avrupa Konseyi, 2020).

Bu düzenlemeler, ombudsmanın erişilebilirlik bakımından tüm kamuoyuna karşı sorumlu olması gerektiği gerçeğini yansıtmaktadır. Kamu görevlileri, bir ülkenin karmaşık yasa ve yönetmelik ağını göz ardı ettiğinde veya yanlış yorumladığında veya idari işlem ve kararlarda usule uyulmadığında, halk, idareye karşı kendilerini güçsüz hissedebilirler. Bu bağlamda erişilebilirlik hayati önem taşır, çünkü ombudsman, şikâyetleri genellikle en bilgili, bilinçli veya enerjik ve cesur kişilerden almaktadır. Toplumun en savunmasız grupları – yaşlılar, çocuklar ve azınlıklar – genellikle çare sağlayabilecek kurumlara yaklaşmaz. Bunun nedeni, haklarından haberdar olmamaları, mekanizmalara aşına olmamaları, hizmeti karşılayamamaları veya mekanizmanın dayandığı yere seyahat edememeleri veya sadece yetkililere güvenmemeleri olabilir. Bireylerin ombudsmana şikâyette bulunabilmesi için en az dört koşulun karşılanması gerektiği söylenebilir:

- Kişinin kendi hakları ve başkalarının hakları konusunda farkındalık yaratılmalıdır.
- Şikâyet prosedürlerinin mevcudiyeti hakkında bilgi sahibi olması sağlanmalıdır.
- Şikâyet etmenin olası olumsuz sonuçlarına ilişkin korkunun, endişenin giderilmesi gerekir.
- Sistemin ihlalleri düzeltebileceğine dair güven sağlanmalıdır (Lloyd, 2004: 224-225).

İdari ve yargısal denetim sırasında karşılaşılan güçlükler, masraflar ve bürokratik sorunlar ile uğraşmadan ombudsmana ulaşılabilmesi ve problemler çözüme kavuşturulabilmelidir. Bu açıdan ombudsman kişilerin kamu kurumlarıyla olan problemlerini dinleyen, haklarını koruyan bir “devlet baba” statüsünde olmalıdır. Ombudsmanın bu özelliğinden dolayı bazı ülkeler ombudsmanı “vatandaş yardımcısı, , vatandaş savunucusu, halkın koruyucusu, vatandaş koruyucusu” (Citizen’s Aide, Citizen’s Defender, Public Protector, Citizen’s Protector) olarak isimlendirmektedir (Özden, 2010: 36). Ombudsmana başvuru yaparken eğitim düzeyi, dil gibi engeller konulmamalıdır. Başvuruların ücretsiz olması da önemlidir (Karcı, 2016: 65).

### **2.3.5. Gizlilik**

Ombudsmanın diğer bir önemli özelliği soruşturma sırasında elde ettiği bilgileri gizli tutması olarak söylenebilir. “Gizlilik” özelliği özellikle şikâyette bulunan kişilerin idarenin olumsuz tavrından çekinmelerini önlemek açısından önemlidir. Şikâyette bulunanların ve soruşturmalara yanıt veren kişilerin, idarenin misillemesinden korunması amacıyla gizli tutulması gerekebilir. Ayrıca ombudsman kendine yapılan başvurular konusunda kayıt tutmaya ve tanıklık etmeye de zorlanamaz (Gottelher, 2009: 8).

Ombudsman olarak görev yapacak kişinin de bazı özelliklere sahip olması gerekir. Ombudsman konusunda uzman kişilerden seçilmelidir. Halkın takdirini kazanmış, görevini tarafsız şekilde yapacağına güvenilen bir kimse olmalıdır (Özden, 2010: 39). Ombudsman bir soruşturmacı olduğu için denetim konusunda mesleki yeterliliği bulunmalıdır (Karcı, 2016: 65).

## 2.4. Ombudsmannın Görevleri

Kişiler ile kamu otoriteleri arasındaki ilişkiler sebebiyle oluşan sorunlarla ilgilenmek, kişilerin kamu yönetiminden kaynaklanan şikâyetlerini kabul edip incelemek ve sorunları iki tarafın da kabul edecekleri şekilde, hakkaniyet çerçevesinde çözüm bulma çabası ombudsmannın temel görevidir. Ombudsman, kişileri, hak ihlâlinden, kamu gücünün kötüye kullanılmasından, idarenin hakkaniyete aykırı kararlarından ve idarenin kötü yönetiminden koruyarak, kamu yönetiminde iyileştirmeler sağlamak, kamusal işlemlerin ve eylemlerin açıklığını ve şeffaflığını arttırmak, idarenin hesap verebilirliğini ve temel hak ve özgürlüklerin hukuka aykırı olarak kısıtlanmamasını sağlamakla görevlidir (Deniz, 2014: 47).

Ombudsmannın görevine giren konular, kurumun uygulandığı ülkelere göre değişen kapsamdadır. Ancak ombudsmanlığın esas görevi idare ile kişiler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözmeye yönelik tavsiyeler ortaya koyarak, hukukun üstünlüğü temelinde anayasa ve kanunlar ile güvenceye alınmış olan temel hak ve özgürlüklerin korunmasıdır.

Ombudsmannın inceleme alanı dışında kalan konular da bulunmaktadır. Örneğin İngiltere’de, Parlamento Ombudsmanı siyasi konularda yetkili değildir. Ulusal politika ile alakalı konularda, dışişleri ile ilgili problemler, İngiltere sınırları dışında yapılan işlemler (konsolosluk işlemleri dâhil değil), denizaşırı ülkelerle ilişkiler sonucu yapılan işler, suçluların geri verilmesi, suç soruşturmaları veya milli güvenliğin korunması, hükümetin politik kararları, kanunların içeriği, af yetkisi ile alakalı sorunlar, yargı işlemlerinin başlatılmasıyla ve yürütülmesiyle ilgili konular, diğer bir ombudsmannın görevine dâhil olan konulara (mesela; yerel yönetimler ombudsmanı) bakmamaktadır. Ombudsman, yapılan şikâyetin çözümü için başka yollar mümkün ise bu şikâyeti ele almamaktadır. Şikâyetçinin bağımsız mahkemeye gidebilme imkânı varsa şikâyeti ele almamaktadır. Ancak bazen şikâyetçinin hakkını diğer yollar ile aramaksızın kendisine başvurması halinde takdir yetkisini kullanarak şikâyeti çözüme kavuşturmaya çalışmaktadır ya da şikâyetçinin hakkını aramak için gidebileceği yolları göstererek yardımcı olmaktadır (Akıncı, 1999: 331-332)

İsveç ombudsmanı temel hak ve özgürlükleri korumayı görev olarak belirlerken Fransa ombudsmanı idareyle vatandaş ilişkilerini iyileştirilmeyi ve idarenin işlem ve eylemlerinde hakkaniyeti sağlanmayı, İngiltere ombudsmanı ise vatandaşın kötü yönetime karşı korunmasını görev olarak belirlemiştir (Temizel, 1997: 767).

Ombudsmannın görev alanına giren konuları belirli başlıklar altında incelemek mümkündür. Ombudsman, kişi hak ve özgürlüklerini korumak, idarenin kötü yönetimini önlemek ve idare ile kişiler arasındaki ilişkilerde hakkaniyeti sağlamakla görevlidir.

#### **2.4.1. Hak ve Özgürlükleri Korumak**

Ombudsman, hak ve özgürlüklerin koruyucusu olarak kendisine doğrudan yapılan şikâyetler üzerine veya kendiliğinden harekete geçerek idarenin kanunları kötü uygulaması veya temel hakların korunması da dâhil gereken her durumda soruşturma yapabilmektedir. Ombudsman tarafından idari işlemlerin, hak ve özgürlüklerin korunması açısından denetimi, kötü yönetim nedeniyle yapılan denetime göre daha kapsamlı bir denetimdir. Ombudsman kendisine hak ve özgürlükleri koruma görevini de veren ülkelerde sadece kötü yönetim olarak adlandırılabilir olaylarla sınırlandırılmayarak haksızlıkların sebebini ortaya çıkarmak için sistematik çalışmalar yaparak idareyi iyileştirmeye yönelik tavsiyelerde bulunurlar (Temizel, 1997: 767).

İsveç ombudsmannının en önemli görevi hak ve özgürlükleri korumak olarak belirlenmiştir. Hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde İsveç Anayasası ve diğer yasalar ile getirilen hak ve özgürlükleri savunur. Ombudsman Yasası ile yargının ve yürütmenin tarafsızlık ve yansızlık ilkelerine göre anayasa hükümlerine uymalarını ve kamu yönetiminin iş ve işlemlerinde kişilerin hak ve özgürlüklerini kısıtlamamalarını sağlamakla görevlendirilmiştir (Eklundh, 2000: 479).

Reif (2004:2), bazı ombudsman kurumlarının hibrit bir yapıya sahip olduklarını belirterek ve hem idari denetim hem de insan haklarını koruma işlevlerine yerine getiren “insan hakları ombudsmannı” olarak nitelendirir. Hem klasik hem de insan hakları ombudsmanlığı kurumları, yerelde insan haklarının korunması ve geliştirilmesinde rol oynarlar. İnsan hakları normları, ilgili devletin uluslararası insan hakları yükümlülüklerinden kaynaklanabilir ve bu bağlamda ombudsmannın, uluslararası insan hakları hukukunun uygulanmasında yargısal niteliği olmayan yerel bir mekanizma olarak faaliyet gösterdiği söylenebilir.

#### **2.4.2. İdarenin Kötü Yönetimini (Maladministration) Önlemek**

Ombudsman kamu idaresinin “iyi yönetim” ilkelerine uygun davranmasını sağlamakla görevlidir. İyi yönetimi ve iyi yönetim standartlarını devlet ve kamu kurumlarında uygulanır kılmayı ve idarede kötü yönetimi ve sebeplerini ortadan



kaldırmayı ve kötü yönetim uygulamalarını düzeltmeyi amaçlamaktadır (Erdoğan, 2015: 53-54). Bu görevi ile ombudsman devlette bir “toplam kalite kurumu” olarak görülebilmektedir. İdarenin yanlış iş, işlemleri ve davranışlarına karşı bireylerin haklarını korumak ve gereken iyileştirmeleri yapmak ISO 9000 uygulamalarına benzer toplam kalite anlayışına uygundur (Babüroğlu & Hatipoğlu, 1997: 17).

Avrupa Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde “iyi yönetilme hakkı” düzenlenmiştir. Bu maddeye göre herkesin, kendisiyle ilgili işlerin, Avrupa Birliğinin kurum ve kuruluşlarınca tarafsız ve adil olarak ve makul bir süre içinde görülmesi hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir. Bu kapsamda herkesin dinlenilme hakkına, dosyasına erişme hakkına sahip olduğu belirtilerek yönetimin kararlarının gerekçeli olması zorunluluğundan bahsedilmektedir. Ayrıca herkesin, Avrupa Birliği kurumlarının veya bu kurumlarda görev yapan memurların görevleri sebebiyle neden oldukları zararın tazmin edilmesini isteme hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir. Herkesin Avrupa Birliği kurumlarına, antlaşmaların resmî dillerinden biri ile başvuru yapabileceği ve aynı dil ile de cevap verilmesi hususuna da yer verilmiştir.(Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, 2000).

Bu düzenleme ile bazı idari usul ilkeleri, Avrupa Birliğinin de temel ilkeleri olarak kabul edilmiş ve bu ilkeler idare açısından “iyi yönetim yükümlülüğü”, bireyler yönünden de “iyi yönetim hakkı” olarak belirlenmiştir (Akyılmaz, 2020). Avrupa Birliği'nin kuruluş anlaşması olan Maastricht Anlaşması ile Avrupa Birliği kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinde oluşabilecek kötü yönetime dair şikâyetleri incelemek üzere “Avrupa Ombudsmanı” kurulmuştur (Erdoğan, 2015: 54). İyi yönetimin tanımı ve unsurlarının belirlenmesi açısından Avrupa Ombudsmanı tarafından kullanılan yöntem önemlidir. Buna göre ombudsman, kendisine yapılan başvurular neticesinde aldığı kararlar ile kötü yönetimin ne olduğunu tespit ederek verdiği tavsiye kararları ile iyi yönetimin nasıl olması gerektiği konusunda idareyi yönlendirmektedir. Bu yöntemin tek başına yeterli olamayabileceği gözetilerek, Avrupa Ombudsmanı, iyi yönetimin davranış ve tutumlarını bütünsel şekilde belirleyen “iyi davranışları kurallarını” idare için geliştirmeye girişmiştir (Baykal, 2013:170).

İyi yönetim ilkelerini uygulamak amacıyla Avrupa Parlamentosu tarafından 2001 yılında “Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası” kabul edilmiştir. İdarede verimlilik, şeffaflık ve hesap verilebilirliği sağlamak amaçlanmıştır. Bu yasa ile “iyi yönetim ilkeleri” belirlenmiştir. Buna göre; yasaya uygunluk, orantılılık, ayrımcılık yapılmaması,

yetkinin kötüye kullanılmaması, nesnellik, tarafsızlık ve bağımsızlık, tutarlılık ve bilgilendirme, meşru beklentiler, nezaket, dilekçeleri kişinin kendi dilinde cevaplama, memur tarafından başvurunun alındığına dair belge verilmesi ve ilgili yetkilinin bildirilmesi, uygun bölüme yönlendirme, dinlenme hakkı ve fikir beyan etme hakkı, kararların makul sürede alınması, alınan kararın gerekçesini bildirme zorunluluğu, karara itiraz edilebileceğinin belirtilmesi ve kararın ilgiliye tebliği, verilerin korunması, belgelerin kamunun erişimine sunulması taleplerini değerlendirmek, kayıtların yeterli tutulması iyi yönetim ilkeleri olarak belirlenmiştir (Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, 2001).

Ombudsmanın görevi iyi yönetim ilkelerini uygulanabilir kılarak bireyi kötü yönetime karşı korumaktır. Kötü yönetim kavramının unsurlarını tarafgirlik, kötü niyet, ihmal, gecikme, bilgisizlik, görevi yerine getirmede yetersizlik, ehliyetsizlik, keyfilik gibi kavramlar olarak saymak mümkündür. Ayrıca iyi yönetim ilkelerini uygulamamada kötü yönetim olarak görülebilir (Temizel, 1997: 768).

Kötü yönetime karşı bireyin korunması bakımından en önemli örneklerden biri İngiltere Parlamento Komiseri (Ombudsman) olarak gösterilebilir. İngiltere Parlamento Komiseri'ne başvuru kötü yönetim sebebiyle haksızlığa uğrayan gerçek kişiler veya tüzelkişiliği olan veya olmayan kişiler grubu ile sınırlandırılmıştır (Akıncı, 1999: 328). Parlamento Komiseri Kanunu, kötü yönetim kavramını, uygulamada esneklik sağlayabilmek ve yanlış anlaşılmalara sebep olmamak amacıyla tanımlamamaktadır. Parlamento Komiseri her soruşturmada kendi kişisel muhakeme ve yorumunu kullanarak karar vermek zorundadır (Ataman, 1993: 230-231). Ancak Ombudsman, kötü yönetim açısından değerlendirme yaparken bazı ilkelere göre de hareket etmektedir. Ombudsmanın uzun deneyim ve gözlemleri sonucunda oluşan bu ilkeler;

- Kabalık ve taciz edici davranışlar,
- Hakka uygun davranmakta isteksizlik,
- Lüzumsuz gecikmeler,
- Makul soruları yanıtlamamak,
- Kişinin hakkı olan bilgileri vermekte ihmalkârlık,
- Kişilere kasten yanlış yol gösterme,
- Makul bir öneriyi önemsememe,
- Sorunlar için hiçbir çözüm tavsiye etmeme ya da etkili bir çözüm tavsiyesinde

bulunmama,

- Cinsiyet, dil, din, ırk gibi sebeplerle eşitliğe aykırı davranma,
- Başvuru hakkının zamanında kullanılması konusunda kişileri uyarmama,
- Kişileri başvuru hakkının nasıl kullanılacağı konusunda bilgilendirmeme,
- Usule uygun olmayan süreç takibi,
- Elverişsiz denetim yaparak idarenin yanlış işlemlerini önlememe,
- Hizmetten yararlananların çıkarlarına zarar veren işlemlerden kaçınarak onların

haklarını korumama,

- Tarafgirlik
- Eşitsizliğe yol açan sert yasal uygulamaları esneterek etkisini azaltmada

başarısızlık olarak sıralanabilir (Akıncı, 1999: 128).

Bu ilkelere baktığımızda kötü yönetimin, yönetimin aldığı kararların uygulanması sırasında ortaya çıktığı görülmektedir. Kararın içeriği, biçimi, ussallığı kötü yönetim içinde incelenmemektedir (Avşar, 2007: 72).

#### **2.4.3. İdare ile Kişiler Arasındaki İlişkilerde Hakkaniyeti Sağlamak**

Hakkaniyet kavramı hukukun ana ilkelerinden biri olup pozitif hukukta zaman zaman başvurulabilen, kanunları ve uygulamaları yumuşatmakta kullanılan istisnai bir düzenleyicidir. Bazen kanun ya da bir hukuk kuralının tam olarak uygulanması adaletsiz bir duruma neden olabilmektedir. Bu durum kanunun yapımı aşamasında, kanunun değineceği bütün alternatiflerin göz önüne alınmamasından kaynaklanabileceği gibi kişinin veya kurumun özel durumundan kaynaklı olabilmektedir. Bununla beraber bazen yöneticiler, bağlı yetki hali hariç, kanunların eksiksiz uygulanmasını benimseyen bir yöneticilik anlayışına sahip olmaları veya sorumluluk altına girmemek amacıyla kanunların yalın haliyle uygulanmasını savunurlar. Bu gibi durumlarda, kötü yönetim değil, kanun ve kurallara uygun ancak hakkaniyete uygun olmayan, kamu vicdanında onaylanmayan iş ve işlemler ortaya çıkar (Temizel, 1997: 769).

Böyle bir durumda ombudsman, kanuna uygun olan ancak hakkaniyetli olmayan bir işlemi hakkaniyete uygun hale getirmeye çalışır. Bunu yaparken pozitif hukuk kuralları yanında hakkaniyete dayalı hukuki ilkeleri de ölçü norm olarak kullanmaktadır (Değirmenci, 2019: 244).

Fransa Ombudsmanı (Fransız Cumhuriyet Arabulucusu veya Médiateur), idareyle halk arasındaki iletişimi güçlendirmek, ilişkilerini iyileştirmek ve hakkaniyetin sağlanması amacıyla görev yapmaktadır. Ombudsman, haklı olduğuna kanaat getirdiği bir olayda, yönetimden gereken ilgi ve anlayışı göremeyen kişilerin talep ettiği haklarının yerindeliğini ölçmek ve ortaya koyduğu çözümle de tarafları tatmin etmeye çalışır. Fransa ombudsmanı, yaptığı incelemeler neticesinde, şikâyete konu olaya uygulanan kanun veya diğer hukuk kurallarının büyük bir haksızlığa yol açtığı kanaatine varırsa ilgili yönetime şikâyetçinin sorununu hakkaniyetle düzenlemeye imkân verecek çözüm önerilerini sunar. Ayrıca konuyla alakalı idareyi iyileştirecek nitelikte olduğunu tespit ettiği önerilerini yetkililere bildirme ve mevcut yasal düzenlemelerde yapılmasını gerekli bulunduğu değişiklikleri tavsiye etmek görevine de sahiptir. Ombudsmanın bu önerileri için sunabilmesi üç durumun var olması gereklidir. Bunlar;

- Kişinin içinde bulunduğu durum, kanun koyucunun kesinlikle ve bilinçli olarak istediği bir durum olmamalıdır. Aksi takdirde ombudsman kişinin özel durumuna müdahale edemeyecek sadece kanun metni için bir değişiklik tavsiye edebilecektir.
- Kanunun uygulanmasıyla ilgili kişi özel ve önemli bir zarara uğramalıdır. Şikâyetçinin uğradığı zarar küçük ve önemsiz ise veya kanunun uygulandığı diğer kişiler tarafından da katlanılan bir zararlardan farklı değilse ombudsman hakkaniyet tartışmasına girmeyecektir.
- Ortaya çıkan zararın giderilebilir olması gerekir. Zararın giderilmesi kanunun ruhuna ve üçüncü kişilere haklarına zarar vermeyecek nitelikte olmalıdır (Temizel, 1997: 768-770).

## **2.5. Ombudsmanın Yetki Alanı ve Yetkileri**

Günümüz modern toplumlarında ombudsmanın yetkileri, soruşturmaları kendi kendine başlatmaya, devlet kurumlarının denetimine, araştırma yapmaya ve iyi yönetim sağlamak amacıyla idareyle ilgili yasaların revizyonunu önermeye kadar genişletilmiştir. Ombudsmanın yetki alanı ve kurumlara yasal olarak tanınan yetkiler, kötü yönetimi ne ölçüde engellediğini ve iyi yönetimi teşvik ettiğini belirleyerek devletin demokratik yapısına katkıda bulunur, kamu yönetimini yürüten hükümet ile sivil toplum arasındaki boşluğu daraltır ve uluslararası insan haklarını ulusal düzeyde uygular (Oğuşgil, 2015: 32).

Ombudsmannın yetkili olacağı alanların hangileri olduğu, yetkisiz bırakılacağı alanların hangileri olduğu konusunda “organik yaklaşımda” ve “fonksiyonel yaklaşımda” olarak iki yaklaşımda esas alınmaktadır. Fonksiyonel yaklaşımda, bir işlem, eylem ya da davranışı yapan organın hangi organ olduğuna bakmaz sadece onun niteliğini esas alır. Bu yaklaşımda göre, işlemin hangi organca yapıldığı önem taşımaz, idarenin işlemleri, eylemleri ve davranışları ombudsmannın yetki alanı içerisindedir. Organik yaklaşımda ise işlem, eylem veya davranışı gerçekleştiren organın hangisi olduğu önemsenmektedir. Bu yaklaşımda göre sadece yürütmenin kapsamında yer alan organlarca yapılan işlem, eylem ve davranışlar ombudsmannın yetki alanına girer, yasamanın ve yargının idari işlem, eylem ve davranışları ombudsmannın yetki alanına girmeyecektir (Erhürman, 1992:86). Bu yaklaşımlardan fonksiyonel yaklaşımda ombudsmannın yetkili olduğu alanları daha geniş tutmaya olanak sağlayacak nitelikte olup ombudsmannın yetki alanına yargının, yasamanın ve askeri makamların yaptığı idari işlemleri, eylemleri ve davranışları da dâhil etmektedir.

Ombudsman, yetki alanı içinde devleti, yerel yönetimleri, kamu yönetim müesseselerinin tamamı veya kanunda belirtilen kurum veya hizmet alanını denetlemek ile görevlidir. Bazı ülkelerde yargı organları da ombudsmannın yetki alanı içinde yer alırken bazılarında yargı, yasama organı, ordu gibi kurumlar yetki alanı dışında tutulmuştur.

İsveç ombudsmanı geniş yetki alanına sahip ombudsmannardan biridir. Devleti, yerel yönetim kuruluşlarını, mercilerini ve personelini denetleyebilmekte olup yargı organları, kilise çalışanları, askeriye, devletin kamu otoritesini kullanan şirketler yetki alanına dâhildir (Avşar, 2007: 75). Hükümeti, milletvekillerini, yüksek mahkeme üyelerini, kamu sermayeli şirket ve kuruluşları, yerel ve kırsal konsey üyelerini, yerel yönetimlere ait şirket ve kuruluşları, basın yayın kuruluşlarını, bankaları ve sigorta şirketlerini, serbest avukatları ve doktorları denetleyemez (Önen, 2016: 77).

Finlandiya’da ombudsmannın yetki alanı daha geniş olup bütün merkezi ve yerel tüm idari birimleri, bakanlıkları, seçilmiş yerel yönetim yetkilileri, askeriye ve yargı organlarını kapsamaktadır. Danimarka’da benzer bir yetki alanı belirlenmiş ancak yargı organlarını kapsam dışında bırakılmıştır. Norveç’te ise bakanlar kurulunun kararları, mahalli idareler ve maliye müfettişlerinin işlemleri denetim dışında bırakılmıştır (Avşar, 2007: 76).

Ombudsman yetki alanı kapsamında yapılan şikâyetler ile ilgili olarak oldukça geniş araştırma yetkilerine sahiptir. Şikâyete konu kurum hakkında her türlü bilgiyi toplayabilme ve belgelerine erişebilme, kurumdan şikâyet konusunu çözümlenecek bulgular elde etme, şahit dinleme, şikâyet konusu kurumun temsilcilerinin ifadesini alma, bilirkişi incelemesi yaptırma, olay mahallinde keşif yapma gibi işlemleri yapabilir. Ombudsman gerekli görürse yöneticileri çağırıp dinleme ve kurumları yerinde denetleyebilme yetkisine de sahiptir. Bu yetkiler ombudsmanı, Temizel'in tabiri ile "yönetimin kalbine götürebilme" olanağı sağlayarak gerçeği ortaya çıkarmasına olanak sağlamaktadır (Temizel, 1997: 774). Kamu kurumlarının gizli belgeler dışında her türlü bilgi ve belgeyi münasip bir süre içinde ombudsmana vermesi zorunludur (Tutal, 2014: 108). Ombudsman gerekli bilgiler için bir zaman sınırını kendisi belirleyebilir (Örneğin; Belçika, Çek Cumhuriyeti, Estonya, İsrail, Norveç, Polonya). Bazen de süre sınırı kanunla belirlenir (Örneğin; Makedonya'da 8 gün; Andora ve Moldova Cumhuriyeti'nde 10 gün; Gürcistan, Macaristan ve Rusya'da 15 gün). Zamanında bilgi verilmezse yaptırımlar başlatılabilir. Haklı görülebilecek bir sebep olmadan istenen bilgi ve belgelerin ibraz edilmemesi halinde, ombudsmanın talebi doğrultusunda ilgililer hakkında soruşturma başlatılır (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 40).

Bazı ülkelerde, kamu kurumları dış ilişkiler, güvenlik ve ulusal savunma gibi alanlar açısından gizli belgelerle ilgili bilgi verme zorunluluğundan muaf tutulmaktadır. (Örneğin; Belçika, Güney Kıbrıs, Fransa, Yunanistan, Lüksemburg, Portekiz, Slovakya) Bazen, "devlet sırları" ombudsmandan (Polonya) gizlenebilir veya belirli bir organ bir konuyu gizli olarak sınıflandırabilir. Finlandiya ve İsveç'te de bilgiye erişim kapsamlıdır (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 40).

Bazı ombudsmanların mahkemelerde dava açabilme ve duruşmalara katılma yetkisi bulunmaktadır. İsveç'te ombudsman görevini kötüye kullanma suçunu işlediğini düşündüğü memurlar hakkında ceza mahkemelerine başvurarak ceza soruşturmasını başlatma yetkisine sahiptir. Eğer fiil bu ağırlıkta değil de disiplin soruşturmasına konu olabilecek ise disiplin soruşturması açılması için girişimde bulunabilecektir. Yetkili merciin kararını uygun görmezse kararı yargıya götürebilme yetkisi de bulunmaktadır (İnceoğlu, 2011: 63). Benzer şekilde Finlandiya ombudsmanı hizmet kusuru ya da ihmali halinde görevliler aleyhine dava açabilmektedir (Tortop, 1998: 10). İspanya, Avusturya ve Arjantin'de halkın avukatı olarak adlandırılan ombudsman Anayasa Mahkemesi'ne

“amparo” yöntemiyle başvuru yapma yetkisine de sahiptir (Akıncı, 1999:354; İnceoğlu, 2011: 63).

Ombudsman, şikâyet konusunu incelerken adalet ve eşitlik ilkelerini esas alarak yönetimin iş, işlem veya eyleminin doğruluğunu inceler. Yönetimin işleminin anayasaya, kanunlara ve milletlerarası sözleşmelere uygunluğunu değerlendirir (Tutal, 2014:109). Tarafsız ve objektif bir soruşturmanın ardından, ombudsman, idarenin uygunsuz davranışı olup olmadığına karar verir. Ombudsman idarenin iş ve eylemlerinde kanuna uygun ve adil bir şekilde hareket ettiğini de tespit edebilir (Reif, 2004: 4). Ombudsmanın denetimi sadece hukuka uygunluk denetimi olmayıp bunun yanı sıra yerindelik denetimi de yapabilmektedir (Demirkol, 2012:90). Örneğin, cezaevinde tutuklu bulunanlara, hastanelerde hastalara iyi davranılıp davranılmadığını denetleyebilme yetkisine sahiptir (Avşar, 2007: 78). Yargısal denetim sadece hukuka uygunluk denetimi yapılabilirken ombudsman yerindelik denetimi ile idarenin takdir yetkisini denetlemekte ve bu anlamda yargısal denetimi tamamlayıcı bir rol üstlenmektedir (İnceoğlu, 2011: 56).

Ombudsmana yerinde incelemeleri kolaylaştırmak için resmi binalara erişim izni verilir (örneğin Belçika, Danimarka, Yunanistan ve Hollanda). Çoğu ülkede cezaevlerine ve kişilerin kişisel özgürlüklerini kısıtlayan diğer kurumlara erişimle ilgili açık düzenlemeler vardır (örneğin Arnavutluk, Gürcistan, Macaristan, Hırvatistan). Bu ziyaretler, bu tür kurumlarda insan haklarının gözetilmesi konusunda resmi kontrolleri kolaylaştırmayı amaçladıkları için bir şikâyete bağlı olmadan ombudsman kendiliğinden karar verebilir (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 41). Bir cezaevini veya akıl hastanesini ziyaret sırasında bu kurumlarda bulunan kişiler ombudsmanla görüşme olanağı bulurlar. Bu nedenle kurum ziyaretleri, personelle birebir, yüz yüze görüşme imkânı sağlaması ve çalışılan ortamın ve çalışma koşullarının ombudsman tarafından görülmesi bakımından önemlidir. Ayrıca ombudsman tarafından ziyaret edilebilme olasılığı kurumların daha titiz çalışmasına da vesile olur (Eklundh, 2000: 482).

Ombudsmanın idarenin yerine geçerek karar verme, yönetimin verdiği kararları değiştirme ya da tamamen ortadan kaldırma, iptal etmesi mümkün değildir. İdarenin, başvuru ile ilgili işlem ve eylemlerinde saptadığı noksanlıkları, hatalı ve yanlış işlemleri yasama organına ve kamuoyunun bilgisine sunma yetkisine sahiptir. Ombudsman sahip olduğu gücünü, araştırma ve soruşturmaları neticesinde elde ettiği bilgileri ve ulaştığı kanaati kamuoyu ile paylaşma yetkisinden almaktadır (Avşar,

2007:77).

Ombudsman, idarenin işlem ve eylemlerinden kaynaklanan sorunları ortadan kaldırmak için idarenin uygulamalarında ve politikalarında değişiklik yapması için tavsiyelerde bulunma yetkisine sahiptir. Birçok ombudsman ayrıca kanunlarda yapılacak değişiklikler için tavsiyelerde bulunma gücüne de sahiptir. Ayrıca, ombudsmannın raporlama görevleri vardır. Ombudsman, özel soruşturmalarda, ‘hükümete ve eğer tavsiyeler idare tarafından uygulanmazsa konu hakkında yasama organına rapor verebilir. Ayrıca, ombudsmannın, ofisin faaliyetleri hakkında yasama meclisine yıllık bir rapor hazırlama görevi vardır ve bazı ombudsmanlar, belirli ve genellikle daha ciddi soruşturmalara dayalı özel raporlar yayınlatabilir (Reif, 2004: 4).

Ombudsmannın aldığı kararlar, idari denetim neticesinde alınan kararlara benzer şekilde “icrai” özellik taşımamakta ve yargı kararları gibi de “kesin hüküm” niteliğinde, bağlayıcı ve uyulması zorunlu kararlar değildir (Tutal, 2014: 109). Ombudsman, denetimi sonunda dava açma, tavsiyede bulunma, hatırlatma, beyan verme, rapor hazırlama, eleştirme, sorunun çözümü konusunda yol gösterme ve telafi edici tavsiyelerde bulunma veya benzer meselelerin tekrarlanmasını engellemek için idari süreçlerle ilgili öneriler sunma gibi bağlayıcı olmayan kararlar alabilir (Karcı, 2016: 64). Ombudsman, deneyimlerinden ve hukuk sisteminde belirli bir statüye sahip olmasından kaynaklanan ikna edici yetkiye sahiptir. İkna edebilirlikleri yasal olarak bağlayıcı herhangi bir hükümle desteklenmemektedir. Bu durum idari makamlara ombudsmannın raporlarına ve tavsiyelerine uyulup uyulmayacağına dair takdir yetkisi için büyük bir alan bırakır (Remac, 2013: 75). Kararlarının idarece kabul edilmesi ve tavsiyelerine uyulma olasılığı ombudsmannın içinde bulunduğu siyasal ve kurumsal kültür gibi farklı etkenlere bağlı olmakla beraber kurumun saygınlık derecesine göre de artmaktadır (Drewry, 1997: 89). Ombudsmannın başarısı, “yumuşak” ikna yetkilerine ve kamuoyuna duyurma yetkisine bağlıdır (Reif, 2000: 9).

## **2.6. Ombudsmannın Harekete Geçme Usulü ve Başvuru Koşulları**

Ombudsmannın harekete geçme şekli her ülkenin siyasal, sosyal, toplumsal ve hukuksal yapısına göre değişmektedir. Farklı ülkelerdeki uygulamalar incelendiğinde ombudsmannın üç yöntemle harekete geçebildiği görülmektedir. Bu yöntemler; şikâyet üzerine harekete geçme, res’en (kendiliğinden) harekete geçme ve parlamento üyelerinin (milletvekillerinin) isteği ile harekete geçme şeklindedir (Erhürman, 1992:172).



Parlamentar aracılığıyla başvuru usulü İngiltere ve Fransa’da bulunmaktadır. Bu usulde ombudsmana başvuru doğrudan yapılamamakta ancak parlamento üyesi aracılığıyla yapılabilmektedir. İngiltere’de bireylerin ombudsmana başvuruları önce bir parlamentere yapılarak, şikâyet konusu ombudsmanın görevine girmeyen nitelikte ise reddedilerek filtre edilmesi sağlanır. Bireylere ombudsman başvurularında yol göstermek amacıyla bölgesel düzeyde “Yurttaş Öneri Büroları” (Citizens Bureau Advance) bulunur. Bu bürolar hangi parlamentere başvurulması gerektiği, takip edilecek yol hakkında bilgi vererek şikâyet ile ilgili parlamentere yönlendirilir (Akıncı, 1999: 289). İngiltere bu yöntemi İngiliz gelenekleri (Erhürman, 1992: 173), parlamentonun saygınlığını kimseye teslim etmeme ve ombudsmanın iş yükünün artmasını önleme gibi nedenlere dayandırırken Fransa haklı gerekçelere dayanmayan çok sayıda başvurunun elenmesi ve Mediateur’un (Arabulucu) çalışmalarının ve işleyişinin tıkanmasını önlemek olarak açıklamaktadır (Akıncı, 1999: 300). Bu yöntem “ulaşılabilirlik” açısından eleştirilmekte, ombudsmanın niteliği ile bağdaşmadığı ve kamuoyu tarafından tanınmasına ve kabul görmesine engel olduğu belirtilmektedir (Erhürman, 1992: 173).

Bazı ülkelerde ombudsmana başvuru yapabilme bakımından kısıtlama getirilmeyerek başvuru imkânı geniş tutulurken bazı ülkeler de kısıtlama getirilmektedir. Örneğin Avusturya Ombudsmanı başvuru yapabilecek kişilere sınırlama getirilmemiş, gerçek kişiler gibi derneklere, siyasi partilere ve sivil toplum kuruluşları ile azınlıklara da başvuru yapabilme imkânı sağlamıştır. Ancak şikâyet konusu ile şikâyetçi arasında bir menfaat ilişkisinin olması, şikâyet konusu olaydan doğrudan etkilenmiş olması şartı aranmaktadır (Akıncı, 1999: 300).

İsveç sisteminde ombudsmana herkes başvuru yapabilmektedir. Başvuru yapabilmek için İsveç vatandaşı olmaya gerek olmadığı gibi İsveç’te ikamet ediyor olmak da şart değildir. Şikâyet konusu olay ile başvuran arasında doğrudan bir bağlantının olması da gerekmemektedir. Şikâyet süreye tabi olmamakla beraber olağanüstü koşullar olmadığı sürece iki seneden daha önceki olaylara bakılmaması kabul edilmiştir. Ombudsmana başvurmadan önce diğer başvuru yollarının tüketilmiş olması şartı aranmamakta ancak yargı organlarında görülmekte olan veya temyizi mümkün olan hallerde şikâyet kabul edilmemektedir. İsveç ombudsmanına başvuru yazılı olarak ve usulüne göre hazırlanmış bir dilekçe ile yapılması, delillere dayanması, harç yatırılması gibi şekil şartları dahi aranmamakta sözlü olarak başvuru yapılabilmektedir. İsimsiz veya

imzasız şikâyetler ele alınmamakta ancak şikâyet edilen konu hakkında ombudsman soruşturma yapılmasına kendisi takdir hakkını kullanarak karar verebilmektedir. İsveç ombudsmanı medyadan veya denetlemeler sonucu öğrendiği şikâyet konusu olayla ilgili res'en soruşturma yapabilmektedir (Eklundh, 2000: 480).

Fransa sisteminde Mediateura, sadece vatandaşlardan değil, yabancılardan gelen başvuruları da kabul etmektedir. Başvuru ancak bir parlamenter aracılığıyla yapılabilmektedir ve daha önce ilgili idareye başvurulmuş olup normal başvuru yollarının tüketilmiş olması ve tatmin edici neticeye ulaşılamamış olması gerekir. Şikâyet konusu ile kamu hizmeti arasında bir illiyet bağının olması ve şikâyetin, bu kamu hizmetinin yapılmasının bir neticesi olması gereklidir. Başvurunun belli bir sürede yapılması gerekmemektedir (Tortop, 1998: 6).

Ombudsman, genellikle bireysel şikâyetçiler tarafından başlatılan soruşturmaların yanı sıra kendiliğinden (res'en) harekete geçip soruşturma başlatabilme yetkisine sahip olabilir. Res'en harekete geçerek soruşturma başlatma birden fazla bakanlığı veya kurumu içeren sorunları gündeme getirebilecek daha büyük veya sistemik sorunların ele alınmasında değerli olabilir (Reif, 2004: 104). Kendiliğinden harekete geçip soruşturma başlatma yetkisi, genellikle sistemik sorunlar olan ekonomik, sosyal ve kültürel hak ihlallerinin soruşturulmasını ve savunmasız grupları etkileyen konuların soruşturulmasını da kolaylaştırır (Reif, 2004:403). Ombudsman bir şikâyet olmadan, anayasal hak ve özgürlüklerin kullanılmasına engel elverişsiz durumların varlığından, kamu yönetiminden beklenen hizmetlerin iyi yapılmadığından, kamu görevlilerinin görevlerini kötüye kullandığından kendi duyumları üzerine haberdar olabilir. Bu gibi halkı yani kamu yararını ilgilendiren sistemik sorunlar hakkında bir soruşturma başlatabilir (Örneğin; Avusturya, Hollanda ve İsveç ombudsmanları). Ombudsman bu şekilde birey ile yönetim arasındaki ilişkilerin gelişimi katkı sağlamakla beraber yönetimin belli konularda aynı yöntemi izlemesini ve aynı durumda olanlara farklı işlem yapılmamasını sağlamış olur. (Akıncı, 1999: 287).

Bazı ülkelerde ombudsmana başvuru yapabilmek için belirlenmiş süreler vardır. Örneğin Hollanda Ulusal Ombudsmanı'na başvuru, idari başvuru yollarının tüketilmesinden başlayarak bir yıl içinde yapılmalıdır (Özgüzel, 2016: 65). İspanya'da başvuru süresi ihtilafli durumun ortaya çıkmasından itibaren bir yıl olarak belirlenmiştir. Danimarka ise başvuru konusunda bir süre şartı getirmemiştir (Tortop, 1998: 7).

Ombudsmana şikâyetler bizzat başvuru yapılarak, posta ile Ombudsman kurumunun e-posta adresine veya faks ve telefon ile yapılabilmektedir. Şikâyetleri elektronik posta yoluyla alan ombudsmanlar, şikâyette bulunanları, e-postanın güvenli olmadığı ve e-postayla gelen şikâyetlerin gizliliğini garanti edemeyecekleri konusunda uymaları gerekir. Şikâyetlerin telefonla alınması halinde, personelin, sahtekârlıkları veya diğer yanlışlıkları önlemek için arayan kişinin kimliğini doğrulamasını gerektirir. Bazı ombudsmanlar şikâyetçilerin yazılı ve belirli bilgileri içeren bir dilekçe ile başvurmalarını zorunlu kılar. Yazılı bir şikâyette bulunma gerekliliği, özellikle şikâyetçi okuryazar değilse, ombudsmana başvurma hakkı önünde bir engel oluşturmamalıdır (UNDP, 2006a: 18).

## **2.7. Ombudsmanın Faaliyetleri**

Ombudsman tarafından yapılan faaliyetler incelemeler, kurum teftişleri ve tavsiyeler (öneri) şeklinde biçimlenmektedir (Karcı, 2016: 79).

### **2.7.1. İncelemeler**

Ombudsman, bireysel şikâyetler üzerine veya kendiliğinden harekete geçerek inceleme yapmaya başlayabilir. İncelemeler belirli aşamalardan oluşmaktadır. Ombudsman öncelikle ilk inceleme yaparak ilgili konunun kendi yetki alanı kapsamında olup olmadığını değerlendirir. Konunun kendi yetki alanında olduğunu saptarsa esas hakkında incelemeye geçer. İnceleme sonucunda şikâyetin yerinde olduğu olup olmadığını değerlendirir ve yerinde olması halinde ilgili kamu kurumunun nasıl bir yaptırıma tabi olacağına karar verir. Başvurana ve ilgili kamu kurumuna ombudsmanın görüş ve tavsiyeleri bildirilir (Karcı, 2016: 80).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), dünya genelinde Ombudsman kurumunu oluşturan yasaların incelenmesi, birçok ombudsman kurumunun inceleme raporlarının okunması ve değerlendirilmesi, ombudsmanların ve personelinin soruşturma deneyimlerinden yararlanması sonucunda, ombudsmanların incelemeleri sırasındaki uydukları genel ilkeleri belirlemiştir. Bu genel uygulama ve ilkeleri şöyle ifade edilebilir:

- Ombudsman çalışmalarının önemli bir bölümünü açıklamalar yapma oluşturmaktadır. Ombudsman, insan hakları ihlallerini önleyebilmek amacıyla şikâyetçilere hakları hakkında açıklamalar yapmaktadır. Ayrıca kamu kurumlarının nasıl işlediği konusunda bilgilendirme yapmaktadır.

- Ombudsman kurumlarındaki soruşturmalar çekişmeli değildir. Yargı organlarında olduğu gibi taraflar çekişmeli olarak iddia ve savunmalarını ileri sürmezler. Soruşturmanın bütününden ombudsman sorumludur. Ombudsman, yasal yetkilerine dayanarak soruşturmanın nasıl yürütüleceğine karar verir.

- Ombudsman kurumu, inceleme sürecinde tüm tarafların menfaatlerini ve haklarını koruyarak ve doğal adaletin ve hakkaniyetin sağlanması ile ilgili güvence vermektedir. Tarafların temsilcisi değildir. İyi yönetimin sağlanması ve insan haklarının korunmasının tarafındadır.

- İncelemeler özel olarak yapılır. Ombudsman çalışanlarının gizliliği ve mahremiyetini gözetmesi gerekmektedir. İncelemeler sırasında elde edilen bilgiler sadece soruşturmada kullanılmak amacıyla veya alınacak karar ve tavsiyelerin gerekçelerinde kullanılmak üzere açıklanır. Bazı ombudsmanlar belgeleri veya suretlerini ilgili kişi veya makama iade eder.

- Ombudsman, yasalar ile kendisine verilen yetki kapsamında tarafsız ve bağımsız bir soruşturma yürütür. Ombudsmanlar, inceleme konusunun tarafsız, adil, bağımsız ve doğru bir şekilde çözümlenmesi dışında başka bir menfaat gözetemezler. Kamu kurumunun iş ve eylemi bir hak ihlaline neden olmuyorsa ombudsmanın bu konuda tavsiyede bulunmasının temeli kalmamaktadır.

- Ombudsman bir şikâyeti aldıktan ve soruşturma yapmaya karar verdikten sonra, ilgili kurum soruşturma hakkında bilgilendirilir ve yorum yapma imkânı verilir.

- Ombudsman kurumunun yasal düzenlemelerine göre, kişilerin avukat tarafından temsil edilip edilemeyeceği ve avukatın ombudsman huzurunda tavsiyede bulunmak dışında yetkileri olup olmadığı belirlenir.

- Birçok ülkede ombudsman, soruşturma konusu olayla ilgili olan kişilerin tanıklık yapmasını isteyebilmektedir. Tanıklar, mahkemelerde tanıkların sahip olduğu haklara sahiptir.

- Ombudsman, soruşturmayı adil ve akılcı bir şekilde yürütmelidir. Şikâyet konusu iddiaların gerçekleştiğinin ispatı veya iddiaların çürütülmesi konusunda gerekli delillerin sağlanması yönünde kararlar almalıdır. Zaman ve kaynak israfını önleyecek şekilde davranmalıdır.

- Ombudsman bir soruşturma tamamlanmadan önce sonuç hakkında önyargılı davranıp bir karara varmamalıdır. Ombudsman ve personeli, şikâyetler, şikâyetçiler,

yetkililer, memurlar veya devlet memurları hakkında kişisel veya başka türlü görüş bildirmemelidir. Aksi halde ombudsman kurumunun tarafsızlığı tehlikeye düşebilir.

- Ombudsman tamamladığı her inceleme sonunda bir rapor yayınlar. Bu raporda şikâyeti, soruşturmanın tespit ettiği olguları, ilgili yasayı, yasalar ışığında olayların analizini, iddia edilen olaya dair bulgularını ve durumu düzeltmek ve tekrarını önlemek için yetkili kamu kurumuna önerdiği tavsiyeleri özetler. Ombudsman bağlayıcı karar almamakta ve emir vermemektedir. İncelemeler sırasında devlet iktidarının yerine geçerek karar almamakta sadece devlet iktidarını değerlendirerek şikâyet konusu olayda hak ihlaline neden olup olmadığını belirlemektedir.

- Ombudsman hakkında şikâyet olan kamu kurumuna soruşturma hakkındaki ön raporu inceleme ve rapor hakkında görüşlerini içeren yazılı bir cevap verme imkânı tanımaktadır. Nihai raporunda bu cevaplara da yer vermektedir.

- Nihai rapor, başvuruyu yapan kişiye, şikâyet edilen kamu kurumuna ve ombudsmanın uygun gördüğü kararlarla ilgisi olan kurumlara gönderilir.

- Ombudsmanın incelemeleri mahkeme denetimine tabi değildir. Ombudsman tarafından yapılan yayınlara ve yazışmalara ayrıcalık tanınmıştır, bunlara dayanarak hakaret ve iftira gibi suçlardan dolayı dava açılmaz (UNDP b, 2006: 20-22).

### **2.7.2. Kurum Teftişleri**

Ombudsmanın faaliyetleri arasında kurum teftişleri de yer almaktadır. Ombudsmanlar görev ve yetki alanları içinde bulunan kurumlarda denetleme yapabilmektedirler (Avşar, 2007: 93). Ombudsman aslında her kamu kurumunu teftiş etme yetkisine sahip olmakla beraber genellikle kişilerin kendi iradeleri dışında tutuldukları ve hak ihlallerinin sıklıkla görülebileceği yerler olan ceza infaz kurumları, hastaneler ve engelli veya akıl hastaları için kurumlar, çocuk yuvaları gibi kurumların teftişi daha çok tercih edilmektedir (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 84). Bunların yanı sıra göçmenlerin, sığınmacıların tutuldukları yerler, askeri barakalar, huzur evleri de teftiş edilebilecek yerler arasındadır (Fendoğlu, 2011: 72). Bu sayede mahkûm, hasta, göçmen gibi ombudsmana ulaşabilme sıkıntısı yaşayabilecek kişilerin yaşam şartlarının ve kurumla olan ilişkilerinin kontrol edilmesi sağlanmış olacaktır (Karcı, 2016: 82). Örneğin Danimarka'da ombudsman cezaevlerini ve psikiyatri hastalarının tedavi gördüğü hastaneleri teftiş ederek, elde ettiği gözlemleri ve çözüm önerilerini içeren raporlar hazırlayabilmektedir (Sezen, 2001: 76).

Kurum teftişleri sayesinde ombudsman, şikâyet konusu olay yerini görmek ve fiziksel düzenini ve iddiayı anlamak için önemli olabilecek diğer özellikleri değerlendirme fırsatına sahip olur. Ayrıca, sahadaki tanıklarla görüşmek açısından da önemlidir. Teftiş sırasında alınan notlar, diyagramlar veya fotoğraflar, gözlemlenenleri belgelemeye ve hatırlamaya yardımcı olur (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 85).

### **2.7.3. Tavsiyeler (Öneriler)**

Ombudsmanın, iyi yönetimin sağlanabilmesi için mevzuat ve uygulamalarla ilgili fikirlerinin sunulmasıdır. Ombudsmanlığın uygulandığı bazı ülkelerde ombudsmana mevzuatla ilgili değişiklik önerisinde bulunma yetkisi verilmiştir (Karcı, 2016: 83). Örneğin Finlandiya Ombudsmanı, Danıştay ve hükümet daireleri tarafından talep edildiğinde anayasal ve insan hakları konularını içeren yeni mevzuatın hazırlanması konusunda yazılı tavsiyelerde bulunur (Reif, 2004: 240).

Ombudsman sıklıkla karşılaştığı sorunların yasal düzenlemelerden kaynaklanıyor olması ve yasal değişiklik yapılarak soruna etkin bir çözüm getirilebilme imkânının bulunması halinde yasama organına tavsiyelerde bulunabilmektedir. Ombudsman bu faaliyetini yasama organıyla olan organik bağ ve yıllık raporları ile gerçekleştirebilmektedir. Ombudsman, sorunları çözüme yetersiz kalan yasaların değiştirilmesini, eksikliği görülen yeni yasaların çıkarılmasını tavsiye edebilir (Karcı, 2016: 83).

### **2.8. Ombudsmanın Temel İşlevleri**

Demokrasinin gelişmesi, insan haklarının korunması ve hukukun üstünlüğünün sağlanması için temel unsurlardan biri olarak ombudsman, devlette iyi yönetimi ve insan haklarının korunması ve geliştirilmesinden sorumlu ulusal kurumlardan biridir.

Kamu yönetimindeki hukuka aykırılıkları ve adaletsizlikleri izlemek ve vatandaşları kamu otoritesinin kötü yönetiminden korumak için tasarlanan bu kurum, aynı zamanda insan haklarının gerçekleştirilmesine yönelik bir kontrol mekanizmasıdır (Oğuşgil, 2015: 32). Ayrıca adalete olan inançları incinmiş kişilerin güvenini yeniden kazanmak için onarıcı çözümler ortaya koyan bir hakemdir (Akıncı, 1999: 284).

Ombudsman kurumunun, demokratik hukuk devletinin gelişebilmesi bakımından birçok işlevi bulunmaktadır. Bu işlevler; yönetim karşısında bireyi koruma işlevi, eğitici işlev, önleyici ve düzeltici işlev, iyileştirici işlev, idari yargıya katkı sağlama işlevi ve

yönetimde şeffaflığı sağlama işlevi olarak incelemek mümkündür (Akıncı, 1999: 284; Süler, 2010: 162-163).

### **2.8.1. Yönetim Karşında Bireyi Koruma İşlevi**

Egemen bir güç olan devletin, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine yönelik tehdit ve sınırlandırmalarına ve haksız uygulamalarına karşı korunması bakımından ombudsman yargı dışı bir güvencedir. Pozitif hukuk sistemleri yönetime birçok alanda yetkiler verir. Özellikle gelişmekte olan demokrasilerde, yerine oturmamış yönetsel yapılar, ellerindeki yetkiler ile bireylerin hukuki güvenliği bakımından tehlikeli olabilmektedir. Anayasalar ile tanınmış olan hak ve özgürlüklerin kullanımı sırasında yönetimin geçmişten kalma baskıcı tutumu etkisini sürdürebilmektedir. Yönetim kamusal hizmetlerini ifa ederken bireylerin haklarına ve özgürlüklerine zarar verebilirler. Bu tutuma en fazla demokrasiye yeni geçmiş ve gelişmekte olan demokrasilerde diğer bir deyişle kulluktan vatandaşlığa geçişin tam olarak sağlanamadığı ülkelerde görülmektedir (Avşar, 2007: 43).

Ombudsman, ulusal iradede aldığı güç ile yargı dışında ama yargı benzeri bir organ olarak hak ve özgürlükleri ihlal edilen bireye, kamu otoriteleri karşısında yalnız ve çaresiz olmadığı güvencesini sağlamaktadır. Anayasalarda düzenlenen temel hak ve özgürlüklerin kamu otoritesi karşısında korunmasında hakkaniyete, eşitliğe göre inceleme yaparak etkili bir koruma yapar. İdarenin takdir yetkisini kullanarak yaptığı işlemler yargısal denetime tabi olmadığından ombudsman, bu tür işlemleri de denetleyerek yani yerindelik denetimi yaparak bireye yönetim karşısında çifte koruma sağlamaktadır. İdarenin bilerek veya bilmeden yaptığı hak ihlalleri nedeniyle ortaya çıkan sakatlıklar, ombudsmanın uyanık bekçiliği sayesinde giderilmektedir (Akıncı, 1999: 285-286).

### **2.8.2. Eğitici İşlev**

Demokratik hukuk devletlerinde, vatandaşların pozitif hukuk kurallarıyla kendisine tanınmış olan hak ve özgürlükleri farklı nedenlerle kullanamamaları önemli sorunlar arasındadır. Bu durum çeşitli sebeplerden kaynaklanabilmektedir. Vatandaş, hangi haklara sahip olduğu konusunda bir eğitim ve iletişim imkânına sahip olamayabilir ya da haklarını bilmekle beraber bunları nasıl kullanacağı konusunda bilgi sahibi değildir veya maddi imkânsızlıklar sebebiyle kullanamıyor olabilir. Bunların dışında, haklarını kullanırsa devleti karşısına alacağı korkusu da etkili olabilir. Bu sorunlar vatandaşın

devlete yabancılaşmasına ve güveninin azalmasına neden olabilecektir (Erhürman, 1998: 99).

Ombudsman kurumu gerek şikâyet üzerine gerekse res' en yaptığı incelemeler sayesinde vatandaşa sahip olduğu hak ve özgürlükleri ve nasıl korunacağı konusunda bilgi vermektedir. Ombudsman haksız yere ve gereksiz başvuru yapan vatandaşların da şikâyetlerini inceleyerek haksızlıklarının sebebini veya bu konuda başvuru yapabilecekleri diğer başvuru yollarını göstererek bilgilendirir. Ayrıca kamu görevlilerine de uymakla yükümlü oldukları kuralları hatırlatarak rehberlik etmektedir (Süler, 2010: 162).

Ombudsman, kitle iletişim araçları vasıtasıyla yaptığı tanıtım kampanyaları, denetim ziyaretleri, raporları ve bunları halka açıklamak suretiyle eğitici işlevini yerine getirmeye çalışır. Ayrıca bünyesinde oluşturacağı eğitim birimlerinin çocuklar, öğrenciler, kolluk kuvvetleri, kamu görevlileri, kadınlar ya da dinsel gruplar gibi toplumun çeşitli kesimleri hedef alınarak yapılan konferans ve sempozyumlar ile ombudsmanın faaliyetlerini anlatarak halkın insan hakları bakımından farkındalığını ve sorumluluğunu artırarak eğitici işlevini gerçekleştirebilir (Sezen, 2001: 80).

### **2.8.3. Önleyici ve Düzeltici İşlev**

Önleyici işlev, idarenin, eylem, işlem ve davranışlarında ombudsman denetimine tabi olduğunu bildiği için daha dikkatli ve hukuka uygun davranmaya çalışması şeklinde kendini gösterir. Sadece idari yargıda dava açılması halinde değil, ombudsman denetimine tabi olduğunu bilen idare, hukuka aykırı işlemleri, yerinde olmayan işlemleri, eylemleri veya davranışları yapmama konusunda dikkatli olacaktır. Ayrıca idare, ombudsmanın hem şikâyet halinde hem de res' en harekete geçebilmesi, teftişlerde bulunabilmesi sayesinde, her an denetlenebileceğinin farkında olur. Güçlü ve etkili bir ombudsman sayesinde sorunlar daha ortaya çıkmadan çözümlenebileceği için önleyici işlev son derece önemlidir (Süler, 2010: 162).

Ombudsmanın düzeltici işlevi ile idarenin, işlem, eylem ya da davranışlarının sağlamlasının yapılmasını ve kontrol edilmesi sağlanır. Hatalı işlemlerin düzeltilmesi sağlanır (Özden, 2010: 43). İdarenin, işlem, eylem ya da davranışlarında bir hata yoksa uygulamanın doğru olduğu ve bu uygulamaya devam edilebileceği yönünde bir onay verir (Karcı, 2016: 75). Bu sayede “geçerli uygulamalar” güçlendirilerek ilgili idarenin kamuoyunda güvenilirliği sağlanmış olur (Pickl, 1986: 37).



#### **2.8.4. İyileştirici İşlev**

Ombudsman başta hazırladığı raporlar olmak üzere yaptığı teftişler, idarenin talebi üzerine verdiği mütalaalar ile kamu yönetiminin çağdaş ve demokratik bir hukuk devletinde nasıl olması ve hangi ilkelere uyması gerektiğini belirterek yönetimin iyileştirilmesine yardımcı olmaktadır (Süler, 2010: 163). Ayrıca yürürlükte olan idari düzenlemelerin ve işlemlerin iyileştirilmesi veya ihtiyaç duyulan alanlarda yeni idari düzenlemeler yapılması yönünde resmi tavsiyeler sunarak iyi yönetime katkılar sunabilmektedir (Karcı, 2016: 77).

Bu işlev açısından özellikle yıllık ve özel raporlar kamu yönetiminin kendisini aynada görmesine vesile olarak etkinliklerinin başarısının bir ölçütü olmaktadır. Ombudsmanın, tespit ettiği kötü yönetim uygulamalarını ortadan kaldırmayı amaçlayan çözüm önerileri, hatalarını düzeltmek isteyen idari organlar açısından iyileştirici bir işlevi yerine getirir (Sezen, 2001: 80).

#### **2.8.5. İdari Yargıya Katkı Sağlama İşlevi**

Mahkemeler, yürütme ve yasama organları karşında bağımsız bir statüde bulunması, uyuşmazlıkları kesin hükme bağlaması ve bağlayıcı kararlar alması sebebiyle kişi hak ve özgürlüklerinin korunmasındaki en önemli güvencedir. Bunun yanı sıra yargının iş yükü nedeniyle yavaş işlemesi, masraflı ve çok sıkı şekil şartlarına tabi olması, yetkili mahkemenin belirlenmesi gibi sorunlar kişilerin mahkemeye başvurmasına her zaman olanak sağlayamamaktadır. İşte bu noktada ombudsman, süratli ve masrafsız, sıkı şekil şartlarından uzak aynı zamanda yargının aksine yerindelik denetimi de yapabilen özellikleri nedeniyle yargının yardımcısı olarak rol alabilmektedir (Mutta, 2005: 63).

Ombudsman gerek şikâyet üzerine gerekse res'en yaptığı incelemeler ile uyuşmazlıkları yargıya gitmeden çözüme kavuşturarak yargının iş yükünde azalmayı sağlayacaktır. Ombudsman bu işlevini, idarenin, hukuka uygun olmayan eylem veya işlemlerini geri almaya veya eylemlerinin sebep olduğu zararı tazmin etmeye ikna etmek suretiyle veya şikâyetçinin esastan yoksun olan veya yargısal yollar dışında da çözüm imkânı olan şikâyetini yargıya götürmesine mani olarak yerine getirir. Ancak ombudsmanın bu işlevinin anlamlı olabilmesi için ombudsmana yapılan başvuruların, idari yargıda dava açma süresini durdurma sebebi olarak kabul edilmesi gerekir. Aksi halde idari yargıya başvurmayı engelleyen, kişilerin hak arama özgürlüğünün önünde bir

engel olarak bulunacaktır (Erhürman, 1998: 101).

### **2.8.6. Yönetimde Hesap Verebilirliği ve Şeffaflığı (Saydamlığı) Sağlama İşlevi ve Demokratik Yönetişime Katkıları**

Ombudsman, yönetim kavramının, yönetimde açıklık, hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi bazı ilkelerinin uygulanması bakımından önemli bir rol üstlenmektedir (Karcı, 2016: 77).

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde, demokratik yönetim biçimlerini benimseyen devlet sayısının artmasıyla birlikte uluslararası hukukta ve politikada gelişen yeni kavramlardan biri de demokratik yönetim olmuştur. Demokrasinin dar anlamda tanımı, bir devletin periyodik olarak özgür ve adil seçimler yapıp yapmadığının incelenmesi ile sınırlı iken, demokratik yönetim, iyi gelişmiş bir demokratik devletin önemli unsurları olarak iyi dengelenmiş güç alanlarına sahip ayrı yasama, yürütme / idare ve yargı organlarından oluşan bir devlet yapısı, bağımsız bir yargı, yatay hesap verebilirlik sağlayan diğer devlet kurumları, hukukun üstünlüğünün kapsamlı uygulanması, insan haklarının korunması, basın ve diğer medya özgürlüğü ve güçlü bir sivil toplumun geliştirilmesini içermektedir (Reif, 2004: 57). Ombudsman kurumları, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması, hukukun üstünlüğü ve insan haklarının korunması amacıyla hareket eden yapılar olarak demokratik yönetimin gerçekleşmesine katkı sağlamaktadırlar.

Kamu yönetimde hesap verebilirlik, yönetimce alınan kararların, yapılan işlerin ve harcamaların sebeplerini ve gerekçelerini ilgili otoritelere açıklama zorunluluğu olarak tanımlanabilir. Kamu yönetimi üzerindeki bir kontrol sürecidir. Kamu yetkisi ve kaynağını kullananların mali açıdan, hukuki ve idari yönden, etik ilkeler ve performans gibi konularda ilgili kurumlara veya organlara hesap vermeleri gerekir (Eryılmaz, 2017: 361). Hesap verebilirlikte belirli bir yetki ya da kaynağın kullanılıyor olmasından doğan sorumluluğun esas alınması söz konusudur. Hesap verebilirlik, mahkemeler, ombudsmanlar, özel olarak kurulmuş bir kurul ya da komisyonca yapılan denetim, yasama organının bir komisyonu tarafından yapılacak araştırma gibi farklı yöntemler ile yapılabilmektedir (SIGMA, 2020).

Kamu yetkisi kullanan yetkililer, yasal takdir yetkilerinin adil, dürüst ve açık bir şekilde kullanılması konusunda halka karşı sorumlu olmalıdır. Bu da halkın bilgiye erişimini, mahremiyetinin korunmasını, kendilerini önemli ölçüde etkileyecek kararların

bildirimini, yargıya başvurabilme hakkını ve kamu görevlilerinin kararlarının gerekçeli olmasını sağlayan idari karar alma sürecini gerektirir (Reif, 2004: 59).

Hesap verebilirliğin dikey ve yatay olarak iki yönü bulunmaktadır. Dikey hesap verebilirlik, “özgür ve adil dönemsel seçimler yoluyla seçmenler tarafından hükümetlere uygulanan denetim”, yatay hesap verebilirlik ise “devlet kurumlarının diğer kamu kurumları tarafından yapılan ihlalleri kontrol etme kapasitesi” olarak tanımlanabilir. Yatay hesap verebilirlik, idari hesap verebilirlik, mali hesap verebilirlik, yasal hesap verebilirlik, anayasal hesap verebilirlik biçimlerinde olabilir. İdari hesap verebilirlik bürokratik işlemlerin hukuka ve usule uygun olup olmadığını incelenmesidir. Mali hesap verebilirlik, kamu kaynaklarının, devlet görevlileri tarafından kullanılmasını performans, verimlilik ve hukuka uygunluk normları açısından denetimdir. Yasal hesap verebilirlik, yasalara uyulup uyulmadığını, anayasal hesap verebilirlik ise yasama işlemlerinin anayasal kurallara uygun olup olmadığını değerlendirir (Reif, 2004: 60).

Ombudsman, kamu yönetiminin davranışını tarafsızca soruşturmak suretiyle yönetimin anayasal, yasal ve idari yönden yatay hesap verebilirliğini geliştirir. Yönetimin yasalara uygun hareket etmemesi durumunda, yönetime, politika veya uygulamalarında değişiklik yapılmasını tavsiye etmek, mevcut yasalarla ilgili yasama meclisine yasal değişiklik yapılmasını tavsiye etmek ve hukuka aykırı idari işlemler konusunda halkı raporları vasıtasıyla bilgilendirmek yoluyla yatay hesap verebilirliği sağlayabilir. Ek olarak, bazı ombudsmanların anayasal veya hukuki sorunların yargısal tespiti için anayasa ve diğer mahkemelere dava açmak, devlet görevlilerini kovuşturma yetkisi ve tavsiyelerini mahkeme aracılığıyla uygulatma yetkisi gibi daha güçlü yetkileri vardır. Bu tür yetkilere sahip ombudsmanlar, yatay hesap verebilirliğe önemli katkıda bulunur. Bununla birlikte, hesap verebilirliğin türü ve düzeyine bakılmaksızın, etkili bir yatay hesap verebilirlik mekanizması olarak hareket edebilmenin en önemli noktası, ombudsman yapısının yürütmeden bağımsız olması gerektiğidir (Reif, 2004: 60-61).

Ombudsman, dikey hesap verebilirliğin sağlanmasında da önemli rol oynamaktadır. Şikâyet hakkıyla birlikte, bir seçimde pek çok kişiden biri olarak oy kullanması yerine yurttaş, yönetime daha spesifik olarak ve kendi istediği zamanda ve daha güçlü bir şekilde doğrudan nüfuz etmenin yolu açılmış olur (Reif, 2004: 59-60). Ombudsmannın ilgili şikâyet başvurusunu incelemesi, sorunları yönetime bildirmesi de dikey hesap verebilirliği sağlamada önemli araçtır (Karcı, 2016: 79).

Ombudsman kurumu, hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik katkıları yanı sıra “açık yönetimi”, yönetimde saydamlığı (şeffaflığı) sağlamaya da katkıda bulunmaktadır. Ombudsman, sahip olduğu araştırma ve inceleme yetkisi ile her türlü bilgi ve belgeye erişip inceleyebilmekte, normal yurttaşların ulaşamayacağı belge ve bilgilere ulaşabilmektedir (Sezen, 2001: 80).

## **2.9. Ombudsmanın Sınıflandırılması**

Dünya genelinde ombudsmanlar, siyasi kültür, demokratik değerler, bürokratik yapı, ekonomik gelişme seviyeleri, hukuk sistemi türleri ve diğer faktörlerin etkisiyle ülkeden ülkeye ve hatta tek bir ülke içinde büyük farklılıklar gösteren birçok farklı görünümde olabilmektedir (Drewry, 2009: 6).

Her ne kadar ombudsmanlığın ilk uygulanma şeklinde kamu yönetimi, ombudsman tarafından yürütme adına denetlenmiş olsa da dünya genelindeki uygulaması yasama organından aldığı güçle kamu yönetiminin denetlenmesi olarak gelişmiştir. Bu özelliği yanı sıra ombudsman, kişilerin örgütler karşısında korunabilmesi mantığıyla farklı şekillerde de uygulanmıştır. Bunun sonucu olarak ombudsman denetiminin değişik varyasyonları ortaya çıkmıştır. Özellikle “yeni kamu yönetimi” anlayışının yükselişi ile birlikte kamu ve özel sektör arasındaki sınırların belirsizleşmesi, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve piyasalaştırılması, ombudsmanın, özel sektör hizmetlerinde de uygulama alanı bulmasına neden olmuştur (Karcı, 2016: 40, 83). Bu nedenle ombudsman ile ilgili sınıflandırmalar yapılırken bu durum da göz önüne alınmaktadır.

Ombudsmanın, dünya çapında ulusal ve yerel düzeyde çeşitli uyarlamaları olmuştur. Ombudsman kavramı hem kamu hem de özel sektörde, uluslararası veya uluslar üstü yönetime kadar geniş alanda uygulanmaktadır (Reif, 2004: 25).

Ombudsmanın sınıflandırılması yapılırken farklı kriterlerin göz önüne alındığı görülmektedir. Bu açıdan ombudsmanı üç farklı kriter ele alınarak sınıflandırıldığını söylenebilir. Bunlar:

- Yetki türlerine göre ombudsmanlar
- Uyuşmazlığın taraflarına göre ombudsmanlar
- Görev alanında bulunan örgütün türüne göre ombudsmanlar olarak ifade edilebilir.

### **2.9.1. Yetki Türlerine Göre Ombudsmanlar**

Ombudsmanların “yetki türlerine” göre sınıflandırılması Kucsko- Stadlmayer tarafından yapılmıştır. Kucsko- Stadlmayer, dünya genelinde ombudsman kurumlarının hukuki temellerinin heterojen bir yapıya sahip olduğunu, farklı hukuk kültürlerine sahip devletlerde, ombudsmanlık kurumlarının hukuki yapısında büyük benzerlikler olmasının yanı sıra bir çok farklılıklar bulunduğunu belirtir. Bu farklılıkların, her bir devletin ombudsmanı oluştururken kendi ihtiyaçları çerçevesinde hareket etmesinden kaynaklandığını ileri sürer. Özellikle daha genç ombudsman kurumlarında ombudsmanın nitelikleri, atanması ve görevden alınması, yetkisi, soruşturmanın başlatılması gibi konularda farklı yaklaşımların bulunduğunu ifade eder. Bu güçlü heterojenliğe rağmen daha yakından incelendiğinde farklı yasal yapılara sahip ombudsmanların, en azından belirli önemli özellikler bakımından birbirleriyle benzediğini, bir sınıflandırma yapmanın mümkün olduğunu söyler (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 59,61).

Kucsko-Stadlmayer, yetki türlerine ombudsmanları Klasik Model (Temel Model), Hukuk Devleti Modeli ve İnsan Hakları Modeli olarak sınıflandırmaktadır (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 61-65).

#### **2.9.1.1. Klasik Model (Temel Model)**

Klasik model olarak nitelendirilen ombudsmanlar, soruşturma sırasında kapsamlı inceleme yetkilerine bilgi ve belgelere erişim yetkisine sahiptir. Tarafların soruşturma sırasında uzlaşmalarını sağlamak üzere arabuluculuk yapabilir. Bu yolla herhangi bir çözüme ulaşılamaması halinde idareye tavsiyelerde bulunabilir. Bu tavsiyeler idariyi bağlayıcı değildir, uyulması zorunlu değildir. Ombudsman yıllık bir faaliyet raporunu parlamentoya ve kamuoyuna sunar. Klasik modelin karakteristik özelliği, ombudsmanın kötü yönetimin ortadan kaldırılması için hiçbir zorlama gücüne sahip olmamasıdır. Faaliyetlerinin özgül etkisi, yalnızca soruşturmanın kendisine, görevlinin özel otoritesine ve görevinin aleniyetine dayanan bir tür “yumuşak” baskıya dayanır. Hukukun üstünlüğünün ve insan haklarının korunması da bu modelde önemli görevler arasındadır ancak bu, herhangi bir özel yetkiyi ima etmez (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 61-62).

### **2.9.1.2. Hukuk Devleti Modeli**

Klasik modelden farklı olarak, ombudsmana yumuşak hukuki yetkilerini aşan ek kontrol önlemlerinin verildiği ve sadece insan hakları ve temel özgürlüklerden ziyade genel olarak idarenin yasallığını korumaya hizmet eden bir türdür. Bu bağlamda “hukuk devleti modeli” olarak tanımlanmaktadır. Bu tür ombudsmanların kanunların veya diğer hukuk kurallarının anayasaya uygunluğunun denetimi için anayasa mahkemesine başvurma, sadece insan haklarıyla sınırlı olmaksızın hak ihlalleri konusunda adli ve idari yargıya başvurma veya açılmış davalara katılma, idari başvurularda bulunma, yürütmeyi durdurma talebinde bulunma, kamu çalışanları hakkında cezai veya disiplin soruşturması açılmasını isteme yetkileri bulunabilmektedir. Hatta bazı ombudsmanların, yargının yönetimi üzerinde denetim yetkileri bulunmaktadır (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 62-64).

### **2.9.1.3. İnsan Hakları Modeli**

Ombudsmana, klasik modelin yumuşak gücünü aşan ve özellikle insan hakları ve temel özgürlüklerin gözetilmesine hizmet eden belirli kontrol önlemleri alması yetkisi veren bir model tanımlanabilir. 1990’lı yıllarda totalitarizmin çöküşünden sonra, ombudsman kavramı Doğu Avrupa ülkelerinin gelişmekte olan demokrasilerine girmeye başlamıştır. Ombudsman figürü yeni bir seviyeye yükselerek önemli bir değişiklik ve genişlemeye uğramıştır. Ombudsmanlara, özellikle insan hakları ve temel özgürlüklerin gözetilmesi için daha fazla yetkinlik verilmiştir (Kucsko-Stadlmayer, 2011: 3). Bu tür ombudsmanlar klasik ombudsman yetkileri yanı sıra, yasaların insan haklarını ihlal ettiğini ileri sürerek anayasa mahkemesine ve olağan mahkemelere başvurma, insan haklarının uygulanmasıyla ilgili devlet organlarına danışmanlık yapmak ve insan hakları konusunda eğitim ve bilgilendirme yapma, insan hakları alanındaki genel durum hakkında rapor hazırlama, insan hakları alanında araştırma ve analiz yapma, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapma, vatandaşların kamu yönetimi hakkında bilgi edinme hakkının uygulanması ve veri koruma hakkının uygulanması gibi yetkilere de sahiptir (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 64-65).

## **2.9.2. Uyuşmazlığın Taraflarına Göre Ombudsmanlar**

Ombudsman sınıflandırılması yapılırken Amerikan Barolar Birliği’nin (American Bar Association (ABA)) yaptığı sınıflandırmada önem taşımaktadır. ABA, ombudsmanları sınıflandırırken uyuşmazlığın taraflarını kıstas olarak almış ve üç değişik

ombudsman türü belirlemiştir.

Bu ombudsman türleri;

1. Klasik ombudsman,
2. Avukat ombudsman
3. Kurumsal ombudsmandır.

### **2.9.2.1. Klasik Ombudsman**

Klasik ombudsman, sadece kamu kurumları ile kişiler arasındaki uyuşmazlıkların çözüme bağlanması ile ilgilenir ve kurumun orijinal uygulaması da bu özelliğindedir. Klasik ombudsmanda haksızlığa maruz kalan taraf kişiler iken haksızlığı yaratan taraf kamu kurumları ve kamu görevlileridir (ABA, 2002: 548).

### **2.9.2.2. Avukat Ombudsman**

Taraflardan birinin kamu kurumu olması zorunlu olmayıp kişiler arası uyuşmazlıkların çözümlenmesinde yetkili olan ombudsmanlardır. Uyuşmazlığın tarafları yani şikâyet eden ve edilen kişilerdir. Bu tür ombudsmanlığın örnekleri arasında çocuk ombudsmanlığı ve basın ombudsmanlığı bulunmaktadır. Çocuk ombudsmanı, sadece kamu yönetiminin iş, eylem ve davranışlarının sebep olduğu uyuşmazlıkları değil çocuklarla ilgili her tür sorunlarla ilgilenmektedir. Basın ombudsmanı da benzer şekilde basın yoluyla kişisel hakların ve menfaatlerin zarar görmesi hallerinde kişilerin başvuruda bulunabileceği bir avukat ombudsman türüdür (Özden, 2010: 51).

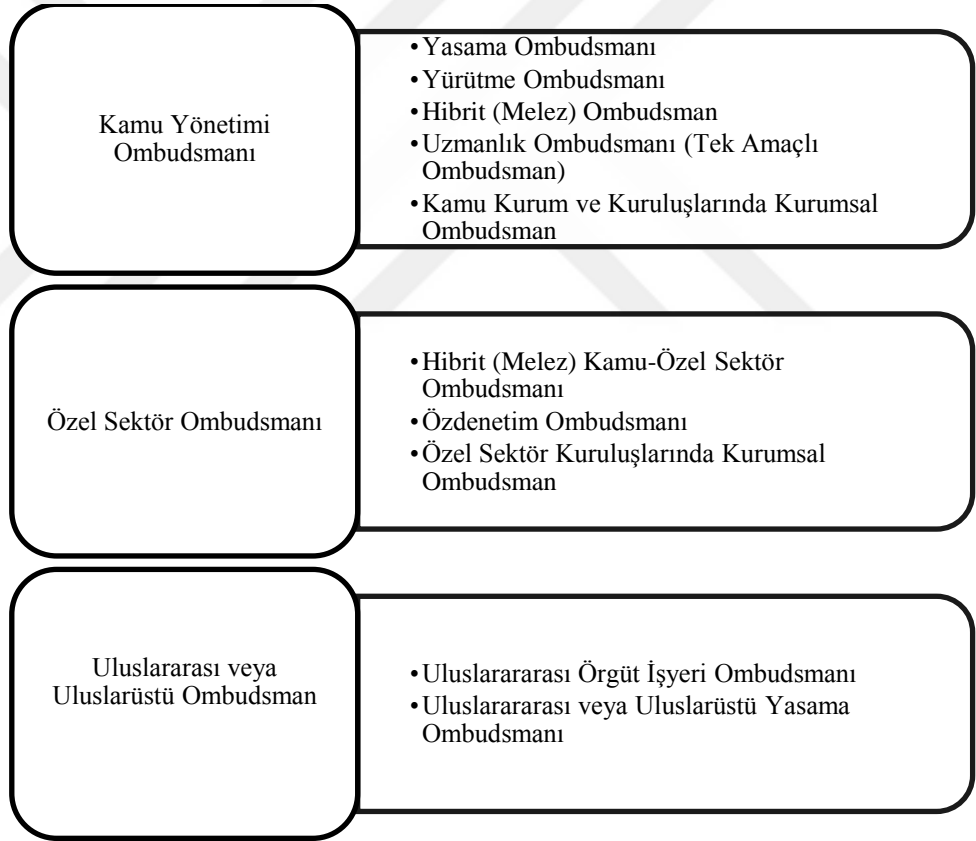
### **2.9.2.3. Kurumsal Ombudsman**

Kurumsal ombudsman, kamu kurum ve kuruluşlarında, özel sektör kuruluşlarında ve bazı uluslararası kuruluşlarda görülen ombudsman türüdür. Kurumsal ombudsman, kurumun yönetim ağı dışında, bağımsız ve tarafsız bir şekilde faaliyet gösterir. Kurumun üst kademe yöneticilerine sunmak üzere rapor hazırlar. Kurumsal ombudsman, kurum içi ve kurum dışı veya her iki şekilde şikâyetleri incelemekle görevlidir. Bir kurumsal ombudsman, kuruluşun iç personeline (çalışanlar ve yöneticiler) veya müşterilerine, faydalanıcılarının (öğrenciler, imtiyaz sahipleri, gazete okuyucuları, emeklilik planı katılımcıları, bankacılık müşterileri vb.) veya kuruluşun hem iç personelinin hem de müşterilerinin ve faydalanıcılarının şikâyetlerini inceleyebilir (Karcı, 2016: 88; Rowe, 1995: 104-105).

### 2.9.3. Görev Alanında Bulunan Örgütün Türüne Göre Ombudsmanlar

Bu sınıflandırmada temel bakış açısı ombudsmanın görev alanında bulunan örgütün türü olmuştur. Buna göre; Kamu Yönetimi Ombudsmanı, Özel Sektör Ombudsmanı ve Uluslararası veya Uluslarüstü Ombudsman olmak üzere üç temel grup belirlenmiştir. Sınıflandırmada ikinci kıstas, ombudsmanın, örgütün hangi organınca atandığı ve yetkilerinin belirlendiğidir. Buna göre ombudsman, yasama organı veya yürütme organı kaynaklı olarak ayırma tabi tutulmuştur. Reif, yaptığı sınıflandırmada coğrafi yetki alanına göre bir ayırım yapmamıştır (Reif, 2004: 26-28).

Reif (2004:26-28), dünyadaki farklı uygulamalardan yola çıkarak ombudsmanın birçok çeşidini Şekil 2.1'deki gibi kategorize etmektedir:



**Kaynak:** (Reif, 2004: 26-28; Karcı: 2016:86).

**Şekil 2.1.** Reif Tarafından Yapılan Kamu Yönetimi ve Özel Sektör Ombudsmanları Sınıflandırılması.



### **2.9.3.1. Kamu Yönetimi Ombudsmanı**

Kamu Yönetimi Ombudsmanı, kamu yönetiminde denetim faaliyeti gerçekleştirmek üzere kurulan kendi içinde, yasama ombudsmanı, yürütme ombudsmanı, hibrit (melez) ombudsman, uzmanlık ombudsmanı (tek amaçlı ombudsman, tek sektör ombudsmanı), kamu kurum ve kuruluşlarında kurumsal ombudsman olarak alt varyasyonları bulunan ombudsman türüdür.

Bu sınıflandırmada yer alan yasama ombudsmanı ile yürütme ombudsmanı arasında yetki kapsamı bakımından fark bulunmamakta olup sadece yetki ve sorumluluk kaynakları farklıdır (Karcı: 2016: 87).

Ombudsman kurumları yetkilerinin kaynağı olan devlet gücüne göre yasama ombudsmanı ve yürütme ombudsmanı şeklinde iki türe ayrılabilir. Ombudsmanın İsveç kaynaklı ilk uygulaması yürütme ombudsmanı olarak kurulmuş ancak takip eden ombudsmanlar yasama organından aldığı güç nedeniyle “parlamento ombudsmanı” olarak isimlendirilmişlerdir. Parlamento ombudsmanları, “klasik ombudsman” olarak da adlandırılmaktadır. Daha önceden de belirttiğimiz gibi ülkeler kendi ombudsman kurumlarına resmi bir isim (örneğin İspanya’da “Defensor Del Pueblo, Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu gibi) verebilmektedir. Ombudsmanın yetkileri ister yürütmeden isterse yasama organından kaynaklansın dikkat edilecek nokta, ombudsmanın bağımsızlık unsurunun gerçekleştirilebilmesidir. Ombudsman biçimsel açıdan bağımsız olmakla beraber uygulamada bağımsız hareket edip karar veremiyorsa kurumun işlevsel olamayacağı söylenebilir (Karcı, 2016: 91).

#### **2.9.3.1.1. Yasama Ombudsmanı**

Ulusal yönetim, ulus altı yönetim veya yerel yönetimler tarafından kurulurlar. Yasama organınca atanırlar ve sorumlulukları da yasama organına karşıdır. Anayasa veya yasal bir düzenleme ile kurulurlar. Kamu yönetimi üzerinde kanuna uygunluk ve hakkaniyet denetimi yapmakla yetkilidir.

#### **2.9.3.1.2. Yürütme Ombudsmanı**

Ulusal yönetim, ulus altı yönetim veya yerel yönetimler tarafından kurulurlar. Yürütme organınca atanmasına rağmen yürütme veya yasama organına rapor vermekle sorumlu tutulmuştur. Anayasal hüküm, yasa veya idarenin düzenleyici işlemi ile kurulur. Kamu yönetimi üzerinde yasallık ve hakkaniyet denetimi yapmakla yetkilidir.

#### **2.9.3.1.3. Kamu Yönetimi Hibrit (Melez) Ombudsman**

Ulusal yönetim, ulus altı yönetim veya yerel yönetimlerce kurulur. Yasama organı veya yürütme organınca atanır ve atayan organa karşı sorumludur. Anayasal hüküm, yasa veya idarenin düzenleyici işlemi ile kurulur. Kamu yönetimi üzerinde yasallık ve hakkaniyet denetimi yanı sıra, insan hakları, yolsuzluk şikâyetlerini inceleme yetkisi de bulunmaktadır. Bazı insan hakları ombudsmanları özel sektörden kaynaklanan insan hakları şikâyetlerini de incelemektedir.

#### **2.9.3.1.4. Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Kurumsal Ombudsman**

Ulusal veya ulus altı düzeyde kurulur. Bakan, daire başkanı gibi bir idareci tarafından atanıp sorumluluğu da ona karşıdır. Çoğunlukla idari bir işlemle ve bazen de yasayla kurulur. Hem kurum dışından yani kurumla ilişkileri olan halktan gelen hem de kurum içinden yani kurum çalışanlarından gelen şikâyetleri (işyeri ombudsmanı) ele alarak incelemeye yetkilidir.

#### **2.9.3.1.5. Uzmanlık Ombudsmanı (Tek Amaçlı Ombudsman, Tek Sektör Ombudsmanı)**

Ulusal, ulus altı veya yerel yönetimler tarafından kurulur. Yasama organı veya yürütme organı tarafınca atanıp aynı zamanda ona karşı sorumludur. Anayasal hüküm, yasa veya idarenin düzenleyici işlemi ile kurulur.

Kamu yönetimi ombudsmanlarından bazılarının görevleri belirli konularla sınırlı olup sadece o konularda yetkilerini kullanabilmektedirler. Sadece bir konu üzerinde mesela; polis, ıslah evleri, savunma kuvvetleri, ayrımcılığın önlenmesi ve fırsat eşitliği, çocuklar, azınlıkların korunması, sağlık hizmetleri, yargı, tüketici gibi konularda yetkiye sahip ombudsmanlara “uzmanlık”, “tek sektör” veya “tek amaçlı” ombudsmanlar denir. Uzman bir ombudsman, yasama organı veya yürütme organından gücünü alabilir. Örneğin, uzun bir parlamento ombudsmanı geleneğine sahip olan İsveç’te, farklı yasal yetkilere sahip yürütme kaynaklı uzmanlık ombudsmanları bulunmaktadır. Uzman ombudsmanların yetkileri konusunda farklılıklar olabilmektedir; bazılarının soruşturma yetkisi yokken, diğerlerinin bu tür yetkileri vardır ve bağlayıcı kararlar verebilir veya yaptırımlar uygulayabilir. Uzmanlık ombudsmanı ile genel görevli bir ombudsman aynı alanda yetkili iseler genel görevli ombudsman, uzmanlık ombudsmanın faaliyetlerini denetleme yetkisi olabilir (Reif, 2004: 35).

Uzmanlık ombudsmanı, genel görevli ombudsmanının, belirli konulardan kaynaklanan şikâyetlerden sorumlu olmak üzere kurum içinde bir ombudsman yardımcısı atadığı durumdan ayırt edilmelidir. Örneğin, İspanya’da Defensor Del Pueblo tarafından Endülüs’teki çocukların ve gençlerin korunmasına yönelik bölgesel şikâyetleri ele almakla sorumlu bir Defensor del Menor (Küçüklerin Savunucusu) yardımcısı atanması, uzmanlık ombudsmanlığı olarak değerlendirilmemektedir. Uzmanlık ombudsmanı, yetkilerini belirleyen ve kurumu bağımsız bir varlık olarak kuran yasal düzenlemelere dayanmaktadır. Uzmanlık ombudsmanlarının kurulması lehinde ve aleyhinde argümanlar bulunmaktadır. Uzmanlık ombudsmanlarının kurulması, devletin, ilgili alana giren kişilerin haklarının korunması konusunda ciddi olduğunu aynı zamanda söz konusu alana özel olarak dikkat gösterdiği anlamına gelir. Uzmanlık ombudsmanlığı oluşturmak, özellikle uzman ombudsmanın insan hakları korumasının bir yönüyle ilgilenmesi halinde, genel bir ombudsmana göre daha işlevsel olabilir. Bununla birlikte, genel görevli ombudsmanlar, kendi kurumlarını zayıflatabileceği veya halkta kafa karışıklığına neden olabileceğini savunarak, uzman ombudsmanların kurulmasına karşı çıkmışlardır. Ayrıca bazı genel görevli ombudsmanlar, mevcut tüm kaynakların tek bir ombudsman kurumunda yoğunlaştırmanın daha uygun olduğu ve belirli konularla ilgilenecek yardımcıları atamanın mantıklı olacağını savunmaktadırlar (Reif, 2004: 35).

Uzmanlık ombudsman kurumları, insan haklarının korunmasında, ayrımcılık (örneğin cinsiyet, engellilik, cinsel yönelim vb.), azınlıkların korunması ve çocukların hakları ve ihtiyaçları üzerinde rol oynayabilir. İnsan hakları sorunları genellikle ordu, polis, sağlık hizmetleri, bilgi edinme özgürlüğü ve özel hayatın gizliliği gibi konularla ilgili şikâyetlerle bağlantılı olarak ortaya çıkabileceğinden bu konularda kurulacak uzman ombudsmanlıklar insan haklarının korunmasında etkili olabilecektir. İnsan hakları alanında çalışan uzman ombudsmanlar genellikle ulusal düzeyde bulunmakla beraber alt ulusal ve yerel yönetim düzeylerinde de örnekler vardır (Reif, 2004:36).

Uygulamada en fazla karşımıza çıkan ve araştırmanın konusunu oluşturan yargı ombudsmanlığının da aralarında bulunduğu bazı uzmanlık ombudsmanları şunlardır: Tüketici Ombudsmanlığı, Fırsat Eşitliği Ombudsmanlığı, Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Çocuk Ombudsmanlığı, Engelliler Ombudsmanlığı, Basın Ombudsmanlığı, Sağlık Hizmetleri Ombudsmanlığı, Polis (Kolluk) Ombudsmanlığı, Silahlı Kuvvetler Ombudsmanlığı, Adli Hizmetler Ombudsmanı, İnsan Hakları Ombudsmanlığı, Yerel

Yönetimler Ombudsmanı, Eğitim Ombudsmanlığı, Üniversite Ombudsmanı ve Yargı Ombudsmanlığı.

### **2.9.3.1.5.1. Tüketici Ombudsmanı**

Tüketici Ombudsmanı, Danimarka, Finlandiya, Norveç ve İsveç'te yetmişli yıllarda kurulan, işletmelerin mal satarken ve hizmet sağlarken kullanıldığı pazarlama yöntemlerinin, yasal düzenlemelerle belirlenmiş standartlara uygun olup olmadığını kontrol etme görevi olan bir denetim organıdır. Tüketici Ombudsmanı, piyasanın bekçi köpeği olarak nitelendirilir. İş dünyasının büyümesi ve gücünün artması, özellikle pazarlama ve reklamcılık faaliyetlerinin gösterdiği gelişmeler karşısında, tüketicilerin ekonomik çıkarlarının yasal olarak korunması için mevcut araçların yetersiz kalması tüketici ombudsmanına ihtiyaç duyulmasına sebep olmuştur. Tüketici ombudsmanın görevi, işletmelerin, tüketici çıkarlarını zedeleyecek, adil iş uygulamalarına aykırı olan mal ve hizmetlerin satışını teşvik edecek yöntemler kullanmamasını sağlamaktır. Parlamento Ombudsmanına benzer şekilde, tüketici ombudsmanı da müzakereler ve gönüllü anlaşmalar yoluyla uzlaşmalar sağlamayı amaçlar. Her tür pazarlama uygulaması tüketici ombudsmanın yetkileri dâhilindedir. Kullanılan medyaya bakılmaksızın, basın, vitrin sergileri, paketler, kişisel satış görüşmeleri, reklamlar gibi satın alma kararını etkilemeyi amaçlayan tüm pazarlama uygulamalarını kapsamaktadır (Graver, 1986: 1-3).

Tüketici ombudsmanlığı (Konsumentombudsmannen), ilk defa 1 Ocak 1971'de İsveç'te, Pazarlama Yasası ile kurulmuştur. Kurumun, Pazarlama Yasası çerçevesinde kurulmuş olması, faaliyetlerinin önemli bir kısmının adil pazarlama uygulamalarını ihlal eden veya uygun olmayan sözleşme şartlarını kullanan işletmelere karşı soruşturma açabilme yetkisinin olduğunu göstermektedir. Bu işlevini yerine getirirken ombudsman, işletmelerin pazarlama uygulamalarını incelemekte ve Pazarlama Yasasını ve Adil Olmayan Sözleşmeler Yasasını ihlal edenleri araştırmaktadır. Ayrıca ülke çapındaki tüketicilerden de şikâyetler almaktadır (King, 1974: 355). Ombudsman, şikâyet aldığı anda, soruşturma yapar ve şikâyeti haklı bulursa tavsiye kararı alabilir (Akıncı, 1999: 313). Tüketici ombudsmanın tavsiyelerine işletmeler gönüllü olarak uyabilir ancak uyulmadığı takdirde Pazarlama Yasasını veya Adil Olmayan Sözleşmeler Yasasını ihlal eden şirketlere karşı ihtiyati tedbirler alabilmektedir. Ombudsman, önerilerine ve ihtiyati tedbir kararlarına uyulmadığı takdirde Ticaret Mahkemesi'ne başvurabilir. Mahkeme, ombudsmanın talebi üzerine şirketlerin belirli pazarlama uygulamalarını veya belirli

sözleşme koşullarını kullanmasını yasaklayabilir, şirketlere, pazarlama faaliyetleri hakkındaki önemli bilgileri bildirme zorunluluğu getirebilir. Ayrıca mevzuatın daha ciddi ihlali durumunda mahkeme, şirketin para cezası ödemesine karar verebilir (KO, 2020). Tüketici ombudsmanı, tüketicileri mahkemede temsil edebilmektedir. Bu temsil iki şekilde gerçekleşebilmektedir: Ombudsman, bireysel tüketicilere, tüketicinin mahkemede veya İsveç İcra Dairesi'ndeki temsilcisi olarak yardımcı olabilir. Bu temsil ilişkisi özel bir kanunla düzenlenir. Diğer durum ise bir işletme ile anlaşmazlığı olan bir grup tüketicinin mahkemelerde temsil edilmesidir. Bu temsil, toplu dava olarak adlandırılır ve Toplu Dava Yasasında düzenlenir (KO, 2020).

Danimarka'da Tüketici Ombudsmanlığı, 1975 yılında, Danimarka Pazarlama Uygulamaları Yasası ile kurulmuştur. Tüketici Ombudsmanı, ticaret ve tüketici işlerinden sorumlu bakan tarafından altı yıllık bir süre için atanmaktadır. Ombudsman, Danimarka Ödeme Hizmetleri Yasası, Hukuk Danışmanlığı Yasası, E-ticaret Yasası, Tütün Reklamcılığının Yasaklanması Yasası ve ayrıca diğer tüketiciyi koruma yasalarına uyumu denetlemektedir. Bireysel olarak kişilerin şikâyetlerini ve pazarlama faaliyetleri ve ödeme araçlarıyla ilgili geniş bir kamuoyunu ilgilendiren öneme sahip vakaları re'sen araştırır. Bununla birlikte, tüketiciler ve işletmeler arasındaki bireysel anlaşmazlıkları çözme yetkisi ile beraber tüketiciler adına anlaşmaları müzakere etme yetkisi de bulunmaktadır. Ayrıca düzenli olarak belirli veya daha genel pazarlama konuları ile ilgili yönergeler ve kılavuz belgeler yayınlar. Danimarka Tüketici Ombudsmanı şikâyetçiler adına hukuk ve ceza davaları açma yetkisine sahiptir aynı zamanda kolluğa başvurarak bir tacir hakkında suç işlediği iddiası ile soruşturma ve kovuşturma başlatmasını da isteyebilmektedir (DCO, 2020).

#### **2.9.3.1.5.2. Eşitlik Ombudsmanı**

Günümüzde birçok ülkede cinsiyet temelli ayrımcılık, engellilik, etnik köken, dil, din veya inanç, cinsel tercih, ırk ve yaş gibi çok farklı ayrımcılık türleriyle mücadele etme görevini üstlenmiş ve geniş yetkiler kullanabilen “eşitlik ombudsmanları” görev yapmaktadır. Eşitlik Ombudsmanı bulunan ülkelerin ortak noktası, ayrımcılık yasağını yasal düzenlemeler ile koruma altına almış olmaları ve ombudsmana da bu yasaların uygulanmasını sağlama görevinin vermiş olmalarıdır (Biricikoğlu, 2020: 36). Eşitlik ombudsmanlığı bulunan ülkeler arasında Hırvatistan, Finlandiya, Norveç, Litvanya, İsveç ve Litvanya bulunmaktadır (Equinet, 2020c).

İsveç'te, daha önce ayrı ayrı görev yapan Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Cinsel Yönelim Temelinde Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Ayrımcılık Ombudsmanı ve Engelliler Ombudsmanı 2009 yılında Ayrımcılık Yasası ile Ayrımcılık Ombudsmanı (Diskrimineringsombudsmannen) adı altında birleştirilerek kurulmuştur. Toplumun hiçbir alanında cinsiyet, trans kimliği veya ifadesi, etnik köken, dil, din veya inanç, engellilik, yaş veya cinsel tercih ilgili ayrımcılığın meydana gelmemesini sağlamakla görevlidir (DO, 2020). Ayrımcılık Ombudsmanı, hem özel sektör hem de kamu yönetimi üzerinde yetkilerini kullanabilmektedir. Herhangi bir nedenle ayrımcılığa maruz kalan kişilerin şikâyetleri üzerine harekete geçerek soruşturma yapar ve tavsiye niteliğinde karar verir. Ayrıca hükümete yasal değişiklikler için önerilerde bulunmak konusunda da yetkilidir (Equinet, 2020a). İsveç Ayrımcılık Ombudsmanı mahkemelerde dava açabilme yetkisine de sahiptir. Davalar Ayrımcılık Ombudsmanın avukatları tarafından takip edilebilmektedir. Ombudsman her şikâyet için dava açmamakta kamusal yarar açısından öneme sahip konular için dava açılmaktadır. Ayrımcılık Ombudsmanı ayrıca Ebeveyn İzni Yasası'ndaki ayrımcılık yasağını ihlal eden işverenlere tazminat davası açabilmektedir (Biricikoğlu, 2020: 37).

Finlandiya'da Eşitlik Ombudsmanlığı ve Ayrımcılık Yapmama Ombudsmanı olmak üzere iki ayrı ombudsman eşitlik ombudsmanı niteliğinde görev yapmaktadır. Eşitlik Ombudsmanı (Tasa-arvovaltuutettu), 1987 yılında kurulmuş olup Finlandiya Kadın Erkek Eşitliği Yasası'na uyumu denetlemekle görevlidir. Bu bağlamda cinsiyet ayrımcılığıyla ilgili konularda yapılan şikâyetleri incelemekle yetkilidir. Tavsiye niteliğinde kararlar almaktadır. Ancak bir işverenin veya eğitim kurumunun cinsiyet eşitliği planı hazırlama yükümlülüğünü ihmal etmesi halinde Ulusal Ayrımcılık Yasağı ve Eşitlik Mahkemesi'ne başvurabilmektedir. Bir işyerinde, eğitim kurumunda, işgücü piyasası çıkarlarını temsil eden bir kuruluştaki veya ticari tesislerde, Eşitlik Yasası veya diğer kanunlarda belirtilen eşitlikle ilgili yükümlülüklerle aykırı eylemlerde bulunduğu şüphelenirse denetim yapma yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca Eşitlik Yasası'nın ihlal edilerek ayrımcılığa maruz kalmış bir kişiye yasal işlemlerde yardımcı olabilmektedir (Tasa-arvo, 2020). Ayrımcılık Yapmama Ombudsmanı (Yhdenvertaisuusvaltuutettu) ise 2015 yılında Ayrımcılık Yasağı Yasası ile kurulmuştur. Görevi ise eşitliği teşvik etmek ve ayrımcılığı önlemek ve bununla mücadele etmektir. Kişilerin, yasal korumalardan mümkün olduğunca eşit şekilde yararlanmasını sağlamakla

görevlidir. Yaş, etnik veya ulusal köken, milliyet, dil, din, inanç, fikir, siyasi faaliyet, sendika aktivizmi, aile bağları, sağlık durumu engellilik, cinsel yönelim veya diğer kişisel özellikler temelinde ayrımcılıkla ilgili şikâyetleri incelemekle görevlidir (Equinet, 2020b).

### **2.9.3.1.5.3. Çocuk Ombudsmanı**

Uzmanlık ombudsmanları arasında yaygın olarak karşılaşılan türlerden birisi Çocuk Ombudsmanlığıdır. Çocuklar, oy kullanma hakkına sahip olmadıklarından dolayı kendilerini ilgilendiren politik kararların belirlenmesinde etkili olamama, tek başlarına hukuki işlem yapma ehliyetine sahip olmama, fiziksel ve psikolojik açıdan erişkin bireyler karşısında korunmaya muhtaç olma ayrıca ekonomik yönden de çoğunlukla başkasına bağımlı olma gibi sebeplerle korunmaya muhtaçtırlar (Mamur Işıkçı & İnce, 2019: 54-55).

Birleşmiş Milletler Genel Kurul 1959 tarihli Çocuk Hakları Bildirgesi ile çocuk haklarını insan hakları olarak ele almıştır. Bildirge, “çocuğun yüksek yararı” standardı ile çocuğun özel olarak korunmasına ilişkin hükümler içermektedir. Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi 20 Kasım 1989 yılında kabul edilmiş ve 2 Eylül 1990 yılında da yürürlüğe girmiştir. Somali ve ABD dışında neredeyse tüm dünya ülkeleri Çocuk Hakları Sözleşmesinin tarafıdırlar. Çocuk Hakları Sözleşmesi yalnızca çocukların ihtiyaçlarını, yani onların bakım ve korunmasını, çocuklara ilişkin daha önceki uluslararası hukukta ele alınan konuları değil, aynı zamanda özellikle küçüklere uygulanan medeni, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar yelpazesini de kapsamaktadır (Reif, 2004: 290-291).

Çocuklar, dünyanın her yerinde birçok haksızlık, güçlükler ve problemler ile karşılaşmaktadır. Gerek fiziksel gerekse psikolojik olarak savunmasız olmaları nedeniyle şiddete maruz kalabilmekte, ağır şartlar altında çalışmaya mecbur bırakılabilmekte, suç işlemeye sürüklenmekte, cinsel taciz mağduru olabilmekte ve eğitimde fırsat eşitliğinden yararlanamamaktadırlar. Çocukların karşı karşıya kaldıkları bu gibi haksızlıklar karşısında ülkelerin aldığı bazı tedbirler bulunmaktadır. Bu tedbirlerden birisi de çocuk ombudsmanlığıdır (Özden, 2010: 56).

Norveç, 1981 yılında Çocuk Ombudsmanını (Barneombudet) kuran ilk ülkedir. Norveç'ten sonra Kosta Rica Çocuk Ombudsmanlığı (1987), Avustralya Federal Çocuk Ombudsmanı (1989), Yeni Zellanda Çocuk Komiserliği (1989), Belçika Fransız Toplumu

Çocuk Hakları Genel Delegatesi (1991), İsveç Çocuk Ombudsmanlığı (1993), Danimarka Ulusal Çocuk Konseyi (1994), İzlanda Çocuk Ombudsmanı (1995), İspanya Madrid Çocuk Ombudsmanlığı (1996), Fransa Çocuk Ombudsmanlığı (2000) kurulmuştur (Mamur Işıklı & İnce, 2019: 55-56, Önen& Ergüzel, 2021: 36).

Norveç Çocuk Ombudsmanı, Kral tarafından dört yıl görev süresi ile atanmaktadır. İdari açıdan Çocuk ve Aile İşleri Bakanlığı'na bağlı olmakla beraber yasama ve yürütme organına karşı bağımsızdır. Çocuk Hakları Sözleşmesi'nden önce kurulmuş bir ombudsman olmakla beraber 1998 yılında yapılan kanuni değişiklikler ile Norveç hukukunun ve idaresinin Çocuk Hakları Sözleşmesi'ndeki yükümlülüklerine uymasını sağlama gibi ek bir görev verilmiştir. Norveç Çocuk ombudsmanı re'sen veya bir şikâyet üzerine harekete geçerek çocukların çıkarlarını korumak, mevzuatın ve idari işlemlerin BM Çocuk Hakları Sözleşmesi'ndeki hükümlere uygun olup olmadığını, çocukların menfaatlerinin gözetilip korunmasına ilişkin hukuki düzenlemelere uyulmasını sağlamak, çocukların güvenliği sağlayacak önlemler önermek, çocuk ve toplum ilişkilerinde ortaya çıkan çatışmaları çözümlenecek veya önleyebilecek tedbirler için önerilerde bulunmak, kamu kurumlarına ve özel sektör kuruluşlarına çocuk hakları ve çocuklar için alınması gereken tedbirler konusunda yeterli bilgi verilmesini sağlamakla görevlidir (Reif, 2004: 317).

Norveç Çocuk Ombudsmanı, hem küçüklerden hem de yetişkinlerden gelen, kamu kurumları ve küçüklerle bağlantılı özel kurumlarla ilgili şikâyetleri inceleme yetkisine sahiptir. Güçlü soruşturma yetkilerine sahip olup tüm kamu ve özel kurumlara erişim yetkisine ve hükümet yetkilileri ile kamu ve özel kurumlardan kayıtlar ve diğer belgeler de dâhil olmak üzere yasal görevlerini yerine getirmesi için ihtiyaç duyduğu bilgilerin verilmesini isteme yetkisine sahiptir. Çocuk ombudsmanın kararları tavsiye niteliğinde olup idari işlemleri iptal etme yetkisi bulunmamaktadır (Reif, 2004: 317). Ayrıca aile içindeki çocuklarla ilgili uyuşmazlıklar ve yargının yetkisine giren çocuklarla ilgili uyuşmazlıklar ombudsman tarafından incelenmemektedir (Flekkoy, 1996: 356).

İsveç'te çocuk ombudsmanı (Barnombudsmannen) 1993 yılında İsveç Parlamentosu tarafından kurulmuştur. Ombudsmanın genel olarak görevi, on sekiz yaşın altındaki çocukların hak ve menfaatlerini koruyup, güvence altına almak ve BM Çocuk Hakları Sözleşmesi'ndeki hakların hayata geçirilmesidir (Akıncı, 1999: 316-317). İsveç Çocuk Ombudsmanı Kanunu'na göre ombudsman, çocukların ve gençlerin hak ve



menfaatleri için kanunlarda yapılacak değişiklikleri veya diğer önlemleri önermek, kamusal tartışmalarda çocukların ve gençlerin haklarını ve çıkarlarını temsil etmek, çocukların ve gençlerin yaşam koşullarına ilişkin istatistikleri oluşturmak ve Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin yorumlanması ve uygulanmasına ilişkin uluslararası gelişmeleri takip etmekle görevlidir (The Children's Ombudsman's Act ).

#### **2.9.3.1.5.4. Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı**

Sağlık ombudsmanı, kişilerin sağlık hakkı kapsamında hak ve özgürlüklerini korumak ve sağlık hizmetleri ile ilgili şikâyetleri inceleyerek çözüm bulmakla görevlidir. Sağlık hakkı, insanların en önemli temel haklarından biri olması sebebiyle sağlık hizmetleri ile ilgili şikâyetlerin çözüme kavuşturulmasında Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı önemli bir denetim görevini yerine getirmektedir (Doğan, 2017: 9).

Sağlık Hizmetleri Ombudsmanın en iyi örnekleri arasında İngiltere Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı bulunmaktadır. Parlamento Ombudsmanı ve Sağlık Hizmeti Ombudsmanı olarak iki rolü bulunmaktadır. (Man, 2017: 25-26). Parlamento Ombudsmanı, 1967 Parlamento Komisyon Üyeleri Yasası ile Sağlık Hizmeti Ombudsmanı ise 1993 tarihli Sağlık Hizmeti Ombudsmanı Yasası'na göre faaliyetlerini yürütmektedir (PSHO, 2020). Ombudsman, Kraliçe tarafından Başbakanı'nın önerisi üzerine atanmakta olup sorumluluğu parlamentoya karşıdır. Ombudsman yıllık raporlarında, ifa ettiği görevleri, şikâyetlerin ele alınışı ve kurumunun harcamalarına ilişkin bilgileri sunar (Man, 2017: 26).

Ombudsman özellikle hastanelerin ve diğer sağlık hizmeti sunan kurumların kaliteli sağlık hizmeti sunmasında ve kalitesini artırmasında etkili olmaktadır(Akıncı, 1999: 340). Sağlık yönetiminin yetersizliğine veya hizmet eksikliğine, gerekli hizmetlerin gerektiği gibi veya hiç sunulmadığına ilişkin iddiaları araştırabilmektedir (Doğan, 2017: 11). Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı bazı konularda yapılan şikâyetleri inceleme yetkisine sahip değildir. Mahkemeye veya bağımsız yargıçlar kuruluna götürülen davalar, Ulusal Sağlık Hizmeti'nin personel işleri ile ilgili atamalar, ücretler ve disiplin konuları gibi şikâyetler, hastalara verilen hizmetlere ilişkin sözleşme maddeleri dışındaki akdi ve ticari hususlar, Ulusal Sağlık Servisi'ne bağlı olmayan hastane ve hasta bakımevleri, sağlık ocakları tarafından verilen hizmetlere ilişkin şikâyetler, Sağlık Bakanlığı, Galler Ofisi, İskoçya İçişleri ve Sağlık Bakanlığı ve Ulusal Sağlık Hizmeti Yürütme Kurulu gibi devlet organlarına ilişkin şikâyetler, yerel yönetim idareleri hakkındaki şikâyetler sağlık

ombudsmannın görev alanına girmemektedir (Akıncı, 1999: 341).

Sağlık Hizmetleri Ombudsmanına bütün idari başvuru yolları tüketildikten sonra başvurulabilir. İlk olarak şikâyet konusu sorunu ilgilendiren sağlık idaresine başvuru yapılmalıdır. Sorun giderilmediği takdirde mahalli Ulusal Sağlık Hizmetleri'ne veya sağlık kurullarına başvurulması gereklidir. Yapılan başvuruların sonuçsuz kalması halinde ancak Sağlık Hizmetleri Ombudsmanına başvuru yapılabilmektedir. Hasta, doğrudan başvuru yapabilmektedir. Hastanın yakınları, hasta yakınına yardımcı olmak için Ulusal Sağlık Hizmetleri, Toplum Sağlık Konseyi ya da Yerel Sağlık Konseyi'nin çalışanları başvuru yapabilmektedir. Şikâyet süreye tabi tutulmuş olup şikâyet süresi, şikâyet konusu olaydan haberdar olduğu andan itibaren bir yıldır. Ombudsman, başvuruyu ilk olarak ön koşullar açısından değerlendirir. Bir eksiklik olmaması durumunda esas hakkında incelemeye geçer. Ombudsman ilgili kurumdan gerekli bilgi ve belgeleri isteme, yerinde inceleme yapabilme, bilirkişi incelemesi ve tanık beyanlarını değerlendirme yetkisine sahiptir. Ayrıca delil toplama yetkisi bakımından hukuk mahkemeleri ile aynı yetkilere sahiptir. Yapılan incelemeler sonucunda başvuru haklı bulunursa ilgili kurumun özür dilemesi veya yapılan haksızlığın ortadan kaldırılması yönünde tavsiye kararı verebilir. Tazminat ödenmesine karar veremez (Avşar, 2007: 97-98).

Sağlık Ombudsmanı, sağlık alanındaki kamu bürokrasisinin denetlemesi, sağlık yönetiminde kalitenin yükseltilmesi, demokrasinin ve hukuk düzeninin geliştirilmesinde etkili bir araç olarak görülmektedir.

#### **2.9.3.1.5.5. Polis Ombudsmanı**

Polisin kötü yönetim kapsamında eylem ve işlemleriyle ilgili kişilerin şikâyetlerini tarafsız bir şekilde araştırmak, sivil bir gözetim sağlamak amacıyla bazı ülkelerde polis ombudsmanlığı kurulmuştur.

İngiltere, polis ile halk arasındaki ilişkileri iyileştirmek ve iyi yönde geliştirmek amacıyla 1984 yılında yasal düzenleme ile Polis Yakınmaları Otoritesi (Police Complaints Authority) adlı kurumu kurmuştur. 2017 yılında Polislik ve Suç Yasası'nda yapılan değişiklik ile Bağımsız Polis Davranışı Ofisi (The Independent Office for Police Conduct -IOPC) olarak adlandırılmıştır. Bağımsız Polis Davranış Ofisi (IOPC), İngiltere ve Galler'deki polis sistemini denetlemektedir. Polis teması sonrasında meydana gelen ölümler dâhil olmak üzere en ciddi konuları araştırmak ve polisin, kendisine yapılan

şikâyetleri değerlendirirken uyması gereken standartları belirlemekle görevlidir. Polis güçleri, polis memurları ve polis personeline yönelik şikâyetleri incelemektedir (IOPC, 2020a). Bağımsız Polis Davranış Ofisi, polisin dâhil olduğu ölümler ve ciddi yaralanmalarla, ayrımcılık, istismar, taciz ve polisin yolsuzluğu ve yetkinin kötüye kullanılması, güç ve silah kullanımı, gözaltında veya gözaltı sırasında polisin davranışlarıyla ilgili şikâyetleri inceleme konusunda yetkilidir (IOPC, 2020b).

Bir başka polis ombudsmanlığı bulunan ülke Kuzey İrlanda'dır. Kuzey İrlanda'da 1998 yılında çıkarılan Polis Yasası ile Polis Ombudsmanının rolü ve yetkileri belirlenmiştir. 2000 yılında faaliyete başlayan ombudsmanlık, polis teşkilatı hakkındaki şikâyetleri incelemekle görevlidir (PONI, 2020). Polis memurlarınca yürütülen soruşturmaların hukuka uygun yapılamaması, polisin aşırı güç kullanımı veya kaba ve saldırgan davranışlarda bulunması, polis memurlarının diğer meslek etiğine uygun olmayan davranışları gibi fiiller Polis Ombudsmanlığı Kurumu tarafından incelenen olaylardır. Ayrıca toplumsal olaylar ve diğer olaylarda polisin ateşli silahları kullanması, polis memurlarının içinde bulunduğu ölümlü trafik kazaları ve polisin eylemleri nedeniyle gerçekleşen ölüm olayları da polis ombudsmanının yetki alanında bulunmaktadır. Ombudsmana şikâyet harca tabi değildir. İrlanda Polis Ombudsmanı geniş yetkiler ile donatılmıştır. Polisin yönetimindeki kapalı devre kamera sistemine erişim yetkisine, polisler arasında iletişimde kullanılan telsiz görüşmelerinin kayıtlarına erişim yetkisine sahiptir. Bunlara ek olarak polisin kullandığı modern adli soruşturma teknolojisine de erişebilmektedir (Önen & Güngör, 2018: 22-23).

#### **2.9.3.1.5.6. Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı (Askeri Ombudsman)**

Silahlı kuvvetler ile ilgili konular pek çok ülkede ombudsmanın görev alanı dışında bırakılmakla beraber bazı ülkelerde uzman ombudsmanlık olarak kurulmuş silahlı kuvvetler ombudsmanı diğer bir ifadeyle askeri ombudsmanının faaliyette bulunduğu görülmektedir.

Askeri Ombudsmanlık, askeri hiyerarşiden bağımsız bir şekilde savunma sektörünün gözetimini sağlayarak askeri hizmetlerde iyi yönetim uygulamalarının yerleşmesine yardımcı olmak amacıyla kurulan bir ombudsmanlık türüdür. Askeri ombudsman silahlı kuvvetlerin kendi içinde ortaya çıkabilecek uygun olmayan ve istismar niteliğindeki durumlar, taciz, hakaret, korkutma, ayrımcılık gibi kötü muamelelerle ilgili şikâyetleri araştırarak mevcut mağduriyetleri gidermek, haksızlıkların

yeniden ortaya çıkmasını önlemek ve var olan iyi uygulamaları da teşvik etmek üzere askeri hiyerarşiden bağımsız olarak faaliyette bulunan bir kurumdur (Tutal, 2014: 159-160). Askeri ombudsmanın görev alanı, askerlerin kendi emir komuta zinciri içinde ortaya çıkabilecek şikâyetler ile askerlerin sivil kişiler ile askerlik hizmeti ile ilgili ilişkilerinde oluşabilecek şikâyetlerin incelenmesi oluşturmaktadır (Gökçe, 2012: 220).

Askeri ombudsman bağımsız sivil bir gözetim mekanizması olarak askeri konularla ilgili özel olarak bilgi sağlama imkânına sahiptir. Yayınladıkları raporlar ile yasama meclisi gibi diğer demokratik kurumların, başka türlü erişemeyecekleri bilgileri öğrenmelerine ve silahlı kuvvetler üzerindeki gözetim kapasitesini güçlendirmesine yardımcı olur. Silahlı kuvvetlerin daha fazla şeffaflığını ve hesap verebilirliğini sağlar. Askeri ombudsman bağımsız gözetimin güçlü örneklerinden biridir. Hem askeri konularda uzman olması hem de bağımsız bir statüsünün bulunması nedeniyle halkın gözünde kendisine güvenilirlik yönünden avantaj sağlamaktadır Dezavantajlı yönü ise, kuruluşunun maliyetli olabilmesi ve küçük veya hareketsiz orduları olan devletler için, silahlı kuvvetlerle ilgili olarak ortaya çıkabilecek küçük şikâyet hacmi göz önüne alındığında, özel bir ofisin gereksiz olabilmesidir (ICOAF, 2020).

Askeri Ombudsmanlık modeli bulunan ülkeler; Norveç, Avusturya, Bosna Hersek, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Almanya, İrlanda, Güney Afrika ve Birleşik Krallık'tır (ICOAF, 2020).

#### **2.9.3.1.5.7. Yerel Yönetim Ombudsmanı**

Yerel yönetim ombudsmanı, halk ile yerel yönetimler arasında ortaya çıkan sorunları incelemekle görevli bir ombudsmandır. Yerel yönetimde demokrasinin, katılımın ve verimliliğin gelişmesinde etkilidir. Parlamento ombudsmanının bütün özelliklerine sahip, bir şehirde veya bölgedeki mahalli yönetimlerin kötü işleyişinin yarattığı problemleri çözümlmek, vatandaşın haklarını yerel yönetimler karşında koruyup yerel yönetimlerin hizmetlerinde kalitenin artması ve yönetimin iyileştirilmesi için tavsiyelerde bulunmak amacıyla kurulan ve yetki alanları ile sınırlı olarak görev yapan ombudsmanlardır (Ünal, 2008: 131). Yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimlerin hukuka aykırı uygulamalarının yanında idari etik kurallarına uygunluğu da incelemektedir. Bu özellikleriyle yerel yönetim ombudsmanı yerel düzeyde parlamento ombudsmanının bir uygulaması gibi kabul edilebilir (Özden, 2010: 67).

Yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimlerin iş, eylem ve davranışlarından dolayı haksızlığa uğradığını iddia eden kişilerin şikâyetlerini soruşturarak gerekli inceleme, araştırma ve denetimi gerçekleştirmektedir. Bu kapsamda en çok kötü yönetimden kaynaklanan problemleri çözümlmek ve iyi yönetim uygulamalarını geliştirmekle görevlidir (Ünal, 2008: 136).

İlk Yerel yönetim ombudsmanınının 1974'te İngiltere'de kurulmuştur. İngiltere üç tane, İskoçya ve Galler birer tane yerel yönetim ombudsmanına sahiptir. (Akıncı, 1999: 343). Kurumsal bir yapıya sahip olan yerel yönetim ombudsmanınının örgütsel yapılanması, ombudsman, yerel yönetim komisyonu ile memurlardan oluşmaktadır. Parlamento ombudsmanı ve yerel yönetim ombudsmanı komisyonun üyesi olup komisyon, yerel yönetim ombudsmanın çalışmalarını desteklemekle görevlidir. Yerel Yönetimler Bakanlığı tarafından bütçesi finanse edilen komisyon yıllık ve üç yıllık raporlar hazırlamaktadır (Arap, 2015: 69).

İngiltere yerel yönetim ombudsmanınının amaçları, yerel yönetim organları hakkındaki şikâyetleri soruşturmak ile iyi yönetim uygulamaları hakkında yerel yönetimlere önerilerde bulunmaktır. Yerel yönetimlerin hukuka uygun olmayan ve keyfi iş ve eylemlerini ve hizmet kusurlarını soruşturmakla görevli olup yerel yönetimler tarafından sunulan barınma, eğitim, sosyal yardım, ulaşım, çevre ve atık, belediye vergisi gibi hizmetler görev alanı içinde yer almaktadır. Yerel yönetim ombudsmanına başvurmadan önce ilgili başvuru yollarınının tüketilmesi gerekmektedir (Arap, 2015: 69). Buna rağmen şikâyeti devam eden ya da sunulan çözümden memnun olmayan şikâyetçi, işlemi öğrendiği tarihten itibaren on iki ay içinde yerel yönetim ombudsmanına başvurabilmektedir. Ombudsman şikâyet konusu olayda kötü yönetim uygulamaları sebebiyle ortaya çıkan bir zarar varsa tavsiye kararını ilgili yerel yönetim idaresine göndermektedir (Akıncı, 1999: 344).

#### **2.9.3.1.5.8. Öğrenci Ombudsmanı**

Öğrenci ombudsmanı, ilköğretim ve liseler ile üniversitelerde öğrencilerin yaşadıkları sorunları çözümlmekle görevlidir. Öğrencilerin okulda karşılaştıkları akademik konularla, kayıtlar, disiplin, barınma, ayrımcılık, ders geçme, ulaşım, danışmanlık gibi konularla ilgili sorunlar ombudsmanın görev alanı içinde yer almaktadır (Özden, 2010: 60-61).

Herring ve Mendleson, öğrenci ombudsmanın işlevlerini şöyle açıklamaktadır: Öğrenci ombudsmanı, öğrencilerin okul ile ilgili doğrudan ifade etmekte zorlandıkları bazı endişelerini dile getirmelerine ve doğrudan iletişime geçmelerine yardımcı olmaktadır. Öğretmenler ve öğrenciler arasındaki sosyal rol farklılıkları nedeniyle en iyi öğretmenlerin dahi gözünden kaçabilecek sorunlar konusunda öğrencinin gözü kulağı olmaktadır. Öğrenci ombudsmanları bir erken uyarı sistemi gibi eğitimle alakalı potansiyel sorunları ve memnuniyetsizlikleri algıladığı zaman bu sorunu okula ve öğretmene bildirerek çözüme kavuşmasını sağlayacaktır. Ayrıca öğrencilerin eğitimleri sırasında psikolojik olarak güvenli bir ortamda olmalarını sağlar (Herring III & Mendleson, 1999: 576-577).

#### **2.9.3.1.5.9. Yargı Ombudsmanı**

Araştırmanın da konusunu oluşturan yargı ombudsmanlığı, yargı bağımsızlığını zedelemeyen yargının özellikle idari yönden hesap verebilirliğini sağlamak amacıyla faaliyet gösteren ombudsmanlık türüdür. Yargıya olan güvenin artmasında, yargının şeffaflığının sağlanmasında önemli işlevleri yerine getirmektedir. Araştırmanın üçüncü bölümünde yargı ombudsmanlığı incelenmektedir.

#### **2.9.3.2. Özel Sektör Ombudsmanı**

Özel Sektör Ombudsmanı, özel sektör alanında denetim faaliyeti gerçekleştirmek üzere kurulan kendi içinde kamu-özel sektör hibrit (melez) ombudsmanı, özdenetim ombudsmanı, özel sektör kuruluşlarında kurumsal ombudsman olarak türleri bulunan ombudsman türüdür.

##### **2.9.3.2.1. Kamu-Özel Sektör Hibrit (Melez) Ombudsmanı**

Ulusal veya yerel yönetimlerce kurulur. Yasama organı veya yürütme organınca atanır ve kendisini atayan organa karşı sorumludur. Yalnızca bir endüstri veya hizmet sektörü üzerinde (örneğin bankalar, finans kuruluşları, hukuk hizmetleri) yetkili olmak üzere, yasal düzenleme ile kurulur.

##### **2.9.3.2.2. Özdenetim Ombudsmanı**

Bir sanayi veya hizmet sektörü tarafından sanayi veya hizmet sektörü alanlarında (örneğin, bankalar veya sigorta şirketleri) için kurulur. Bir sektör üyelerinin kendileri dışında bağımsız bir kurum kurarak, o şemsiye kuruma ombudsman atama yetkisini

vermeleri şeklinde ortaya çıkar. Ombudsman, şemsiye organizasyonda, sanayi dışı üyelerin bir kısmını, tercihen çoğunluğunu içeren bir organ tarafından (örneğin, şirket veya vakıf yönetim kurulu) atanır ve ona karşı sorumludur. İlgili sanayi veya hizmet sektörü müşterilerinden şikâyetleri incelemekle görevlidir (Karcı, 2016:89).

### **2.9.3.2.3. Özel Sektör Kuruluşlarında Kurumsal Ombudsman**

Üniversite, gazete veya şirket gibi mal veya hizmet sağlayan kuruluşlar tarafından kurulur. Kurumun veya şirketin yönetimi veya yönetim tarafından atanan ve ona bağlı olan (örneğin denetim komitesi, yönetim kurulu, icra kurulu başkanı, baş editör veya yayıncı) tarafından atanır. Kurum veya şirket tarafından iç düzenleyici işlem yapılarak kurulur. Kurum veya şirket aleyhine işyeri iç şikâyetleri ya da öğrenciler, müşteriler gibi dış şikâyetleri inceleme yetkisine sahiptir.

### **2.9.3.3. Uluslararası veya Uluslarüstü Ombudsman**

Uluslararası veya Uluslarüstü Ombudsman, uluslararası veya uluslarüstü kuruluşlar tarafından kurulmuş olan ve kendi içinde uluslararası örgüt işyeri ombudsmanı ve uluslararası veya uluslarüstü yasama ombudsmanı olarak türleri bulunan ombudsman türüdür.

#### **2.9.3.3.1. Uluslararası Örgüt İşyeri Ombudsmanı**

Uluslararası bir kuruluş tarafından örgüt içi düzenleyici belgelere göre kurulur. Uluslararası örgütün yöneticisi, sekreteryaya başkanı (örneğin genel sekreter) veya vekili tarafından atanır ve ona karşı sorumludur. Uluslararası örgüt çalışanlarının istihdamla ilgili konularda şikâyetlerini alan kurum içi bir şikâyet mekanizması niteliğindedir.

#### **2.9.3.3.2. Uluslararası veya Uluslarüstü Yasama Ombudsmanı**

Uluslararası veya uluslar üstü bir kuruluş tarafından kurulur. Kuruluşun yasama organı tarafından atanır ve ona karşı sorumludur. Kuruluşun kurucu antlaşması veya resmi iç hukuk belgesine göre oluşturulur. Kuruluşun faaliyetlerinden etkilenen kuruluş dışından kişilerden ve kuruluşun çalışanlarından gelen şikâyetleri inceler. Günümüzdeki tek örneği Avrupa Birliği (AB) bünyesinde kurulmuş olan Avrupa Ombudsmanı'dır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### YARGI OMBUDSMANLIĞI VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Devletin temel organları arasında yer alan yargı organları, yasama ve yürütme organları karşısında bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile özel bir konuma sahiptir. Ancak bağımsızlığı ve tarafsızlığı, yerine getirdiği kamu hizmeti ve kullandığı kamusal kaynaklar nedeniyle hesap verebilir olmasına engel teşkil etmemelidir. Yargı organları sadece bağımsız bir karar verici olarak değil, aynı zamanda halka hizmet veren bir kamu kuruluşunun parçası olarak rol oynayan bir aktör olarak da değerlendirilmektedir (Contini & Mohr, 2015: 27). Dünyanın birçok ülkesinde ve Türkiye’de yargı organlarının işleyişinden kaynaklı olarak birçok sorunun ortaya çıktığı görülmekte ve bu da yargıya olan güvenin zedelenmesine neden olabilmektedir. Yargının, toplumsal hayatı etkileyen önemli bir aktör olarak tıpkı yasama ve yürütme organları gibi hesap verebilir olması halkın güvenini korumak bakımından önemlidir. Yargının hesap verebilirliğini sağlamaya yönelik olarak “Yargı Ombudsmanlığı” bazı ülkelerde uygulamaktadır. Yargı ombudsmanlığı özellikle yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığını zedelemeyen idari yönden hesap verebilirliğini sağlamak açısından önemli bir işlev yerine getirmektedir (Gülener, 2013: 7).

Bu bölümde hesap verebilirlik kavramı ile bağlantılı olarak yargının hesap verebilirliği ve bağımsızlığı üzerinde durularak yargı ombudsmanlığı ve yargı ombudsmanlığının uygulandığı ülkeler incelenmiştir.

#### **3.1. Yargının Hesap Verebilirliği ve Yargı Bağımsızlığı Arasındaki İlişki**

1980’li yıllardan itibaren kamu yönetimi anlayışı, yapıları ve politikalarında meydana gelmeye başlayan dönüşümün önemli kavramlarından birisi “hesap verebilirlik” kavramıdır. “Yeni yönetim anlayışı”, bir yandan etkinlik, verimlilik, tutumluluk ve kalite kavramları ile kamu hizmetini geliştirmeyi amaçlayan düşünce ve uygulamaları içerirken diğer yandan hesap verebilirlik, yönetim, saydamlık, vatandaş memnuniyeti gibi kavramlar ile kamu yönetiminin sosyal sorumluluğunu ortaya koyar (Eryılmaz & Biricikoğlu, 2011: 20). Hesap verebilirlik, kimsenin karşı olamayacağı altın kavramlardan biridir. Şeffaflık ve güvenilirlik imajı taşıdığı için siyasi söylem ve politika belgelerinde de daha fazla kullanılmaya başlanmıştır (Bovens, 2007: 448). Yeni yönetim



anlayışının önemli kavramlarından olan hesap verebilirlik, önceden de açıkladığı üzere ombudsmanın da temel işlevleri arasında yer almaktadır.

Hesap verebilirlik, dar ve geniş anlamları yönünden şu şekilde tanımlanabilir. Dar anlamda hesap verebilirlik, yasal düzenlemeleri, bürokrasinden kaynaklanan süreçleri ve hiyerarşik raporlama sistemlerini içermektedir. Geniş anlamıyla hesap verebilirlik “kamusal iyi” temelinde, vatandaşlar, kamu hizmetlerinden faydalananlar ve diğer ilgili kişilerin beklentileri olarak ifade edilebilir. Hesap verebilirliğin geniş anlamı, onun bir metot şeklinde ele alınmasını gerektirmektedir. Hesap verebilirlik, halkın bilgi edinmesinin ve devlet organlarının denetlenmesinde bir yöntem olarak, verimli, etkin ve ekonomik bir idareyi gerçekleştirmeye uygun bir metottur. Bu sayede yönetimin fiillerinin, kusurlarının, politik seçimlerinin ve harcamalarının hesabını vermesine olanak sağlayarak demokratik yönetimi, yazılı metinlerdeki bir prosedür olmaktan çıkarmaktadır (Gülener, 2011: 218). Hesap verebilirlik, sadece taraflardan birinin bilgi vermesi ya da açıklama yapması anlamına gelmez aynı zamanda hesap veren ile hesap soranın karşılık ilişkisini ve etkileşimini de içerir. Hesap verebilirlik ilişkisinde sadece kamusal aktörlerin ifa etmesi gereken davranışlara önem verilmemekte, kamusal aktörlerin davranışları nedeniyle sorgulanabilmelerine imkân sağlayacak mekanizmaların varlığına da dikkat çekilmektedir. (Bovens, 2003: 184-185).

Hesap verebilirlik, bir tarafta hesap veren diğer tarafta kendisine hesap verilen olarak tabir edilen taraflardan oluşan bir sosyal ilişkiyi de içermektedir. Bu ilişkinin hesap vereni; memurlar, kamu görevlileri ya da kamu kurumu ve kuruluşları da olabilir. Hesap verileni ise bakan, üst yönetici veya basın yayın organı mensubu benzeri bir kişi ya da bir kamu kurumu, meclis, mahkeme ve denetim organı gibi bir yapı olabilir (Gülener, 2011: 218).

Hesap verebilirlik ilişkisi üç ana unsurdan oluşur. Birinci unsur, karar verici konumda olan ve eylemde bulunan aktörün, ifa ettiği faaliyetler hakkında ilgililere ve yetkili makamlara açıklama yapmakla sorumlu olmasıdır. Bu yükümlülük formel veya informel olabilmektedir. İkinci unsur, hesap soranın, hesap verenlerin davranışlarını ve sumduğu bilgileri sorgulayabilme araçlarına sahip olabilmesidir. Üçüncü unsur ise bu ilişki neticesinde kötü performansın cezalandırılması, iyi performansın ise ödüllendirmesi mümkün olmalıdır. Müeyyide formel veya informel olarak uygulanabilir (Bovens, 2003: 184-186).

Contini ve Mohr, yargının hesap verebilirliği sınıflandırırken üçlü bir ayrım yapmaktadırlar. Buna göre yargının hesap verebilirliği “hukuki ve yargısal hesap verebilirlik”, “idari hesap verebilirlik” ve “demokratik hesap verebilirlik” şeklindedir. “Hukuki ve yargısal hesap verebilirlik” yargının kendi iç teftiş sistemini, “idari hesap verebilirlik” performans denetimini, kamu denetçiliği (ombudsman) ve yargıçların tabi olduğu etik ilkeleri ifade etmektedir. “Demokratik hesap verebilirlik” ise yargının medyayla ve sivil toplumla olan ilişkilerini kapsamaktadır (Contini & Mohr, 2007: 43).

Hesap verebilirliğin yargı üzerindeki etkisini incelerken özellikle yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı üzerinde durmak da yerinde olacaktır. Devletin üç temel erki arasında yer alan yargının, yasama ve yürütme erki karşısında görevini yapabilmesi bakımından ve adaleti gerçekleştirmek açısından yargı erkini kullanan yargıçların bağımsız ve tarafsız olması gerekmektedir. Yargı bağımsızlığının sağlanabilmesi için yargıcın, yasama ve yürütmenin yanı sıra yargı içi tüm etkileyici unsurların etki ve baskısından uzak durması gerekir. Yargının bağımsızlığı özellikle temel hak ve hürriyetlerin güvencesidir (Özen, 2010: 31-32).

Yargı bağımsızlığı kavramı temelinde “yargıç bağımsızlığı” olarak kabul edilmektedir. Çünkü bağımsızlık, bir makamın değil, bir süjenin (yargıcın) vasfını göstermektedir. Bu nedenle “savcılar” bağımsız değildirler (Dursun, 2009: 44). Yargıç bağımsızlığı öğretide farklı şekillerde açıklanmıştır. Kuru’ya göre, yargıç bağımsızlığı; yargıcın hem yürütme organıyla hem de yasama organıyla arasında bağımlı olmasını gerektirecek durumların olmaması aksine onlara karşı bağımsız olarak hiçbir emir ve talimat almadan ve tavsiyelere göre değil hukuka göre karar verebilmesini ifade eder (Kuru, 1966: 53). Günday ise, yargıç bağımsızlığını, yürütme organı ve idare karşındaki konumu üzerinden açıklayarak, yargıcın yasamaya özellikle de yürütme organı ve idareye bağlı olmaması, onlardan bağımsız olması ve emir, talimat almaması ve tavsiyelerde bulunamamaları olarak tanımlamaktadır (Günday, 2004: 46). Kunter ise yargıçların tarafsızlığını da önemseyerek, yargıç bağımsızlığını, yargıcın, kararlarını alırken hür olması, herhangi bir baskının ve etkinin altında kalmadan vermesi gerektiğini belirtir. Yargıca baskı yapılamamasının yeterli olmadığını ayrıca baskı yapılması olasılığının da bulunmamasını ifade eder (Kunter, 1989:348).

BM tarafından 1985 yılında kabul edilen “Yargı Bağımsızlığı Hakkında Temel İlkeler” belgesinin ilk ilkesinde yargı bağımsızlığının devletin güvencesinde olduğu ve

anayasa ve iç hukuk kurallarında korunduğunu ifade ederek her hükümet organının ve devlet kurumlarının yargı bağımsızlığına saygı göstererek gözetme görevine sahip olduğu belirtilmektedir (BM, 1985). Ayrıca “Bangolar Yargısal Davranış İlkeleri” de yargı bağımsızlığının hukukun üstünlüğünü sağlamanın ve adil yargılanmanın temel şartı olduğu, bu sebeple hâkimlerin hem kişisel hem de kurumsal yönleriyle yargı bağımsızlığını korumakla görevli olduğunu ifade ederek yargı bağımsızlığını bir ilke olarak belirlemiştir (hsk.gov.tr, 2019).

Yargı bağımsızlığı, yargıcın yargılama faaliyetini yerine getirdiği sıradaki davranışı ve içinde bulunduğu durumundan ziyade dış etkilere özellikle de yürütme karşısındaki statüsü ve onunla ilişkilerine ilişkin güvenceleri ve objektif koşulları dikkate alır. Bu açıdan yargıcın bağımsızlığını sağlayacak yapısal güvencelerin sağlanması gereklidir. Yapısal unsurların sağlanması aynı zamanda yargıcın bağımsız davranabilmesinin de temelini oluşturmak bakımından önemlidir. Bu yapısal unsurlar; yargıçların atanma ve yükselmelerine yönelik güvenceler, görev süresi ve koşullarına yönelik güvenceler, mali güvenceler, yargı örgütünün iç işleyişiyle ilgili bağımsızlık, yargıçların diğer yargıçlar karşısındaki bağımsızlığı ile mahkemelerin bağımsız görünümü olarak belirtilebilir (İnceoğlu, 2008:17-18).

Contini ve Mohr (2007:28), yargının hesap verebilirliğini, yargının bağımsızlığını zedelemeyen, sahip olduğu özgün değerleri de temel alarak, yargının niteliklerinin ve performansının iyileştirilmesi amacıyla yararlanılabilecek bir metot şeklinde tanımlamaktadırlar. Yargıçların hesap verebilirliği, bağımsızlıkları ile hesap verebilirlik arasındaki ince çizgiyi ihlal etmeden mesleğin değerlerinin de göz önünde bulundurularak sağlanmalıdır. Bu nedenle yargıçlar, ifa ettikleri kamu hizmetinin özelliği nedeniyle öteki kamu personelinden farklı hesap verebilirlik mekanizmalarına tabidirler (Tuğan & Ömürgönülşen, 2020: 89).

Yargının, hesap verebilirliğini sağlayacak mekanizmalara zaten sahip olduğu aksi durumların yargı bağımsızlığını olumsuz etkileyeceği konusunda kabul gören görüşler bulunmaktadır. Bu görüşe göre, yargıçlar, kendi şartlarına göre, olması gerektiği kadar sorumludur ve idari hesap verebilirlik anlayışının gerekli olmadığını, mahkemelerin verdikleri kararların gerekçeli olarak açıklanması, mahkeme kararlarına karşı üst derece mahkemelerine temyiz başvurusunda bulunulabilmesi ve temyiz incelemesinden geçmesi, yargılamalarda açık yargılama usulünün benimsemiş olması ve yargı

kararlarının kamuoyunca eleştirilebilir olması, medyanın davalar hakkında haber yapma özgürlüğü, akademik yorumcuların eleştirel bakış açısı gibi araçlar ile hesap verebilirliğin sağlandığını ileri sürmektedirler (Sarı, 2014: 363). Karşı görüşte olanlar ise ister konsolide demokrasilerde ister konsolidasyon sürecindeki demokrasilerde olsun, yargıçların sorumlu tutulması gerekmediğini iddia etmenin zor olduğunu ve yargısal hesap verebilirlik sorununun, bağımsızlığa zarar verdiği iddiasıyla görmezden gelinmesinin mümkün olmadığını belirterek hesap verebilirliğin bağımsızlık ve tarafsızlık gibi temel değerleri güçlendirebileceğini ileri sürmektedirler (Contini & Mohr, 2007: 28).

Yargı bağımsızlığı ve yargısal hesap verebilirlik birbirleriyle gerilim halinde görülen iki kavramdır. Yargı bağımsızlığını güçlendirmeye yönelik herhangi bir çabanın, yargıçları sorumlu tutmayı zorlaştırdığı ve herhangi bir hesap verebilirlik girişiminin yargı bağımsızlığını zayıflattığı ileri sürülebilmektedir. Her ikisi de önemli olan, ancak her biri ancak diğeri pahasına ilerletilebilen bu iki kavram arasındaki “doğru” dengenin kurulması önemlidir. Bağımsızlık ve hesap verebilirlik aynı amaca yöneliktir: Adil, tarafsız ve etkili adalet (Pimentel, 2016:155).

Yargıçların bağımsız olması, onları dış etkilerden kurtarmak, “adil, tarafsız ve etkili adaleti” sağlamak için yeterli olmayabilir. Yargıç ayrıca sorumluluklarını en az asgari bir dürüstlikle yerine getirmelidir. Aslında, yargı bağımsızlığının, yargıcı verdiği kararlardan kaynaklanan kişisel sonuçlardan koruması, böylece yargıcı korkudan kurtarması ve davanın esasına ilişkin hüküm vermesini sağlaması beklenir. Yargıcı kararının sonuçlarından izole ederek, misilleme korkusu olmadan kararlarını vermesi sağlanır. Yargıçların yargı cesaretini güçlendirme de bağımsızlık kadar sorumluluk da önemlidir. Nihai hedef “adil, tarafsız ve etkili adalet” ise, yargısal hesap verebilirlik, yalnızca yargıçları kötü davranışlardan kaçınmaya ikna ettiği veya buna boyun eğen yargıçların görevden alınmasını etkilediği ölçüde önemlidir. Yargıçları disipline etmenin ve görevden almanın bir yolu olduğu konusunda halkın güvence altına alınması açısından önemlidir. Tamamen dokunulmaz olan, her türlü yargı eylemi için cezasızlığa sahip olan – Platoncu yargı bağımsızlığı idealini somutlaştıran – bir yargıcın hayaleti büyük olasılıkla halktan öfke uyandıracak ve genel olarak yargıya olan güveni zayıflatacaktır. Bu yüzden yargı bağımsızlığı gibi yargının hesap verebilirliği hukukun üstünlüğünün bir siperi olarak kabul edilebilir (Pimentel, 2016:165-166).

### 3.2. Yargı Ombudsmanlığı ve Uygulanma Biçimleri

Yargı ombudsmanlığı, yargının daha şeffaf ve güvenilir olması, halkın yargıyla ilgili şikâyetlerini yasama organının dikkatine sunması, yargı organları ile halk arasındaki anlayışın gelişmesi bakımından katkılar sağlayan bir ombudsmanlık türüdür (Verma, 2007:1).

Yargı organları, hukuk devletinin önemli bir gereği olarak, hukuk kurallarına ve bazı diğer kurallara uygun olarak bağımsız, tarafsız ve adil olarak görevlerini yapmalıdırlar. Vatandaşların yargıya olan güvenlerini koruma, gerektiğinde yargı organlarına çekinmeksizin başvurmalarını ve ortaya çıkacak kararın adaletli olacağına dair güvenin sağlanması bu sayede mümkün olabilecektir. Yargıya olan güvenin sağlanması açısından yargının denetime açık, sorumluluklarının farkında ve daima hesap verebilir olması gerekir. Yargıçlar üzerindeki denetim yargısal nitelikteki kararları kapsayan bir denetim değil, görevleri nedeniyle işledikleri suçlar, usulsüzlükler ve idari görevlerine ilişkin bir denetim olmalıdır. Bu nedenle yargının, gerek yargı yönünden gerekse idari yönden bağımsız otoriteler tarafından denetlenmesi özellikle yargı yetkisi ve bağımsızlığının kötüye kullanılması açısından denge görevi görecektir (Yanık, 2014: 434-435).

Yargı organlarının ifa ettikleri kamusal hizmetler ve kullandıkları kamusal kaynaklar açısından tıpkı diğer devlet organları gibi hesap verebilir olması beklenmektedir. Yargı organı her ne kadar yasamaya ve yürütmeye karşı bağımsız ve tarafsız bir statüye sahip olsa da dünyada ve Türkiye’de yargının işleyişinden kaynaklı birçok problem bulunmaktadır. Birçok insan bu problemlerin neden olduğu hak kayıplarına ve temel hak ve özgürlüklerin ihlaline muhatap olmaktadır. Bu durumun en önemli sonucu yargıya olan güvenin yara alması ya da azalması olmaktadır (Gülener, 2013:7). İnsanların yargının işleyişi açısından yaşadıkları şikâyetler daha çok adalette makul olmayan gecikme, adil yargılanmama, mahkemelerin idaresi ve bunlar dışında küçük kişisel şikâyetlerden kaynaklanmaktadır (Verma, 2007:5).

Ombudsmanın, yargı ile olan ilişkileri hassas bir mesele olarak kabul edilmektedir. İki kurumunda ortak bir amaçları olmakla birlikte – örneğin insan haklarının korunması- tamamen farklı kurumsal ve işlevsel kavramlara dayanmaktadırlar. Ombudsmanların insan hakları ihlallerini önleme ve teşvik etme konusunda yalnızca yumuşak yetkileri vardır, oysa mahkemeler bireysel davalara karar vererek uyulması zorunlu kararlar ile

insan haklarının korunmasını sağlayabilmektedir. Ombudsmanlar, meşruiyetlerini parlamento tarafından yapılan bir seçimden alır ve parlamento organlarına ve kamuoyuna karşı sorumludur. Aksine, mahkemeler siyasetten tamamen bağımsızdır. Bu nedenle, iki kurumunda bağımsız niteliği ve güçler ayrılığı ilkesi, ikisinin katı bir şekilde ayrılmasını gerektirir ve karşılıklı bir kontrolü dışlar. Çeşitli uluslararası hukuki kurallar bu ayrılığın önemini vurgularken anayasal statüde de garanti altına alınmasının önemini ortaya koyar (Kucsko-Stadlmayer, 2011: 5).

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, 1615 (2003) sayılı Tavsiye Kararında, Ombudsmanın mahkemelere ilişkin yetkisinin “kesinlikle sınırlı” olması gerektiğini belirterek, koşullar böyle bir rolü gerektiriyorsa, yargı sisteminin usule ilişkin etkinliğini ve idari uygunluğunu sağlamakla sınırlandırılmasını, bireyleri temsil etme (belirli bir mahkemeye bireysel erişim hakkı olmadığı sürece), yargılamaları başlatma veya müdahale etme veya davaları yeniden açma yetkisinin kaldırılması gerektiğini ifade etmektedir (Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, 2021).

Venedik Komisyonu da ombudsmana, mahkeme sisteminin işleyişi hakkında genel tavsiyelerde bulunma yetkisinin verilmesini ancak münferit davalara müdahale etme yetkisinin hariç tutulması gerektiğini ifade ederek ombudsmanın, kanunları ve idari kararları inceleyen idare ve anayasa mahkemelerini de içerecek şekilde mahkemelerin kararları üzerinde hiçbir yetkisinin olmaması gerektiğini belirtmektedir (Venedik Komisyonu, 2011: 21).

Kucsko-Stadlmayer, mahkemelerin ombudsman tarafından uygulanan denetimden hariç tutulması gerektiğine ilişkin Avrupa standardının yalnızca yargı işlevinin ana ögesi olan içtihatlar için geçerli olduğunu eğer yapılan adli işlem, “yargı idaresi” olarak nitelendiriliyorsa ombudsman tarafından incelenebileceğini ve bu durumda mahkemenin işlevsel bir şekilde “idare” olarak anlaşılabilirliğini ifade etmektedir. Bununla birlikte, hangi spesifik faaliyetlerin adalet idaresinin bir parçası olduğunu belirlemenin zor bir sınıflandırma konusu olduğunu belirtmektedir. Yargının idari işlemlerinin tüm yasal düzenlerde tek tip olarak düzenlenmemiş olduğunu çoğunlukla, mahkeme işlemlerinin idari olarak yürütülmesine, dolayısıyla belirli usule ilişkin eylemlerin (örneğin bir duruşma tarihinin belirlenmesi, uzman görüşlerinin alınması, icra edilen kopyalar ve kararların tebliğ edilmesi) ayrıca kararların icrası gibi işlemlerin bu kapsamda olabileceğini belirtir (Kucsko-Stadlmayer, 2011: 6-7).

Ombudsmannın yargı organlarıyla ilgili rolü, yargı sisteminin usul verimliliğini ve idari uygunluğunu sağlamakla sınırlandırılmalıdır. Bu nedenle, ombudsman en azından mahkemelerde usul işlemlerinin haksız gecikmesini önleyecek veya mahkeme hizmetlerinin daha hızlı çalışmasını sağlayacak kararlar alabilir. Genel olarak yargılamaalarda gecikmeler, yargıçların veya adli görevlilerin idari suiistimal, belgelerin tebliğindeki gecikmeler ve kararların icrasında gecikmeler dahil olmak üzere, adalet yönetiminin belirli eksikliklerini gözlemek için açıkça yetkili olabilir. Ombudsmanlara mahkeme başkanından işlemler hakkında bilgi talep etme yetkisi dahi verilebilir. Periyodik raporlar alabilme, gecikmelerin kaydını veya disiplin işlemlerini başlatabilme ve mahkeme sisteminin işleyişi hakkında tavsiyelerde bulunabilme yetkisi verilebilir (Kucsko-Stadlmayer, 2011: 7).

2001 yılında Slovenya’da düzenlenen “Ombudsman ve Yargı Organları Arasındaki İlişkiler” başlıklı uluslararası bir konferansın sonuç bildirgesi, ombudsman ve yargı organları arasındaki ilişki konusunda önemli hususları ortaya koymaktadır. Bu hususlardan bazıları şöyledir;

- Kısa bir demokrasi geçmişine ve hukukun üstünlüğü geleneğine sahip ülkelerde, yargı bağımsızlığı, yerleşik bir kuvvetler ayrılığı sistemine sahip demokralilere göre özellikle önemlidir, çünkü mahkemeler, diğer devlet organlarının müdahalesine karşı daha hassastır. Ancak, yargılamanın kendisiyle bağlantılı olmayan, mahkemelerin işleyişine ilişkin olarak, mahkemelerin bağımsızlığına tam olarak saygı gösterilerek, mahkemelerin etkinliği artırılmalıdır. Ombudsman gibi dış organlardan gelen yardım, yargıya ve yargının meşruiyetine, halkın daha fazla güvenmesine katkıda bulunabilir.

- Mahkeme işlemlerinin sayısının artması, hâkimler ve mahkemelerle daha fazla bireysel temas anlamına gelmektedir. Bu nedenle insanlar, özellikle insan haklarının korunmasıyla ilgili olarak, hâkimlerin eylem ve kararlarının önemi konusunda giderek daha fazla farkındalığa sahip olmaktadır. Bu süreçte ombudsmanlar, insan haklarıyla ilgili bilgilerin yayılmasına ve yargının verimliliğinin artırılmasına yardımcı olabildikleri için mahkemelerin önemli müttefikleridir.

- Ombudsmanların yargı karşısındaki yetkileri, ancak yargıçların bağımsızlığını ve yargı kararlarının alınmasında tarafsızlıklarını tehlikeye atmayacak şekilde olmalıdır. Yasal düzenlemeler, ombudsmanın münferit davalara mahkeme önünde müdahale etmesine izin veriyorsa, mahkemenin, duruşmalardaki herhangi bir dış

etkiden bağımsızlığına tam olarak saygı göstermelidir. Ombudsman “mahkeme arkadaşı” rolüyle mahkemeye görüşlerini sunabilir.

- Ombudsmanlara yasal olarak mahkemelerle ilgili olarak belirli yetkiler verilmediği durumlarda ombudsman, kamu makamlarına ilişkin genel yetkileri temelinde, yine de yargının işleyişine ilişkin görüşlerini ifade edebilmelidir.

- Kişileri mahkemelerde temsil etmek ombudsmanın görevi değildir. Yargı organlarına başvuru öncelikle kişinin kendisi tarafından kullanılmalıdır. Bununla birlikte, bir bireyin herhangi bir nedenle bu tür hakkını etkin bir şekilde kullanma olanağına sahip olmaması durumunda, ombudsmanın ayrıca insan haklarının ihlal edilip edilmediğine ilişkin bir değerlendirme talep etme fırsatına sahip olması uygundur. Böyle bir olasılık, bazı ülkelerde anayasa şikâyeti (anayasa mahkemesine bireysel başvuru) ile sağlanmaktadır.

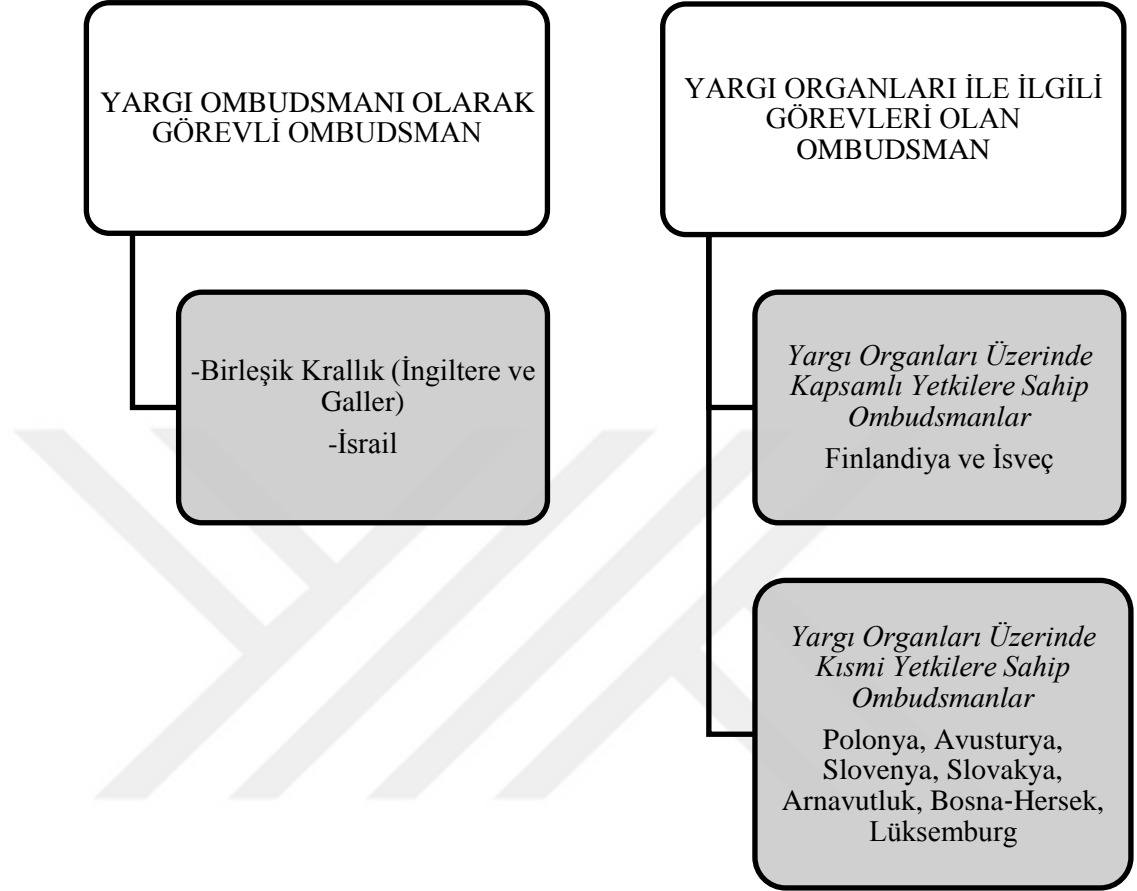
- Güncelliğini yitirmiş, eksik ve tutarsız hukuki düzenlemelere sahip demokrasiye geçiş halindeki ülkelerde ve yerleşik bir demokratik sisteme sahip ülkelerde ombudsmanların hukuk sisteminin gelişimine de katkıda bulunabilmesi önemlidir. Bu nedenle, ombudsmanların, hukuki düzenlemelerin anayasaya veya yasallığına ilişkin Anayasa Mahkemesine bir değerlendirme önerebilmesi önemlidir. Böylece, bireylerin haklarını olumsuz etkileyen ve hatta ihlal eden hukuki düzenlemelerdeki sistemik eksikliklerin giderilmesine yardımcı olabilirler.

- Ombudsman’ın diğer devlet organları karşısında bağımsız pozisyonunu sürdürmesi ve güçlendirilmesi önemlidir. Ombudsmanın mali bağımsızlığı özellikle önemlidir, çünkü bazı ülkelerde verimli çalışması pratik olarak sınırlı kaynaklar tarafından engellenmektedir. Bu nedenle Ombudsman’ın kendi kurumunun bütçesini kendisinin önerebilmesi önemlidir. Kurumun gücünü artırmak açısından ombudsmanın maaşı da dahil olmak üzere bütçe düzeyini gösteren kurallar, ombudsman mevzuatının ayrılmaz bir parçası olmalıdır (varuh-rs.si, 2021a).

Yargının özellikle idari yönden hesap verebilirliğini sağlamak yönünden yargı ombudsmanlığının dünyanın farklı ülkelerinde uygulama alanı bulduğu görülmektedir. Yargı ombudsmanlığının dünya uygulamalarında ombudsman ile yargı arasındaki ilişkinin iki farklı şekillerde ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlardan ilki doğrudan bir uzmanlık ombudsmanı olarak kurularak faaliyet gösteren yargı ombudsmanları ikincisi ise görevleri arasında yargının denetimi de olan ombudsmanlar olarak belirtilebilir.



Aşağıdaki şekilde yargı-ombudsman ilişkileri ve uygulandıkları ülkeler gösterilmektedir:



**Kaynak:** Şekil araştırmacı tarafından hazırlanmıştır

**Şekil 3.1.** Yargı- Ombudman İlişkilerinde Ülke Uygulamaları

### 3.2.1. Yargı Ombudsmanı Olarak Görevli Ombudsmanlar

Uzmanlık ombudsmanı olarak kurulmuş yargı ombudsmanları, Birleşik Krallık'ta İngiltere ile Galler'de ve İsrail'de kurulmuştur.

#### 3.2.1.1. İngiltere ve Galler'de Yargı Ombudsmanı

İngiltere ve Galler'de, yargı atamaları ve yargının yönetimi ve disiplin işlemleri ile ilgili olarak görev yapmak üzere Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı (Judicial Appointments and Conduct Ombudsman, JACO) kurulmuştur. Bu başlık altında öncelikle İngiliz hukuk sistemi ve yargı örgütünün genel hatları ile özellikleri

incelendikten sonra Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı üzerinde durulmaktadır.

### **3.2.1.1.1. İngiliz Hukuk Sistemi ve Yargı Örgütünün Özellikleri**

Dünyada modern hukuk sistemleri ya Roma hukuku ya da Anglo- Sakson (Common Law, Ortak Hukuk, Anglo-Amerikan Hukuk) yani İngiliz hukuku kaynaklıdır. İngiliz hukuku İngiltere ve Galler'i kapsamakla beraber İskoçya ve Kuzey İrlanda farklı bir hukuk sistemine sahiptir. İngiliz hukuk sisteminin temel özelliklerini Gözler şöyle ifade etmektedir:

- İngiliz sisteminde hukuk tedvin edilmemiş yani örf ve âdet kuralları ile mahkeme kararları ve dağınık olarak bulunan çeşitli yasalardan oluşur. Bu sistemde hukuk kuralları, Kara Avrupası ülkelerine benzer şekilde temel kanunlarda düzenlenip derlenmemiştir.

- Örf ve âdet kuralları hukukun asli kaynağı olarak kabul edilir ve mahkemeler örf ve adet kurallarına uygun kararlar vermek zorundadır.

- İngiliz hukuk sistemi içtihatlarla dayalıdır. Yani mahkemelerin hükümlerinde belirttiği ilke veya kurallar, hukuka kaynaklık etmektedir. Bu mahkeme yargılama yaptığı diğer benzer olaylarda da bu ilke veya kurala uymak zorundadır. Mahkemeler, yüksek mahkemelerin kararlarına da uymak zorundadırlar. Bu nedenle mahkemeler, hüküm kurmadan önce daha önce benzer bir davada vermiş oldukları kararlara ve yüksek mahkeme kararlarına bakmak zorunda olup yeni kararını verirken bu kararlara uymak zorundadır. Bu uygulama nedeniyle Anglo-Sakson hukuku, “case law” (vak’a hukuku; örnek olay hukuku) olarak tanımlanır.

- İngiliz hukukunda özel hukuk – kamu hukuku ayrımı bulunmamaktadır. Özel hukuk kişilerinin birbirleri arasındaki hukuki uyumsuzluklar ile devletin taraf olduğu hukuki uyumsuzluklar aynı hukuk kurallarına göre çözümlenmektedir. Bu özelliğinden dolayı İngiliz hukuku “common law (ortak hukuk)” olarak adlandırılmaktadır.

- İngiliz hukuk sistemi, “yargı birliği” esasına dayanır. Mahkemelerde, adli ve idare mahkeme ayrımı yapılmamış olup tüm mahkemelerin isimleri farklı olsa bile bağlı oldukları üst mahkeme ve yüksek mahkeme aynıdır (Gözler, 2020).

İngiliz hukuku, gelenekler üzerine gelişen ve yargıçlar tarafından yaratılan bir hukuk sistemidir. Hukukun temel kaynağı, Yüksek mahkeme içtihatları (emsal kararlar) ve kısmen de olsa kodifiye edilmiş kanunlardır. Bu durum mahkemelerin içtihadına ve olay gruplarına dayalı bir hukuk tekniğine neden olmuştur. Hukuki uyumsuzluklar,

ayrıntılı ve dikkatli bir şekilde incelenerek tarihsel bir bakış açısı ile gerekçelendirilip karara bağlanmaktadır (Güveyi, 2017: 102).

İngiliz hukukunda devletin temel organlarının yapısını, bu organların işleyiş kurallarını ve temel hak ve özgürlükleri içeren yazılı bir anayasa bulunmamaktadır. Günümüze kadar yapılan yasal düzenlemeler ile kısmen yazılı hale gelmekle beraber İngiliz hukukunun ya da Ortak Hukuk'un (common law) asıl kaynağı mahkeme içtihatlarından oluşmaktadır. İngiliz hukukuna ait bu özellikte 1990'lı yıllardan başlamak üzere bir takım hukuki değişiklikler yapılmaya başlanmıştır. Bu değişim sürecindeki en önemli düzenleme 24 Mart 2005 tarihli Anayasa Reformu Yasasıdır (Constitutional Reform Act (CRA) 2005). Ayrıca 1998 tarihli İnsan Hakları Yasası ("Human Rights Act") ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) de hukuk sisteminin önemli bir kaynağı olmuştur. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin kabul edilmesi, yargısal denetimin genişlemesi ve küresel haklar söyleminin gelişimi ile beraber yargıçların siyasi arenadaki rolleri de değişime uğramıştır. Modern bir parlamenter demokraside yargının rolü konusundaki tartışmayı canlandırarak yargı ile yürütmenin diğer kolları arasında kamuoyu gerginliğine neden olmuştur. AİHS'nin 6 (1) maddesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından yorumlanması, yargıçların yalnızca bağımsız olmalarına değil, aynı zamanda böyle görülmelerine ve dolayısıyla en yüksek mahkeme olan Lordlar Kamarası'nın temyiz mahkemesi olarak, kendine özgü konumuna da dikkat çekmiştir (Woodhouse, 2007: 154). Anayasa Reformu Yasası ile İngiltere ve Galler yargı sisteminde önemli bazı düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Lord Chancellor (Soylu Başkanlık) makamının yetki ve sorumlulukları değiştirilmiş ve yetkileri azaltmıştır. Birleşik Krallık'ta yeni bir yüksek mahkeme (Supreme Court of the United Kingdom) kurulmuştur. Lordlar Kamarası'nın (The House of Lords) temyiz mahkemesi yetkileri kaldırılmıştır. Kraliyet Danışma Kurulu Yargı Konseyi (Judicial Committee of the Privy Council) ve Konsey Başkanı'nın (President of the Council) yargı konusundaki görevleri düzenlenmiştir. Yargı organına atama ve yargının disiplin işlemleri düzenlenerek daha şeffaf hale getirilmiştir (Sav, 2009: 135-136).

Anayasa Reformu Yasası (Constitutional Reform Act (CRA) 2005) ile Lord Chancellor ve Lord Chief Justice'in (Soylu Başkan ve Soylu Başyargıç) görevleri ve sorumlulukları önemli değişime uğramıştır. Lord Chancellor, CRA 2005 Yasası kabul edilmeden önce Lordlar Kamarası'nın (The House of Lords) önemli ve etkin bir üyesi

olarak İngiltere ve Galler'de yargı organlarının başı olarak görev yapmaktaydı. Yasa ile bu görevleri Lord Speaker (Parlamento Başkanı) ve Lord Chief Justice'e (Soylu Başyargıç) devredilmiştir (Sav, 2009: 137).

Lord Chancellor, değişiklik öncesinde yargı bağımsızlığını hem yargıçların hem de politikacıların etkisinden ve baskısından koruma görevini yerine getirmekteydi. Bu görevi sırasında Lord Chancellor, yargıçların sosyal yaşamlarındaki faaliyetleri ve menfaatlerine yön vermiş, aşırı aktivizm içeren faaliyetleri konusunda uyarılmış ve yargının idaresi sırasındaki hatalarından dolayı cezalandırmıştır. CRA 2005 Yasası ile bu görev (CRA m. 3(6)) Lord Chief Justice'e verilmiştir. Ancak Lord Chancellor, yargı bağımsızlığını özellikle politik etkilerden koruma ve yargının görevini yerine getirebilmesi bakımından gerekli desteği vermekle de sorumlu tutulmaktadır (CRA 2005, 2021). Yani Lord Chancellor, yargı organından ve adli sistemden sorumlu bir bakan olma sıfatını devam ettirmekle beraber yargıç ve yargının başı olma sıfatlarını kaybetmiştir.

Lord Chief Justice, CRA'nın 7. maddesine göre İngiltere ve Galler Mahkemeleri Başkanlığı görevini yürütmektedir. İngiltere ve Galler yargısının görüşlerini Parlamento'ya, Lord Chancellor ve Kraliyet Bakanlarına iletmekten, yargı sisteminin refahı, eğitimi ve idaresi için uygun düzenlemelerin yapılmasından sorumludur. Ayrıca yargıçları mahkemelerde görevlendirmek ve mahkemelerin iş bölümünü yapmak Lord Chief Justice'in görevleri arasındadır (JO, 2014: 32). Lord Chief Justice, aynı zamanda Yargı İcra Kurulu, Hâkimler Konseyi ve Ceza Usulü Kuralları Komitesi başkanı olarak da tüm yargı ailesinin liderlik sorumluluğuna sahiptir (JO, 2014: 38).

Anayasa Reformu Yasası ile yargıda yeni yapılanmalara da yer vermiştir. Bu yeni yapılar şunlardır:

- "Judicial Appointments Commission" (JAC, Yargısal Atamalar Komisyonu)
- "Judicial Conduct Investigations Office" (JCIO, Yargısal Davranış Soruşturma Ofisi)
- "Judicial Appointments and Conduct Ombudsman" (JACO, Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı)

*"Judicial Appointments Commission" (JAC, Yargısal Atamalar Komisyonu)*; 2006 yılında bağımsız bir kamu kurumu olarak kurulmuştur. JAC, bir başkan ve on dört üyeden oluşmaktadır. Komisyonun geniş bir bilgi birikimine, uzmanlığa ve bağımsızlığa sahip olmasını sağlamak için farklı kesimlerden gelen üyelerden oluşmaktadır. 2013 Adli

Atamalar Komisyonu Yönetmeliği'ne göre komisyon Başkanı meslekten olmayan bir üyedir. Diğer on dört komisyon üyesinden yedi üyesi adli makamlardan, beş üye meslekten olmayan üyeler olmalıdır ve iki üye avukat olarak çalışan veya istihdam edilen kişilerden olmalıdır (legislation.gov.uk, 2021).

JAC, yargısal atamaların yapılmasından sorumludur. Yargı alanında göreve atanacak adayları seçerek atanmaları için Lord Chancellor'a tavsiye eder. Lord Chancellor da bu kişilerin atanması için Kraliçe'ye tavsiyede bulunur. Yargısal atamalar konusunda JAC'a verilen bu yetki ile Lord Chancellor'un yargısal atamalar konusundaki yetkisi önemli bir şekilde sınırlandırılarak daha şeffaf bir süreç sağlanmıştır (İnceoğlu, 2008: 184). JAC, Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi üyeleri ve Magistrate'ler hariç olmak üzere İngiltere ve Galler mahkemelerinde görev yapacak tüm hâkim adaylarının seçimini yapmaktadır (Yolcu, 2011: 104).

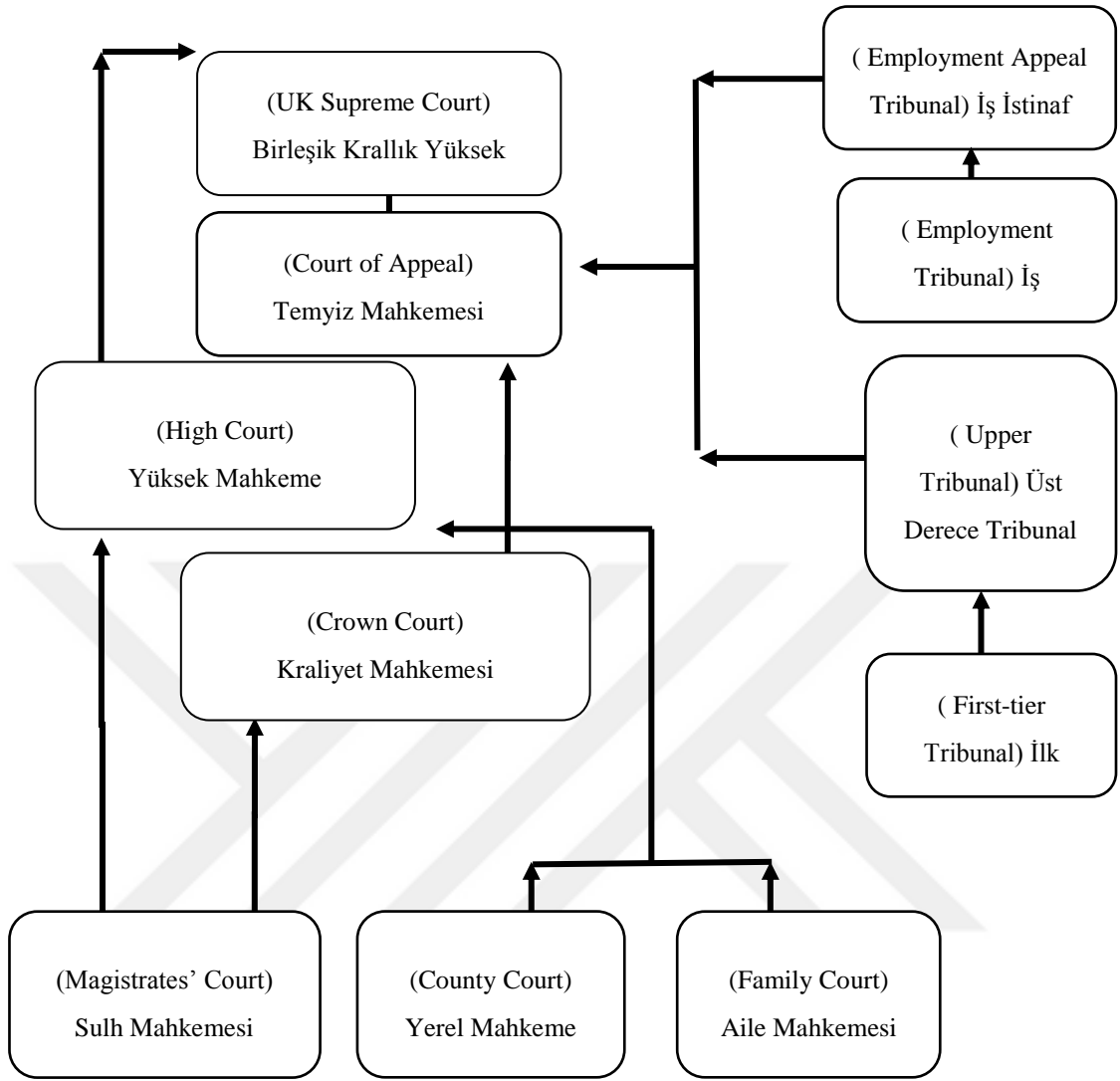
*“Judicial Conduct Investigations Office” (JCIO, Yargısal Davranış Soruşturma Ofisi)*, Lord Chancellor ve Lord Chief Justice'i adli disipline ilişkin ortak sorumluluklarında desteklemek için 2013 yılında yasal olarak kurulmuş bağımsız bir kamu kurumudur. Yargı Disiplini Yönetmeliği'nin 1. bölüm 4. maddesine göre Lord Chief Justice, İskoç Yüksek Mahkemesi Başkanı (Lord President of the Court of Session) ve Kuzey İrlanda Lord Chief Justice'inin ittifakı ile Lord Chancellor tarafından seçilen üyelerden oluşan bir organdır (Yargı Disiplini Yönetmeliği, 2014). JCIO, halkın, özellikle yargıçların kişisel davranışlarından kaynaklanan örneğin; ırkçı, cinsiyetçi veya saldırgan dil kullanımı, mahkemede uyuyakalmak, sosyal medyanın uygunsuz kullanımı, kişisel kazanç veya menfaat için hukuki statünün kötüye kullanılması gibi şikâyetlerini incelemektedir. Yargıcın kararı veya bir yargıcın bir davayı yönetme şekli hakkındaki şikâyetleri incelememektedir. Örneğin; yargıcın bir tarafın diğerinden daha uzun süre konuşmasına izin vermesi, yargılama usulünde hatalar yapması, yargıcın baktığı dava hakkında fikir beyan etmesi, hükmettiği tazminat miktarı veya masraflar, yargıç hakkında cezai soruşturma gerektiren işlemleri içeren şikâyetleri kabul etmemektedir. Ayrıca mahkeme personeli, mahkeme icra memurları veya mahkemeler tarafından sağlanan olanaklar ve hizmetler, polis veya kraliyet savcılık servisi gibi diğer organlar ve avukatlar hakkındaki şikâyetleri ele almamaktadır (JCIO, 2021a). JCIO'ya yapılan şikâyetlerin, duruşmanın gerçekleştiği mahkeme ilgili dava dosya numarası, olay zamanı ve tanık beyanları gibi şikâyet konusu hakkında yeterli bilgileri ve şikâyeti araştırmak için gereken

diğer destekleyici bilgileri içermesi gerekmektedir. Bir suiistimal bulgusuna yol açabilecek belirli bir davranış iddiası içeren şikâyetleri kabul etmektedir (JCIO, 2021b).

Bazı yargı üyeleri hakkındaki şikâyetler, JCIO tarafından incelenmemektedir. Sulh Mahkemesi'nde (Magistrates' Court) görevli olan "Magistrate" olarak adlandırılan yargıçlar hakkındaki şikâyetler buldukları bölgede Yerel Danışma Komisyonlarına ve Tribunallerde görevli olan Tribunal yargıçları hakkındaki şikâyetler ise Tribunal Başkanlarına yapılır (JCIO, 2021c).

JCIO'ya şikâyetlerin, şikâyet konusu işlem tarihinden itibaren üç ay içinde yapılması gerekmektedir (JCIO, 2021d). Şikâyetlerin en geç yirmi hafta sonunda sonuçlandırılması amaçlanmaktadır. JCIO tarafından verilen kararlara karşı Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanına (Judicial Appointments and Conduct Ombudsman" JACO ) başvurabilmektedir (JCIO, 2021e).

Anayasa Reformu Yasası (Constitutional Reform Act (CRA) 2005) sonrasında Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi'nin kurulmasıyla birlikte ortaya çıkan İngiltere'de yargı örgütlenmesi aşağıdaki şekilde gösterilmektedir:



**Kaynak :** (judiciary.uk, 2021).

**Şekil 3.2.** İngiltere Yargı Örgütü

Şekil 3.2'ye bakıldığında İngiliz yargı örgütlenmesinin kendi içinde bir hiyerarşiye sahip olduğu görülmektedir. Yüksek mahkemeler dört tanedir: Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi (UK Supreme Court), Temyiz Mahkemesi (Court of Appeal), Yüksek Mahkeme (High Court) ve Kraliyet Mahkemesi (Crown Court). Alt Mahkemeler ise Sulh Mahkemesi (Magistrates' Court), Yerel Mahkeme (County Court) ve Aile Mahkemesi'nden (Family Court) oluşmaktadır.

*Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi (UK Supreme Court)*, nihai temyiz mahkemesidir. Birleşik Krallıktaki tüm hukuk davaları ve İngiltere, Galler ve Kuzey İrlanda'daki ceza davaları için nihai temyiz mahkemesi olarak görev yapmaktadır.

Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi'nin bir davaya bakabilmesi için öncelikle bir alt mahkemede dava hakkında karar verilmiş olması gerekir. Buna göre Temyiz Mahkemesi'nin (Court of Appeal) Hukuk daireleri (Civil Divisions) ve Ceza daireleri (Criminal Divisions) tarafından verilen kararlara ve bazı sınırlı konularda Yüksek Mahkeme (High Court) kararlarına yapılan karşı temyiz başvuruları Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi'nin görev alanına girmektedir. Kararları bağlayıcıdır (Supremecourt.uk, 2021).

Anayasa Reformu Yasası'ndan (CRA 2005) önce, ülkedeki en yüksek mahkeme, Lordlar Kamarası (The House of Lords) idi ve Soylu Başkan (Lord Chancellor) hem bir bakan hem de yargının başkanıydı. Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi'nin (UK Supreme Court) kurulması ile yasama ve yargı organları arasında daha net bir kuvvetler ayrılığı sağlamak amaçlanmıştır. (Goldsmith, 2021).

Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi (UK Supreme Court) kral veya kraliçenin atadığı on iki yargıçtan oluşmaktadır (CRA 2005 m.23(2)). Üye sayısı Konsey Düzenlemesi (Order in Council) ile artırılabilir ya da azaltılabilir (CRA 2005 m.23(3)). Kral ya da kraliçe yargıçlardan birini mahkeme başkanı ve birini de mahkeme başkan yardımcısı olarak atar (CRA m. 23(5)). Bu yargıçlar dışındaki diğer yargıçlar temyiz yargıcı olarak adlandırılır (CRA m.25(6)). (CRA 2005, 2021).

*Temyiz Mahkemesi (The Court of Appeal)*, bir temyiz mahkemesi olup İngiliz yargı örgütünün ikinci yüksek mahkemesidir. Mahkeme, hukuk bölümü (Civil Division) ve ceza bölümü (Criminal Division) olmak üzere iki bölüm halinde çalışır (judiciary.uk, 2021a). Hukuk bölümünün başkanı The Master of the Rolls olarak ceza bölümünün başkanı ise Lord Chief Justice olarak adlandırılır. Mahkemenin ayrıca temyiz yargıçları (Lords Justices of Appeal) olarak bilinen otuz sekiz yargıcı bulunmaktadır (judiciary.uk, 2021b). Mahkeme, Yüksek Mahkeme'nin (High Court) ve cezai konularda Kraliyet Mahkemesi'nin (Crown Court) kararlarına karşı yapılan temyiz başvurularını incelemekle görevlidir (Okan, 2005:43).

*Yüksek Mahkeme (High Court)*, Temyiz Mahkemesi (Court of Appeal) ve Kraliyet Mahkemesi (Crown Court) gibi yüksek mahkeme olarak görev yapmaktadır. Mahkemenin başkanı Lord Chief Justice'dir. Aslında bir itiraz ve istinaf mahkemesi olmasının yanı sıra bazı yargılamalarda ilk derece mahkemesidir. Yerel Mahkeme (County Court) ve Aile Mahkemesi (Family Court) kararlarına karşı yapılan başvurulara



da bakar. Alt mahkemeler ve tribunal'leri denetleme yetkisi vardır (Okan, 2005:45 ).

Yüksek Mahkeme (High Court), “*Chancery Divisions*”, “*Queen’s Bench Division*” ve “*Family Division*” olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır. Queen’s Bench Division, üç bölüm içinde en büyük ve yetkileri çeşitli olandır. Kendi içinde Deniz Mahkemesi (Admiralty Court), Ticaret Mahkemesi (Commercial Court), Teknoloji ve Yapı Mahkemesi (Technology and Construction Court) ve İdare Mahkemesi (Administrative Court) gibi çeşitli uzmanlık mahkemeleri bulunmaktadır (JO, 2014: 9).

Queen’s Bench Division, açıkça Yüksek Mahkeme’nin (High Court) diğer bölümlerin yetkisine girmeyen bütün davalara bakmaya yetkilidir. Bu mahkemelerin yetkisine haksız fiilden doğan davaları, sözleşmelerin ihlallerden kaynaklanan davalar ve hukuka aykırı arazi işgali davaları, ticari davalar ve deniz hukuku davaları girmektedir. İdare Mahkemesi (Administrative Court) vasıtasıyla, merkezi ve yerel yönetimin, düzenleyici ve disiplin organlarının, mahkemelerin ve kamu görevini yerine getiren diğer kamu kurum ve görevlilerinin eylemlerinin ve ihmallerinin neden olduğu idari uyuşmazlıkları inceler. İdare Mahkemesinin hem hukuk hem de ceza yargılama yetkisi vardır (judiciary.uk, 2021c).

Chancery Division, şirketler hukukundan, taşınmaz hukukundan doğan uyuşmazlıkları karara bağlar ayrıca patent ve vergilendirme davaları ile ilgilendir. Bölüm, üç uzman mahkemeden oluşmaktadır: Şirketler Mahkemesi, Patent Mahkemesi ve İflas Mahkemesi (JO, 2014: 10).

Family Division, boşanma ve çocukların velayeti, mülk veya para konusundaki anlaşmazlıklar, evlat edinme, vesayet (çocuk üzerinde vesayet) ve çocukları ilgilendiren diğer konular gibi aileleri ilgilendiren zor ve hassas davalara bakan bölümdür (JO, 2014: 11).

*Kraliyet Mahkemesi (Crown Court)*, İngiltere ve Galler’de yetmiş yedi merkezde kurulmuş olan mahkemelerdir. Bu mahkemelerde ceza yargılamasını gerektiren, önemli suçların yargılaması yapılmaktadır. İnsan öldürme, cinsel istismar, yaralama, kişiyi hürriyetinden yoksun bırakma, hırsızlık gibi suçlar bakımından ilk derece mahkemesi olarak yargılama yapar. Bu suçlar nedeniyle Sulh Mahkemesi’ne (Magistrates Court) başvurulamaz. Kraliyet Mahkemesi ilk derece mahkemesidir ancak Sulh Mahkemesi’nin mahkûmiyet kararlarına karşı da temyiz mahkemesi olarak görev yapmaktadır (Okan, 2005: 48). Bu mahkemede görülen davalarda jüri bulunmaktadır. Mahkeme yargı

mahkûmiyet veya beraat kararı vermez, bu karar jüri tarafından verilir. Jüri kararlarını genellikle oybirliğiyle alır. Ancak yargıç, on iki jüri üyesinin oybirliğine varamadığı durumlarda çoğunluk kararını kabul etmeye de karar verebilir. Kraliyet Mahkemesinin kararlarına Temyiz Mahkemesinin Ceza Dairesinde itiraz edilebilir (JO, 2014).

*Sulh Mahkemesi (Magistrates' Court)*, ceza davalarının bazı istisna davalar dışında önemli bir bölümünü ve bazı hukuk davalarını karara bağlar. Bu mahkeme jüri önüne götürülemeyen suçların yargılamasını yapar. Re'sen soruşturulması gereken ve mutlaka jüri önünde yargılanması gereken suçları Kraliyet Mahkemesi'ne (Crown Court) götürür. Kraliyet Mahkemesi'ne gönderilecek davalarda Sulh Mahkemesi kefalet verilip verilmeyeceğine ve kısıtlamalar gibi diğer yasal konuları ele alacak ve ardından davayı Kraliyet Mahkemesi'ne iletacaktır. Dava sulh mahkemesinde görülecekse, sanığın savunması alınır. Sanık suçu kabul ederse veya suçlu bulunursa, sulh mahkemesi yargıcı genellikle tek bir suç için altı aya kadar hapis cezası (toplam on iki ay) veya sınırsız miktarda para cezası verebilir (judiciary.uk, 2021d).

*Yerel Mahkeme (County Court)*, genel olarak hukuk davalarına bakan bir ilk derece mahkemesidir. Yerel Mahkeme'nin görev alanına, sözleşmelerden, haksız fiillerden doğan davalar, tapu iptal ve tescil davası, iflas davaları, şirket tasfiyeleri, vesayet, evlat edinmenin denetimi, kira davaları gibi davalar girmektedir. Kararlarına karşı Yüksek Mahkeme'ye (High Court) başvurulabilir (Okan, 2005: 50).

*Aile Mahkemesi (Family Court)*, 2014 yılında kurulmuştur. Aile hukukundan doğan uyuşmazlıkları karara bağlar. Çocukların yetiştirilmesiyle ilgili ebeveyn anlaşmazlıkları, çocukları korumak için yerel yönetim müdahalesi, boşanma davaları, ayrılık davaları, evliliğin feshi, nafaka davaları, aile içi şiddetin bazı yönleri ve evlat edinme ile ilgili davalar gibi uyuşmazlıkları incelemektedir. Kararlarına karşı Yüksek Mahkeme'ye (High Court) başvurulabilir (judiciary.uk, 2021e).

*Tribunal*, yargı sisteminin önemli ve özel bir bölümüdür. Bireyler veya özel kuruluşlar ve devlet kurumları arasındaki uyuşmazlıkları çözmek için Parlamento tarafından kurulan bağımsız yargı organlarıdır. Tribunaller, yargı sisteminin önemli ve uzmanlaşmış bir parçasını oluşturmaktadır. İngiltere ve Galler'de, her biri belirli bir alana ayrılmış yaklaşık yüz farklı Tribunal bulunmaktadır. En yaygın olarak tarım arazisi, istihdam, iltica ve göçmenlik ve ruh sağlığı incelemeleri ile ilgilenenler ve kişilerin sosyal güvenlik veya nafaka ödemelerine hakkı olup olmadığı ve bireylerin ve şirketlerin vergi

ve oranları ödeme yükümlülüğü ile ilgili sorular gibi kamunun maliyesini etkileyen konularda kararlar alan tribunaller kurulmuştur (JO, 2014: 14).

Tribunaller, “Tribunal, Mahkemeler ve Uygulama Yasası” (Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007) tarafından oluşturulan bir sisteme göre Birinci Derece ve Üst Derece olarak ikiye ayrılırlar. İlk derece tribunaller, çalışma alanlarına göre belirlenmiş dairelere ayrılmıştır. Her dairenin başında bir başkan bulunmaktadır. Üst derece tribunaller, ilk derece tribunallerin kararlarını hukuka uygunluk yönünden denetlemek yetkisine sahiptir. İş Mahkemeleri bu sistemin bir parçası değildir. İş Mahkemeleri kararlarına karşı yapılan temyizler İş İstinaf Mahkemesi tarafından incelenir. İş İstinaf Mahkemesi kararlarına karşı Temyiz Mahkemesine (Court of Appeal) başvurulabilir (JO, 2014: 15).

Mahkeme (Court) ile tribunal arasındaki çok belirli farklılıklar bulunmamaktadır. Her mahkeme (court) tribunallerin baktıkları davalara bakabilir ancak buna karşın tribunaller, mahkemelerin yetkisine giren davaları inceleyememektedir. Tribunaller daha basit bir yargılama usulü uygularlar. Tribunal’in üyelerinin hukukçu olması zorunlu değildir. Tribunal’in türüne göre, bir tribunalin kararına karşı daha üst bir tribunale (Upper Tribunal) ya da, Temyiz Mahkemesi’ne (Court of Appeal) başvurulabilir (Okan, 2005: 51).

### **3.2.1.1.2. Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı (Judicial Appointments and Conduct Ombudsman, JACO)**

Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı, Anayasa Reformu Yasası’nın (Constitutional Reform Act (CRA) 2005) yargı alanında getirdiği önemli yapılardan biridir. Özellikle yargı bağımsızlığının sağlanması açısından önemli bir rol üstlenmektedir. Yargı bağımsızlığının gerçekleşmesinde yargının hesap verebilir olması ve açıklık önemli argümanlardır. CRA 2005 ile kurulan Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı (JACO) özellikle bu açıdan önem taşımaktadır (Woodhouse, 2007: 163).

JACO, Anayasa Reformu Yasası’nın yargıçların atanması ve disiplin işlerine ilişkin değişikliklerin düzenlendiği dördüncü kısmında düzenlenmektedir. Yasanın 62. maddesi gereğince kurulmuş olan JACO’nun atanması, görev ve yetkilerine ilişkin geniş düzenlemelerin Liste 13’de yer aldığı görülür (CRA 2005, 2021).

### 3.2.1.1.2.1. Atanması ve Örgütsel Yapısı

Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı, Lord Chancellor'ın tavsiyesine göre Kral veya Kraliçe tarafından atanmaktadır. Lord Chancellor, Ombudsman olarak atanmasını önermeden önce, bu kişinin atanmasına engel adli nitelikteki hususların var olup olmadığını, mevcut veya geçmişte herhangi bir parti siyasi faaliyetinin veya bağlantısının olup olmadığını ve Avam Kamarası'nın (House of Common) bir üyesi veya kamu personeli olup olmadığını incelemek zorundadır (CRA 2005 Liste 13/1-3).

Ayrıca ombudsmanın belirli görevleri daha önce ifa etmemiş olması da aranmaktadır. Buna göre; İngiltere ve Galler'de görev yapan avukatlar, İngiltere ve Galler Yüksek Mahkemelerinde görevli hukukçular, İskoçya'da çalışan avukatlar, İskoçya'da görevli yargı mensupları, Kuzey İrlanda Barosuna kayıtlı avukatlar ve Kuzey İrlanda Yüksek Mahkemesi'nde yargı mensubu olarak görev yapmakta olan kişiler ombudsman olarak atanamazlar (CRA 2005 Liste 13/2).

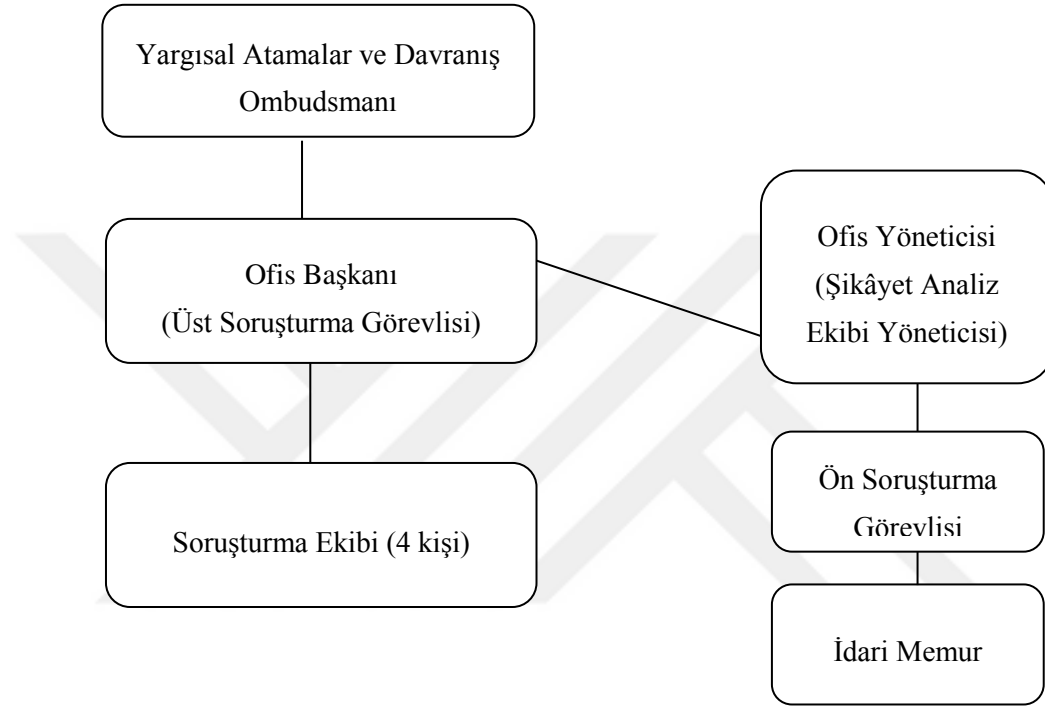
Ombudsman beş yılı aşmamak üzere belirli bir süre görev yapmak üzere atanmakta olup bir kişi arka arkaya veya aralıklı olarak on yıldan fazla süreyle ombudsmanlık yapamamaktadır. Ombudsman, her zaman Kraliçe'ye sunacağı bir dilekçe ile istifa edebilmektedir. Ayrıca Lord Chancellor, ombudsmanı görevden alabilmektedir. Eğer ombudsman yukarıda belirtilen görevlerden birisini yapmış veya atanmasına engel durumlar ortaya çıkmış ise veya son dokuz ay içinde, sürekli olarak en az altı aylık bir süre için görevini yerine getirmemişse, bir suçtan dolayı hakkında kesinleşmiş bir mahkeme kararı verilmişse, iflas etmişse veya bu nedenlerden dışındaki başka nedenlerden dolayı görevini yapması uygun görülüyorsa, Lord Chancellor tarafından görevden alınabilecektir (CRA 2005 Liste 13/3,4,5 ).

Lord Chancellor, Ombudsmanlık makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, ombudsmanın görevlerini yerine getiremeyeceğine karar vermesi halinde bir ombudsman vekili atayabilmektedir. Ayrıca ombudsman tarafından bir menfaat çatışması durumunda veya başka bir nedenle belirli bir konu ile bağlantılı olarak herhangi bir işlevini yerine getirmesinin uygun olmayacağını bildirilmesi durumunda da ombudsman vekili atanabilmektedir. Ombudsman vekili olarak atanacak kişinin de mutlaka ombudsmanın taşıması gereken özelliklere sahip olması gerekmektedir (CRA 2005 Liste 13/7 (1,2)). Vekil olarak atanan kişi, ombudsmanın görevlerini yerine getirir. Lord Chancellor her zaman ombudsman vekilini görevden alabilmektedir. Ombudsman

vekilinin görevi yeni bir ombudsmanın atanması halinde veya kendisinin atanmasından on iki ay sonra erecektir (CRA 2005 Liste 13/7(5,6)).

Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı, bir ombudsmanlık ofisiyle birlikte görevini yerine getirmektedir. Ombudsman, ombudsmanlık ofisinin başında, ofis adına bütün yetkileri elinde bulundurmaktadır (CRA 2005 Liste 13/8).

Ombudsmanlık ofisinin yapılanması aşağıdaki şekilde gibidir:



**Kaynak:** (JACO 2020-2021 Business Plan, 2021).

**Şekil 3.3.** Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanlığının Örgüt Yapılanması.

### 3.2.1.1.2.2. Hukuki Statüsü, Görev Alanı ve Yetkileri

Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı, hükümetten, Adalet Bakanlığı'ndan ve yargı organlarından bağımsız bir statüye sahiptir. Her ne kadar Kraliçe tarafından atanmış olsa da hukuki anlamda bağımsızdır. Adalet Bakanlığı (Ministry of Justice) yapılanması içinde yer alır. Lord Chancellor unvanını da taşıyan Adalet Bakanına karşı sorumluluğu olup hesap vermesi gerekir. Kendisine yapılan şikâyet başvurularını, eşitlik ilkesi ve adalet çerçevesinde ayırım yapmaksızın gerekli prosedürlere göre incelemeyi amaçlamaktadır (JACO Booklet1, 2021).

JACO, Yargısal Atamalar Komisyonu'nun, kendi başvurularını inceleme usulünden dolayı şikâyetleri olan adayların, yargısal atama usulüne ilişkin yaptığı

şikâyetleri inceler. Aynı zamanda bir mahkeme çalışanının şahsi davranışlarıyla ilgili bir şikâyetin incelenme usulünden memnuniyet duymayan kişilerin veya ilgili yargıcın şikâyetlerini de incelemektedir. (İnceoğlu, 2008:192).

Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanının görev alanına iki tür şikâyet konusu girmektedir. Bunlar;

- Yargısal atamalar hakkındaki şikâyetler
- Yargısal disiplin ve davranışlar hakkındaki şikâyetlerdir.

JACO'nun bu görevlerinin iki yönü bulunmaktadır. Birincisi; kötü idare durumu var ise bunu ortadan kaldırmaktır. Kötü idarenin kapsamına, gecikmeler, kaba davranışlar, taraflı olmak, usulü hatalar, yanlış tavsiyelerde bulunma, soruları cevaplandırmama ve adil olmayan davranışlar benzeri haller girmektedir. İkincisi; tavsiyelerle ve yapıcı geri bildirimler ile şikâyet konusu ilgili organların standartlarını iyileştirme ve uygulamalarını geliştirmektir. Bu bağlamda Ombudsman, yargısal atamalar ve disiplin hakkında esas olarak iki farklı süreçle ilgili iki ayrı fonksiyonu yerine getirir (Yolcu, 2011: 142).

- *Yargısal Atamalar hakkındaki şikâyetler*: Tribunal üyeleri de dâhil olmak üzere adli makam adaylarının atama başvurularının ele alınış usulüne ilişkin şikâyetleri araştırır. Ancak Ombudsmana başvuru yapılabilmesi için şikâyetçinin öncelikle Yargısal Atamalar Komisyonu'na başvurmuş olması gerekmektedir. Yargısal Atamalar Komisyonu'nun nihai kararının şikâyetçiye bildirilmesinden sonra en geç yirmi sekiz gün içinde Ombudsman'a şikâyette bulunmak gerekmektedir. Bu süre geçtikten sonra yapılan başvuruların kabulü ancak Ombudsman'ın takdirine bağlıdır (JACO Booklet1, 2021: 5).

Ombudsman, bir temyiz mahkemesi sıfatıyla hareket edemez. Şikâyette bulunanın şikâyetinde belirttiği hususları dikkate alarak inceleme yapabilir ve şikâyetçiye hakkaniyete uygun davranılıp davranılmadığı konusunda görüşlerini açıklayabilir. Ayrıca atama sürecinde düzeltme ve/veya değişiklik önerebilir. Bununla birlikte, münferit şikâyetçilerin (veya aslında herhangi bir adayın) atanması gerekip gerekmediğine ilişkin bir görüş oluşturmak Ombudsman'ın görev alanına girmemektedir. Ombudsman, adli makam adayları dışındaki kimselerden gelen şikâyetleri ve adayların dâhil oldukları seçim uygulamaları dışındaki herhangi bir şeyle ilgili olan sebeplerle ilgili şikâyetleri incelememektedir (JACO Booklet1, 2021: 5).

Yargısal atamalar ile ilgili bir başvuruda, şikâyetçi aday, atama için yapılan mahkeme bazlı bir senaryoya dayalı mülakata katılmış ancak mülakat sonucunda elenmiştir. Aday, bu işleme karşı JAC'a (Yargısal Atamalar Komisyonu) yaptığı başvuruda, mülakat komisyonunun nihai değerlendirmeyi yaparken erken davrandığı, ırkçılık, cinsiyetçilik ve sınıf önyargısı nedeniyle elemek için neden aradığı yönündeki iddialarının gerektiği gibi ele alınmadığını ileri sürmüştür. JACO, şikâyeti incelerken mülakat komisyonunun yorumlarını, adayın diğer adayların puanlarına göre puanını gösteren puanlama matrisini ve JAC'ın adayın şikâyetine verdiği yanıtı içeren belgeleri incelemiştir. JACO yetkilileri, aday hakkında sorulan soruları ve mülakat kayıtlarını dinleyerek bir rapor hazırlamıştır. Ayrıca JACO, mülakat komisyonunun geçmişi, eğitimi ve tarafsızlığı konusunda bilgi almıştır. JACO, kanıtları inceledikten sonra JAC'ın adayı değerlendirirken izlediği prosedürü uygun bularak başvuruyu reddetmiştir. Mülakat komisyonunun, mülakat gününde adayın öz değerlendirmesi, referansları ve performansına ait bütün belgeleri değerlendirerek uygun puanı verdiğini belirlemiştir. Ayrıca, mülakat kayıtlarının, başarılı ve başarısız siyah, etnik ve azınlık adaylarla karşılaştırılması ve bu adayların etnik kökenlerinin açıklanmasının gerektiğini belirtmiştir. Adayın etnik kökeninden dolayı daha sert bir muamele görüp görmediğinin, genel olarak beyaz emsallerden farklı bir muameleye uğrayıp uğramadığının açıklığa kavuşturulması gerektiği yönünde tavsiye kararı verilmiştir (Annual Report, 2018-19: 51).

• *Yargısal Disiplin ve Davranışlar hakkındaki şikâyetler*: Ombudsman yargısal disiplin ve davranışlar açısından halktan ve yargıçlardan gelen şikâyetleri incelemektedir. Ancak ombudsmanın bu incelemeyi yapabilmesi için önceden birinci kademe olarak nitelendirilen

- “Judicial Conduct Investigations Office” (JCIO, Yargısal Davranış Soruşturma Ofisi),
- “Tribunal President” veya
- “Magistrates’ Advisory Committee” ye başvurulmuş olması gerekir.

JACO' nun yetkisi, birinci kademe organlar tarafından atılan adımları gözden geçiren bir ikinci kademe şikâyet organı olarak belirtilebilir. JACO'nun, ikinci kademe organı olarak bir şikâyeti değerlendirebilmesi için, başvurucunun birinci kademe organlara yaptığı şikâyetin tamamlanmış olması gerekir (Annual Report, 2019-2020:7).

Ombudsman, soruşturma yaparken birinci kademe organlarca verilen kararın esasıyla ilgili inceleme yapamaz. Sadece karar verilirken gerekli usulü kurallara uyulup uyulmadığını inceler (Yolcu, 2011: 143). Yani şikâyetlerin işleme konulma şekli, soruşturmanın yönetiminde ihmal ve kötüyönetim olup olmadığı, şikâyetçiye ve hakkında soruşturma yapılanlara haklarıyla ilgili bilgilendirme yapılıp yapılmadığı, peşin hükümlü davranılıp davranılmadığı gibi konularda araştırma yetkisine sahiptir. Ancak JACO'nun, verilen kararları değiştirmesi mümkün olmayıp bu konuda bir yetkiye de sahip bulunmamaktadır (Bozlak, 2010: 17). Yargısal disiplin ve davranışlar hakkındaki şikâyetler, birinci kademe organların nihai kararlarının şikâyetçiye bildirim tarihinden itibaren yirmi sekiz gün içinde yapılması gerekmektedir (JACO Booklet2, 2021: 6).

Bir ceza davasında sanık olarak yargılanmış şikâyetçi, yargıcın (Circuit Judge) duruşma sırasında kendisiyle alaycı bir şekilde konuştuğunu ve alay ettiğini ileri sürerek yargıcın iddia edilen davranışı hakkında JCIO'ya (Yargısal Davranış Soruşturma Ofisi) şikâyette bulunmuştur. JCIO, başvuruyu kabul ederek iddiaların doğruluğunu araştırmak üzere duruşmanın kayıtlarının dinlenmesine karar vermiştir. Duruşma kayıtları sosyal görevli tarafından dinlenilmiştir. Sosyal görevlinin, yargıcın alaycı bir üslupla konuştuğu veya alay konusu herhangi bir durumu duymadığını, yargıcın sakin bir şekilde konuştuğu ve ses tonunun normal olduğunu belirtmesi üzerine JCIO, Yargı Etiği Kuralları 2014'ün (Judicial Conduct (Judicial) Rules 2014) 21/g maddesi gereğince yanlış anlaşılma olduğu gerekçesi ile başvuruyu reddetmiştir. Şikâyetçi, JCIO'nun, şikâyetini yeterince soruşturmadığını ve soruşturma sürecinde kendisinden bilgi almadığını ileri sürerek JACO'ya başvurmuştur. JACO yaptığı inceleme sonucunda, JCIO'nun, şikâyetçinin söz konusu duruşmanın tarihini vermesine rağmen, yanlış duruşmanın kaydını dinlediğini tespit ederek JCIO'nun soruşturmasının yetersiz olması sebebiyle başvuruyu onaylamıştır. JACO, bu durumu kötüyönetim olarak değerlendirerek Anayasa Reform Yasası'nın 111/ 5 maddesi kapsamındaki yetkileri gereğince JCIO'nun kararını iptal etmiştir (Annual Report, 2019-2020: 44).

Aşağıdaki tabloda 2015 yılı ile 2021 yılı arasında yargısal atamalar ve yargısal disiplin ve davranışlar hakkında JACO'ya yapılan toplam şikâyet sayıları yer almaktadır.



**Tablo 3.1.** 2015/2016-2020/2021 Dönemleri Arasında JACO'ya Yapılan Şikâyetlerin Dökümü.

DÖNEMLER	Yıl İçinde Alınan Toplam Şikâyet Sayısı	Yargısal Atamalarla İlgili Şikâyetler	Yargısal Davranış ve Disiplinle İlgili Şikâyetler	Diğer Şikâyetler
2020/2021	1181	7	522	652
2019/2020	991	11	562	418
2018/2019	942	10	617	315
2017/2018	935	-	602	333
2016/2017	915	-	624	291
2015/2016	775	4	513	258

**Kaynak:** JACO'nun 2015/2016- 2020/2021 dönemleri arasındaki yıllık raporları incelenerek araştırmacı tarafından hazırlanmıştır.

Tablo incelendiğinde (Tablo 3.1), JACO'ya yapılan şikâyetlerin en fazla yargısal davranış ve disiplinden kaynaklandığı, yargısal atamalar ile ilgili şikâyet sayısının minimum düzeyde kaldığı görülmektedir.

Ombudsmenin yaptığı inceleme gereğince ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgelerin Yargı Disiplini Yönetmeliği'nin 4. bölüm 19. maddesi gereğince ilgili kişi ve kurumlar tarafından, talebin bildirilmesinden sonraki on iş günü içinde veya bu Ombudsman'ın belirttiği süre içinde verilmesi zorunludur (Yargı Disiplini Yönetmeliği, 2014).

Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı, ödünç para alma, taşınmaz mal satın alma ve personel atama yetkisine sahip değildir. Ancak kendisine yardım etmek üzere ücrete tabi olmak üzere kişilerle ilgili düzenlemeler yapabilmektedir. Bu düzenlemelerin geçerli olabilmesi için Lord Chancellor tarafından onaylanması gerekmektedir (CRA 2005 Liste 13/9-10).

Ombudsman, her mali yılın bitiminden sonra mümkün olan en kısa sürede, Lord Chancellor'a o yıl içindeki performansı hakkında bir rapor sunmalıdır. Ayrıca Lord Chancellor, ombudsmenin belirli konularda özel bir rapor hazırlamasını da isteyebilir. Ombudsman tarafından hazırlanan raporlar Lord Chancellor tarafından Avam Kamarasına sunulur. Bu raporları Ombudsman yayınlamalıdır (CRA 2005 Liste 13/15).

### 3.2.1.1.2.3. Ombudsmana Başvuru ve Başvuruların İncelenmesi

Ombudsmana başvuruda bulunabilecek kişiler şunlardır:

- Yargısal atamalar hakkındaki başvurular bakımından Tribunal üyeleri de dâhil olmak üzere bir yargı organına yapılan başvuruların değerlendirilme şekli ile ilgili şikâyetleri olan bütün adaylar,

- Yargısal disiplin açısından yargıçlar veya halktan biri,

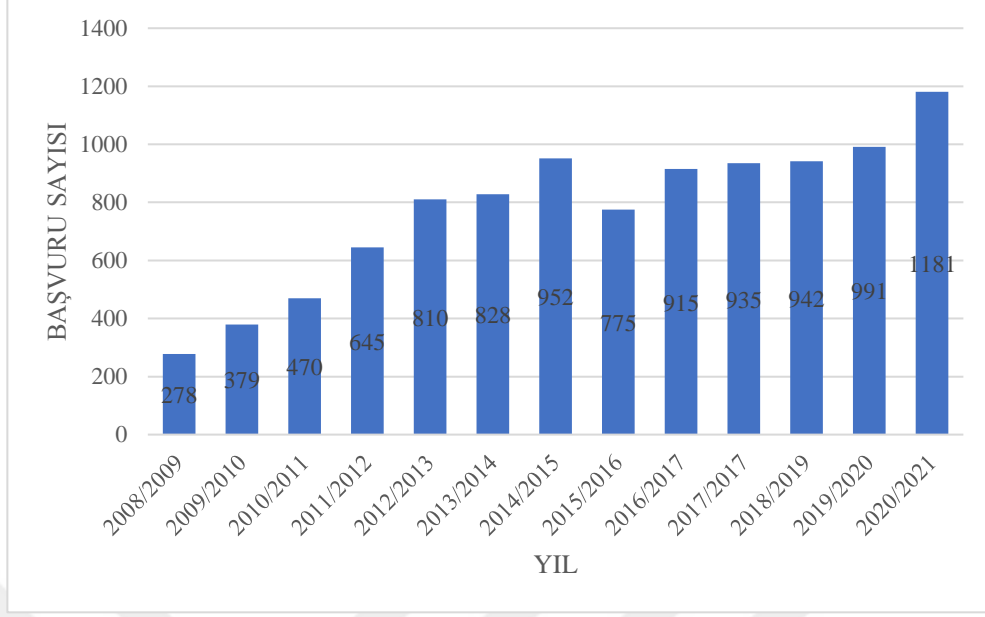
- Lord Chancellor veya Lord Chief Justice (İnceoğlu, 2008: 192-193).

Ombudsmanlık tarafından hazırlanmış bir şikâyet formunu (“Conduct Complaint Form” ve “Appointment Complaint Form”) doldurarak bizzat kuruma başvurulabilir veya kuruma posta yoluyla ya da resmi internet sitesi yer alan e-posta adresine gönderilerek de başvuru yapılabilmektedir (www.gov.uk, 2021).

Yargısal atamalar hakkındaki şikâyet formunda (“Conduct Complaint Form”) Yargısal Atamalar Komisyonu’nun (JAC) adli atama süreciyle ilgili şikâyeti nasıl ele aldığına dair Ombudsman’a yapılan şikâyetin ayrıntılarının açıklanması istenmektedir (JACO, 2021a). Yargısal disiplin ve davranışlar hakkındaki şikâyet formunda da Judicial Conduct Investigations Office (JCIO, Yargısal Davranış Soruşturma Ofisi), Tribunal President veya Magistrates’ Advisory Committee’ nin şikâyeti nasıl ele aldığına ilişkin şikâyetin ayrıntıları belirtilmelidir (JACO, 2021b). Her iki şikâyet şeklinde JACO, şikâyetçiden, şikâyet konusu hakkında ilgili kurumlar ve kişiler ile iletişime geçebilmek için onay almaktadır.

Ombudsmana başvuru süresi yirmi sekiz gün olarak belirlenmiştir. Bu süre, yargısal disiplin ve davranışlar hakkındaki şikâyetlerde ilk kademe organlarının nihai kararlarının şikâyetçiye bildirim tarihinden itibaren, yargısal atamalar hakkındaki şikâyetlerde ise Yargısal Atamalar Komisyonu’nun nihai kararının şikâyetçiye bildirilmesinden itibaren başlamaktadır. Başvuru süresi geçtikten sonra yapılan başvurular Ombudsman tarafından incelenmez ancak istisnai olarak, Ombudsman uygun gördüğü hallerde, başvuru süresi dışında yapılan bir şikâyeti soruşturabilir ancak bu tamamen kendi takdirine bağlıdır ve bunu yalnızca istisnai durumlarda yapması mümkündür (JACO Booklet1, 2021: 5).

Aşağıdaki şekilde yıllara göre Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı tarafından incelenen başvuruların sayısal olarak karşılaştırılmasına yer verilmiştir.



**Kaynak:** Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı Kurumu 2020/2021 Yıllık Raporu (Annual Report, 2020-2021: 13)

### Şekil 3.4. JACO Tarafından 2006 Yılından İtibaren İncelenen Başvuru Sayısı.

Ombudsman kurumuna yapılan başvuruların yıllar itibariyle sayısında özellikle son on yıllık dönemde önemli artış olduğu yukarıdaki şekilde (Şekil 3.4) açıkça gözlemlenmektedir.

Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı'nın bir başvuru halinde yapacağı soruşturma üç aşamadan oluşmaktadır:

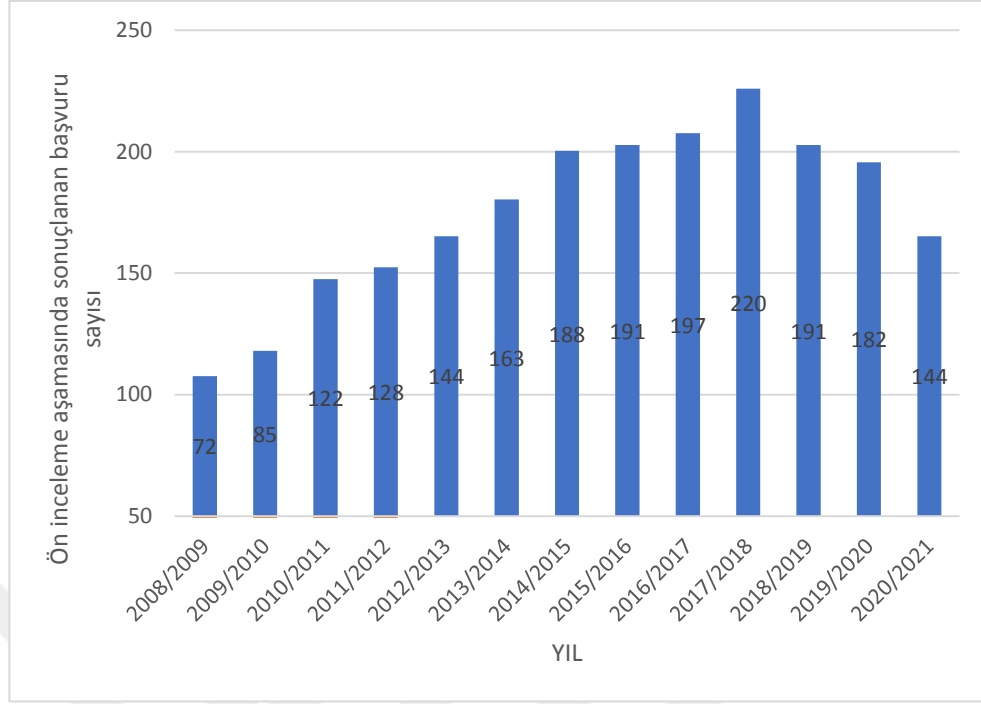
- İlk Kontroller,
- Ön İnceleme Aşaması
- Esas İnceleme (Tam İnceleme) Aşaması (Annual Report, 2019-2020: 14-16).

*İlk Kontroller:* JACO'nun görev alanına girebilecek bir sorunu açıkça ortaya koymayan birinci kademe organların görevine giren şikâyetleri, birinci kademe organlara başvurmadan JACO'ya yapılan şikâyetleri ve birinci kademe soruşturmasıyla ilgili herhangi bir konuyu dile getiremeyen şikâyetleri tespit etmeye imkân sağlamaktadır. JACO, bu tür şikâyetlerde, kime başvurulması gerektiği konusunda başvurana bilgi vererek yardım etmektedir. 2019/2020 döneminde 418 başvuru, ilk kontrol aşamasında sonuçlandırılmıştır (Annual Report, 2019-2020: 14).

*Ön İnceleme Aşaması:* Anayasa Reformu Yasası'nın 110. maddesi gereğince Ombudsman, bir şikâyet ile ilgili esas inceleme yapabilmek için bir "ön inceleme" yapmaktadır. Bu aşamada öncelikli olarak aranan üç şart vardır. İlk şart, Ombudsmanın başvuru konusu hakkında inceleme yapmayı uygun bulmasıdır. İkinci şart, başvurunun süresinde yapılmış olmasıdır. Üçüncü şart ise başvurunun usulüne uygun bir şekilde yapılmış olmasıdır (CRA 2005, 2021). Sürecin bu kısmı, JACO'nun şikâyetçinin ortaya attığı sorunların bir kötü yönetim tespitine yol açıp açamayacağına dair bir görüş oluşturmasını sağlamaktadır. Ön İnceleme Aşaması ile şikâyet konusunun bir kötü yönetim içerip içermediği tespit edilerek JACO'nun kaynaklarının daha ayrıntılı değerlendirmeyi gerektiren vakalar üzerinde yoğunlaşmasını sağlamayı amaçlamaktadır. JACO, şikâyeti değerlendirmesine imkân verecek yeterli bilgiyi aldıktan sonra altı hafta içinde Ön incelemelerin % 90'ını tamamlamayı hedeflemektedir. Ombudsman, bir kötü yönetim bulgusu ihtimalinin bulunmadığının tespit edilmesi halinde, başvurana, şikâyetin, tam bir soruşturma gerektirmediğinin nedenlerini açıklayan bir ön araştırma raporu sunar (JACO Booklet2, 2021: 7).

JACO, 2019/2020 döneminde 182 başvuruyla ilgili soruşturmaları daha fazla araştırma yapmadan Ön İnceleme Aşamasında sonuçlandırmıştır. Bu sayı, 2018 /2019 döneminde bu aşamada sonuçlanan başvuru sayısından yaklaşık % 5 daha azdır. 2019/2020 döneminde Ön İnceleme Aşamasında sonuçlanan 182 başvurudan 172'si JCIO'nun (Yargısal Davranış Soruşturma Ofisi), 49'u Tribunal President'in ve 6'sı Magistrates' Advisory Committee'nin görev alanına giren konular olması sebebiyle daha fazla araştırma yapmadan Ön İnceleme Aşamasında sonuçlandırmıştır (Annual Report, 2019-2020: 15).

JACO, 2020/2021 döneminde ise 144 başvuru ile ilgili soruşturmaları Ön İnceleme Aşamasında sonuçlandırmıştır. Bu başvurulardan 92'si JCIO tarafından ele alınan konular, 49 başvuru Tribunal'ler ve 3 başvuru Advisory Committee tarafından değerlendirilen konular hakkında olmaları nedeniyle görev alanı dışında kalması sebebiyle Ön İnceleme Aşamasında sonuçlandırmıştır (Annual Report, 2020-2021: 15).



**Kaynak:** Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı Kurumu 2020/2021 Yıllık Raporu (Annual Report, 2020-2021: 15).

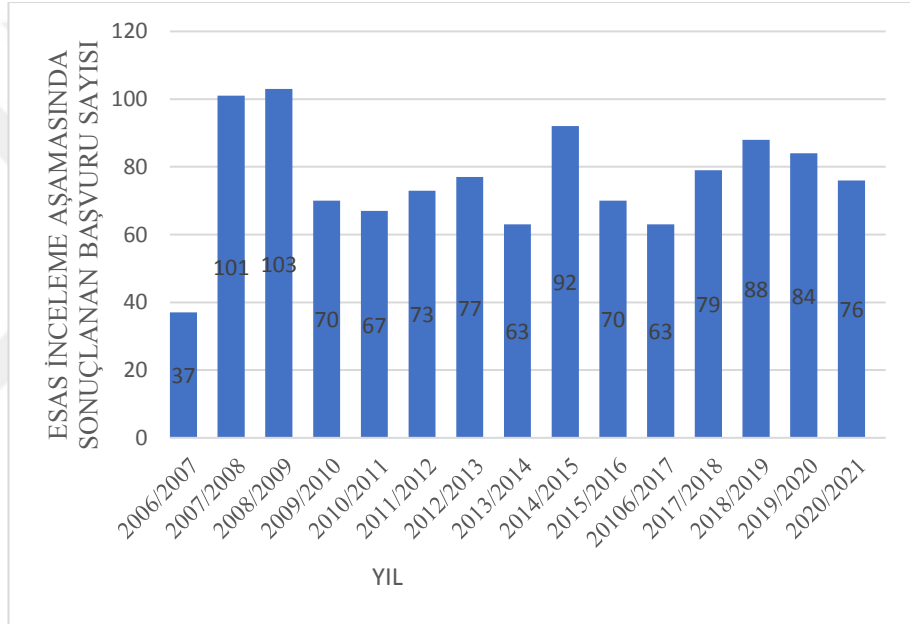
**Şekil 3.5.** JACO Tarafından 2008/2009 Döneminden İtibaren Ön İnceleme Aşamasında Sonuçlandırılan Başvurular

*Esas İnceleme (Tam İnceleme) Aşaması:* Ön İnceleme Aşamasını geçen başvurular hakkında herhangi bir kötü yönetim olup olmadığını tespit edebilmek amacıyla yapılan incelemeler esas inceleme veya tam inceleme olarak adlandırılmaktadır. Bu aşamada başvuru konusu hakkında daha kapsamlı ve ayrıntılı bir inceleme yapılmaktadır. JACO, ilgili birinci kademe organlarıyla sürekli bir iletişim içinde bulunarak, başvuru hakkındaki bilgi ve belgelerin bir örneğinin, kararlarını verirken dikkate aldıkları delilleri kendilerine verilmesini talep eder. Taraflara, süreçle ilgili gözlemlerini sunma ve araştırmalardan ortaya çıkan olası bulgular hakkında yorum yapma fırsatı vermektedir.

Ombudsman, Esas İnceleme Aşaması sonunda, yapılan başvurunun haklılığı konusunda bir karar vererek Lord Chancellor ve Lord Chief Justice'e tavsiyelerde bulunmaktadır. Anayasa Reformu Yasası'nın 112. maddesine göre Ombudsman, bir başvuruya vereceği cevabı belirlemeden önce, başvuru hakkında yapılan incelemeye ilişkin bir taslak rapor hazırlamaktadır. Taslak raporda, Ombudsman'ın vereceği tavsiye kararı belirtilerek Lord Chancellor ve Lord Chief Justice'e sunulmaktadır. Lord

Chancellor ve Lord Chief Justice, Ombudsmannın başvuruya verdiği cevabın değiştirilmesine yönelik bir teklifte bulunursa, Ombudsman, kararını değiştirip değiştirmeyeceğini değerlendirmektedir. Daha sonra nihai raporunu hazırlayarak Lord Chancellor ve Lord Chief Justice'e sunar ve başvurucuya gönderir. Eğer taslak raporda bir değişiklik yapılmışsa bu hususta belirtilerek nihai raporun hazırlanması gerekir (CRA 2005, 2021).

Aşağıda yer alan şekilde 2006/2007 döneminden itibaren Ombudsman tarafından Esas İnceleme Aşamasında tamamlanmış olan başvurular sayısal olarak karşılaştırılmıştır.



**Kaynak:** Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı Kurumu 2020/2021 Yıllık Raporu (Annual Report, 2020/2021: 21).

**Şekil 3.6.** JACO Tarafından 2006/2007 Döneminden İtibaren Esas İnceleme Aşamasında Onaylanan ve Reddedilen Toplam Şikâyetler.

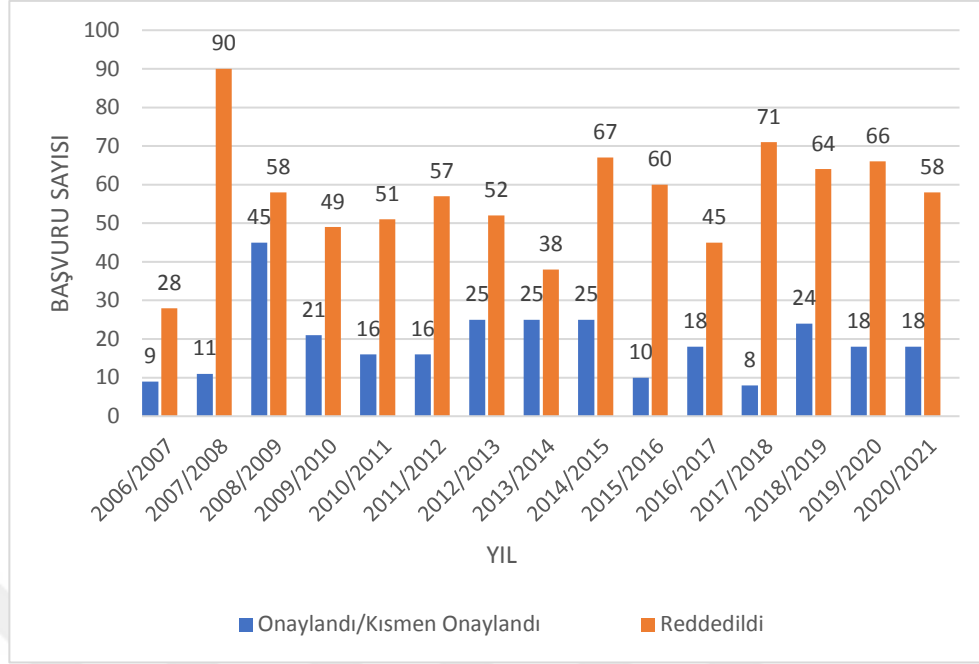
Ombudsman, yargısal atamalar hakkında yapılan başvurularda, Yargısal Atamalar Komisyonu'nun başvuruyu ele alma biçiminde usule uyulmadığını veya bir kötü yönetimin söz konusu olduğunu tespit ederse başvuru hakkında tamamen/kısmen onaylama kararı verir aksi durumda başvuruyu hakkında tamamen/kısmen ret kararı verir. Onaylanan bir Şikâyetle ilgili olarak hangi adımların atılması gerektiği konusunda Lord Chancellor ve Yargısal Atamalar Komisyonu'na tavsiyelerde bulunur. Kötü yönetimin

bir sonucu olarak başvuranın bir kaybı varsa bir tazminat ödenmesini de tavsiye edebilir. Ancak bu tazminat başvuranın atama başvurusu başarılı olsaydı elde edeceği kazançlar göz önüne alınarak ödenecek bir tazminat değildir (JACO Booklet1, 2021: 6).

Yargısal Disiplin ve Davranışlar hakkındaki başvurularda Ombudsman, JCIO, Tribunal President or Magistrates' Advisory Committee tarafından verilen kararlarda usule uyulmadığını ya da diğer usuli hatalar yapıldığını tespit ederse kararı kaldırarak yeniden usule uygun şekilde daha fazla soruşturulmasını ve yeniden karar verilmesini tavsiye eder (İnceoğlu, 2008: 193). Ayrıca gelecekte aynı sorunların tekrar etmesini önlemek için çalışma şeklinde değişiklikler yapılmasını tavsiye edebilir. Ombudsman, başvurana uygun bir tazminat ödenmesini de tavsiye edebilmektedir (JACO Booklet1, 2021: 9).

Anayasa Reformu Yasası'nın 113. maddesine göre, Lord Chancellor ve Lord Chief Justice, yargısal disiplin ve davranışlar açısından sahip oldukları yetkilerinin uygulanmasına yönelik olarak Ombudsmana başvurabilmektedirler. Bu başvuru genel olarak bir disiplin işlevi ile ilgili olabileceği gibi spesifik bir olayla ilgili de olabilir. Bu tür başvurular sebebiyle yapılan incelemeler sonucunda Ombudsman bulgularını ve alınacak tedbirleri tavsiye ettiği bir rapor hazırlayarak Lord Chancellor ve Lord Chief Justice'e sunar (İnceoğlu, 2008: 193).

Aşağıda yer alan şekilde 2006 yılından itibaren 2021 yılına kadar, JACO tarafından onaylanan ve reddedilen başvurular sayısal olarak karşılaştırılmasına yer verilmiştir.



**Kaynak:** Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı Kurumu 2020/2021 Yıllık Raporu (Annual Report, 2020-2021: 22).

### Şekil 3.7. JACO Tarafından 2006 Yılından İtibaren Onaylanan ve Reddedilen Toplam Şikâyetler

Ombudsman, 2019/2020 döneminde Esas İnceleme yaptığı 84 başvurudan 66 tanesini reddetmiş, 18 başvurunun ise 16'sını kısmen 2'sini de tam olarak onaylamıştır (Şekil 3.7). JACO'nun onayladığı veya kısmen onayladığı başvuruların 15'i JCIO (Yargısal Davranış Soruşturma Ofisi) tarafından yürütülen soruşturmalarla, 2'si Tribunal Presidents tarafından yürütülen soruşturmalarla ve 1'i JAC (Adli Atamalar Komisyonu) tarafından yürütülen soruşturmalarla ilgilidir (Annual Report, 2019-2020: 19-20).

JACO, 2020/2021 döneminde ise Esas İnceleme yaptığı 76 başvurudan 58 tanesini reddetmiş, 18 tanesini de onaylamıştır. JACO'nun onayladığı veya kısmen onayladığı başvurulardan 7 tanesi yalnızca JCIO tarafından yürütülen soruşturmalarla ilgilidir. 1 tanesi yalnızca Advisory Committee tarafından yürütülen bir soruşturmaya ilgili iken 4 tanesi Advisory Committee ve JCIO tarafından yürütülen soruşturmalarla ilgili, 5 tanesi yalnızca Tribunal Presidents tarafından yürütülen soruşturmalarla ve 1 tanesi de bir JAC başvurusu ile ilgilidir (Annual Report, 2020-2021: 22).



### **3.2.1.2. İsrail Yargı Ombudsmanı**

İsrail’de Yargı Ombudsmanlığı (Ombudsman Of The Israeli Judiciary), halk tarafından yargıyla ilgili yapılan belirli şikâyetleri incelemek ve bir bütün olarak yargı sistemindeki hataların giderilmesini sağlamak amacıyla 1 Ekim 2003 yılında kurulmuştur. Bu başlık altında öncelikle İsrail hukuk sistemi ve yargı örgütünün genel hatları ile özellikleri incelendikten sonra İsrail Yargı Ombudsmanı üzerinde durulmaktadır.

#### **3.2.1.2.1. İsrail’de Hukuk Sistemi ve Yargı Örgütünün Özellikleri**

Filistin, 1. Dünya Savaşı sonuna kadar dört yüzyıl boyunca, 1517–1917 yılları arasında, Osmanlı Devleti’nin bir parçasıdır, bu nedenle özellikle İslam hukuku kuralları etkin bir şekilde uygulanmıştır. “Mecelle”, “Osmanlı Medeni Usul Kanunu” ve “Osmanlı Gayrimenkul Kanunu” uygulanan Osmanlı yasalarından bazılarıdır (Tamir, 2019). Osmanlı devleti, on dokuzuncu yüzyıldan itibaren Avrupa hukukundan (Fransız, İsviçre, Avusturya) etkilenerek Müslüman olmayan topluluklara bazı dini özerklikler tanımış ve kişisel statülerle ilgili konularda kendi mahkemelerine ve kendi yasalarına tabi olma hakkını vermiştir. Savaş sonrası Filistin, 1917 yılında İngiliz mandası altına girmiş ve 1948 yılında İsrail’in bağımsızlığını ilan etmesine kadar bu durum devam etmiştir. Bu süreç içinde İngiliz hukuk sisteminin etkileri görülmeye başlanmıştır. Yasal düzenlemeler yapılırken İngiliz yasalarından ve ortak hukuk ilkelerinden faydalanılmıştır. (Barak, 2000: 1). İngiliz Kraliyetinin, 1922 yılında yayınladığı bir Konsey Kararı ile iç hukuktaki boşlukların İngiliz hukukunun özümsemesiyle doldurulacağı belirtilmiştir. Bu karar 1980 yılında iptal edilmesine karşın derin etkiler bırakarak İsrail hukuk sisteminin temellerinin Anglo- Sakson hukukuna dayanmasında etkili olmuştur (Tamir, 2019).

İsrail hukuk sistemi bazı özellikleri sebebiyle birçok demokratik hukuk sisteminden farklılıklar göstermektedir. İlk olarak İsrail hukuk sistemine temel teşkil edecek bir yazılı anayasa bulunmamaktadır. İsrail devleti kurulurken kabul edilen “Bağımsızlık Bildirgesi”, her ne kadar demokratik bir devlet olarak din, ırk veya cinsiyete bakılmaksızın tüm vatandaşlara sosyal ve siyasi hakların tam eşitliğini ve din, dil, eğitim ve kültür özgürlüğü tanıyan bir belge olsa da bir anayasa niteliği taşımamaktadır. Bağımsızlık Bildirgesi ile yazılı bir anayasa yapma yetkisi kurucu meclis sıfatıyla İsrail Parlamentosu’na (Knesset) verilmiştir. Ancak Parlamento tarafından yazılı bir anayasa

yapmamış bunun yerine her biri bir “Temel Kanun” biçiminde bir dizi münferit yasa çıkarılmıştır. Bugüne kadar, esas olarak devletin ve insan haklarının kurumsal yönlerini ele alan on üç Temel Kanun çıkarılmıştır (Tamir, 2019).

Anglo-Sakson hukuku kaynaklı olmasına rağmen İsrail hukukunda jüri sistemi bulunmamaktadır. Bunun gerekçesi olarak jüri üyeleri ile davanın tarafları arasında bir yakınlık olmaması şartının kolay olmadığı ve tarafsız bir jüri oluşturulmasının sağlanamayacak olması ayrıca bu sağlansa bile jürinin oybirliği ile karar alabilmesinin neredeyse imkânsız olması gösterilmektedir (Straschnov, 1999: 528).

İsrail hukuk sisteminin farklı özelliklerinden biri de Osmanlı Devleti zamanından kalan bir uygulamanın devam ettirilmesi olarak, dini hukuk kurallarının hukuk sistemi içinde tanınmış olmasıdır. İsrail’in hukuk sistemi batı hukuk kültürünün bir parçası olarak hukukun üstünlüğüne tabidir ve temel yaklaşım liberal ve sekülerdir. İsrail’in nüfusu, tarihini yansıtan sebeplerle heterojen bir yapıya sahiptir. Nüfusunun çoğunu Yahudiler oluşturmakla beraber Hıristiyan, Müslüman azınlık ve daha küçük bir azınlık olarak Dürziler de bulunmaktadır. Yahudi nüfusu, dünyanın birçok yerinden gelen göçmenlerden oluşan çok kültürlü bir yapıdır. Yahudiler arasında da seküler ve çeşitli dini gruplar yer almaktadır. Tarihsel sebepler ve nüfus yapısı gibi etkenler gereğince kapsamı yasalarla belirlenmiş olarak dini hukukun tanındığı görülmektedir. Ancak Dini mahkemeler münhasıran aile hukuku davalarında yetkili kılınmıştır (Colby, 2014: 127).

İsrail’de yargıçlar, “Temel Kanun: Yargı” (Basic Law: The Judiciary) 4/b maddesinde (knesset.gov.il, 2021) düzenlenmiş olan “Yargı Atamaları Kurulu” (The Judges Appointments Committee) tarafından seçilir ve terfi işlemleri yapılır. Bu Kurulun başkanı Adalet Bakanı olup kurul, dokuz üyeden oluşmaktadır. Kurulun üç üyesi Yüksek Mahkeme yargıcı, iki üyesi bakan, iki üyesi parlamento (Knesset) üyesi ve iki üyesi İsrail Barosu’na kayıtlı avukatlardır. Kurul tarafından aday gösterilenleri devlet başkanı resmi olarak yargıç olarak atamaktadır. Tüm İsraili yargıçlar profesyonel olduğundan, yargıç olarak atanmak için bir avukatlık ruhsatına sahip olmak gerekmektedir (Tamir, 2019).

İsrail yargı sistemi, İngiliz yargı sistemine benzer şekilde yapılanmıştır. Mahkemeler, Genel Mahkemeler (General Law Courts) ve İhtisas Mahkemeleri’nden (Specialized Courts) oluşmaktadır. Genel Mahkemeler kendi içinde bir hiyerarşiye sahip üç mahkemeden oluşmaktadır: “Yüksek Mahkeme” (The Supreme Court), “Bölge Mahkemeleri” (District Courts) ve “Sulh Mahkemeleri” (Magistrate’s Courts). İhtisas

mahkemeleri ise sınırlı yargı yetkisine sahip mahkemelerdir. Bu mahkemeler; “Dini Mahkemeler” (Religious Courts), “İş Mahkemeleri” (Labor Courts) ve “Askeri Mahkemeler” (Military Courts) ve olmak üzere üç tanedir (Tamir, 2019).

*Yüksek Mahkeme (The Supreme Court)*, ülkenin yargı sisteminin tepesindeki en yüksek mahkemedir. Mahkeme on beş üyeden oluşmaktadır. Yüksek Mahkeme'nin iki temel görevi bulunmaktadır. Birincisi; bir temyiz mahkemesi (Appellate Court) olarak alt derece hukuk ve ceza mahkemelerinin ve ayrıca tüm ihtisas mahkemelerinin kararlarını incelemektir. İkinci görevi ise, “Yüksek Adalet Divanı” (“High Court of Justice”, “Bagatz”) sıfatıyla çeşitli devlet kurumlarına ve kamu görevini yerine getiren diğer organlara karşı kişiler tarafından açılan davalara bir ilk derece mahkemesi olarak bakmaktır. Bu davaların konusu, insan hakları, din ve devlet, cinsiyet, azınlık ilişkileri, Filistinliler ile Yahudiye ve Samiriye'deki İsraililer arasındaki ilişkilerden kaynaklanan sorunlar, resmi atamalar, mülkiyet hakkı gibi konulardan kaynaklanan uyuşmazlıklardır. Yüksek Mahkeme'nin kararları kesin olup alt derece mahkemeleri ve kişileri bağlamaktadır (“*The Judicial System*” 2016: 5).

*Bölge Mahkemeleri (District Courts)*, ara derece mahkemeleridir. Başka bir mahkemenin yargı yetkisine girmeyen davaları inceleme yetkisine sahiptirler. Bu mahkemeler, Sulh Mahkemelerinin kararlarına karşı yapılan itiraz başvurularını incelerler. İsrail'in coğrafi konuma göre dağılmış altı tane Bölge Mahkemesi (Kuzey Bölgesi, Hayfa Bölgesi, Tel Aviv Bölgesi, Kudüs Bölgesi, Güney Bölgesi ve Merkez Bölgesi) vardır (“*The Judicial System*” 2016: 5).

*Sulh Mahkemeleri (Magistrate's Courts)*, ilk derece mahkemeleri olup hukuk davaları ile ceza davalarına bakmaktadır. İş yoğunluğuna göre ihtiyaç olan yerlerde kurulmuş otuz bir tane Sulh Mahkemesi bulunmaktadır. Sulh Mahkemeleri, Trafik Mahkemeleri, Aile Mahkemeleri, Küçük Alacaklar Mahkemeleri ve Belediye Mahkemeleri gibi belirli dava türlerini inceleyen mahkemeleri içermektedir (“*The Judicial System*” 2016: 6).

*Dini Mahkemeler (Religious Courts)*, İsrail hukuk sisteminin farklı bir yönünü göstermektedir. Din hukuku, hukuk sisteminde önemli bir rol oynamakta olup bir ihtisas mahkemesi türü olarak dini mahkemelerin aile hukuku üzerinde münhasır yargı yetkisi vardır. İsrail dini mahkemeleri, on dokuzuncu yüzyılda Osmanlı idaresi zamanında uygulanmaya başlamış ve İngiliz Mandası sırasında da resmi olarak tanınmıştır. İsrail'in

kurulmasından sonra, dini mahkemeler aile hukuku üzerindeki yetkisini korumaya devam etmiştir. İsrail parlamentosu Knesset, Yahudi, İslam, Bahai, Dürzi ve Hristiyan dini gibi birçok dini topluluğu tanımaktadır. Müslüman dini mahkemeleri (Sha'aria yani Şeriat Mahkemeleri) evlilik, boşanma, miras, velayet ve dini kimlikle ilgili yargı yetkisine sahiptirler (Colby, 2014: 127-128). Müslüman mahkemeleri, şeriat kanunlarını uygulayarak karar vermektedir. İsraili Müslümanların kişisel statü sorunları konusunda, Yahudilerin kişisel statü sorunları konusunda yetkili Rabbinik mahkemelerinin (Haham mahkemeleri) sahip olduğundan daha geniş yargı yetkisine sahiptir (Edelman, 1994: 77). Bunlar dışında da her dinin kendi mahkemesi vardır. Dürzi Mahkemeleri ve çeşitli Hristiyan topluluklarına kendi dini mahkemeleri tarafından hizmet verilmektedir ("The Judicial System," 2016: 6). Laik ve dini mahkemelerin aynı anda yargı yetkisine sahip olduğu davalarda davacı, mahkemeyi seçerek, din veya devlet hukukunun uygulanıp uygulanmayacağını belirler (Tamir, 2019).

*İş Mahkemeleri (Israeli Labour Courts)*, İş Mahkemeleri, Bölgesel İş Mahkemeleri ve Ulusal İş Mahkemesi olarak iki dereceli bir mahkemedir. Bölgesel İş Mahkemeleri ilk derece mahkemeleri olup kararlarına karşı Ulusal İş Mahkemesine itiraz edilebilmektedir. Bölgesel İş Mahkemeleri, iş sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıklara, işçi sendikası veya işveren örgütü arasındaki iş ilişkileri ile ilgili konulardan doğan davalara ve toplu sözleşmenin tarafları arasındaki uygulama, yorumlama veya ihlalle ilgili anlaşmazlıklara bakmakla görevlidir. Ayrıca yasalarda belirtilen suçları yargılama yetkisine sahiptir. Yalnızca bu konulardaki kararlar doğrudan Yüksek Mahkeme'ye temyiz edilebilmektedir. Bölge İş Mahkemeleri, bir yargıç ve iki kamu temsilcisinden (bir işçi temsilcisi ve bir işveren temsilcisi) oluşan, Ulusal İş Mahkemesi ise, duruma göre üç, beş veya yedi kişiden oluşan heyetler halinde karar verirler (Colby, 2014: 128). Bölgesel İş Mahkemeleri (Kudüs, Tel Aviv-Jaffa, Hayfa, Nasıra ve Beer Sheva) beş bölgede, Ulusal İş Mahkemesi ise Kudüs'te kurulmuştur ("The Judicial System," 2016: 9).

Askeri Mahkemeler (Military Courts), "Askeri Yargı Yasası" ile kurulmuş olup zorunlu ve kariyer hizmetindeki askerleri, belirli sınırlamalarla ordunun sivil çalışanlarını ve kanunla tanımlanan diğer kişileri yargılama yetkisine sahiptir. Askeri Mahkemeler ve Askeri Temyiz Mahkemesi (Military Appellate Court) olarak iki dereceli bir yapıya sahiptir. Alt derece Askeri Mahkemeler üç adli bölgede (Hayfa'daki Kuzey Bölgesi Askeri Mahkemesi, Castina Kavşağı'ndaki Güney Bölge Askeri Mahkemesi ve Merkez

Bölge Askeri Mahkemesi) faaliyet göstermektedir. (“*The Judicial System,*” 2016: 9).

### **3.2.1.2.2. Yargıçlara Karşı Kamu Şikâyetleri Ombudsmanı (İsrail Yargı Ombudsmanı)**

İsrail’de Yargı Ombudsmanlığı, 2002 yılında kabul edilen 5762 sayılı Yargıç Şikâyetleri Ombudsman Yasası (“*Ombudsman For Complaints Against Judges Law*”) yasası ile kurulmuş olup 1 Ekim 2003 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır. Ombudsmanlık Bürosu kurulmadan önce, İsrail’de yargıçların, yargılamaları ele almaları da dâhil adli davranış ve idari görevlerini yerine getirirken davranışlarını gözden geçirecek ve denetleyecek özel harici bir yasal organ bulunmamaktadır. Bazı kuruluşlar tarafından çeşitli yollarla (1992 Yargı Etiği Kurallarında belirtilen direktifler, Disiplin Mahkemesinde yapılan disiplin soruşturmaları, Yüksek Mahkeme’nin içtihatları ve Adli Etik Kurul kararları), bazıları gayri resmi veya yargı sisteminin bir parçası olarak tesadüfi ve kurumsallaşmamış bir denetim söz konusuydu (Strasberg-Cohen, 2005: 2-3).

İsrail Parlamentosu Knesset, yargı ombudsmanlığı hakkında yasal düzenleme yaparken, “yargının bağımsızlığı” ve “yargının hesap verebilirliği” ilkelerinin her ikisini birleştiren bir yaklaşımı benimsemeye çalışmıştır. Yasa, yargıçların harici yani yargı sisteminin kendisi dışında bir organ tarafından denetlenmesi gerekliliği üzerine çıkarılmıştır. Yasanın gerekçesinde, bu denetimin, yargı bağımsızlığı ilkesini koruyarak ve zedelemeyerek gereken özel bir hassasiyet ve sorumlulukla gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Yasanın amacı, bir yargıcın (haham mahkemesi yargıcı veya şeriat mahkemesinde Kadı da olabilir) bir eylemi veya ihmali nedeniyle zarar gördüğünü düşünen herkese, şikâyetlerini yapabilecekleri bir adres sağlamak olarak ifade edilmiştir. Ombudsman varlığı, yargı sisteminin ve bir yetkili olarak bir yargıcın hukukun üstünde olmadığından belirlenmesi açısından da önemli bulunmuştur (Strasberg-Cohen, 2005: 18).

#### **3.2.1.2.2.1. Atanması ve Örgütsel Yapısı**

İsrail Yargı Ombudsmanı, 5762 sayılı Yargıç Şikâyetleri Ombudsman Yasasının 3. maddesine (theioi.org, 2021) göre; yüksek mahkeme yargıcı olma niteliklerini sahip kişiler arasından Adalet Bakanı ve Yüksek Mahkeme Başkanının tavsiyesi ile “*Ombudsman Atamaları Kurulu*” (The Ombudsman Appointments Committee) tarafından atanmaktadır. Kurul, tavsiyeyi kabul etme veya reddetme yetkisine sahiptir. Birden fazla adayın önerilmesi halinde, adaylardan herhangi birini atayabileceği gibi

tavsiyeyi reddedebilir. “Temel Kanun: Yargı” (Basic Law: The Judiciary) 4/b maddesinde düzenlenmiş olan “*Yargı Atamaları Kurulu*” (The Judges Appointments Committee) aynı zamanda “Ombudsman Atamaları Kurulu” olarak da görev yapmaktadır.

Yargıç Şikâyetleri Ombudsman Yasası ile Yargı Ombudsmanının görev süresi beş yıl olarak belirlenmiştir. Yasaya göre, yeni atanacak ombudsmanın, görevdeki ombudsmanın görev süresi sona ermeden en erken doksan gün ve en geç otuz gün önce atanması gerekmektedir. Ombudsmanın görev süresi sona ermeden görevden ayrılması halinde ise görevden ayrıldığı tarihten itibaren kırk beş gün içinde yeni bir ombudsmanın atanması yapılmaktadır. Ombudsman atanmaları resmî gazetede yayınlanmaktadır.

Yasa, Ombudsman’ın görevlerini geçici olarak yerine getirmesi mümkün olmadığı hallerde, Adalet Bakanının, Yüksek Mahkeme Başkanının onayı ile en fazla altı aylık bir süre için veya Ombudsman görevini yerine getirene kadar görev yapmak üzere vekil bir Ombudsman atayabilmesine olanak sağlamıştır.

Yargıç Şikâyetleri Ombudsman Yasası 7. maddesine göre Ombudsmanın görevi belirli durumlarda sona ermektedir. Buna göre; görev süresinin sona ermesi, Ombudsman’ın ölümü veya istifa etmesi, görevden alınması, ombudsman vekili tarafından ombudsmanlık görevlerinin yerine getirildiği hallerde altı aylık görev süresinin sona ermesi hallerinde ombudsmanın görevi sona ermektedir.

Ayrıca Ombudsman Atamaları Kurulu tarafından ombudsmanın görevden alınması mümkündür. Kurul, kendi inisiyatifiyle ya da Adalet Bakanı veya Yüksek Mahkeme Başkanının inisiyatifiyle, Ombudsman’ı en az altı kurul üyesinin aldığı bir kararla görevinden alma yetkisine sahiptir. Eğer Ombudsman, İsrail Devleti’nin yahudi ve demokratik bir devlet olarak varlığının reddi, ırkçılığa teşvik, İsrail Devleti’ne karşı düşman bir devlet veya terör örgütü tarafından silahlı mücadeleye destek suçları (knesset.gov.il, 2021) dışında bir cezai suçtan hüküm giymişse veya statüsüne uygun olmayan bir şekilde hareket ediyorsa ya da görevlerini gerektiği gibi yerine getirmiyorsa Ombudsman Atamaları Kurulu, Ombudsmanın savunmasını alarak görevinden alabilmektir.

Bazı hallerde Ombudsmanın, Ombudsman Atama Komitesi tarafından görevden uzaklaştırılması da mümkündür. Bu durum, Knesset Kanunu’nun 7 (a) maddesi 2. fıkrasında belirtilen suçlar nedeniyle Ombudsman hakkında Başsavcı tarafından

iddianame hazırlanıp mahkemeye sunulması halinde mümkün olabilmektedir. Ombudsman Atama Komitesi, Knesset Kanunu'nun 7 (a) maddesi 2. fıkrasında tanımlandığı gibi cezai kovuşturmayaya yol açabilecek bir soruşturma halinde çoğunluk kararı ile Ombudsmanı görevden uzaklaştırma yetkisine sahiptir. Görevden uzaklaştırma süresi boyunca Ombudsman vekili tarafından ombudsmanın görevleri yerine getirilmektedir.

Yargıç Şikâyetleri Ombudsman Yasası, Ombudsmanın ve Ombudsmanlık Kurumu personelinin belirli faaliyetlerde bulunmalarını yasaklamıştır. Bu düzenleme Ombudsmanın bağımsız ve tarafsızlığını sağlamak açısından önemli görülebilir. Kanununun 10. ve 11. maddeleri gereğince, Ombudsmanın görev süresi bittikten sonra yargıç olarak atanması, Ombudsman ve kurum çalışanlarının herhangi bir meslekte doğrudan veya dolaylı olarak çalışması, milletvekilliğine aday olması, hükümet veya herhangi bir yerel yönetim, herhangi bir siyasi parti organı veya bunların herhangi birine üyelik için aday olması, bir şirkette yönetim kurulu üyeliği yapması yasaklanmıştır.

Ombudsmanlık Kurumu çalışanları memur statüsündedir. Ombudsman, gerekli gördüğü hallerde kurum çalışanı olmayan kişilerden yardım alma yetkisine sahiptir. Örneğin; bir yargıç hakkındaki şikâyeti araştırırken, o yargıcın görev yaptığı mahkeme sistemi hakkında uzman kişilerden yardım alabilmektedir.

### **3.2.1.2.2.2. Hukuki Statüsü, Görev Alanı ve Yetkileri**

Yargıç Şikâyetleri Ombudsman Yasası hükümlerine göre, yargılamaların nasıl yürütüldüğü de dâhil olmak üzere yargıçların görevlerini yerine getirirken davranışlarına karşı kişiler tarafından yapılan şikâyetleri soruşturmak için Ombudsmanlık Kurumu kurulmuş ve kurumun başında Yargı Ombudsmanı bulunmaktadır.

Ombudsman Kurumunun bütçesi, yasanın 29. maddesi gereğince, Adalet Bakanlığı ve Ombudsman ile birlikte oluşturulmakta ve bakanlık bütçesi içinde ayrı bir faaliyet alanı olarak Yıllık Bütçe Kanununda yer almaktadır. Her ne kadar bütçe bakımından bakanlığa bağlı olsa da Ombudsman tamamen bağımsızdır ve faaliyetlerine ve kararlarına yargının ve yürütmenin müdahalesi mümkün değildir. Bu husus özellikle yasanın 27. maddesinde açıkça "*Ombudsman ve Ombudsman Kurumu çalışanları, görevlerini bu Kanuna uygun olarak yerine getirirken kanun dışında hiçbir otoriteye tabi değildir*" ifadesi ile belirtilmektedir. Ayrıca yasanın 25. maddesinde Ombudsmanın maaşı ve özlük hakları bakımından, Yüksek Mahkeme Başkanı ile aynı haklara sahip olduğunun

belirtilmesi ombudsmannın yargı ve yürütme gözündeki statüsünün ve bağımsızlığının sağlanması bakımından önemlidir.

Yargı Ombudsmanlığı ile yargının eylemleri ve idaresi ile ilgili şikâyetlerin soruşturulmasında kalıcı, bağımsız, tarafsız ve yargı harici bir kurum yaratılarak şikâyetlerin profesyonel ve standart olarak ele alınmasını sağlamak hedeflenmiştir (Strasberg-Cohen, 2005: 21). Yargının bağımsızlığı ilkesini zedelemeyen yargının idaresinden ve yargıç davranışlarından kaynaklanan sorunların giderilmesini sağlayarak yargı hizmetinin iyileştirilmesine yardımcı olmaktadır (Strasberg-Cohen, 2005: 25).

Yargı Ombudsmanının görev alanına giren şikâyetler belirli ana başlıklar altında gruplandırılmaktadır. Bu başlıklar şöyledir;

- Yargıcın davranışlarından kaynaklanan şikâyetler,
- Yargıcın, uzlaşmaları için taraflara baskı yapmasından doğan şikâyetler,
- Yargıcın, mahkeme kararlarında gereksiz yere saldırgan ifadeler kullanılması sebebiyle yapılan şikâyetler,
- Yargıcın mahkeme dışında diğer bir ifadeyle kürsü dışında uygunsuz davranışlarından doğan şikâyetler,
- Yargılamaların makul olmayan şekilde uzatılması nedeniyle yapılan şikâyetler,
- Kararların verilmesinde ve yazılmasında aşırı gecikmelerden kaynaklanan şikâyetler,
- Doğal adalet kurallarının ihlalden kaynaklanan şikâyetler,
- Yargı yönetimindeki kusurlardan doğan şikâyetler,
- Dava dosyasının uygunsuz yönetiminden kaynaklanan şikâyetler (Annual Report, 2006: 1-5).

*Yargıcın davranışlarından kaynaklanan şikâyetler:* Yargıcın, mahkeme salonundaki uygunsuz davranışları bu kategoriye girmektedir. Avukatlara ve taraflara karşı sabırsız olmak, görgü kurallarına uygun davranmamak, saldırgan dil kullanımı, mahkeme salonunda meydana gelen olaylar üzerinde kontrolün kaybedilmesi, tarafsızlığın kaybedilmesi (Annual Report, 2006:1), gereksiz yere sesini yükseltmesi, tarafları aşağılama, gergin bir atmosfer yaratma (Annual Report, 2019: 15) gibi davranışlarından kaynaklanan şikâyetlerdir.

Ombudsman, bir Aile Mahkemesi yargıcının davranışlarından kaynaklanan bir şikâyet hakkında verdiği kararda, kekemelik sorunu olan şikâyetçiyi, duruşma sırasında



yeterli konuşma hakkı tanınmamış olmasından dolayı yaptığı şikâyeti hakkında haklı bulmuştur. Yargıç, kekemeliğin kaynağıyla ilişki kurma ve açıklama fırsatı vermek yerine, tek kelime söylemesine izin vermemiş olmasını taraflara karşı sabırsız olmak ve görgü kurallarına uygun davranmamak olarak değerlendirmiştir (Annual Report 2018).

*Yargıcın, uzlaşmaları için taraflara baskı yapmasından doğan şikâyetler:* Bu kategori, yargıçların tarafları uzlaşmaya zorladığı ve uzlaşma kararını kabul ettiği davalarla ilgili şikâyetleri kapsamaktadır. Ombudsman, bir İş Mahkemesinin uzlaşma kararı verdiği bir dava ile ilgili yapılan şikâyet üzerine verdiği kararda (25/2020 sayılı karar); İş Mahkemesinde yapılan ön duruşmada yargıcın, tarafların uzlaşmasına yönelik baskı kullandığını ileri sürerek yapılan şikâyeti haklı bulmuştur. Ombudsman kararında, uzlaşma önerisi kararının bir oldubitti hissini yaratmaması gerektiğini ve yargıçtan tarafların hukuki durumu anlayabileceği en iyi şekilde gerçeğe uygun bir şekilde yansıtmasının beklendiğini belirterek şikâyeti kabul etmiştir (25/2020 sayılı İsrail Yargı Ombudsmanlığı Kararı, 2021).

*Yargıcın, mahkeme kararlarında gereksiz yere saldırgan ifadeler kullanılması sebebiyle yapılan şikâyetler:* Bu kategori, mahkeme kararlarında kullanılan uygunsuz, istisnai veya saldırgan dili konu edinen şikâyetleri içermektedir. Bu şikâyetler, Ombudsmanın yargı yetkisi dışında bırakılan ve mahkeme kararlarının asli içeriğiyle yani esasıyla ilgili olmayan yalnızca kullanılan dille (gerçek ifade ve ifade tarzı) ilgili olan şikâyetlerdir (Annual Report, 2007: 3).

Ombudsman, bu tür şikâyetlerle ilgili verdiği bir kararda (583/06 sayılı karar); bir yargıcın verdiği kararda, babasının işlediği cinsel suç mağduru kızın davranışını tartışarak, kızın babasının davranışlarından zevk almasının ve bu nedenle onu engellememesinin ve yıllarca şikâyet etmemesini yazmış olmasını, gereksiz yere saldırgan ifadeler kullanılması kategorisinde değerlendirmiştir. Ombudsman kararında, mağduru rencide etme niyeti olmasa bile bu ifadelerin, aşağılayıcı olarak yorumlanabileceğini ve cinsel suç mağdurlarının şikâyette bulunmasını ve mahkemeye ifade vermesini engelleme potansiyeline sahip olduğunu belirterek açıklamayı uygunsuz bulduğunu belirtmiş ve şikâyeti kabul etmiştir. Ayrıca Ombudsman, mahkeme heyetindeki diğer yargıçların da bu açıklamadan hoşnutsuzluğunu ifade etmemelerini de göz önüne alarak üç yargıcın her birinin Yüksek Mahkeme Başkanı tarafından kınama cezasına çarptırılmasını tavsiye etmiştir (Annual Report, 2006: 2).

*Yargıcın mahkeme dışında diğer bir ifadeyle kürsü dışında uygunsuz davranışlarından doğan şikâyetler:* Bu şikâyetler, yargıcın mahkeme dışındaki davranışlarıyla ilgilidir. Ombudsman bu konuda verdiği bir kararında (604/07 sayılı karar), bir yargıcın, bir polis memuru ile telefonla konuşurken, tanıdığı yabancı bir işçi lehine hareket ettiği iddialarını değerlendirmiştir. Yargıç, memurun, başka bir yargıç tarafından verilen bir mahkeme kararını ihlal ettiğini iddia etmiş, memur ise, polisin veri tabanında verilen bilgilere dayanarak görevini yerine getirdiğine ve yargıcın müdahalesinin onu yapmaktan alıkoyduğunu ifade etmiştir. Ombudsman'ın soruşturması sonucunda, bahsedilen konuşmanın kısa ve çok gergin olduğu ve içeriğinin ilgili taraflarca farklı şekilde anlaşıldığı sonucuna varmıştır. Ombudsmanın kararı, memurun, yargıcın sözünü kabul etmesi gerektiği belirtilerek, bir yargıcın diğer yasal makamlar hakkında kızgın yanıtlara veya eleştirel açıklamalara sürüklenmekten kaçınmak için bu tür telefon görüşmelerine karışmaması şeklinde bir tavsiye kararı olmuştur. Yargıçların etik kuralları gereğince, bir yargıcın unvanının kullanımının “ayrıcalıklı statü elde etmeye yönelik uygunsuz bir girişim” olarak görünmesi muhtemel olduğu durumlarda, kendi veya başka bir kişinin menfaatini artırmak için statüsünü kullanmaktan kaçınması gerektiğini belirtmiştir. Yargıcın, görevini yerine getirdiğine inanan bir polis memuru ile öfkeyle tartışırken unvanını ve statüsünü kullanmaktan kaçınması gerektiğini belirterek şikâyeti kabul etmiştir (Annual Report, 2006: 3).

*Yargılamaların makul olmayan şekilde uzatılması nedeniyle yapılan şikâyetler:* Bu kategori, yargılama işlemlerinin süresine ilişkin şikâyetleri kapsamaktadır. Yargılama işlemlerinin aşırı uzun sürmesi, hukukun usul ekonomisi ilkesini (yargılamanın hızlı, düzenli ve tutumlu yürütülmesi) ihlal eder ve tarafların ve kamuoyunun davanın makul bir süre içinde sona erdirilmesindeki menfaatleriyle çelişir. Gecikmenin nedenleri arasında yapılan dava sayısının fazla olması, aşırı sayıda mahkeme öncesi işlemler, yargı personelindeki değişiklikler, zaman sınırlamalarına uymayan taraflara karşı gerekli tedbirlerin alınmaması gibi durumlar yer almaktadır (Annual Report, 2006: 3).

*Kararların verilmesinde ve yazılmasında aşırı gecikmelerden kaynaklanan şikâyetler:* Bu kategoride, mahkeme kararlarının verilmesinde aşırı ertelemelere ilişkin şikâyetler ele alınmaktadır. Ombudsman bu tür şikâyetlerle ilgili verdiği kararlarında, kararların verilmesinde ve yazılmasında aşırı gecikmelerin, tarafların yargılamayı makul bir süre içinde tamamlanma hakkının ihlal edildiğini ve halkın adil ve verimli

yargılamalara olan güvenini zayıflattığını ifade etmektedir. Ombudsman, 862/2019 sayılı kararında; yargıcın, davada tarafların son savunmalarının sunulmasının üzerinden yaklaşık iki buçuk yıl geçmesine rağmen hüküm vermemesini bu kapsamda görerek şikâyeti kabul etmiştir (862/2019 sayılı İsrail Yargı Ombudsmanlığı Kararı, 2021).

*Doğal adalet kurallarının ihlalden kaynaklanan şikâyetler:* Bu kategori, çıkar çatışmalarını, dinlenilme hakkının ihlalini ve taraf tutmayla ilgili kusurlar ve benzeri şikâyetleri içermektedir. Bu kategoride yapılan bir başvuruda şikâyetçi, yargıcın, savcılar ve trafik mahkemesinde davalının avukatı ile birkaç kez telefonda görüştüğünü iddia etmiştir. Şikâyetin soruşturulması sırasında, yargıcın, savcıyı ve sanıkların beraatını bildirmek için sanıkların avukatlarını aradığı tespit edilmiştir. Ombudsman, 2006/1104 sayılı kararında bir yargıcın, taraflara veya avukatına telefonla doğrudan ulaşmasının uygunsuz olduğuna karar vermiştir. Kararda, mahkeme tarafından yapılacak her teknik veya idari açıklamanın, mahkemenin idari personeli tarafından yapılması gerektiği belirtilmiştir. Ombudsman, planlanan karar duruşmasından önce sanığın beraatının taraflara telefonla bildirilmesinin hukuka uygun bulunmadığını kaydetmiştir. Ayrıca mahkemenin esas hakkındaki kararlarını mahkeme salonunda açıklaması ve taraflara bildirmesi gerektiği de ifade edilmiştir. Ombudsman, bir yargıç tarafından taraflarla yapılan telefon görüşmelerini, yanlış anlamalara, şüphelere ve hatta tarafsızlık kaybı izlenimine neden olabileceği için yargıç statüsüne aykırı görmekte ve yargı sisteminin imajına zarar verebileceğini belirtmektedir (Annual Report, 2007: 5).

*Yargı yönetimindeki kusurlardan şikâyetler:* Bu kategori, adli kararlara ulaşma şeklindeki sorunları mesela yargıçların duruşmalar sırasında değiştirilmesine ilişkin şikâyetler ve vekâletname düzenlenirken kullanılan form kusurlarından doğan şikâyetler gibi hususları içermektedir. Bu kapsamda yapılan bir başvuruda, şikâyetçi, mahkemenin, gerekli ayrıntıları içermeyen eksik bir arama emri çıkardığından ve bu emrin polis tarafından ebeveynlerinin evine girmek için kullanıldığından şikâyetçi olmuş ve Ombudsman şikâyeti 2006/ 1093 sayılı kararı ile şikâyeti kabul etmiştir (Annual Report, 2006: 4).

Aşağıdaki tabloda İsrail Yargı Ombudsmanı Kurumuna 2013-2020 yılları arasında yapılan başvuruların sebeplerine ait sayısal veriler yer almaktadır.

**Tablo 3.2.** 2013-2020 yılları arasında İsrail Yargı Ombudsmanı Kurumuna Yapılan Başvuruların Sebeplerine Dağılımı

Başvurunun Sebebi	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Yargılamanın Uzatılması ve Kararların Geç Yazılması	% 46	% 42	% 35	% 25	% 37	% 29	% 38	%20
Uygunsuz Davranışlar	% 21	% 27	% 22	% 24	% 15	%29	%21	%33
Adalet Yönetiminde Kusurlar	% 25	% 24	% 23	% 38	% 39	%27	%26	%30
Doğal Adalet İlkelerinin İhlali	% 8	% 7	% 20	% 13	% 9	%15	%15	%17

**Kaynak:** 2015 ve 2020 yılı İsrail Yargı Ombudsmanı Kurumu Yıllık raporları incelenerek araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

Tablo incelendiğinde (Tablo 3.2) İsrail Yargı Ombudsmanına yapılan başvurular, en fazla, yargılama sürelerinin uzun olması ve mahkemelerin karar ve hükümlerini yazmada gecikmesinden kaynaklı olarak yapılmaktadır. Daha sonra ise adalet yönetiminde kusurlardan kaynaklanan şikâyetler sebebiyle başvuru yapıldığı görülmektedir.

Yargı Ombudsmanı bir temyiz mahkemesi gibi görev yapmamaktadır, yargı kararlarının esaslarını inceleme yetkisine sahip değildir ve yargı kararlarına müdahale etme veya bunları değiştirme yetkisi yoktur. Ayrıca Ombudsmanın, bir yargı görevinden alma yetkisi de bulunmamaktadır.

Ombudsmanın yetki alanına girmeyen ve hakkında soruşturma yapamayacağı konular bulunmaktadır. Yargıç Şikâyetleri Ombudsman Yasasının 17. maddesinde belirtilen aşağıdaki şikâyetleri soruşturamamaktadır:

- Yargıcın davayı yönetme şekli veya davranışlarıyla ilgili olmayan şikâyetler,
- İlk bakışta önemsiz konuları içerdiği anlaşılan bir şikâyetler,
- Davanın esasına ilişkin ve kanıtı dayalı konulara ilişkin şikâyetler,
- Temyize tabi olan bir konu ile ilgili şikâyetler,
- Yargıcın, yargılamanın yürütülmesinde gerçek bir önyargı olasılığı oluşturan koşullar nedeniyle davadan çekilmesi gerektiği iddiasını içeren şikâyetler,
- Polis soruşturmasına konu olan veya hakkında Adli Disiplin Mahkemesine

şikâyette bulunulmuş bir konuyla ilgili şikâyetler.

Bunlar dışında Yargı Ombudsmanının bazı şikâyetleri soruşturması belirli özel sebeplerin varlığı halinde mümkün olabilmektedir. Yargıç Şikâyetleri Ombudsman Yasasının 18. maddesinde belirtilen ve soruşturulması için özel bir sebep gerektiren şikâyetler şunlardır:

- Şikâyetin dayandığı eylem tarihinden veya şikâyet sahibince şikâyetin sebebinin öğrenildiği günden veya şikâyette atıfta bulunulan yargılamanın konusu ile ilgili mahkemenin kararının verildiği tarihten bir yıl sonra yapılan şikâyetler,

- İtiraz edilebilecek bir karara konu olan ve soruşturulamayacak şikâyetler arasında yer almayan bir konuya ilişkin şikâyetler.

Ombudsmanlık Kurumu tarafından yürütülen tüm soruşturmalar gizlidir (justice.gov.il, 2021). Yargıç Şikâyetleri Ombudsman Yasasının 13. maddesi gereğince, Ombudsman, Ombudsmanlık Kurumu çalışanları ve Ombudsmanın çalışmalarına yardımcı olan kişiler, soruşturma sırasında elde ettikleri tüm bilgileri gizli tutmakla yükümlü kılınmışlar ve bu bilgileri kullanmaktan veya söz konusu bilgileri üçüncü bir şahsa ifşa etmekten kaçınmak zorundadırlar. Bu nedenle çalışanlar, işe alınmadan önce bir gizlilik sözleşmesi imzalamaktadırlar. Ancak Adalet Bakanı veya Yüksek Mahkeme Başkanı, soruşturma sırasında, Ombudsman tarafından sahip olunan her türlü materyalin veya bilginin bir örneğini alma hakkına sahiptir. Ombudsman soruşturmasını tamlandıktan sonra bir şikâyete ilişkin herhangi bir materyal veya bilgi hakkındaki gizlilik ortadan kalkmaktadır.

Ombudsman, her yıl Adalet Bakanına ve Yüksek Mahkeme Başkanına faaliyetleri hakkında bir yıllık rapor sunmaktadır. Raporda, şikâyetlerle ilgili yapılan soruşturmaların ayrıntılarına yer verilmektedir. Yapılan şikâyetlerin sayısı ve incelenen şikâyetlerin sayısı, haklı olduğu tespit edilen şikâyetlerin sayısı, şikâyetlerin reddedilmesinin nedenleri, şikâyetlerin ortalama ne kadar sürede soruşturulduğu, soruşturması henüz tamamlanmayan şikâyetlerin sayısı, şikâyet konusu olan sorunların türleri, sorunları düzeltmek ve ortadan kaldırmak için alınan önlemler, varsa ceza ve disiplin suçları şüphesi uyandıran şikâyet sayısı, bir hâkimin görevden alınması için Yargı Atamaları Kurulu, Adalet Bakanı veya Yüksek Mahkeme Başkanına sunulan tavsiye kararları raporda yer almaktadır. Adalet Bakanı, Ombudsmanın yıllık raporunu Knesset'te "Anayasa, Hukuk ve Adalet Komitesine" sunmaktadır. Ombudsman, Bakana ve Yüksek

Mahkeme Başkanına özel bir rapor da sunabilmektedir.

### **3.2.1.2.2.3. Ombudsmana Başvuru ve Başvuruların İncelenmesi**

İsrail Yargı Ombudsmanına başvuruların yapılma usulü ve başvuruların incelenmesi ile ilgili kurallar, Yargıç Şikâyetleri Ombudsman Yasası ve Yargıçlara Karşı Kamu Şikâyetleri Ombudsman Yönetmeliği'nde düzenlenmektedir.

Yargıç Şikâyetleri Ombudsman Yasası 14. maddesine göre, Yargı Ombudsmanına şikâyette bulunabilme hakkına sahip olanlar şunlardır:

- Bir yargıcın duruşmayı yürütme şekli de dâhil olmak üzere, görevlerini yerine getirirken davranışlarından dolayı mağdur olduğunu iddia eden herhangi bir kişi veya temsilcisi

- Yargıcın görev yaptığı mahkemede avukatlık stajı yapmakta olan ve stajın koşulları ve stajın idaresi nedeniyle mağdur olduğunu iddia eden stajyer avukat ve Staj Denetleme Komiseri

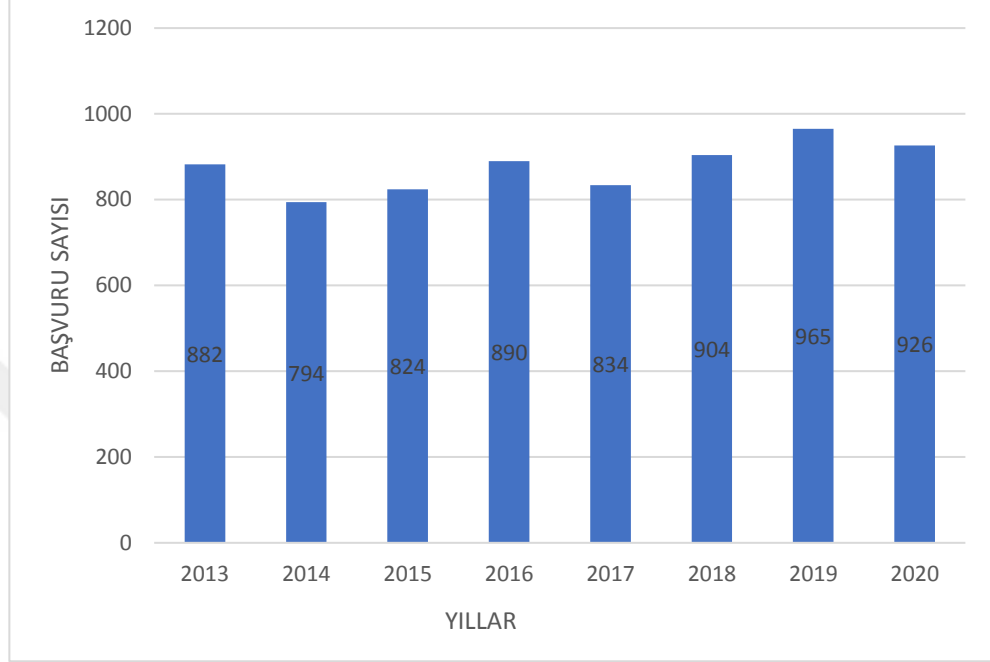
- Yüksek Mahkeme Başkanı veya Adalet Bakanı, Ombudsman'dan bir yargıcın görevlerini yerine getirirken davranışına ilişkin her türlü konuyu soruşturmasını isteme hakkına sahiptir.

Yargı ombudsmanına başvuru süreye tabidir. Şikâyetin dayandığı eylem tarihinden veya şikâyet sahibince şikâyetin sebebinin öğrenildiği günden veya şikâyette atıfta bulunulan soruşturmanın konusu ile ilgili mahkemenin kararının verildiği tarihten bir yıl içinde başvurunun yapılması gerekmektedir. Yargı ombudsmanına başvurular herhangi bir harca veya ücrete tabi değildir. Şikâyetçi şahsen, ombudsman kurumu tarafından hazırlanmış matbu şikâyet formlarını kullanarak başvuru yapılabilir. Ayrıca posta yoluyla veya faks ile şikâyetçinin adını, adresini ve imzasını içeren şikâyet formunun gönderilmesi şeklinde de yapılabilir. Şikâyetçi, yargı ombudsmanlığının resmi internet sayfasında yer alan çevrimiçi formu kullanarak başvuru yapabileceği gibi ıslak imzasını içeren şikâyet formunu tarayarak veya elektronik imzasını içeren şikâyet formu ile e-posta yoluyla başvuru yapabilmektedir. Şikâyetçinin ismini ve imzasını içermeyen başvurular kabul edilmemektedir (gov.il, 2021).

Yargıç Şikâyetleri Ombudsman Yasası 16. maddesi tutuklu veya gözaltında bulunan kişilerin ombudsmana başvurusunu özel olarak düzenlemiştir. Buna göre; tutuklu bulunan kişinin şikâyeti, kapalı bir zarf içinde cezaevi müdürüne, gözaltında ise gözaltında tutulduğu gözaltı merkezi komutanına veya Askeri Yargı Yasası uyarınca

tutulduğu gözaltı tesisi komutanına teslim edilerek ombudsmana iletilir.

Aşağıdaki şekilde, 2013-2020 yılları arasında yapılan başvuru sayıları karşılaştırmalı olarak yer almaktadır.

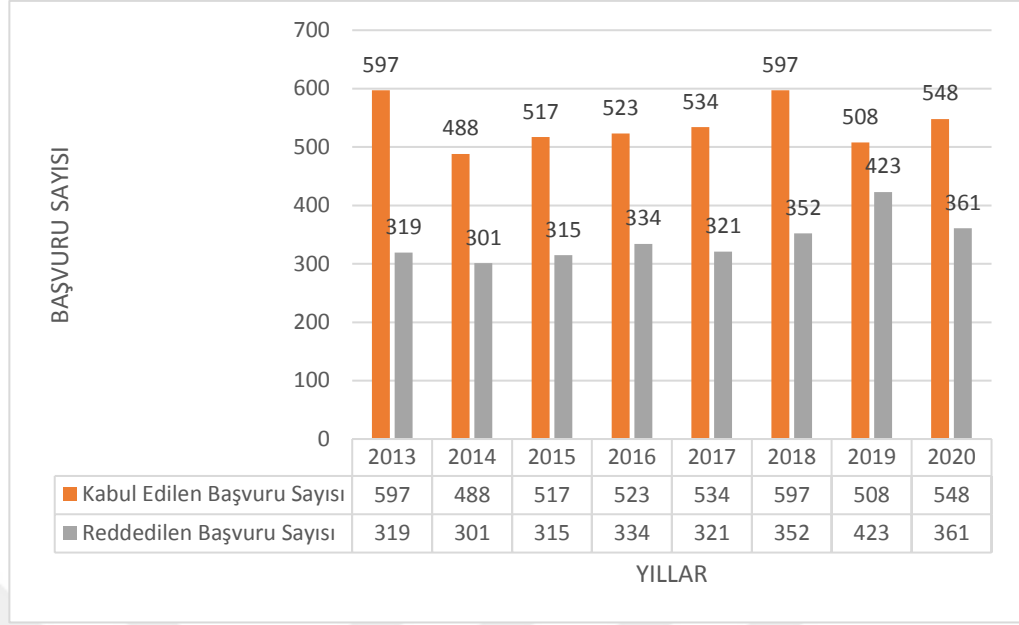


**Kaynak:** 2013 ve 2020 yılı İsrail Yargı Ombudsmanı Kurumu Yıllık raporları incelenerek araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

**Şekil 3.8.** İsrail Yargı Ombudsmanı Tarafından 2013-2020 Yılları Arasında Alınan Başvuru Sayısı.

Şekil 3.8 incelendiğinde, yargı ombudsmanına yapılan başvuru sayıları yıllara göre fazla bir değişim göstermemekle beraber son iki yılda artma eğilimi gösterdiği görülmektedir.

Ombudsman, bir başvuruyu aldıktan sonra, bir ön inceleme yaparak, şikâyetin, yasanın 17. ve 18. maddelerinde belirtilen nedenlerle soruşturulmaması gerektiğine karar vermedikçe şikâyete ilişkin bir soruşturma başlatmaktadır. Ombudsman bir şikâyeti soruşturmamaya karar verirse, şikâyette bulunan kişiye, soruşturmama gerekçelerini açıklayan yazılı bildirimde bulunmaktadır. Ön inceleme sonucunda Ombudsman şikâyeti soruşturmayı esastan incelemeye karar verirse, şikâyet edilen yargıcı, adalet bakanını, mahkeme müdürünü ve yargıcın görev yaptığı mahkemenin başkanını başvuru hakkında bilgilendirmektedir.

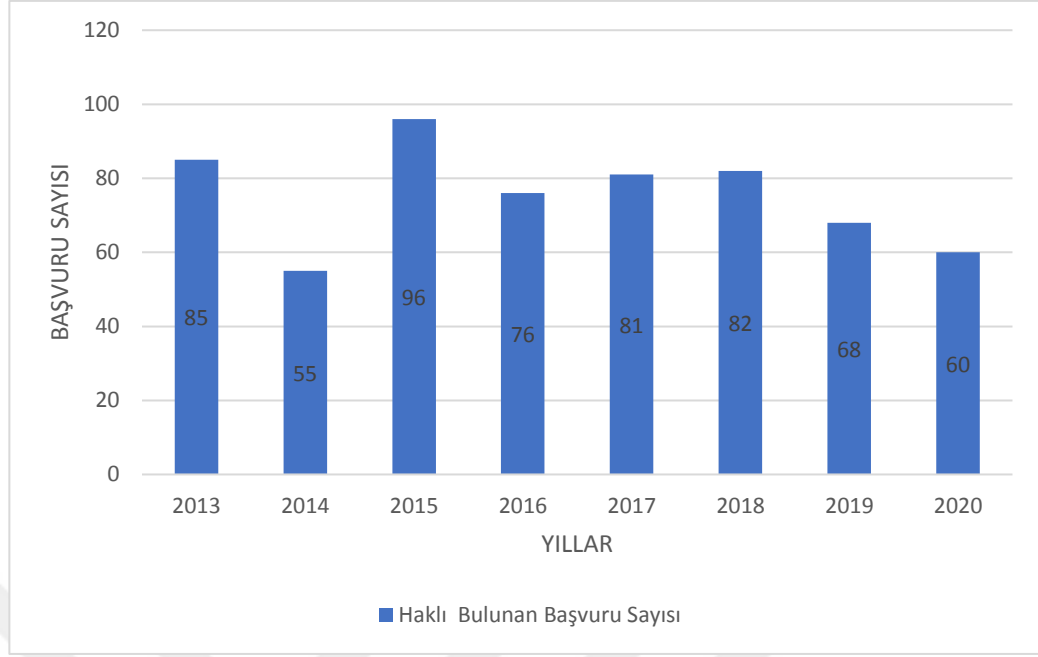


**Kaynak:** İsrail Yargı Ombudsmanı Kurumu 2013-2020 yılları arasındaki Yıllık raporları incelenerek araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

**Şekil 3.9.** İsrail Yargı Ombudsmanı Tarafından 2013-2020 Yılları Arasında Ön İnceleme Aşaması Sonrasında Kabul Edilen Ve Reddedilen Başvuruların Sayısı.

Şekil 3.9 incelendiğinde, başvuruların büyük bir kısmının ön inceleme aşamasında kabul edildiği görülmektedir. Ancak bu başvuruların esası hakkında yapılan incelemeler sonrasında haklı bulunan başvuru sayısı aynı oranda yüksek olmadığı aşağıda yer alan Şekil 3.10 incelendiği görülmektedir.





**Kaynak:** İsrail Yargı Ombudsmanı Kurumu 2013-2020 yılları arasındaki Yıllık raporları incelenerek araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

**Şekil 3.10.** İsrail Yargı Ombudsmanı Tarafından 2013-2020 Yılları Arasında Esas Hakkında Yapılan İncelemeler Sonrasında Haklı Bulunan Başvuru Sayısı.

Yasanın 20. maddesi soruşturmanın yöntemi ve süresi konusunda düzenleme getirmektedir. Buna göre; ombudsman, herhangi bir yargılama yöntemine bağlı olmaksızın şikâyeti uygun gördüğü herhangi bir şekilde soruşturma yetkisine sahiptir. Soruşturma amaçları doğrultusunda, şikâyete ilişkin soruşturmaya yardımcı olabileceğine inandığı herhangi bir bilgi veya belgeyi, belirleyeceği bir süre içinde ve şekilde ilgili kişi veya kurumdan isteme yetkisine sahiptir. Bu kapsamda ombudsmanın incelemek üzere talep ettiği bilgi ve belgeleri kişiler ve kurumlar vermek zorundadırlar. Ayrıca soruşturma amacıyla Ombudsman, şikâyetçiyi, şikâyete konu olan yargıcı ve gerekli gördüğü diğer kişileri dinleme yetkisine sahiptir. Şikâyet konusu olan ve sözlü ifade vermeyi reddeden bir yargıç, gerektiği şekilde yazılı ifade sunmak zorundadır. Şikâyetle ilgili soruşturma, şikâyetin Ombudsmanlık Kurumuna ulaştığı günden itibaren en geç bir yıl içinde tamamlanmalıdır. Yasaya göre; Yargı ombudsmanı, şikâyet konusu ortadan kalkarsa veya şikâyetçi şikâyetini geri çekerse veya şikâyetin soruşturulmaması için sebeplerden birinin mevcut olduğuna kanaat ederse, şikâyetle ilgili soruşturmayı sonlandırma yetkisine sahiptir.

Yasanın 22. maddesi gereğince, Ombudsman yaptığı soruşturma sonunda, şikâyetin haklı olduğunu tespit ederse, şikâyet konusu davranışın veya durumun düzeltilmesine yönelik bir tavsiye kararı vermektedir. Bu tavsiye kararı gereğince, şikâyet edilen yargıç, görev yaptığı mahkemenin müdürü veya başkanı, tavsiye kararının uygulanması ve söz konusu kusurun düzeltilmesi için atılan adımları Ombudsmana makul bir süre içinde bildirmekle yükümlü kılınmıştır. Ombudsman herhangi bir geri bildirim almazsa veya bildirim tatmin edici olmaması halinde konuyu Yüksek Mahkeme Başkanının ve Adalet Bakanın dikkatine sunma yetkisine sahiptir.

Şikâyetle ilgili soruşturma sonucunda bir suç şüphesi ortaya çıkması halinde, Ombudsman, konuyu Başsavcıya, Adalet Bakanına ve Yüksek Mahkeme Başkanının bilgisine sunar. Şikâyetle ilgili soruşturma bir disiplin suçu şüphesine yol açarsa, Ombudsman konuyu Bakanın ve Yüksek Mahkeme Başkanının bilgisine sunarak Hâkimler Disiplin Mahkemesi'ne şikâyetle bulunulmasını Bakana tavsiye etme yetkisine sahiptir. Yargı Ombudsmanının bir yargıcı görevden alma yetkisi bulunmamaktadır. Ombudsman, soruşturma sonunda gerekli gördüğü takdirde, Yargı Atamaları Kurulu'na yargıcı görevden almasını tavsiye etme veya Adalet Bakanına veya Yüksek Mahkeme Başkanına, yargıcın görevden alınması için Yargı Atamaları Kurulu'na teklifte bulunmasını tavsiye etmek yetkisine sahiptir. Ombudsmanın tavsiyesi büyük önem taşımaktadır ve göz ardı edilemez. Yasa, Yargı Atamaları Kurulu'nun, Bakanın veya Yüksek Mahkeme Başkanının, ombudsmanın, bir yargıcın görevden alınması yönündeki tavsiyesini kabul etmemeye karar vermesi durumunda, kararlarının gerekçelerini belirtmeleri gerektiğini belirtmektedir.

Yasanın 24. maddesi gereğince Ombudsmanın tavsiye kararları, mahkemelerde, taraflara hak talebinde bulunma yetkisi vermemektedir. Ayrıca yargı ombudsmanına başvurulmuş olması, şikâyetçinin diğer hukuki yollara başvurmasına engel değildir. Ombudsmana yapılan başvuru, şikâyetçinin yargı yoluna başvurması için gereken süreleri durdurmamaktadır. Ombudsman tarafından soruşturma sonunda hazırlanan rapor, karar ve diğer herhangi bir belge, yasal veya yarı yasal bir işlemde delil niteliğinde kullanılamamaktadır. Ombudsman'ın, şikâyete ilişkin karar ve tespitlerine karşı herhangi bir hukuki başvuru yolu bulunmamaktadır. Ombudsman kararları denetime tabi değildir.

### **3.2.2. Yargı Organları ile İlgili Yetkileri Olan Ombudsmanlar**

Yargı ombudsmanlığı bir uzmanlık ombudsmanlığı türü olup her ülkede kurulmuş değildir. Ombudsmanlık kurumlarının çoğunluğu yargıyı denetleme yetkisine sahip değildir. Birçok ülkede ombudsman, devam eden yargılama faaliyetlerine müdahale etme veya yargı kararlarını kontrol etme yetkisine sahip değildir. Yargı işlemi ancak “yargı idaresi” olarak nitelendirildiğinde incelenebilir ve sonuç olarak işlevsel bir şekilde “idare” olarak ombudsman denetimine tabi olabilmektedir. Ancak istisnai olarak bazı ülkelerde ombudsmanın yargının faaliyetleri ile ilgili yetkili kılındıkları da görülmektedir (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 25).

İsrail ve Birleşik Krallık'taki yargı ombudsmanlığı uygulamalarından farklı bir şekilde bazı ülkelerde ombudsmanın, yargı sisteminin idaresi ve işleyişi ile ilgili olarak ortaya çıkan sorunların çözülmesi bakımından önemli yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Tarihsel olarak, ombudsmanın yargı organı hakkındaki yetki sınırlaması, orijinal İsveç ve Finlandiya Ombudsmanlığına uygun bir politika olarak değil, Danimarka'daki ilk ombudsman kurumunun odak noktasına devlet idaresini koymasından kaynaklanmaktadır (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 25).

Bu başlık altında yargının işleyişi ve idaresi ile ilgili olarak ombudsmana yetkiler tanıyan bazı ülkelerdeki uygulamalar incelenmektedir. Bu kapsamda yargı organları ile ilgili yetkileri olan ombudsmanları iki alt başlıkta ele alınmaktadır Bunlar;

- Yargı organı üzerinde kapsamlı yetkilere sahip ombudsmanlar
- Yargı organı üzerinde kısmi yetkilere sahip ombudsmanlar olarak adlandırılabilir.

#### **3.2.2.1. Yargı Organları Üzerinde Kapsamlı Yetkilere Sahip Ombudsmanlar**

Yargı organları üzerinde idari organlarla aynı derecede ombudsman denetiminin bulunduğu ülkeler İsveç ve Finlandiya'dır. Bu ülkelerde ombudsman soruşturma sırasında, yargıçlarla kişisel olarak temasa geçme, yargılamanın özü ve süreci hakkında bilgi toplama, iş birliği yapılmaması durumunda yargıçlara ceza verme ve kararlarının kapsamına ilişkin tavsiyelerde bulunma hakkına sahiptir. Diğer Avrupa devletleriyle karşılaştırıldığında ombudsmanların yargı üzerindeki en yoğun denetimi olarak görülmektedir. Bu denetimin özü, yürütme organının, ombudsmanlara karşı kapsamlı bir hesap verme sorumluluğu fikrine dayanmaktadır. Mahkemelerin bağımsızlığının tam

olarak gelişmediği, hukuk devleti değerlerinin bugünkü kadar tanınmadığı ve ayrıca idare mahkemeleri tarafından icra edilen herhangi bir idari kontrolün olmadığı bir dönemden kaynaklanan bir uygulamanın sonucudur. Günümüzde İsveç ve Finlandiya ombudsmanları, uygulamada yargıçların bağımsızlığına saygı duyarak yetkilerini sınırlamaktadır. En kapsamlı denetim, Finlandiya Parlamento Ombudsmanı tarafından gerçekleştirilmektedir (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 26).

### **3.2.2.1.1. İsveç Parlamento Ombudsmanı ve Yargı ile İlgili Yetkileri**

İsveç, 1713 yılında ilk olarak ombudsmanlığın kurulduğu ve 1809 yılında “Justitieombudsmannen” ismiyle ilk defa anayasal bir kurum olarak varlığını kazandığı ülke olma özelliğini taşımaktadır (Kalkışım, 2016: 39; Pıckl, 1986: 39). İsveç’te kurulan ilk ombudsman Parlamento Ombudsmanıdır (JO, 2021). Daha sonra farklı alanlarda uzman ombudsmanlar kurulmuştur. Basın Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı, Engelliler Ombudsmanı ve Ayrımcılık Ombudsmanı faaliyette bulunmaktadır (Karcı, 2016: 120).

İsveç Parlamento ombudsmanlığı ile ilgili yasal düzenlemeler Parlamento Yasası (Riksdag Act), Hükümet Bildirgesi (Instrument of Government), 1986 tarihli Parlamento Ombudsmanı Talimatlar Yasası (The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen) ile yapılmıştır (JO, 2021).

Parlamento Yasası’nın 13. Bölümüne göre biri Baş Parlamento Ombudsmanı ve üçü Parlamento Ombudsmanı olmak üzere dört ombudsman, dört yıllık bir süre için Anayasa Komitesinin önerisine dayanarak, Riksdag (İsveç Parlamentosu) üyeleri tarafından basit çoğunlukla seçilir. Ayrıca bir veya daha fazla ombudsman yardımcısı da seçilebilmektedir. (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 412). Ombudsman olarak atanacak kişilerin niteliği konusunda yasal bir düzenleme bulunmamasına karşılık yüksek mahkeme üyesi veya seçkin avukatlar gibi hukuki uzmanlığa sahip saygın kişiler arasından atanmaktadır (Mikuli, 2017: 3). Baş Parlamento Ombudsmanı, bir idari müdür olarak kurumun idaresinden sorumludur (JO, 2021). Diğer ombudsmanlar yasada belirlenmiş olan kendi görev alanlarında yetkilidirler ve biri diğerinin görev alanına müdahale etmemektedir. Ancak kendilerine yapılan başvurunun diğer ombudsmanın görev alanına girdiğini tespit etmeleri halinde şikâyeti yetkili ombudsmana yönlendirebilirler. Ombudsmanların her birinin Riksdag’a karşı bireysel sorumluluğu bulunmaktadır (Karcı, 2016: 118-119).

İsveç ombudsmanı sahip olduğu yetkiler bakımından en geniş yetkili ombudsmanlardan birisidir. Ombudsmanın temel görevi, hukukun üstünlüğü ilkesini koruyarak İsveç Anayasası ve diğer yasalarda düzenlenmiş temel hak ve özgürlüklerin korunmasıdır. Ombudsmanın yetki alanına kamu yönetimi birimleri, yerel yönetimler ve kamu görevi yapan herkes girmektedir. Yetkisi kapsamında idarenin yanı sıra yargı organları ve ordu da bulunmaktadır. Ombudsmanın çalışmaları, esas itibariyle parlamento denetiminin bir parçası niteliğindedir. İsveç parlamento denetimi, parlamento ve ombudsman arasında paylaştırılmıştır. Riksdag, kabine ve bakanların eylem ve işlemlerini “Anayasa Komisyonu” aracılığıyla yaparken kamu yönetimi, yerel yönetimler ve yargı üzerinde ombudsman aracılığıyla denetim yapabilmektedir (Eklundh, 2000: 478-479).

Ombudsmanın denetimi kapsamı dışında olanlar; Riksdag üyeleri, Riksdag Yönetim Kurulu, Riksdag’ın Seçim İnceleme Kurulu, Riksdag Şikâyet Kurulu veya Daire Kâtibi, İsveç Merkez Bankası (Riksbank) Yönetim Kurulu üyeleri, bakanlar, yerel meclis üyeleri, başsavcı ve Adalet şansölyesidir (Fendoğlu, 2011:70).

İsveç ombudsmanı denetimini, halk tarafından yapılan bir şikâyet üzerine veya teftişler yoluyla ya da gerekli gördüğü hallerde res’en başlattığı soruşturmalar ile yapmaktadır (JO, 2021). Ombudsmana herkes ücretsiz olarak başvuru yapabilmektedir. Başvuru yapabilmek için İsveç vatandaşı olmak, şikâyet konusu ile doğrudan ilgili olmak şart değildir. Başvuru bir süre ile sınırlandırılmış olmamakla beraber olağanüstü bir sebep olamaması halinde iki yıldan daha önceki olaylarla ilgili şikâyetleri incelememektedir. Kural olarak şikâyetlerin yazılı olarak yapılması gerekmekte birlikte sözlü olarak yapılan şikâyetler ombudsmanlık tarafından kabul edilerek kurum çalışanları tarafından yazılı hale getirilmesine yardımcı olunmaktadır (Eklundh, 2000: 480). Ombudsman harekete geçmek için her zaman bir şikâyetin yapılmasını beklememektedir. İletişimin kolay olmadığı cezaevleri, yargı yerleri, askeri kışlalar, polis karakolları ve akıl hastaneleri gibi yerlerde aniden veya dönemsel yaptığı teftişler sırasında tespit ettiği durumlarda res’en soruşturma yaparak birçok insan hakları ihlalleri ve kötü yönetim uygulamalarına yönelik koşulların sona erdirilmesini sağlamaktadır (Akıncı, 1999: 310). İsveç ombudsmanı sadece hukukilik denetimi yapmaz aynı zaman da yerindelik denetimi de yapmaktadır (Mutta, 2005: 68). Bu yetki ile ombudsman cezaevlerinde, hastanelerde, askeri kışlalar gibi yerlerde idarenin davranış ve eylemlerini yerinde inceleyip denetleme imkânına

sahip olmaktadır (Parlak & Doğan, 2019: 152-153).

Parlamento ombudsmanına başvurmadan önce tüm hukuk yollarının tüketilmesi şart değildir. Ancak ombudsman, devam eden bir yargılama varken veya temyiz aşaması bitmemişse müdahale edemez. Bununla birlikte bu aşamada, yargılamanın makul bir sürede karara bağlanamaması ya da mazeret olmaksızın davanın bekletilmesi gibi şikâyetleri incelemektedir (Westerhall, 2011: 127).

Ombudsmanın inceleme yaparken gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri mahkemeler, kamu idareleri, herhangi bir kamu görevlisi veya yerel yönetim yetkilisi ve diğer kişiler vermekle yükümlüdür. Ayrıca ihtiyaç duyması halinde bir savcı da gerekli yardımı sağlamakla görevlendirilebilir (Westerhall, 2011: 126). Ombudsmanın istediğı bilgi ve belgeleri vermeyen ilgili görevli hakkında Parlamento Ombudsmanı Talimatlar Yasası'nın 21. maddesi gereğince para cezası verme yetkisi bulunmaktadır (JO, 2021). Ombudsman mahkemelerde duruşmalara bir gözlemci olarak katılabilmektedir. Ombudsmanın davaların görülmesiyle ilgili olarak yaptığı araştırmalarda yargı örgütü ve savcılık kendisine yardımcı olmakla yükümlüdür. Ancak, ombudsmana tanınan bu hak, ona davanın esasıyla ilgili görüş ve fikir açıklayarak müdahalede bulunma ve etkide bulunma yetkisini tanımamaktadır (Akıncı, 1999: 311).

Ombudsman tarafından şikâyet ile ilgili incelemenin ilk adımı, şikâyet edilen kurum ya da kişiyle telefon ile iletişim kurularak başvuru konusu bilgi ve belgelerin istenmesidir. Bu sayede işin esasına girilmeden gerçekten şikâyeti gerektiren bir durum olup olmadığı anlaşılabilir. Şikâyet asılsız ise ombudsman reddetme gerekçesini içeren ret kararını şikâyetçiye bildirir. Şikâyetin doğruluğı tespit edilirse, hakkında şikâyet olan kurumun veya kişinin savunmasını yapması için yazılı olarak beyanda bulunması istenmektedir. Ayrıca ombudsman konuyu aydınlatabilmek için gerekli delilleri toplarken sözlü soruşturma yapma yetkisine de sahiptir. Yapılan soruşturma sonucunda bir kamu görevlisinin suç işlediğı kanaatine varılması halinde ombudsman bir savcı gibi ceza soruşturması açmaya ve ceza usul hukukuna göre soruşturmayı devam ettirmeye ve savcılardan yardım istemeye yetkili kılınmıştır (Eklundh, 2000: 471; Fendoğlu, 2011: 71). Parlamento ombudsmanının önemli yetkilerinden bir de dava açma yetkisidir. Ombudsman görevini kullanarak suç teşkil eden fiilleri gerçekleştiren kişiler hakkında ve olay hakkında dava açabilmektedir. Ayrıca görevini ihmal eden görevli ile ilgili disiplin soruşturması da yapabilmektedir. Kendisi ile ilgili dava açılan ya da

soruşturma başlatılan görevli veya idare, mahkemelere itiraz edebilmekte ve son kararın yargı tarafından verilmesini isteyebilmektedir (Parlak & Doğan, 2019: 154). Basın Özgürlüğü Yasası'nın veya ifade özgürlüğü hakkının ihlali halinde ortaya çıkan suçlar ombudsmanın soruşturma yetkisinin dışındadır, bu tür suçların kovuşturulması Adalet Şansölyesi'nin yetki alanına girmektedir (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 414).

Parlamento ombudsmanı, çalışmalarını sırasında tespit ettiği devlet ve kamu yönetimindeki sorunlar ve düzeltilmesi gereken yasal düzenlemeler ile ilgili yasa değişikliği teklifinde bulunabilmektedir (Fendoğlu, 2011: 88). Ayrıca bir yasanın anayasaya aykırı olduğunu iddia ederek anayasaya uygunluk denetimi için başvuruda bulunabilmektedir (Demir, 2002: 134).

İsveç parlamento ombudsmanı hükümete karşı sorumlu olmamakla beraber her yıl Riksdag'a "Yıllık Rapor" sunmakla yükümlüdür. Yıllık rapor, Parlamento Ombudsmanı Talimatlar Yasası'nın 11. maddesi gereğince, her yıl en geç 15 Kasım'a kadar, bir önceki yılın 1 Temmuz'undan sonraki 30 Haziran'a kadar olan dönemi kapsayan faaliyetlerini içermektedir (JO, 2021). Ombudsman, faaliyet raporunda, yasalarda ve diğer hukuk kurallarında yapılmasını tavsiye ettiği değişiklikleri ve düzenlemeleri hükümete ve Riksdag'a sunmaktadır. Riksdag çoğunlukla ombudsmanın bu yöndeki tavsiyelerine uyarak gerekli yasal düzenlemeleri yapmaktadır. Ayrıca faaliyet raporu kamu görevlileri bakımından yıllık başarı durumunu gösteren bir belge olarak kabul edilmektedir (Akıncı, 1999: 309). Ombudsman tarafından sunulan yıllık rapor, İsveç basını ve medyası tarafından da takip edilmektedir. Özellikle raporda yer alan tahliller ve istatistikî bilgiler basında yer almakta ve bu şekilde ombudsmanın yönetim üzerinde, kamuoyu desteği ile etkisi artmaktadır (Parlak & Doğan, 2019: 156).

İsveç'te ombudsmanın denetim alanına mahkemeler girmektedir. Mahkemeler yargı sisteminin temel unsurları olup Polis Hizmetleri, Savcılık, Cezaevleri, Suç Mağdurları Tazminat ve Destek Otoritesi gibi kurumlar da yardımcı unsurlardır. İsveç yargısı, adli yargı kolu, idari yargı kolu ve özel görevli yargı kolu olarak üç kısma ayrılmıştır. İsveç Anayasasının (The Instrument of Government) 11. Bölümünde "Yargının Yönetimi" başlığı ile düzenlenen yargı sistemi, adli yargı ve idari yargıda üç dereceli olarak örgütlenmektedir. Yüksek Mahkeme (Högsta Domstolen) ile Yüksek İdare Mahkemesi (Regeringsrätten) Anayasa ile düzenlenmiş, diğer mahkemeler ise yasa ile kurulmuştur (Akıncı, 2008: 202).

İsveç Anayasası'nın 11. bölümü 2. maddesinde mahkemelerde görülmekte olan davalarla ilgili yasama organı ve yürütme dâhil hiçbir kamu gücünün davanın esası ve yasaların uygulanmasıyla ilgili müdahalede bulunamayacağı düzenlenmiştir (riksdagen.se, 2021).

İsveç Anayasasında 11. Bölüm 1. maddesinde adli yargının, idari yargının Yüksek Mahkeme, İstinaf Mahkemesi ve Bölge İlk Derece Mahkemeleri olarak üç dereceli olduğu belirtilmiş ve yasal düzenlemeler ile farklı mahkemelerin de kurulabileceği ifade edilmiştir. Adli yargı kolu, Yüksek Mahkeme (Hagsta Domstolen), İstinaf Mahkemesi (Hovratten) ve ilk derece mahkemelerinden (Tingsrätter) oluşmaktadır. İdari yargı kolu, Yüksek İdare Mahkemesi (Regeringsrätten), İdari İstinaf Mahkemeleri (Kammarätter) ve ilk derece idare mahkemelerinden (Lansrätter) oluşmaktadır. İsveç yargı sisteminde adli ve idari yargı kolu dışında özel görevli mahkemeler de bulunmaktadır. Özel görevli mahkemeler belirli konulardaki davaları yargılamakla görevli olan mahkemeler olup, Çevre Mahkemesi (Miljödomstolen), Göçmenlik Mahkemesi (Migrationsdomstolen), İş Mahkemesi (Arbetsdomstolen) ve Ticaret Mahkemesi'nden (Marknadsdomstolen) oluşmaktadır. Özel görevli mahkemelerin önemli özelliği, mahkeme heyetinde sadece hukukçu yargıçlar bulunmaz. Davanın taraflarının mensubu olduğu örgütlerin temsilcileri de mahkeme heyetinde yer almaktadır (Ekiz, 2018: 104).

İsveç'te ombudsmanın yargı üzerindeki denetimin yetkisinin kaynağını İsveç Parlamento Eski Baş Ombudsmanı Eklund (2000: 483) tarihsel nedenlere dayandırarak ilk defa İsveç ombudsmanı kurulduğu dönemde yargı ile yürütme arasında kesin bir ayrılık olmadığını ve kralın hem yönetici hem de baş yargıç olarak kararlar verdiğini bu yüzden mahkemelerin diğer devlet organlarından farklı bir denetime tabi olmadıklarından dolayı mahkemelerin ombudsman denetimi dışında tutulmadığını ifade etmektedir:

Yargı üzerinde ombudsmanın denetimi, yürütme ile yargı arasında kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanmadığı, adaletin uygulanmasının egemen iktidarın sahibi olarak kralın ayrıcalıklarından kaynaklandığı monarşik bir devlette ombudsmanlık kurumunun doğmasının etkisi olarak görülmektedir. Bu nedenle İsveç hukuk kültüründe, yargı üzerinde ombudsman denetimi, yargının bağımsızlığının ihlali olarak algılanmamaktadır (Mikuli, 2017: 2). Ayrıca İsveç'te yargıçların konumu diğer kamu görevlilerinden farklı kabul edilmediği için ombudsmanın yargı üzerindeki yetkileri olağan kabul edilmektedir (Uler, 1990: 1023).



Parlamento ombudsmanının mahkemeler üzerindeki denetimi, mahkemenin kararlarının nasıl verildiği veya yasaların uygulanış şekliyle ilgili bir denetim değildir. Ombudsman denetimi sadece yargılamaların usul hukuku kurallarına uygun yapıp yapılmadığı ve yargılamanın makul sürede tamamlanıp tamamlanmadığına ilişkindir. Ombudsmanın duruşmalara müdahale etme yetkisi bulunmamaktadır. Mahkemeler tarafından verilen kararların ombudsman tarafından değiştirilmesi, kaldırılması veya bozulması mümkün değildir (Ekiz, 2018: 117). Ombudsman, bir davada uygulanacak hukuk kurallarının veya kanıtların nasıl değerlendirileceğine ilişkin beyanda bulunamaz. Ombudsman ve yargı organı arasında ilişki “yöntem” konusundadır. Makul sürede, usul kurallarına ve hakkaniyete uygun bir yargılama yapılmasını sağlamaya çalışmaktadır (Akıncı, 1999: 307).

Rowat (1999: 531), ombudsmanının mahkemeler üzerindeki denetimi için argüman olarak değerlendirilebilecek birkaç faktöre dikkat çekmektedir. Birincisi, yargı dışı bir organ tarafından uygulanan bu tür bir denetim, birçok ülkede sıklıkla dile getirilen ve yargıçların kendi çıkarlarını korudukları yargı içi denetimlerle ilgili suçlamalardan kaçınmalarına imkân sağlamaktadır. İkinci olarak, ombudsman, bir mahkeme kararını değiştirme veya iptal etme yetkisine sahip olmadığı için mahkemelerin bağımsızlığına zarar veremez. Üçüncüsü, ombudsmanının denetimi yalnızca usule ilişkin konuları kapsamaktadır, belirli bir mahkeme kararının esasını, içeriğini kontrol etmez. Dördüncüsü, denetim faaliyetlerinin tamamlanmasından sonra, ombudsman genellikle hâkimleri kınamakta veya belirli bir konu hakkında eleştirel görüşlerini ifade etmektedir, ancak hemen hemen hiçbir suçlama yapma hakkını kullanmamaktadır Rowat, uygulamada ombudsmanının yargıyla ilgili faaliyetlerinin, ombudsmanının bu yöndeki müdahalelerinin sınırlı sayıda olması nedeniyle neredeyse hiç eleştirilemeyeceğine dikkat çekmektedir (Rowat, 1999: 530).

İsveç eski Baş Ombudsmanı Eklundh (Eklund, 2001: 3’den aktaran Mikuli, 2017: 8), İsveç ombudsmanların çoğunluğunun daha önce yargıçlık yapmış kişiler olduğunu ve birçoğunun da Yüksek Mahkeme yargıcı olarak görev yapmış kişiler olduğunu belirtmektedir. Ayrıca, ombudsmanının faaliyetlerinin mahkemelerdeki usul prosedürlerinin açıklanmasına önemli ölçüde katkıda bulunduğunu, mahkemelerde meslek etiğinin geliştirilmesi, yargıçlarla ilgili şikâyet sunma hakkı gibi çok önemli bir sosyal işlevleri olduğunu ifade ederek, ombudsman sayesinde vatandaşlar, yargıda

oluşabilecek suiistimallere karşı tarafsız ve nitelikli bir kurum tarafından korunduklarından emin olduklarını belirtmektedir.

Eklund ayrıca, Ombudsmana mahkemeleri denetleme hakkı veren İsveç tipi bir sistemin aslında diğer ülkelerde mevcut olan sistemlere kıyasla birkaç önemli avantajı olduğu ifade etmektedir. Öncelikle, bir yargıç veya mahkeme tarafından yanlış muamele gördüğünü düşünen herkes için – örneğin bir taraf veya tanık – ombudsmana başvuruda bulunmak kolaydır. Ombudsman, başvuru konusunun, disiplin işlemlerine, kovuşturmaya veya yargıcı görevden alma kararına yol açacak kadar ciddi bir nitelikte olduğuna inanmak için bir neden olmasa bile soruşturma başlatabilmektedir. Ombudsman basit konulara da bakabildiğinden, iyi yargı davranışı ve usul kurallarının uygun şekilde uygulanması ile ilgili açıklamalar yapabilmektedir. Son olarak, ombudsman bir yargıçla aynı şekilde bağımsız olduğu için, ombudsmanın müdahalelerinin vatandaşları korumaktan ve hukukun üstünlüğü ilkesini desteklemekten başka bir amacı olduğuna dair şüphe için hiçbir neden bulunmamaktadır.

İsveç Hükümet Belgesi'nin (Instrument of Government) 13. Bölüm 6. maddesi gereğince, ombudsman, mahkeme belgelerini ve raporlarını inceleme yetkisine sahiptir ve hukuk mahkemeleri kendilerinden istenen bilgi ve belgeleri ombudsmana sağlamla yükümlü kılınmıştır (riksdagen.se, 2021). Bu madde yorumlanırken aynı belgenin 11. Bölüm 3. maddesinde yer alan yargı bağımsızlığını düzenleyen maddeyi de göz ardı etmemek gerekmektedir. Buna göre, Riksdag dâhil hiçbir kamu otoritesinin mahkeme kararlarının içeriği ve yasayı uygulama şekli hakkında karar veremeyecektir (Mikuli, 2017: 4).

Parlamento ombudsmanı, yüksek mahkeme yargıçları ile ilgili görev suçlarında bir disiplin savcısı olarak harekete geçme yetkisine sahiptir. İsveç Hükümet Belgesi'nin 11. bölümü 8. maddesi, ombudsmanlara, Yüksek Mahkeme yargıcının görevini yerine getirmesi sırasında işlediği suçlarla ilgili olarak Yüksek Mahkeme'ye (Supreme Court) ve Yüksek İdare Mahkemesi'ne (Supreme Administrative Court) dilekçe verme ve başvuru hakkı tanımaktadır (riksdagen.se, 2021a). Ombudsman, yüksek mahkeme yargıcının, karar heyetlerinin dışında bırakılmasını, uzaklaştırılmasını veya tıbbi muayenesini isteyebilme yetkisine sahip kılınmıştır (Mikuli, 2017: 4).

İsveç Parlamento Ombudsmanı özellikle ön soruşturma safhasında bir savcının yetkilerine bakımından sahiptir. Sorumluluklarını yerine getirmeyen veya yetki alanında

bir suç işlemiş olan yargıçlar da dâhil her kamu görevlisi ile ilgili olarak olağanüstü bir savcı pozisyonunda özel mahkeme işlemleri başlatabilirler. Ancak basın özgürlüğü ve ifade özgürlüğü yasasına karşı işlenen suçlar kapsam dışında bırakılmıştır. Ayrıca, Parlamento Ombudsmanı Talimatlar Yasası'nın 6. maddesinin 3. fıkrasına göre görevinin yükümlülüklerini veya yetkisini göz ardı ederek bir hata yapan bir memur aleyhine disiplin tedbirleri yoluyla işlem yapılabiliriyorsa, Ombudsman, konuyu bu tür önlemlere karar verme yetkisine sahip olanlara rapor edebilmektedir (JO, 2021).

Ayrıca, ombudsmanlara, bir suç veya tekrar eden ciddi bir kusur işledikleri takdirde, bir kamu görevlisinin görevden alınmasını veya geçici olarak görevden uzaklaştırılmasını amaçlayan işlemlerin başlatılmasını talep etme yetkileri verilmiştir. Bu bakımdan, örneğin, kendi ek prosedürlerini uygulayabilir ve başka bir organ tarafından yürütülen işlemler hakkında kendi görüşlerini sunabilirler. Disiplin konularında yetkili bir organ tarafından verilen kararın değiştirilmesi için mahkemelere başvurma hakkına da sahiptirler (Mikuli, 2017: 5).

Aşağıdaki tabloda son beş yıllık dönemde yargı organları hakkında İsveç Parlamento Ombudsmanına yapılan şikâyetlerin sayısal görünümü yer almaktadır.

**Tablo 3.3.** 2015/2016- 2020/2021 Dönemleri Arasında İsveç Parlamento Ombudsmanına Yargı Organları Hakkında Yapılan Şikâyetlerin Sayısal Dökümü.

Yargı kolu	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Adli Yargı	338	351	369	377	406	426
İdari Yargı	110	117	121	167	168	166

**Kaynak:** İsveç Parlamento Ombudsmanı Kurumu 2020/2021 Yıllık Raporu incelenerek araştırmacı tarafından oluşturulmuştur (JO, 2020/21 Annual Report).

İsveç Parlamento Ombudsmanına yargı organları hakkında yapılan şikâyetlerin sayısı adli yargı ve idari yargı ayrımı yapılarak belirlenmiştir. Tablo 3.3. incelendiğinde adli yargı kolunda şikâyet sayısının idari yargıdan daha fazla olduğu görülmektedir. Ayrıca şikâyet sayısı her iki yargı kolunda yıllar itibariyle artış göstermektedir.

### 3.2.2.1.2. Finlandiya Parlamento Ombudsmanı ve Yargı ile İlgili Yetkileri

Ombudsmanlık kurumu, Finlandiya'nın 1919 Anayasası'nda kurumu kabul ettiği yirminci yüzyılın başına kadar İsveç'in ötesine yayılmamıştır (Reif, 2004: 6 & Volio, 2003: 221). Finlandiya'da anayasa değişikliği ile monarşik sistem sona ermiş ve cumhuriyet sistemi benimsenmiştir. Bu anayasa değişikliği ile Ombudsman kurumu da kurulmuştur (Kılavuz vd., 2003: 50).

Finlandiya'nın, uzun yıllar İsveç'e bağlı olması, yönetim yapıları ve kurumları arasında benzerlikler oluşmasına neden olmuş ve İsveç kökenli ombudsmanlık kurumunun Finlandiya'da uyarlanmasını kolaylaştırmıştır. Geniş yetkilere sahip Finlandiya parlamento ombudsmanın temel görevi, mahkemelerin ve idarenin kararlarında ve işlemlerinde yasalara uyup uymadıklarını denetlemektir. (Ünal, 2008: 111).

Finlandiya'da, Parlamento Ombudsmanı dışında “Eşitlik Ombudsmanı”, “Tüketici Ombudsmanı”, “Göçmenler Ombudsmanı” gibi uzmanlık ombudsmanları da faaliyet göstermektedir (Erhürman, 1998: 91).

Finlandiya'da kamu kurumları ve görevlileri üzerinde denetim yetkisine sahip olan iki kurum bulunmaktadır: “Adalet Şansölyesi” ve “Parlamento Ombudsmanı”.

Adalet Şansölyesi ile Parlamento Ombudsmanın yetkileri ve görevleri büyük ölçüde benzerlik gösterir, ikisi de kamu görevlilerinin işlem ve eylemlerinin yasalara uygunluğunu denetlemektedir. Ancak Adalet Şansölyesi, ombudsmanın görev alanına giren Finlandiya Savunma Kuvvetleri, Finlandiya Sınır Muhafızları veya barışı koruma personeli ile ilgili konuları, cezaevleri gibi bazı kurumları ve kişileri denetleyememektedir. Ombudsman ve Adalet Şansölyesi aynı anda aynı şikâyeti soruşturamazlar. Şikâyet, her ikisine de yapılmış ise, ilk olarak şikâyeti ele alan kurum incelemeyi devam ettirmektedir. Adalet Şansölyesi, hükümetin eylemlerinin yasalara uygunluğunu denetlemekle görevlidir. Bu nedenle kabine oturumlarında bulunma ve ilgili belgeleri önceden inceleme yetkisine sahiptir (oikeusiamies.fi, 2021b).

Parlamento Ombudsmanlığı ile ilgili yasal düzenlemeler Finlandiya Anayasası ve Parlamento Ombudsmanı Yasası ile yapılmıştır. Finlandiya Anayasası'nın 38. maddesi gereğince, ombudsman ve iki ombudsman yardımcısı, dört yıllık bir görev yapmak üzere parlamento tarafından seçilirler. Ombudsman ve yardımcısı olarak atanacak kişilerin üstün hukuk bilgisine sahip olması şartı aranmaktadır. Parlamento, görev süresinin

bitiminden önce ombudsmanı görevden alabilir. Anayasa Hukuku Komitesinin görüşü alındıktan sonra, görevden alınmayı gerektiren ağır nedenlerin varlığı halinde parlamentoda kullanılan oyların en az üçte ikisiyle görevden alınabilmektedir (oikeusiamies.fi, 2021).

Parlamento ombudsmanının görev alanı oldukça geniş kapsamlıdır. Finlandiya Anayasası'nın 109. maddesi ve Parlamento Ombudsmanı Yasası'nın 1. maddesi gereğince, merkezi yönetimi ve yerel yönetimleri, seçimle iş başına gelen yerel yönetim yöneticilerini, askeri birimleri, din görevlilerini, kamu görevlilerini ve kamu hizmeti gören tüm ticaret şirketlerini ve yargıyı denetleyebilmektedir. Ombudsman, görevlerini yerine getirirken temel hak ve özgürlüklerin ve insan haklarının uygulanmasını da izlemektedir (oikeusiamies.fi, 2021a). Ayrıca Anayasa'nın 112. ve 113. maddeleri gereğince, hükümetin, bakanların ve cumhurbaşkanının kararlarını ve eylemlerini hukuka uygunluk yönünden denetleme yetkisi de bulunmaktadır.

Parlamento Ombudsmanı Yasası'nın 2. ve 4. maddesi şikâyetin nasıl yapılacağına dair açıklamaları içermektedir. Buna göre; ombudsmana şikâyet hakkına sahip olanlar konusunda bir sınırlama getirilmemiştir, herkes başvuruda bulunabilmektedir. Ayrıca ombudsman kendi inisiyatifiyle, görev alanına giren bir konuyla ilgili denetleme ve inceleme yapabilmektedir. Ombudsmanın denetim alanında bulunan kişi ve kurumların görevini yerine getirirken yasalara aykırı davrandığını veya bir görevi ihmal ettiğini düşünen herkes başvuru yapabilmektedir. Şikâyetin yazılı olarak yapılması, şikâyetçinin adı ve iletişim bilgilerinin ve şikâyetin ilgili olduğu konuyla ilgili gerekli bilgileri içermesi gerekmektedir. Yasada belirli bir başvuru süresi düzenlenmemiş olmakla beraber özel bir neden olmadıkça, iki yıldan daha eski bir konuyla ilgili şikâyetin soruşturulmayacağı ifade edilmiştir.

Parlamento ombudsmanı, görev alanına giren konularda hukukilik denetimi yapmaya yetkili olup yerindelik denetimi yapamamaktadır. Buna göre ombudsman, kamu görevlisinin iş ve eylemlerinde hukuka uygun davranıp davranmadığını, hukuka aykırılık var ise ilgili kişi hakkında dava açılması veya ihtar verilmesi için yeterli sebeplerin olup olmadığını incelemektedir. Ombudsman, kamu görevlilerine, somut olaylarda takdir yetkilerini kullanma şekilleri ile ilgili tavsiyede bulunmamaktadır (Dursun, 2011: 411).

Yasanın 5. maddesi ombudsmana, görev alanına giren konularda gerekli gördüğü durumlarda, kamu kurum ve kuruluşlarında yerinde inceleme yapma yetkisi vermektedir.

Özellikle, tutuklulara ve hükümlülere yönelik muameleleri denetlemek için hapisanelerde ve diğer kapalı kurumlarda, savunma kuvvetlerinin çeşitli birimlerinde ve askeri kriz yönetimi teşkilatında teftişler gerçekleştirme yetkisine sahiptir. Bir teftiş bağlamında, ombudsman ve ombudsman tarafından bu işle görevlendirilen memurlar, teftiş konusu tüm binalara ve bilgi sistemlerine erişim hakkına sahiptir. Ayrıca orada hizmet veren kişiler ve mahkûmlarla gizli görüşmeler yapmaya da yetkili kılınmıştır.

Ombudsman, Anayasa'nın 111. maddesi gereğince; denetimi sırasında gerekli gördüğü bilgileri kamu makamlarından veya kamu görevlerini yerine getirenlerden alma hakkına sahiptir. Ombudsman, hükümet toplantılarına katılma hakkına sahiptir.

Ombudsman, yasanın 8. maddesine göre; soruşturma yaptığı bir konuyu açıklığa kavuşturmak için Polis Yasasında atıfta bulunduğu üzere bir polis soruşturması veya Ön Soruşturmalar Yasasında belirtildiği gibi bir ön soruşturma yapılmasını emredebilir.

Ombudsman yasının 10. maddesine göre, yetki alanına giren bir konuda Ombudsman, bir kamu görevlisinin hukuka aykırı hareket ettiği veya bir görevi ihmal ettiği sonucuna varır ancak bir suç isnadının veya disiplin soruşturmasının da gerekli olmadığı kanaat getirirse gelecekte rehberlik etmesi için bir kınama cezası verebilir. Gerekirse, Ombudsman, yasaya uygun şekilde davranmayı sağlamak üzere görüşünü açıklayabilir veya kamu görevlisinin dikkatini iyi yönetimin gereklerine veya temel insan hakları mülahazalarına çekebilir. Eğer Parlamento Ombudsmanı tarafından verilen bir karar, bir suç isnadı da içeriyorsa, kınama cezası verilen taraf, suçla ilgili kararın bir mahkemede görülmesini talep etme hakkına sahiptir. Mahkeme duruşması talebi, ilgiliye kınama bildiriminin yapıldığı tarihten başlayarak otuz gün içinde, yazılı olarak, Parlamento Ombudsmanına sunulur.

Ayrıca ombudsman, görev alanına giren bir konuda, yetkili makama bir hatanın düzeltilmesi veya bir eksikliğin giderilmesi yönünde bir tavsiyede bulunabilir. Ombudsman, görevlerini yerine getirirken, hükümetin veya yasal düzenlemelerden sorumlu başka bir organın dikkatini mevzuat veya resmi düzenlemelerdeki kusurlara çekebilir ve bunların geliştirilmesi ve ortadan kaldırılmasına yönelik tavsiyelerde bulunabilir.

Anayasa 110. maddesi ile Ombudsmana ayrıca cezai suçlamalarla ilgili kovuşturma başlatabilme veya suç duyurusunda bulunma yetkisi de vermektedir. Ombudsmanın bu konuda en önemli yetkisi Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ilgili olan yetkisidir.

Anayasa'nın 113. maddesine göre Hükümet, Adalet Şansölyesi veya Ombudsman, Cumhurbaşkanının vatana ihanet veya insanlığa karşı bir suç işlediğini düşünürse, konuyu Parlamento'ya bildirilir. Parlamento, kullanılan oyların dörtte üçü ile suç duyurusunda bulunulmasına karar verirse Başsavcı, Yüksek Mahkemede, Cumhurbaşkanı hakkında dava açar. Bu durumda Cumhurbaşkanı, yargılama sürecinde görevden çekilir. Ayrıca ombudsman, bir bakanın, resmi işlemlerinin hukuka aykırılığına ilişkin bir soruşturma başlatılması talebi ile Anayasa Hukuku Komitesine soruşturma talebinde bulunabilir.

Ombudsman, her yıl Parlamento'ya faaliyetleri hakkında rapor sunmaktadır. Bu raporda, yargının idari durumu, kamu yönetimi ve kamu görevlerinin görevlerini yerine getirirken gözlemlenen kusurlar ile mevzuattaki aksaklıklar hakkında tespit ve tavsiyeler yer almaktadır (oikeusasiamies.fi, 2021a).

Finlandiya yargı sistemi, Finlandiya Anayasasının 9. Bölümünde düzenlenmiştir. Yargı; adli yargı kolu, idari yargı kolu ve özel görevli yargı kolu olmak üzere üç kola ayrılmıştır. Adli yargı kolu üç dereceli olup Yüksek Mahkeme (Supreme Court), Temyiz Mahkemeleri (Courts of Appeal) ve Bölge Mahkemelerinden (District Courts) oluşur. İdari yargı mahkemeleri ise, Yüksek İdare Mahkemesi (Supreme Administrative Court) ve Yerel İdare Mahkemelerinden (Regional Administrative Courts) oluşur. Anayasa, özel mahkemelerin kurulmasına imkân sağlamış, özel mahkemelere ilişkin hükümlerin bir yasa ile belirleneceğini belirtmiştir. Geçici mahkemelerin kurulması Anayasa tarafından yasaklanmıştır ( The Constitution of Finland, 2021).

Adli yargı mahkemeleri, medeni hukuk uyuşmazlıkları ve ceza hukuku davalarında ve daha genel olarak, özellikle kendi yargı alanlarının dışında bırakılmayan tüm konularda yargı yetkisine sahiptir. İdari yargı mahkemeleri, esas olarak kamu yetkilileri ile özel şahısların kamu hukuku kapsamındaki ilişkilerinden kaynaklanan ihtilaflarla ilgilidir. Özel mahkemeler, yani Piyasa Mahkemesi, İş Mahkemesi ve Sigorta Mahkemesi, özel olarak kendilerine tahsis edilen konular veya konu türleri üzerinde açıkça tanımlanmış yargı yetkisine sahiptir (Sarvilinna, 2007: 592).

Finlandiya'da yargıçlar, "Adli Atamalar Kurulu'nun" (Judicial Appointments Board) tavsiyesi ve Adalet Bakanının önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Adi Atamalar Kurulu'nun önerisine Adalet Bakanı ve Cumhurbaşkanı'nca uyulması gerekmektedir (Sarvilinna, 2007: 601).

Finlandiya Anayasasının 109. maddesi açık bir şekilde ombudsmana, mahkemeleri denetleme yetkisi vermektedir. Ombudsman'ın mahkemelere karşı gözetiminin sınırları ve içeriğinin bir resmini oluşturabilmek için, bu normun ne tür bir anayasal düzenleyici bütünlükle ilişkilendirildiğini incelemek gerekir. Anayasanın “parlamentarizm ve kuvvetler ayrılığı” başlıklı 3. maddesi 3. fıkrasında, yargı yetkisinin, en yüksek derece olarak Yüksek Mahkeme ve Yüksek İdare Mahkemesi olmak üzere bağımsız hukuk mahkemeleri tarafından kullanıldığı belirtilmiştir (finlex.fi, 2021). Finlandiya’da, mahkemelerin bağımsızlığı, Anayasa’nın 21. maddesi ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 6. maddesinde yer alan adil yargılamanın önemli bir bileşenidir. Mahkemelerin bağımsızlığının gereği olarak Anayasa’nın 103. maddesinde yargıçların yargıçlık teminatından yararlandıkları görülmektedir. Bir mahkeme kararı dışında bir hâkim görevden uzaklaştırılmaz (Jääskeläinen, 2010: 195).

Anayasa’nın “demokrasi ve hukukun üstünlüğü” başlıklı 2. maddesi 3.fıkrasında kamu yetkisinin kullanılması, hukukun üstünlüğü ilkesine uygun olarak, bir yasaya dayanmalıdır ve tüm kamusal faaliyetlerde kesinlikle yasalara uyulmalıdır. Ayrıca 118. maddede hesap verebilirlik konusu düzenlenerek, memurların, resmi işlemlerinin hukuka uygunluğundan sorumlu oldukları ayrıca üyelerinden biri olarak resmi organlar tarafından verilen bir kararlardan da sorumlu oldukları ifade edilmiştir. Demokratik bir toplumda kontrolsüz kamu gücü olamayacağı belirtilmiştir (finlex.fi, 2021). Finlandiya’nın yasallık geleneğine uygun olarak, tüm kamu görevlilerinin resmi eylemleri için taşıdıkları hesap verebilirlik yargıçlar için de geçerlidir. Sorun, yalnızca mahkemelerin ve yargıçların faaliyetlerinin bağımsızlıklarını ihlal etmeden nasıl denetlenebileceğidir (Jääskeläinen, 2010: 196).

Ombudsmanın mahkemeler üzerindeki denetiminin sınırlarının nasıl olacağını Finlandiya Parlamento Ombudsmanı Jääskeläinen şöyle ifade etmektedir (Jääskeläinen, 2010: 201-202):

- Ombudsman, mahkemeleri denetlerken özellikle mahkemelerin bağımsızlığı konusunda anayasa hükümlerinin oluşturduğu bütünlüğü dikkate almalıdır.
- Ombudsman, mahkemede görülmekte olan davalara (temyiz aşaması da dahil) müdahale etmemelidir.
- Ombudsman, mahkemenin kanıtları değerlendirmesiyle ilgili takdir yetkisini inceleyemez. Bunun nedeni, mahkeme tarafından sözlü olarak ve derhal alınan delillerin



ombudsmanın sahip olduğu yazılı materyale dayalı olarak yeniden değerlendirilmesinin m¼mk¼n olmamasıdır.

- Ombudsman, mahkemenin hukuki yorumlarına m¼dahale edemez.

Ombudsman'ın mahkemeleri denetlemesinin en tipik alanları tam olarak usul meseleleridir. Bu bağlamda, Ombudsman'ın faaliyetleri, özellikle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin faaliyetleriyle aynı t¼rdedir. Ne Ombudsman ne de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi “d¼rd¼nc¼ bir temyiz ¼rneęi” olamaz ve bir ulusal mahkemenin maddi kararlarını değiştiremez veya yeniden değerlendiremez. Dolayısıyla, Ombudsman'ın g¼zetim kapsamı, tipik olarak, Avrupa İnsan Hakları S¼zleřmesinin 6. maddesi ve Finlandiya Anayasası'nın 21. maddesinde yer alan adil yargılama ve iyi y¼netim ilkelerini içerir. Ombudsman, bir konuyu gereğince ve gereksiz gecikmeden ele alma hakkı, yargılamaların duyurulması, dinlenilme hakkı ve gerekęeli bir karar alma ve temyiz hakkı gibi hususlarda denetim yapabilir. Yargıcın davanın taraflarına davranışları ve muamelesi, yargıcın tarafsızlığı, yargılamanın aleniyetine getirilen kısıtlamalara ilişkin kararlar (¼rneęin; kamera ile duruşmaların kaydedilmemesi), ana duruşmanın kayıtları (¼rneęin; ses kayıtlarının başarısız olması veya kaybolması) ve ana duruşma ile ilgili çeşitli usul kuralları ve y¼ntemleri, bir davayı ele almada gecikmeler, ęaęrı usul¼, yargılamanın dili, mahkeme kaleminin işlemleri ve yargılama masrafları da denetim kapsamında yer almaktadır (Jääskeläinen, 2010: 202, 204).

Finlandiya Ombudsmanı, bir yargıç hakkında kovuşturma başlatabilir. Eğer bir kovuşturma emri verirse, suçlama, yasaya g¼re, Başsavcılık B¼rosundaki bir savcı tarafından yapılır. Uygulamada, Ombudsman son yıllarda g¼revi k¼t¼ye kullanmaktan yargıçlara karşı kovuşturma başlatmamıştır. Bunun nedeni, yargıcın yargılanmasına yol açabilecek meselelerin genellikle Adalet řans¼lyesine havale edilmesidir. Ombudsman, suç teşkil etmeyen yasadışı bir eylem veya g¼rev ihlali nedeniyle bir yargıcı kınayabilir. Ombudsman tarafından alınan en yaygın ¼nlem ya ikaz niteliğinde olan ya da gelecekte rehberlik etmesi amağlanan bir g¼r¼ř¼n ifade edilmesidir. Bu kararında Ombudsman, yargıca yasal prosed¼r¼n nasıl olması gerektiği konusunda bilgi verir veya dikkatini iyi idari uygulamanın gereklerine veya temel insan haklarının uygulanmasının teşvik edilmesine ęeker. Bu nedenle, uygulamada Ombudsmanın bir savcı olarak rol¼ arka plana ęekilmiřtir ve faaliyetlerdeki vurgu, adil yargılamanın ve iyi mahkeme uygulamalarının uygulanmasına ilişkin hususları teşvik eden g¼r¼řlerin sunulması ¼zerinedir

(Jääskeläinen, 2010: 205).

Finlandiya Parlamento Ombudsmanın, yargı üzerinde, usule ilişkin korumaya vurgu yaparak yasallık gözetiminin önemini Jääskeläinen şöyle ifade açıklamaktadır:

“Bireylerin hakları ve yükümlülükleri ile ilgili uyuşmazlıkların çözülmesi gereken yasal çözüm mercii mahkemelerdir. Statüsü gereği mahkemeler, çoğu kez bir konuyu doğru ve adil bir şekilde ele almak için en iyi donanıma sahip organlardır. Ombudsmanın görevi, mahkemeden çıkan yasal çözümleri tamamlamaktır. Ombudsman’ın yasa kapsamında usule ilişkin korumaya vurgu yaparak yasallık gözetimi önemlidir. Maddi olarak doğru ve adil kararlara ulaşmak için ön koşul, usule ilişkin kurallara uyulmasıdır. İnsanların, yetkililerin ve mahkemelerin meşruiyetine ilişkin algılarının oluşmasında usul yöntemlerinin büyük bir etkisi vardır. İnsanlar, usule ilişkin yöntemleri adilse kamu gücünü kullanan kurumlara güvenme eğilimindedir. İnsanların meşruiyet algısı, yasalara kendi uyumlarını etkiler. Kamu makamlarını meşru gördükleri sürece, kendileri tarafından çıkarılan düzenlemelere veya koydukları kurallara ve davranış normlarına uymaya meyillidirler. Bu nedenle, en iyi durumda, Ombudsman’ın yasa kapsamında usul güvencelerine vurgu yapan gözetimi, yalnızca mahkemelerde ve resmi işlemlerde uyulmasını teşvik etmekle kalmaz, aynı zamanda toplumda daha genel olarak normlara uyumu da teşvik edebilir” (Jääskeläinen, 2010: 207-208).

Finlandiya ombudsmanı ve İsveç ombudsmanı yargıyı denetleme yetkisine sahiptirler. Parlamento Ombudsmanının yargı organları ile ilgili yetkileri göz önüne alındığında, bir ülkedeki hukuk kültürünün bir ombudsmanın yargıya ilişkin yetkinliklerinin değerlendirilmesi için önemli bir anlamı olduğu anlaşılmaktadır. Her iki ülkede de ombudsmanların mevcut kontrol araçlarını, makul ve adli kurumlara çok geniş müdahaleyle suçlanmayacak şekilde kullandıkları görülmektedir. Ombudsmanların yargı organları üzerindeki yetkisine ilişkin İsveç ve Finlandiya’daki faaliyetleri çok fazla tartışmaya yol açmamış olsa da, bağımsızlıkla ilgili uluslararası standartlar açısından izin verilebilecek yargı alanına müdahalenin boyutu önem taşımıştır (Mikuli, 2017: 9).

İsveç ve Finlandiya uygulamaları istisnadır. İsveç ombudsmanı, mahkemeler aleyhine yapılan şikâyetleri ele alma yetkisine sahiptir. Finlandiya Ombudsmanının ise ayrıca yargı üzerinde de yargı yetkisi vardır. Bu ülkeler, Ombudsman’ın işini oluşturan konularda, herhangi bir hayal kırıklığı ve karmaşanın olmadığı ve Ombudsmanın mahkemelerin çalışmaları üzerindeki kontrolünün, bağımsızlıklarına bir tehlike olarak görülmediği ülkelerdir. Daha spesifik olarak, bu ülkelerdeki Ombudsman, mahkeme kararlarını değiştirme hakkına sahip değildir, ancak uygulamada çok nadir görülen, hukuku çiğnemek için yargıcın sorumluluğunu tespit etmek için yetkili yüksek mahkemenin önünde bir prosedür başlatabilir. Ombudsman’ın çalışması, kararların içeriğine değil, yargıçların davranış tarzına ilişkindir (Verma, 2007).

### 3.2.2.2. Yargı Organları Üzerinde Kısmi Yetkilere Sahip Ombudsmanlar

Ombudsmanın denetimini kötü yönetimin ortadan kaldırılmasından ziyade insan haklarının korunmasına odakladığı devletlerde ombudsmanın yargı üzerindeki denetimi kısmidir. Genel olarak bu tür uygulamalarda, yargı bağımsızlığını dikkate alırken, mahkemeler tarafından gerçekleştirilen insan hakları ihlallerini de önlemek amaçlamaktadır.

Bu başlık altında yargı üzerinde kısmi yetkilere sahip olan ülkelerden Polonya, Avusturya, Slovenya, Arnavutluk, Lüksemburg, Slovakya ve Bosna Hersek Ombudsmanlıkları incelenmektedir.

#### 3.2.2.2.1. Polonya Ombudsmanı ve Yargı ile İlgili Yetkileri

Polonya'da ombudsmanlık 1980'li yıllardaki demokratikleşme hareketleri döneminde 1987 tarihli "Sivil Haklar Komiseri Yasası" (Commissioner for Human Rights Act) ile kurulmuş ve kurum, 1989 yılında anayasal statüye kavuşmuştur (Stern, 2008: 341). Komiser olarak adlandırılan ombudsman, Sejm sözcüsü (Polonya parlamentosunun iki meclisinde biri) tarafından veya otuz beş milletvekilinin teklifinin Senato tarafından onaylanması üzerine Sejm tarafından beş yıllık bir görev süresi ile atanmaktadır. Kurumun temel görevi Anayasa ve diğer yasal düzenlemelerde yer alan temel hak ve özgürlükleri korumaktır. Komiser, temel hak ve özgürlüklerin korunmasına ilişkin her durumda, bu özgürlüklere ve haklara uymak ve bunları uygulamakla yükümlü makamların, kuruluşların ve kurumların eylemleri veya ihmallerinin bir sonucu olup olmadığını incelemek ve uygun önlemleri almakla görevlidir (Rpo, 2021). Komiser, hak ve özgürlükleri korumak amacıyla, Polonya kurum ve kuruluşlarının eylemlerinin herhangi bir yasa ihlali veya adaletin temel ilkelerine aykırı bir eylemi içerip içermediğini araştırır (Letowska, 1990: 206). İnsan Hakları Komiseri Yasasının 9. maddesine göre Komiser, vatandaşların veya kuruluşların, yerel yönetim organlarının, çocuk ombudsmanının talebi üzerine ve kendi inisiyatifiyle soruşturma yapmaya yetkilidir (Rpo, 2021).

Komiserin yargı organları ile ilgili yetkileri yasanın 13. maddesinin 1/3. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre; mahkemelerde görülmekte olan davanın durumu hakkında bilgi talep etme yetkisi bulunmaktadır. Komiser, ancak yargılama tamamlandıktan ve mahkeme kararı açıklandıktan sonra, mahkeme kayıtlarını inceleyebilmektedir. Stern,

Komiserin mahkemeler karşısındaki pozisyonunu, bir denetim organından çok bir davacıya benzetmektedir (Stern, 2008: 346). İnsan Hakları Komiseri Yasasının 14. maddesinin 4. fıkrasına göre hukuk davalarında yargılamanın başlatılmasını talep etme, re'sen kovuşturulan suçlarla ilgili davalarda hazırlık işlemlerinin yetkili bir savcı tarafından başlatılmasını talep etme, hali hazırda devam etmekte olan işlemlere katılabilme ve herhangi bir karara karşı olağanüstü itiraz başvurusunda bulunma yetkisine sahiptir. Ayrıca Yasanın 16. maddesine göre; yasaların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi için Polonya Anayasa Mahkemesine başvuru yapabilmektedir. Anayasa şikâyeti davalarında (bireysel başvuru davalarında) Anayasa Mahkemesi önündeki yargılamalara katılmak, Yüksek Mahkeme'den uygulamada şüphe uyandıran veya uygulaması çelişkili yasal hükümleri açıklamaya yönelik bir karar çıkarmasını talep etme yetkisine de sahip bulunmaktadır (Letowska, 1990: 207).

#### **3.2.2.2.2. Avusturya Ombudsmanı ve Yargı ile İlgili Yetkileri**

Avusturya, Federal Anayasa kapsamındaki federal ilkelere uygun olarak bir federal devlet olarak örgütlenmiştir. Bu ilke gereğince, federe devletler (Länder) ya kendi idari otoriteleri için kendi ombudsmanlarını oluşturabilirler ya da Viyana'daki Ombudsman Kurulunun yetkilerini kabul edebilirler. Her iki alternatifi de seçmek için yasal bir zorunluluk yoktur. Devletler ayrıca hiçbir şey yapmama seçeneğine de sahiptir. Federe devletlerin birçoğu Viyana'daki Ombudsman Kurulunu ilgili eyaletlerin devlet idari otoriteleri için yetkili ilan etme seçeneğinden yararlanmışlardır. Vorarlberg ve Tyrol federe devletleri ise kendi ombudsmanlarını atamayı seçmişlerdir (Schwärzler, 2001: 221).

Avusturya'da Ombudsman bir Kurul olarak (Volksanwaltschaft – Austrian Ombudsman Board ) 1977 tarihli Federal Yasa ile kurulmuştur. Daha sonra 1981 yılında Avusturya Federal Anayasasının (Verfassungsbestimmungen) 148a ila 148j maddeleri arasında anayasal olarak da düzenlenmesi yapılmıştır (Schwärzler, 2001: 221). Ombudsman ile ilgili yasal düzenlemeler Avusturya Federal Anayasası, Ombudsman Kurulu Federal Yasası (Bundesgesetz Über Die Volksanwaltschaft) ve Ombudsman Kurulu İçtüzüğü (Geschäftsordnung der Volksanwaltschaft\_Stand) ile yapılmıştır (volksanwaltschaft, 2021).

Avusturya Ombudsmanı “kurul” olarak görev yapmaktadır. Avusturya Anayasası'nın 148/g maddesine göre; Ombudsman Kurulu, biri başkan olmak üzere üç

üyeden oluşur. Üyeler, Ulusal Konsey tarafından altı yıllık bir görev süresi için seçilip sadece bir defa daha yeniden seçilebilmektedirler. Cumhurbaşkanı tarafından göreve getirilirler. Üyeler, Anayasa'ya göre bağımsızdırlar. Oylanarak veya talimatla azledilemezler veya görevden alınamazlar. Ombudsman Kurulu üyeleri, Ulusal Konseye seçilmeye uygun ve insan hakları alanında uzmanlaşmış kişiler arasından seçilir (Verfassungsbestimmungen, 2021)

Ombudsman Kurulu'nun görev alanına bütün kamu idareleri girmektedir. Federal hükümetin tüm makamları, ofisleri ve kurumları, eyaletleri ve belediyeleri görev alanında yer almaktadır. Tirol ve Vorarlberg eyaletlerinde, Ombudsman Kurulu yalnızca federal idare ile ilgili şikâyetleri araştırır. Federal Anayasa'nın 148a maddesine göre; herkes Ombudsman Kurulu'na başvurabilir. Federal hükümetin idaresindeki tüm kamu idarelerinin iş ve işlemleri ile davranışları, özel hukuk işlemlerinden doğan faaliyetleri de dahil olmak üzere, ombudsman denetimine tabidir. Başvuruda bulunanların, özellikle insan hakları ihlali iddiaları nedeniyle yapılan başvurularda olmak üzere, ihlallerden etkilenmeleri koşulu aranmaktadır. Ayrıca, Ombudsman Kurulu insan hakları ihlalleri dahil olmak üzere kötü yönetim ile ilgili şüphe duyduğu hallerde resen inceleme yetkisine sahiptir.

Ombudsmana başvuruda bulunabilmek için Avusturya vatandaşı olmaya ya da reşit olmaya gerek yoktur. Tüzel kişiler de başvuruda bulunabilir. Başvuruda bulunmak bir süre sınırlamasına tabi tutulmamıştır. Her zaman, herhangi bir başvuru ücreti ödemeksizin başvuru yapılabilmektedir. Başvurular telefonla, mektup yoluyla, internet üzerinden ya da bizzat bir şikâyet formu doldurulmak suretiyle yapılabilir. Ancak başvuru yapabilmek için idari ve hukuki tüm başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir (Volksanwaltschaft, 2021a).

Ombudsman Kurulu'nun temel görevini kamu idaresini denetlemek oluşturmak ise de 2012 yılından itibaren insan haklarını korumak ve geliştirmek için de anayasal yetkiye sahiptir (Volksanwaltschaft, 2021b). Anayasanın 148h maddesi gereğince, Ombudsman Kurulu, 148a/3. maddesi kapsamındaki insan haklarını korumak ve geliştirmekle ilgili görevlerini yerine getirmek ve tavsiyelerde bulunmak üzere komisyonlar ve bir insan hakları danışma kurulu oluşturmaktadır. İnsan Hakları Danışma Kurulu, bir başkan, bir başkan yardımcısı ve Ombudsman Kurulu tarafından atanan diğer üyeler ve yedek üyelere oluşur. Altı bölgesel komisyonla birlikte, örneğin hapisanelerde veya

huzurevlerinde, kişisel hürriyetten mahrum bırakılan kurumlar kontrol edilir. Kontrol kapsamına engelliler için tesis ve programları da girmektedir. Ayrıca, doğrudan komuta ve zorlayıcı güç uygulandığında, örneğin sınır dışı etme, gösteriler ve polis operasyonları gibi durumlarda, insan hakları ihlalleri için risk faktörlerini erken bir aşamada belirlemek ve ortadan kaldırmakla ilgili olarak görev yapmaktadır (Volksanwaltschaft, 2021c).

Ombudsman Kurulu görevlerini yerine getirirken tüm yetkililer, Ombudsman Kurulu'nun kayıtları incelenmesine izin vermek ve talep üzerine gerekli bilgileri sağlamakla yükümlüdür. Gerekirse yerinde incelemeler yapması bakımından da kolaylıklar sağlanmalıdır (Kofler, 2008: 94).

Ombudsman şikâyet konusu hakkında araştırma yapar ve sorunun çözümü hakkında tavsiyelerini belirtir. İlgili organ, federal kanunla belirlenecek bir süre içinde bu tavsiyelere uyabilir veya tavsiyeye neden uyulmadığının gerekçeli olarak yazılı olarak Ombudsman Kuruluna bildirmelidir (Kofler, 2008: 94).

Ombudsman Kurulu, Avusturya Anayasasının 148d maddesi gereğince faaliyetleri hakkında Ulusal Konseye ve Federal Konseye yıllık olarak rapor verir. Yıllık raporunda, denetim faaliyetlerinin ana noktaları sunularak temel insan haklarının korunması alanındaki kusurlara da işaret edilmektedir. Raporla ayrıca, Ombudsman Kurulu'nun deneyiminden kaynaklanan hukuki durumu iyileştirmeye yönelik öneriler de yer almaktadır. Ayrıca buna ek olarak, Ombudsman Kurulu, herhangi bir zamanda bireysel gözlemleri hakkında Ulusal Konseye ve Federal Konseye rapor verebilir. Ombudsman Kurulu üyeleri, raporla ilgili konularda Ulusal Konsey ve Federal Konseydeki komitelerde müzakerelere katılma ve dinlenilme hakkına sahiptir. Ombudsmanın raporları, Ulusal Konsey ve Federal Konseye gönderildikten sonra yayınlanmaktadır. Ombudsman Kurulu, eyaletler düzeyinde de eyalet parlamentolarına yıllık rapor sunmaktadır (Volksanwaltschaft, 2021d).

Avusturya Ombudsman Kurulu yargı organları üzerinde idari işlemler hariç denetim yetkisine sahip değildir. Bu nedenle mahkeme kararlarını kaldıramaz veya değiştiremez. Yargı organları ve yargısal işlemler bakımından kişilere bilgilendirme ve önerilerde bulunmaya çalışır. Ancak bir avukat sıfatıyla kişileri mahkemelerde temsil edemez (Volksanwaltschaft, 2021a). Avusturya Anayasasının 148a maddesinin 4. fıkrasına göre yargının idari işlemleri bakımından Ombudsman, diğer idari organlarla ilgili olarak aynı yetkilere sahiptir. Yargının izlenmesi, yargının idaresi ve mahkemelerin

usule ilişkin tedbirleri almak için temerrüde düştüğü davalarla sınırlıdır. Bu nedenlerle kişiler, ombudsmana şikâyette bulunabilecekleri gibi Ombudsman Kurulu da re'sen harekete geçebilir.

### **3.2.2.2.3. Slovenya Ombudsmanı ve Yargı ile İlgili Yetkileri**

Slovenya Ombudsmanı (Varuh Človekovih Pravic), bir insan hakları ombudsmanı olarak 1994 yılında kurulmuştur. Komünizmin çöküşünden sonra kurulan yeni ülkelerin çoğu demokratikleşme sürecine girişmiştir. Bu süreç, geniş anlamda bağımsız bir organ olarak tanımlanabilecek yeni bir insan hakları aktörünün ortaya çıkmasına neden olmuştur. Slovenya Ombudsmanı da ulusal hükümet tarafından yerel düzeyde insan haklarını ilerletmek ve savunmak gibi özel bir amaç için kurulmuştur (Tepina & Modic, 2008: 78).

Ombudsmanın temel görevi, insan haklarını ve temel özgürlükleri devlet organlarına, yerel özyönetim organlarına ve kamu otoritelerine karşı korumaktır (Kofler, 2008: 396). Slovenya Ombudsmanı ile ilgili yasal düzenlemeler Slovenya Anayasasının 159. maddesi (varuh-rs.si, 2021c) ve Ombudsman Yasası (Human Rights Ombudsman Act) ve Ombudsman Usul Kuralları (HRO Rules of Procedure) ile yapılmıştır (varuh-rs.si, 2021d). Ombudsman ve yardımcıları, Cumhurbaşkanının önerisi üzerine Ulusal Meclis tarafından altı yıllık bir dönem için seçilir.

Slovenya Ombudsmanı bağımsız ve özerk bir yapıya sahiptir. Ombudsman, çalışmaları hakkında düzenli olarak yıllık veya özel raporlarla Ulusal Meclise rapor vermektedir. Ombudsmanın talebi halinde devlet yetkilileri, yerel yetkililer ve kamu otoritesi sahipleri, gizlilik düzeyine bakılmaksızın, kendi yetkileri dahilindeki tüm veri ve bilgileri sağlamakla yükümlüdür (varuh-rs.si, 2021b).

İnsan hakları veya temel özgürlükleri ihlal edilen herhangi bir kişi Ombudsman'a başvuruda bulunabilir. İlgili makamın eylemi veya son kararından itibaren bir yıl içinde ombudsmana başvuru yapılması gerekmektedir. Ombudsman ayrıca resen harekete geçebilir. İnsan haklarının ve temel özgürlüklerin ve vatandaşların yasal güvenliğinin korunmasıyla ilgili daha genel konularla ilgilenebilir (Kofler, 2008: 397).

Ombudsman Yasasının 39. maddesine göre Ombudsman, soruşturma sonucunda insan hakları veya temel özgürlüklerin ihlal edilip edilmediğini veya başka bir kötü yönetimin meydana gelip gelmediğini tespit ederek aynı zamanda kötü yönetimi ortadan kaldırmaya yönelik yöntemleri de önerecektir. Ombudsman ayrıca, yetkili makamın

yasaya uygun olarak belirli bir prosedürü devam ettirmesini tavsiye edebilir, bir zarar ortaya çıkmışsa tazminat önerebilir veya kişiyi etkileyen kötü yönetimi ortadan kaldırmak için başka bir yol önerebilir (varuh-rs.si, 2021b). Ombudsman, yargı organlarına, kendi yetki alanlarına giren konularda nasıl karar alınacağına dair kılavuzlar ve hatta talimatlar sağlayabilecek bir otorite değildir. Ombudsman mahkeme kararlarının yasallığını belirleyen bir makam da değildir. Ombudsmanın müdahalesi bu nedenle yargılama alanına değil, özellikle adli idareye kadar uzanmaktadır (25th Annual Report, 2019: 210).

Ombudsman, kötü yönetimden sorumlu makamların görevlilerine karşı disiplin soruşturması başlatılmasını önerebilir. Ayrıca Ombudsman, ilgili kişinin rızası varsa Anayasa Mahkemesine münferit bir dava ile ilgili anayasa şikâyetinde bulunabilir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi Yasasının 50. maddesine göre, bireysel eylemlerin insan haklarını veya temel özgürlükleri ihlal etmesi durumunda anayasa şikâyeti de yapılabilir (Kofler, 2008: 399).

Slovenya Ombudsmanının yargı organına ilişkin yetkileri anayasada özel olarak tanımlanmamıştır. Ombudsman Yasasının 24. maddesi “Ombudsman, aşırı gecikmeler veya açık bir yetkinin kötüye kullanılması durumları dışında yargı organlarının işlemlerini inceleme yetkisine sahip değildir” şeklindeki düzenlemesi ile yargının idaresini, ombudsmanın gözetimine giren konu olarak belirlemiştir. Yargı erkiyle ilişkilerde, ombudsmanın yetkileri, ancak yargıçların bağımsızlığını ve karar verirken tarafsızlıklarını tehlikeye atmayacak şekilde olabilmektedir. Bu nedenle, ombudsmanın müdahalesi, yargı kararlarının esasına yönelik olamamaktadır (Butala, 2021).

Slovenya ombudsmanı aslında yargılama alanında tamamen güçsüz değildir. Mahkeme önünde ele alınan davada, usulün türü veya düzeyine bakılmaksızın, insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunması yönünden görüşünü mahkemeye sunabilmektedir. Yani bir “mahkeme arkadaşı” olarak, ombudsman görüşünü mahkemeye iletmek için tarafsız bir bakış açısıyla müdahale edebilmektedir. Burada özellikle Slovenya Anayasa’nın 22. maddesi uyarınca hakların eşit olarak korunması hakkı, 23. maddesi uyarınca adli koruma hakkı, 25. madde uyarınca yasal yollara başvurma hakkı gibi usul güvencelerine dikkat çekilmektedir. Anayasa veya Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. maddesinin birinci fıkrası uyarınca adil yargılanma hakkı, ceza davalarında, özellikle tutukluluk hallerinde, Anayasa’nın 19. maddesi uyarınca kişisel özgürlüğün korunmasına, Anayasa’nın 21. maddesi uyarınca insan kişiliğinin ve



haysiyetinin korunmasına ve 27. maddesi uyarınca masumiyet karinesi ombudsmanın üzerinde önemle durduğu alanları oluşturmaktadır. Bununla birlikte, ombudsmanın görüşü, uluslararası hukuk ve Anayasa kapsamında korunan insan hakları alanına girmediği sürece, fiili durumun belirlenmesi veya yargılamanın usul ve esas meseleleri ile ilgili olmamalıdır (Butala, 2021).

Mahkemeler tarafından verilen nihai kararlar ombudsman açısından da bağlayıcıdır. Ancak ilgili kişinin rızasının olması şartıyla, yargı kararının, insan hakları veya temel özgürlüklerin ihlali yönünden anayasa şikâyeti yoluyla Anayasa Mahkemesinde denetlenmesini talep edebilmektedir (Butala, 2021).

Slovenya Ombudsmanı, en sık aşırı uzun süren yargılamalar konusuna dikkat çekmektedir. Slovenya Anayasasında yer alan “adli koruma hakkı” gereksiz gecikmeler olmaksızın karar verme hakkını içerdiği için ombudsman, düzenli ve verimli yargılamaları sağlamayı amaçlayan antlaşmalara, anayasal ve yasal hükümlere atıfta bulunarak, makul bir süre içinde karar alma hakkına önem vermektedir. Özellikle sanığın tutuklu olduğu ceza davalarında ombudsman, tutuklamanın, insan hakları ve temel özgürlüklere ciddi bir tecavüz olduğuna ve kesinlikle gerekenden daha uzun sürmemesi gerektiğine dikkat çekmektedir (Butala, 2021).

Slovenya Ombudsmanı 2019 yıllık raporunda; yargı organları hakkındaki şikâyetlerle ilgili tavsiye kararlarında, adli işlemlerin uzunluğuna atıfta bulunurken, şikâyetlerin çoğunun yargılamaların kalitesine yönelik konulardan oluştuğunu ortaya koymuştur. Şikâyetler, öncelikle adli koruma hakkına, hakların eşit şekilde korunmasına, hukuki yollara başvurma hakkına, ceza yargılamalarında hukuki teminatlara ve iyi idare ilkesi dâhil olmak üzere diğer haklara ilişkindir. Ombudsman, soruşturma yaparken mahkeme başkanları ve savcılık gibi yetkili organlarla iletişim kurmaya çalışmaktadır. Ayrıca gerektiğinde sistemik nitelikteki konular veya yargı sisteminin işleyişini düzenleyen mevzuatla ilgili olarak Adalet Bakanlığı ve polis tarafından yürütülen prosedürler ilgili olarak İçişleri Bakanlığı ile diyalog halinde olmaktadır (25th Annual Report, 2019: 210).

Slovenya Ombudsmanı 2018/62 sayılı tavsiye kararında, yargı kararlarında içtihat birliğini sağlamak, mahkeme işlemleri ve yargılamanın kalitesini iyileştirmeye yönelik olarak Slovenya Cumhuriyeti Yüksek Mahkemesine yönelik ve Adalet Bakanlığına, yargı gücünün etkili ve kaliteli bir şekilde uygulanması için yargı sisteminin işleyişini daha da

geliştirmesi tavsiyesinde bulunmuştur. Ombudsman 2014/39 ve 2015/14 sayılı tavsiye kararında, mahkemelerin çalışma kalitesini ve yargılamaların kalitesini sağlamak için denetim makamlarının faaliyetlerinin etkililiğini artırması için Adalet Bakanlığı'na çağrıda bulunmuştur. 2018/70 sayılı tavsiye kararında; savcının, soruşturma aşamasında suçun faili hakkında hızlı ve etkili bir soruşturma yaparak kovuşturma aşamasını kolaylaştırmasını tavsiye etmiştir (25th Annual Report, 2019: 213-214).

#### **3.2.2.2.4. Arnavutluk Ombudsmanı ve Yargı ile İlgili Yetkileri**

“Avokat i Popullit” yani “Halkın Avukatı” veya “Halk Savunucusu” olarak adlandırılan Arnavutluk Ombudsmanı, Arnavutluk Parlamentosu tarafından ilk kez Arnavutluk Anayasası'nda 1998 yılında kabul edilmiş, daha sonra 1999 yılında 8454 sayılı Halk Savunuculuğu Yasası (The Law On The People's Advocate) ile düzenlenmiştir. Arnavutluk Ombudsmanı, Danimarka ve İsveç Ombudsmanlarının yasal düzenlemelerinden esinlenerek kurulmuştur (Avokatipopullit, 2021a).

Halk Savunuculuğu Yasasının 2. maddesine göre; ombudsman, kişilerin haklarını, özgürlüklerini ve hukuka uygun menfaatlerini, kamu idaresi organlarının ve onların adına hareket eden üçüncü şahısların hukuka aykırı ve uygunsuz eylemlerine veya ihmallerine karşı korumakla görevlidir. Yasanın 3. maddesi ile ombudsmanın, yeniden seçilme hakkı ile 5 yıllık bir görev süresi için parlamento üyelerinin beşte üç çoğunluğuyla seçilebileceği düzenlenmiştir (Avokatipopullit, 2021b).

Yasanın 12. ve 13. maddelerindeki düzenlemeye göre Arnavutluk Ombudsmanına, kamu idaresi organlarının hukuka aykırı, uygunsuz eylemler veya ihmalleri nedeniyle haklarının, özgürlüklerinin veya yasal çıkarlarının ihlal edildiğini iddia eden her kişi, grup veya sivil toplum kuruluşu şikâyette bulunma, hak veya özgürlük ihlalinin giderilmesi için müdahalesini talep etmek hakkına sahiptir. Ombudsman da bir hakkın ihlal edildiğini tespit etmesi veya bu durumdan şüphelenmesi halinde kendi inisiyatifi ile bir soruşturma başlatma yetkisine sahiptir. Şikâyet, talep veya bildirimler için şikâyet veya talebin konusu açıkça belirtilmek kaydıyla özel bir şekilde tabi değildir. Ancak isimsiz şikâyetleri veya talepler kabul edilmemektedir. Ombudsmana doğrudan herhangi bir süreye tabi olmadan başvuru yapılabilmektedir. Ancak uygulamada şikâyetçilerin idari başvuru yollarını tüketmiş olmaları beklenmektedir (Stern, 2008: 73).

Ombudsman, aynı konudaki bir şikâyet hakkında daha önce karar verilmişse veya Cumhuriyet savcısı veya mahkeme tarafından inceleniyorsa soruşturma başlatmayı

reddedebilir veya başlamış bir soruşturmayı sona erdirebilir. Bu durumda ilgili yetkililerden bilgi talep etme hakkına sahiptir. İlgili yetkililerin en kısa zamanda ve en geç otuz gün içinde yanıt vermeleri gerekmektedir.

Ombudsman, Halk Savunuculuğu Yasasının 18. maddesine göre, bir şikâyet, talep veya bildirim kabul etmesi halinde üç şekilde hareket edebilmektedir: Kendisi bir soruşturma yapabilir veya duruşma öncesi gözaltı ve tutuklama durumlarında kamu idaresi ve savcılıktan açıklama talep edebilir ya da yetkilerini kullanması için Yüksek Devlet Denetçisine tavsiyede bulunabilecektir.

Ombudsman kendisi bir soruşturma başlatmaya karar verirse, kamu kurumlarının binalarına erişim dâhil olmak üzere yerinde soruşturma yapmak ve soruşturma konusu olayla ilgili fiil ve belgeleri yerinde inceleme, merkezi ve yerel yönetim organlarından açıklama isteme ve soruşturmaya ilgili tüm dosya veya materyallerini inceleme, soruşturma konusu konuyla ilgili olan kişileri sorgulama ve soruşturma konusu hakkında bir uzman görüşü talep etme yetkilerine yasal olarak sahiptir. Ayrıca Ombudsman veya yetkilendirdiği kişiler, herhangi bir kısıtlama veya ön yetki olmaksızın her zaman, ancak kurum müdürüne önceden haber vererek, cezaevleri, polis ve savcılığın refakat ettiği yerler, gözaltına alınan veya tutuklular, akıl hastanelerinde, bakımevlerinde, yetimhanelerde ve kendisine haber verildiği veya insan hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesinin mümkün olduğuna kanaat getirdiği diğer yerlerde, kamu idaresi kurumlarına girme hakkına sahiptir. Bu ortamlarda bulunan veya tutulan herhangi bir kişi ile herhangi bir resmi kişi bulunmadan gizlilik içinde görüşme yapabilir veya konuşabilir. Bu kişiler ile ombudsman arasındaki herhangi bir yazışma engellenememekte ve kontrol edilememektedir (Avokatipopullit, 2021b).

Yasanın 21. maddesine göre; soruşturma sonunda ombudsman, bir hak ihlali yoksa şikâyetçinin haklarının ihlal edilmediğini açıklar. Bir hak ihlalinin olduğu tespit edilmesi halinde ihlali gerçekleştiren idari organa, yapılan ihlalin nasıl giderileceği konusunda tavsiyelerde bulunur. Tavsiyenin sunulması, bu tavsiye incelemesi yapılana ve ombudsmana cevap verilinceye kadar uygunsuz veya yasadışı eylem ve işlemleri askıya almaktadır. Ayrıca ihlali gerçekleştiren idari organı denetleyen makama da ihlalin nasıl giderileceği konusunda tavsiyelerde bulunur. Tavsiyenin otuz gün içinde incelenmemesi, uygunsuz veya yasadışı eylem ve işlemlerin askıya alınmasına yol açmaktadır. Ombudsman soruşturması neticesinde bir suç işlendiğini tespit etmesi halinde savcıya,

soruşturma başlatmasını tavsiye edebilir. Ciddi ihlaller tespit edildiğinde, Parlamento da dâhil olmak üzere ilgili makamlara kendi yetki alanlarındaki görevlileri görevden almalarını önerebilir. Hak ihlalinin yargı organlarınca yapılması halinde, yargı bağımsızlığına müdahale etmeksizin ihlalleri yetkili mercilere bildirir. Mağdurlara mahkemeye başvurmalarını tavsiye edebilir.

Arnavutluk Anayasası 134. maddesi gereğince Ombudsmanın, Arnavutluk Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisi bulunmaktadır (Avokatipopullit, 2021b). Ombudsman, Anayasa Mahkemesi'ne üç şekilde başvuru yapabilmektedir. Ombudsman, yürürlükteki mevzuatın ve uluslararası anlaşmaların anayasaya uygunluk denetimi talebinde bulunabilir. Ayrıca kamu idaresi organlarının hukuka aykırı, usulsüz fiil veya eylemsizliklerinden kişilerin hak, özgürlük ve hukuka uygun menfaatlerinin korunması amacıyla da anayasa şikâyetinde bulunabilme yetkisine sahiptir. Bunlar dışında Ombudsman Kurumunun organizasyonu ve işleyişiyle ilgili anayasal düzenlemelerin ihlal edildiği durumlarda da Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yapabilmektedir (Dobjani, 2001).

Arnavutluk Ombudsmanının yargı organları ile arasındaki ilişki ve yetkileri Halk Savunuculuğu Yasasının 25. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre; ombudsman, yargı yönetiminden ve yargı kararlarının uygulanmasından kaynaklanan insan hakları ihlallerine ilişkin şikâyetleri, talepleri veya bildirimleri alır. Soruşturma ve ombudsmanın talebi davaların karara bağlanmasında yargının bağımsızlığını ihlal etmeyecektir.

Arnavutluk Ombudsmanının yargı organları üzerindeki denetimi sadece insan hakları kriteri ile sınırlı bir denetimdir (Stern, 2008: 74). Yargı organları ile ilgili olarak ombudsmana yapılan başvurular çoğunlukla ceza veya hukuk davalarında yargılama süresindeki gecikmelerden, duruşmaların tarih ve saatinin taraflara bildirilmesine ilişkin usullere uyulmamasından, yargılama sırasında bir avukata sahip olmak için mali imkânları olmayan sanıklara savunma hakkı sağlanmamasından, Yüksek Mahkemedeki duruşmalarda hazır bulunmaya izin verilmemesi, dava dosyalarının üst derece mahkemelerde incelenmek üzere zamanında gönderilmemesine neden olan adli prosedürler gibi konulardan oluşmaktadır (Dobjani, 2001).

### 3.2.2.2.5. Lüksemburg Ombudsmanı ve Yargı İle İlgili Yetkileri

Lüksemburg’da ombudsmanlık, yönetim ile vatandaş yakınlığını sağlamak, aralarındaki ilişkileri iyileştirmeyi amaçlayan reform politikaları sonucunda 22 Ağustos 2003 Yasası ( The Law of 22 August 2003) ile kurulmuştur (Şengül, 2020: 15). 22 Ağustos 2003 Yasası’nda ombudsman (“Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg”) arabuluculuk, médiateur terimi ile ifade edilmektedir (ombudsman.lu, 2021).

Ombudsman, Temsilciler Meclisi tarafından aday gösterilir ve basit çoğunlukla seçildikten sonra Büyük Dük (The Grand-Duke) tarafından atanır. Görev süresi sekiz yıl olup tekrar seçilememektedir. Ombudsman, Temsilciler Meclisine bağlı olmakla beraber hiçbir otoritenin kendisine talimat verme yetkisi olmadığı için görevlerini yerine getirirken bağımsızdır (Stern, 2008b: 293).

Ombudsmanın yetki alanına devlet, yerel yönetimler ve kamu kurumları girmektedir. Yönetim iş, işlem ve eylemlerinden menfaatleri olumsuz etkilenen kişilerin şikâyetlerini incelemektedir. Ombudsmana herkes yani gerçek ve tüzel kişiler başvurabilmektedir. Başvuru yazılı ya da sözlü olabilir. Ayrıca kişiler, doğrudan ombudsmana başvurabileceği gibi bir parlamenter aracılığıyla da başvuru yapabilmektedirler. Parlamenterler de ombudsmana re’sen başvuru yapabilmektedir. Ombudsman kendi inisiyatifıyla soruşturma başlatamaz (Şengül, 2020: 17).

Ombudsman, ilgili kurumun iyi idare ilkelerine, eşitlik ilkesine ve tüm yasal sisteme, sözleşmelere, kanunlara ve yönetmeliklere uymasına dayalı bir denetim amaçlamaktadır. Ombudsmana şikâyette bulunmadan önce, ilgili makamla bir çözüm elde etmek için “uygun adımlar” atılarak idari başvuru yollarını kullanmak gerekmektedir. Ombudsman şikâyet konusunu ele almak isteyip istemediğine karar vermekte özgürdür. Ombudsmana açık bir şekilde yapılan şikâyet, idari veya adli itirazları durdurmamaktadır. Şikâyetin reddedilmesine veya kabulüne karar verildiğinde, gerekçeleri ile birlikte başvurana bilgi verilmektedir. Ombudsman elde ettiği bilgileri gizli tutmakla yükümlüdür. Bu yüzden kişilerin kimlik bilgilerine, kurum tarafından yayınlanan belgelerde yer verilmemektedir (Stern, 2008b: 293).

Ombudsman, öncelikli olarak taraflar arasında dostane bir çözüm için uygun gördüğü önlemleri belirleyen tavsiyelerde bulunabilir. Bu tavsiyeler ile ilgili idari hizmetlerin iyileştirilmesini de hedefleyebilir. Bir idari kararın uygulanmasının adaletsizliğe yol açtığını, hakkaniyete aykırı olduğunu tespit ederse, durumu yasal

çerçeve içinde düzeltmek için “herhangi bir çözüm” önerebilmektedir. Sorunun yasal bir düzenlemeden kaynaklandığını belirlerse, ilgili kanunun veya idari düzenlemenin değiştirilmesini de önerebilmektedir. Ombudsmannın tavsiye kararı üzerine ilgili kamu kurumu, kararın uygulanması yönünde yaptığı işlemler hakkında ombudsmana bilgi vermekle yükümlüdür. Herhangi bir bilgilendirme yapılmaz veya sessiz kalınır ise ombudsman, tavsiyelerini yayınlama yetkisine sahiptir (Stern, 2008b: 294).

Kural olarak 22 Ağustos 2003 Yasası, Ombudsmannın yargı işlemlerine müdahale edemeyeceğini ve bir mahkeme kararının gerekçesini sorgulayamayacağını kabul etmektedir. Ancak Ombudsmana yargı ile ilgili belirli yetkiler tanındığı da görülmektedir. Ombudsman, uzun yargılama süreleriyle ilgili şikâyetleri ele alabilmektedir. Ayrıca bir idari makamın, bir mahkeme kararını uygulamaması durumunda, ombudsman, yetkili makamdaki kararın belirli bir zaman çerçevesi içinde uygulamasını talep edebilmektedir. Yetkili makam bu talebe uymazsa, ombudsman, bu konuda hazırladığı resmi gazetede yayınlanması da gereken özel bir raporu Temsilciler Meclisine iletmek zorundadır (Stern, 2008b: 295). Ombudsmannın yargı konusunda bir başka yetkisi, kişilere çok ağır ve dayanılmaz yükler getiren ve idarenin lehine verilmiş ancak hakkaniyete uygun olmayan bir yargı kararına ilişkin şikâyetleri incelemektedir. Ombudsman, bu tür şikâyetleri ilgili idari makama iletmektedir (Gülener, 2013: 16).

#### **3.2.2.2.6. Slovakya Ombudsmanı ve Yargı ile İlgili Yetkileri**

Slovakya Ombudsmanı (Verejný Ochranca Práv, (VOP)), Slovakya Anayasa'nın “Slovak Cumhuriyeti Savcılık Bürosu ve Kamu Hakları Savunucusu” başlıklı sekizinci bölümünde 151a maddesi ile düzenlenerek 2001 yılında kurulmuştur. Aynı yıl Slovak Cumhuriyeti Ulusal Konseyi tarafından 2001/ 564 sayılı “Kamu Haklarının Savunucusu Hakkında Yasa” ( Act on the Public Defender of Rights) ile yasal zemine kavuşmuştur (VOP, 2021).

Slovakya Ombudsmanı, Kamu Haklarının Savunucusu Hakkında Yasanın 4. maddesine göre; Ulusal Konsey'in en az on beş üyesi tarafından aday gösterilerek Ulusal Konsey tarafından beş yıl görev yapmak üzere seçilmektedir. Ombudsmannın görev süresi sonrasında bir defa daha seçilmesi mümkündür (VOP, 2021a).

Slovakya Anayasa'nın 151a maddesi ombudsmannın işlevinin, gerçek ve tüzel kişilerin temel hak ve özgürlüklerini kamu idaresi organları ve diğer kamu kurumları tarafından ihlal edilmekten korumak olduğunu belirtmektedir. Ombudsmannın yetki

alanına devlet idare organları, yerel özyönetim organları ile özel kanun hükümlerine göre kurulan ve kamu idaresi alanında gerçek ve tüzel kişilerin hak ve görevleri hakkında karar alan veya bunlara başka şekillerde müdahale eden tüzel kişiler ve gerçek kişiler girmektedir. Sosyal güvenlik veya sağlık sigortası şirketleri gibi kurumları da içermektedir. Ulusal Konsey, Slovak Cumhuriyeti Başkanı, Hükümet, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Denetim Bürosu, istihbarat kurumları, emniyet teşkilatı, savcılar ve mahkemeler ombudsmanın yetki alanından açıkça muaf tutulmuştur (Stern, 2008c: 389).

Kamu Haklarının Savunucusu Hakkında Yasa'nın 11 ve 13. maddelerine göre; bir kamu yönetim organının faaliyetleri, aldığı kararlar veya hareketsizliği ile ilgili olarak temel hak ve özgürlüklerinin, demokratik hukuk devleti düzenine ve ilkelerine, hukukun üstünlüğüne aykırı olarak ihlal edildiğine inanan herkes, ombudsmana başvuru yapabilmektedir. Ayrıca ombudsman kendi inisiyatifi ile de soruşturma başlatabilme yetkisine sahiptir. Ombudsmana başvuruda bulunmak ücretsizdir.

Ombudsman, yasanın 15. maddesine göre bazı başvuruları ilk incelemede reddetme yetkisine sahiptir. Şikâyetin, yetki alanına giren bir konuda olmaması, şikâyet konusu olayın mahkeme önünde olması ve yargılamada gecikme olmaması veya şikâyet konusu olayla ilgili bir mahkemenin karar vermiş olması, şikâyetin ilgili olduğu konunun henüz soruşturulmakta ya da hâlihazırda kovuşturma tarafından soruşturulmakta olması halinde veya ombudsmanın yetki alanına girmeyen bir kamu idaresi organı ile ilgili olması durumunda şikâyeti reddedecektir. Ayrıca şikâyetçinin şikâyetini geri çekmesi veya artık soruşturmada ısrar etmediğini bildirmesi, şikâyetin davacı ile ilgili olmaması, şikâyetin ilgili olduğu olay zamanından başvuru tarihine kadar üç yıldan uzun bir süre geçmiş olması, şikâyetin açıkça asılsız olması veya şikâyetin, ombudsman tarafından halihazırda çözülmüş bir konuyla ilgili olması ve tekrarlanan şikâyetin yeni gerçekler içermemesi durumunda da başvuruyu reddetmektedir.

Ombudsman, bazı belgelere erişim kısıtlı olsa bile, kamu idaresi organlarından, soruşturmaları için gerekli dosya ve belgeleri kendisine sağlamalarını isteme hakkına sahiptir. Şikâyet konusu ile ilgili açıklama isteyebilir ve kamu idaresi çalışanlarına soru sorabilir. Ayrıca yetkili makamlardan yasalar kapsamında herhangi bir önlem almasını talep etme hakkına sahip olup soru sorma hakkı ile toplantılarına da katılabilmektedir (Stern, 2008c: 390-391).

Kamu Haklarının Savunucusu Hakkında Yasanın 19. maddesi gereğince; Ombudsman, yaptığı soruşturma sonucunda temel hak ve özgürlüklerin ihlal edildiğini tespit ederse, sorumlu makamı bilgilendirerek ve onlara bir “önlem önerisi” sunabilir. İlgili idare, ombudsmana, görüşünü ve aldığı tedbirleri yirmi gün içinde bildirmekle yükümlüdür. İlgili idare bildirim yükümlülüğüne uymaz ise veya ombudsman, alınan önlemleri onaylamazsa, durumu ilgili üst organa veya böyle bir organ yoksa hükümete bildirir. Ombudsman, alınan önlemleri yeterli bulmazsa, Ulusal Konseye bu konuda bir rapor sunar (Nagy & Sleziaková, 2001).

Ayrıca ombudsman, temel hak ve özgürlüklerin ihlalinin, yasal bir düzenlemeden veya bir kamu idaresi organı tarafından çıkarılan bir iç düzenlemeden kaynaklandığını tespit etmesi halinde, yetkili organa gerekli değişiklikleri yapması için veya ilgili hükümlerin yürürlükten kaldırılması yönünde tavsiyede bulunabilir. Bu organ, tavsiyeye dayanarak uygulanan önlemler hakkında ombudsmana bilgi vermek zorundadır. Soruşturmalar sırasında bir suç, idari suiistimal veya disiplin suçunu gösteren kanıtlar bulursa, dava açma yetkisine sahip organı bilgilendirir. Slovakya Ombudsmanının yasalar ve diğer genel düzenlemelerin yargısal denetimi için Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisi de bulunmaktadır (Stern, 2008c: 391).

Yargı organları, Slovakya Ombudsmanının yetki alanı dışında bulunmakla beraber yargının yönetimiyle ilgili işlemler ombudsmanın denetimine tabidir. Ayrıca ombudsmanın, yargıçlar üzerindeki yetkisi, yalnızca disiplin suçlarını içeren davaları kapsamaktadır. Böyle bir durumda yargıç hakkında bir disiplin soruşturmasının başlatılmasını talep edebilmektedir (Stern, 2008c: 391). Slovakya Anayasa'nın 151a maddesinde ombudsmanın, bir yargıcın, gerçek veya tüzel bir kişilerin temel hak ve özgürlüğünü ihlal etmesi ve ombudsmanın, yargıcın disiplin suçu işlediğini varsaymak için bir nedeninin bulunması halinde, disiplin soruşturması başlatmak için başvuruda bulunabileceğini düzenlemektedir.

Ombudsman, yargılamalardaki gecikmelerle ilgili olarak yapılan başvuruları inceleme yetkisine sahiptir (VOP, 2017). Slovakya Anayasası, herkese, bağımsız ve tarafsız bir mahkemede veya Slovak Cumhuriyeti'nin başka bir organından haklarını talep etme hakkını garanti etmektedir. Ayrıca, herkesin, davasının gecikmeden karara bağlanmasını talep etme hakkı bulunmaktadır. Slovakya Ombudsmanı bu anayasal hakları göz önüne alarak adli işlemlerdeki gereksiz gecikmelere ilişkin başvuruları



incelemektedir. Slovakya Ombudsmanı, 2019 yılı Faaliyet Raporu'nda, ombudsman tarafından ele alınan temel hak ve özgürlüklerin ihlallerinin en sık nedenleri arasında mahkeme işlemlerindeki gecikmelerin de bulunduğunu ifade etmektedir (VOP, 2018: 76).

### **3.2.2.2.7. Bosna Hersek Ombudsmanı ve Yargı ile İlgili Yetkileri**

Bosna Hersek'te (BH) Ombudsman Kurumu iyi yönetim ve hukukun üstünlüğünü geliştirmek, insan haklarını ve temel özgürlükleri korumak amacıyla "Bosna ve Hersek'te Barış İçin Genel Çerçeve IV. ve VI. Ekleri"ne (Annexes IV and VI of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina) dayalı olarak kurulmuş bağımsız bir kurumdur. Bu belgelere dayanılarak, ombudsmanlık kurumu 1996 yılında faaliyete başlamış ve ilk Bosna Hersek Ombudsmanlık Yasası 2000 yılında kabul edilmiştir (BH Ombudsman, 2021).

BH Ombudsman Yasası, Bosna Hersek Ombudsmanının görev ve yetkilerini, yetki alanını ve ayrıca prosedür kurallarını düzenlemektedir (BH Ombudsman Yasası, 2021). Ancak kurumun yetki alanının, Bosna Hersek Ayrımcılığın Yasaklanması Hakkında Yasa ve ombudsmanların bilgiye serbest erişimini düzenleyen kurallar ve hükümet, bakanlık ve diğer atamaları düzenleyen mevzuat ile tam olarak belirlendiği görülmektedir (BH Ombudsman, 2019).

BH Ombudsmanlık Yasasına göre Kurum'da üç ombudsman görev yapmaktadır. Ombudsmanlar, görevlerini iş birliği içinde yerine getirir ve tavsiye, karar ve raporlarında ortak hareket ederler. Ombudsmanlar, Bosna Hersek Cumhurbaşkanlığı'nın ortak önerisini takiben her Meclisin üçte iki çoğunluğu ile Bosna Hersek Temsilciler Meclisi ve Bosna Hersek Halklar Meclisi tarafından atanmaktadır. Ombudsmanlar beş yıllık bir süre için atanır ve yeniden seçilebilirler. İnsan hakları alanında kanıtlanmış deneyime sahip, tanınmış ve yüksek ahlaki özelliklere sahip olan, medeni ve siyasi hakları tam olarak kullanan herhangi bir Bosna ve Hersek vatandaşı Ombudsman olarak seçilebilir (BH Ombudsman Yasası, 2021).

Bosna Hersek Ombudsmanlık Kurumu, bölgesel olarak yapılanmıştır. Kurumun Merkez Ofisi Banja Luka'da olup, bölge ofisleri Saraybosna, Mostar ve Brčko'da, Saha Ofisi ise Livno'dadır. Ayrıca Kurum, işlevsellik ilkesine göre, her biri belirli bir insan hakları alanını kapsayan sekiz daireye ayrılmıştır. Bu daireler; Çocuk Haklarının Kullanımının İzlenmesi Daire Başkanlığı, Engelli Haklarının İzlenmesi Daire Başkanlığı,

Hakların İzlenmesi Daire Başkanlığı, Ulusal/Etnik, Dini ve Diğer Azınlıklar Dairesi, Siyasi ve Medeni Hakların Uygulanmasını İzleme Dairesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Uygulanmasını İzleme Dairesi, Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Dairesi, Hürriyetinden Mahrum Edilen Kişilerin Haklarının İzlenmesi ve Yargı ve İdarede Hakların Kullanılmasının İzlenmesi Dairesi Başkanlığı'ndan oluşmaktadır (BH Ombudsman, 2020: 6).

BH Ombudsmanlık Yasası'nın 2. maddesi Ombudsmanlık Kurumunun görevini, herhangi bir devlet organının kötü işleyişine veya insan hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesine yönelik şikâyetleri incelemek olarak belirtmektedir. Kurum şikâyet üzerine veya resen hareket etmektedir. Vatandaşlığı, ırkı, cinsiyeti, dini aidiyeti veya etnik kökeni yönünden ayırım olmaksızın haklı menfaatleri olan her gerçek veya tüzel kişinin şikâyet hakkı bulunmaktadır. Şikâyet olunan olgu, olay veya kararların üzerinden on iki aydan fazla süre geçtikten sonra Kuruma yapılan başvurular kabul edilmez. Şikâyet, posta, faks, e-posta yoluyla veya kişisel iletişim yoluyla yapılabilir. BH Ombudsmanlığı Kurumu, yaptığı soruşturma neticesinde bir hak ihlali olduğuna kanaat getirirse, yetkili organların bu insan hakkı ihlallerini veya idarenin kötü işleyişini düzeltmeye yönelik önlemler almaları için tavsiyelerde bulunur. Ayrıca Kurum, başvuruculara yasal yolların kullanılma yöntemleri konusunda yardımcı olup başvurulacak kurum hakkında da tavsiyelerde bulunur. Ombudsman, faaliyetlerinin sonuçlarına ilişkin raporunu her yılın başında Bosna Hersek Cumhurbaşkanlığına, Bosna Hersek Parlamenterler Meclisi'ne, Sırp Cumhuriyeti Ulusal Meclisi ve Bosna Hersek Federasyonu Parlamentosuna sunmaktadır (BH Ombudsman, 2021).

Bosna Hersek Ombudsmanının yargı organları ile ilgili yetkilerinin kapsamı BH Ombudsmanlık Yasası'nın 4. maddesi ile belirlenmiştir. Buna göre; kurumun yargı organları ile ilgili yetkisi, yargı sisteminin kötü işleyişi veya münferit bir davanın kötü idaresi hakkında yapılan tüm şikâyetleri soruşturma ve uygun bireysel veya genel tedbirleri tavsiye etme yetkisini içermektedir. Ombudsman, bir mahkemenin yargısal işlevlerine müdahale etmez, ancak görevlerinin yerine getirilmesi için bir dava açmanın gerekli olduğunu düşündüğünde, dava açabilir veya devam eden davalara müdahil olabilir. Mahkemelerin karar alma süreçlerine müdahale edemediği gibi şikâyetçileri yargı organları nezdinde temsil edemez; şikâyet sahipleri adına da itiraz veya şikâyette bulunmaz. BH Ombudsmanlık Kurumu, tespit ettiği insan hakları ihlalleri için tazminat

ödenmesine karar veremez. Ombudsmana, yargı organları hakkında yapılan başvurular “Yargı ve İdarede Hakların Kullanılmasını İzleme Dairesi” tarafından incelenmektedir.

Bosna Hersek Ombudsmanının 2018 yılı Yıllık Faaliyet Raporu’nda, yargı organı ile ilgili olarak yapılan şikâyetlerin en fazla mahkeme işlemlerinin makul olmayan bir şekilde uzun olması, yargıçların önyargılı, profesyonel olmayan davranışları ile usuli hakların ihlalden kaynaklandığı ifade edilmektedir. Vatandaşların genel olarak yargıçlara ve yargıya güven duymamaları ve bunun yarattığı hukuki güvensizlik hissi sebebiyle, Bosna Hersek Yüksek Yargı ve Savcılık Kurulu Disiplin Savcılığı Ofisi’ne başvurmaları tavsiye edildiğinde, vatandaşlar haklarının korunması bakımından bunun etkili bir yol olmayacağını düşünmektedir (BH Ombudsman, 2018: 18).

Bosna Hersek Ombudsmanı kararlarını alırken Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler Sözleşmesi’nin hükümlerini de göz önüne almaktadır. Makul sürede mahkeme huzurunda yargılanma hakkı, adil yargılanma hakkının ayrılmaz bir parçası olması sebebiyle ombudsman, Bosna Hersek’teki mahkemelerde yapılan yargılamaların, Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler Sözleşmesi’nin 6. maddesinin ihlalini içerip içermediğini tespit etmek zorundadır. Ombudsman, mahkemelerdeki fazla iş yükünün, makul sürede yargılanma hakkının ihlali bakımından geçerli bir gerekçe olamayacağını, devletlerin, adaletin idaresini düzenlemekle yükümlü olması sebebiyle mahkemelerin de Sözleşme’nin 6. maddesinin gereklerini yerine getirmekle yükümlü olduğunu ifade etmektedir (BH Ombudsman, 2018: 18).

Ombudsman, Bosna Hersek Yüksek Yargı ve Savcılık Kurulu Disiplin Savcılığı Ofisi tarafından yargı görevlilerinin olası görev ihlallerini belirlemek için yürütülen yargılamaların uzunluğuna ilişkin vatandaşlar tarafından yapılan şikâyetleri de incelemektedir (BH Ombudsman, 2019: 42 ). Ayrıca savcılıkların çalışmaları hakkındaki şikâyetler de ombudsman tarafından kabul edilmektedir. Savcılıkların yaptıkları soruşturmalar hakkında Ombudsmanlık Kurumuna aynı türden cevaplar vermeyi alışkanlık haline getirmesi sorunlu görülmektedir. Bu durum özellikle aile içi şiddet konusunda, şiddet mağduru kadınların çoğunun sistemin kurumlarına güvenmemesine, şiddet mağduru kadınlar arasında korkunun birikmesine ve bunun sonucunda da şiddet vakalarını bildirmemeleri gibi endişe verici bir duruma katkıda bulunmaktadır. Bu sorun aynı zamanda yargı aygıtının etkinliği ve zamanında işleyişi sorununu da gündeme getirmektedir. Ombudsmanlar, şiddet mağdurlarının korunmasına ilişkin uluslararası

standartların mağduru ilk plana koyduğunu ve öncelikle mağdurun güvenliğini ve korunmasını dikkate aldığını vurgulayarak ve bu bağlamda devletleri mağdurları korumaya yönelik eylemleri koordine etmeye teşvik etmektedir (BH Ombudsman, 2019: 43-44).

### **3.3. Yargı Organı ile İlgili Görevleri Bakımından Araştırma Kapsamında İncelenen Ombudsman Kurumlarının Karşılaştırılması**

Yargı ombudsmanlığı kurumlarının ve yargı ile ilgili görevleri olan ombudsman kurumlarının, yargı organlarının kararları, işlemleri, eylemleri ve davranışları üzerinde sahip oldukları yetkiler, atanma şekilleri, görev süresi, başvuru şekli, araştırma ve inceleme yöntemleri, kararların niteliği gibi uygulamalar açısından benzer oldukları yönler bulunmakla beraber farklılık gösterdikleri yönlerde bulunmaktadır. Bu durum Tablo 3.4'te yer alan hususlar incelendiğinde görülmektedir.

**Tablo 3.4.** Yargı Organı ile İlgili Görevleri Bakımından Araştırma Kapsamında İncelenen Ombudsman Kurumlarının Karşılaştırılması

Kriterler	Yargı Ombudsmanı Bulunan Ülkeler		Yargı ile İlgili Görevli Ombudsmanı Bulunan Ülkeler								
	İngiltere	İsrail	İsviçre	Finlandiya	Polonya	Avusturya	Slovenya	Arnavutluk	Lüksemburg	Slovakya	Bosna Hersek
Kuruluş Tarihi	2005	2002	1713	1919	1987	1977	1994	1998	2003	2001	1996
Anayasal ve Yasal Statü	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Ayrı Bir Yargı Ombudsmanı Kanunu Var	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bağımsızlık ve Tarafsızlık	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Görev Süresi	5 yıl	5 yıl	4 yıl	4 yıl	5 yıl	6 yıl	6 yıl	5 yıl	8 yıl	5 yıl	5 yıl
Doğrudan, Ücretsiz ve Kolay Erişilebilirlik	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Başvuru Süresi	28 gün	1 yıl	2 yıl	2 yıl	Süre-siz	Süre-siz	1 yıl	Süre-siz	Süre-siz	3 yıl	12 ay
Herkes Başvuru Yapabilir	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Kendiliğinden Harekete Geçme	-	+	+	+	+	+	+	+	-	-	+
Bilgi ve Belge İsteme Yetkisi	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Parlamentoya Yıllık Rapor Sunma	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Tavsiye Niteliğinde Karar Alma	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Mahkeme Kararlarını Değiştirebilme Yetkisi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Anayasa Mahkemesine Başvuru Yetkisi	-	-	-	-	+	-	+	+	-	-	-
Yargısal Atamalara İlişkin Şikâyetleri İnceleme Yetkisi	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yargısal Disiplin ve Davranışlar Hakkındaki Şikâyetleri İnceleme Yetkisi	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Kötü Yönetimi İnceleme Yetkisi	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Temel Hak ve Özgürlükleri Koruma Yetkisi	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Usul Hukukuna Uygunluk Bakımından İnceleme Yetkisi	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Yargıcı Görevden Alma Yetkisi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

**Kaynak:** Tablo araştırmacı tarafından düzenlenerek oluşturulmuştur.

Kuruluş tarihi yönünden İngiltere ve İsrail’deki yargı ombudsmanlığı kurumlarının yargı ile ilgili görevleri olan ombudsman kurumlarına göre daha yeni kurulmuş kurumlar

olduğu görülmektedir. Bu durumda uzmanlık ombudsmanlıklarının kurulmasında son yıllarda meydana gelen artışın ve ombudsman kurumlarının yargının hesap verebilirliğine, yargıya olan güvenin artmasına sağlayacağı katkılar, halk ile yargı organları arasındaki ilişkilerin ve iletişim gelişmesine sağlayacağı olumlu katkıların etkili olduğu söylenebilir.

Yargı ombudsmanı bulunan İngiltere ve İsrail’de yargı ombudsmanları anayasal statüye sahip olmanın yanı sıra kurumsal yapılarını ve işleyişlerini, ombudsmanın niteliklerini ve atanmasını, görev ve yetkilerini, başvuru usullerini düzenleyen ayrı bir yargı ombudsmanı kanunu ile de düzenlemişler. İngiltere Yargı Ombudsmanına doğrudan başvuru yapılamazken İsrail Yargı Ombudsmanına başvurular doğrudan yapılabilmektedir. Benzer şekilde İngiltere Yargı Ombudsmanının re’sen harekete geçme yetkisi bulunmazken İsrail Yargı Ombudsmanı re’sen harekete geçerek inceleme ve araştırma yapabilme yetkisine sahiptir. İngiltere Yargı Ombudsmanı, yargısal atamalara ilişkin şikâyetleri, yargısal disiplin ve davranışlar hakkındaki şikâyetleri inceleme yetkisi yetkisine sahip olmasına karşın İsrail Yargı Ombudsmanının yargısal atamalara ilişkin şikâyetleri inceleme yetkisi bulunmamaktadır. Her iki yargı ombudsmanın aldığı kararlar tavsiye niteliğindedir, mahkemelerin kararlarını değiştirme ve yargıcı görevden alma yetkileri bulunmamaktadır.

Yargı organlarının işlemlerini, usul hukukuna uygun olup olmadığı ve kötü yönetim yönünden inceleme yetkisi hem İsrail hem de İngiltere yargı ombudsmanlarının yetkisi içinde bulunmaktadır. Ancak her iki yargı ombudsmanın da temel hak ve özgürlükleri korumak bakımından özel olarak yetkiye sahip olmadığı görülmektedir. Bu bağlamda her iki yargı ombudsmanının aldıkları tavsiye kararlarının bir sonucu olarak temel hak ve özgürlüklerin korunmasına katkı sağladıklarını söylemek mümkün olabilir.

Gerek yargı ombudsmanları olsun gerekse yargı ile ilgili görevli ombudsmanlar olsun her ikisinin de anayasal statüde oldukları, bağımsız ve tarafsız kurumlar niteliğini taşıdıkları görülmektedir. Görev süreleri benzerlik göstermektedir, en az dört yıl (İsveç ve Finlandiya) en çok sekiz yıl (Lüksemburg) olarak belirlenmiştir.

Yargı ombudsmanlarına ve yargı ile ilgili görevli ombudsmanlara başvurunun doğrudan, ücretsiz ve kolay bir biçimde yapılabilmesi mümkündür. Sadece İngiltere’de yargı ombudsmanına başvurular doğrudan yapılamamaktadır. İngiltere’de yargısal disiplin ve davranışlar hakkındaki şikâyetlerde ilk kademe organlarına, yargısal atamalar

hakkındaki şikâyetlerde ise Yargısal Atamalar Komisyonu'na öncelikle başvuru yapılması gerekmektedir. Başvuru süresi ülkelere göre farklılık göstermektedir. En kısa başvuru süresi İngiltere yargı ombudsmanına başvuruda söz konusudur. Bazı ombudsmanlarda ise başvuru bir süreye bağlı tutulmamıştır.

Yargı ombudsmanları ve yargı ile ilgili görevli ombudsmanların ortak özelliklerinden birisi araştırma yaptıkları başvuru ile ilgili bilgi ve belgeleri kişilerden ve kurumlardan isteme yetkisine sahip olmalarıdır. Diğer bir ortak yönde parlamentoya yıllık rapor sunma yükümlülüklerinin bulunmasıdır.

Gerek yargı ombudsmanları gerekse de yargı ile ilgili görevli ombudsmanlar, yargı organları hakkında yapılan şikâyetleri inceleme yetkisine sahip olmakla birlikte hiçbirinin mahkeme kararlarını değiştirme yetkisine sahip olmadıkları görülmektedir. Yargı organları hakkında verecekleri kararlar tavsiye niteliği taşımakta olup bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ayrıca ombudsmanın yargıcı görevden alma gibi bir özel yetkisi de bulunmamaktadır. Ombudsmanın buradaki rolü yargının işlemlerinde ve eylemlerinde ortaya çıkabilecek kötü yönetimi ve usul hukukuna aykırılıkları tespit ederek bir tavsiye ortaya koymaktan ibarettir (Boyalı, 2021:105). Ayrıca ombudsman bu tavsiye kararlarında temel hak ve özgürlüklerin ihlali ile ilgili de tespitler yaparak temel hak ve özgürlüklerin korunmasına katkı sağlamaktadır.

Yargı ombudsmanları ve yargı ile ilgili görevli ombudsmanların çoğunlukla anayasa mahkemesine başvuru yetkisi bulunmamakla beraber Polonya, Slovenya ve Arnavutluk ombudsmanlarının bu yetkiye sahip oldukları görülmektedir.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YAPISI VE İŞLEVI

Bu bölümde öncelikle Kamu Denetçiliği Kurumu’nun (KDK) Türkiye’de kurulmasına öncülük eden çalışmalar üzerinde durulmuş daha sonra Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yapısı ve statüsü, baş denetçi ve denetçilerin nitelikleri, seçimi ve görevleri, kurumun görevi ve görev alanı, yetkileri, harekete geçme ve kuruma başvuru usulü, şikâyetleri inceleme süreci ile kurumun kararları, raporları ve etkililiği açıklanmıştır.

#### 4.1. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Kurulmasına Öncülük Eden Çalışmalar

Ombudsmanlık Kurumu İsveç’te ortaya çıkmasından sonraki süreçte dünyada genel olarak kabul görmüş ve benimsenmiştir. Ombudsmanlığın yaygınlaşmasında, idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlamak yanında hakkaniyete uygun davranmasını sağlama ve idarenin iş ve işlemlerinin, eylemlerinin yerindeliğini de denetleyebilmesi etkili olmuştur. İşlevsel bir hak arama yolu olarak basit, ucuz ve kolay ulaşılabilir olması da popüler olmasında etkili olmuştur (İnceoğlu, 2011: 54).

Dünyada ombudsmanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde, kurumun kurulmasına neden olan gerekçelerin Türkiye’de de bulunması, ombudsmanlık tartışmalarının temelini oluşturmaktadır. Türkiye’nin idari örgütlenmesinin merkezîyetçi yapıya sahip olması ve bunun sonucu olarak ağır bir bürokrasi nedeniyle işlerin ağır ve yavaş işlemesi, rüşvetin ve liyakatsizliğin yaygın olması, idare tarafından yapılan iş ve işlemlerde şeffaflığın ve hesap verebilirliğinin sağlanmaması, temel hak ve özgürlüklerin ihlali gibi nedenler ombudsmanlık kurumuna olan ihtiyacı ortaya koymaktaydı.

Türkiye’de de ombudsmanlık kurumunun kurulması ve iç hukukta düzenlenmesi yönünde girişimlerde ve çalışmalarda bulunulduğu görülmektedir. Bu başlık altında Türkiye’de ombudsmanlık kurulması yönünde yapılan çalışmalar üzerinde durulmaktadır.

#### 4.1.1. 1982 Anayasasına Hazırlık Döneminde “Gerekçeli Anayasa Önerisinde Ombudsman

Ombudsman Kurumu ile ilgili bir mevzuat oluşturulması bakımından ilk çalışma 1982 Anayasası uygulanmaya başlanmadan önce, Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyeleri tarafından kaleme alınan "Gerekçeli Anayasa Önerisi"



ile yapılmıştır (Erhürman, 1992: 155). Bu öneride ombudsman, “Kamu Denetçiliği Kurulu” olarak adlandırılmıştır. Gerekçeli Anayasa Önerisinin 114/a maddesi ile idarenin tüm işlemlerinin bir gerekçeye dayanması ve idarenin işlemlerine karşı yargı yollarının belirtilmesi zorunluluğu, yasalarda aksi belirtilmedikçe idarenin sahip olduğu bilgilerin ve belgelerin gizli olmadığı, hak arama hürriyetini engelleyecek biçimde gizlilik konulamayacağı ifade edilmiş, Kamu Denetçiliği Kurulu’nun, temel hakların ve hürriyetlerin korunması ve gerçekleştirilmesinde önemli rolü olacağı ifade edilmiştir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982: 139).

1982 Anayasası ile Kamu Denetçiliği Kurulu kurulmamıştır ancak Devlet Denetleme Kurulu’nun anayasal statüde bir denetleme kurulu olarak varlık kazanmıştır.

#### **4.1.2. Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporunda ve Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) Çalışmalarında Ombudsman**

Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Raporu, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nce 1991 yılında Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) talebi ile hazırlanmış ve hükümete sunulmuş bir çalışmadır. 1980 sonrası dönemde dünyada globalleşme, yerelleşme, özelleştirme ve yeni sağ gibi konularda ortaya çıkan gelişmeler karşısında kamu yönetimi mekanizmasının etkisini, verimliliğini ve hızını artıracak çözümler ortaya koymak amacıyla hazırlanmış bir rapordur (Kaya, 2016: 176).

KAYA Raporu’nda, idarenin denetimi ve uygulanmakta olan denetim mekanizmaları ve bu mekanizmaların eksik yönlerine değinilerek Devlet Denetleme Kurulu’nun bir ombudsman sıfatıyla çalışmasına yönelik yasal düzenlemeler yapılması tavsiyesinde bulunulmuştur (Kamu Yönetimi Araştırması Raporu, 1991: 43).

Ombudsman konusuna TÜSİAD’ın dönem dönem hazırladığı bazı raporlarda da yer aldığı görülmektedir. TÜSİAD, 1983 yılında hazırladığı raporda, devletin büyüyen yapısı, her alanda faaliyet göstermeye başlamasıyla birlikte devletin sert yüzüyle karşılaşan ve bürokrasiden bunalan vatandaşın şikâyetlerini dinleyip idarenin hatalı ve yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir mekanizmaya ihtiyaçtan bahsedilerek İskandinav ülkelerindeki Ombudsmana benzeyen bir kurumun, kurulmasının, kamu görevlilerinin halkla ilişkilerinde özenli ve nazik davranmaya yönlendireceği belirtilmiştir (Kılavuz vd., 2003: 63).

TÜSİAD tarafından hazırlanan ve ilgi çeken bir diğer rapor 1997 yılında yayımlanmıştır. Bu raporda, idarenin yargısal denetiminde ortaya çıkan problemler

üzerinde durulduktan sonra Türkiye'de ombudsman tipi özel ve idare dışı denetçilerin bulunmamasının bir eksiklik olup olmadığı sorusu sorularak ombudsman sistemin temel özellikleri açıklanmıştır. İdarenin yargısal denetimine başvurma yollarının zor olması ve sürecin uzun olması, prosedürlerin fazla olması, masraflı olması ve devlet aleyhine dava açma alışkanlığının oluşmaması gibi nedenlerin caydırıcı bir etkiye sahip olduğu belirtilerek daha basit ve hızlı sonuçlar ortaya çıkaracak diğer yöntemlere ihtiyaç duyulduğu ifade edilmektedir. Bu ihtiyacın doldurulmasında ombudsmanın etkili olabileceği belirtilmektedir (TÜSİAD, 1997: 163-164).

TÜSİAD tarafından 2002 yılında hazırlanan “Kamu Reformu Araştırması” başlıklı raporda yine ombudsman sistemine değinilmiştir. Dünyada, ülkelerin ulusal şartları ve önceliklerine göre değişmekle beraber kamu reformu programlarının ortak öğelerinden birisi olarak “kamu denetçiliği” (ya da “kamu hakemliği” veya “ombudsman”) gibi mekanizmaların kurularak, kamunun faaliyetlerinin denetiminin güçlendirilmesi ve hesap verebilirliği sağlamayacak etkin ve saydam mekanizma ve süreçlerin kurulması, kamu yönetiminin temel değerlerini güvence altına alınması üzerinde durulmuştur (TÜSİAD, 2002: 171).

#### **4.1.3. Kalkınma Planlarında Ombudsman**

Devlet Planlama Teşkilatı, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ombudsmanlık kurumundan “Kamu Avukatlığı Kurumu” adı ile bahsetmiştir. Planının “Kamu Hizmetleri” başlıklı sekizinci bölümünün “Adalet Hizmetleri” başlıklı alt başlığında, uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden çözüme kavuşturacak yetkilere sahip bir “Devlet Avukatlığı Kurumu” kurulacağı ifade edilmiştir (DPT, 1979: 484) .

DPT daha sonra hazırladığı beşinci ve altıncı beş yıllık kalkınma planlarında konu üzerinde durmamış ancak Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda tekrar ele alınmıştır. İdareyle vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkların çözümünde yargı organlarına göre daha hızlı ve usul kurallarına bağlı olmadan yargı dışında ve bağımsız bir denetim mekanizması olan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması gerektiği belirtilmiştir (DPT, 1995: 119-121).

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminden bahsedilerek herhangi bir istisna tanımadan idarinin bütün işlemlerinin ve eylemlerinin denetim kapsamında olması gerektiği ifade edilmiştir (DPT, 2000: 193).

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da ombudsman kavramı üzerinde durulmuş, ombudsmanın özellikleri açıklanmış (DPT, 2007:11-13), KDK'nın (Ombudsmanlık) bir an önce kurulması gerektiği belirtilerek ombudsman olacak kişinin özellikleri ve ombudsmanın harekete geçme usulü açıklanmıştır. Ayrıca kurulacak kurumun öncelikle yerel ombudsman değil bir ulusal ombudsman olması gerektiği belirtilmiştir (DPT, 2007: 37).

#### **4.1.4. Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Ombudsman**

Avrupa Birliği, 1990'ların ortalarından itibaren genişleme süreci kapsamındaki ülkelerde, Ombudsman kurumunun kurulmasını teşvik ederek aday ülkelerin Katılım Ortaklığı belgelerine ombudsman kurumunun kurulması önceliklerini dahil etmekte ve İlerleme Raporlarında da sık sık bağımsız ve iyi işleyen ombudsman kurumlarının kurulmasına vurgu yapmaktadır (Baykal, 2013: 111). Bu bağlamda Türkiye'nin, Avrupa Birliği süreci, ombudsmanlığın kurulmasında önemli rol oynamıştır.

Katılım Ortaklığı Belgesi, AB'ye aday ülkelerin Kopenhag Kriterleri'ne göre öncelikle ifa etmesi gerekli hedefleri kısa ve orta vadeli olarak sınıflandıran belgedir. Türkiye'nin ilk Katılım Ortaklığı Belgesi 2001 yılında yayınlanmış ve belge 2003, 2006 ve 2008 yıllarında gelişmeler çerçevesinde güncellenmiştir (Baykal, 2013: 125). 2006 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde "Kısa Vadeli Öncelikler" bölümünde "Güçlendirilmiş Siyasi Diyalog ve Siyasi Kriterler" başlığı altında "Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü" kısmında "Kamu yönetimi" alanında bütünüyle işleyen bir Kamu Denetçiliği (Ombudsman) sisteminin kurulması gerektiğinden bahsedilmiştir (AB Konseyi, 2006).

Benzer şekilde 2008 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde "Kısa vadeli öncelikler" bölümünde "Siyasi Diyalog" başlığı altında "Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü" kısmında "Kamu yönetimi" alanında "Tam anlamıyla işleyen bir Ombudsman sistemini kurmayı amaçlayan mevzuatın uygulanması" biçiminde yer almıştır (AB Konseyi, 2008).

Türkiye, 2001, 2003 ve 2008 yılları Katılım Ortaklığı Belgelerinde yer alan bu önceliklerin yerine getirilmesiyle ilgili hususları Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen 2001, 2003 ve 2008 Ulusal Programlarıyla bir takvime bağlamıştır. 2003 yılı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında "Yargının işlevselliği ve kapasitesinin artırılması suretiyle etkin bir yargı sisteminin tesis edilmesi" başlıklı öncelik kısmında 24.14.1 numaralı "Yargının işlevselliğinin güçlendirilmesi, adli ve idari kapasitesinin artırılması" faaliyetleri arasında "Kamu Denetçiliği Kurumu

Kanunu Tasarısı” sayılmıştır. “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı” adlı ve idarî kapasitenin güçlendirilmesine dair Madrid Kriteri de dikkate alınarak, bu çerçevede Türkiye’de yürürlüğe girmesi gereken mevzuat içinde yer almıştır. Bu öncelik bakımından belirlenen yürürlük tarihi 2004 yılı olarak belirlenmiştir (Ulusal Program, 2003: 697).

Avrupa Birliği, özellikle 2005 yılı sonrasındaki genişleme sürecinde edindiği tecrübeler neticesinde yargı ve temel haklar alanına özgülenmiş ayrı bir mükteabat başlığı oluşturma ihtiyacının sonucu olarak 23 numaralı “Temel Haklar ve Yargı” faslını AB mükteabat alanları arasına koymuştur. Ombudsman sistemi, AB’ye aday ülkelerin katılım müzakerelerinde siyasi kriterler başlığı yanında 23. Faslın da gerekleri arasında gündeme gelmektedir. 23. Fasl gereğince aday ülkeler, yargının bağımsızlığını ve tarafsızlığını güçlendirmek, hızlı, verimli ve etkili bir yargılamanın gerçekleştirilmesini sağlamakla yükümlü kılınmaktadır. Adil ve hesap verebilir bir yargı sisteminin demokrasinin ve erkler ayrılığının en güçlü temel taşları arasında olması nedeniyle AB’ye aday ülkelerde üyelik öncesi dönemde bu alanda reform yapmaları beklentisi oluşmaktadır (Baykal, 2013: 120-122).

Türkiye, AB’ye üyelik süreci ve 23. Faslın da etkisiyle 3 Ocak 2008 tarihinde “Yargı Reformu Stratejisi” taslağını hazırlamak amacıyla Adalet Bakanlığı tarafından bir Komisyon oluşturularak 23. Fasl koordinatörü olan Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ile birlikte çalışmalarına başlamıştır. Komisyon tarafından kamuoyunun bilgisine sunulmak ve tartışılmak üzere bir “Yargı Reformu Stratejisi Ön Taslağı” hazırlanmıştır. Yargı alanında yer alan tüm kesimlerin görüşlerini açıklamasına fırsat tanıyan bir yöntem izlenmeye çalışılmış ve taslak 7 Temmuz 2009 tarihinde Avrupa Komisyonu’na sunulularak süreç ve Taslak hakkında bilgi verilmiştir. Bu taslak 24 Ağustos 2009 tarihinde Bakanlar Kurulu’nca “Yargı Reformu Stratejisi” olarak kabul edilmiştir (Adalet Bakanlığı, 2009: I-II).

2009 Yargı Reformu Stratejisi’nde, yargı alanında gerçekleştirilmek üzere belirlenen stratejik amaçlardan “Uyuşmazlıkları Önleyici Nitelikteki Tedbirlerin Etkin Hale Getirilmesi ve Alternatif Çözüm Yolları Geliştirilmesi” başlığı altında alınacak tedbirlerden biri olarak KDK’nın faaliyete geçirilmesi yer almaktadır. (Adalet Bakanlığı, 2009: 40).

Bu kapsamda, 2009 Yargı Reformu Stratejisi Eylem Planı'nda "Uyuşmazlıkları Önleyici Nitelikteki Tedbirlerin Etkin Hale Getirilmesi ve Alternatif Çözüm Yolları Geliştirilmesi" başlıklı stratejik amacın gerçekleştirilmesi amacıyla belirlenen hedef ve faaliyetler arasında "Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyete geçirilmesi" bulunmaktadır. KDK'nın kurulmasını sağlamak için gereken anayasal ve yasal düzenlemelerin en kısa zamanda Adalet Bakanlığı'nın bütçe sorumluluğu altında yapılacağı belirtilmiştir (Adalet Bakanlığı, 2009a: 29).

Daha sonra bu konu 2008 yılı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında "23. Fasal, Yargı ve Temel Haklar" bölümünde "23.1. Yargının verimliliği, etkinliği ve işlevselliğinin arttırılması" başlıklı öncelik kapsamında "Mevzuatın uyumu ve uygulanması için gerekli kurumsal yapılanma ihtiyaçları takvimi" altında 2009 yılında "Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması" biçiminde yer almıştır (Ulusal Program, 2008: 239).

Ombudsmanlık konusu, AB'nin Türkiye konusunda hazırladığı ilerleme raporlarında da yer almıştır. İlerleme raporları, AB üyeliğine aday olan ülkelerin, Kopenhag kriterlerini (siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesi) yerine getirip getirmediğini, yapılması gereken düzenlemelerin ve kurulması gereken kurumlarla ilgili mevcut durumun üyelik gerçekleşinceye kadar değerlendirilmesinin Avrupa Komisyonu tarafından yapıldığı belgelerdir (Baykal, 2013: 126). Avrupa Komisyonu, 1998 yılından itibaren Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum konusunda elde ettiği gelişmelerin yıllık olarak değerlendirildiği raporları yayımlamaktadır. Bu raporlar 2016 yılına kadar "İlerleme Raporu", daha sonra ise "Ülke Raporu" olarak isimlendirilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2021).

1998 yılı İlerleme Raporu'nda "Siyasi Kriterler" kısmında "İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması" başlığı altında "İnsan hakları koruma araçları" alt başlığında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) uzun zamandan beri bağımsız bir ombudsmanın atanması konusunun tartışıldığı ve ombudsman kurumunun, Türkiye'de insan haklarının korunmasına önemli faydalar sağlayacağı belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 1999:14). Uzun bir aradan sonra 2004 yılı İlerleme Raporu'nda "Avrupa Birliği ile Türkiye Arasındaki İlişkiler" başlığı altında "Topluluk Yardımı" alt başlığında Kopenhag Siyasi Kriterlerinin gerçekleştirilmesi faaliyetleri arasında bir ombudsman kurumu kurulmasını desteklemek amacıyla yapılan faaliyetlerden bahsedilmektedir

(Avrupa Komisyonu, 2005: 5).

3 Ekim 2005 tarihinde Türkiye'nin AB'ye katılım müzakerelerinin başlamasından sonra yayınlanan 2005 yılı İlerleme Raporu'nda "Genişletilmiş Siyasi Diyalog ve Siyasi Kriterler" başlığı altında "Demokrasi ve hukukun üstünlüğü" bölümünde "Kamu idaresi" alt başlığında ombudsmandan bahsedilmekte ve Türkiye'de ombudsman kurulması yönünde herhangi bir gelişme yaşanmadığı ancak bu kurumun, kamu idaresinin etkinliğinin artırılmasında ve kötü yönetimin tespitinde önemli bir mekanizma olacağından bahsedilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2006: 13). Bu tespit ile Komisyon, ombudsmanın kurulmasının önemini de belirterek bu konuda gelişme kaydedilmediğini ifade etmektedir. 2006 yılı İlerleme Raporu'nda da aynı bölümde Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan bahsedilmektedir. TBMM'nin, Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmasına dair yasayı kabul ettiği ve gerçek ve tüzel kişilerin, idarenin iş ve uygulamalarına dair başvurularıyla ilgileneceği belirtilerek bunun Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan bir öncelik ve önemli bir ilerleme olduğu, Türk vatandaşları tarafından kamu yönetiminin denetlenmesi bakımından kurumsal çerçeveyi oluşturduğu belirtilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2007: 5). Ayrıca Kamu Denetçiliği kurulmasına yönelik yasanın kabul edilmesi olumlu görülmüş ve kamu yönetiminin faaliyetlerinin şeffaflığına ve hesap verilebilirliğine katkıda bulunacağına dair beklentilere değinilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2007: 58).

2007 yılı İlerleme Raporu'nda, Ombudsmanlık Yasası'nın Anayasa Mahkemesi'nce 2006 yılında yürütmesinin durdurulmasından beri bir ombudsmanlık sisteminin kurulmadığı ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2008: 7). Daha sonra yargı ve temel haklar konusunda ilerlemelerin değerlendirildiği 23. Fasıl çerçevesinde, insan hakları konusunda izleme ve geliştirme sorumluluğu olan kurumlar yönünde bir ilerleme olmadığı, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun (Ombudsman) kurulması yönünde yasanın Cumhurbaşkanı tarafından iade edilerek Anayasa Mahkemesi'ne götürülmesi üzerine Anayasa Mahkemesi'nin yasanın yürütmesini durdurmuş olmasından ancak henüz kararını vermediğinden bahsedilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2008: 61).

2008 yılı İlerleme Raporunda, ombudsmanlık konusu yine "Kopenhag Siyasi Kriterleri" başlığı altında "İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması" alt başlığında ele alınmıştır. Ombudsman sisteminin kurulması sürecinde çıkarılan yasanın, eski Cumhurbaşkanı tarafından iptali için Anayasa Mahkemesi'ne yaptığı başvurudan beri bir

gelişme sağlanamadığı ve Anayasa Mahkemesi'nin de yasanın yürütmesini durduğuna değinilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2009: 69-70). Ayrıca Ombudsman sisteminin kurulamamış olmasının, merkezi ve yerel düzeyde verilen idari kararların, yargı yoluna başvurma dışında, insan hakları, özgürlükler, hukuk ve adalet bağlamında denetlenmesini olumsuz etkilediği belirtilmiştir. Ombudsmanın, hukukun üstünlüğü ilkesinin güçlendirilmesi ile bireysel hakların korunmasında toplumsal barışa katkı sağlayacağı ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2009: 12).

Ombudsman kurulması konusu, 2009 yılı İlerleme Raporu'nda, anayasa değişikliği konusu ile de ilişkilendirilerek ele alınmıştır. “Siyasi Kriterler” üst başlığı altında “Demokrasi ve hukukun üstünlüğü” başlığı “Anayasa” bölümünde Anayasa reformunun siyasi ve toplumsal tartışma olarak devam ettiği, demokratikleşmeyi sağlamak ve Avrupa standartlarında temel özgürlükleri etkin bir şekilde güvence altına almak için darbe sonrasında yürürlüğe giren Anayasanın değiştirilmesi gerektiği konusunda ülke çapında bir bilinçlenme olduğundan bahsedilmiştir. Siyasi partiler hakkında hukuki düzenlemeler, Ombudsmanlık kurumu, Türkçe’ den başka dillerin kullanılması ve sendikal haklar gibi temel özgürlüklerle ilgili konularda gelişme sağlanması gerektiği üzerinde durulmuştur (Avrupa Komisyonu, 2010: 7). “Kamu Yönetimi” bölümünde, Anayasa Mahkemesi tarafından Aralık 2008’de Ombudsmanlık sisteminin kurulmasına dair yasanın iptal edildiği (Avrupa Komisyonu, 2010: 9), “İnsan hakları ve azınlıkların korunması” alt başlığında ise Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçesinin, Anayasanın bu özellikteki bir kurumun TBMM ile ilişkilendirilmesine cevaz vermemesi olarak ifade edildiğini belirterek ombudsmanlık sisteminin kurulabilmesinin Anayasa değişikliğini gerektirdiğine ancak bu konuda TBMM’de bir mutabakat sağlanamadığına dikkat çekilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2010: 15). Ayrıca 23. Fasal kapsamında Türkiye'nin, Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansının çalışmalarına katılma niyetinin resmen açıklanmış olmasına rağmen bunun gereği olarak insan hakları ile ilgili izleme, geliştirme sorumluluğu olan özerk ve kendine ait bütçesi olan kurumlar kurma bakımından bir ilerleme bulunmadığı, ombudsmanlık konusunda bir anayasa değişikliği yapılmadığı da ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2010: 71).

12 Eylül 2010 yılında referandum ile gerçekleşen anayasa değişikliği ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun anayasal statü kazanmasından sonra 2010 yılı İlerleme Raporu'nda kurumun artık anayasal zemine kavuştuğundan dolayı duyulan memnuniyet

ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2011: 10). Bu raporda KDK'nın yolsuzlukla mücadele politikası konusundaki önemi belirtilerek Türkiye'nin, 2010 yılı itibarıyla, Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'nun (GRECO) 2005 değerlendirme raporunda yer alan yirmi bir tavsiyeden on beşini uyguladığı, KDK'nın kurulması ve diğer konularda gösterilen gayretin artırılması gerektiği ifade edilmiştir. Yapılan anayasa değişikliğinin, yargı bağımsızlığının güçlendirilmesinde ve KDK'nın yasal olarak düzenlenebilmesi bakımından ilerlemeye zemin oluşturduğuna değinilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2011: 15).

Komisyon, 2011 Yılı İlerleme Raporu'nda "Siyasi Kriterler" üst başlığı altında "Kamu yönetimi" bölümünde KDK'nın henüz kurulmamış olduğunu belirterek TBMM'de olan yasa tasarısı hakkında değerlendirmeler yapmıştır. Başdenetçi'nin TBMM tarafından seçilme usulü, nitelikleri hakkında tespitler yaptıktan sonra yasa tasarısında kamu denetçisinin yetki alanında ordunun askeri nitelik taşıyan işlemlerine istisna getirilmesini eleştirerek AB üyesi devletlerin çoğunluğundaki uygulamanın, kamu denetçisinin orduyu denetlemesi yönünde olduğunu ifade etmiştir. Tasarıda, Kamu denetçisinin re'sen soruşturma başlatmasına olanak sağlayan bir hüküm bulunmamasını ve şikâyetlerin başvuru süresinin azami doksan gün olmasını, bu sürenin AB'deki uygulamaya göre kısa olduğunu da belirterek eleştirmiştir (Avrupa Komisyonu, 2011: 11-12).

Kamu Denetçiliği Kurumu Yasası'nın 14 Haziran 2012 tarihinde kabulünü takiben 2012 Yılı İlerleme Raporu'nda, yasanın, müktesebatla veya Avrupa standartlarıyla gerekli uyumu tamamen sağlayamamış olduğu ifade edilmiştir. "Siyasi Kriterler" üst başlığı altında "Kamu yönetimi" bölümünde Kamu Denetçiliği Kurumu Yasasının amacı ve kapsamı konusunda değerlendirilmeler yapılmıştır (Avrupa Komisyonu, 2013: 12). 23. Fasıl kapsamında Kurumun kurulmasının, kişi hak ve özgürlüklerinin korunmasında ve idarenin hesap verebilirliğinde önemli bir rol oynadığı ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2013: 91).

Komisyon'un 2013 Yılı İlerleme Raporu'nda "Siyasi Kriterler" üst başlığı altında "Kamu Denetçiliği" bölümünde TBMM'nin ilk Kamu Baş Denetçisini ve beş denetçiyi 2012 yılında seçtiği ve kurumun faaliyete geçtiğinden bahsedilmiştir. Avrupa Ombudsmanının tavsiye kararlarıyla uyumlu olarak yönetmeliğinde kabul edildiğini, başvuru usulü hakkında ve başvuru dili hakkında düzenlemelere yer verildiği



belirtilmiştir. Komisyon, KDK'ya toplumsal desteğin ve güveninin artırılması için Kamu Denetçisine re' sen harekete geçme ve yerinde inceleme yapma yetkisi tanınması ve verdiği tavsiye kararlarının da TBMM tarafından izlenmesi için gayret gösterilmesi gerektiğini ifade etmiştir (Avrupa Komisyonu, 2013: 10).

2014 Yılı İlerleme Raporu'nda "Siyasi Kriterler" üst başlığı altında "Kamu Denetçiliği" bölümünde KDK'ya yapılan başvurular ve alınan kararlarla ilgili değerlendirmeler yapılmış, Kurumun yaptığı çalışmalar sayesinde vatandaşların temel haklar yönünde farkındalığının artmasına katkı sağladığı belirtilerek toplanma hürriyeti ve kolluk güçlerinin orantısız güç kullanımının engellenmesi gibi önem taşıyan konularda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararları çerçevesinde tavsiye kararları aldığı tespitinde bulunulmuştur. (Avrupa Komisyonu, 2015: 11-12).

2015 Yılı İlerleme Raporu'nda ise "Siyasi Kriterler" üst başlığı altında "Yönetişim" bölümünde KDK'ya yapılan başvuru sayısının ve tavsiye kararı sayısının arttığından, tavsiye kararlarına uyum konusunda da iyileşmeler görüldüğünden bahsedilmiştir. Kamu Denetçisinin, hala re' sen soruşturma yetkisinin bulunmadığı (Avrupa Komisyonu, 2016: 9) ifade edilmiş ancak vatandaşların iyi yönetilme hakkını güvence altına alma yönündeki etkin yaklaşımı (Avrupa Komisyonu, 2016: 13) da olumlu bir gelişme olarak görülmüştür. KDK'nın, "çocuk haklarıyla ilgili olarak, genel politika, mevzuat, koordinasyon ve izleme bakımından sınırlı ilerleme kaydettiği" ve kadın ve çocuk hakları konusunda görevlendirilen kamu denetçisinin var olan durumu iyileştirmek için önemli derecede çaba sarf ettiği ancak bunun kapsam ve etkililik bakımından sınırlı kaldığı tespitinde bulunulmuştur (Avrupa Komisyonu, 2016: 73).

Avrupa Komisyonu'nun 2016 Türkiye Raporu'nda, KDK'nın faaliyet performansı olumlu olarak görülmüş, kurum tarafından verilen tavsiye kararlarının kamu idaresi tarafından daha fazla dikkate alındığı ifade edilmiştir. Ancak kurumun re' sen soruşturma açma ve davalara müdahil olma yetkisinin olmamasının, insan hakları ve iyi yönetime katkısının etkililiğini azalttığı belirtilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2017: 12). Bu raporda "Kamu yönetimi reformu" başlığı altında "İdarenin hesap verebilirliği" bölümünde, bir gözetim kurumu olarak değerlendirilen KDK'nın, re' sen soruşturma yetkisinin olmaması nedeniyle "Vatandaşların iyi yönetilme hakkının" korunması açısından yetersiz kaldığı ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2017: 16). İnsan hakları konusunda KDK'nın hak ihlallerini gerçek anlamda önleme ve telafi etme gücünden

yoksun olduğundan bahsedilmektedir. (Avrupa Komisyonu, 2017: 69).

Avrupa Komisyonu 2017 yılında Türkiye Raporu yayınlamamıştır. 2018 Yılı Türkiye Raporu'nda KDK'nın performansının yükseldiği ve kamu idaresinin, kurumun tavsiye kararlarına daha fazla uymaya başladığı ancak kurumun sınırlı yetkileri nedeniyle insan haklarında ve iyi yönetimle ilgili konularda etkililiğinin azalmasına neden olduğu belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2019: 15).

2019 yılı Türkiye Raporu, 2020 Türkiye Raporu ve 2021 yılı Türkiye Raporu'nda, 2018 yılı Türkiye Raporunda yer alan konular tekrar edilmiş önem taşıyan yeni bir tespitle bulunulmamıştır (Avrupa Komisyonu, 2020; Avrupa Komisyonu, 2021; Avrupa Komisyonu, 2022).

#### **4.1.5. Adalet Bakanlığı Komisyonunca Hazırlanan “Yurttaş Sözcülüğü Yasa Tasarısı”**

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde, Birliğe üye olan ülkelerde faaliyet gösteren kurumların kurulması için yapılan çalışmalar çerçevesinde Adalet Bakanlığı'nın girişimleri ile bir komisyon kurularak “Yurttaş Sözcülüğü Yasa Tasarısı” hazırlanmıştır (Sezen, 2001: 85). Bu yasa tasarısında, yurttaş sözcüsünün seçiminde aday gösterme yetkisinin Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Yüksek Öğretim Kurulu ve Türkiye Barolar Birliği'ne verildiği görülmektedir. Yurttaş Sözcüsü'nün, Meclis'in üçte iki çoğunluğu tarafından yedi yıl süre ile görev yapmak üzere seçilmesi ve yeniden seçilememesi öngörülmüştür (Ünal, 2008: 229). Tasarı, sözcünün hukuk fakültesi mezunu olması şartını koyarken yaş sınırının da en az kırk beş en fazla altmış beş olması gerektiğini ve resen harekete geçme yetkisine sahip olmasını içermektedir. Yurttaş Sözcülüğü Yasa Tasarısı, önemli değişiklikler sonrasında, Eylül 2000 tarihinde Bakanlar Kurulunca “Kamu Denetçiliği Kurumu Yasa Tasarısı” adı ile kabul edilerek TBMM'ne gönderilmiş ancak bu tasarı, ilgili komisyonlarda görüşülmemiştir (Sezen, 2001: 85).

#### **4.1.6. Kamu Mali Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa Tasarısı ve “Mahalli İdareler Halk Denetçisi”**

Ombudsman kurumu kurulması bakımından önemli girişimlerden birisinin Cumhurbaşkanınca veto edilen 15.07.2004 tarihli “5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa” kapsamında düzenlenmiş olan

“Mahalli İdareler Halk Denetçisi” olduğu görülmektedir (TBMM, 2021a). Yasa kapsamında “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” olarak ifade edilen kavram yerel yönetim ombudsmanının özelliklerini taşımaktadır.

Yasanın 42. maddesinde düzenlenmiş olan Mahalli İdareler Halk Denetçisi'nin illerde kurularak yerel yönetimler ve bağlı kuruluşlar ile yerel yönetimler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin işlem ve eylemleri sebebiyle gerçek ve tüzel kişiler ile aralarında ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözümünü sağlamak üzere kurulacağı belirtilmiştir. Mahalli İdareler Halk Denetçisinin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7 nci bentlerindeki şartları taşıması, en az dört yıllık üniversite mezunu ve en az on yıllık meslekî tecrübe sahibi olması, halk arasında saygın bir konuma sahip olan kişiler arasından beş yıl görev yapmak üzere il genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun kararı ile seçileceği ifade edilmiştir. Mahalli İdareler Halk Denetçisinin bağımsız ve tarafsızlığını sağlamak amacıyla varsa siyasi parti üyeliğinin sona ereceği belirtilmiş ayrıca görevi süresince, herhangi bir kamu kuruluşunda veya özel kuruluşta ücretli bir işte çalışma yasağı konulmuştur.

Halk denetçisine başvuru yapılabilmesi bakımından menfaat ihlali şartı getirilmiştir. Gerçek ve tüzel kişiler ancak kendilerini ilgilendiren, mahalli idare ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bunların kurduğu birlik ve işletmelerin işlem ve eylemlerine karşı başvuru yapabileceklerdir. Mahalli İdareler Halk Denetçisi, ilgili bilgileri ve belgeleri inceleme, gerekiyorsa tarafları dinleme yetkisine sahip olacaktır. Denetçinin, başvuru tarihinden itibaren kırk beş gün içinde kararını vereceği belirtilmiştir. İdarenin karara uyup uymayacağını on gün içinde açıklaması, tavsiye kararına uymaması durumunda kararının gerekçesini de belirtmek zorunda olduğu ifade edilmiştir. Halk denetçisinin raporlarının Bilgi Edinme Kanunu gereğince kamuoyuna açık olduğu da düzenlenmiştir. Ayrıca halk denetçisinin istediği bilgi ve belgeler ile soruların cevaplarının ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından en geç bir hafta içinde verilmesi zorunlu tutulmuştur.

Halk denetçisine başvuru otuz günlük süreye bağlı kılınmıştır. Otuz günlük başvuru süresinin, eylemin ve işlemin meydana geldiği tarih itibariyle altı ay içinde kullanılması gerektiği belirtilmiştir. Halk denetçisinin tavsiye kararları alabileceği ve bu kararların arşivleneceği, her yıl ocak ayında, bir önceki yılda verilen tavsiye kararları ile yıllık genel değerlendirme raporunun il genel meclisine sunulması gerektiği düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı tarafından 03.08.2004 tarihinde veto edilen 5227 sayılı Yasa'nın TBMM tarafından yeniden görüşülmesi istenen maddeleri arasında "Mahalli İdareler Halk Denetçisi" başlıklı 42. madde, iade sebepleri arasında sayılmamıştır. Bu nedenle 5227 sayılı Yasa'nın kadük olmasına neden olan düzenlemeler arasında ombudsman düzenlemesi bulunmamaktadır (TCCB, 2021).

#### **4.1.7. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Yasası ve Anayasa Mahkemesi Tarafından İptali**

Adalet Bakanlığı tarafından, 2000 yılında hazırlanan Yurttaş Sözcülüğü Yasa Tasarısı'ndan sonra bir ombudsmanlık kurulması amacıyla hazırlanan 5521 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Yasası", 15 Haziran 2006 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı, bu yasayı veto ederek TBMM'ye geri göndermiştir (TBMM, 2021b). TBMM ise yasa üzerinde herhangi bir değişiklik yapmaksızın 5548 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Yasası" olarak 28 Eylül 2006 tarihinde tekrar kabul ederek Resmi Gazete 'de yayınlamıştır (TBMM, 2021c).

5548 sayılı yasanın anayasaya aykırılığı iddiası ile Cumhurbaşkanı ve muhalefet partisi üyesi milletvekilleri tarafından Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesi, 27 Ekim 2006 tarihli 2006/140 Esas sayılı kararı ile Yasa'nın, Kurum'un kurulmasını düzenleyen 1. maddesinin yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiştir. Daha sonra da 25 Aralık 2008 tarihli 2006/140 Esas 2008/185 Karar sayılı kararı ile yasayı tamamıyla iptal etmiştir.

5548 sayılı Yasa'nın iptali için yapılan başvurularda; 1982 Anayasasının, TBMM'ye bağlı olarak kurulacak bir Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin bir anayasal düzenlemeye yer vermediği ileri sürülerek bu kurumun kurulabilmesinin yasa ile değil anayasada yapılacak bir değişiklik ile mümkün olabileceği belirtilmiştir. Ayrıca yasama organının yürütme organını denetiminin Anayasa'nın 98. ve 100. maddelerinde düzenlenmiş olan siyasal denetimi içerdiğine değinilerek TBMM'nin görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasa'nın 87. maddesinde idarenin eylem ve işlemlerinin incelenip araştırılmasının yer almadığı ifade edilmiştir. Ek olarak Anayasa'nın 125. maddesi gereğince idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olduğu belirtilerek yargısal denetim dışında ancak yine idare içinden bir denetim kurumuyla denetlenebileceğini, TBMM'ye bağlı bir kurum kurulmasını içeren düzenlemenin kuvvetler ayrılığı ilkesi ile anayasaya uygun olmadığı gerekçelerine dayanılmıştır

(Anayasa Mahkemesi, 2008).

Açılan iptal davasında, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Yasası'nın tamamının iptali istendiği için, başvuru hakkındaki esas inceleme öncelikle Yasa'nın tamamına yönelik olarak yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi, yasayı, Anayasa'nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi, 5548 sayılı Yasa incelendiğinde, Başdenetçi ve denetçilerin seçiminde ve görevden alınmalarında TBMM'ne yetki verildiğini ve bu hususlara ilişkin hükümlerin TBMM'ce yürütülmesinin düzenlendiğini ifade ederek Anayasa'nın 87. maddesinde düzenlenen TBMM'nin görev ve yetkileri arasında KDK'ya başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığını hatta bu Kurumla, TBMM arasında bu seçimi mümkün kılacak anayasal bir ilişki de söz konusu olmadığı için Yasa ile Anayasa'nın 87. maddesi arasında bir uyum olmadığını belirtmiştir.

#### **4.1.8. 2010 Yılı Anayasa Değişikliği ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Yasası**

Anayasa Mahkemesi tarafından 5548 sayılı Yasa'nın iptal edilmesinden sonra, 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği kapsamına, iptal kararında ifade edilen nedenler de dikkate alınarak KDK da alınmıştır. 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa'nın 8. maddesi ile Anayasa'nın 74. maddesinde değişiklik yapılarak maddenin "Dilekçe Hakkı" olan başlığı "Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı" olarak değiştirilmiştir. KDK'nın TBMM'ye bağlı olarak kurulacağı ve idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceleme yetkisine sahip olacağı, herkesin kamu denetçisine başvurma hakkına sahip olacağı ifade edilmiştir. Ayrıca 74. maddede yer alan hakların nasıl kullanılacağı, KDK'nın kuruluşu, görevleri, çalışması, kararları ve işlemleri ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimleri ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların yasayla düzenleneceği hükmü getirilmiştir. Anayasada, Kamu Başdenetçisinin seçimi ile ilgili düzenleme yapılarak Türkiye Büyük Millet Meclisince gizli oyla dört yıl görev yapmak üzere seçileceği, ilk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunun aranacağı, üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılacağı; dördüncü oylamada en fazla oy alan adayın seçilmiş olacağı ifade edilmiştir.

5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halkoylaması sonucunda

kabul edilmiş (Yüksek Seçim Kurulu'nun 22 Eylül 2010 tarih ve 846 sayılı kararı), 23 Eylül 2010 tarih ve 27708 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanmasıyla yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Anayasa değişikliğinin iptali için Anayasa Mahkeme'sine muhalefet milletvekilleri tarafından KDK ile ilgili 8. maddeyi de içeren bir başvuru yapılmıştır. İptal talebinde; idari bir kurum olan KDK'nın TBMM'ye bağlı olmasının, yasama ve yürütme arasında dengeyi etkileyecek ve yasama lehine üstünlük sağlama anlamına geleceği ve güçler ayrılığı prensibi ile bağdaşmayacağı ifade edilmiştir. Kamu Başdenetçisinin seçimi, TBMM'deki çoğunluk partisinin belirleyici olacağı yönünden eleştirilmiş, Kurumun görevi, yetkileri ve inceleme sonunda yapacakları işlemlerin anayasal olarak düzenlenmediği, bu hususların kanunla düzenleneceğinin belirtilmesinin bir belirsizliğe yol açarak hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayacağı ifade edilmiştir. Ayrıca Kurumun, inceleme sonunda yapacağı işlemlerin belirtilmemiş olmasının, özerk kurumların istisna tutulmadığı için denetim kapsamı içinde kalmasının da hukuki güvenlik duygusuna zarar vererek hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacağı belirtilmiştir. Benzer şekilde yargıya taşınmış veya hakkında yargı kararı verilmiş idari işlemlerin de ayrık tutulmadıkları için söz konusu denetimin kapsamı içinde kalmış olduğu belirtilerek kuvvetler ayrılığı ilkesini zedeleyeceği ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, 7 Ekim 2010 tarih, 2010/49 Esas ve 2010/87 Karar sayılı kararı ile KDK ile ilgili anayasa değişikliğinin iptaline ilişkin başvuruyu reddetmiştir.

KDK'nın anayasal statüye sahip olması, Kurum'a karşı güvenin sağlanması ve Kurum'dan beklentileri güçlendirmesi bakımından önemlidir (Tutal, 2014: 182). Baylan, Türkiye'de kurulacak ombudsmanlığın başarılı olabilmesi için anayasal temele dayanması gerektiğini belirterek ombudsmanın görevini ifa ederken diğer kurumlarla olan ilişkilerinde anayasal statüsünün kuruma destek sağlayacağını ifade etmektedir (Baylan, 1978: 164).

Anayasa değişikliği ile anayasal statüye kavuşan KDK ile ilgili olarak hazırlanan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Yasası (KDKK) 14 Haziran 2012 tarihli Resmî Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Yasası'nın bazı maddelerinin iptali talebi ile muhalefet milletvekilleri tarafından Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılmış ancak Yüksek Mahkeme bu talebi 27.12.2012 tarih, 2012/96 Esas ve 2012/206 Karar sayılı kararı ile reddetmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Yasası'nın amacı, Yasa'nın 1. maddesinde bağımsız ve etkin bir denetim ile idarenin işlem, eylem ve tutum ve davranışlarını insan haklarına, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden inceleyerek tavsiyelerde bulunmak amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması olarak açıklanmıştır.

KDK'nın ilk kamu başdenetçi ve beş kamu denetçisi, TBMM tarafından 27.11.2012 tarihinde seçilmiştir. KDK'ya başvurular ise 29.03.2012 tarihinden itibaren alınmaya başlanmıştır. KDK'ya yapılacak şikâyet başvurularının usulü ve esaslarıyla KDK'nın çalışma usul ve esaslarını belirleyen "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" (KDKY), 28.03.2013 tarihli 28601 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (RG, 2021).

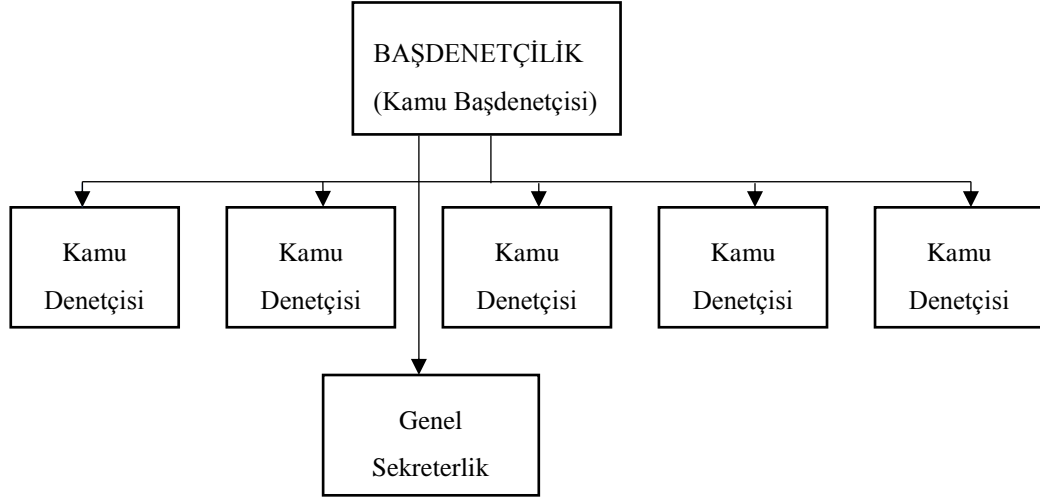
#### **4.2. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yapısı ve Görevleri ile Kararları**

Bu başlıkta KDK'nın yapısı ve statüsü, başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görevleri, görevi ve görev alanı, yetkileri, kuruma başvuruların yapılması, kurumun denetim şekli ile kurumun kararları, raporları ve etkililiği açıklanmaktadır.

##### **4.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yapısı ve Statüsü**

KDK, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda hükme bağlanan görevleri ifa etmek amacıyla TBMM'ye bağlı olarak kurulmuş kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurumdur. Kurum, kendisine ait özel bütçeye sahip olup merkezi Ankara'da bulunmaktadır (KDKK, md. 4/1).

Kurumun teşkilat yapısında Başdenetçilik ve Genel Sekreterlik bulunmaktadır. Başdenetçilikte bir tane Başdenetçi ve beş tane denetçi, Genel Sekreterlikte ise Genel Sekreter ve diğer büro personeli görev yapmaktadır. KDK, ihtiyaç duyduğu yerlerde büro açabilme yetkisine sahiptir (KDKK, md. 4/2-4). Kurumun organizasyon şeması Şekil 4.1'de gösterildiği şekildedir.



**Kaynak:** Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yılı Yıllık Raporu (KDK, 2016: 34).

#### Şekil 4.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Organizasyon Şeması

Başdenetçilik; Başdenetçi ve denetçilerden oluşmaktadır, Başdenetçi Kurum’u yönetme ve temsil etme yetkisine sahiptir (KDKK, md. 6). Başdenetçi, denetçilerin iş birliği içinde çalışmalarını sağlayarak uyumlu çalışma ortamı yaratmakla görevlidir. Her denetçi, Başdenetçi’nin görevlendirdiği konuda veya alanlarda çalışmalarını tek yapar ve önerilerini Başdenetçiye sunar. Kurumun faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılması tercih edilmelidir. Denetçilerin aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler ve Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlar yönetmelikle belirlenir (KDKK, md. 8).

Genel Sekreterlik, KDK’nın idari ve mali işlerinin görüldüğü bir sekretarya niteliğindedir. Genel Sekreterlikte, Genel Sekreter ve diğer idari personel görev yapmaktadır (KDKK, md.9). Genel Sekreteri ve diğer personeli başdenetçi atamaktadır.

Kurumun gelirlerini TBMM bütçesinden ayrılan hazine yardımı ve diğer gelirler oluşturmaktadır. Kurumun görevini yerine getirirken yaptığı giderler kurum bütçesinden karşılanmaktadır (KDKK, md.29).

#### 4.2.2. Baş Denetçi ve Denetçilerin Nitelikleri, Seçimi ve Görevleri

Yasa, Başdenetçi veya denetçi seçilebilmeyi, yaş sınırı dışında, aynı koşullara bağlamıştır. Buna göre, seçim tarihinde başdenetçinin elli yaşını denetçinin ise kırk yaşını doldurması ve Türk vatandaşı olması gerekmektedir. Dört yıllık fakülte mezunu olmak ve kamuda veya özel sektörde on yıllık bir tecrübeye sahip olmak şartı aranmaktadır. Ayrıca bu şartlara ek olarak hakkında kamu haklarından yasaklılık kararı olmaması, bir



siyasi parti üyeliğinin olmaması ve yasada belirtilen suçlardan dolayı hakkında mahkûmiyet kararı verilmemiş olması aranmaktadır (KDKK, md. 10).

Başdenetçi ve denetçiler görevlerini yaparken bağımsız ve tarafsızdırlar. Anayasa'da yer alan yargıç bağımsızlığına benzer biçimde bir güvence getirilmiştir. Yasa, başdenetçiye ve denetçilere görevleri konusunda hiçbir organın, makamın, merciin veya kişinin emir ve talimat veremeyeceğini, genelge gönderemeyeceğini, tavsiye ve telkinde bulunamayacağını düzenlemektedir. Başdenetçi ve denetçiler de görevlerini yerine getirirken tarafsız olmak zorundadırlar (KDKK, md. 12). Bu düzenleme ile idare içinde yer alan kamu denetçisinin idareye karşı bağımsız olarak kararlarını alabilmesini sağlamak amaçlanmaktadır (Akıncı, 1999: 362).

Yasaya göre başdenetçi veya denetçi seçiminin yapılabilmesi için mevcut görev süresinin dolması ya da görevlerinin herhangi bir sebeple sona ermesi hallerinden birinin gerçekleşmesi aranmaktadır. Başdenetçi veya denetçilerden birisinin görev süresi sona ermesinden doksan gün önce, görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren on beş gün içinde durum, Kurum tarafından TBMM Başkanlığı'na bildirilir. Başdenetçi veya denetçi aday aday olmak isteyen ve gerekli nitelikleri taşıyan kişiler, Meclis Başkanlığı tarafından ilân edilen başvuru süresinde, Başkanlığa başvuruda bulunurlar. Başdenetçi seçiminde Karma Komisyon adayları belirleme görevine sahiptir. Karma Komisyon, TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşur. Bu Komisyonun aday adayları arasından belirleyeceği üç aday TBMM Başkanlığı'na bildirilir. TBMM Genel Kurulu, onbeş gün içinde yapılan gizli oylama ile başdenetçiyi seçer. (KDKK, md. 11/1-4).

Başdenetçinin seçimi TBMM Genel Kurulu tarafından yapılmaktadır. Başdenetçi, TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile yani dört yüz milletvekilinin oyuyla seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluğun sağlanması gerekir. Sağlanamazsa ikinci oylamada da aynı çoğunluk aranır, sağlanmadığında üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunu alan aday seçilmiş sayılır. Bu oylamada da gerekli oy alınmazsa, üçüncü oylamada en çok oy alan iki aday ile dördüncü oylama yapılarak karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur (KDKK, md. 11/5).

Seçim süreci göz önüne alındığında, başdenetçinin nihayetinde TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından seçilebildiği görülmektedir. Özbudun (2012: 38), başdenetçinin dördüncü oylamada basit çoğunluk ile seçilebilmesine olanak tanınmış

olmasının sakıncalı olduğunu, bu durumun halkın gözünde, başdenetçinin tarafsızlığı ve saygınlığı bakımından olumsuz etkiler doğurabileceğini ifade etmektedir. İnceoğlu (2012: 60) da benzer şekilde başdenetçinin seçiminde basit çoğunluk düzenlenmesini sorunlu görerek, bu seçim usulünün, TBMM’de en çok milletvekili olan siyasi partinin başdenetçiyi tek başına belirleyebilmesine imkân tanıdığı tespitini yapmaktadır.

Denetçilerin seçimi, TBMM Karma Komisyonu tarafından yapılmaktadır. Komisyon bir alt komisyon oluşturarak başvuru yapan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirleyerek Komisyona sunar. Komisyon da devamındaki on beş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçilerin seçimi için aranan çoğunluk da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğudur. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa ikinci oylamaya yapılır ve aynı çoğunluk aranır ve bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu bulunamazsa en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Eğer birden fazla denetçinin seçimi yapılacak ise bu adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenerek adayların isimlerinin karşısındaki özel yer işaretlenerek oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır (KDKK, md. 11/6).

Başdenetçinin görevleriyle ilgili düzenleme yasanın 7. maddesinde sayılmaktadır. Buna göre:

- Kuruma yapılan şikâyetleri incelemek, araştırma yapmak ve idareye tavsiyelerde bulunmak,
- KDKK’nın uygulanmasına yönelik yönetmelikleri hazırlamak,
- KDK’nın yıllık raporunu hazırlamak,
- Lüzum görülen konular ile ilgili özel raporlar hazırlamak,
- Hazırladığı raporları kamuoyu ile paylaşmak,
- Yokluğunda başdenetçiliğe vekâlet edecek denetçinin kim olacağını belirlemek,
- Bir tanesi kadın hakları ve çocuk hakları konusunda görevli olmak üzere denetçilerin bakacağı işler konusunda görevlendirme yapmak,
- KDK Genel Sekreterini ve diğer kurum personelini atamak,
- Kanunlarda gösterilen diğer görevleri yapmakla görevlidir (KDKK, md. 7).

Bu görevleri yanında başdenetçinin diğer bir görevi de denetçiler arasındaki iş birliğini sağlamak ve uyum içinde çalışmalarını gözetmektir. (KDKK, md. 8/1).

Denetçilerin görevi ise başdenetçiye kanunda belirtilen görevlerini yerine getirmesinde yardımcı olarak ve başdenetçinin kendilerine verdiği görevleri yapmaktır (KDKK, md.7/2).

Başdenetçi ve denetçiler dört yıl görev yaparlar. Eğer bir başdenetçi veya denetçi istifa ederse, ölürse veya görevden alınırsa yani süresi sona ermeden görevinden ayrılırsa yeni seçilecek başdenetçinin veya denetçinin görev süresi de dört yıl olacaktır. Ayrıca yasa bir dönem görev yapan başdenetçi veya denetçinin ikinci defa görev yapmasına da imkân sağlamaktadır. Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenler görevleri süresince eski görevlerini yapamazlar (KDKK, md. 14).

Başdenetçi ve denetçilerin görev süresi ve yeniden seçilebilmelerine imkân tanıyan düzenlemelerin, tarafsızlıklarına ve bağımsızlıklarına olumsuz etki edebilecek şekilde olmaması gerektiği konusu doktrinde tartışılmıştır. Erhürman (1992: 168), Türkiye'de, ombudsmanın bağımsızlığının sağlanabilmesi için ombudsman seçiminin, genel seçimlerden etkilenmeyecek şekilde belirlenmesi gerektiğini, ombudsmanın görev süresinin de Parlamento'nun görev süresinden daha uzun olarak belirlenmesinin en doğru yöntem olacağını ifade etmektedir. Avşar (2007: 170) ise, görev süresinin altı veya yedi yıl olarak belirlenerek hem göreve uyum sağlama ve görevinde uzmanlaşma sağlanmış olacağını hem de süre bakımından hükümetlerin tesiri altında kalmalarının önüne geçileceğini belirtmektedir. Ayrıca görev süresinin uzunluğuna ve görevin gerektirdiği tam tarafsızlık özelliği dikkate alınarak kamu hakeminin ikinci defa seçimine olanak tanınmaması gerektiğini ifade etmektedir. Benzer şekilde Temizel (1997:79) de görev süresinin önemine değinerek ombudsmanın tekrar atanmasının doğru olmayacağı tespitinde bulunmaktadır.

Yasa, Başdenetçiler, denetçiler ve diğer kurum personeli için birtakım yasaklar getirmektedir. Kamu denetçilerinin bağımsız ve tarafsız bir şekilde görevlerini yapabilmelerini sağlamak, çıkar ve menfaat ilişkilerini önlemek amacıyla “görev bağdaşmazlığı” olarak da ifade edilebilen (Akıncı, 1999: 363) bazı yasaklar konulmuştur. Bu yasak, başdenetçinin, denetçilerin, genel sekreterin ve diğer kurum personelinin siyasi partilerle ilişkili olmasını ve bu nedenle siyasi partilere, kişilere ve diğer oluşumlara yarar veya zarar verecek şekilde davranması önlenmeyi amaçlamaktadır. Bunun yanında

ayrımcılık yasağı da getirilerek, görevlerini yaparken dilinden, ırkıdan, cinsiyetinden, siyasi düşüncesinden, felsefi inancından, din ve mezhebinden dolayı kimseye karşı ayrımcılık yapamayacakları ifade edilerek görevleri sırasında öğrendikleri mesleki veya ticari sırları bu görev sona erdikten sonra da açıklayamayacakları, kendi menfaatlerine veya başkalarının yararına kullanamayacakları belirtilmektedir. Ayrıca başdenetçinin, denetçilerin, genel sekreterin, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının gerek kendilerinin, gerekse eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve sıhrî hısımlarının şikâyetlerini incelemeleri, görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev almaları, ticaretle uğraşmaları da yasaklanmıştır (KDKK, md. 30).

Başdenetçinin veya denetçilerin görevden alınmaları, seçilmeleri için gerekli niteliklere sahip olmadıklarının daha sonra anlaşılması halinde ya da bu niteliklerini seçimlerinden sonra kaybetmeleri halinde durumun Karma Komisyon tarafından tespit edilmesi üzerine Genel Kurul, başdenetçinin, Komisyon ise denetçilerin görevinin sona ermesine karar verecektir. Görevi sona erdirecek diğer durum ise başdenetçi veya denetçi seçilmeye engel olan bir suç sebebiyle kesin hüküm giyme veya hakkında kısıtlama kararı alınması da görevi sona erdiren hallerdir. Bu durumlarda da Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurula, denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyona sunulmasıyla Başdenetçi veya denetçinin görevi sona erer (KDKK, md. 15).

#### **4.2.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Görevi ve Görev Alanı**

KDK'nın görevi 6328 sayılı Yasa'nın 5. maddesinde "Kurumun Görevi" başlığı altında açıklanmıştır. Bu düzenlemeye göre; KDK, idarenin işleyişi hakkında yapılan şikâyetler üzerine harekete geçerek şikâyet konusu idari eylem, işlem ile tutum ve davranışı inceleyerek bunların insan haklarına, hukuka ve hakkaniyete uygunluğu konusunda idareye tavsiyelerde bulunabilecektir.

6328 sayılı Yasa'ya göre KDK, idarenin her türlü eylemini ve işlemini incelemekle beraber aynı zamanda idarenin tutum ve davranışlarını da inceleyebilmektedir. Anayasa'nın 74. maddesi de KDK'nın idarenin işleyişi konusunda yapılan şikâyetleri inceleyeceğini belirtmek suretiyle bu düzenlemeyi desteklemektedir. Bu düzenlemeler ile KDK'nın görev alanı geniş tutularak idarenin sadece 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu'nun (İYUK) 14. maddesinde yer alan "*İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem*" yani icrai nitelikteki işlemleri ile sınırlandırılmamıştır.

KDK'nın kuruluşundaki amacın idareye karşı kişilerin mağduriyetlerinin giderilmesi olduğu göz önüne alındığında, idarenin salt eylem ve işlemleriyle değil tutum ve davranışlarıyla da buna sebep olabileceği aşikârdır (Tutal, 2014: 198). Odyakmaz (2013:9), idarenin eylem ve işlemine karşı yargı yolunun zaten açık olduğunu belirterek idarenin tutum ve davranışlarının denetim dışı kaldığını, kamu denetçisinin bu denetim dışı kalan tutum ve davranışları denetleyebileceğini, insanların asıl şikâyetinin de çoğunlukla idarenin tutum ve davranışlarından kaynaklandığını ifade etmektedir (Odyakmaz, 2013: 22). Ayrıca yargı yoluyla, idarenin eylem ve işlemlerinin sadece “hukuka uygunluk” açısından denetlenebildiğini oysa kamu denetçisi tarafından bu işlemlerin “yerindelik denetiminin” de yapılabileceğine işaret etmektedir.

Kurumun görev alanına, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahallî idareler, mahallî idarelere bağlı idareler, mahallî idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri girmektedir (KDKK, md.3/e).

KDK'nın görev alanının belirlenmesi bakımından fonksiyonel (işlevsel) yaklaşım ile organik yaklaşım şeklinde iki farklı bakış açısı bulunmaktadır. Fonksiyonel (işlevsel) yaklaşım, bir işlemin, eylemin veya davranışın hangi organca yapıldığına bakılmadan niteliğini esas almaktadır. Buna göre ombudsmanın görev alanına hangi organca yapıldığı önemli olmaksızın idari işlemler, eylemler ve davranışların hepsi girmektedir. Bu yaklaşıma göre ombudsman denetimi dışında kalan hiçbir kurum bulunmamaktadır. Organik yaklaşımda ise bir işlemi, eylemi veya davranışı yapan organ önem taşımaktadır. Bu yaklaşım, bazı kurumları ombudsmanın görev alanı dışında bırakmaktadır. (Erhürman, 1992: 170). Odyakmaz, 6328 sayılı Yasa'da genel olarak maddelerin incelenmesinden ve özellikle 1. maddedeki “kamu hizmetlerinin işleyişi” ifadesinden dolayı fonksiyonel yaklaşımın benimsendiğini ifade etmektedir (Odyakmaz, 2013: 35).

6328 sayılı Yasada bazı işlemlerin KDK'nın görev alanı dışında bırakıldığı görülmektedir. Bu işlemler; “*yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî*

*nitelikteki faaliyetlerinden*” olmaktadır (KDKK, md.5). Farklı bir şekilde ifade edilecek olursak, KDK'nın görev alanına TBMM'nin yasama yetkisi dışındaki idarî işlemlerinin, eylemlerinin, tutum ve davranışlarının gireceği kabul edilecektir. Yargı organlarının da yargı yetkisinin kullanılması sayılmayacak nitelikteki kararları, işlemleri, eylemleri, tutum ve davranışları KDK'nın görev alanına dâhil olacaktır. Türk Silâhlı Kuvvetlerinin ise silâh seçimi gibi sırf askerî nitelik taşıyanlar dışındaki faaliyetlerinin, işlemlerinin, eylemlerinin, tutum ve davranışlarının KDK'nın denetimine gireceği görülmektedir. (Odyakmaz, 2013: 11).

6328 sayılı Yasa'nın 5. maddesinde düzenlenen, KDK'nın görev alanı dışında kalan işlemler arasında “Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile res'en imzaladığı kararlar ve emirler” de bulunmakta idi. Bilindiği üzere 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununun 17 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylaması ile kabul edilmesi sonucu Türkiye'de parlamenter sistemden “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak isimlendirilen hükümet sistemine geçilmiştir. Sistem değişikliğinden sonra Cumhurbaşkanı tarafından 02.07.2018 tarihinde yayımlanan 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 110. maddesi (mevzuat.gov.tr, 2021) ile “Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile res'en imzaladığı kararlar ve emirler” KDK'nın denetimi kapsamı dışında yer alan istisnalardan çıkmıştır. Bu nedenle artık Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan işlemler hakkında KDK'ya başvuru yapılabilmektedir (KDK, 2019: 17).

Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler KDK'nun görev alanının dışındadır. Bu işlemlerin neler olduğu Anayasa'nın 87. maddesinde TBMM'nin görev ve yetkileri başlığı altında düzenlenmiştir. Buna göre, TBMM'nin kanun yapması, kanunlarda değişiklik yapması, değiştirmesi ve kanunları kaldırması, para basılması konusunda verdiği kararlar, bütçe kanununu görüşmesi ve kabul etmesi, genel affa ve özel affa karar verilmesi, savaş ilânına karar vermesi, uluslararası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulması ve Anayasa ile verilen yetkileri kullanması ve görevleri yerine getirmesi KDK'nın görev alanı dışında kalan işlemlerdir (Anayasa, md.87).

KDK'nın görev alanı dışında kalan diğer bir istisnayı Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri oluşturmaktadır. Dünyadaki ombudsman uygulamaları incelendiğinde birçok ülkede askeri işlemlerin ombudsman denetimi dışında tutulmadığı

hatta Norveç, İsrail, Avustralya, Namibya gibi ülkelerde ayrı bir uzmanlık ombudsmanı olarak askeri ombudsmanlık (silahlı kuvvetler ombudsmanlığı) kurulduğu da görülmektedir (Özden, 2010: 59-60). Doktrinde, Türkiye’de KDK’nın kararlarının niteliği göz önüne alındığında askeri nitelikteki faaliyetlerin Kurum incelemesine tabi olabileceği (Tutal, 2014: 203) hatta Silahlı Kuvvetler için ayrı bir Askeri ombudsmanlığın kurulmasının mümkün olabileceği (Akıncı, 1999: 365) tartışılmaktadır.

KDK’nın görev alanı dışında kalan diğer bir istisnayı yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar oluşturmaktadır. Bu konudaki açıklamalar araştırmanın beşinci bölümünde yapıldığı için burada sadece bir istisna olarak değinilmekle yetinilmiştir.

#### **4.2.4. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yetkileri**

KDK’nın görevini yaparken sahip olduğu yetkiler; bilgi ve belge isteme, bilirkişi görevlendirme ve tanık dinleme yetkisi, açıklama yapma yetkisi ile yerinde inceleme yapabilme yetkisidir.

*Bilgi ve Belge İsteme Yetkisi*, 6328 sayılı Yasa’nın 18. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre; KDK inceleme ve araştırma yaparken gerekli gördüğü bilgileri ve belgeleri ilgili merciden isteyebilmektedir. İlgili merci, bu talebin tebliğinden itibaren oyuz gün içinde bilgi ve belgeleri vermek zorundadır. Geçerli ve haklı bir sebep olmadan bu görevi yerine getirmeyenler ile ilgili olarak KDK’nın başvurusu halinde soruşturma açılır. KDK tarafından istenen bilgileri ve belgeleri, devlet sırrı veya ticari sır özelliği taşıyorsa gerekçesi belirtilerek verilmeyebilir. Ancak bu tür bilgi ve belgeler denetçiler tarafından yerinde incelenebilecektir.

Yasal düzenleme ile kamu denetçisinin inceleme yaparken ihtiyaç duyduğu bilgilere ve belgelere kolayca erişmesine olanak sağlanmış olmaktadır. Ayrıca bilgi ve belgelerin verilmesinde otuz günlük bir süre belirlenerek hem ilgililerin keyfi davranması önlenmeye hem de incelemelerin hızlı bir şekilde yapılabilmesi sağlanmaya çalışılmıştır (Tutal, 2014: 209). Bilgileri ve belgeleri süresinde haklı bir neden bulunmadığı halde vermeyenlerle ilgili soruşturma başlatılması için başvuruda bulunabilmesi, KDK’nın bu yöndeki taleplerinin ilgililerce ciddi şekilde cevaplanmasını sağlamayı hedeflemektedir. Ancak KDK’nın bilgi ve belgeleri haklı bir sebebe dayanmadan vermeyerek görevini kötüye kullanan kamu görevlisi hakkında uyarma ve eleştirme yetkisi ya da disiplin soruşturması başlatma veya savcılığa, mahkemeye başvuruda bulunma gibi yetkiler

tanınmamış olması Kurumun bu yöndeki etkililiğini olumsuz etkileyebilecektir (İnceoğlu, 2012: 63).

*Bilirkişi görevlendirme ve tanık dinleme yetkisi*, 6328 sayılı Yasa'nın 19. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; başdenetçi veya denetçilerin yapılan inceleme ve araştırma konusunda gerekli görülüyorsa bilirkişi görevlendirmelerine olanak tanınmıştır. KDK yaptığı inceleme ve araştırma konusu özel veya teknik bilgi gerektiriyorsa ilgili alanda uzman niteliği olan kişileri bilirkişi sıfatıyla dinleme yetkisine sahiptir. Bilirkişilerin seçimi, adli yargı ilk derece mahkemesi adalet komisyonlarının belirlediği listelerden, üniversitelerde ilgili alanda uzman olan öğretim elemanlarından ya da meslek odaları mensupları arasından yapılır. Bilirkişi seçilecek kişilerin nitelikleri konusunda Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 24. maddesine göre bilirkişinin beş yıldan fazla mesleki deneyime sahip olması, belirli suçlardan hükümlü olmaması, disiplin cezasıyla meslekten ya da memuriyetten çıkarılmamış veya sanat icrasından geçici olarak memnu olmaması gerekmektedir. Bilirkişinin raporunu sunma süresi görevin verildiği tarihten başlayarak iki aydır. Ancak kapsamlı ve karmaşık konularda bir ay ek süre verilebilir. Bilirkişinin, görevi nedeniyle yahut görevini ifa ederken öğrendiği sırları saklaması, kendisinin ve başkalarının menfaatine kullanmaktan kaçınması gerekmektedir.

Başdenetçi veya denetçilerin, Yönetmeliğin 25. maddesine göre, Başdenetçi, denetçi veya uzmanların incelemenin ve araştırmanın konusunu ilgilendiren hususlarda, belirlenen yerde, zamanda ve usule uygun olarak tanıkların veya ilgililerin dinlenmesine karar verme yetkisi vardır. Dinleme görüntülü olarak ve sesli iletişim tekniği kullanılarak da yapılabilir. *Açıklama yapma yetkisi*, 6328 sayılı Yasa'nın 23. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapılabilir.

*Yerinde inceleme yapabilme yetkisi*, insan haklarını, temel haklar ve özgürlükleri, kadın ve çocuk haklarını konu alan şikâyetlerde kendiliğinden, diğer konularda ise şikâyetçinin veya şikâyet edilen idarenin talebiyle kullanılabilen bir yetkidir. KDK'nın yerinde inceleme ve araştırma yapması sırasında ilgili idare ve yetkililerin gereken her kolaylığı sağlamaları gerekmektedir (KDKY, md. 22/4).



#### **4.2.5. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Harekete Geçmesi ve Kuruma Başvuru Usulü**

6328 sayılı Yasa'nın "Kurumun Görevi" başlıklı 5. maddesi incelendiğinde, KDK'nın, "idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine" inceleme, araştırma ve idareye öneride bulunmakla görevli olduğu görülmektedir. Bu düzenlemeden anlaşıldığı üzere KDK'nın harekete geçebilmesi için mutlaka kuruma bir şikâyet başvurusunun yapılmış olması gerekmektedir. Kurum kendiliğinden (re'sen) harekete geçerek inceleme ve araştırma yapabilme yetkisine sahip değildir.

Kamu denetçisinin re'sen harekete geçme yetkisine sahip olmaması, Avrupa Komisyonu'nun 2013 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda eleştirilerek bu konuda yasal değişikliklerin yapılması gerektiğine vurgu yapılarak toplumun KDK'ya olan güvenini artırması ve güçlendirmesi bakımından re' sen harekete geçme yetkisinin önemine dikkat çekilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2013: 10).

KDK'nın re' sen harekete geçme yetkisinin olması birçok açıdan önemlidir. Devlet odaklı, yönetime halkın katılımında eksiklik olan, aşırı büyümüş ve hantallaşmış merkezi idarenin olduğu, devlet hizmetlerinin eksik ya da kötü veya hiç yerine getirilmediği, yolsuzlukların arttığı, liyakatsizliğin, ayrımcılığın ve tarafgirliğin yoğun olduğu, teknolojik gelişmelerin gerisinde kalan, şeffaflık ve hesap verebilirlikten uzak, denetim araçlarının yeteri kadar işletilmediği ülkelerde bu yetki ayrıca önem taşımaktadır. (Karakul, 2012: 161). Öncelikle Türkiye gibi idarenin işleyişinden kaynaklanan sorunların yoğun olduğu bir ülkede, halkın, kamu denetçiliği kurumundan beklentileri artmaktadır. KDK'nın sadece kişilerin başvurusu üzerine harekete geçmesi, kendisinden beklenen performansı tam olarak göstermesinin önünde bir engel olarak kabul edilebilir. Bu konunun önemine KDK'nın 2018 Yıllık Raporu'nda, Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç'ta değinerek Kuruma re' sen inceleme yetkisi verilmesinin önemli olduğunu, bu nedenle toplumda infial uyandıran birçok konu ile ilgili şikâyet gelmediği için denetleme yapılamadığını ifade etmektedir (KDK, 2019: 17).

KDK'nın re' sen harekete geçebilme yetkisi konusuna On Birinci Kalkınma Planı'nda da yer verilmiş olup dünyada ombudsman uygulamalarının yaklaşık %80'inin Ombudsmanlık kurumlarına re' sen harekete geçme yetkisi verdiği belirtilmiş ve ombudsmanın cezaevleri, çocukların gözetim altında tutuldukları yerler, psikiyatri merkezleri, mülteci kampları ve bunlar benzer diğer idareleri düzenli şekilde ziyaret

ettikleri ifade edilerek bu bağlamda KDK'ya da re' sen inceleme yetkisi verilmesinin, özellikle insan hakları kültürünün gelişip yerleşmesinde, toplumdaki engelliler, çocuklar ve kadınlar yani toplumun mağdur kesimlerinin sorunlarının çözümlenmesine yönelik önemli katkılar sağlayacağı belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 31).

Ombudsmanın re' sen harekete geçebilme yetkisine sahip olmasının ombudsman kurumunu idari yargıdan ayıracak önemli bir fark olacağı, böylelikle ombudsmanın, hak arama yollarını bilmeyen veya bu yolları değişik sebeplerle kullanmaktan çekinen yurttaşların uğradıkları hukuka aykırılıkları takip etme ve medyanın gündeme getirdiği ama yargı organlarına taşınmaya cesaret edilemeyen durumların incelenmesine olanak sağlanmış olacağı belirtilebilir (Erhürman, 1992: 175).

KDK'nın re'sen soruşturma yapabileceği konuların belirlenmesi bakımından belirli kriterler belirlenerek bu kriterlerin birinin veya daha fazlasının varlığı halinde harekete geçebilmesi mümkün olur. Bu kritereler;

- Soruşturma konusunun, KDK tarafından kamu menfaatini ilgilendiren bir husus olarak kabul edilmeli,
- Soruşturma konusu birden çok kişiyi ya da belirli grupları etkilemeli,
- Soruşturma sonucunda alınacak karar, kamu yönetiminin işlemlerinde, eylemlerinde ve davranışlarında iyileştirme potansiyeli taşınmalı,
- Re' sen soruşturulacak husus sayesinde soruşturma kaynaklarının en doğru, iyi ve orantılı kullanımı sağlanmış olmalı olarak belirlenebilir (Creutzfeldt vd., 2021: 49).

KDK'ya gerçek kişilerin ve tüzel kişilerin başvuru hakkı vardır. Ancak kanun, başvuru yapabilmek için menfaat ihlali şartını da aramaktadır. Başvuru sahibi talep ederse başvurusu gizli tutulur (KDKK, md.17/1). Gerçek kişilerin yanı sıra şirketlerin, sivil toplum kuruluşlarının, derneklerin, vakıfların, sendikaların tüzel kişi olarak başvuru hakkı bulunmaktadır. Ayrıca, uyruklu ve karşılıklılık şartı aranmadan diğer ülkelerin vatandaşları da şikâyet başvurusu yapabilmektedirler (KDK, 2019: 48). Şikâyet başvurusu, insan haklarını, temel hak ve özgürlükleri, kadın haklarını, çocuk haklarını ve kamuyu ilgilendiren genel konuları ilgilendiriyorsa menfaat ihlaline bakılmaksızın herkes başvuruda bulunabilmektedirler (KDKY, md.7). Bu sayede ilgili bireyin yanı sıra derneklere, vakıflara ve diğer sivil toplum kuruluşlarına da ombudsman denetimini çalıştırmada imkân sağlanmış olmaktadır.

Kuruma başvurular Türkçe dilekçeyle veya elektronik ortamda veya diğer iletişim araçları ile yapılması mümkündür (KDKK, md.17/2). Şikâyetçinin başka bir dil ile başvurması makul ve haklı bir sebebe dayanıyor ise Kurum tarafından kabul edilebilir. (KDKY, md. 8/1). Başvurular, illerde valiliklere, ilçelerde kaymakamlıklara yapılabilmekte olup başvuru için bir ücret alınmamaktadır (KDKK, md.17/5-6). Kuruma başvurunun, geçerli bir yetki belgesi sunulmak şartıyla şikâyetçinin kanuni temsilcisi veya vekili tarafından da yapılabilmesi mümkündür (KDKY, md. 11/1).

KDK, konusu belli olmayan başvuruları, mahkemelerde derdest olan veya mahkemeler tarafından önceden hakkında karar verilmiş olan uyuşmazlıkları konu olan başvuruları, başvuru sahibi hakkında bilgi bulunmayan başvuruları, sebep, konu ve taraf bakımından aynı olan başvuruları ve önceden sonuçlandırılmış başvuruları incelememektedir (KDKK, md. 17/3).

KDK'ya başvuru yapılabilmesi için öncelikle 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu'nda (İYUK) belirtilen idari başvuru yollarının ve özel kanunlarda düzenlenen zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. Aksi halde öncelikle başvuru ilgili kuruma gönderilir. Fakat KDK, telafisi güç veya imkânsız zararların doğma ihtimali olan durumlarda doğrudan başvuruyu kabul ederek inceleyebilir. (KDKK, md.17/4). İdari Yargılama Usul Kanunu'nun "Üst makamlara başvurma" başlıklı 11. maddesindeki düzenlemeye göre; bir idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması için varsa üst makama yoksa işlem hangi makam tarafından yapılmışsa o makama idari dava açma süresinde başvuru yapılabilir. Bu halde idari dava açma süresi durur. Başvuruya ilgili makam altmış gün içinde cevap vermezse talep reddedilmiş sayılır. Talebin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılmış halinde durmuş olan dava süresi yeniden işlemeye başlar. Bu düzenlemeye göre, 2577 sayılı Yasa, dava açılmadan önce idareye başvurmayı zorunlu tutmamış aksine ilgililerinin takdirine bırakmıştır. Buna karşılık 6328 sayılı Yasa ise KDK'ya başvurmadan önce idareye başvurmayı zorunlu tutmaktadır. Bu düzenlemenin amacı, idare ile ilgili kişi arasındaki uyuşmazlığın ilk aşamada çözümlenmesini eğer anlaşamazlarsa Kuruma başvuru yapılmasını sağlayarak Kuruma yapılacak başvuru sayısında yığılmayı önlemektir (Tutal, 2014: 223).

2577 sayılı İdari Yargılama Usul Yasası'nda düzenlenmiş olan idari başvuru yollarından biri de "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13.

maddesinde yer alır. Buna göre; idarinin eylemleri nedeniyle hak ihlaline maruz kalan kişiler idari dava açmadan önce eylemin kendisine yazılı olarak bildirmesi üzerine veya başka şekilde öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu talebin kısmen veya tamamen reddedilmesi halinde dava açabilirler. Bu düzenlemeye göre idareye yapılacak başvurular ihtiyari değil zorunlu tutulmuştur. Bu yüzden idari eylemler ile ilgili olan başvurularda KDK'ya başvurmadan önce mutlaka idareye başvurulması gerektirmektedir.

6328 sayılı Yasanın 17/4. maddesi sadece İYUK'ta yer alan idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunluluğunu getirmemiş aynı zamanda özel yasalarda düzenlenmiş olan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gerektiğini de ifade etmektedir. Bu düzenleme gereğince, başvurunun konusuna göre, KDK'ya başvurmadan önce başvurulması açıkça zorunlu olarak öngörülen idari başvurularının tüketilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda zorunlu idari başvuru yolu öngörölmüş yasal düzenlemelerden bazıları şunlardır;

- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 54. maddesinde düzenlenen şikâyet ve itirazın şikâyet başvuruları,

- 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun geçici 6. maddesinde düzenlenen uzlaşma usulü,

- 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'un 13 maddesinde düzenlenen başvuru (Yüzbaşıoğlu, 2020: 310).

Bazı özel yasalarda ise yasanın lafzında zorunluluk bildiren bir ifade bulunmamasına rağmen Danıştay içtihatlarıyla başvurunun zorunlu hale getirildiği görölmektedir. Aslında bu hallerde yasanın ihtiyari bir yol olarak düzenlediği idari başvuru yollarının, Danıştay içtihatlarıyla zorunlu bir idari usul haline getirildiği söylenebilir. Bu nedenle KDK'ya başvurmadan önce başvuranın bu idari başvuru yollarını da tüketmesi gerektiği söylenebilir. Bu kapsamda yer alan idari başvuru yollarını içeren yasal düzenlemelerden bazıları şunlardır:

- 4458 sayılı Gümrük Yasası'nın 242. maddesinin birinci fıkrasında yer alan başvuru,

- 213 sayılı Vergi Usul Yasası'nın 124. maddesinde öngörölmüş şikâyet yolu,

- 195 sayılı Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair Yasa'nın 38. maddesinde öngörülen itiraz yolu,

- 1136 sayılı Avukatlık Yasası'nın 7, 8, 20, 64, 70, 74, 142, 153 ve 157. maddesinde yer alan başvurular,

- 2547 sayılı Yükseköğretim Yasası'nın 54/e hükmünde,

- 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Yasası'nın 8. maddesinin üçüncü fıkrasında,

- 6132 sayılı At Yarışları Hakkında Yasası'nın 4. maddesinde,

- 5442 sayılı İl İdaresi Yasası'nın 62. maddesinde,

- 4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Yasası'nın 7. maddesinde,

- 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Yasası'nın 33. maddesinde,

- Türk Tabipler Birliği ve tabip odalarına yapılacak bazı başvurular,

- 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Yasası'nın 17. maddesinde,

- 1512 sayılı Noterlik Yasası'nın 12, 141, 150. maddelerinde düzenlenen başvurular (Yüzbaşıoğlu, 2020: 310-315).

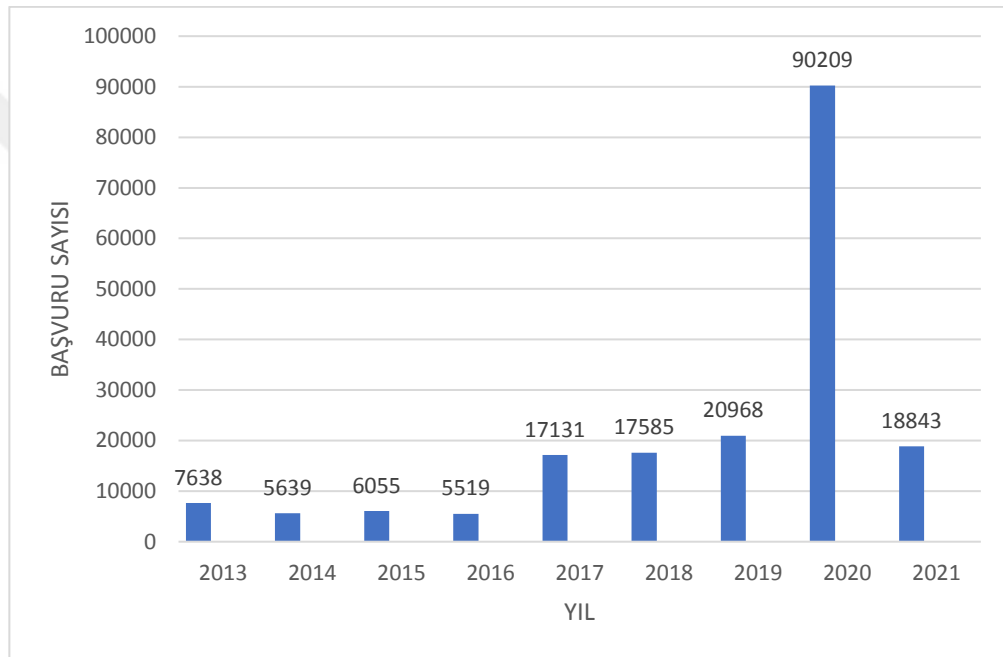
KDKK'nin 1. maddesindeki düzenlemeden, KDK'ya, idarenin sadece işlem ve eylemleri ile ilgili olarak değil aynı zamanda tutum ve davranışları hakkında da başvuru yapılabildiği anlaşılmaktadır. Ancak idarenin tutum ve davranışlarına karşı KDK'ya yapılacak başvurular için KDKK'nın 17/4. maddesi gereğince idareye başvuru yapmak gerekmekte olup doğrudan KDK'ya başvuru yapılabilecektir (Tutal, 2014: 224).

KDK'ya yapılacak başvurular altı ay olarak belirlenmiş bir süreye tabidir. 6328 sayılı Yasa'nın 17/7. maddesinde, idareye yapılan başvuru, ilgili idarece cevaplandırılrsa bu cevabın ilgiliye tebliğ tarihinden itibaren, başvurunun altmış gün içinde cevaplandırılmaması halinde bu sürenin sona ermesinden itibaren altı ay içinde başvuru yapılabileceği ve başvuru tarihinin de başvuru dilekçesinin KDK'ya, valiliklere veya kaymakamlıklara verildiği durumlarda da başvuru dilekçesinin kuruma ulaştığı tarih olacağı ifade edilmektedir.

Kuruma başvurunun, dava açma süresi içinde yapılması işlemeye başlamış olan dava süresini durduracaktır (KDKK, md.17/8). Eğer KDK başvuruyu reddederse durmuş olan dava açma süresi, KDK'nın gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğ tarihinden itibaren kaldığı yerden işlemeye devam edecektir. Başvuru, KDK tarafından kabul edilerek bir

tavsiye kararı verilir ancak bu karar hakkında, ilgili merci tarafından otuz gün içinde herhangi bir işlem yapılmaz ya da bir eylemde bulunulmaz ise dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam edecektir (KDKK, md. 18/1-2). Ayrıca KDK'nın yapılan başvuruyla ilgili araştırma ve incelemesini başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde neticelendirmesi gerekir. Eğer bu süre sonunda neticelendirilmez ise dava açma süresi kaldığı yerden devam edecektir (KDKK, md. 18/3).

Aşağıdaki şekilde yıllara göre Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvuruların sayısal olarak karşılaştırılmasına yer verilmiştir.



**Kaynak:** Kamu Denetçiliği Kurumu 2021 Yılı Yıllık Raporu (KDK, 2022: 56).

**Şekil 4.2.** Kamu Denetçiliği Kurumu'na 2013-2021 Yılları Arasında Yapılan Şikâyet Başvurusu Sayısı.

KDK'ya sekiz yıllık faaliyet döneminde 170.744 başvuru yapılmıştır. Şekil 4.1 de görüldüğü üzere Kurumun faaliyetine başladığı ilk yıllarda çok az olarak kabul edilebilecek başvuru sayısı son yıllarda artmaya başlamış ve 2020 yılında 2019 yılında yapılan başvuru sayısı ile kıyaslandığında yaklaşık %330,22'lik bir artış olmuştur. 2020 yılında Kuruma yapılan başvuru sayısındaki bu artışta korona virüs salgını döneminde verilen temel destek kredileri kapsamında yapılan başvurular etkili olmuştur (KDK, 2021: 59). Kuruma yapılan başvuru sayısının artışında Kurumun halk tarafından bilinirliği ve

tanınırlığının artmasının da etkili olduğu söylemek mümkündür.

#### 4.2.6. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Şikâyetleri İnceleme Süreci

KDK'ya yapılan başvurular, esasları hakkında inceleme ve araştırma yapılmadan önce ön inceleme aşamasından geçerler. Ön inceleme aşamasında şikâyet başvurusunun belirli kriterleri taşıyıp taşımadığı değerlendirilmektedir. Bu kriterler, Yönetmeliğin 19. maddesine göre şikâyet başvurusu; görev alanı, süre, daha önce yapılmış olan bir başvuru ile sebep, konu ve taraf bakımından aynı olup olmadığı, hakkında daha önceden KDK tarafından verilmiş bir karar olup olmadığı, yargı organlarında başvuru konusu hakkında açılmış bir dava veya verilmiş yargı kararı olup olmadığı, idari başvuru yollarına başvuru yapıp yapılmadığı bakımından incelenir. Ayrıca şikâyet başvurusunun usulüne uygun olarak yapıp yapılmadığı, başvuruda bulunması gerekli kanunen aranan bilgilerin yer alıp almadığı, menfaat ihlali olup olmadığı yönünden de inceleme yapılır (KDKY, md. 19).

Ön inceleme aşamasında, şikâyet başvurusunun belirtilen kriterlere uygun olmaması halinde (idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği kriteri hariç) başvuru hakkında “*incelenemezlik kararı*” verilerek şikâyetçiye tebliği yapılır. Bu tebliğ tarihinden itibaren durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar (KDKY, md. 20/1). Ayrıca incelenemezlik kararında belirtilen eksikliklerin giderilirse başvuru süresi sona ermemişse yeniden KDK'ya başvuru yapılabilir (KDKY, md. 20/4). Eğer şikâyet başvurusu İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılmışsa başvuru hakkında ilgili idareye “*gönderme kararı*” verilerek karar şikâyetçiye tebliğ edilir. KDK'ya yapılan şikâyet başvurusu tarihi, ilgili idareye başvuru tarihi olarak kabul edilir. İlgili idarenin başvuruya ilişkin tavrına göre yeniden KDK'ya şikâyet başvurusunda bulunulabilir (KDKY, md. 20/2).

Ön inceleme şartlarını taşıyan başvuruların esası hakkında inceleme ve araştırma aşamasına geçilir. Bu aşamada KDK, kendisine yapılan başvuru konusu idari işlem, eylem, tutum veya davranışı belirli kriterleri esas alarak incelemektedir. KDK'nın denetim kriterleri şöyledir:

- Hukuka Uygunluk
- Hakkaniyete Uygunluk
- İnsan Haklarına Dayalı Adalet Anlayışına Uygunluk

- İyi Yönetim İlkelerine Uygunluk

Bu kriterlerden “hukuka uygunluk”, “hakkaniyete uygunluk” ve “insan haklarına dayalı adalet anlayışına uygunluk” kriterleri 6328 sayılı Yasa’nın 1. maddesinde açıkça düzenlenmiştir. Ancak “iyi yönetim ilkelerine uygunluk” kriterinden açıkça kavramın ismi ile ifade edilmeden genel bir ifadeyle bahsedilmekle beraber Yönetmeliğin 22/1. maddesinde açıkça düzenlenmiş bulunmaktadır. Yönetmeliğin 6. maddesinde de iyi yönetim ilkeleri düzenlenmektedir. Bu düzenlemeye göre iyi yönetim ilkeleri şöyle belirlenmiştir: Kanunlara uygun davranmak, ayrımcılık yapılmaması ve önlenmesi, ölçülülük, idarenin yetkisini kötüye kullanmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaketli olmak, şeffaf ve hesap verebilir olma, haklı beklentiyi karşılayacak işlem yapılması, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkının ve savunma hakkının korunması, bilgi edinme hakkının sağlanması, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması olarak belirlenmiştir (KDKY, md. 6).

Hakkaniyete uygunluk denetimi, Türkiye’de ilk defa 6328 sayılı Yasa ile Kamu Denetçiliği Kurumu’na verilmiştir. Kurum, şikâyetleri salt hukuka uygunluğu bakımından değil, onun yanı sıra hakkaniyete uygunluk yönünden de incelemeye tabi tutmaktadır. Anayasa’nın 125/1. maddesi idarenin iş ve eylemlerinin yargının denetiminde olduğunu belirtmektedir. Bu düzenleme hukuk devleti olmanın da bir gereği olmanın yanı sıra özellikle temel hak ve hürriyetleri koruma ve güvenceye alma bakımından önemlidir. Ancak 125. maddenin 4. fıkrasında yargı denetimi hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılarak yerindelik denetimi yapılamayacağı ifade edilmektedir. Yargı organları tarafından yapılan hukuka uygunluk denetimi her zaman kişilerde adaletin tecelli ettiği duygusunu uyandırmakta yeterli olmayabilmektedir. KDK tarafından “*hukuk kurallarının somut olay adaletinin gerçekleşmesini sağlayacak şekilde yorumlamak*” şeklinde tanımlanan hakkaniyete uygunluk denetimi ile idarenin denetimi kamusal vicdanın da tatmin edilmesini sağlama yöneliktir (KDK, 2019).

#### **4.2.7. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Kararları, Raporları ve Etkililiği**

Kurumun başvuru tarihinden başlayarak en geç altı ay içinde araştırma ve incelemesini tamamlaması gerekir. Bu sürede araştırma ve incelemenin tamamlanamaması durumunda şikâyetçiye sonuçlandıramamanın gerekçesini, dava açma



süresinin kaldığı yerden işlemeye başladığını bildirilerek araştırma ve inceleme yapmaya devam edilir (KDKY, md. 36). Ancak şikâyetçi tarafından şikâyet konusu davaya konu edilirse KDK, açılan dava neticeleninceye kadar inceleme ve araştırmasını bekletebilir veya başvurunun niteliğine göre inceleme ve araştırmasını sona erdirebilir. Bekletme kararı alırsa davanın sonucuna göre inceleme ve araştırmasını sonuçlandırır (KDKY, md. 29).

KDK, ombudsmanlığın temel özelliklerinden biri olarak hakkında denetim faaliyeti yaptığı kurumların ve kişilerin yerine geçerek karar verme, kararlarını iptal etme ya da kararlarını değiştirme yetkisine sahip değildir.

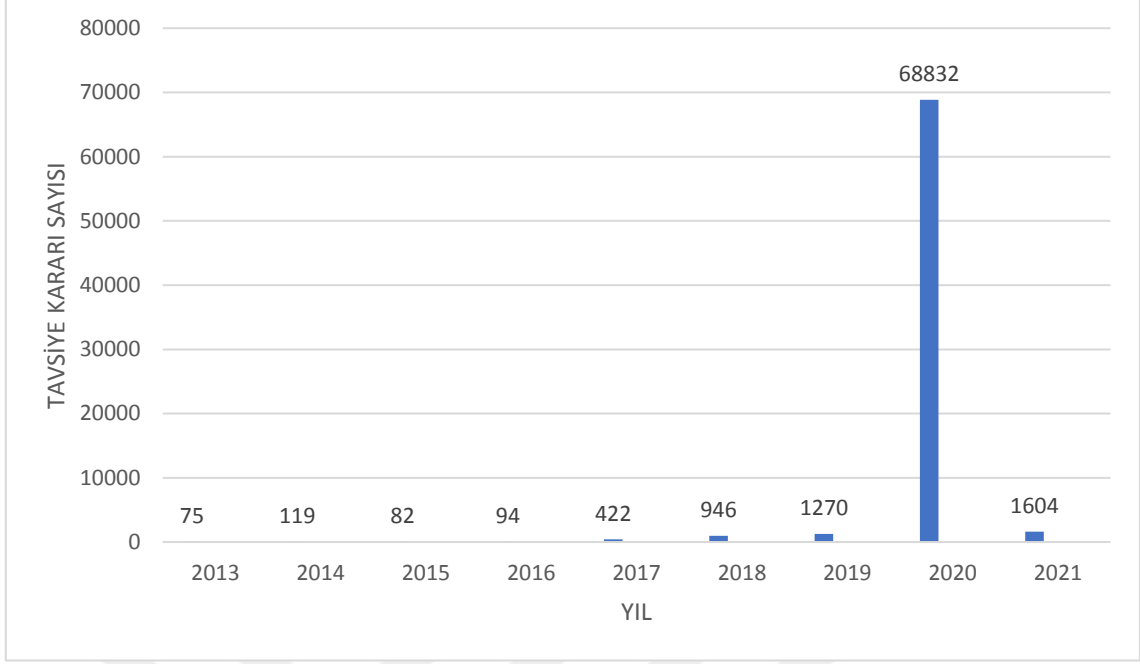
Kurum, yaptığı inceleme ve araştırmalar sonucunda dört türlü karar vermektedir.

Bu kararlar:

- Tavsiye kararı
- Ret kararı
- Dostane çözüm kararı
- Karar verilmesine yer olmadığına dair karar (KDKY, md. 31).

*Tavsiye Kararı*, yapılan inceleme ve araştırmalar neticesinde başvuru konusu şikâyetin haklı olduğu kanaatine ulaşılması durumunda verilmektedir. KDK, tavsiye kararında idare hakkında, idarenin hatalı davrandığını kabul etmesine, zarar varsa tazmin edilmesine, idarenin bir işlem yapmasına veya eylemde bulunmasına, mevzuatta değişiklik yapılmasına, yapılan işlemin geri alınmasına, kaldırılmasına, değiştirilmesine veya düzeltilmesine, uygulamanın düzeltilmesine, uzlaşmaya gidilmesine ve tedbir alınmasına ya da bu tavsiyelerden başka uygun görülen başka bir tavsiye kararına karar verebilir. Tavsiye kararının ilgilisi idari merci, tavsiye kararına göre yaptığı işlemi, aldığı önlemleri veya tavsiye edilen çözümün uygulanmasında sorun buluyorsa gerekçelerini otuz gün içinde kuruma bildirir (KDKY, md. 32). İlgili idari merciin, Kurumun tavsiyesi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlemin yapılmaması veya eylemde bulunulmaması halinde durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar (KDKY, md. 38/2).

KDK, şikâyet başvurusu hakkında yaptığı inceleme ve araştırma neticesinde şikâyetin kısmen yerinde olduğuna kanaat ederse “Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı” verilmektedir (KDK, 2019: 115).

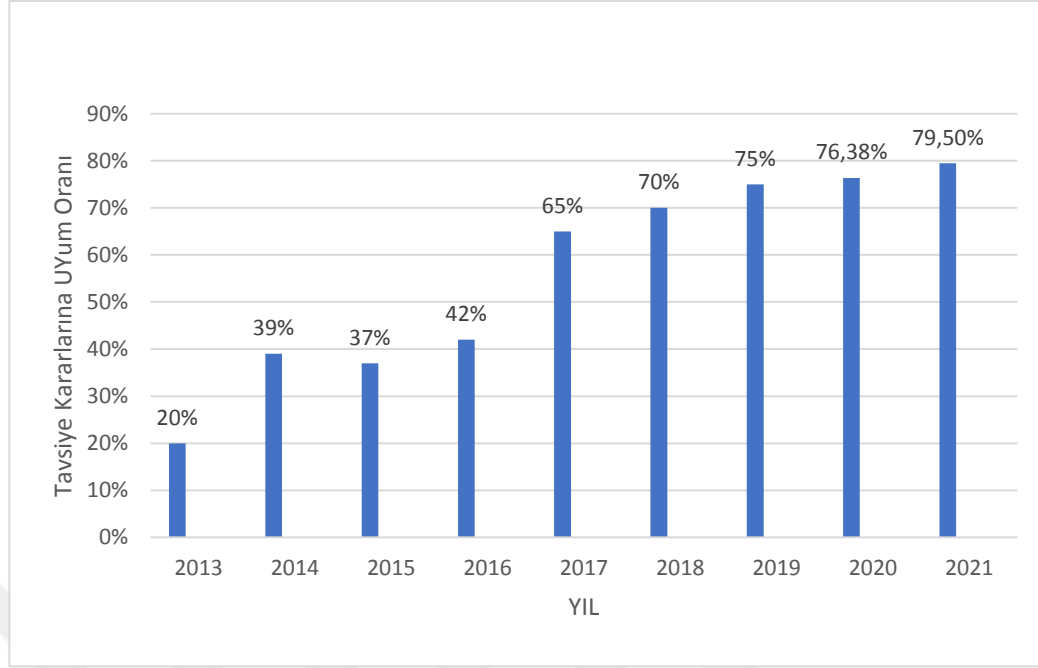


**Kaynak:** Kamu Denetçiliği Kurumu 2021 Yılı Yıllık Raporu (KDK, 2021: 16), Kamu Denetçiliği Kurumu 2021 Yılı Yıllık Raporu (KDK, 2022: 15).

**Şekil 4.3.** Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından 2013-2021 Yılları Arasında Alınan Tavsiye Kararı Sayısı.

Tavsiye kararları sayısı hakkındaki Şekil 4.3'e bakıldığında, KDK tarafından 2013-2017 yıllarını kapsayan beş yıllık dönem boyunca toplamda 792 adet tavsiye kararı vermiş, 2018 yılında verilen tavsiye kararı sayısı 946 olup beş yıllık dönemin toplamını aşmıştır. 2019 yılında sadece bir yılda verilen tavsiye kararı sayısı 1.270'e yükselmiştir. 2020 yılında ise çok ciddi bir artış ile 68.128 tavsiye kararı, 704 kısmen tavsiye kısmen ret kararı olmak üzere toplam 68.832 adet tavsiye kararı verilmiştir. Böylelikle 2019 yılı ile karşılaştırıldığında tavsiye kararlarında %7821,86, kısmen tavsiye kısmen ret kararlarında da %71,71 oranında çok büyük bir artış olmuştur.

KDK'nın tavsiye kararlarına idarelerin uyma zorunluluğu bulunmadığı için Türkiye gibi geleneksel kamu yönetiminin etkin olduğu ülkelerde tavsiye kararlarının etkisini azaltan, kararlara uyum sorunları ortaya çıkabilmektedir. Geleneksel kamu yönetiminde kamu görevlileri yargı kararına dayanmadan işlem yapmak istememekte, tavsiye kararına da yargı kararı gözüyle bakılmadığı için uygulanmak istenmemektedir. Ancak son yıllarda KDK'nın tavsiye kararlarının sayısında ve idarelerin de tavsiye kararlarına uyma oranlarının önemli bir şekilde arttığı görülmektedir (Çılgın & Özkaral, 2020: 150).

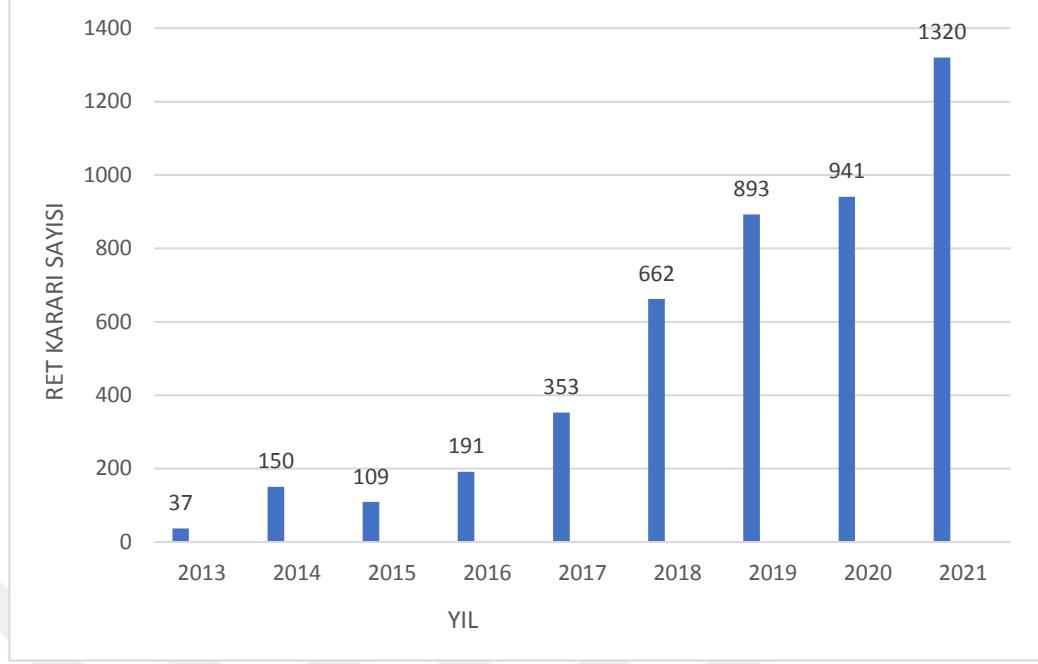


**Kaynak:** Kamu Denetçiliği Kurumu 2021 Yılı Yıllık Raporu (KDK, 2021: 16), Kamu Denetçiliği Kurumu 2021 Yılı Yıllık Raporu (KDK, 2022: 16)

#### Şekil 4.4. Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye Kararlarına Uyum Oranı

KDK'nın tavsiye kararlarına özellikle son beş yılda uyum oranının arttığı yukarıdaki şekilden (Şekil 4.4) görülmektedir. Bu artışta parlamentonun desteği, medyanın desteği, kamuoyunun ve sivil toplum örgütlerinin baskısının artması ve kararlara uygun hareket etmeyen idarelerin ifşa edilmesi gibi yöntemler etkili olmaktadır (KDK, 2021: 16). Ayrıca tavsiye kararlarına uyma oranındaki artışta, idarenin kuruma olan güveninin artması, halkın kurumu, hak ararken başvurabileceği önemli ve etkili bir mekanizma olarak görmeye başlaması ile kurumun halka kendisini anlatmakta başarılı olması gibi unsurlarda etkili olmaktadır (Erhürman, 2019: 37).

*Ret Kararı*, yapılan inceleme ve araştırmalar neticesinde başvuru konusu şikâyetin haklı olmadığına kanaat edilmişse verilmektedir. Ret kararı ile KDK'ya başvuru nedeniyle durmuş olan dava açma süresi de kararın ilgiliye tebliğ tarihinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlamaktadır (KDKY, md. 38/1).

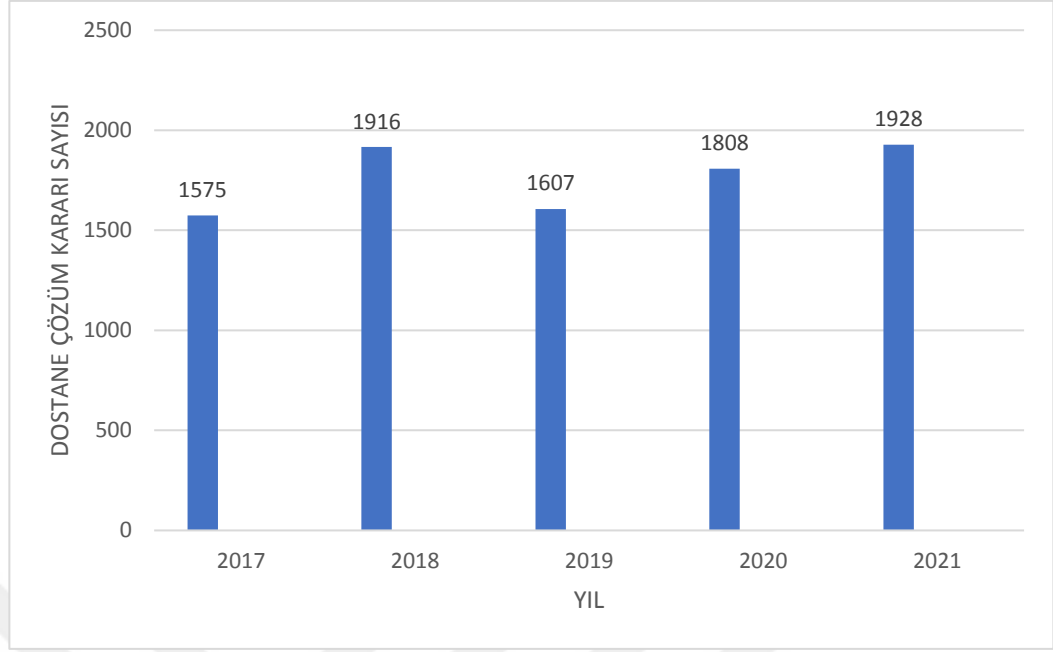


**Kaynak:** Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 2016, 2018, 2020 ve 2021 Yıllık Raporlarından faydalanılarak araştırmacı tarafından düzenlenmiştir (KDK, 2017: 93, KDK; 2019: 62, KDK, 2021: 79, KDK, 2022: 68).

**Şekil 4.5.** Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından 2013-2021 Yılları Arasında Alınan Ret Kararı Sayısı.

Şekil 4.5'e göre, KDK'nın aldığı ret kararı sayısının, Kuruma yapılan başvuru sayısındaki artışa (Şekil 4.2) paralel olarak arttığı gözlenmektedir.

*Dostane çözüm kararı*, Yönetmeliğinin 33. maddesine 02/03/2017 tarihli ve 29995 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile eklenerek yürürlüğe girmiştir (KDK, 2018: 134). Dostane çözüm kararı, ilgili idare tarafından şikâyet konusu talebin yerine getirilmesi halinde ya da taraflarca şikâyetin çözümlendiğinin Kuruma bildirilmesi halinde verilmektedir (KDKY, md. 33/A). Şikâyet konusunun, şikâyet edilen idari merci tarafından yerine getirilmesi halinde dostane çözüm kararı verilip incelemeye ve araştırmaya son verilir (KDKY, md. 27/2).



**Kaynak:** Kamu Denetçiliği Kurumu 2021 Yılı Yıllık Raporu (KDK, 2021: 96), Kamu Denetçiliği Kurumu 2021 Yılı Yıllık Raporu (KDK, 2022: 68).

**Şekil 4.6.** Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından 2017-2021 Yılları Arasında Verilen Dostane Çözüm Karar Sayısı.

KDK, başvuru konusu şikâyetin öncelikle ilgili idare ile şikâyetçi arasında çözüme kavuşturulması hedefleyerek idareden bilgi ve belge isteme yazılarında kamu kuruluşunu dostane çözüme davet etmektedir. Tarafların anlaşması halinde dostane çözüm kararı vermektedir (Çılgın & Özkaral, 2020: 146).

*Karar verilmesine yer olmadığına dair karar*, Yönetmeliğinin 34. maddesinde düzenlenen hallerin gerçekleşmesi halinde verilen bir karardır. Buna göre karar verilmesine yer olmadığına dair karar; başvurudan vazgeçme, şikâyetçinin ölmesi, tüzel kişiliğin son bulması, inceleme ve araştırma sürerken şikâyet konusu ile ilgili dava açılması halinde verilir (KDKY, md. 34).

KDK tarafından verilen kararlar ilgili mercie ve şikâyetçiye tebliğ edilmektedir. Eğer tavsiye kararı kamu hizmeti yürütme niteliği olan bir özel hukuk tüzel kişisi hakkında verilmişse, onun denetiminden ve gözetiminden sorumlu olan bakanlığa veya kamu kurum ve kuruluşlarına da gönderilebilmektedir (KDKY, md. 37).

KDK, her yılsonunda yürüttüğü faaliyetlerini ve tavsiyelerini muhteva eden bir raporu TBMM Karma Komisyonuna sunar. Komisyon da raporu özetleyerek TBMM Başkanlığına gönderir. Komisyon tarafından hazırlanan bu rapor Genel Kurul'da

ivedilikle görüŖülür. KDK'nın yıllık raporu Resmî Gazete'de yayımlanarak kamuoyu ile paylaşılmıŖ olur. KDK, sadece rapor ile kamuoyunu bilgilendirmek zorunda değildir, açıklanmasında yarar gördüğü hususları her zaman kamuoyuna açıklayabilir (KDKK, md. 22). KDK, gerekli gördüğü önemli konularda özel raporlar da hazırlayabilme yetkisine sahiptir (KDKY, md. 48/3).

KDK'nın hazırladığı raporları TBMM'ye sunması ve kamuoyuna açıklaması, Kurum'un tavsiye niteliğindeki kararlarına güç kazandırarak idare nezdinde kararlara uyulması gerektiği algısını oluŖurmaktadır (AktaŖ, 2011: 366).



## BEŞİNCİ BÖLÜM

### KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YARGI ORGANLARININ İŞLEMLERİ YÖNÜNDE GÖREV ALANI

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda "Kurumun görevi" başlığı ile düzenlenmiş 5. maddesinde "yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar" kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır. Bu bölümde KDK'nın görev alanı dışında bırakılan yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar düzenlemesinden yola çıkılıp öncelikle yargı işlemi kavramı üzerinde durularak KDK'nın görev alanına giren ve girmeyen yargı işlemleri incelenmektedir.

#### 5.1. Yargı İşlemi Kavramı

Yargı erki, yasama ve yürütme erki gibi bir devletin üç temel erkenden biridir. 1982 Anayasası'nın 9. maddesi, yargı yetkisinin bağımsız mahkemelerce kullanılacağını düzenler. Yargısal faaliyetin tanımı yapılırken kullanılan iki kriter bulunmaktadır: Organik (Şekli, Biçimsel) Kriter ve Maddi Kriter. Organik kriterde faaliyette bulunan makam kıstas alınmakta olup buna göre mahkemelerin her türlü faaliyetleri yargısal olarak kabul edilir. Maddi kriterde ise maddi hukuk kurallarının mahkemelerce belli bir olaya uygulaması kıstas alınmaktadır (Kuru vd., 2012: 56).

Organik kriter mahkemeleri esas alarak yargı işlevini tanımlamaktadır. Mahkemelerin yaptığı her faaliyetin yargısal nitelikte olduğunu kabul eder ancak mahkemelerin tüm işlemleri yargısal nitelikte değildir. Örneğin mahkeme kalem işlerinin yürütülmesi, personelin idaresi gibi idari nitelikteki faaliyetlerinin de olduğu görülmektedir. Organik kriterin tek başına kıstas alınması yargı işlevini tüm unsurlarını içerecek şekilde tanımlamakta yetersiz kaldığından maddi kriter geliştirilmiştir (Tanrıver, 2016: 75). Maddi kriter gereği yargı işlevi, mahkemeler tarafından, hukuki uyuşmazlıkların ve hukuka aykırılık iddialarının yargısal usullere uyularak objektif hukuk kurallarının uygulanması suretiyle kesin olarak çözüme kavuşturularak karara bağlanması faaliyetidir (Günday, 2004: 11).

Gözler (2009: 268), yargı işlemini tanımlarken iki kriteri birlikte kullanarak "yargı organlarından çıkan ve hukuki uyuşmazlıkları karara bağlayan bir işlem" olarak tanımlamaktadır. Bu tanım ile, yargı işleminin hem yargı organından çıkan (organik

kriter) hem de bir hukuki uyumsuzluğu çözen bir işlem olması (maddi kriter) gerektiğini belirterek bu kriterleri taşımayan veya sadece birini taşıyan işlemlerin yargı işlemi olamayacağını ifade etmektedir. Anayasa Mahkemesi de 2011/21 Esas 2013/36 Karar sayılı kararında yargısal faaliyeti, hukuki uyumsuzluğu her yönüyle esastan çözümlyerek bir karara bağlama ve bu kararın kesin hüküm niteliğinde olması şeklinde ifade etmektedir (Anayasa Mahkemesi, E. 2011/21, K. 2013/36 sayılı kararı).

Tanrıver (2016), maddi kritere göre yargı işlemi konusunda yapılan tanımlamaların medeni yargılama bağlamında değerlendirildiğinde sadece çekişmeli yargı işlerini kapsadığını çekişmesiz yargı işlerini ise kapsam dışında bıraktığını ifade ederek çekişmesiz yargı işlemi de kapsayacak şekilde bir tanım yapmaktadır. Buna tanıma göre yargı işlemi *bağımsız ve tarafsız yargı organlarınınca objektif hukuk kurallarının yargısal usule uygun olarak somut bir vakaya veya ilişkiye uygulanmasıdır*.

Benzer şekilde Odyakmaz (2016: 96) da yargı işlevini *“bağımsız ve tarafsız mahkemelerce objektif hukukun ve maddî hukuk kurallarının ve yargılama usullerinin somut olay veya ilişkiye uygulanması”* olarak tanımlayarak bu tanımın KDKK’da belirtilen “yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararları” kapsadığını da ifade etmektedir.

## **5.2. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Görev Alanına Giren Yargı Yetkisinin Kullanılmasıyla İlgili Konular**

Bu başlıkta KDK’nın görev alanına girmesi gereken yargı yetkisinin kullanılmasyla ilgili bazı yargı işlemleri ele alınmıştır.

### **5.2.1. Yargı Organlarının İdari İşlemleri**

Yargı organları her zaman yargı işlemi niteliğindeki işlemler yapmaz. Bir hukuki uyumsuzluğu ve hukuka aykırılık iddiasını çözmeyen işlemler de yapabilmektedir ki bu işlemlere “yargı organlarının idari işlemleri” denilmektedir (Gözler, 2009: 269). Bu işlemler idari işlem olmaları nedeniyle KDK’nın görev alanı içine girmektedir ve denetlenebilmesi gerekmektedir.

Yargı organlarının idari işlemleri, yargı işlemi niteliği taşımayan ve yargı işlevinin daha basit ve verimli ifa edilmesine ilişkin, yargı organlarının ortak ihtiyaçlarını gidermeye yönelik olan ve yargı organına dâhil bulunan kamusal makamlarca tek taraflı irade beyanı ile ortaya çıkan kamu hukuku işlemleridir. Mesela, Adalet Komisyonu’nun,



komisyon başkanı tarafından toplantıya çağırılması, bir yargıcın mahkeme kaleminde görevli memurlar arasında yaptığı görevlendirmeler, yargıcın kalem müdür ve diğer kalem memurları hakkında sicil notu vermesi, mahkeme binasının ısıtılmasını sağlamak üzere yakıt alınması için ihaleye çıkılmasına karar alınması gibi işlemler yargı organının idari işlemi niteliğindedir (Yıldırım & Çınarlı, 2019: 69). Danıştay, yargı organlarının, idare işlevine ilişkin işlemleri olabileceğini belirterek yargı fonksiyonuna girmeyen işlemlerin sadece yargıçların oluşturduğu organlarca, mahkemelerce veya sadece yargıçlar tarafından yapılmasının bu işlemi yargı işlemi yapmayacağını, yargı organlarının sırf mahkeme olmaları nedeniyle ve mahkeme sıfatıyla yaptığı işlemlerden ayrılabilen faaliyet ve işlemlerinin idari faaliyet ve idare işlem niteliğinde olduğunu ve idari yargının denetimine tabi olduğunu ifade etmektedir (Danıştay 5. Dairesi, E. 95/4416, K. 96/1911 sayılı kararı).

Anayasanın 140. ve 144. maddelerine göre yargı organlarının idarî işlemleri Adalet Bakanlığı'nın denetimine tabidir. Ancak bakanlık denetimi yargı organlarının idarî işlemlerinin KDK tarafından denetimine engel niteliğinde olmayıp idarî işlemin veya eylemin sadece hukuka uygunluk yönünden değil başka yönlerden de (hakkaniyete uygunluk, yerindelik, iyi yönetim) denetlenebilmesine imkân sağlamaktadır (Deniz, 2014: 137).

Canbaz Akbalık'ın (2014:8-9), yargıç ve savcılarının idarî nitelikteki işlemlerine verdiği örnekler şunlardır: “Cumhuriyet savcısı tarafından suç eşyası yönetmeliği gereğince yaptığı suç eşyasının saklanması, iadesi ve zoralımına yönelik işlemleri, savcılığın kalem hizmetleri ve mahkemelerin ile icra ve iflâs dairelerinin kasalarının ve parasal işlemlerinin denetlenmesine ilişkin işlemler, sabıka kaydı verilmesi, bir adli olayda yabancı ülkenin vatandaşının ölümü ile ilgili olarak ülke konsoloslughuna durumun bildirilmesi ilişkin görevleri, davanın naklinin gereğine ilişkin yetki ve kararları, dava dosyalarının zayi halinde hâkim ve savcılar tarafından yapılması gereken işlemler, dava tarihi ile temyiz ve karar düzeltme sürelerine benzer kanuni sürelerin tespit edilmesi bakımından ikircikliğe ve kötü kullanıma neden olacak hallerin doğmaması için hâkim tarafından ilgili dilekçenin her örneğine havale yazısı ile havale tarihinin bizzat yazılması ve altının imzalanarak mahkeme kalemine gönderilmesi, yargılama harçlarının alınarak dilekçenin esas veya temyiz defterine kaydedilmesi, kayıt tarihinin dilekçe üzerinde ayrıca belirtilmesi, tebliğ işlemleri gibi müteakip kalem işlemlerinin de zamanında, usul

ve kanun hükümlerine uygun olarak yapılmasının sağlanması, kesinleşen bir karar ve ilâm harcının belirli süre içinde harç ve tahsil müzekkeresi düzenleyerek tahsili için mâliyeye göndermesi ya da kalemin bu husustaki görevini yerine getirip getirmediği noktasındaki denetimi, hâkimin boşanmaya ilişkin kesinleşmiş ilâmdan sonra nüfus müdürlüğüne bildirimde bulunması, arşiv hizmetlerine ilişkin görevleri”.

Yargı organlarının idari işlemleri niteliğinde olup KDK tarafından incelenebilecek bazı işlemler şunlardır:

- Yargı organlarının idari personeline ilişkin işlemler
- Bazı yargıçların disiplin işlemleri
- Yargı organlarının iç düzenine ilişkin işlemler
- Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun kararları
- Kamu görevlileri hakkında verilen soruşturma izin kararları
- Avukatlar hakkında adalet bakanlığınca verilen soruşturma izin kararları
- Sayıştay kararları
- İcra mahkemelerinin idari kararları

#### **5.2.1.1. Yargı Organlarının İdari Personeline İlişkin İşlemler**

Yargı organlarındaki idari personel (mahkeme kalemi) ile ilgili işlemler idari niteliktedir. Bu personel, tek yargıçlı mahkemelerde yargıcın, kurul halinde çalışan mahkemelerde mahkeme başkanının ve yüksek mahkemelerde daire başkanının idaresinde ve denetiminde görev yaparlar. Örneğin, Yargıtay Kanunu'nun “Daire Başkanlarının Görevi” başlıklı 24/3-4. maddesinde büro görevlilerini denetleme yetkisi ve disiplin cezası verme yetkisine daire başkanları sahip olup bu işlemler yargısal işlem olmayıp idari işlem niteliğindedir (Gözler, 2019: 629). Bu işlemler idari işlem olduğundan KDK'nın görev alanına girmektedir.

Mahkeme kaleminin bazı işlemleri de idari işlem niteliğindedir. Örneğin, mahkeme kararının bir örneğini talep eden vatandaşın, bu talebinin kalem tarafından veya mahkeme yargıcı tarafından reddedilmesi işlemi de bir idari işlem (Gözler, 2019: 629) olup KDK'nın görev alanına dâhildir.

### 5.2.1.2. Bazı Yargıçların Disiplin İşlemleri

Bazı yargıçlar hakkında yapılan disiplin işlemleri idarî işlemlerdir. Örneğin; Danıştay Kanunu'nun 20. maddesine göre yargıçların oluşturduğu Yüksek Disiplin Kurulu'nun, Danıştay Kanunu'nun 67. maddesi gereğince Danıştay Başkanı, Başsavcısı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyelerinin yüksek hâkimliğin gerektirdiği ağırbaşlılık ve şerefi ile uygun olmayan veya hizmetinin gecikmesine neden olacak yol açan hal ve hareketlerinin görülmesi veya öğrenilmesi halinde aldıkları uyarma cezası, istifa etmeye ya da emekliliğini istemeye davet işlemleri idarî işlem niteliğinde (Gözler, 2019: 630) olup KDK'nın görev alanına girmektedir.

Ayrıca Danıştay İdarî Dava Daireleri Genel Kurulu 2008/860 Esas, 2009/2836 Karar sayılı kararında; *“hâkim ve savcılar hakkındaki soruşturma izni verilmemesine ilişkin işlemler ve şikâyet dilekçesinin işleme konulmamasına ilişkin işlemlerin hukukî sonuç doğuran, kesin ve yürütülmesi gerekli, idarî davaya konu edilebilecek bir idarî işlem olduğu” ifade edilmiştir.* Bu karara göre bu işlemlerde KDK'nın denetimine dâhil olabilecektir

Benzer şekilde Yargıtay Kanunu'nun 19. maddesi gereğince; yargıçlardan oluşan Yüksek Disiplin Kurulu'nun, Yargıtay üyeleri hakkında uyarma ve görevden çekilmeye davet işlemleri de idari işlem niteliğinde olup KDK'nın görev alanına girmektedir.

### 5.2.1.3. Yargı Organlarının İç Düzenine İlişkin İşlemler

Yargı organlarında yer alan bazı makam veya kişilerin yargı organının içyapısıyla, çalışma düzeniyle ve görev paylaşımıyla ilgili yaptığı işlemler yargısal işlem olmayıp idari işlemdir. Örneğin, Yargıtay Kanunu'nun 18. maddesine göre; Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu, dairelerin iş durumuna ve ihtiyaçlarına göre yeni Yargıtay üyelerinin yerlerini belirleme, zorunlu durumlarda daire başkanının ve üyelerinin dairelerinde değişiklik yapmak, Yargıtay tetkik hâkimlerinin görevlendirilecekleri daire, kurulu belirlemek ve işbölümünü yapmak ve gerekli hallerde yer değişikliği yapmak yönünde kararlar alabilmektedir. Bu işlemler bir yargıçlar kurulu kararı olsa bile bir idari işlem özelliği göstermekte olup KDK'nın görev alanına dâhildir (Gözler, 2009: 269-270).

Danıştay 12. Dairesi 1978/7347 Esas, 1979/893 Karar sayılı kararında Yargıtay Birinci Başkanlığı ile Yargıtay Başkanlar Kurulu tarafında yapılan işlemlerin çoğunun idari işlem niteliğinde olduğu, her ne kadar bu kurulların yargı işlevi de olsa bu durumun

görülen hizmetin idarî niteliğini değiştirmeyeceği ifade edilmektedir. Ayrıca Yargıtay Birinci Başkanlığı ile Yargıtay Başkanlar Kurulunca yapılan temsil işleri, çalışma düzeni ile ilgili aldığı kararlar, yönetim kararlarının ifası, Yargıtay memurlarının denetimi gibi görevlerinin de idari nitelikte olduğu belirtilmektedir

Ayrıca yargı organlarının başkan seçme işlemleri idarî işlem niteliği taşımasından dolayı KDK'nın inceleme alanına girmektedir. Yüksek mahkemelerin çalışma biçimleri ve mahkeme üyeleri arasındaki iş bölümünü düzenlemek amacıyla çıkardıkları içtüzük, yönetmelik gibi düzenleyici idari işlemlerde idari işlem niteliği taşımaktadır ve KDK'nın görev alanına girmektedir (Erkut, 1989: 162).

### **5.2.2. Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun Kararları**

Türkiye'de ilk olarak 1961 Anayasası ile yargı bağımsızlığı ve teminatını güvence altına almak üzere “Yüksek Hâkimler Kurulu” ve 1971 yılındaki değişiklik ile de “Yüksek Savcılar Kurulu” kurulmuştur. 1982 Anayasası ise iki ayrı kurulu birleştirmiş ve “Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu” ismiyle faaliyetlerine devam etmiştir. 16 Nisan 2017 tarihinde halkoyuna sunularak yasalaşan 6771 sayılı yasa ile yapılan anayasa değişikliği ile Kurul'un adından yüksek kelimesi çıkarılarak “Hâkimler ve Savcılar Kurulu” (HSK) olarak değiştirilmiştir.

Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun kararları idari nitelikte kararlardır. Bu kararlar istişare niteliği taşıyama, hiçbir bir makamın ve merciin onayına tabi olmadan hukuksal sonuçlar meydana getirme ve uygulanması gereken işlemler olma gibi idari kararların özelliklerini taşımaktadırlar. Bu sebeple HSK kararları yargısal nitelik taşımamaktadır. HSK, yargının yönetimini ve denetimini sağlamak üzere anayasa ile yetkilendirilmiş bir kurumdur. Bu bağlamda HSK idari bir kurul niteliği taşımakta olup kararlarının da idari karar olduğu kabul edilir (Yanık, 2010: 171).

Hâkimler ve Savcılar Kurulu, 1982 Anayasası'nın 159. maddesince adli ve idarî yargıç ve savcıların mesleğe kabul edilmelerini, atanmalarını ve nakillerini, geçici yetkilendirilmelerini yapmakla görevlidir Ayrıca görevlerinde yükselmeleri, birinci sınıfa ayrılmaları, kadro dağıtımları, mesleklerini sürdürmesi uygun bulunmayanlar hakkındaki kararlarını vermek, disiplin cezalarını vermek ve görevden uzaklaştırma işlemlerini yapmakla görevlidir. Ayrıca mahkemelerin kaldırılmasına ya da yargı çevresinin değiştirilmesine yönelik konularda Adalet Bakanlığının teklifini karara bağlama yetkisi bulunmakta olup Anayasa ve kanunlarda gösterilen görevleri de ifa eder. Hâkim ve

savcılarının görevlerini yaparken kanuna ve diğer mevzuat hükümlerine (hâkimler bakımından idarî genelgelere) uyup uymadıklarını denetler. Görevleri sebebiyle veya görevlerini yaparken bir suç işleyip işlemedikleri, hal ve eylemleriyle taşıdıkları sığata ve görevlere uyup uymadıkları konusunda araştırmalar ve gerekiyorsa incelemeler ve soruşturma işlemlerini yapmakla görevlidir.

HSK'nın kararlarına karşı yargı organlarına başvurulamaz. Bu kuralın tek istisnasını meslekten çıkarma cezası oluşturmaktadır. 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği öncesinde Kurul'un tüm kararları yargı denetimine kapalıyken sadece meslekten çıkarma cezası kararı bakımından yargıya başvurmak anayasa değişikliği ile mümkün hale gelmiş olup diğer kararları hala yargı denetiminden muaf tutulmaktadır.

Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun bütün işlemleri idari işlemdir. 1961 Anayasasında "Yüksek Hâkimler Kurulu" adını taşıyan Kurul'un kararları Danıştay'ın hukuki denetimine tabi bulunmaktaydı. Ayrıca bu konu özellikle Anayasa Mahkemesi'nin 27.01.1977 tarihli 1976/43 Esas ve 1977/4 Karar sayılı kararı ile açıkça belirtilmiştir. Bu kararda Anayasa Mahkemesi, Yüksek Hâkimler Kurulunu idari organ olarak nitelendirerek kararlarını da idari karar şeklinde görmüştür. Hatta Anayasa Mahkemesi, Adalet Bakanının kurulun toplantılarına katılması ve gerekli gördüğü hallerde kurula başkanlık etmek yetkisinin verilmesi ile kurulun ve aldığı kararların idarî niteliğini daha da belirginleştirdiğini ifade etmiştir. Yüksek Mahkeme, bir yürütme görevlisi olan bakanın bir mahkemeye başkan olmasının mümkün olamayacağından yola çıkarak Yüksek Hâkimler Kurulunu yargısal bir kurul, kararlarının da yargısal bir karar sayılamayacağını belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi tarafından Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun işlemlerinin idari nitelikte olduğu tespiti yapılmıştır. Yüksek mahkemenin kararı ışığında, HSK'nın yargı yolu kapalı olan kararlarına karşı da KDK'ya başvuru yapılabilmesini mümkün görmek gerekir.

Odyakmaz (2016: 102), bu başvuru hakkının tanınmasının, Kurul kararlarının yargı denetimine tabi olması anlamına gelmeyeceğini aksine bu yolla aleyhine yargı organlarına gidilemeyecek kararlar için KDK'nın denetimi veya Kuruma başvuruda bulunma yolunun açık olmasının diğer kararlara göre çok daha vazgeçilmez ve önemli olduğunu ifade ederek Kurumun vereceği tavsiye kararının da aslında bir tür "uyarı kararı" olacağını belirtmektedir .

### 5.2.3. Kamu Görevlileri Hakkında Verilen Soruşturma İzin Kararları

Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkındaki ceza kovuşturmalarının başlatılabilmesi, 1982 Anayasası'nın 129. maddesi gereğince idari merciin iznine tabi kılınmıştır. Buna göre memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ceza yargılaması yapılabilmesi ayırık durumlar dışında kanunda gösterilen idari makamların iznine bağlıdır. Ayrıca Devlet Memurları Kanunu da 24. maddesiyle devlet memurlarının görevleriyle alakalı veya görev esnasında işledikleri suçlar nedeniyle soruşturulmaları ve kovuşturulmaları ayrı bir usule tabi kılmıştır.

Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında görevleriyle ilgili işledikleri suçlar sebebiyle yargılamanın usulü 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ile düzenlenmektedir. Bu Kanunun 4/1. maddesine göre, Cumhuriyet Başsavcılarının bir memur hakkında görevi nedeniyle bir suç işlediği iddiasıyla soruşturma yapmadan önce soruşturma izni almalıdırlar (Avcı, 2007: 280). Soruşturma izni vermeye yetkiler merciler Kanununun 3. maddesine göre memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ilçede kaymakam, ilde vali, TBMM'de görevli olan memur ve diğer kamu görevlileri hakkında TBMM Genel Sekreteri soruşturma açılmasına izin vermeye yetkilidir. İzin vermeye yetkili merci Kanunun 5. maddesi gereğince ön inceleme yapar. Ön inceleme sonunda hazırlanan rapora göre "soruşturma izni verilmesine" veya "soruşturma izni verilmemesine" karar verir.

Bu kararların yargısal karar veya idari karar niteliğinde olup olmadığı konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Hatta Danıştay'ın bu iki görüşü destekleyen farklı kararları da bulunmaktadır. Soruşturmaya izin verilmesi kararının yargısal karar olduğu yönündeki görüşe göre; idarî makamlarca, soruşturma açılması veya açılmaması yönünde alınan kararlar her ne kadar bir idarî makamdan tarafından yapılsa da bir ceza soruşturmasıyla ilgili olduklarından idarî karar değil, yargısal karardır (Gözler, 2019: 642-643). Danıştay bir kararında kamu görevlileri hakkında idarî makamlar tarafından verilen kararların, kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliği taşıması sebebiyle idarî davaya konu olamayacaklarını belirtmiştir. Danıştay 8. Dairesi, 1997/5382 Esas, 1998/333 Karar sayılı kararında; yasal düzenlemelere göre, memurların görevlerini ihmal veya kötüye kullandıkları iddiası ile haklarında soruşturmaya izin verip vermemenin idare âmirlerinin takdir yetkisinde olduğu, yargı kararı ile idare âmirlerini soruşturma açtırmaya zorlamanın mümkün olmadığını, soruşturma açılmasına karar veren idare âmirinin bu

yetkisinin de yargı kararı ile kaldırılamayacağı ifade edilerek yargısal denetiminin de mümkün olmadığı ve bu nedenle idarî dava açılmasını sağlayacak kesin ve yürütülmesi gerekli bir idarî işlem bulunmadığını belirtmiştir.

Soruşturma izin kararlarının idari işlem niteliğinde olduğu görüşüne göre ise, soruşturma izniyle ilgili kararlar tek yanlılık ve icrailik özelliklerine sahiptirler ve aynı zamanda hukuka uygunluk karinesinden yararlanırlar. Bu kararlara, yasal süre içinde itiraz edilmediğinde hukuksal kesinlik kazanırlar. Bu kararlara itiraz bir nevi iptal davası açılması anlamında olup mahkeme kararına göre hukuksal kesinlik kazanabilirler ya da bozulabilirler. Bu sebeplerle, soruşturma izni verilirken verilmemesine ilişkin kararlar idari kararların karakteristik özelliklerine sahiptirler. Bu kararlar idari yönden verildikleri anda kesindir ama hukuksal kesinlik (itiraz edilmeksizin ya da yargı yerlerince onanarak) kazanmadıkça, icra edilemezler (Akyıldız, 2001; Deniz, 2014:148; Yıldırım, 2013:272).

Danıştay'ın bu görüşü destekleyen kararları da bulunmaktadır. Örneğin Danıştay 8. Dairesi 2005/1425 Esas, 2005/5059 Karar sayılı kararında soruşturma izni verilmemesine dair kararların idarenin takdir yetkisine dayalı bir işlem olduğu ve bu karar ile suçun kovuşturulmasının yolunun kapatıldığı, tek taraflı, kamu gücüne dayanan ve suçtan zarar gören açısından hukuki sonuç doğuran, kesin ve yürütülmesi zorunlu olan bir işlem olarak *yargısal denetimi mümkün olan bir idari işlem niteliği taşıdığı ifade edilmiştir.*

KDK'nın görev alanı açısından değerlendirildiğinde, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ceza kovuşturması açılabilmesi için soruşturma izniyle ilgili kararların tek yanlı ve icrai kararlar olmaları ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaları gibi özellikleri göz önünde alındığında bir idari işlem olması nedeniyle KDK'nın görev alanına girmektedir.

#### **5.2.4. Avukatlar Hakkında Adalet Bakanlığınca Verilen Soruşturma İzin Kararları**

Memurlar ve diğer kamu görevlilerine benzer şekilde avukatların da 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 58. maddesine göre avukatlık mesleği veya Türkiye Barolar Birliği'ndeki ya da baro organlarında yaptığı görevleri sebebiyle doğan veya görevi esnasında işledikleri suçlar sebebiyle soruşturma açılabilmesi Adalet Bakanlığının vereceği izne bağlı kılınmıştır. Bu maddeye göre soruşturma, suçun işlendiği yer Cumhuriyet savcısı tarafından yapılacaktır. Bu düzenleme ile görevi kötüye kullanma, görevi ihmal ve güveni kötüye kullanma gibi suçlar ile görev sırasında işlenebilecek

hakaret, tehdit, yaralama gibi suçlarla ilgili soruşturma yapılabilmesi soruşturma iznine bağlanmıştır (Odyakmaz vd., 2016: 103).

Adalet Bakanlığının izin sürecindeki kararlarının yargısal nitelikte mi veya idari nitelikte mi olduğu yönünde Danıştay'ın iki farklı bakış açısını yansıtan kararları olduğu görülmektedir. Danıştay 8. Dairesi 1993/1701 Esas ve 1994/225 Karar sayılı kararında; 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 58. maddesi gereğince avukatlar hakkında görevlerinden dolayı ve görevleri esnasında işledikleri suçlar nedeniyle yapılacak kovuşturmanın Adalet Bakanlığı'nın soruşturma izni vermesine bağlı kılındığı, Adalet Bakanlığı tarafından verilen kovuşturma yapılması veya yapılmaması yolundaki işlemlerin, idarenin takdir hakkını kullandığı, kesin ve yürütülmesi zorunlu idari işlem niteliğinde olup yargı denetimine tabi olduğu belirtilmiştir.

Danıştay 8. Dairesi 1996/1992 Esas, 1998/3436 Karar sayılı kararında ise Adalet Bakanlığı'nın bir avukat hakkında verdiği kovuşturma yapılmasına izin verilmesi kararının iptali talebiyle açılan davada, Adalet Bakanlığı'nın işleminin, Avukatlık Kanununun 59. maddesi gereğince soruşturma dosyasının gönderildiği ağır ceza mahkemesi cumhuriyet savcılığınca karara bağlanması gerekli bir işlem olduğu ve ceza soruşturmasına ilişkin olması sebebiyle idari işlem niteliğini taşımadığından, iptal davasına konu oluşturamayacağı şeklinde karar vererek soruşturma izin kararlarının yargısal nitelikte olduğunu ifade etmiştir.

KDK'nın görev alanı açısından ele alındığında, Adalet Bakanı tarafından verilen soruşturma izni kararları, kamu hukuku kurallarına göre tek taraflı olarak verilmiş, icrai nitelikte, hukuka uygunluk karinesinden faydalanan birer idarî işlem olarak kabul edilmelidir. Soruşturmaya izin verme ya da izin vermeme yönünde idarenin takdir yetkisinin olması, bu kararların idarî yargı denetimine tabi olacağı ve KDK'nın da görev alanı içinde olacağını söylemek mümkündür (Deniz, 2014: 153).

### **5.2.5. Sayıştay Kararları**

Sayıştay, Anayasa'nın 160. maddesine göre, Meclis adına kamu idarelerinin faaliyetlerini, işlemlerini ve kararlarını mali yönden denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevli bir organdır. Anayasada "yargı" başlığı altında düzenlenmiş olan Sayıştay'ın yüksek yargı organları arasında sayılmadığı görülmektedir. Bu durum, Sayıştay'ın mahkeme statüsünde olup olmadığı yönünden tartışmalara yol açmıştır.



Sayıştay'ın denetim fonksiyonu yanında yargı fonksiyonu da bulunmaktadır. Anayasa'nın Sayıştay'a verdiği "*sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlama görevi*" yargısal bir görevdir. Hukuka aykırılık iddiaları hakkında kesin nitelikte karar verme ve çözme, diğer bir deyişle kesin hükme bağlama özelliği, yargı fonksiyonunun en ayırt edici özelliği olması nedeniyle Sayıştay, denetim organı sıfatı olmak yanında bir yargı organı olarak da görülmektedir. Bunun yanında Anayasası'nın 164. maddesinin son fıkrasında Türkiye Büyük Millet Meclisine, kesin hesap kanunu tasarısının ve genel uygunluk bildiriminin verilmiş olmasının ilgili yıla ait Sayıştay tarafından neticelendirilememiş denetim ve hesap yargılamasını önlemeyeceği ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmeyeceğine yönelik düzenleme ile Sayıştay'ın hesap yargılaması yaptığı açıkça belirtilmiştir (Geçgel, 2014: 33).

Anayasa Mahkemesi de 27.12.2012 tarihli ve 2012/102 Esas, 2012/207 Karar sayılı kararı ve 28.02.2013 tarihli ve 2011/21 Esas, 2013/36 Karar sayılı kararı ile Sayıştay'ın sorumlular hakkındaki hesaplarını ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevinin yargı faaliyeti olduğunu belirterek Sayıştay'ı bir yargı organı olarak görmüştür.

Odyakmaz (2016:111), Sayıştay'ın bir yargı organı sıfatı taşımasının yanında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda düzenlenmiş yargısal nitelik taşımayan birçok idari işlemleri olduğunu ve bu idari işlemlerin KDK'nın görev alanına girebileceğini ifade etmektedir

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre Sayıştay'ın KDK'nın görev alanına girebilecek idari işlemleri; Sayıştay Başkanının seçimi (md. 13), daire başkanlarının seçimi (md.14), Sayıştay üyelerinin seçimi (md. 15 ve 16), Sayıştay Başkanınca daire başkanlarının ve üyelerin dairelerinin belirlenmesi, ihtisas dairelerinin belirlenmesi, denetim ve denetim destek grup başkanlıklarını oluşturulması, meslek mensuplarının ve yönetim mensuplarının görevlerini ve görev yerlerinin tayin ve tespit edilmesi, gerekli görülen hallerde, en fazla beş denetçinin Başkanlık danışmanı olarak görevlendirilmesi ( md. 21), Sayıştay Başkanının Sayıştay dışından uzman görevlendirmesi işlemleri (md. 47), Daireler Kurulu'nun genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından mali konularda çıkarılacak yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemlere ilişkin kararları (md. 27), Sayıştay Yüksek Disiplin Kurulu tarafından Sayıştay Başkanı, daire başkanı ve üyeler hakkında yapılan disiplin soruşturmalarına ilişkin kararları (md. 29), Sayıştay Disiplin Kurulu'nca Sayıştay Başkanı, daire başkanı ve üyeler dışında kalan meslek mensupları hakkındaki yükseltme işleri ve disiplin soruşturmalarına ile ceza

kovuşturmalara yönelik işlemleri (md. 30), Sayıştay Denetim, Plânlama ve Koordinasyon Kurulu'na, denetime ilişkin yönetmelik, standart, rehberlerin hazırlanması ve meslekî etik kurallarını belirlenmesine ilişkin işlemleri (md. 31) olarak belirtilebilir.

### **5.2.6. İcra Mahkemelerinin İdari Kararları**

İcra mahkemeleri tek hâkimli hukuk mahkemeleri olup şikâyet başvurusu üzerine, icra dairesi işlemlerinin yasaya uygunluğunu ve doğruluğunu incelemek ve kanunda gösterilen diğer icra işlemleriyle görevli olarak kurulmuşlardır. İcra mahkemelerinin, icra dairesine herhangi bir talimat verme yetkisi yoktur ancak kanunda belirtilen hallerde icra dairesini denetleyebilir (Pekcanitez, vd., 2018: 38).

İcra mahkemeleri idari, yargısal ve danışmanlık niteliğinde olan üç çeşit görevi yerine getirirler. İcra ve İflas Kanunu'na (İİK) göre icra mahkemelerinin idari görevleri; icra ve iflas dairelerinin disiplin yönünden denetimini yapmak (İİK md. 13), iflas dairesine üye seçmek (İİK md. 223), iflas idaresinin hesap pusulalarını onaylamak (İİK md. 223) ve konkordato mühletinin uzatılması (İİK md. 288) gibi işlemlerdir (Uyar, 2004: 90). Bu işlemler KDK'nın görev alanına girmektedir.

### **5.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Görev Alanına Girmeyen Yargı Yetkisinin Kullanılmasıyla İlgili Konular**

Önceden de ifade edildiği üzere, 6328 sayılı Kanun'un 5/c maddesi gereğince, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar KDK'nın görev alanına girmemektedir. Ayrıca KDK, yargı organlarında devam eden veya karar verilmiş uyuşmazlıklara ilgili başvuruları da inceleyememektedir. Kamu denetçisine gelen bir şikâyet hakkında daha sonra dava açılarak yargı önüne götürülmesi halinde bu konudaki inceleme de durdurulmaktadır.

Bu başlık altında yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin olan kararlardan bazıları üzerinde durularak KDK'nın görev alanı bakımından değerlendirilmeler yapılmıştır.

#### **5.3.1. Çekişmesiz Yargı İşleri**

Hukuk mahkemelerinde, özel hukuk alanıyla ilgili yapılan yargılama faaliyetleri medeni yargının konusunu oluşturmaktadır. Medeni yargıda yapılan yargılamalar "çekişmeli yargı" ve "çekişmesiz yargı" olarak iki kısma ayrılmaktadır. Çekişmeli yargı, sübjektif bir hakkın ihlali veya ihlal tehlikesi halinde ilgili tarafça mahkemeye

başvurularak hukuki korunma istemesidir. Çekişmesiz yargı da ise, genel olarak ortada bir hukuki uyuşmazlığın ve sübjektif hak ihlalinin olmamasıyla beraber somut bir olaya hukuk kurallarının uygulanarak bir uyuşmazlığın giderilmesini gerektiren bir durum söz konusudur. Çekişmeli yargıda, taraflardan biri bir iddia ortaya koymaktadır, diğer taraf ise bu iddialara karşı iddia ileri sürmektedir yani iki taraflı bir yargılama vardır yani bir dava bulunmaktadır. Çekişmesiz yargıda ise tek taraflı bir yargılama söz konusudur (Kuru, 1961: 16).

Çekişmesiz yargı işleri, 12.01.2011 tarih ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu (HMK) ile ilk olarak özellikleri belirtilerek düzenlenmiştir. HMK'nın 382/1. maddesi ile çekişmesiz yargı işlerinin taşınması gereken kriterler belirlenmiştir. Bu kriterler;

- taraflar arasında bir uyuşmazlığın bulunmadığı hâller,
- tarafların talepte bulunabilecekleri herhangi bir haklarının bulunmadığı durumlar,
- hâkimin kendiliğinden harekete geçtiği hâller olarak ifade edilmiştir.

Kanunda belirtilen bu kriterlerden biri veya birkaçının bulunduğu yargı işleri çekişmesiz yargı işi niteliğindedir. HMK'nın 382/2. maddesinde bazı çekişmesiz yargı işleriyle ilgili düzenlenme olmakla birlikte çekişmesiz yargı işleri kanunda sayılanlar ile sınırlı değildir.

Çekişmesiz yargı işlerinin yargısal bir faaliyet olduğu görüşünü ileri sürenlerin yanı sıra idarî bir faaliyet olduğu konusunda görüş belirtenler de bulunmaktadır. Bunların yanında çekişmesiz yargı işlerini karma nitelikte görenler de bulunmaktadır (Akil, 2013). Çekişmesiz yargı işlerinin yargısal bir faaliyet olduğunu savunanlara göre, çekişmesiz yargı işleri gerek şekli gerekse maddi anlamda yargısal bir faaliyetin özelliklerini taşımaktadır. Ayrıca çekişmesiz yargı işlerinin mahkemelerce yerine getirildiği için şekli anlamda yargısal bir faaliyet olduğunu ve tıpkı çekişmeli yargıdaki gibi mahkemelerin, özel hukuk ilişkilerini de önemseyerek kararlarını verdiklerinden aynı zamanda maddî anlamda da yargısal bir faaliyet niteliğinde olduğunu belirtirler (Kuru, 1961; Pekcanıtez vd., 2018: 90).

Çekişmesiz yargı işlerinin idarî bir faaliyet olduğu görüşünü savunanlar ise çekişmesiz yargıda, yargıcın aslında çekişmeli bir konuyu karara bağlamadığını tıpkı bir idare organına benzer biçimde kararlar aldığını belirterek bu hallerde her ne kadar bir mahkemenin kararı ortaya çıksa da bu işlemin, maddî ölçüte göre yargı işlemi olarak

kabul edilemeyeceğini savunurlar (Gözler, 2019: 629).

Çekişmesiz yargı işlerinin niteliği konusunda üçüncü bir görüşte, çekişmesiz yargı işlerinin kısmen idarî kısmen de yargısal nitelikte olduğunu savunmaktadır. Buna görüşe göre, çekişmesiz yargı işlerinin mahkemelerce yapılıyor olması sebebiyle şekli kritere göre yargısal niteliktedir ancak adli alana ilişkin sadece bu alanda etki ve sonuç doğurmaları nedeniyle idari nitelikte işlerdir (Tanrıver, 2016:115).

Çekişmesiz yargı işlerinin KDK'nın görev alanına girip giremeyeceği açısından bir değerlendirme yapıldığında, çekişmesiz yargı işlerinin yargı organları tarafından yargılama usullerine uyularak yapılması, idarî yargının denetimine tâbi olmamaları gibi sebeplerle KDK'nın görev alanına da girmeyeceği kabul edilmelidir. Bu konuda Deniz (2014: 234), adlî yargı organlarınca verilen kararların idarî yargı organları tarafından denetlenmesinin, anayasa ile bağdaşmayacağını bu nedenle çekişmesiz yargı işlerinin Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanında saymanın anayasa ile uyuşmayacağını ifade ederek çekişmesiz yargı işlerinin KDK'nın görev alanı kapsamı dışında kalması gerektiğini belirtmektedir.

### **5.3.2. Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlandırılması Alanında Yargıç Kararları**

Temel hak ve hürriyetlere müdahale edilebilmesi için 1982 Anayasası bazı maddelerinde (md. 20 “Özel hayatın gizliliği”- md. 21 “Konut dokunulmazlığı”-md. 22 “Haberleşme hürriyeti”- md. 33 “Dernek kurma hürriyeti”- md. 135 “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları” gibi) kişilerin temel hak ve hürriyetlerine müdahalede bulunulabilmesini, yargıç kararına veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde yetkili merciin kararı yirmi dört saatte yargıcın onaylamasına sunulmasına ve yargıcın da kararını kırk sekiz saatte vermesine bağlamıştır. Odyakmaz (2016: 132), yargı kararı ile temel hak ve hürriyetleri sınırlandıran kararların ve yargıcın gecikmesinde sakınca olan durumlarda onama veya onamama kararlarının nitelik olarak idarî karar olmadığını, yargısal nitelikte kararlar olduğunu belirterek bu kararların Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanına girmeyeceğini ifade etmektedir.

### **5.3.3. Yargı Kararlarının Hazırlayıcısı Niteliğinde Olan İşlemler**

Yargı kararlarının hazırlayıcısı niteliğindeki işlemler, yargı kararının ortaya çıkmasına yardımcı olan ve birbirlerine sıkı sıkıya bağlı ve birbirinin devamı olan yargısal prosedür işlemleridir (Erkut, 1989: 166). Yargı kararlarının hazırlayıcısı niteliğinde olan işlemler aslında mahkemelerin faaliyetidir (Deniz, 2014: 132)

Erkut (1989:166), bu işlemlerin, neden ve sonuç ilişkisi içinde olan aşamalardan oluştuğunu ve bu aşamaların birlikte zincir işlemi oluşturduğunu belirterek halka işlemler şeklinde birbirlerini tamamlayan ve birbirine ayrılmaz şekilde bağlı olan bu işlemlerin, zincirin son ve en büyük halkasını oluşturan yargı kararından ayrılarak iptal davası açılmasının imkânsız olmada da zor olacağını ifade etmektedir (Erkut, 1989: 166).

Mesela, ceza davalarında sorgu yargıcının soruşturmacı olarak atanması, sorgu yargıcının yaptığı soruşturma işlemleri, soruşturma dosyasının ve evrakların hazırlanması, kanıtların toplanması, keşif, bilirkişiler atanması, arama, gözetim altına alma, tutuklama konularındaki işlemler yargısal prosedür niteliğindeki işlemler olup yargı işleminin hazırlık işlemi niteliğinde olan işlemlerdir. Bu nedenle bu işlemleri, KDK'nın görev alanına dâhil etmek mümkün değildir (Deniz, 2014: 236).

### **5.3.4. Yargı Kararlarının Yerine Getirilmesine İlişkin Olan İşlemler**

Hukuk devletinin bir gereği olarak mahkeme kararlarının zamanında ve tam olarak yerine getirilmesi gerekir. Anayasa'nın 138/4. maddesi, yasamanın, yürütmenin ve idarenin, yargı kararlarını yerine getirmekle bulunduğunu, mahkeme kararlarının hiçbir şekilde değiştirilemeyeceğini ve yargı kararlarının yerine getirilmesinin geciktirilemeyeceğini belirtmektedir. Ayrıca İYUK'un 28. maddesi ve diğer kanunlardaki düzenlemeler de yargı kararlarının ilgililerce yerine getirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Yargı kararlarının yerine getirilmesi konusunda idari yargı kararları ile adli yargı kararları farklılık göstermektedir. Adli yargı mahkemeleri tarafından verilen kararların yerine getirilmesi icra daireleri ve savcılık kurumları tarafından gerçekleştirilmektedir. İdari yargıda ise, mahkeme ilamlarının yerine getirilmesinde savcılık ve gerektiğinde zor kullanacak icra daireleri yetkili değildirler. Bu sebeple idari yargı kararlarına uyum, daha çok ilgili idarenin yaklaşımına ve geniş anlamıyla hukuk devleti anlayışına kalmaktadır (Kent, 2011: 65).

Adli yargıda, mahkeme kararı doğrudan yargı mercilerince yerine getiriliyorsa, mesela mahkemelerin “vesayet altına alma” kararlarına göre daha sonra yapılan “vasi tayini” ve “vesayetin korunması” konusundaki işlemler ve tedbirler, icra ve iflas dairelerince bir ilamın icrası üzerine tesis ettikleri işlemler ve ceza mahkemelerinde cezaların infazı ve infaz şartları gibi hallerde ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklar yargı fonksiyonundan ayrılmaz nitelikte işlemleri (Erkut, 1989: 169) olmalarından dolayı bu işlemler KDK'nın görev alanı dışındadır.

Adli yargıda hukuk mahkemelerinin kararlarının icra edilmesinde, İcra-İflâs Kanununun bazı maddelerinin devlet ve kamu tüzel kişileri bakımından uygulanamamasının problemlere sebep olduğu, özellikle İcra İflâs Kanunu'nun 82/1. maddesi gereğince devlet mallarının haczedilememesi kuralının, alacağın tahsili konusunda muhatapı idare olanları zorladığı görülmektedir (Deniz, 2014: 239). Yasal düzenleme gereğince devlet mallarının haczedilememesi kuralı, devlet kurumlarının borçlarını ödememe yoluna giderek alacaklıyı mağdur edebilmektedir. Bu düzenlemenin konuluş amacına uymayan bir şekilde yararlanarak borcunu ödememekte direnen devlet kurumu, Anayasa'nın 138/4. maddesini de ihlal etmiş olmaktadır (Akil, 2012: 116).

KDK, icra emrine rağmen ilgili idarece (İçişleri Bakanlığı) bedelin ödenmediği, kamu mallarının haczedilemezliğini düzenleyen yasal düzenlemelere dayanarak ifadan kaçınıldığı iddiası ile yapılan başvuruyu kabul ederek 30.03.2021 tarihli 2021/3491 başvuru no'lu kararı ile borcunu ödemeyen idarenin (İçişleri Bakanlığı) davranışını görev alanı içinde kabul ederek mahkeme kararının yerine getirilmesine yönelik makul sürede işlem tesisi için tavsiye kararı vermiştir. KDK bu kararında; Anayasa'nın 138. maddesi gereğince mahkeme kararlarının yerine getirilmesinin geciktirilemeyeceği, bir devlet kurumunun mahkeme kararı ile tespit edilen borcunu kaynak yokluğu gerekçesi ile ifa etmekten kaçınmasının Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesinin içtihatlarında ifade edildiği gibi adil yargılanma hakkını ihlal sonucunu ortaya çıkaracağını, mahkeme kararının yerine getirilmesinin bir hizmet kusuruna yol açacağını ve Anayasa'nın 125. maddesi gereğince idarenin, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu gerekçeleri ile hukuka ve hakkaniyete aykırı bulmuştur (kararlar.ombudsman.gov.tr, 2021).

İdari yargı mahkemelerinin kararlarının yerine getirilmesi konusu ise İYUK 28/1. maddesinde düzenlenmiştir. Buna düzenlemeye göre, Danıştay, bölge idare mahkemeleri,

idare ve vergi mahkemelerince verilen gerek davanın esası gerekse yürütmenin durdurulması kararlarını idare en geç kararın kendisine tebliğinden itibaren otuz gün içinde yerine getirilmek zorundadır.

Yargı kararlarının idare tarafından uygulanmaması; hiç uygulanmama veya geciktirerek, eksik ya da şeklen uygulama şeklinde olabilir. (Güneş, 2016: 110). Yargı kararın bu şekillerde idare tarafından uygulanmaması halinde İYUK 128/3. maddesi gereğince işlem tesis etmeyen veya eylemde bulunmayan idareye karşı Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabilir. Ayrıca İYUK 128/4. maddesine göre kamu görevlilerinin, mahkeme kararlarını otuz gün içinde kasten yerine getirmemeleri halinde ilgilinin, idare aleyhine dava açabilmesi ve kararı yerine getirmeyen kamu görevlisi aleyhine de tazminat davası açabilmesine imkân tanınmıştır.

İdari yargı kararlarını yerine getirmeyen idare aleyhine ilgililerin yaptıkları başvurular KDK tarafından kabul edilmiş ve bu konuda birçok tavsiye kararı da verilmiştir. Örneğin, KDK, 01.04.2021 tarihli 2021/1996 başvuru nolu kararında; *“Başvuru konusu olayda başvuranın, Uşak İl Emniyet Müdürlüğünde görevli iken 7068 sayılı Yasa uyarınca Emniyet Genel Müdürlüğü Yüksek Disiplin Kurulu'nun 23/09/2019 tarihli ve sayılı kararı ile meslektan çıkarıldığı görülmektedir. Başvuranın yürütmenin durdurulması istemiyle Uşak İdare Mahkemesinde açtığı davada mahkemenin 08/04/2020 tarihli ve E: sayılı yürütmenin durdurulmasının reddine karar verdiği, İzmir Bölge İdare Mahkemesinin 18/06/2020 tarihli ve YD İtiraz No: sayılı kararıyla başvuranın yürütmenin durdurulması talebinin reddine yaptığı itirazı reddettiği anlaşılmaktadır. Uşak İdare Mahkemesinin 30/09/2020 tarihli ve E: , K: sayılı kararında ise, başvuranın meslektan çıkarılması işleminin iptaline karar verildiği görülmektedir. Kurumumuza sunulan bilgi ve belgelerden, İdarenin Temyiz/İstinaf mahkemesine yaptığı itirazın neticesine göre başvuran hakkında işlem tesis etmeyi beklediği anlaşılmakta ise de, yukarıda izah edildiği üzere, mahkeme kararının gereğini yerine getirmek İdare için anayasal bir yükümlülük olup hiçbir şekilde bu kararların uygulanması geciktirilemez. Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde; başvuranın talebinin İdare tarafından reddedilmesi işleminin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu”* gerekçesi ile Uşak İdare Mahkemesinin kararının ivedilikle uygulanması için Emniyet Genel Müdürlüğü'ne tavsiyede bulunulmasına karar vermiştir (kararlar.ombudsman.gov.tr, 2021).

### 5.3.5. Yargı Organlarının Kötü Muamelesi

Yargı organlarının yargısal faaliyetleri sırasında taraflara ve tanık, bilirkişi gibi diğer muhataplara karşı kötü muamelesi yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin faaliyetlerden olmamakla beraber 6328 sayılı Kanun kapsamında KDK'nın denetim yetkisi içinde de bulunmamaktadır.

Ancak özellikle yargıçların yargılama faaliyetleri sırasındaki davranışlarının yargıçlık mesleğine yaraşır nitelikte olması, kamuoyu gözünde adalete olan güvenin korunması bakımından önem taşımaktadır. Yargıç, davanın taraflarına, avukatlara ve diğer muhataplara karşı meşru olmayan şekilde davranmaktan kaçınmalıdır. Duruşmalarda avukatları azarlama, tarafları aşağılayıcı ifadeler ve yakışsız sözler kullanma, tarafsızlığını gölgeleyecek sözler, kaba ve sert davranışlarda bulunmaktan imtina etmelidir (İnceoğlu, 2008: 36-37).

Bu bağlamda özellikle İsrail Yargı Ombudsmanlığı örneğinde de görüldüğü üzere yargıçların bu tür davranışları hakkında KDK'nın başvuruları kabul ederek tavsiye kararı vermesi olumlu sonuçlar ortaya koyabilecektir.

Bunun yanı sıra yargılamanın makul süre içerisinde yapılmaması, geçerli bir sebep olmadan duruşmalar arasında uzun zaman aralıkları bırakılması, aynı saate onlarca duruşmanın konulması, verilen kararların yazılmasında gecikmeler, kararın taraflara geç tebliği, mahkeme kalemindeki memurların ilgisiz ve uygun olmayan davranışları gibi haller KDK'nın görev alanı içinde kabul edilerek bu konularda yapılacak başvurular incelenmelidir (Deniz, 2014).

### 5.3.6. Uzun Yargılama ve Tutukluluk Halleri

Yargısal süreçlerin makul sürede tamamlanması özellikle adaletin gerçekleşmesi bakımından önem taşımaktadır. Anayasanın 141. maddesi "*davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir*" hükmü ile yargılamaların makul sürede tamamlanması gerektiğini düzenlemektedir. Uzun süren yargılamalar ve tutukluluk halleri, delillerin kaybolması, toplumun yargıya olan güveninin azalması, mahkemelerde iş yükünün artması ve insan hakları ihlalleri gibi olumsuz sonuçlara neden olabilmektedir. Ayrıca Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 3. maddesindeki "işkence ve kötü muamele görmeme hakkı" ile 5. maddesindeki "özgürlük ve güvenlik hakkı" ile 8. maddesindeki "özel hayatın masuniyeti" gibi hakların ihlaline de yol açabilecektir



(Hendek, 2016: 21-22).

Türkiye’de yargının en önemli sorunları arasında yer alan uzun yargılama ve tutukluluk hallerinin sebepleri arasında yargı sistemindeki yapısal eksiklikler, mahkemelerdeki yoğun iş yükü, usul kurallarından kaynaklanan sorunlar, etkili bir mahkeme ve dava yönetim sisteminin olmaması gibi sorunlar bulunmaktadır (Hendek, 2016:13).

Uzun yargılama ve tutukluluk sürelerine ilişkin işlemler mahkemenin yargı yetkisini kullanmasına ilişkin bir işlem olmaları sebebiyle KDK’nın görev alanı içinde yer almamaktadır. Ancak KDK’nın, bu konularda kendisine yapılacak olan bir şikâyeti değerlendirirken yargı yetkisinin kullanılmasına yönelik olmamak kaydıyla yapısal sorunların çözümüne ilişkin olarak Adalet Bakanlığı’na ve mevzuattan kaynaklanan sorunlar açısından da TBMM’ne mevzuat değişikliği konusunda tavsiye kararı vermesinin olumlu sonuçlar doğuracağı belirtilebilir.

Ayrıca hem yargı ombudsmanlığının faaliyet gösterdiği ülkelerde hem de yargı organları ile kısmi yetkilere sahip ombudsmanların bulunduğu ülkelerde uzun yargılama ve tutukluluk halleri konusunda ombudsmanların tavsiye kararı verme yetkisine sahip olduğu da göz önüne alındığında bu hallerin de ombudsman denetimi kapsamına alınması mümkündür.

### **5.3.7. İnfaz Hâkimliğinin Kararları**

İnfaz hâkimlikleri, 4675 sayılı İnfaz Hâkimliği Kanunu’nun 1. maddesi gereğince, ceza infaz kurumlarında ve tutukevlerindeki hükümlü ve tutuklular hakkındaki işlemlere veya faaliyetlere yönelik şikâyetleri, Cumhuriyet savcısının ceza ve güvenlik tedbirlerinin infazına ilişkin verdiği kararlara yönelik şikâyetleri incelemek ve karara bağlamakla görevlidir. Ayrıca infaz hâkimi, Kanunun 4. maddesinde belirtilen ceza ve güvenlik tedbirlerinin infazına ilişkin hâkim veya mahkeme tarafından verilmesi gerekli kararları almakla, işleri yapmakla da görevlidir. İnfaz hâkimliğinin kararları yargı yetkisinin kullanılmasına yönelik olup KDK’nın görev alanı dışında kalmaktadır.

## ALTINCI BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE YARGI OMBUDSMANLIĞI İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ

Bu bölümde ilk olarak bir yargı ombudsmanlığı kurulmasının Türk yargı sistemine sağlayabileceği katkılar incelendikten sonra Türkiye’de yargı organlarının ombudsman tarafından denetimi konusunda iki model önerisi sunulmaktadır.

#### **6.1. Yargı Ombudsmanlığının Türk Yargı Sistemine Sağlayabileceği Katkılar**

Türkiye’de, hukuk ve yargı alanında önemli sorunların olduğu bilinen bir durumdur. Özellikle hukuka ve yargıya olan güvenin gün geçtikçe azalması, yargının adaleti gerçekleştirme kapasitesindeki gerileme, yargının idareyi gereği gibi denetleyememesi, yargıda iş yükünün artması ve yargı bağımsızlığı ilkesinin zedelenmesi ve daha fazlası da ilave edilebilecek sorunlar yargı sisteminin içinde bulunduğu çıkmazı göstermektedir (Erdem, 2019: 4).

Kamu yönetiminin diğer alanlarına benzer şekilde yargı sisteminin verimliliğini, hizmet sunum kalitesini artırmak, hesap verebilirliğini, iyi yönetimini sağlamak, yargıya olan güveni artırmak ve demokratik hukuk devletini güçlendirmek gibi konularda yargı ombudsmanının önemli bir rol oynayabileceği söylenebilir.

Türkiye’de bir yargı ombudsmanlığının faaliyete geçmesi halinde yargı sistemi açısından sağlayacağı katkılar şu şekilde değerlendirilebilir:

#### **6.1.1. Yargı Organlarında İyi Yönetimi Sağlama ve Kötü Yönetimi Önleme Bakımından Sağlayabileceği Katkılar**

Ombudsmanın en önemli görevlerinden birisi daha önceden de belirtildiği üzere kötü yönetimi önleyerek iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasını sağlamaktır. Kamu Denetçiliği Kurumu da kendisine yapılan şikâyetleri değerlendirirken iyi yönetim ilkelerine uygunluğu bir denetim kriteri olarak ele almaktadır.

Yargı alanında yetkileri olan ombudsman, yargının özellikle idari nitelikteki iş ve eylemlerinin Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası’nda belirlenen iyi yönetim ilkelerine uygunluğunu inceleme imkânına sahip olabilecektir. Yargının idari iş ve eylemlerinde kanunlara uyup uymadığı, tarafsız, bağımsız ve nesnel davranıp davranmadığı incelenebilecektir. Yargıçların ve mahkeme kalemlerinde görev yapan idari personelin

vatandaşlara davranış ve yaklaşım tarzı da iyi yönetim kapsamında ele alınıp değerlendirilerek ayrımcılık yapılmaması, yetkinin kötüye kullanılmaması, işlemler konusunda bilgilendirme, nezaketli davranma, memur tarafından başvurunun alındığına dair belge verilmesi ve ilgili yetkilinin bildirilmesi, uygun bölüme yönlendirme, dinlenme ve fikir beyan etme hakkı açısından ombudsman denetimine tabi olacaktır. Ayrıca mahkeme kararlarının makul süre içinde alınması, kararların gerekçesini bildirme zorunluluğu, karara karşı itiraz hakkı olduğunun belirtilmesi ve kararın tebliğ edilmesi, verilerin korunması, kayıtların yeterli tutulması gibi iyi yönetim ilkeleri bakımından yargı işlemlerinin ombudsman incelemesine tabi olması mümkün olabilecektir.

### **6.1.2. Yargı Organlarının Hesap Verebilirliğine Yönelik Katkıları**

Günümüzde özellikle bilgi ve iletişim teknolojisi alanındaki gelişmeler devletin, birey tarafından denetlenmesinde önemli rol oynamaktadır. Bu gelişmeler yargının da toplum gözündeki rolünü ve toplumun yargıdan beklentilerini değiştirmektedir. Toplumda yargıya yönelik eleştiriler ve yorumlar artmakta bunun karşısında yargının da bu eleştiri ve yorumlara duyarsız kalması mümkün olamamaktadır (Verma, 2007:1).

Ayrıca kişilerin gerek birbirleriyle gerekse de devletle olan ilişkilerinin karmaşık bir hal alması, devletlerin sorumluluk alanlarını genişleterek hukuk kurallarının ve yargı organlarının rollerini artmıştır. Kamu yönetiminin diğer bileşenleri gibi yargının da yeni sorumluluklar yüklenmesi söz konusu olmakta, açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kavramların yargı sistemini de etkilediği görülmektedir (Tuğan & Ömürgönülşen, 2020: 88).

Yargı organlarının eylem ve işlemlerinde hesap verebilir olması yargının işleyişi hakkında bilgi sahibi olmak isteyen vatandaşlara bilgi aktarılmasını ve halkın yargıya olan güveninin artmasını sağlayacak önemli bir araçtır (Gülener, 2011: 218). Yargının hesap verebilirliği ve yargı bağımsızlığı birbirini etkileyen iki kavramdır. Türkiye’de Anayasanın 138. maddesinde mahkemelerin bağımsızlığı, 139. maddesinde de hâkimlik ve savcılık teminatı düzenlenmiştir.

1982 Anayasası’nın “mahkemelerin bağımsızlığını” düzenleyen 138. maddesi, hâkimlerin, görevinde bağımsız olduğunu belirterek kararlarını anayasa, kanun ve hukuka uygun olmak üzere vicdanı kanaatlerine göre vermeleri gerektiğini emreder. Hâkimlerin kararlarını verirken hiçbir organ, makam ve kişiden emir ve talimat almadan hareket edeceği, kararın nasıl olması gerektiği konusunda hâkime genelgeyle, tavsiyeyle ve

telkinle etki edilip baskı yapılamayacağı, soru sorulamayacağı ve beyanda bulunulamayacağı belirtilmektedir.

1982 Anayasası 139. maddesi ile de hâkimler ve savcılarının azledilemeyeceği kendilerinin talebi olmadan anayasada belirtilen yaş dolmadan emekliye ayrılamayacağı, bir mahkemeyi veya kadroyu kaldırarak da olsa, aylık, ödenek ve diğer özlük haklarından yoksun kılınamayacağı belirtilmektedir. Kanuni istisnalar saklı tutularak “Hâkimlik ve savcılık teminatı” anayasal güvence altına alınmaktadır

Mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik ve savcılık teminatı kavramları birbirini tamamlayan ayrılmaz bir ikilidir (Sancakdar, 2010: 5). Mahkemelerin bağımsızlığı, yargıçların, yürütmeye ve yasama organına bağlı olmadığı yani bağımsız oldukları, bu organlarca yargıçlara herhangi bir emrin ve talimatın verilemeyeceği ve tavsiyelerde bulunulamayacağı anlamına gelir (Çiftçioğlu, 2011: 129). Hâkimlik teminatı, yargıçların bağımsızlığının tam olarak sağlanabilmesi amacıyla, maddi ve manevi her türlü baskının etkisi altında olmadan, görevlerini huzurlu ve sükûnetle yapabilmeleri için yargıçlara tanınmış olan kişisel teminatları ifade etmektedir. Bu teminat savcıları da içermektedir (Kırmaz, 2009: 100).

Mahkemelerin bağımsız olması ve hâkimlik ve savcılık teminatının varlığı yargı organlarının keyfi olarak hareket edecekleri anlamına gelmemektedir. Bağımsızlık ilkesi zedelenmeden ve yargı bağımsızlığı ve hâkimlik ve savcılık teminatı gibi anayasal güvenceler de zedelenmeden yargının da hesap vermesi gerektiği görüşü kabul edilmektedir (Sarı, 2014: 362). Bu nedenle Türkiye’de diğer kamu görevlilerine benzer şekilde gibi yargı mensubu yargıçlar ve savcılarının da görevlerinden dolayı sorumluluğu kabul edilmektedir.

Hukuk devletinin bir gereği olarak yargıç ve savcılarının bağımsızlığı ve bazı teminatlara sahip olmaları ne kadar gerekli ise hukuka aykırı fiilleri nedeniyle sorumlu tutulmaları da hukuk devletinin varlığı bakımından önem taşımaktadır (Kılıçoğlu, 1973: 231). Günümüzde, özgürlükçü demokratik toplumlarda, devletin bütün faaliyetlerinden sorumlu olmasının bir gereği olarak yargıçların da, mesleklerini kötüye kullanmaları, mesleklerinin onuruna yakışmayan davranışlarda bulunmaları, saldırgan tutumlar sergilemeleri, tarafsız davranmamaları ve önyargılı olmaları gibi hallerde halka hesap vermeleri beklenmektedir (İnceoğlu, 2008: 3). Yargıçlar kararlarını verirken yalnızca hukuka bağlı olup verdiği karardan dolayı sorumluluğu kanuna ve vicdanına karşıdır.

Yasalarda düzenlenen hallerde yargıçların ve savcılarının disiplin açısından soruşturmaları ya da suç yönünden soruşturulması ya da kovuşturulması mümkün olmakla beraber verdikleri kararların içeriğine yönelik bir inceleme yapılmamaktadır. Zaten yargıçların yargısal kararlarının denetimi, ilgili usul kanunlarında düzenlenmiş olan itiraz, istinaf, temyiz kanun yollarıyla sağlanmaktadır (Baş, 2016: 270-271).

Türkiye’de görev yapan yargıç ve savcılarının sorumlulukları üç başlık altında incelenebilmektedir. Bunlar; hukuki sorumluluk, cezai sorumluluk ve disiplin (idari) sorumluluğudur.

*Hukuki Sorumluluk*, yargıçların kusurları dolayısıyla üçüncü kişilere verdikleri zararlardan dolayı tazmin sorumluluğunu ifade etmektedir. Bu sorumluluk türü ile yargıçların yargılama sırasında kusurlarıyla verdikleri zararlardan sorumlu tutulmaları sağlanarak yargıcın, vereceği karar ve tedbirlerde daha dikkatli ve özenli davranması amaçlanmaktadır (Kılıçoğlu, 1973: 234-235).

Yargıçların hukuki sorumlulukları sebebiyle açılacak davalar, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun (HMK) 46. maddesine göre devlet aleyhine açılmaktadır. Buna göre yargıçların yargılama faaliyetlerinden dolayı devlet aleyhine dava açılabilmesi belirli sebeplerle sınırlı olarak mümkündür. Bu haller HMK’nın 46. maddesinde şöyle ifade edilmiştir;

- a) Taraflardan birini tutarak veya kayırarak ya da ona karşı duyduğu kinin veya düşmanlığın etkisiyle hukuka aykırı olarak hüküm kurması veya karar vermesi,
- b) Kararını verirken veya hüküm kurarken bir menfaat sağlamış olması veya sonradan sağlanacak olması,
- c) Kanunun açık ve kesin hükmü olmasına rağmen buna aykırı bir karar veya hüküm vermiş olması,
- d) Hükmünü duruşma tutanaklarında olmayan bir sebebe dayandırmış olması,
- e) Hüküm veya kararların duruşma tutanakları ile değiştirmesi, tahrifi ya da hüküm veya karara etkisi olacak ancak söylenmemiş bir sözün sanki söylenmiş gibi gösterilerek buna istinaden hüküm kurulmuş olması,
- f) Hakkın yerine getirilmesinden kaçınılmış olması.

Aynı maddeye göre; eğer Devlet bir tazminat ödemek durumunda kalırsa, ödediği tazminatı, ödeme tarihinden itibaren bir yıl içinde tazminatın ödenmesinden sorumlu olan yargıca rücu etme hakkına sahiptir.

HMK'nın 47. maddesine göre; Devlet aleyhine açılan tazminat davalarında görevli mahkeme, ilk derece mahkemeleri ve bölge adliye mahkemesi yargıçlarının fiil ve kararlarından dolayı Yargıtay'ın ilgili hukuk dairesidir. Yargıtay Başkanı ve üyeleri ile kanunen onlarla aynı konumda olanların fiil ve kararlarından dolayı açılacak tazminat davaları ise Yargıtay Dördüncü Hukuk Dairesinde görülür. Dava, Dördüncü Hukuk Dairesinin Başkan ve üyelerinin fiilleri ve kararlarından kaynaklanmışsa Yargıtay Üçüncü Hukuk Dairesi görevli olacaktır. Bu tür davaların temyiz incelemesi ise Hukuk Genel Kurulu tarafından yapılmaktadır. Açılan tazminat davasının esastan reddedilmesi halinde haksız yere dava açan davacıya, yargılama giderlerinden başka disiplin para cezası verileceği HMK'nın 49. maddesinde hükme bağlanmıştır (Kuru vd., 2012: 792).

*Cezai Sorumluluk*, yargıç ve savcılarının suç teşkil eden fiilleri nedeniyle cezalandırılabilmelerini ifade etmektedir (Kılıçoğlu, 1973: 232). Bu anlamda yargıçların ve savcılarının herhangi bir dokunulmazlık zırhına sahip olmadıkları görülmektedir (Özen, 2004: 166). Yargıçların işledikleri suçları, “görevlerinden doğan ve görev sırasında işlenen suçlar” ile “görev dışındaki suçlar” olarak ayırma tabi tutmak mümkündür. Bu bağlamda görev sırasında işlenen veya görevden doğan suçları ile ilgili olarak yargıçların soruşturma ve kovuşturma usullerinin farklı olduğu görülmektedir (Demir, 2003: 809).

Yargıcın, “görevlerinden doğan ve görev sırasında işlenen suçlar” ile “görev dışındaki suçlar” suçlarından dolayı hakkındaki cezai soruşturma ve kovuşturma, Hâkimler ve Savcılar Kanunu'ndaki özel düzenlemelere göre yapılacaktır. Yargıçların sıfatları ve işledikleri suçların niteliğine göre yargılanmalarında izlenecek usule göre ön ve son soruşturma aşamaları tamamlanarak haklarında sabit görülen eylemlerine uyan Türk Ceza Kanunu'ndaki cezai yaptırımlardan biri uygulanacaktır (Demir, 2003: 810).

*Disiplin (İdari) Sorumluluğu*, “yargıçların disiplin cezası ile cezalandırılmasını gerektiren bir fiil nedeniyle idare hukuku kurallarına göre bir disiplin cezası ile cezalandırılması halidir” (Kılıçoğlu, 1973: 232).

Yargıç ve savcılarının, diğer kamu görevlilerinin disipline aykırı davranışları nedeniyle cezalandırılabilmesine benzer şekilde, eşitlik ilkesi gereği disipline aykırı davranışlarından dolayı cezalandırılması gerekmektedir. Ancak bu denetim yapılırken yargıç ve savcılarının ağır kusur ve ihmal içermeyen yasal takdir haklarını kullanmaktan kaynaklı kararlarından dolayı disiplin yaptırımına tutulmamalıdır (Şen, 2015: 77).

1982 Anayasası'nın 159/9. maddesi ve 2802 sayılı Hâkim ve Savcılar Kanunu'nun

62. ve devamı maddeleri yargıç ve savcıların, idari denetimini sağlayan disiplin denetimi hakkında düzenlemeleri içermektedir. 2802 sayılı Hâkim ve Savcılar Kanunu kapsamına giren hâkim ve savcılar, Kanunun 3. maddesinin (a) ve (b) bendinde belirlenmiştir. Buna göre, adli yargı mahkemelerinde; mahkeme başkanı ve üyelerini, hâkimleri, Yargıtay tetkik hâkimleri ile Adalet Bakanlığı merkez, bağlı ve ilgili kuruluşlarında idari görevlerde çalışan hâkimleri, il ve ilçe Cumhuriyet başsavcılarını, Cumhuriyet başsavcı vekillerini, Cumhuriyet savcılarını, Yargıtay Cumhuriyet savcılarını ile Adalet Bakanlığı merkez, bağlı ve ilgili kuruluşlarında idari görevlerde çalışan savcılarını, idari yargı mahkemelerinde; mahkeme başkan ve üyeleri, hâkimler, Danıştay tetkik hâkimleri ile Adalet Bakanlığı merkez, bağlı ve ilgili kuruluşlarında idari görevlerde çalışan hâkimleri, Danıştay savcılarını ile Adalet Bakanlığı merkez, bağlı ve ilgili kuruluşlarında idari görevlerde çalışan savcılarını şeklinde düzenlenmiştir.

Yargının hesap verebilirliği HSK denetimi yoluyla yani yargıç ve savcıların görevlerinin gereğine uygun olmayan davranışları hakkında disiplin soruşturmaları ile mümkün olabilmektedir. Disiplin soruşturması ile yargıç ve savcılar, görevlerinin gereklerine uygun olmayan hal ve davranışlarının sabit olması durumunda disiplin cezaları ile karşılaşabileceklerdir. Disiplin soruşturması, yargıç ve savcılar hakkında bir ihbar, şikâyet veya olağan teftiş sırasında yapılan inceleme sonucu disiplin cezası gerektiren eylemi işlediklerinin öğrenilmesi üzerine başlatılmaktadır (Çiftçioğlu, 2012: 134 ; Baş, 2016: 291).

Disiplin soruşturması bakımından yüksek mahkemeleri üyeleri, 2802 sayılı Hâkim ve Savcılar Kanunu'na tabi değildirler (Gülener, 2011: 229). Yüksek mahkeme üyelerinin hesap verebilirliği hem anayasal olarak hem de kendi kuruluş kanunlarında düzenlenmiş disiplin hükümleri çerçevesinde mümkündür. Anayasa'nın 148/6. maddesi gereğince yüksek mahkemelerin başkan ve üyeleri ile HSK'nın başkan ve üyeleri görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi tarafından yargılanabileceklerdir (Sarı, 2014: 377).

Yargıçlara ve savcılara disiplin cezası verme yetkisi Hâkimler ve Savcılar Kurulu'na aittir (2802 sayılı Hâkim ve Savcılar Kanunu md. 62). Anayasa'nın 159/9. maddesi gereğince “*yargı mensuplarının görevlerini kanun ve diğer mevzuata (hâkimler için idarî nitelikteki genelgelere) uygun şekilde icra edip etmediklerini denetleme, görevlerinden ötürü ya da görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini, tavır ve*

*fiillerinin sıfat ve görevlerine uygun olup olmadığını araştırma ve gerekirse haklarında inceleme ve soruşturma işlemleri, görevli dairenin teklifi ve Hâkimler ve Savcılar Kurulu Başkanı olan Adalet Bakanının oluru ile HSK müfettişleri veya müfettiş yetkilerini haiz kıdemli hâkim veya savcı aracılığıyla yaptırılır”.*

Ayrıca Adalet müfettişlerinin (Kurul müfettişlerinin) yaptıkları denetim veya soruşturma esnasında öğrendikleri ve gecikmesinde sakınca bulunan konularda izin alınmadan soruşturma yapılabilir. Ancak, bu konu hakkında Adalet Bakanlığına bilgi verilir (2802 sayılı Hâkim ve Savcılar Kanunu, md. 83).

Hâkimler ve Savcılar Kurulu, yargıç ve savcılara, durumun niteliklerine ve ağırlığına göre “uyarma, aylıktan kesme, kınama, kademe ilerlemesini durdurma, derece yükselmesini durdurma, yer değiştirme, meslekten çıkarma cezaları” verebilir (2802 sayılı Hâkim ve Savcılar Kanunu, md. 62).

Bu disiplin cezaları yasal düzenlemesi esas alınarak kısaca açıklanacak olursa;

*Uyarma Cezası*; Yargıcın ve savcının, “görevinde daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesi” olarak tanımlanmaktadır (2802 sayılı Hâkim ve Savcılar Kanunu, md. 63).

Buna maddeye gereğince uyarma cezasının verileceği haller şunlardır:

- Görevini yaparken kayıtsız kalması ve düzensiz olması,
- Meslektaşları, emrinde bulunan personel, görevinden dolayı muhatap olduğu kişiler veya iş sahipleri ile ilişkilerinde kırıcı davranışlar sergilemesi,
- Mazereti olmadan görevine geç gelmesi ve görevinden erken ayrılması,
- Kanunda ve diğer mevzuatta, talimatlarda açık biçimde belirtilen konularda, işi sürüncemede bırakacak davranışlarda bulunması,
- Gelen yazılara ve tekitlere süresinde cevap vermemesi,
- Bilirkişileri seçerken ve görevlendirirken kanunlarda belirlenen kurallara uymaması,
- Niteliği ve ağırlıkları bakımından yukarıda belirtilen benzeri eylemlerde bulunmak halleri.

Uyarma cezası verilecek hallerden biri olarak “Nitelik ve ağırlıkları itibarıyla yukarıda belirtilen benzeri eylemlerde bulunmak” şeklindeki ifade Kurula geniş takdir hakkı tanımaktadır ayrıca bu ifade Anayasa’da düzenlenmiş olan kanunilik ilkesi ile de



bağdaşmamaktadır (Eraslan, 2018:110-111).

*Aylıktan kesme cezası*, Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nun 64. maddesinde izin almadan ya da mazereti olmadan bir veya iki gün devam etmeyenlerin aylıklarından her gün için bir günlüğünün kesilmesi hali olarak düzenlenmiştir.

*Kınama cezası*, Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nun 65. maddesine gereğince "belli bir eylem veya davranışın kusurlu sayıldığı yazı ile bildirilmesi" halidir.

Kınama cezasının uygulandığı haller;

• Hizmet sırasında ve dışında, mesleğinin gerektirdiği saygınlığı ve güveni zedeleyecek özellikte davranışları yapmak,

• Kılığının ve kıyafetinin mesleğinin saygınlığına uygunluğunu gözetmemek,

• Devletin araçlarını ve gereçlerini özel işlerinde kullanmak,

• Meslektaşlarına, personeline, görev sebebiyle karşılaştığı kişiler karşı kötü muamele etmek,

• Eşinin, rüşet olmayan veya mahcur çocuklarının gelir sağlayan sürekli faaliyetleri hakkında on beş gün içinde Adalet Bakanlığına bildirimde bulunmamak,

• Adalet Bakanlığınca mevzuat gereğince verilen talimatlara uymamak,

• Büro ve kalemlerin denetiminde ihmalkâr davranmak,

• Görevinde iş birliğinin ve uyumun sağlanmasını bozucu tutum ve davranışlarda bulunmak,

• İzin almadan veya mazereti olmadan aralıksız üç gün göreve devamsızlık,

• Nitelik ve ağırlıkları itibariyle yukarıda belirtilen benzeri eylemlerde bulunmak olarak belirlenmiştir.

Uyarma cezasına benzer şekilde kınama cezası için de "nitelik ve ağırlıkları itibariyle yukarıda belirtilen benzeri eylemlerde bulunma" ibaresine yer verilmiş olması kanunilik ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

*Kademe ilerlemesini durdurma cezası*; Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nun 66. maddesine göre, "ilgilinin bulunduğu kademedeki ilerlemesinin bir yıl süre ile durdurulmasıdır".

Kademe ilerlemesini durdurma cezasının uygulandığı haller;

• Mazereti olmadan görevine geç gelme veya görevinden erken ayrılma halini alışkanlığa dönüştürmek,

• Ödeyemeyeceği miktarda borçlanmak ve borcunu ödememe haline düşmek veya kesinleşmiş borcunu kasti olarak ödememe ve bu nedenle hakkında yasal yollara başvurulmasına neden olmak,

• Zamanında mal beyanında bulunmama,

• İzin almadan veya geçerli özrü olmadan aralıksız olarak dört ila dokuz gün görevine devamsızlık,

• Nitelik ve ağırlıkları bakımından yukarıda belirtilenlere benzer eylemlerde bulunmak olarak belirlenmiştir.

*Derece yükselmesini durdurma cezası;* Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nun 67. maddesine göre, “İlgilinin bir üst dereceye yükselmesinin iki yıl süre ile durdurulmasıdır”.

Derece yükselmesini durdurma cezasının uygulandığı haller;

• İzin almadan veya geçerli özrü olmadan, bir takvim yılında, toplamda on beş gün göreve gelmemek,

• Mesleği bakımından yasaklı olan veya mesleğinin gerekleri ile bağdaşmayan kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak şeklinde hükme bağlanmıştır.

*Yer değiştirme cezası;* Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nun 68. maddesine göre, “bulunulan bölgenin en az bir derece altındaki bir bölgeye o bölgedeki asgari hizmet süresi kadar kalmak üzere atanmak suretiyle görev yerinin değiştirilmesidir”.

Yer değiştirme cezasının uygulandığı haller;

• Kusuru veya uygun olmayan hareketleri ve ilişkileri ile mesleğinin şerefini ve nüfuzunu veya kişisel onur ve saygınlığını kaybetmek,

• Görevinde dürüst ve taraflı olacağı izlenimi uyandıracak işler yapmak ve davranışlarda bulunmak,

• Görevini yaparken hatır ve gönül için veya şahsi duygularıyla davrandığı kanaatini uyandırmak,

• Görevini etkileyecek şekilde kendi kusuru ile meslektaşları ile geçimsizlik hali içinde olmak,

• Kanıtlanmamış olsa da rüşvet veya irtikâp suçu işlediği kanaati uyandırmak,

• Doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemek ve görev sırasında olmasa dahi çıkar sağlamak amacı ile verilen hediye kabul veya iş sahiplerinden borç istemek

veya almak olarak ifade edilmiştir.

*Meslekten çıkarma cezası*; Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nun 69. maddesine göre, “bir daha mesleğe alınmamak üzere göreve son verilmesidir”. Sınıf ve derecesine bakılmaksızın kanıtlanmamış olsa bile rüşvet suçu işlediği veya irtikâpta bulunduğu algısı uyandırmak halinden iki defa, yer değiştirme cezası gerektiren diğer hallerden dolayı bir derecede iki defa veya derecesine ve sınıfına bakılmaksızın üç defa yer değiştirme cezası ya da derece yükselmesinin durdurulması cezası alması veya taksirli suçlar dışında olmak kaydıyla altı aydan fazla hapis veya affa uğramış olsa bile kanunda belirtilen belli suçlardan kesin hüküm giyilmesi halinde meslekten çıkarma cezası verilir.

Türkiye’de, hâkim ve savcılarının yargısal görevlerine ilişkin denetim HSK’ya bağlı teftiş kurulunca yapılırken idari işlemlere ilişkin denetim Adalet Bakanlığına bağlı teftiş kurulu tarafından yerine getirilmektedir. Yani teftişte ikili sistem kabul edilmiştir. Adalet hizmetlerinin ve savcılarının idarî görevleri nedeniyle denetimi Anayasa’nın 144. maddesi gereğince, Adalet Bakanlığı tarafından adalet müfettişleri ile meslekten olan iç denetçiler tarafından yapılmaktadır (Koçaklı, 2021: 367).

2802 sayılı Hâkim ve Savcılar Kanunu’nun 100. maddesi gereğince, hâkimlerin ve savcılarının görevlerini yaparken kanuna ve mevzuata uyup uymadıklarını denetleme görevi adalet müfettişlerinin görevlerindedir. Ayrıca adalet dairelerini ve idari yargı dairelerini denetlemek, hâkim ve savcılarının ve adalet daireleri personelinin görevleri sebebiyle veya görevleri esnasında suç işleyip işlemediklerini, davranış ve eylemlerinin sıfatlarına ve görevlerine uygun olup olmadığını araştırarak gerekiyorsa haklarında inceleme ve soruşturma yapmakla da görevlidirler.

Adalet müfettişleri tarafından yapılan denetleme, araştırma, inceleme ve soruşturmalar Adalet Bakanı adına yapılmakta olup müfettişler, Adalet Bakanı’ndan ve doğrudan Bakana bağlı olan Teftiş Kurulu Başkanı ile Başkan yardımcılarından emir ve talimat alabilmektedir (Yunus Eraslan, 2018: 196).

Türk yargı sistemi, hesap verebilirlik mekanizmalarının işleyişi yönünden sorunlu bir yapıya sahiptir. En çok eleştirilen durum, Adalet Bakanı’nın Kurul’un başkanı olması ve Bakan Yardımcısının da tabii üye olarak Kurul içindeki varlıklarıdır (Gülener, 2011: 232). Doktrinde, Adalet Bakanı’nın, her ne kadar Hâkimler ve Savcılar Kurulu’nun Başkanı sıfatını taşısa da nihayetinde yürütme organının bir üyesi olarak, yargıçlar üzerinde disiplin, denetim ve gözetim işlevi yerine getirmesi, yargıçlar hakkında

soruşturma izni vermesi yürütme organının yargı üzerinde etkisi olduğu izlenimini verdiği (İnceoğlu, 2007: 65; Kırmaz, 2009: 320) ve Adalet Bakanının HSK Başkanı sıfatıyla sahip olduğu ‘olur’ yetkisinin HSK’ya verilmesi gerektiği (Çalışır, 2016: 111) ileri sürülmüştür.

Anayasa’nın 159. maddesinde, 2010 yılında yapılan değişiklik ile HSK, yapacağı denetimleri kendi müfettişleri eliyle yapma olanağına kavuşturulmuştur. Ancak hâkim ve savcıların denetiminde Adalet Bakanı’nın iznine ihtiyaç olmadığı intibainı uyandırıyor olsa da, 159. maddenin 9. fıkrası gereğince, Kurulun hukuki ve yargısal hesap verebilirlik mekanizmalarını harekete geçirebilmesi için Kurul Başkanı’nın “oluruna” ihtiyaç bulunmaktadır. Bu nedenle siyasi bir kişilik olarak Adalet Bakanı’nın Kurul Başkanı sıfatını taşıması durumu devam ettiği sürece uygulamada hesap verebilirlik mekanizmasının işletilebilmesi ile ilgili sorunlar da devam edecektir (Gülener, 2011).

Yargının HSK yoluyla denetiminde karşılaşılan diğer önemli bir problem, HSK kararlarının yargı denetimine kapalı olmasıdır. 2010 yılında yapılan anayasa değişiklikleri öncesinde Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun (2017 Anayasa değişikliğiyle “Yüksek” ibaresi metinden çıkarılarak Hâkimler ve Savcılar Kurulu olarak adlandırılmıştır) kararlarının yargısal denetiminin hiçbir istisnası bulunmamakta idi. Bu anayasal düzenleme, hâkim ve savcıların hesap verebilirlikleri gibi hassas bir görevi olan bir kurulun daha kendisinin hesap verebilir bir yapıya sahip olmaması ile eleştirilere konu olmaktadır. 2010 yılı anayasa değişikliği ile Anayasanın 159. maddenin 10. fıkrasına eklenen yeni bir hüküm ile HSYK’nın meslekten çıkarma cezasına ilişkin olan kararları yargı denetimine tabi kılınmıştır (Gülener, 2011: 234). Ancak hali hazırda HSK’nın diğer kararlarına karşı yargı yoluna gidilemeyecek olması hesap verebilirlik bakımından önemli bir sıkıntı konusu olmaya devam etmektedir.

HSK dışında yargı mensuplarını denetleyebilecek veya buna olanak sağlayabilecek bir dış denetim mekanizmasının bulunmaması ve yargının kendi kendini denetlemesinin yargısal hesap verebilirlik açısından bir engel oluşturduğu ifade edilebilir (Koçaklı, 2021: 548). Etkili hesap verebilirlik açısından kurum dışı denetim kurumları tarafından hazırlanan raporlar önemlidir (Kesim, 2005: 273). Yargının hesap verebilirliği bağlamında, Türkiye’de kurulacak bir yargı ombudsmanlığı sayesinde, yargı bağımsızlığını zedelemeyen, beşinci bölümde incelenen yargı organlarının yargı yetkisinin kullanılması kararları dışındaki işlemlerini ve yargı mensuplarının

davranışlarından dolayı zarar gören kişilerin şikâyetlerinin, yargı dışında bağımsız olarak faaliyet gösteren bir organ tarafından incelenmesini isteme imkânına kavuşmuş olunacaktır.

Ayrıca yargı ombudsmanı, yargı organları tarafından yapılan hatanın, kötü davranış ve muamelenin disiplin işlemine, kovuşturmaya veya yargıcı görevden alma kararına yol açacak kadar ciddi bir nitelikte olmasa bile yapılan şikâyeti ciddiye alarak soruşturma başlatabilecektir (Mikuli, 2017: 8).

2802 sayılı Hâkim ve Savcılar Kanunu 'na göre yargıç ve savcılar hakkında bir disiplin soruşturması başlatabilmek için Adalet Bakanı'nın iznine ihtiyaç duyulması, hesap verebilirliği olumsuz etkileyen bir durumdur. Yargı ombudsmanlığına başvuruda ise böyle bir izin alınmadan inceleme yapılabilecek olması yargının hesap verebilirliğine önemli katkılar sağlayacaktır.

### **6.1.3. Yargının, Halkla Olan İlişkilerini İyileştirme ve Yargıya Olan Güveninin Artmasına Yönelik Katkıları**

Halkla ilişkiler kavramı, Tortop'un tanımıyla (1993:4), yönetimin izlediği politikaların halk tarafından benimsenmesi, devamlı olarak ve eksiksiz bir şekilde halkla paylaşılması, yönetimin halkın gözünde pozitif bir etki yaratması ve buna karşılık, halkın da yönetim hakkındaki düşüncelerinin, yönetimden isteklerinin bilinmesi ve halkla iş birliği sağlanması görevi olarak ifade edilebilir. Bu bağlamda KDK bir halkla ilişkiler mekanizması olarak ele alındığında yönetimin işleyişiyle alakalı vatandaşların talep ve şikâyetlerini iletebileceği, haklı olması durumunda, idareden işlemin düzeltilmesinin tavsiye edilebileceği bir kurumdur. Tıpkı halkla ilişkilerin amaçları gibi vatandaşın yönetim hakkındaki düşüncelerinin, beklentilerinin tespit edilebilmesini ve halkla işbirliği yapılmasını sağlayacak bir mekanizmadır (Yağmurlu, 2009: 88).

Yargı ombudsmanlığı da yargı organlarının işlemlerinden kendi görev alanına giren işlemler ile ilgili şikâyetleri incelemek suretiyle vatandaşların yargı organlarından beklentilerini ve düşüncelerini saptayabilecektir. Sıkı usul kuralları ve mevzuat konusunda fazla bilgi sahibi olmaması nedeniyle halk tarafından karmaşık, anlaşılmaz olarak algılanan yargı işlemleri hakkında bir halkla ilişkiler mekanizması olarak halkı bilgilendirme işlevini üstlenebilecektir.

Yargıtay ve Birleşmiş Milletler Örgütünün iş birliğiyle 20-22 Kasım 2013 tarihleri arasında düzenlenen "Yargıda Şeffaflık ve Hesap Verilebilirlik" konulu zirvede

düzenlenen Yargıda Şeffaflığa İlişkin İstanbul Bildirgesinde mahkemelerin işleyişi ve yargının faaliyetleri hakkında bilgilerin yargı organlarınca yayınlanmasının gerektiği ifade edilerek bu sayede adaletin kalitesi ve verimliliğini artırmak, halkın yargıya güvenini sağlamak gibi sonuçların elde edilebileceği belirtilmektedir. Ayrıca yargının halka erişimi sağlanarak, yargıçların olası sorunları öngörerek gerekli önlemleri almaları ve toplumla ilişkilerini artırmaları, mahkemenin sunduğu hizmetler ve usuller konusunda halka eğitici programların yapılması gerektiği de ifade edilmektedir. (Yargıtay, 2013). Bu bağlamda hedeflenen sonuçların elde edilmesinin sağlanabilmesi bakımından yargı ombudsmanlığı etkin rol oynayabilir. Yargı ombudsmanı, mahkemelerin işleyişi ve yargının faaliyetleri hakkında halkı bilgilendirme, eğitim programları hazırlayabilme ve yargı organları ile halk arasında ilişki kurulmasında aracı olabilme gibi faaliyetleri sayesinde halkın mahkemelere duyduğu güvenin artırılmasında ve hukukun üstünlüğüne saygının güçlendirilmesine katkı sağlayabilir.

Bir yargıç veya mahkeme tarafından yanlış muamele gördüğünü düşünen herkes için- örneğin bir taraf veya tanık – yargı ombudsmanına şikâyette bulunmak, yargının kendi iç denetim mekanizmalarına başvurmaya göre daha basittir. Ayrıca, ombudsmanın bağımsız bir statüye sahip olması, yapılan şikâyetleri detaylı inceleme ve geniş araştırma yetkilerine sahip olması, hem ulusal hem de uluslararası hukuk kurallarını referans alarak kararlar alması nedeniyle (Dursunoğlu & Boyalı, 2021: 87) yargıda oluşabilecek suiistimallere karşı tarafsız ve nitelikli bir kurum tarafından korundukları konusunda vatandaşlarda güven duygusu sağlayacaktır.

#### **6.1.4. Yargı Organlarında Mesleki Etiğin Geliştirilmesine Yönelik Katkıları**

Etik ilkelerin işlevini en iyi hissettirdiği alanlar arasında yargı önemli bir yere sahiptir. Etik ilkelerin ve değerlerin uygulanmadığı bir yargı sisteminde adaletin gerçekleşmesi mümkün olamayacaktır. Türkiye’de farklı meslek dallarının mesleki etik davranış ilkelerinin belirlenmesinde son yıllarda özellikle de “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” kurulmasıyla birlikte görülen gelişmelerin yargı alanını da etkilediği görülmektedir.

Yargı mensuplarının sahip oldukları yetkiler ve temsilcisi oldukları değerler adaletin sağlanması, hak ve özgürlüklerin korunması bakımından önem taşımaktadır. Bundan dolayı yargıdan, görevini ifa ederken belirli etik ilke ve değerlere uygun davranması beklenmekte olup yargıya güveninin artmasında ve adaletin gerçekleştiği

konusunda olumlu bir algının ortaya çıkabilmesi yönünden bu durum elzemdir. (Tuğan & Ömürgönülşen, 2020: 86). Yargının hesap verebilirliği açısından, hukuk kurallarının maddi yaptırım gücüne sahip olmayan ama uyulması gerektiği konusunda herkesin uzlaşmaya vardığı bazı etik kurallar bulunmaktadır. “Birleşmiş Milletler (BM) Yargı Bağımsızlığı Temel İlkeleri”, “Yargıçların Statüsüne İlişkin Avrupa Şartı”, “Evrensel Yargıçlar Şartı” ve “Bangalor Yargı Etiği İlkeleri” yargı etiği konusunda uluslararası düzenlemeler arasında yer almaktadır (İnceoğlu, 2008: 12-14). Bu belgeler yasal olarak bağlayıcılığı olmayan “soft law” belgeler olmakla birlikte uluslararası teamül hukukunun bir parçası haline gelerek yargı etiği hakkında küresel tartışmalara katkıda bulunmuştur (Terhechte, 2009: 503).

Etik kurallar arasında en öne çıkan Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu tarafından 2002 yılında kabul edilen ve yargı etiğinin Magna Carta’sı olarak nitelendirilen *Birleşmiş Milletler Bangalor Yargı Etiği İlkeleri* (ya da Bangalor Yargısal Davranış İlkeleri) dir. Bu belge ile küresel düzeyde yargı etiği için “Yargıda Dürüstlük Grubu” olarak adlandırılan üst düzey yargıçlar grubu tarafından yargısal davranış ilkeleri ortaya konmuştur. Yargıçların uyması gereken altı temel etik değer; “bağımsızlık”, “tarafsızlık”, “doğruluk ve tutarlılık”, “dürüstlük”, “eşitlik”, “ehliyet ve liyakat” olarak belirlenmiştir (Terhechte, 2009: 510-511). Bu ilkeler, HSYK tarafından 27.6.2006 gün ve 315 sayılı kararla kabul edilerek Türk yargısı tarafından benimsenmiştir (Yargıtay, 2018: 8).

Son yıllarda özellikle de Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde, Türkiye’nin yargı organlarının etik standartlara sahip olmadığı yönünde aldığı eleştirilerin neticesinde yargı etiği konusunda gelişmeler yaşanmıştır. Nisan 2015 Yargı Reformu Stratejisi ve 10. Kalkınma Planı (2014-2018) hedefleri arasında etik ilkelerin ve şeffaflığı artırmaya dönük tedbirlerin benimsenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu bağlamda 2018 yılında Yargıtay Etik, Şeffaflık ve Güven Projesi’nin neticesinde “Yargıtay Yargı Etiği İlkeleri” ve 2019 yılında Yargı Etiğinin Güçlendirilmesi Projesi sonucunda Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) tarafından “*Türk Yargı Etiği Bildirgesi*” (14.3.2019 tarih ve 30714 sayılı Resmi Gazete) kabul edilmiştir.

Yargıtay Yargı Etiği İlkeleri’nin kabul edilmesinde temel amaç, Yargıtay üyelerinin ve tetkik hâkimlerinin etik davranış standartlarını belirleyecek bir rehber oluşturmaktır. Bunun yanında yasama organı ve yürütme mensupları, avukatlar ve toplum ile yargı arasında bir etkileşim yaratarak yargı ile ilişkilerinde yapıcı gelişmeler sağlamak

amacı da taşımaktadır. Hâkimlerin bağlı olduğu mesleki davranış kurallarını tamamlayıcı bir özelliği de olan bu etik ilkelerin belirlenmesinde Bangalor Yargı Etiği İlkeleri ve Yorumu kılavuz olarak alınmıştır. (Yargıtay, 2018: 8) Yargıtay Yargı Etiği İlkeleri üç kısımdan oluşmakta olup ilk bölümünde yargıçlar için belirlenen etik davranış ilkeleri, ikinci bölümünde cumhuriyet savcıları için ve üçüncü bölümünde de Yargıtay personeli için etik ilkeler belirlenmiştir. Yargıçlar için belirlenen yargı etiği ilkeleri sırasıyla “bağımsızlık, tarafsızlık, dürüstlük, mesleğe yaraşırılık, eşitlik, ehliyet ve özen” şeklinde ifade edilmiştir.

Yargıtay Etik, Şeffaflık ve Güven Projesi Açılış Sempozyumunda konuşmacı olarak yer alan Yargıda Dürüstlük Grubu Koordinatörü Nihal Jayawickrama (2017: 30), ulusal yargı sistemlerinin, Bangalor İlkelerini kendi etik düzenlemelerine aktarmanın yeterli olamayacağını, bu ilkelerin yargıçların hizmet etmesi gereken insanların hayatında daha somut ve gerçek bir karşılık bulması gerektiğini ifade ederek mesela üyelerinin önemli kısmı yargıçlardan oluşan ama toplum güvenini de arkasına almasını sağlamak için dışarıdan yeteri kadar kişiyi de bünyesinde bulunduran *Yargı Etiği İnceleme Komisyonu* gibi güvenilir ve bağımsız bir mekanizma kurulmasının öneminden bahsetmiştir. Bu komisyonun etik olmayan davranış şikâyetlerini alma, inceleme ve çözüme bağlamakla görevli olacağını ifade ederek bu işlevin Hâkimler Yüksek Kuruluna düşen bir işlev olmadığını çünkü etik olmayan davranışların her zaman disiplin işlemi gerektiren haller olmadığını ve onlardan farklı olduğunu belirtmiştir

HSK tarafından kabul edilen Türk Yargı Etiği Bildirgesi’ndeki etik ilkelere göre; Hâkimler ve savcıların insan onuruna saygılı, insan haklarını koruyan ve herkese eşit davranan, bağımsız, tarafsız, dürüst ve tutarlı kişilerdir. Yargıya güveni temsil eder, mahremiyeti gözeterek mesleğine yakışır şekilde davranan, yetkin ve mesleklerinde özenli davranan kimselerdir (HSK, 2019). Türk Yargı Etiği Bildirgesi’nin son bölümünde bu Bildirge’nin Türkiye Cumhuriyeti yargıçlarının ve savcılarının uyması gereken bağlayıcı bir belge niteliğinde taşıdığı ifade edilmiştir.

Türkiye’de yargıçların etik denetimi HSK adına adalet müfettişleri tarafından normal disiplin denetimi ile birlikte yapılmakta olup ayrı bir etik denetimi yapılmamaktadır. Yargıçların etik ihlallerinin normal disiplin kurallarına aykırılıkla beraber değerlendirilerek, uyarma, kınama, aylıktan kesme gibi disiplin cezaları verilmektedir. Diğer kamu görevlilerinin etik denetiminin ayrıca kurulmuş uzman bir



kurulca veya komisyonlarca gerçekleştirilmesi karşında, yargıçların etik denetiminin, işi yükü yoğun olan ve yargıçların diğer işlemlerinin denetimini de yapan adalet müfettişleri tarafından yapılması bir eksiklik olarak kabul edilebilir (Koçaklı, 2021: 467-468).

Yargıçların mesleki etik yönünden denetimi, “yargıçların bağımsızlığı” anayasal ilkesi nedeniyle diğer kamu görevlilerinin denetimine göre bazı farklılıklar taşımaktadır. Yargıçları denetleyen öncelikle bu anayasal ve en temel ilkeyi ihlal etmeden denetimini yapması gereklidir. İdarenin eylem ve işlemlerinin denetimi hukuksallık, yerindelik ve verimlilik esaslarına göre yapılırken, bu anayasal ilkenin bir sonucu olarak diğer denetim yöntemlerinden farklı olarak yargıçların denetiminin sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırıldığı görülmektedir. Ancak bu farklılık, diğer kamu görevlileri için kurulan etik kurul veya komisyonların, yargıçlar bakımından uygulanamayacağı anlamına gelmemelidir. Yargıçlar da diğer meslek mensupları gibi bazı davranışları ile etik ihlallere neden olabilmektedir. Bu nedenle yargıçların davranışları bir etik ihlal doğurup doğurmayacağına bağımsız kurul veya komisyonlar tarafından yapılabilmesi daha doğru, güvenceli ve objektif kararlar verilmesine fayda sağlayacaktır (Sarı, 2014).

Yargıtay Yargı Etiği İlkeleri ve Türk Yargı Etiği Bildirgesi kabul edilmeden önce 2013 yılında Yargıtay ve UNDP iş birliği ile kabul edilen adalet sisteminde şeffaflığa ilişkin ilk kapsamlı belge olan “*Yargıda Şeffaflığa İlişkin İstanbul Bildirgesi*” ile adaletin sağlanması ve yargıda şeffaflığın teminat altına alınması için on beş temel ilke kabul edilmiştir. Bu bildirmede yer alan on dördüncü ilkeye göre hâkimlerle ilgili etik dışı davranışları sebebiyle yapılan şikâyetlerin sonucunun şeffaf olarak açıklanmasını gerektirmektedir. Buna göre, yargının, etik davranış ilkelerini kabul etmesinin yeterli olmadığını bunun yanı sıra bu ilkelerin toplumla paylaşılması gerektiğini belirterek yargı etiği ilkelerinin uygulanabilir olmaması halinde yargı performansını ve halkın güvenini artırmada etkili olamayacağı ifade edilmiştir. Bu sebeple yargıçların etik dışı davranışları hakkındaki şikâyetleri kabul etmek, soruşturmak, çözüme kavuşturmak ve karara bağlamak amacıyla güvenilir, bağımsız bir *Yargı Etiği İnceleme Kurulu* biçiminde bir mekanizma kurulması tavsiye edilmiştir. Yargı Etiği İnceleme Kurulu’nun, yargıdan bağımsız bir yapıya sahip olması ve toplumsal güveni kazanmak için toplumun diğer üyelerini de temsil edecek şekilde yargı mensubu olmayan ancak gerekli yeterliliğe sahip ve uzman kişilerin mesela avukatlar, akademisyenler ve diğer toplumun temsilcilerinin etik ilkelere uyulup uyulmadığının izlenmesine katılması, yargının kendi menfaatini

gözeterek kendini koruduğu şeklinde olası algıları önleyeceğini ve şeffaflığın sağlanmasına katkıda bulunulacağı ifade edilmiştir (Yargıtay, 2013: 9).

İyi işleyen bir yargı sistemi hukuk devleti olmanın ve demokrasinin en önemli yapı taşları arasında yer alır. Yargı sisteminde görev yapan yargıçların, savcılarının ve diğer görevlilerin görevlerini ifa ederken mesleki etik ilkelerine uygun davranması yargının iyi işlemesine ve yargıya olan güveninin artmasına katkı sağlayacaktır. Bu bağlamda Yargıtay Yargı Etiği İlkeleri, Türk Yargı Etiği Bildirgesi ve Yargıda Şeffaflığa İlişkin İstanbul Bildirgesi önemli mesleki etik kurallarına uyulmasında etkili belgelerdir. Bu bildirimlerde Yargı Etiği İnceleme Kurulu kurulması tavsiye edilmiştir. Bu tavsiye çerçevesinde kurulacak ayrı bir etik inceleme kurulunun yapacağı görevi, yargı ombudsmanlığı sistemi ile gerçekleştirmek mümkün olabilir. Yargı ombudsmanlığı yargının bağımsızlığı ilkesini zedelemeyen, bu bildirimlerde düzenlenen mesleki etik kurallarına uyulmasını sağlamak ve bu kuralların yargı mensuplarınınca benimsenmesinde etkili bir fonksiyona sahip olabilecektir. Yargı ombudsmanlığının denetimi ile sadece disiplin suçuna konu olabilecek davranışlar değil disiplin suçu niteliğinde olmayan diğer mesleki etik kuralları ile bağdaşmayan davranışların da incelenmesi mümkün olabilecektir. Ayrıca yargı ombudsmanının alacağı tavsiye kararları, yargı organları açısından da hangi davranışların etik dışı sayılacağı yönünden öngörülebilirlik işlevini yerine getirecektir.

## **6.2. Yargı Ombudsmanlığının Türkiye’de Uygulanmasına İlişkin Model Önerisi**

Ombudsmanlık Kurumu, dünyada ulusal düzeyde bir parlamento ombudsmanı olarak kamu yönetimini denetlemek üzere kurulmasının yanı sıra belli alanlarda yetkileri olan uzmanlık ombudsmanları da kurulmuştur. Aynı zamanda her ülkenin siyasi ve idari yapısına, sosyal ve kültürel özelliklerine ve ombudsman kurumundan beklentilerine göre de ombudsmanlık sisteminin şekillendiği görülmektedir.

Bu başlık altında, bir uzmanlık ombudsmanlığı olan yargı ombudsmanlığının araştırma kapsamında incelenen dünyadaki uygulamalarından da yola çıkarak Türkiye’de yargı organlarının ve yargı sisteminin kendine has yapısı ve özellikleri de dikkate alınarak kurulması halinde hangi nitelik ve özelliklere sahip olması gerektiği konusunda bir model önerisi ortaya konulmaktadır. Ayrıca ikinci bir model olarak da KDK kapsamında yargı organlarının denetiminin yapılmasına ilişkin bir öneri sunulmaktadır.

### **6.2.1. Birinci Model Önerisi: Yargı Ombudsmanlığı Kurumu Kurulması**

Bu başlık altında bir uzmanlık ombudsmanı olarak Yargı Ombudsmanlığı Kurumu kurulması önerilmektedir. KDK'dan ayrı bir kurum olarak yargı ombudsmanlığı, yargının bağımsızlığı ile yargının hesap verebilirliği ilkelerini birlikte ele alarak yargı sisteminin dışında ve sadece yargı organı ile ilgili olarak özel, bağımsız bir organ tarafından, yargının idaresinden ve yargıç davranışlarından kaynaklanan sorunların giderilmesine, yargı hizmetinin iyileştirilmesine katkı sağlayacaktır. Ayrıca yargı ombudsmanlığı kurumu, yargı ile ilgili şikâyetlerin daha profesyonel bir bakış açısı ile incelenmesinde etkili olabilecektir.

#### **6.2.1.1. Yargı Ombudsmanlığının Yasal Alt Yapısının Oluşturulması**

Türkiye'de yargı ombudsmanlığının kurulabilmesi öncelikle bir anayasa değişikliği yapılarak sistemin yasal alt yapısının oluşturulması gerekmektedir. 1982 Anayasasının KDK'yı düzenleyen 74. maddesinde değişiklik yapılarak TBMM'nin yasal düzenleme yaparak uzmanlık ombudsmanlığı kurabilmesine olanak sağlanmalıdır. Daha sonra TBMM tarafından çıkarılacak bir yasa ile "*Yargı Ombudsmanlığı Kurumu*" kurulmalı ve yargı ombudsmanın nitelikleri, seçimi, görev süresi, görev alanı ve yetkileri ile çalışma usulü ve örgüt yapısı hakkında düzenleme yapılmalıdır. Bu yasal düzenlemeler yapılırken İsrail ve Birleşik Krallık örneklerinde olduğu gibi "yargının bağımsızlığı" ve "yargının hesap verebilirliği" ilkeleri göz önünde tutulmalıdır. Yargı ombudsmanının, Anayasanın 138. maddesinde düzenlenmiş olan "mahkemelerin bağımsızlığı" ilkesini zedelemeyen, görevlerini yerine getirirken yargı bağımsızlığı ve hesap verebilirliğin bir kombinasyonunu gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

#### **6.2.1.2. Yargı Ombudsmanın Nitelikleri ve Hukuki Statüsü**

Yargı ombudsmanı olarak görev yapacak kişinin öncelikle görevinin gerektirdiği nitelikleri taşıyan toplumda saygınlığı olan dürüst, adil ve güvenilir bir kişi olması önemlidir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 10. maddesinin a, b, d, e ve f fıkralarında yer alan olan baş denetçi ve denetçilerin nitelikleri ile ilgili düzenlemeler yargı ombudsmanı için de uygulanabilir. Ancak yargı organları ile ilgili görev yapacağından dolayı hukuk eğitimi almış olması bilhassa önem taşımaktadır. Bu yüzden ombudsman olarak görev yapacak kişilerin hukuk fakültesi mezunu olması ayrıca İsrail

örneğinde olduğu gibi yargı ombudsmanının yüksek mahkeme yargıcı olma niteliklerine sahip olması şartı da getirilmelidir.

Yargı baş ombudsmanı ve yargı ombudsmanları görevlerini yaparken bağımsız ve tarafsız olmalıdır. 6328 sayılı yasanın 12. maddesinde yer alan bağımsızlık ve tarafsızlık düzenlemesine benzer şekilde yargı ombudsmanının da hiçbir organının, makamın, merci veya kişinin emir ve talimatı altında karar vermeyeceği, bir genelge veya tavsiye ve telkinle baskı altına alınamayacağı yasal olarak düzenlenmelidir. Ayrıca yargı baş ombudsmanı ve yargı ombudsmanları da görevlerini yaparken tarafsızlık ilkesine uygun davranmakla zorunlu tutulmalıdır.

### **6.2.1.3. Yargı Ombudsmanının Örgütsel Yapısı, Seçimi ve Görev Süresi**

Yargı Ombudsmanlığı Kurumu'nda bir yargı baş ombudsmanı ve beş tane de yargı ombudsmanının görev yapacağı bir kurum olmalıdır. Ayrıca kurumun kendine ait bir sekreteryası ve faaliyetlerini sürdürebileceği bir binası bulunmalıdır. Kurum, mali açıdan özerk bir yapıya sahip olmalıdır. Kurumun bütçesi faaliyetlerini yerine getirebilmesini sağlayacak miktarda olmalıdır. Bütçe, her yıl TBMM bütçesi içinde belirlenebilir.

Yargı ombudsmanı, yargı organlarının eylemleri ve idaresi ile ilgili şikâyetlerin bağımsız, tarafsız ve harici bir kurum tarafından denetlenmesini sağlamak amacı ile kurulduğu için baş ombudsmanının seçiminin yargı organlarının dışında bir makam olan TBMM tarafından yapılması uygun olacaktır. Bu sebeple 6328 sayılı yasanın 11. maddesinde düzenlenen usul izlenerek yargı ombudsmanı olma niteliklerini taşıyan kişiler, TBMM Başkanlığı'na başvuruda bulunmalıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından aday adayları arasından üç aday belirlenerek TBMM Genel Kurulu'na sunulmak üzere TBMM Başkanlığı'na bildirilmelidir. Yargı baş ombudsmanı TBMM Genel Kurulu tarafından gizli oy ile seçilmelidir.

Yargı baş ombudsmanının TBMM tarafından üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla seçilmesi şartı getirilerek nitelikli çoğunluk ile seçimin yapılması sağlanmalıdır. Çünkü seçilecek baş ombudsman konusunda TBMM'de genel bir uzlaşının sağlanması, her siyasi partinin onayladığı bir kişinin seçilmesi, yargı baş ombudsmanın görevini yerine getirirken bağımsız ve tarafsız bir şekilde hareket etmesinde ve toplum tarafından genel kabul görmesinde etkili olacaktır. Ayrıca yargı baş ombudsmanın seçimi hususunda siyasi partilerin bağlayıcı grup kararı alması ve bu

konuyu grup toplantılarında değerlendirmeleri de yasak olmalıdır.

6328 sayılı yasanın 11/5. maddesi gereğince kamu baş denetçisinin seçiminde dördüncü oylamada karar yeter sayısı sağlamak şartıyla en fazla oy alan adayın seçimine olanak tanınmış olması, kamu baş denetçisinin seçiminde genel bir uzlaşa sağlanması amacı ile bağdaşmamakta nihayetinde mecliste çoğunlukta bulunan siyasi parti veya partilerin istediği adayın seçimine olanak tanımaktadır. Bu nedenle yargı baş ombudsmanının TBMM tarafından seçiminde ilk üç oylamada üye tamsayısının üçte ikisi ile seçilmesi şartı aranmalı bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde dördüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu alan aday seçilmiş olmalıdır.

Yargı baş ombudsmanı dışında diğer yargı ombudsmanlarının seçimi 6328 sayılı yasanın 11/6. maddesinde belirtilen usul ile Karma Komisyon tarafından yapılabilir. Ancak yargı ombudsmanlarının seçiminde de yargı baş ombudsmanının seçiminde aranan oy çoğunlukları aranmalıdır. Yani ilk üç oylamada üye tamsayısının üçte ikisi ile seçilmesi şartı aranmalı bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde dördüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu alan aday seçilmiş olmalıdır.

Yargı baş ombudsmanı ve yargı ombudsmanlarının görevden alınmaları ve görevlerinin sona ermesinde, 6328 sayılı yasanın 15. maddesinde düzenlenmiş olan kamu baş denetçisi ve denetçilerin görevden alınma ve görevin sona ermesine ilişkin hükümler uygulanabilir. Bu bağlamda yargı baş ombudsmanının veya yargı ombudsmanlarının yasal niteliklere sahip olmadıklarının daha sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri durumunda, Komisyon tarafından bu durumun tespit edilmesini takiben yargı baş ombudsmanının görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak, denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilmelidir. Ayrıca seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan yargı baş ombudsmanı hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun, yargı ombudsmanı hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla görevleri sona ermelidir.

Yargı baş ombudsmanı ve yargı ombudsmanlarının görev süresi dört yıl veya altı yıl olabilir. Türkiye’de, milletvekillerinin ve Cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıl olması nedeniyle yargı ombudsmanlarının görev süresinin onlar ile aynı olması, siyasi etki altında kalabileceği endişesini ortaya çıkarabilecektir. Bu nedenle yargı ombudsmanlarının görev süresi ya daha uzun ya da kısa olmalıdır. Ombudsmanın tarafsız

ve bağımsız olması ilkesi göz önüne alınarak yargı ombudsmanlarının ikinci defa seçilmeleri mümkün olmamalıdır. Ayrıca İsrail yargı ombudsmanlığı sisteminde olduğu gibi ombudsmanın bağımsız ve tarafsızlığını sağlamak açısından görev süresi bittikten sonra yargıç olarak atanması, milletvekilliğine aday olması, hükümet veya herhangi bir yerel yönetim, herhangi bir siyasi parti organı veya bunların herhangi birine üyelik için aday olması, bir şirkette yönetim kurulu üyeliği yapması yasaklanmalıdır.

#### **6.2.1.4. Yargı Ombudsmannın Görev Alanı**

6328 sayılı yasanın 5/2. maddesi gereğince, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar KDK'nın görev alanına girmemektedir. KDK'nın yargı yönünden görev alanının incelendiği beşinci bölümde de belirtildiği üzere yargı organlarının tüm işlemleri ve eylemleri yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin karar niteliği taşımamaktadır.

Araştırmada incelenen ülke örnekleri de göz önüne alınarak yargı ombudsmanlığının görev alanına girmesi gereken yargı organlarının işlemleri ve eylemleri şu şekilde belirlenebilir:

- Yargı organlarındaki idari personele ilişkin işlemler
- Bazı yargıçların disiplin işlemleri
- Yargı organlarının iç düzenine ilişkin işlemler
- HSK kararları
- Kamu görevlileri hakkında verilen soruşturma izin kararları
- Avukatlar hakkında Adalet Bakanlığınca verilen soruşturma izin kararları
- Sayıştay kararları
- İcra mahkemelerinin idari kararları
- Uzun yargılama ve tutukluluk halleri
- Yargı organlarının kötü muamelesi
- Yargı kararlarının yerine getirilmesine ilişkin olan işlemler

#### **6.2.1.5. Yargı Ombudsmannın Yetkileri**

6328 sayılı yasaya göre KDK görevini yaparken bilgi ve belge isteme, bilirkişi görevlendirme ve tanık dinleme yetkisi, açıklama yapma yetkisi ile yerinde inceleme yapabilme yetkilerine sahiptir. Yargı ombudsmanlığı da KDK'nın sahip olduğu yetkileri sahip olmakla birlikte dünya uygulamalarına paralel olarak farklı yetkilerin de yargı

ombudsmanına verilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda yargı ombudsmanının soruşturma sırasında ihtiyaç duyduğu bilgilere ve belgelere kolayca erişimine olanak sağlanmalı, bilgi ve belgelerin verilmesinde 6328 sayılı yasanın 18. maddesinde yer alan otuz günlük sürenin yargı ombudsmanlığı bakımından da uygulanması sağlanarak ilgililerin keyfi davranması önlenmeli ve incelemelerin hızlı bir şekilde yapılabilmesi sağlanmalıdır. Ayrıca bilgi ve belgeleri, süresinde geçerli bir sebep olmaksızın vermeyenler hakkında soruşturma açılması için başvuruda bulunabilmesinin yanı sıra bu şekilde görevini kötüye kullanan kamu görevlisini karşı uyarma, eleştirme yetkisi veya disiplin soruşturması başlatma, savcılığa, mahkemeye başvuruda bulunma gibi yetkiler tanınmalıdır.

Yargı ombudsmanı, inceleme ve araştırma konusunun özel veya teknik bilgiyi gerektiren hâller olması durumunda alanında uzman kişileri bilirkişi olarak dinleme ve inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesine karar verme yetkisine sahip olması gerekir.

Yargı Ombudsmanlığı Kurumu'nun faaliyetleri hakkında baş yargı ombudsmanı veya görevlendireceği yargı ombudsmanı açıklama yapmaya yetkili olmalıdır. Ayrıca soruşturma konusu hakkında yerinde inceleme yapabilme yetkisine de sahip olmalıdır.

#### **6.2.1.6. Yargı Ombudsmanına Başvuru ve Başvuruların İncelenmesi ve Kararları**

Yargı Ombudsmanlığı Kurumu'na, yargı ombudsmanının görev alanına giren konularla ilgili olarak menfaatleri ihlal edilen gerçek kişiler ve tüzel kişiler başvuru yapabilmelidir. Ayrıca yargı ombudsmanının re'sen harekete geçerek araştırma ve soruşturma yapabilme yetkisine de sahip olması gereklidir. Bu yetki özellikle hak arama yollarını bilmeyen veya bu yolları çeşitli sebeplerle kullanmaktan çekinen kişilerin uğradıkları hukuka aykırı uygulamaları takip etme ve yargının kötü yönetiminden kaynaklanan sorunların çözümüne katkı sağlamak ve halkın kuruma güven duymasını sağlamak bakımından önem taşımaktadır.

Yargı ombudsmanına başvuru kolay, masrafsız ve biçimsellikten uzak ve ulaşılabilir olmalıdır. Başvurular altı aylık başvuru süresine tabi olmalıdır. Süre, şikâyetin dayandığı eylem tarihinden veya şikâyet sahibince şikâyetin sebebinin öğrenildiği günden veya şikâyette atıfta bulunulan soruşturmanın konusu ile ilgili mahkemenin kararının verildiği tarihten itibaren başlamalıdır. Yargı ombudsmanına başvurular herhangi bir

harca veya ücrete tabi olmamalıdır.

Başvurular, Yargı Ombudsmanı Kurumu'na verilecek bir dilekçe ile yapılabilmelidir. Gerçek kişilerin başvurusu, başvuru sahibinin adı ve soyadını, imzasını, yerleşim yerini veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını içermelidir. Tüzel kişi başvuru yapıyorsa tüzel kişinin unvanını ve yerleşim yeriyle yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren bir dilekçe ile başvuru yapması gerekir. Ayrıca posta yoluyla veya faks ile şikâyetçinin adını, adresini ve imzasını içeren bir şikâyet formunun gönderilmesi şeklinde de yapılabilir. Şikâyetçi, yargı ombudsmanlığının resmi internet sayfasında yer alan çevrimiçi formu kullanarak başvuru yapabileceği gibi ıslak imzasını içeren şikâyet formunu tarayarak veya elektronik imzasını içeren şikâyet formu ile e-posta yoluyla başvuru yapabilmelidir. Yargı ombudsmanına başvuruyu kolaylaştırmak amacıyla illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla başvurular yapılabilir. Şikâyetçinin ismini, unvanını, imzasını ve adresini içermeyen başvurular, suiistimalleri önlemek amacıyla kabul edilmemelidir. Ayrıca şikâyetçi, varsa şikâyet konusu ile ilgili delillerini de başvuru sırasında sunmalıdır.

Yargı ombudsmanlığına yapılan şikâyet başvuruları öncelikle ön incelemeye tabi tutulmalıdır. Ön inceleme aşamasında, şikâyet başvurusunun belirli kriterleri taşıyıp taşımadığı incelenmelidir. Eğer başvuru, yargı ombudsmanlığının görev alanına girmiyorsa, süresinde yapılmamışsa, daha önceden sebep, konu ve taraflar yönünden aynı şikâyet yapılmışsa, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin ise, idari başvuru yolları tüketilmemişse, belli bir konuyu içermiyorsa, şikâyet başvurusunda bulunması gerekli bilgilere yer verilmemişse ve bir menfaat ihlali içermiyorsa başvuru hakkında “incelenemezlik kararı” verilmesi gerekir.

Ön inceleme şartlarını taşıyan başvurular hakkında şikâyetin esası hakkında inceleme ve araştırma aşamasına geçilir. Ayrıca yargı ombudsmanı şikâyeti esastan incelemeye karar verirse, şikâyet edilen yargıcı, mahkeme başkanını, Adalet Bakanını ve HSK'yı başvuru hakkında bilgilendirmelidir. Bu aşamada yargı ombudsmanlığı kendisine yapılan başvuru konusu yargı işlemi, eylemi, tutum veya davranışını hukuka uygunluk, hakkaniyete uygunluk, insan haklarına uygunluk, mesleki etik ilkelerine ve iyi



yönetim ilkelerine uygunluk açısından inceler.

Yargı ombudsmanı soruşturma sonunda, şikâyetin haklı olduğuna karar verirse şikâyet konusu davranışın veya işlemin düzeltilmesine yönelik bir tavsiye kararı verebilir. Bu tavsiye kararı gereğince, şikâyet edilen yargıç ve görev yaptığı mahkemenin başkanı, tavsiye kararının uygulanması ve söz konusu kusurun düzeltilmesi için yapılan işlemleri makul bir süre içinde ombudsmana bildirmelidir. Yargı Ombudsmanı, bir geri bildirim yapılmazsa veya bildirim tatmin edici olmaması halinde mevzuyu HSK ve Adalet Bakanının dikkatine sunma yetkisine sahip olmalıdır.

Şikâyetle ilgili soruşturma sonucunda bir suç şüphesi ortaya çıkması halinde, Ombudsman, konuyu Başsavcıya, Adalet Bakanına ve HSK'nın bilgisine sunmalıdır. Şikâyetle ilgili soruşturma bir disiplin suçu şüphesine yol açarsa, Ombudsman konuyu Bakanın ve HSK'nın bilgisine sunarak yargıç hakkında disiplin soruşturması açılmasını tavsiye etme yetkisine sahip olmalıdır. Yargı Ombudsmanının bir yargıcı görevden alma yetkisi bulunmamalıdır. Ombudsmanın tavsiyesi karşısında HSK ve Adalet Bakanlığı'nın tavsiye kararını kabul etmemeye karar vermesi durumunda, kararlarının gerekçelerini belirtmeleri gereklidir.

Yargı Ombudsmanın tavsiye kararları, başvurana mahkemelerde hak talebinde bulunma yetkisi vermemelidir. Yargı ombudsmanına başvurulmuş olması, şikâyetçinin diğer hukuki yollara başvurmasına engel olmamalıdır. Ancak dava açma süresi içinde yargı ombudsmana başvuru yapılması halinde işlemeye başlamış olan dava açma süresi, ileride ortaya çıkabilecek hak kayıplarına engel olmak amacıyla durmalıdır.

Yargı Ombudsmanın kararları tavsiye niteliğinde olacağından ayrıca denetime tabi olmamalı bu yüzden ombudsmanın şikâyete ilişkin karar ve tespitlerine karşı herhangi bir hukuki başvuru yolu olmamalıdır.

Yargı Ombudsmanı, her yıl TBMM'ye, faaliyetleri hakkında yıllık rapor ve gerekli görülmesi halinde özel konularda hazırlanan raporlar sunmalıdır. Bu raporlar, yargının idari durumu, yargının yönetimi ve yargı görevlilerinin görevlerini yerine getirirken gözlemlenen kusurlar hakkında tespitleri içermelidir. Ayrıca yargı ombudsmanı mevzuattaki aksaklıklar hakkında tespit ve tavsiyelere de raporlarında yer vermelidir.

## **6.2.2. İkinci Model Önerisi: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Görev Alanı Kapsamında Denetim**

Yargı organlarının ombudsman tarafından denetimi bakımından asıl olan öneri Yargı Ombudsmanlığı Kurumu kurulması olmakla birlikte bir diğer öneri, KDK'nın görev alanına yargı organlarının dahil edilmesidir. KDK'nın görev alanına yargı organlarının alınması halinde yürürlükte olan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda yer alan birçok düzenleme aynı şekilde uygulanmaya devam etmekle beraber bazı değişikliklerin yapılmasını da gerektirecektir. Bu başlık altında KDK'nın görev alanı kapsamına yargı organlarının da alınması halinde bu konuda yetkili denetçinin nitelikleri, hukuki statüsü, seçimi ve görev süresi, görev alanı ve yetkileri ile başvuru ve kararları üzerinde durulmaktadır.

### **6.2.2.1. Yargı Organlarının İşlemleri ile Görevli Kamu Denetçisinin Nitelikleri, Seçimi ve Görev Süresi**

Yargı organlarının işlemleri ile görevli denetçinin görevlendirebilmesi için öncelikle 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Baş denetçinin ve denetçilerin görevleri" başlıklı 7. maddesine, yargı organları hakkında yapılan şikâyetler konusunda görevli bir denetçinin görevlendirilmesiyle ilgili hüküm eklenmelidir. Ayrıca "Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri" başlıklı 10. maddesine eklenecek bir hüküm ile yargı organlarının denetiminde görev yapacak denetçinin hukuk fakültesi mezunu olması ve en az 10 yıllık mesleki deneyime sahip olması şartı da getirilmelidir.

Bu denetçinin adaylığı ve seçimi (11. md), bağımsızlığı ve tarafsızlığı (md. 12), and içme (md. 13) ve görev süresi (md. 14), görevden alınma ve görevin sona ermesi (md.15) ile ilgili konular diğer denetçilerle aynı olacağı için ilgili kanun düzenlemelerinde bir değişikliğe ihtiyaç duyulmayacaktır.

### **6.2.2.2. Yargı Organlarının İşlemleri ile Görevli Kamu Denetçisinin Görev Alanı ve Yetkileri**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Kurumun görevi" başlıklı 5. maddesinin 2. fıkrasının c bendinde değişiklik yapılarak yargının hangi işlemlerinin ve eylemlerinin KDK denetimi kapsamında olacağı yasal olarak belirlenmelidir. Daha sonra KDK'nın görev alanına, yargı organlarının hangi kararları, işlemleri ve eylemleri ile yargı organlarında görev yapanların hangi davranışlarının gireceği konusunda açık bir

düzenleme yapılması da yargının bağımsızlığı ilkesinin korunması bakımından önem taşımaktadır. Bu bağlamda ilk öneride de ifade edildiği üzere yargı organlarının idari personele ilişkin işlemleri, bazı yargıçların disiplin işlemleri, yargı organlarının iç düzenine ilişkin işlemler, HSK kararları, kamu görevlileri hakkında verilen soruşturma izin kararları, avukatlar hakkında Adalet Bakanlığınca verilen soruşturma izin kararları, Sayıştay kararları, icra mahkemelerinin idari kararları, uzun yargılama ve tutukluluk halleri, yargı organlarının kötü muamelesi ve yargı kararlarının yerine getirilmesine ilişkin olan işlemleri KDK'nın görev alanına dâhil edilmelidir.

Yargı organlarının işlemleri ile görevli denetçinin yetkileri 6328 sayılı Kanun'da belirtilen yetkiler ile sınırlı olacaktır. Diğer denetçilerin sahip oldukları yetkilere paralellik sağlamak ve denetçiler arasındaki eşitliği ve uyumu etkilememek amacıyla bu denetçiye farklı yetkiler verilmesi uygun olmayacaktır. Bu bağlamda yargı organlarının işlemleri ile görevli denetçi, bilgi ve belge isteme, bilirkişi görevlendirme ve tanık dinleme yetkisi, açıklama yapma yetkisi ile yerinde inceleme yapabilme yetkisine sahip olacaktır.

### **6.2.2.3. Yargı Organlarının İşlemleriyle Görevli Kamu Denetçisine Başvuru ve Kamu Denetçisinin Alacağı Kararlar**

Yargı organlarının işlemleriyle görevli kamu denetçisine başvuru, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 17. maddesinde düzenlenmiş olan usule uygun olarak yapılabilecektir.

KDK, başvurular üzerine KDKY'nin 31. maddesinde yer alan tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar olarak belirlenmiş kararlardan birini vererek soruşturmayı çözüme kavuşturacaktır. Burada önemli olan nokta Kamu Denetçiliği Kurumu'un yargı organlarıyla ilgili görev alanına giren konularda yapılan şikâyetler üzerine vereceği kararlarında özellikle yargının bağımsızlığı ilkesi ile yargının hesap verebilirliği ilkesini bir araya getiren, yargının idaresinden ve yargıç davranışlarından kaynaklanan sorunların giderilmesine, yargı hizmetinin iyileştirilmesine yönelik tavsiye kararları alabilmesidir. Ancak o zaman KDK tarafından yapılan denetim amacına ulaşabilecektir.

## YEDİNCİ BÖLÜM

### BULGULAR, ÖNERİLER VE SONUÇ

Bu bölümde araştırmanın bulgularına, önerilere ve sonuç kısmına yer verilmektedir.

#### **7.1. Bulgular**

Ombudsmanlık sistemi, günümüzde dünya genelinde ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyleri ve siyasi yönetimleri farklı olsa da hem kamu yönetiminde hem de özel sektörde uygulanma alanı bulan bir denetim mekanizması olarak kabul görmüştür. Ombudsman kurumları diğer denetim sistemleri yanında ancak onlara rakip ya da alternatif olarak faaliyet gösteren bir mekanizma olarak değil aksine var olan denetim sistemlerini destekleyici ve onlara katkı sağlayan, hakların ve özgürlüklerin korunmasında rol oynayan yapılardır.

Dünyada ombudsman uygulamaları, her ülkenin ombudsmandan beklentilerine göre farklılıklar göstermekle beraber her ombudsman kurumunun mutlaka sahip olması gereken bağımsızlık, tarafsızlık, tavsiye niteliğinde karar verme, inceleme sürecinin güvenilirliği gibi temel özellikler bulunmaktadır. Ombudsman inceleme, eleştirme ve açıklama gibi etkin soruşturma yetkilerine sahip olmakla birlikte idarenin kararlarını, işlemlerini değiştirme, düzeltme ve ortadan kaldırma yetkilerine sahip olmayıp idareye yol gösterme niteliğinde tavsiye özelliği taşıyan kararlar verebilmektedir.

İlk olarak İskandinav ülkelerinde kurulmuş olan ombudsman sistemi daha sonra Avrupa ülkelerinde diğer denetim sistemlerinin yanında, uyuşmazlıkların çözümünde görev yapan bir organ olarak kurulmuştur. Gelişmekte olan demokrasilerde ombudsman özellikle temel hak ve özgürlüklerin korunması görevini de üstlenen bir yapıya sahiptir. Yeni kamu yönetimi anlayışının hesap verebilirlik, açıklık, şeffaflık, etik gibi ilkelerinin uygulanmasında ombudsman kurumlarının etkili olması kurumun önem kazanmasında rol oynamıştır. Ombudsman sistemi ilk olarak bir parlamento ombudsmanı şeklinde ortaya çıkmasına karşın zamanla toplumsal, ekonomik ve siyasal ihtiyaçlar çerçevesinde farklı konularda faaliyet gösteren uzmanlık ombudsmanları kurulmuştur.

Araştırmanın ana sorusu, Dünya’da yargı ombudsmanlığına neden ihtiyaç duyulduğu ve Türkiye’de yargı ombudsmanlığına ihtiyaç olup olmadığı oluşturmaktadır. Alt sorular ise iki kısma ayrılarak oluşturulmuştur. İlk kısımda yargı ombudsmanlığını

uygulayan ülkelerde yargı ombudsmanlığı kurumunun yapısı, yargı organlarının hangi işlemlerini denetleme yetkisine sahip olduğu ve aldığı kararların etkililiği soruları sorulmuştur. İkinci kısımda ise Türkiye’de yargı organlarının hangi işlemlerinin Kamu Denetçiliği Kurumu’nun denetimine girebileceği, bir yargı ombudsmanlığı kurulursa bu kurumun yargının hesap verebilirliğine sağlayacağı katkıların neler olacağı, kurulacak yargı ombudsmanının yapısı ve örgütlenmesinin nasıl olması gerektiği ve yargı alanında sağlayabileceği faydaların neler olduğu sorularına yer verilmektedir.

Araştırmada öncelikle, ombudsmanlık kavramı ele alınmış, ombudsman türleri ve bu türlerden biri olan uzmanlık ombudsmanlığı kavramı alt türleri ile açıklanarak incelenmiştir. Daha sonra araştırmanın da konusu olan yargı ombudsmanlığı, yargının hesap verebilirliği ve bağımsızlığı kavramları ile ilişkisi üzerinden açıklanmıştır. Yargı ombudsmanlığının ülke örnekleri olan İngiltere ve Galler’de “Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı” ile İsrail’de “İsrail Yargı Ombudsmanı” ile ilgili olarak bu kurumların örgüt yapıları, yargı ombudsmanının atanma şekli, hukuki statüsü, görev alanı ve yetkileri, kuruma başvurunun usulü ve başvuruların incelenme şekli ile aldıkları kararlar özellikle bu kurumlar tarafından yayınlanan yıllık raporlar başta olmak üzere kurumla ilgili diğer bilgi ve belgeler ile akademik çalışmalar incelenip derlenerek tasnife tabi tutulmuştur. Devamında yargı ombudsmanlığı bulunmayan ama yargı organlarıyla ilgili de görevleri bulunan ülkeler aynı şekilde incelenmiştir. Sonraki aşamada KDK da incelenerek yargı organlarının işlemleri bakımından kurumun görev alanı ile ilgili tespitlerde bulunulmuştur. Gerek ülke örnekleri incelenerek elde edilen bilgiler be bulgulardan gerekse KDK ile ilgili yapılan incelemelerden yola çıkılarak yargı ombudsmanlığının Türkiye’de kurulması halinde yargı sistemimize sağlayabileceği katkılarda göz önünde bulundurularak iki model önerisi geliştirilmiştir. Bu model önerilerinden ilk öneri olan kurumsal olarak KDK’dan ayrı bir kurum olarak “yargı ombudsmanlığı kurumu” kurulmasını öneren modelin daha yararlı olabileceği sonucuna varılmıştır.

Yargı ombudsmanlığı, uygulandığı ülkelerde, yargının iş ve eylemlerinde kötü yönetimi önleyerek iyi yönetim ilkelerini hayata geçirme, idari açıdan hesap verebilirliğine katkı sağlama, yargı organları ile halk arasındaki ilişkileri geliştirerek birbirlerini tanımlarına, halkın yargıya güvenini artırma ayrıca yargı mensuplarının mesleki etik kurallarına uygun davranmasını sağlama gibi önemli rolleri üstlenmektedir.

Yargı ombudsmanlığının kurumsal olarak faaliyet gösterdiği ülkelerden olan İngiltere’de 2005 yılında Anayasa Reformu Yasası ile kurulan Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı özellikle kötü yönetimi önleyerek yargının hesap verebilirliğini ve açıklığı sağlamayı ayrıca yargı organları hakkında verdiği tavsiye kararları ile yargının iş ve eylemlerinde iyileştirmeyi amaçlayarak yargıçların atanması ve yargısal disiplin ve davranışlara ilişkin konularda yetkili kılınmıştır. Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı’nın diğer yargı ile ilgili yetkilere sahip ombudsmanlardan ayrılan en önemli yönü, yargısal atamalar konusunda da yapılan şikâyetleri inceleme yetkisine sahip olmasıdır. Bu yetki bağlamında Yargısal Atamalar Komisyonu’nun yargısal atamalara ilişkin kendisine yapılan şikâyetler hakkında verdiği kararlara karşı Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı’na başvuru yapılması mümkündür. Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı, yargısal atama sürecinde özellikle hakkaniyete uygun davranılıp davranılmadığını inceleme yetkisine sahip olan bir kurum olarak yargı organlarında görev yapacak yargıçların atanmasında liyakat ilkesinin esas alınmasını, yargısal atamalarda usulsüzlüklerin önlenmesi yönünde önemli bir rol oynamaktadır. Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı’nın diğer bir yetkisi yargısal disiplin ve davranışlar açısından halktan ve yargıçlardan gelen şikâyetleri bir ikinci kademe organı olarak inceleme yetkisidir. Bu yetki kapsamında ombudsman birinci kademe organlarının soruşturmanın yönetiminde ihmal ve kötü yönetimi olup olmadığı, şikâyetçi ve soruşturma geçirenlere hakları konusunda bilgi verilip vermediği ve bunların eksik –yanlış olup olmadığı, önyargılı işlem yapılıp yapılmadığı gibi daha çok usulle ilgili konularda inceleme yapabilmektedir.

Yargı ombudsmanlığının bir uzmanlık ombudsmanı olarak faaliyet gösterdiği İsrail’de, İsrail Yargı Ombudsmanı yargı dışında kurulmuş bağımsız bir kurum olarak yargının idaresi ve yargıç davranışları sebebiyle ortaya çıkan şikâyetleri incelemekle görevlidir. İsrail Yargı Ombudsmanı özellikle yargı bağımsızlığı ilkesini de zedelemeyen yargısal hizmetlerin iyi yönetim ilkelerine uygun bir şekilde sağlanmasında ve yargısal davranış ve disiplinden doğan şikâyetlerin çözümlenmesinde etkili olmaktadır. İsrail Yargı Ombudsmanına başvuru doğrudan yapılabilen öncesinde başka bir organa başvuru şartı bulunmamaktadır.

Her iki ülkede faaliyet gösteren yargı ombudsmanları anayasal statüde olup ayrıca yargı ombudsmanlığı yasaları ile de düzenlenip kurumsal olarak örgütlenmişlerdir. Yargı

ombudsmanları özellikle yargı organlarının usul hukuku kurallarına uygun davranmamasından, yargıcın taraflara ve diğer muhataplara uygunsuz davranışından kaynaklanan şikâyetlerden, mahkeme kararlarında yargılama ile ilgisi olmayan saldırgan bir dil kullanmasından, yargılama süresinin gereksiz yere uzatılmasından, gerekçeli kararların yazılmasında aşırı gecikme olmasından, yargı yönetimindeki kusurlardan ve yargının idari nitelikteki işlerinden kaynaklanan şikâyetler gibi yargısal nitelik taşımayan karar ve işlemleri hakkında görev yapmaktadırlar.

Yargı ombudsmanlığının kararlarının yargı organları üzerinde etkililiği değerlendirildiğinde; her ne kadar mahkeme kararlarını değiştirme veya ortadan kaldırma yetkileri olmasa da yargı ombudsmanının şikâyet hakkında verdiği tavsiye kararına uyulması gerektiği konusunda genel bir kabul olduğu söylenebilir. Şöyle ki, mesela İsrail Yargı Ombudsmanı'nın tavsiye kararına uyulup uyulmadığına yönelik olarak şikâyet edilen yargıcının, görev yaptığı mahkemenin müdürünün veya başkanının geri bildirimde bulunması gerekmektedir. Tavsiye kararına tatmin edici bir gerekçe olmadan uyulmaması veya geri bildirimde bulunulması halinde Ombudsman, durumu Yüksek Mahkeme Başkanının ve Adalet Bakanın bilgisine sunabilmektedir. Ayrıca soruşturma sonunda bir suç şüphesi ortaya çıkarsa Başsavcıya da bilgi verme yetkisine ve bir disiplin suçu niteliğinde ise Hâkimler Disiplin Mahkemesi'ne başvurulması için Adalet Bakanına tavsiyede bulunmaya yetkilidir. Bunların yanı sıra Adalet Bakanına veya Yüksek Mahkeme Başkanına, yargıcın görevden alınması için Yargı Atamaları Kurulu'na teklifte bulunmasını tavsiye etmek yetkisine de sahiptir. Bu yetkiler göz önüne alındığında aslında yargı ombudsmanının kararları her ne kadar tavsiye niteliği taşısa da kararları yargı organları üzerinde etkili sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir. Benzer şekilde İngiltere'de Yargısal Atamalar ve Davranış Ombudsmanı, yargısal atamalarla ilgili olarak yapılan şikâyeti haklı görmesi halinde Lord Chancellor ve Yargısal Atamalar Komisyonu'na tavsiyelerde bulunma ve kötü yönetim nedeniyle başvuranın bir kaybı varsa bir tazminat ödenmesini de tavsiye edebilmektedir. Yargısal Disiplin ve Davranışlar hakkındaki başvurularda ise JCIO, Tribunal President veya Magistrates' Advisory Committee tarafından verilen kararlarda usule uyulmadığını ya da diğer usuli hatalar yapıldığını tespit ederse kararı kaldırma ve yeniden karar verilmesini tavsiye etme ayrıca hataların tekrarını önlemek için yapılacak değişiklikler konusunda da tavsiyelerde bulunabilmekte ve tazminat ödenmesine karar verebilmektedir.

Yargı ombudsmanının bulunmadığı ancak parlamento ombudsmanının yargı organları üzerinde yetkilere sahip olduğu ülkelerde, ombudsmanın, yargı üzerindeki yetkileri çok geniş değildir. Bununla birlikte İsveç ve Finlandiya örneklerinde ombudsmanın yetkilerinin diğer ülkelere göre daha kapsamlı olduğu görülmektedir. Bu iki ülkede özellikle tarihsel nedenler, hukuk kültürünün etkisi ve yargıçların diğer kamu görevlilerinden farklı bir konumda olamamaları gibi nedenlerle parlamento ombudsmanı yargı organları üzerinde de denetim yetkisine sahip kılınmıştır. Ancak her iki ülkede de ombudsman bu yetkisini, yargının bağımsız ve tarafsızlığını ihlal etmeden özellikle usul kurallarına, insan haklarına ve iyi yönetim ilkelerine uygunluk açısından kullanmaktadır. Araştırma kapsamında incelenen diğer ülkelerde parlamento ombudsmanları, yargı üzerinde kısmi yetkilere sahip bulunmaktadırlar. Bu ülkelerde ombudsman, yargı organlarının usul hukuku kurallarına uygun davranmaması, yargılamanın uzun sürmesi, yargı organlarınca yapılan insan hakları ihlalleri, yargının yönetimiyle ilgili işlemler, yargıç hakkında disiplin soruşturması açılması başvuruda bulunmak gibi konularda yetkili kılınmıştır. Bu ülkelerde ombudsmanın yargı organları üzerinde sahip oldukları yetkinin ortak noktasının, yargının bağımsızlığını zedelemekten ve kararlarını etkilemeden kişi hak ve özgürlüklerine yönelik ihlalleri engellemek olduğu söylenebilir.

Türkiye’de ombudsman sistemi, Kamu Denetçiliği Kurumu ile hayata geçmiştir. KDK’nın kurulması sürecinde özellikle kamu yönetimi reformları etkili olmakla beraber Avrupa Birliği’ne uyum süreci de kurumsal olarak ortaya çıkmasında itici güç olmuştur. Avrupa Birliği’ne uyum süreci boyunca yapılan çalışmalar çerçevesinde hazırlanan ulusal programlarda, ilerleme raporlarında ombudsman kurumunun kurulması gerektiği yönünde tavsiyelere yer verilmiştir. KDK’nın kurulması ile günümüz demokratik ülkelerinde var olan bir denetim sistemini Türkiye’de de uygulanmasına başlanmıştır.

Araştırmanın sorularından biri olan yargı organlarının hangi işlemlerinin KDK’nın denetimine tabi olmasına yöneliktir. Mevcut yasal düzenlemeler incelendiğinde KDK, yargı organlarının yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararları üzerinde denetim yetkisine sahip kılınmamış böylelikle yargı organları kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır. Ancak araştırma kapsamında incelediği üzere yargının her işlemi, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin değildir. Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar dışında yargı organlarının iş, işlem ve eylemleri ile yargı organlarında görev yapan yargı mensuplarının davranışlarının ombudsman denetimine tabi olabileceğini söylemek



mümkündür.

Ombudsmanın yargı organları üzerindeki yetkisi ülkeden ülkeye değişmektedir. Bir demokratik denetim mekanizması olan ombudsmanın, sonuçta devlet aygıtının veya bürokrasinin bir parçası olan yargı organlarını da denetlememesi için aslında hiçbir neden yoktur. Mahkemeler her ne kadar kişi haklarının korunması bakımından güvence oluştursalar da bu, yargıçların da bireylerin haklarını ihlal edemeyeceği, hukuka aykırı veya uygunsuz davranamayacağı anlamına gelmemektedir. Yargı ombudsmanlığı özellikle demokratik bir hukuk devletinde yargının hesap verebilirliğinin sağlanması bakımından önemli rol üstlenmektedir. Ombudsmanın, yargı organlarına yönelik yetkileri elbette ki yargıcın yargılama görevine yönelik bir müdahale olarak algılanmamalıdır. Yargı ombudsmanı, bir dış denetim mekanizması olarak yargının, anayasal yükümlülüklerine uygun olarak etkin bir şekilde işlevini yerine getirmesine katkı sağlayacaktır. Türkiye’de kurulacak bir yargı ombudsmanlığı yargı organlarının yargı dışı, tarafsız ve bağımsız bir mekanizma tarafından denetlenmesi yoluyla hesap verebilirliğini de güçlendirecektir. Türkiye’de hâkim ve savcıların yargısal görevlerine ilişkin denetimde, HSK’ya bağlı teftiş kurulunca, idari işlemlere ilişkin denetim ise Adalet Bakanlığına bağlı teftiş kurulu tarafından yerine getirildiği ikili sistem ile teftiş kabul edilmiştir. Bu teftiş sisteminde eleştiriye açık haller bulunduğu söylenebilir. Daha öncede belirtildiği üzere, Adalet Bakanı’nın kurulun başkanı ve Bakan Yardımcısının da tabii üye olarak kurulda yer alması, kurulun tarafsız ve bağımsız bir yapı olmasının üzerine yürütmenin gölgesini düşürmektedir. Oysa hâkimler üzerinde disiplin, denetim ve gözetim işlevi yerine getirme görevi olan bir Kurul’un yürütmenin etkisinde olmayan, bağımsız ve tarafsız bir yapıya sahip olması önem taşımaktadır. Ayrıca HSK kararlarının bir idari işlem niteliği taşımasına rağmen yargı denetimine kapalı olması da diğer bir sorundur. Halkın yargı organları ile ilgili şikâyetlerini doğrudan ve sıkı şekil şartlarına takılmadan yapabilecekleri bir mekanizma olarak yargı ombudsmanlığı, halkı, yargıyı yargıya şikâyet etmenin tereddüdünden de kurtarma yolu olabilecektir. Bu bakımdan yargı ombudsmanlığının hem yargı yapılanması dışında olması hem de bağımsız ve tarafsız özelliği sayesinde yargının hesap verebilirliğine önemli katkılar sunması mümkündür.

## 7.2. Öneriler ve Sonuç

Araştırma kapsamında yargı organlarının ombudsman denetimine yönelik olarak iki öneri ortaya konulmaktadır. Birinci model, bir Yargı Ombudsmanlığı Kurumu kurulmasıdır. İkinci model ise Kamu Denetçiliği Kurumu kapsamına yargı organlarının da dâhil edilmesidir.

Birinci model olan Yargı Ombudsmanlığı Kurumu modelinde, KDK dışında bağımsız bir kurum olarak “Yargı Ombudsmanlığı Kurumu” kurulması kurgulanmaktadır. Bu modele göre, Yargı Ombudsmanlığı Kurumu, TBMM tarafından kurulmakta ve yargı ombudsmanları da TBMM tarafından seçilmektedir. Kurum özellikle yargı organlarındaki idari personele ilişkin işlemler, bazı yargıçların disiplin işlemleri, yargı organlarının iç düzenine ilişkin işlemler, HSK kararları, kamu görevlileri hakkında verilen soruşturma izin kararları, avukatlar hakkında Adalet Bakanlığınca verilen soruşturma izin kararları, Sayıştay kararları, icra mahkemelerinin idari kararları, uzun yargılama ve tutukluluk halleri, yargı organlarının kötü muamelesi ve yargı kararlarının yerine getirilmesine ilişkin olan işlemler hakkında yapılan şikâyetleri inceleme yetkisine sahip olacaktır.

Yargının, yargı ombudsmanı tarafından denetlenmesi daha etkin ve etkili sonuçlar ortaya koyabilme gücüne sahip olabilecektir. Çünkü sadece yargı organlarının işlemleri, eylemleri ve davranışları konusunda yetkilere sahip anayasal statüye sahip bağımsız bir kurum olarak yapacağı denetimlerde hem yargı organlarının hem de halkın gözünde güvenilirliği ve saygınlığı daha fazla olabilecektir. Yargı organları hakkındaki şikâyetlerin kolay, basit ve doğrudan yapabileceği ve yargı sistemi dışında bir organ olması sebebiyle Yargı Ombudsmanlığı Kurumu, halkın çekinmeden rahat bir şekilde şikâyetlerini ortaya koyabilecekleri bir mekanizma olabilecektir. Yargı ombudsmanın re’sen harekete geçme yetkisine sahip olması da önerildiği için bu yetki, yargı ombudsmanın yargı ile ilgili tespit ettiği kötü yönetim uygulamalarından kaynaklanan sorunların çözümü konusunda tavsiye kararları alabilmesine de imkân sağlamış olacaktır.

Yargı ombudsmanı ayrıca yargı organlarının halka karşı kötü davranışlarını da inceleme yetkisine sahip olması sayesinde yargı mensuplarının etik olmayan davranışları hakkındaki şikâyetleri alma, inceleme ve çözüme kavuşturma yetkisine sahip olacaktır. Bu sayede bir disiplin cezasını gerektirmediği için HSK’nın denetimine girmeyen ama etik de görülmeyen bazı davranışlar ve haller bakımından da bir tavsiye kararı ortaya

çıkarak yargı organlarının etik ilkelere daha fazla riayet etmesine vesile olabilecektir. Ayrıca Kurum vereceği tavsiye kararları ve yapacağı bilgilendirmeler ile yargının halka olan ilişkilerinde daha duyarlı ve hassas davranmasını sağlamak bakımından yol gösterici olabilecektir.

İkinci model önerisi KDK'nın görev alanına yargı organlarının da dâhil edilmesi suretiyle yapılacak denetimdir. Bu modelde halen görev yapmakta olan KDK'nın mevcut denetim sistemine yargı organlarının yargı yetkisinin kullanılması niteliği taşımayan iş, işlem ve davranışlarının da dâhil edilmesi önerilmektedir. Bu öneri kapsamında mevcut KDK'nın çalışma yöntemleri doğrultusunda hareket edileceği için yargı organlarının işlemleri ile görevli bir denetçi tarafından yargının işlemlerinin denetimi yapılacaktır. Yargı organları diğer devlet organlarından farklı bir statüye ve farklı sorunlara sahip kurumlardır. Bu bağlamda KDK'ya yapılacak başvuruların kurumun hâlihazırdaki yetkileri ve usulü içinde incelemesinin, sorunların çözümünde ne kadar etkili sonuçlar doğurabileceği sorunsalını da ortaya çıkarma ihtimalini barındıracaktır.

Ayrıca KDK'nın sadece yargı organları konusunda görevli olmayışı daha genel olarak idareyi kapsayan bir görev alanı olduğu da göz önüne alındığında yargının denetiminde bağımsız bir yargı ombudsmanı kurumu kadar verimli çalışmalar ve etkili kararlar ortaya çıkaramayacağı da aşikârdır. Bunda KDK'nın mevcut merkezi yapısı, mali imkânları ve personel sayısı da etkili olacaktır. KDK'nın 2021 Yıllık Raporu'nda (KDK, 2021: 556) kamu denetçilerinin genel olarak kamu idarelerini kapsayan denetiminin, kurumun statüsünü bir idari birime denkleştirerek hiyerarşik ilişki algısı yarattığından bahsedilerek denetçilerin statüsünün yüksek yargı organlarının yöneticileri ile aynı statüye getirilmesinin kurumun denetim etkinliğine olumlu olarak yansıtacağından ve personelin de statüsünde yapılacak iyileştirmelerin kurumun çalışma verimini artıracığı ifade edilmiştir.

Mevcut KDK'nın görev alanına yargı organlarının da dâhil edilmesi Kurumun iş yükünde de aşırı bir artış ile hantallaşmasına neden olacaktır. Merkezi bir kurum olan ve ülke genelinden tüm kişilerin şikâyet başvurusunun, kanuni inceleme süresi olan altı ay içinde sonuçlandırılması da mümkün olmayacaktır. Bu durum yargı organlarının ombudsman tarafından denetiminden beklenen faydayı sağlamasını olumsuz olarak etkileyecektir.

Araştırma kapsamında en uygulanabilir model olarak Yargı Ombudsmanlığı Kurumu modeli önerilmektedir. Yargı ombudsmanlığı, yargı organlarının yargı sistemi dışında bağımsız ve tarafsız bir kurum tarafından denetimine imkân sağlaması bakımından önemli bir rol üstlenmektedir. Ancak bir ülkede kurulmuş yargı ombudsmanının kendisinden beklenen işlevi layıkıyla yerine getirebilmesi, o ülkedeki hukuki ve siyasi kültürün yargının bağımsızlığı ve hesap verebilirliği konusunda dengeyi sağlaması ile yakından ilgili olacaktır.

Araştırma kapsamında incelenen yargı ombudsmanlığı konusunda Türkçe literatürde yeteri kadar akademik çalışma bulunmamaktadır. Diğer uzmanlık ombudsmanlıklarında da çalışmaların sayılı olduğu görülmektedir. Uzmanlık ombudsmanlıkları ile ilgili araştırmaların sayısının artması ombudsmanlık sisteminin Türkiye’de daha etkin ve verimli olabilmesi açısından katkı sağlayacaktır. Yargı alanında da ise özellikle yargının idari hesap verebilirliğine ve yargının kötü yönetiminden doğan sorunların çözümüne yönelik ombudsmanın üstlenebileceği rolleri tartışabilmek bakımından akademik çalışmaların yapılması literatürde yer alan eksiklikleri gidermede yararlı olabilecektir.

## KAYNAKÇA

- Avrupa Komisyonu, (2021). "Avrupa Komisyonu Tarafından Hazırlanan Türkiye Raporları" [https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html), (27.05.2021).
- AB Konseyi, (2006). *Katılım Ortaklığı Belgesi 2006*.
- AB Konseyi, (2008). *Katılım Ortaklığı Belgesi 2008*.
- American Bar Association (ABA), (2002). "Ombuds Standards", *Administrative Law Review*, Cilt: 54, Sayı: 2, ss. 535–564.
- Abraham, A., (2008). "The future in international perspective: The Ombudsman as agent of rights, justice and democracy", *Parliamentary Affairs*, Cilt:61, Sayı:4, ss.681–693.
- Adalet Bakanlığı, (2009a). *2009 Yargı Reformu Stratejisi Eylem Planı*.
- Adalet Bakanlığı, (2009b). *Yargı Reformu Stratejisi*.
- Akdemir, D. Ş., (2019). "Uluslararası Alanda Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye", *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt:8, Sayı:4, ss.3533–3552.
- Akil, C., (2012). "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ' nin Bir Kararı Vesilesiyle Devlet Mallarının Haczedilmezliği Kuralı Üzerine Düşünceler", *Ankara Barosu Dergisi*, 3, ss. 97–119.
- Akil, C., (2013). "Vesayete İlişkin Olanlar Dışında Türk Medeni Kanunu'nda Yer Alan Çekişmesiz Yargı İşleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 62 (4), ss. 923–970.
- Akıncı, M., (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
- Akıncı, M., (2008). "İsveç İdare Hukuku", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16 (2), ss.167–221.
- Aktaş, K., (2011). "Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu", *TBB Dergisi*, (94), ss.359-374.
- Akyıldız, A., (2001). "Memurların Yargılanmasında İdari Süreç", *Ankara Hacı Bayram*

*Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(2).

Akyılmaz, B., (2003). “İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:7, Sayı: 1-2.

Alodalı, M. F. B., & Usta, S. (2017). “Türk Yönetim Geleneğinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları: Divan’ı Mezalim ve Kamu Denetçiliği Kurumu Karşılaştırması”, *Strategic Public Management Journal*, Cilt:3, Sayı:6, ss.168–184.

Altuğ, Y. (2002). Kamu Denetçisi (Ombudsman), İ.Ü. Rektörlük Yayınları, İstanbul.

Annual Report 2006, Ombudsman of the Israeli Judiciary : A Short Summary of the 2006 Annual Report, <https://www.theioi.org/ioi-embers/europe/israel/ombudsman-of-the-israeli-judiciary>, (03.03.2021).

Annual Report 2007, The Israeli Ombudsman for Complaints against Judges : A Summary of the 2007 Annual Report, <https://www.theioi.org/ioi-members/europe/israel/ombudsman-of-the-israeli-judiciary>, (03.03.2021).

Annual Report 2018, Report Essence of Annual Report for 2018, <https://www.justice.gov.il/En/Units/OmbudsmanIsraeliJudiciary/Pages/AnnualReport-.aspx>, (03.03.2021).

Annual Report 2019-2020, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/902198/jaco-annual-report-2019-20.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/902198/jaco-annual-report-2019-20.pdf), (08.01.2021).

Annual Report 2020-2021, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1034530/jaco-annual-report-2020-2021.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1034530/jaco-annual-report-2020-2021.pdf), (13.03.2022).

Annual Report 2019, (2020). <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/account>, (03.03.2021).

Annual Report 2020, (2021). <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/account/he/account-2020.pdf>.

Arap, S. K.,(2015). “40. Yılında İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanı”, *Ege Akademik Bakış Dergisi*, 2015, Cilt:15, Sayı:1, ss.65–80.

Ataman, T., (1993). “İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından

- Denetimi)", *Türk İdare Dergisi*, (400), ss.211–216.
- Avcı, M., (2007). "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Üzerine Bir İnceleme". *EÜHFD*, XI(3–4), ss.273–294.
- Avokatipopullit, (2021a). "About Us", <https://www.avokatipopullit.gov.al/en/about-us/about-us-details>, (08.05.2021).
- Avokatipopullit, (2021). The Law On The People's Advocate, <https://www.avokatipopullit.gov.al/en/article/legislation>, (08.05.2021).
- Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, (2000). [https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Avrupa\\_Birligi\\_Temel\\_Haklar\\_Sarti.pdf](https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Avrupa_Birligi_Temel_Haklar_Sarti.pdf), (7.10.2020).
- Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası*, (2001).
- Avrupa Komisyonu, (1999). *Türkiye'nin Katılım Yöntünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu*.
- Avrupa Komisyonu, (2005). *Türkiye'nin Katılım Yöntünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2004 Yılı Düzenli Raporu*.
- Avrupa Komisyonu, (2006). *Türkiye 2005 İlerleme Raporu*.
- Avrupa Komisyonu, (2007). *Türkiye 2006 İlerleme Raporu*.
- Avrupa Komisyonu, (2008). *Türkiye 2007 İlerleme Raporu*.
- Avrupa Komisyonu, (2009). *Türkiye 2008 İlerleme Raporu*.
- Avrupa Komisyonu, (2010). *2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
- Avrupa Komisyonu, (2011). *Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu*.
- Avrupa Komisyonu, (2012). *Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu*.
- Avrupa Komisyonu, (2013). *Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu*.
- Avrupa Komisyonu, (2014). *Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu*.
- Avrupa Komisyonu, (2015). *Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu*.
- Avrupa Komisyonu, (2016). *Türkiye 2015 Yılı İlerleme Raporu*.
- Avrupa Komisyonu. (2017). *2016 Türkiye Raporu*.

- Avrupa Komisyonu, (2019). *2018 Türkiye Raporu*.
- Avrupa Komisyonu, (2020). *2019 Türkiye Raporu*.
- Avrupa Komisyonu, (2021). *2020 Türkiye Raporu*.
- Avrupa Komisyonu, (2022). *2021 Türkiye Raporu*.
- Avrupa Konseyi, (2003). "Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1615 on the Institution of Ombudsman", file:///G:/ombudsman/PACE - Recommendation 1615 (2003) - The institution of Ombudsman.html, (18.10.2020).
- Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, (2021). "Recommendation 1615 (2003) - The institution of Ombudsman", <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17133&lang=en>, (20.04.2021).
- Avşar, Z., (2007). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti., Ankara.
- Babüroğlu, O., & Hatipoğlu, N., (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, TÜSİAD, İstanbul.
- Barak, A., (2000). "Some Reflections On The Israeli Legal System And Its Judiciary", *Fifth Conference of the Ius Commune Research School*, (November), [http://institutobrasilisrael.org/cms/assets/uploads/\\_BIBLIOTECA/\\_PDF/democraci-a-e-sociedade-israelense/0342b3cd804ba7a4dcf87d5e4f4351d5.pdf](http://institutobrasilisrael.org/cms/assets/uploads/_BIBLIOTECA/_PDF/democraci-a-e-sociedade-israelense/0342b3cd804ba7a4dcf87d5e4f4351d5.pdf), (14.02.2021).
- Baş, E., (2016). "Hâkimlerin ve Savcılarının Disiplin Yönünden Soruşturulmaları ve İşledikleri Suçlar Nedeniyle Yargılanmaları", *Ankara Barosu Dergisi*, (3), ss.265–360.
- Baykal, S. , (2013). *Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Baylan, Ö., (1978). *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları*, No:2, Ankara.
- Beqiraj, J. , Garahan, S. , & Shuttleworth, K., (2018). *Ombudsman Schemes And Effective Access To Justice : A Study Of International Practices And Trends*, International Bar Association.



- BH Ombudsman, (2021). 2018 Annual Report on the results of the activities of The Institution of The Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina, [https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2019030109434379eng.pdf](https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2019030109434379eng.pdf), (09.06.2021).
- BH Ombudsman, (2021). 2019 Annual Report on the results of the activities of The Institution of The Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina. [file:///G:/ombudsman/obmudsmen\\_doc2020051813152592eng.pdf](file:///G:/ombudsman/obmudsmen_doc2020051813152592eng.pdf), (09.06.2021).
- BH Ombudsman, (2021). <https://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=14&lang=EN>, (09.06.2021).
- BH Ombudsman Yasası, (2021). Law On The Human Rights Ombudsman Of Bosnia And Herzegovina , (09.06.2021).
- Biricikoğlu, H., (2020). “Kamu Denetçiliği Kurumunun Toplumsal Cinsiyet Eşitliğini Sağlamadaki Rolü: Yıllık Raporlar Üzerinden İnceleme” KAÜİİBFD, 11(22), ss.30–59.
- BM, (1985). BM Yargı Bağımsızlığı Temel Prensipleri, [http://www.ankarabarusu.org.tr/merkezler/pdf/3.bm\\_yargi\\_bağımsizligi\\_temel\\_prensipleri.pdf](http://www.ankarabarusu.org.tr/merkezler/pdf/3.bm_yargi_bağımsizligi_temel_prensipleri.pdf), (01.01.2021).
- Bovens, M., (2003). “*Public accountability*”, Handbook of public administration, SAGE, London.
- Bovens, M., (2007). "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework 1", *European Law Journal*, 13(4), ss. 447–468.
- Boyalı, H. (2021). “Kamu Örgütlerinde Karar Verme Süreci: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve kamuyönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Malatya.
- Bozlak, A., (2010). "İngiltere Yargı Sisteminde Mahkeme ve Savcılıkların Denetimi İle Hâkim ve Savcılar Hakkındaki Soruşturmaların Yapılma Usulleri", *Adalet Dergisi*, (36).
- Butala, A., (2021). "The Competence, Powers And Functioning Of The Human Rights Ombudsman In Relation To The Judiciary". *International Conference The Relationship Between Ombudsmen And Judicial Bodies*, [256](https://www.varuh-</a></p></div><div data-bbox=)

- rs.si/sl/porocila-projekti/publikacije-gradiva/zborniki-in-razne-publikacije/content-of-relationship-between-ombudsmen-and-judicial-bodies/#c1977, (15.05.2021).
- Canbaz Akbalık, R., (2014). “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 5. maddesinin 2. Fıkrasının (C) Bendi Bakımından Eleştirel Bakış”, *Kamu Denetçiliği Kurumu Çalışma Grubu Raporları*, Ankara.
- Capozzola, J. M., (1968). “An American Ombudsman: Problems and Prospects”, *Western Political Quarterly*, June (21), ss.289–301.
- Çiftçiöğlü, C. T., (2011). "2802 Sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununa Göre Hâkim ve Savcıların Disiplin Soruşturması", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(1), ss.127–157.
- Çılgın, H., & Özkaral, M., (2020). "Kamu Denetçiliği Kurumu İyi Yönetim İlkeleri Bağlamında Yönetimde Etik Paradigmasının Yerleşmesi Üzerine Bir Araştırma", *Ombudsman Akademik*, 6(12), ss.129–154.
- Colby, S. J., (2014). "A Jury for Israel?: Determining When a Lay Jury System is Ideal in a Heterogeneous Country", *Cornell International Law Journal*, 121, ss.121–144.
- Contini, F., & Mohr, R., (2007). "Reconciling Independence And Accountability In Judicial Systems". *Utrecht Law Review*, 3(2), ss.26-43.
- Coşkun, B., & Günaydın, H. (2018). “Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk İslam Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü”, *Ombudsman Akademik*, (3), ss.9–60.
- CRA 2005, (2021). <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/part/3>, (12.01.2021).
- CRA 2005 Liste 13, (2021). <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/schedule/13>, (12.01.2021).
- Creutzfeldt, N.,& O’Brien, N., Nowicki, M., (2021). “Ombudsmanlıklar Hakkında Karşılaştırmalı Bir İnceleme Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu İçin Eylem Önerileri ve Ombudsmanlık ile Kamu İdarelerine Yönelik Rehber İlkeler”, EPA-MAT Basım Yayın, Ankara.
- DCO, (2020). Danish Consumer Ombudsman, <https://www.consumerombudsman.dk/about-us/introduction>, (20.11.2020).

- Değirmenci, R., (2019). “Ronald Dworkin’in Hukuk Teorisi Çerçevesinde Hakkaniyet Temelli İdari Denetimde Kamu Denetçiliği Kurumunun ( Ombudsman ) Rolü”, *Ombudsman Akademik*, 6(11), ss.233–257.
- Demir, G., (2002). *Ombudsman Aranıyor, Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları*, İstanbul.
- Demir, M., (2003). "Hâkime Hukuksal Sorumluluğu Nedeniyleaçılan Tazminat Davası", *AÜEHFD*, VII(3–4), ss.805–861.
- Demirkol, S., (2012). “Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması Ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15(2), ss.73–99.
- Deniz, Y. (2014). “Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) Görev Alanı”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya.
- DO, (2020). Diskrimineringombudsmannen, <https://www.do.se/lag-och-ratt/lagen-om-do/>, (21.11.2020).
- Dobjani, E., (2001). "The People’s Advocate Institution and Its Relations With The Judiciary In The Republic Of Albania", *International Conference The Relationship Between Ombudsmen And Judicial Bodies*, <https://www.varuh-rs.si/sl/porocila-projekti/publikacije-gradiva/zborniki-in-razne-publikacije/content-of-relationship-between-ombudsmen-and-judicial-bodies/#c1977>, (01.05.2021).
- Doğan, K. C., (2015). “15.Hindistan Ombudsmanı: Yapısal-Kurumsal ve İşlevsel Yönleri”. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (43), ss. 142-148.
- Doğan, K. C., (2017). “Health Ombudsman In The United Kingdom: Establishment, Functions, And Efficiency”, *Journal of International Health Sciences and Management*, 2(3), ss.7–14.
- DPT, (1979). Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983, Ankara.
- DPT, (1995). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.
- DPT, (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.
- DPT, (2007). Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Raporu, Ankara.

- Drewry, Gavin Drewry, G. (2009). Ombudsmen And Administrative Law - Bright Stars In A Parallel Universe? *Asia Pacific Law Review*, 17(1), 3–25. <https://doi.org/10.1080/10192557.2009.11788190>.
- Drewry, G., (1997). “The Ombudsman: Parochial Stopgap or Global Panacea?”, *Administrative Law Facing The Futura: Old Constraints and New Horizons*, P. Leyland & T. Woods (Eds.) Blackstone Press, (ss. 83–106). London.
- Dursun, H., (2009). "Erkler Ayrılığı ve Yargıç Bağımsızlığı", *TBB Dergisi*, (80), ss.29–104.
- Dursun, H., (2011). “Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (95), ss.377–418.
- Dursunoğlu, İ. & Boyalı, H. & Gündoğdu, S., (2021). “Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) İmajına Yönelik Bir Araştırma”, *Ombudsman Akademik*, Yıl:7, Sayı:14, Ocak-Haziran 2021, ss.67-94.
- ECRI, (1997). ECRI ’ nin ( Irkçılığa ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu ) 2 No’lu Genel Politika Tavsiye Kararı, <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-no-2-on-equality-bodies-to-combat-racism-and-intol/16808d7757>, (18.10.2020).
- Edelman, M., (1994). *Courts, Politics, and Culture in Israel*, Universty Press of Virginia, Charlottesville and London.
- Ekiz, S., (2018). "İsveç Anayasası Üzerine Notlar", *Dokuz Eylöl Üniversitesi Hukuk Faköltesi Dergisi*, 20(1), ss.63–124.
- C. Eklundh, Supervision of the Courts by the Ombudsman, [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/word/Mednarodna\\_porocila/Relationship\\_between\\_Ombudsmen\\_and\\_Judicial\\_Bodies/Svedska\\_-\\_zadnja\\_verzija\\_.doc](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/word/Mednarodna_porocila/Relationship_between_Ombudsmen_and_Judicial_Bodies/Svedska_-_zadnja_verzija_.doc), sayfa 3’ten aktaran Mikuli, P. (2017). Ombudsman Institutions and the Judiciary in Sweden and Finland. *Przeđład Prawa Konstytucyjnego*, 6 (40), ss.37–48.
- Eklundh, C., (2000). "The Parliamentary Ombudsmen İn Sweden", *Ankara Barosu Hukuk Kurultayı*, ss.475–486, Ankara.
- Equinet, (2020a). European Network of Equality Bodies, [https://equineteurope.org/author/sweden\\_eo/](https://equineteurope.org/author/sweden_eo/), (21.11.2020).

- Equinet, (2020b). European Network of Equality Bodies (Finland), [https://equineteurope.org/author/finland\\_om/](https://equineteurope.org/author/finland_om/), (21.11.2020).
- Equinet, (2020c). European Network of Equality Bodies, <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/european-directory-of-equality-bodies/>, (21.11.2020).
- Erdem, F. H., (2019). "Türkiye’de Yargının Hukuk Ötesi Sorunları", *DÜHFD*, 24(40), ss.3–30.
- Erdengi, T. B., (2009). Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye, Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı / Yönetim Bilimleri Bilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Erdinç, T. , (2015). Ombudsman ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği, Legal Yayıncılık, İstanbul.
- Erhürman, T., (1992). “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 49 (1–4), ss.155–180.
- Erhürman, T., (1998). "Ombudsman", *Amme İdaresi Dergisi*, 31(3), ss.87–102.
- Erkut, C., (1989). İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- Eryılmaz, B., (2017). Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Esgün, İ. U. (1996). "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 45(1).
- Fendoğlu, H. T., (2011). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Yetkin Yayınları, Ankara.
- Ferris, C., Goodman, B., & Mayer, G., (1980). "Brief On The Office Of Ombudsman". *The Ombudsman Committee at the International Bar Association Eighteenth Biennial Conference*, 6(3), ss.1026–1031.
- The Constitution of Finland, (2021), <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>, (09.05.2021).
- Flekkoy, M. G., (1996). “The Children’s Ombudsman as an Implementor of Children’s Rights”, *Transnational Law & Contemporary Problems*, 6(2), ss.353–372.

- Frank, B., (1981). "Canada's Official Dispute Settlers", International Ombudsman Institute, [https://www.theioi.org/downloads/6qr8d/IOI%20Canada\\_Occasional%20Paper%2014\\_Dr.%20Bernard%20Frank\\_Canadas%20official%20dispute%20settlors\\_1981.pdf](https://www.theioi.org/downloads/6qr8d/IOI%20Canada_Occasional%20Paper%2014_Dr.%20Bernard%20Frank_Canadas%20official%20dispute%20settlors_1981.pdf), (24.02.2021).
- Geçgel, B., (2014). "Sayıştayın Yargı Yetkisi, Yargısal Görevinin Niteliği ve Yargı Kolları Arasındaki Yeri", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 93, ss.31–42.
- Gellhorn, W., (1965). "The Swedish Justitieombudsman", *Yale Law Journal*, 75(1), ss.1–58.
- Gerekçeli Anayasa Önerisi, (1982). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi; Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları. Ankara.
- Gökçe, A. F., (2012). "Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(2), ss. 203–227.
- Goldsmith, P., (2021). "Constitutional Reform Act 2005", <https://www.tutor2u.net/politics/reference/constitutional-reform-act-2005>, (11.01.2021).
- Gottehrer, D., & Hostina, M., (2020). "Essential Characteristics Of A Classical Ombudsman", <https://www.usombudsman.org/essential-characteristics-of-a-classical-ombudsman/>, (20.02.2020).
- Gottehrer, D. M., (2009). "Fundamental Elements of an Effective Ombudsman Institution", *World Conference of the International Ombudsman Institute*, ss.2–17.
- gov.il, (2021). [https://www.gov.il/he/service/complaint\\_against\\_judge](https://www.gov.il/he/service/complaint_against_judge), (21.03.2021).
- Gözler, K., (2009). İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Gözler, K., (2019). İdare Hukuku Cilt I, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K., (2020). Genel Hukuk Bilgisi, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Graver, K., (1986). "A Study of the Consumer Ombudsman Institution in Norway with Some References to the Other Nordic Countries I: Background and Description". *Journal of Consumer Policy*, (6), ss.1–23.

- Gülener, S., (2011). "Yargı Bağımsızlığını Güçlendirici Bir Mekanizma Olarak Yargısal Hesap Verebilirlik ve Türk Yargı Sistemi", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15(2), ss.215–252.
- Gülener, S., (2013). "Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme", *Akademik İncelemeler Dergisi*, 8(1), ss. 1–28.
- Günday, M., (2004). *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi (9. Baskı), Ankara
- Güneş, F., (2016). "İYUK Madde 28/4 Değişikliği: Yargı Kararlarının İdare Tarafından Uygulanmaması ve Çözüm Önerileri", *TAAD*, 28, ss.103–128.
- Güveyi, N., (2017). "Anglo-Sakson Hukuk Sistemi ve Kara Avrupası Hukuk Sistemi Buyutuyla Ekonomik İdare Hukuku Üzerine Bazı Düşünceler", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XXI(1), ss.83–122.
- Hendek, H., (2016). *Makul Sürede Yargılama Zorunluluğu*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Herring III, R. A. , & Mendleson, J. L. ,(1999). "Use Of A Student Ombudsperson To Enhance Communication In University Classes", *Journal Of Management Education*, 23(5), ss.574–583.
- hsk.gov.tr, (2019). "Bangalor Yargı Etiği İlkeleri", <http://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/4a92e0cc-e94b-4912-aaf9-5dfc5b885e98.pdf>, (14.04.2019).
- HSK, (2019). "Türk Yargı Etiği Bildirgesi", <https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/41eae89-7c48-44ac-b3de-575ee357691c.pdf>, (21.10.2021).
- Huntington, S. P., "Democracy's Third Wave", (1991). *Journal of Democracy*, 2(2), ss.12–34.
- I ICOAF, (2020). "What Are Ombuds Institutions for the Armed Forces?" <https://www.icoaf.org/models>, (10.12.2020).
- İnceoğlu, S., (2008). *Yargı Bağımsızlığı ve Yargıya Güven Ekseninde Yargıcın Davranış İlkeleri*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
- İnceoğlu, S. (2011). "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Düşünceler", N. Öktem & N. Katmer (Eds.), *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu 9 Mart 2011 Bildiriler Kitabı*, ss. 54–65, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

- IOA, (2020). International Ombudsman Association, “Standarts Of Practice” [https://www.ombudsassociation.org/assets/docs/IOA\\_Standards\\_of\\_Practice\\_Oct09.pdf](https://www.ombudsassociation.org/assets/docs/IOA_Standards_of_Practice_Oct09.pdf), (12.03.2020).
- IOI, (2020). “About The IOI”, <https://www.theioi.org/the-i-o-i>, (05.03.2020).
- IOPC, (2020a). “Who we are”, <https://www.policeconduct.gov.uk/who-we-are>, (06.12.2020).
- IOPC, (2020b). “Key areas of work”, <https://www.policeconduct.gov.uk/research-and-learning/key-areas-work>, (06.12.2020).
- Jääskeläinen, P., (2010). "Underlying Principles, Limits And Content Of Oversight Of Courts", Parliamentary Ombudsman 90, (ss. 193–208), Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala.
- JACO, (2019). 2018-19 Yıllık Raporu, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/857994/jaco-annual-report-2018-19.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/857994/jaco-annual-report-2018-19.pdf), (31.01.2019)
- JACO, (2021a). “Appointment Complaint Form”, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/759415/jaco-appt-complaint-form.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759415/jaco-appt-complaint-form.pdf), (31.01.2021).
- JACO, (2021b). “Conduct Complaint Form”, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/759412/jaco-conduct-complaint-form.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759412/jaco-conduct-complaint-form.pdf), (04.02.2021).
- JACO 2020-2021 Business Plan (2021). “Judicial Appointments And Conduct Ombudsman Business Plan 2020-2021”, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/953437/jaco-business-plan-2020-21.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/953437/jaco-business-plan-2020-21.pdf), (31.01.2021).
- JACO Booklet1, (2021). “How to Complain About The Judicial Appointment Process”, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/759416/jaco-investigation-appt-booklet.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759416/jaco-investigation-appt-booklet.pdf), (26.01.2021).
- JACO Booklet2, (2021). “How To Complain About The Judicial Conduct Investigation Process”, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/>



- uploads/ attachment\_data/file/759413/jaco-investigation-booklet.pdf, (26.01.2021).
- Jägerskiöld, S., (1961). “The Swedish Ombudsman”, *University of Pennsylvania Law Review*, 109(8), ss.1077–1099.
- Jayawickrama, N.,(2017). "Yargı Bağımsızlığından Yargının Hesap Verebilirliğine", Yargıtay Etik, Şeffaflık ve Güven Projesi Açılış Sempozyumu, Ankara, ss.23–32.
- JCIO, (2021a). <https://judicialconduct.judiciary.gov.uk/making-a-complaint/what-can-i-complain-about/>, (18.01.2021).
- JCIO, (2021b). <https://judicialconduct.judiciary.gov.uk/making-a-complaint/what-do-we-need-from-you/>, (18.01.2021).
- JCIO, (2021c). “Judicial Conduct Investigations Office”, <https://judicialconduct.judiciary.gov.uk/making-a-complaint/who-can-i-complain-about/>, (18.01.2021).
- JCIO, (2021d). <https://judicialconduct.judiciary.gov.uk/making-a-complaint/>, (18.01.2021).
- JCIO, (2021e). <https://judicialconduct.judiciary.gov.uk/making-a-complaint/what-you-can-expect-from-us/>, (18.01.2021).
- JO, (2020). Annual Report 2019/20, [https://www.jo.se/Global/Ämbetsberättelser/Annual\\_Report\\_2019-20\\_web.pdf](https://www.jo.se/Global/Ämbetsberättelser/Annual_Report_2019-20_web.pdf), (12.04.2021).
- JO, (2021). Annual Report 2020/2021, [https://www.jo.se/Global/%c3%84mbetsber%c3%a4ttelser/Annual\\_Report\\_2020-21\\_JO\\_webbversion.pdf](https://www.jo.se/Global/%c3%84mbetsber%c3%a4ttelser/Annual_Report_2020-21_JO_webbversion.pdf).
- JO, (2021), <https://www.jo.se/en/>, (12.04.2021).
- judiciary.uk, (2021). “The Structure of the Courts”, <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/08/courts-structure-0715.pdf>, (08.01.2021).
- judiciary.uk, (2021a). “Court of Appeal”, <https://www.judiciary.uk/you-and-the-judiciary/going-to-court/court-of-appeal-home/>, (12.01.2021).
- judiciary.uk, (2021b). “The History of The Court of Appeal” <https://www.judiciary.uk/you-and-the-judiciary/going-to-court/court-of-appeal-home/coa-sub/>, (12.01.2021).
- judiciary.uk, (2021c). “Administrative Court”, <https://www.judiciary.uk/you-and-the-judiciary/going-to-court/court-of-appeal-home/coa-sub/>

- judiciary/going-to-court/high-court/queens-bench-division/courts-of-the-queens-bench-division/administrative-court/, (12.01.2021).
- judiciary.uk, (2021d). "Magistrates' courts", <https://www.judiciary.uk/you-and-the-judiciary/going-to-court/magistrates-court/>, (12.01.2021).
- judiciary.uk, (2021e). "Family", <https://www.judiciary.uk/you-and-the-judiciary/going-to-court/family-law-courts/>, (12.01.2021).
- Judiciary.uk, (2014). "The Judicial System Of England and Walesa Visitor 's Guide", <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2016/05/international-visitors-guide-10a.pdf>, (16.01.2021).
- justice.gov.il, (2021). <https://www.justice.gov.il/En/Units/OmbudsmanIsraeliJudiciary/Pages/About.asp>, (02.03.2021)
- Kalkınma Bakanlığı, (2018). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Adalet Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- Kalkışım, H. M., (2016). "Ombudsmanlığın Beşiği: İsveç", Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri, B. Parlak & K. Caner DOĞAN (Eds.) (ss. 35–52), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Kamu Yönetimi Aratırması Raporu, (1991). KAYA Raporu, Ankara.
- Karcı, Ş. M., (2016). Ombudsman İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Kaya, F., (2016). "Türkiye Cumhuriyeti'nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi", *Sosyal Bilimler Dergisi*, 48, ss.165–181.
- KDK, (2017). 2016 Yıllık Raporu, Ankara.
- KDK, (2018). 2017 Yıllık Raporu, Ankara.
- KDK, (2019). 2018 Yıllık Raporu, Ankara.
- KDK, (2021). 2020 Yıllık Raporu, Ankara.
- KDK, (2022). 2021 Yıllık Raporu, Ankara.
- Kent, B., (2011). "İdari Yargıda Mahkeme Kararlarının Uygulanmasını Güçlendirici Alternatif Mekanizma Olarak Zorlayıcı Para Cezası", *Ankara Barosu Dergisi*, 45.

- Kesim, E., (2005). Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu), *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı*: 18- 19 Kasım, ss.269–281, Bilge Matbaacılık. Sakarya.
- King, D. B., (1974). "The Consumer Ombudsman", *Commercial Law Journal*, 79(9), ss. 355–360.
- Kılavuz, R. Yılmaz, A. İzci, F., (2003). "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği". *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 4(1), ss. 49–68.
- Kılıçoğlu, A., (1973). "Hâkimlerin Hukukî Sorumluluğu", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 30(1–4), ss.231–269.
- Kırmaz, B., (2009). Avrupa Birliği Sürecinde Hâkimlerin Denetimi ve Yargı Bağımsızlığı, Adalet Yayınevi, Ankara
- knesset.gov.il. (2021). Basic Law: Judiciary, [https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic8\\_eng.htm](https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic8_eng.htm), (28.02.2021)
- knesset.gov.il, (2021a). Basic Law: The Knesset - 1958, [https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic2\\_eng.htm](https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic2_eng.htm), (28.02.2021).
- KO, (2020). "Konsumentombudsmannen", <https://www.konsumentverket.se/om-konsumentverket/konsumentombudsmannen-ko/>, (20.11.2020).
- Koçaklı, E., (2021). Yargı Bağımsızlığı Bağlamında Türk Yargı Sisteminde Hesap Verebilirlik, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Kamu Hukuku Bilim Dalı (yayınlanmamış doktora tezi), Kocaeli.
- Kofler, B., (2008). "Slovenia", *European Ombudsman-Institutions A Comparative Legal Analysis Regarding The Multifaceted Realisation Of An İdea*, G. Kucsko-Stadlmayer (Ed.), ss. 395–400, Springer, Wien, Austria.
- Kucsko-Stadlmayer, G., (2008). *European Ombudsman-Institutions. A Compartive Legal Analysis Regarding The Multifaceted Realisation Of An İdea* (G. Kucsko, Ed.), Springer, Wien, Austria.
- Kucsko-Stadlmayer, G. (2011). "Relations between Ombudsmen and the Courts The viewpoint of the Venice Commission", *Round Table with the Russian*

- Commissioners for Human Rights*, 22/23 November, ss.1–9. Samara Region.
- Kunter, N., (1989). *Muhakeme Hukuk Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku*, (9. Baskı), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
- Kuru, B., (1961). *Nizasız Kaza*, Ajans Türk Matbaası, Ankara.
- Kuru, B., (1966). *Hâkim ve Savcılarının Bağımsızlığı ve Teminatı*, AÜHFY No: 214 Sevinç Matbaası, Ankara.
- Kuru, B., Arslan, R., & Yılmaz, E., (2012). *Medeni Usul Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- legislation.gov.uk, (2021). <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2013/2191/regulation/4/made>, (16.01.2021).
- Letowska, E., (1990). The Polish Ombudsman ( The Commissioner for the Protection of Civil Rights ). *The International and Comparative Law Quarterly*, 39(1), ss. 206–217.
- Lloydd, M., (2004). “Removing Barriers - The Accessibility Of An Ombudsman Or National Human Rights Institution To Vulnerable Communities”, *European Yearbook of Minority Issues*, 4(1), ss.221–245.
- Mamur Işıkcı, Y., & İnce, D., (2019). “Çocuk Haklarının Korunması ve Geliştirilmesinde Örnek Bir Model: Norveç Çocuk Ombudsmanı”, *Ankara Barosu Dergisi*, 76(4), ss.51–74.
- Man, F., (2017). "Birleşik Krallık'ta Kamu Denetçiliği: Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı", *Söke İşletme Fakültesi Priene Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(1), ss. 23–34.
- mevzuat.gov.tr, (2021). Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.703.pdf>, (05.07.2021).
- Mikuli, P., (2017). "Ombudsman Institutions and the Judiciary in Sweden and Finland", *Przeгляд Prawa Konstytucyjnego*, 6 (40), ss.37–48.
- Mutta, S. , (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Kitap Ticaret

A.Ş., İstanbul.

Nagy, L., & Sleziaková, E., (2001). "The status of Ombudsman in the legal system of the Slovak Republic" The International Conference: "Relationship between Ombudsmen and Judicial Bodies", <https://www.varuh-rs.si/sl/porocila-projekti/publikacije-gradiva/zborniki-in-razne-publikacije/content-of-relationship-between-ombudsmen-and-judicial-bodies/#c1977>, (30.05.2021).

Nozari, F., (1990). "The Swedish Institution of Justice Ombudsman", *International Journal Of Legal Information*, 18(1), ss.8–23.

Odyakmaz, Z., (2013). "Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi", *TAAD*, 14(4), ss.1–85.

Odyakmaz, Z., Deniz, Y., & Keskin, B., (2016). "Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) Yetkilerinin Sınırını Tespit Bakımından "Yargı Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin Kararlar" Kavramının Yorumlanması". *Ombudsman Akademik*, 2(4), ss.81–148.

Oğuşgil, V. A., (2015). "Ombudsman Institutions In The Candidate Countries On The Road To EU Membership : A Comparative View", *Eastern Journal of European Studies Eastern*, (1), ss.31–48.

oikeusiamies.fi, (2021). The Costitution Of Finland, <https://www.oikeusiamies.fi/en/constitutional-provisions-pertaining-to-parliamentary-ombudsman-of-finland>, (09.05.2021).

oikeusiamies.fi. (2021a). Parliamentary Ombudsman Act, <https://www.oikeusiamies.fi/en/parliamentary-ombudsman-act>, (09.05.2021).

oikeusiamies.fi. (2021b). "The Ombudsman and the Chancellor of Justice" [https://www.oikeusiamies.fi/en\\_GB/web/guest/the-ombudsman-and-the-chancellor-of-justice](https://www.oikeusiamies.fi/en_GB/web/guest/the-ombudsman-and-the-chancellor-of-justice), (09.05.2021).

Okan, N., (2005). "İngiliz Hukuk Sistemi İçinde Ticari Yargı Sistemi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(2), ss.33–70.

ombudsman.lu, (2021), 22 Ağustos 2003 Kanunu ( The Law of 22 August 2003), (2021).

- <https://www.ombudsman.lu/uploads/Loi/20030822.pdf>, (22.05.2021).
- Önen, S. M. , (2016). “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması: Kamu Denetçiliği Kurumu İle İsveç Parlamento Ombudsmanlığı’na Yapılan Şikâyetlerin Değerlendirilmesi”, *Social Sciences*, 11(2), ss.62–84
- Önen, S. M. & Güngör, M., (2018). "Kolluk Kuvvetlerinin Sivil Gözetimi: Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanlığı Örneği, *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, (1), ss.16–31.
- Önen, S. M. & Ergüzel, E., (2021). “İskandinavya Çocuk Ombudsmanlığı Sistemi ve Türkiye’ye Uygulanabilirliği”, *Ombudsman Akademik*, Cilt: 7 - Sayı: 14, ss.33-65.
- Oytan, M., (1975). “Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, *Danıştay Dergisi*, (18–19), ss.193–214.
- Özbudun, E., (2012). "Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz", *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Sempozyumu Bildiriler Kitabı* N. Öktem & N. Katmer (Eds.) ss 37–40, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Özden, K., (2010). Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar, SeçkinYayıncılık, Ankara.
- Özen, M., (2004). Hâkimin Cezai Sorumluluğu, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Özen, M., "Yargı Bağımsızlığını Zedeleyen Düzenleme , Uygulamalar ve Bağımsızlığı Sağlamaya Yönelik Çözüm Önerileri", (2010). *Ankara Barosu Dergisi*, 1(68), ss.31–65.
- Özgüzel, S., (2016). "Hollanda’da Ulusal Ombudsmanlık Kurumu", B. Parlak & K. C. Doğan (Eds.), *Karşılaştırılmalı Ombudsman İncelemeleri* ss. 53–74, SeçkinYayıncılık, Ankara.
- Parlak, B. & Doğan, K. C., (2019). Kamu Yönetiminde Denetim ve Ombudsmanlık Dünya ve Türkiye Uygulamaları, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Parliamentary Commissioner Act 1967, (2020). <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13>, (23.06.2020).
- Pekcanitez, H., Atalay, O., Özkan, M. S., & Özkes, M., (2018). İcra İflas Hukuku, (5.

- Baskı), Vedat Kitapçılık, İstanbul.
- Pimentel, D., (2016). "Balancing Judicial Independence And Accountability In A Transitional State: The Case of Thailand", *Pacific Basin Law Journal*, 33(2), ss.155–186.
- Pıckl, V. J., (1986). "Ombudsman ve Yönetimde Reform", *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4).
- Pıckl, V. J., (1997). "Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri", *Yeni Türkiye*, 3(14), ss.800–805.
- PONI, (2020). "History of the Office", <https://www.policeombudsman.org/About-Us/History-of-the-Office>, (08.12.2020).
- PSHO, (2020). "Legislation", <https://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are/legislation>, (06.12.2020).
- Reif, L. C., (2000). "Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection", *Harvard Human Rights Journal*, 13, ss.1–70.
- Reif, L. C., (2004). *The Ombudsman, Good Governance and The International Human Rights System*, Springer Science+Business Media Dordrecht, Leiden, The Netherlands
- Remac, M., (2013). "Standards Of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept?", *Utrecht Law Review*, 9(3), 62–78.
- RG., (2021). <https://www.resmigazete.gov.tr/>, (05.07.2021).
- Ribo, Rafael, (2011). "Kamu Denetçisinin Bağımsızlığının Temin Edilmesi: IOI ve Avrupa Yaklaşımı Üzerine Düşünceler", (Çeviren: Gizem Alper), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı, N. Öktem & N. Katmer (Eds.), ss. 101–113, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- riksdagen.se, (2021). "The Instrument of Government" <https://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokument--lagar/the-instrument-of-government-2015.pdf/>, (12.04.2021).
- Rowat, D., (1999). "Why an Ombudsman to Supervise the Courts?", , *The International Ombudsman Anthology*, L. C. Reif (Ed.), s. 531 , Kluwer Law International.

- Rowe, M. P., (1995). "Options, Functions, and Skills: What an Organizational Ombudsman Might Want to Know", *Negotiation Journal*, 11(2), ss.103–114.
- Sancakdar, O., (2010). *Memur Hukuku*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- Sarı, C.,(2014). "Hâkimlerin Hesap Verebilirliği", *TAAD*, 5(17), ss.361–382.
- Sarvilinna, S., (2021). "Court Administration in Finland", *Stockholm Institute for Scandianvian Law 1957-2010*, <https://scandinavianlaw.se/pdf/51-28.pdf>, (23.04.2021).
- Satyanand, J. A., (1997). "The Office Of Ombudsman In New Zealand", *Cunterhuvy Luw Review*, Vol 6, ss.470–480.
- Sav, N. Ö., (2009). "İngiliz Anayasa Reformu", *Ankara Barosu Dergisi*, 67(4), ss.135–145.
- Selman Karakul, (2012). "Siyasal Kutuplaşmanın Kamu Denetçiliği Kurumu Üzerindeki Olası Etkileri", *Uluslararası Kamu Denetçiliği (ombudsman) Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Niyazi Öktem & N. Katmer (Eds.) ss. 155–165, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Şen, M., (2015). "Yargının Bağımsızlığı ve Hesap Verebilirliği İlişkisi", *Terazi Aylık Hukuk Dergisi*, 10 (102), ss.74–84.
- Şengül, R., (2020). "Lüksemburg’da Ombudsman Kurumu", *Ombudsman Akademik*, 6(12), ss.13–29.
- Sezen, S., "Ombudsman : Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?", (2001). *Amme İdaresi Dergisi*, 4(34), ss.71–96.
- SIGMA, (1999). "Avrupa Birliği Kamu Yönetimi İlkeleri Sıgma Raporları : No. 27” Çeviren: Pelin Kuzey, <http://www.sigmaweb.org/publications/39560850.pdf>, (06.11.2020).
- Stern, J., (2008a). "Albania", *European Ombudsman-Institutions A Comparative Legal Analysis Regarding The Multifaceted Realisation Of An İdea*, G. Kucsko-Stadlmayer (Ed.), ss. 69–77, Springer, Wien, Austria.
- Stern, J., (2008b). "Luxembourg", *European Ombudsman-Institutions A Comparative Legal Analysis Regarding The Multifaceted Realisation Of An İdea*, G. Kucsko-



- Stadlmayer (Ed.), ss.291–296), Springer, Wien, Austria.
- Stern, J., (2008c). "Slovakia", *European Ombudsman-Institutions A Comparative Legal Analysis Regarding The Multifaceted Realisation Of An İdea*, G. Kucsko-Stadlmayer (Ed.), ss. 387–393), Springer, Wien, Austria.
- Strasberg-Cohen, T., (2005). "Judicial Independence and the Supervision of Judges' Conduct: Reflections on the Purposes of the Ombudsman for Complaints against Judges Law", *Mishpatim v'Asakim [Law and Business]*.
- Straschnov, A., (1999). "The Judicial System In Israel", *Tulsa Law Journal*, 34(3), ss. 527–536.
- Süler, G. Y., (2010). "Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye ' de Uygulanabilirliği", *Bütçe Dünyası Dergisi*, 2(34), ss.157–167.
- Supremecourt.uk, (2021). "Role of The Supreme Court" <https://www.supremecourt.uk/about/role-of-the-supreme-court.html>, (11.01.2021).
- Tahir, S., (2014). "İsveç Kralı XII. Şarl'ın Osmanlı Devleti'ne İlticası ve İkameti", *International Journal Of History*, 6(1), ss.139–159.
- Tamir, M., (2019). "Overview of Legal Research in Israel", <https://www.nyulawglobal.org/globalex/Israel.html>, (22.02.2021).
- Tanrıver, S., (2016). *Medeni Usul Hukuku, Yetkin Yayınları*, Ankara.
- Tasa-arvo, (2020). *Tasa-arvoaltuutettu*, <https://tasa-arvo.fi/en/monitoring-the-equality-act>, (21.11.2020).
- TBMM, (2020). *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı*, <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0626.pdf>, (18.02.2020).
- TBMM, (2021a). <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>, (05.07.2021).
- TBMM, (2021b). [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari\\_teklif\\_gd.onerge\\_bilgileri?kanunlar\\_sira\\_no=46867](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=46867), (05.07.2021).
- TBMM, (2021c). [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_gd.durumu?kanun\\_no=5548](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_gd.durumu?kanun_no=5548), (05.07.2021).
- TCCB, (2021). <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/>

- 6352/5227- sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmesi-hakkinda-kanun.html, (27.06.2021).
- tdk.gov.tr., (2020). [http:// www. tdk. gov. tr/ index .php? option=com\\_gts&arama=gts &kelime=kamudenetçisi&guid=TDK.GTS.5cd178fd64a3c5.74946484,](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&kelime=kamudenetçisi&guid=TDK.GTS.5cd178fd64a3c5.74946484) (01.04.2020).
- Temizel, Z., (1997). "Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman", *Yeni Türkiye*, 3(14), ss.764–778.
- Tepina, P.,& Modic, M., (2008). "The Human Rights Ombudsman Of The Republic Of Slovenia", *Slovenian Law Review*, 5(1), ss.77–94.
- Terhechte, J. P., (2009). "Judicial Ethics for a Global Judiciary – How Judicial Networks Create their own Codes of Conduct", *German Law Journal*, 10(04), ss.501–514.
- Sweden The Children’s Ombudsman’s Act 1993, (2020). [https://archive.crin.org/en/library/ legal-database/ sweden- childrens- ombudsmans- act-1993.html,](https://archive.crin.org/en/library/legal-database/sweden-childrens-ombudsmans-act-1993.html) (05.12.2020).
- The Judicial System, (2016). [http://archive.moia.gov.il/Publications/Judicial\\_en.pdf,](http://archive.moia.gov.il/Publications/Judicial_en.pdf) (11.01.2021).
- The Ombudsman Act, (2020). [http://www.parliament.gov.sb/files/legislation/ Acts/2017/ Ombudsman Act 2017.pdf,](http://www.parliament.gov.sb/files/legislation/Acts/2017/OmbudsmanAct2017.pdf) (23.06.2020).
- The Riksdag Act (2014:801), (2020). [https://www.riksdagen.se/globalassets/07.- dokument--lagar/the-riksdag-act-2015.pdf,](https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-riksdag-act-2015.pdf) (22.06.2020).
- theioi.org, (2019). “IOI Members” [http://www.theioi.org/ioi-members#anchor-index- 1690,](http://www.theioi.org/ioi-members#anchor-index-1690) (10.07.2019).
- theioi.org, (2021). Yargıç Şikâyetleri Ombudsman Yasası (Ombudsman for Complaints against Judges Law), [https://www.theioi.org/downloads/ 8t3hu/Europe\\_ Israel\\_Ombudsman of the Israeli Judiciary\\_law.pdf,](https://www.theioi.org/downloads/8t3hu/Europe_Israel_Ombudsman_of_the_Israeli_Judiciary_law.pdf) (22.02.2021).
- Tortop, N., "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", (1998). *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), ss.3–11.
- Tuğan, E. N., & Ömürgönülşen, U., (2020). "Türkiye’de Yargı Etiği İlkeleri Üzerine Bir İnceleme", *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 24, ss.85–100.

- TÜSİAD, (1997). Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri, İstanbul.
- TÜSİAD, (2002). Kamu Reformu Araştırması, İstanbul.
- Tutal, E., (2014). Dünya’da ve Türkiye’de Ombudsmanlık, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Uler, Y., (1990). Ombudsman (Kamu Denetçisi), I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap, Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Ankara.
- Ulusal Program, (2003). Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı.
- Ulusal Program, (2008). Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı.
- Ünal, F., (2008). "Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı". Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- UNDPa, (2006). Guide for Ombudsman Institutions How to Handle Complaints.
- UNDPb, (2006). Guide for Ombudsman Institutions How to conduct investigations.
- Uyar, T., (2004). "İcra Tetkik Merciiinin Görev Alanı", *Ankara Barosu Dergisi*, 1, ss.87-146.
- Vangansuren, U., (2002). "The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries", The Charles and Kathleen Manatt Democracy Studies Fellowship at IFES July-August, Washington, D.C.
- varuh-rs.si, (2019). The 25th Of The Human Rights Annual Report Republic Of Slovenia Ombudsman Of The For 2019, [https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/LP\\_2019/Annual\\_Report\\_2019.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2019/Annual_Report_2019.pdf), (15.05.2021).
- varuh-rs.si, (2021). The Human-Rights-Ombudsman-Act, <https://www.varuh-rs.si/en/about-us/legal-framework/human-rights-ombudsman-act-zvarcp-upb2/>, (15.05.2021).
- varuh-rs.si,(2021a). <https://www.varuh-rs.si/sl/projekti/projekt/mednarodna-konferenca-razmerje-med-ombudsmani-in-pravosodnimi-organi/>, (15.05.2021).
- Venedik Komisyonu, (2011). Compilation On The Ombudsman Institution.

- Verma, A., (2007). "Judicial Accountability, Grievances Against Judiciary And Ombudsman: A Source Of Law", [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=998208](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=998208), (18.12.2020).
- Volio, L. G., (2003). "The Institution Of The Ombudsman. The Latin American Experience". *Revista IIDH*, , 37, ss.219–248.
- VOP, (2017). "Report the of Public of on Activities the Defender of for Rights Slovakia", [https://www.vop.gov.sk/files/book\\_web.pdf](https://www.vop.gov.sk/files/book_web.pdf), (30.05.2021).
- VOP, (2018). "Report the of on Activities the Public of the Defender Rights Slovak for of Republic", [https://www.vop.gov.sk/files/KVOP\\_Vyrocná\\_správa\\_ENG\\_web.pdf](https://www.vop.gov.sk/files/KVOP_Vyrocná_správa_ENG_web.pdf), (30.05.2021).
- VOP, (2021a). 2001/ 564 sayılı “Kamu Haklarının Savunucusu Hakkında Kanun” ( Act on the Public Defender of Rights), <https://www.vop.gov.sk/act-on-the-public-defender-of-rights>, (30.05.2021).
- Westerhall, L. V., (2011). "The Swedish Parliamentary Ombudsmen", Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, ss.124–130, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Woodhouse, D., (2007). "United Kingdom The Constitutional Reform Act 2005-Defending Judicial Independence The English Way", *International Journal of Constitutional Law*, 5(1), ss.153–165.
- www.gov.uk, (2021). “Judicial Appointments: Complain To The Ombudsman”, <https://www.gov.uk/guidance/judicial-appointments-complain-to-the-ombudsman>, (31.01.2021).
- Yağmurlu, A., (2009). "Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği", *Amme İdaresi Dergisi*, 42(1), ss.87–104.
- Yanık, M., (2010). "Karşılaştırmalı Hukuk ve Uluslararası Standartlar Işığında HSYK'nın Oluşumu , Çalışma Şekli ve Kararlarının Denetimi”. *Anayasa Yargısı* 27, 161–216.
- Yanık, M., (2014). Yargının Yönetimi ve Denetimi, Der Yayınları, İstanbul.
- Yargı Disiplini Yönetmeliği (*Judicial Appointments And Discipline The Judicial*

- Discipline ( Prescribed Procedures ) Regulations, Pub. L. No. 1919*, (2014).  
[https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/jcio-prod-storage-1xuww6pgd2b1rf/uploads/2015/12/uksi\\_20141919\\_en.pdf](https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/jcio-prod-storage-1xuww6pgd2b1rf/uploads/2015/12/uksi_20141919_en.pdf), (31.01.2021).
- Yargıtay, (2013). Yargıda Şeffaflığa İlişkin İstanbul Bildirgesi, <https://www.yargitay.gov.tr/documents/ek1-1595854480.pdf>, (20.10.2021).
- Yargıtay, (2018). Yargıtay Etik İlkeleri, [https://www.yargitay.gov.tr/documents/yargitay\\_EtikIlkelerTurkce.pdf](https://www.yargitay.gov.tr/documents/yargitay_EtikIlkelerTurkce.pdf), (20.10.2021).
- Yıldırım, R., (2013). İdare Hukuku Dersleri I, Mimoza Yayınları, Konya.
- Yıldırım, R., & Çınarlı, S. (2019). Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt II. Astana Yayınları, Ankara.
- Yolcu, S., (2011). "İngiltere'de Kuvvetler Ayrılığı ve yargı Bağımsızlığı Alanındaki Gelişmelere: 2005 Anayasa Reformu", Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bursa.
- Yunus Eraslan, (2018). "Türk Hukukunda Yargı Mensuplarının Disiplin Sorumluluğu", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Konya.
- Yüzbaşıoğlu, C., (2020). "İdari Usulde Öksüz Kalmış Bir Alan: İdari İşlemlere Karşı Zorunlu İdari Başvurulardan Kaynaklanan Sorunlar", *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1, ss.305–389.

## KARARLAR

- Anayasa Mahkemesi Kararı Esas No: 2011/21, Karar No: 2013/36, Karar Tarihi: 28.2.2013.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas No: 2006/140, Karar No: 2008/185, Karar Tarihi: 25.12.2008.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas No: 2010/49, Karar No: 2010/87, Karar Tarihi: 7 Ekim 2010.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas No: 2012/96, Karar No: 2012/206, Karar Tarihi: 27.12.2012.

Danıştay 5. Dairesi Kararı, Esas No: 95/4416, Karar No: 96/1911, Karar Tarihi: 17.05.1996.

Danıştay 1. Dairesi Kararı, Esas No:2006/7, Karar No: 2006/217, Karar Tarihi:21.02.2006.

Danıştay İdarî Dava Daireleri Kurulu Kararı, Esas No: 2008/860, Karar No: 2009/2836, Karar Tarihi: 10.12.2009.

Yüksek Seçim Kurulu, Karar Sayısı: 846, Karar Tarihi: 22 Eylül 2010.

Kamu Denetçiliği Kurumu, Başvuru No: 2021/3491, Karar Tarihi: 30.03.2021,

Kamu Denetçiliği Kurumu, Başvuru No: 2021/1996, Karar Tarihi: 01.04.2021,

25/2020 sayılı İsrail Yargı Ombudsmanlığı Kararı, (2021), gov.il, [https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/decision\\_essence?skip=30&limit=10&title=](https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/decision_essence?skip=30&limit=10&title=), Erişim Tarihi: 11.03.2021.

862/2019 sayılı İsrail Yargı Ombudsmanlığı Kararı, (2021), gov.il, [https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/862-19/he/decision-essence\\_862-19.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/862-19/he/decision-essence_862-19.pdf), Erişim Tarihi: 11.03.2021.

## KANUNLAR

1961 Anayasası.

1982 Anayasası.

1136 sayılı Avukatlık Kanunu.

2575 sayılı Danıştay Kanunu.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu.

2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu.

6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu.

2577 sayılı İdari Yargılama Usul Yasası.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında

**Kanun.**

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun

6085 sayılı Sayıştay Kanunu.

5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması  
Hakkında Yasa.

2797 sayılı Yargıtay Kanunu.

