

GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**İSVEÇ, FRANSA VE RUSYA’DA OMBUDSMANLIK: KARŞILAŞTIRMALI
BİR ANALİZ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Yasemin GÜLER

**AĞUSTOS 2020
GÜMÜŞHANE**



GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**İSVEÇ, FRANSA VE RUSYA’DA OMBUDSMANLIK: KARŞILAŞTIRMALI
BİR ANALİZ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Yasemin GÜLER

AĞUSTOS 2020

GÜMÜŞHANE



GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**İSVEÇ, FRANSA VE RUSYA’DA OMBUDSMANLIK: KARŞILAŞTIRMALI
BİR ANALİZ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Yasemin GÜLER

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Kadir Caner DOĞAN

**AĞUSTOS 2020
GÜMÜŞHANE**

KABUL VE ONAY

Doç. Dr. Kadir Caner DOĞAN danışmanlığında, **Yasemin GÜLER** tarafından hazırlanan “**İsveç, Fransa ve Rusya’da Ombudsmanlık: Karşılaştırmalı Bir Analiz**” isimli bu çalışma 12 / 08 / 2020 tarihinde yapılan lisansüstü tez savunma sınavı sonucunda **Oy Birliği** ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından **Yüksek Lisans** Tezi olarak kabul edilmiştir.

.....

Doç. Dr. Erhan ÖRSELLİ (Başkan)

.....

Doç. Dr. Kadir Caner DOĞAN (Danışman)

.....

Dr. Öğr. Üyesi Duygu ŞİMŞEK AKTAŞ (Üye)

Lisansüstü tez savunma sınavında başarılı bulunarak kabul edilen bu tezin ciltlenmiş hali, /..... /..... tarihli ve / sayılı Enstitü Yönetim Kurulu toplantısında görüşülmüş ve Tez Yazım Kılavuzuna uygun bulunarak onaylanmıştır.

.....

Prof. Dr. Ekrem CENGİZ

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Yüksek Lisans Tezi olarak hazırlamış olduğum “İsveç, Fransa ve Rusya’da Ombudsmanlık: Karşılaştırmalı Bir Analiz” isimli bu çalışmanın, tamamen kendi çalışmam olduğunu, her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve alıntı yaptığım tüm çalışmaların kaynakçada yer aldığını taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

12 / 08 / 2020

.....
Yasemin GÜLER

ÖNSÖZ

Kökeni 18. yüzyıla dayanan ombudsmanlık kurumu ilk kez İskandinav ülkesi olan İsveç'te ortaya çıkmıştır. İsveç'in ardından diğer İskandinav ülkelerinde uygulanmaya başlayan kurum daha sonra tüm dünyada yaygınlaşmaya başlamıştır. Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkmasında devletlerin zaman içerisinde görev ve işlevlerinin artması ve mevcut denetim mekanizmalarının idarenin haksız uygulamalarına maruz kalan vatandaşların haklarını korumada yetersiz kalması etkili olmuştur. Günümüzde vatandaşların doğrudan, hızlı ve masrafsız bir şekilde ulaştığı Ombudsmanlık kurumları birçok ülkede farklı isimlerle çalışmalarını sürdürmektedir.

Bu çalışma ile öncelikle Ombudsmanlık kurumunun tarihçesi, tanımı ve genel özellikleri açıklanarak demokratik bir hukuk sisteminde Ombudsmanlığın önemine dikkat çekilmiştir. Ardından farklı hukuk sistemlerine ve yönetim geleneklerine sahip olan İsveç, Fransa ve Rusya Ombudsmanlık Kurumu uygulamalarının tarihsel gelişimi, atanması ve statüsü, görevleri, yetkileri, başvuru yolları, çalışma biçimi ve yaptırımlarındaki benzerlikler ve farklılıklar ortaya konarak bir karşılaştırma yapılmıştır. İsveç, Fransa ve Rusya Ombudsmanlık Kurumu uygulamalarını ele alan bu çalışmanın, hukuk sistemi ve yönetim yapısı bakımından farklılık arz eden üç ülkenin karşılaştırılması konusunda literatüre katkı sağlaması beklenmektedir.

Tez çalışmam sırasında engin bilgi ve tecrübesiyle bana yol gösteren, çalışma boyunca desteğini esirgemeyen ve çalışmanın şekillenmesinde önemli bir yere sahip olan değerli tez danışmanım, Doç. Dr. Kadir Caner DOĞAN hocama teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca hayatımın her aşamasında yanımda olarak yardım ve desteklerini bana her zaman hissettiren ve bu tezin ortaya çıkmasındaki katkıları son derece önemli olan canım aileme tüm emeklerinden dolayı teşekkürlerimi sunarım.

Gümüşhane - 2020

Yasemin GÜLER

ÖZET

GÜLER, Yasemin. İsveç, Fransa ve Rusya’da Ombudsmanlık: Karşılaştırmalı Bir Analiz, Yüksek Lisans Tezi, 2020, (XII+93)

Kamu yönetiminin temel amacı vatandaşlara en iyi şekilde kamu hizmeti sunmaktır. Ancak devletlerin sunduğu kamu hizmetleri her zaman mükemmel bir şekilde işlememiştir ve bazı nedenlerden dolayı haksızlıklar yaşanmıştır. Vatandaşların, kamu yönetiminin eksik ve haksız uygulamaları karşısında başvurduğu denetim yollarından birisi de ombudsmanlık denetimdir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra devletlerin insan haklarının korunmasına yönelik daha duyarlı hale gelmesiyle dünyanın birçok devletinde ombudsmanlık kurumu hızla yaygınlaşmaya başlamıştır.

Bu çalışmada ilk olarak üzerinde durulacak olan İsveç, modern anlamıyla ombudsmanlık kurumunu 1809 yılında anayasasında düzenleyen ilk ülkedir. İsveç ombudsman modeli, diğer ülkelerdeki ombudsman kurumlarının kurulmasında etkili olmuştur ve bundan dolayı literatürde önemli bir yere sahiptir. Çalışmada üzerinde durulacak ikinci ülke olan Fransa’da güçlü ve etkin bir idari yargı sistemi bulunmaktadır. Bu durum Fransa’da ombudsmanlık kurumu kurulmadan önce, kurumun uygulanabilirliğine ve etkinliğine dair olumlu ve olumsuz eleştiriler yapılmasına neden olmuştur. Sonuçta Fransa’da olumlu eleştiriler ağır basarak ombudsmanlık kurumu 1973 yılında kurulmuştur. Çalışmada üzerinde durulacak son ülke olan Rusya, 1990’lı yılların başında SSCB’nin dağılmasının ardından yeni oluşturulan devlet düzeninde, devletin genel anlamda demokratikleşmesi ve Rusya’nın insan haklarını koruma alanında uluslararası normlara uyma gayretinin sonucu olarak 1997 yılında ombudsmanlık kurumunu oluşturulmuştur.

Bu çalışmanın amacı; İsveç, Fransa ve Rusya olmak üzere yönetim yapıları, hukuk sistemleri, siyasi gelenekleri farklı olan üç ülkenin ombudsmanlık kurumu uygulamalarına yönelik bir literatür taraması yaptıktan sonra çeşitli açılardan karşılaştırmalarını sunmaktır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, İsveç, Fransa, Rusya, Karşılaştırma

ABSTRACT

GÜLER, Yasemin. Ombudsman in Sweden, France and Russia: A Comparative Analysis, Master's Thesis, 2020, (XII+93)

The main purpose of public administration is to provide citizens with the best public service. However, the public services provided by the states have not always worked perfectly, and for some reason, injustice has been experienced. One of the ways of control that citizens use in the face of missing and unfair practices of public administration is ombudsman control. Especially after the Second World War, as the states became more sensitive to the protection of human rights, the ombudsman institution started to spread rapidly in many states of the world.

Sweden, which will be emphasized in this study for the first time, is the first country to organize its ombudsman institution in its constitution in 1809. The Swedish ombudsman model has been effective in the establishment of ombudsman institutions in other countries and therefore has an important place in the literature. France, which is the second country to focus on, has a strong and effective administrative judicial system. This led to positive and negative criticisms of the applicability and effectiveness of the institution before the establishment of the ombudsman institution in France. As a result, the ombudsman institution was founded in 1973, with positive criticism in France. Russia, the last country to focus on, in the newly created state order after the dissolution of the USSR in the early 1990s, general democratization of the state and as a result of Russia's efforts to comply with international norms in the field of human rights protection, an ombudsman institution was established in 1997.

The purpose of this study; Three countries with different administrative structures, legal systems, political traditions, Sweden, France and Russia after conducting a literature review for ombudsman institution practices, it is to present its comparisons from various perspectives.

Keywords: Ombudsman, Sweden, France, Russia, Comparison

İÇİNDEKİLER

DIŞ KAPAK

İÇ KAPAK

KABUL VE ONAY	II
BİLDİRİM	IV
ÖNSÖZ.....	V
ÖZET.....	VI
ABSTRACT	VII
İÇİNDEKİLER	VIII
TABLolar LİSTESİ.....	XI
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XII

GİRİŞ	1
-------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

1. OMBUDSMAN.....	4 - 29
1.1. Ombudsman Kavramı	5
1.1.1. Ombudsmanın Tanımı.....	5
1.1.2. Ombudsmanın Önemi	7
1.1.3. Ombudsmanın Tarihsel Gelişimi	9
1.1.4. Ombudsmanın Özellikleri, Görevleri, Yetkileri ve Statüsü	14
1.1.4.1. Ombudsmanın Genel Özellikleri.....	15
1.1.4.1.1. Ombudsman İdareyi Denetler, Bağımsız ve Tarafsızdır.....	17
1.1.4.1.2. Ombudsman İdarenin Eylem ve İşlemlerini Araştırma, İnceleme ve Denetleme Yetkisine Sahiptir.....	18

1.1.4.1.3. Ombudsmanın Kararları Bağlayıcı Nitelikte Değildir	20
1.1.4.1.4. Ombudsmanın Kişisel Özellikleri ve Ulaşılabilir Olması.....	21
1.1.4.2. Ombudsmanın Görevleri ve Çalışma Şekli.....	22
1.1.4.3. Ombudsmanın Yetkileri ve Statüsü	27

İKİNCİ BÖLÜM

2. İSVEÇ, FRANSA VE RUSYA’DA OMBUDSMAN.....	30 - 69
2.1. İsveç Ombudsmanı.....	30
2.1.1. Kuruluş ve Tarihsel Gelişim	31
2.1.2. Atanma ve Statü	34
2.1.3. Görevler ve Yetki Alanı	36
2.1.4. Başvuru Yolları	38
2.1.5. Çalışma Biçimi.....	40
2.1.6. Denetimin Yaptırımı ve Etkinliği.....	42
2.2. Fransa Ombudsmanı.....	44
2.2.1. Kuruluş ve Tarihsel Gelişim	46
2.2.2. Atanma ve Statü	49
2.2.3. Görevler ve Yetki Alanı	51
2.2.4. Başvuru Yolları	54
2.2.5. Çalışma Biçimi.....	55
2.2.6. Denetimin Yaptırımı ve Etkinliği.....	56
2.3. Rusya Ombudsmanı	59
2.3.1. Kuruluş ve Tarihsel Gelişim	60
2.3.2. Atanma ve Statü	63
2.3.3. Görevler ve Yetki Alanı	65
2.3.4. Başvuru Yolları	67
2.3.5. Çalışma Biçimi.....	68
2.3.6. Denetimin Yaptırımı ve Etkinliği.....	68

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. İSVEÇ, FRANSA VE RUSYA OMBUDSMANLIK KURUMLARININ KARŞILAŞTIRILMASI	Hata! Yer işareti tanımlanmamış. - 81
3.1. Kuruluş ve Tarihsel Gelişim Açısından	70
3.2. Atanma ve Statü Açısından.....	71
3.3. Görevler ve Yetki Alanı Açısından.....	73
3.4. Başvuru Yolları Açısından.....	75
3.5. Çalışma Biçimi Açısından.....	76
3.6. Denetimlerin Yaptırımı ve Etkinliği Açısından	79
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	82
KAYNAKÇA	87
ÖZGEÇMİŞ.....	93

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Kuruluş ve Tarihsel Gelişim Kapsamında Karşılaştırma	70
Tablo 2. Atanma ve Statü Kapsamında Karşılaştırma	72
Tablo 3. Görev ve Yetkiler Kapsamında Karşılaştırma	73
Tablo 4. Başvuru Yolları Kapsamında Karşılaştırma	75
Tablo 5. Çalışma Biçimi Kapsamında Karşılaştırma	77
Tablo 6. Denetimlerin Yaptırımı ve Etkinliği Kapsamında Karşılaştırma	79

KISALTMALAR LİSTESİ

TÜRKÇE		İNGİLİZCE	
AB	Avrupa Birliği	JO	Justitieombudsmen
AİD	Akademik İncelemeler Dergisi		
çev.	Çeviren		
İHKK	İnsan Hakları Komiseri Kanunu		
MÜSBİD	Munzur Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi		
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği		
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü		
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği		
vb.	Ve benzeri		
vd.	Ve diğerleri		
YKY	Yeni Kamu Yönetimi		

GİRİŞ

Kamu yönetiminin klasik denetim usulleri, devlet organlarının her birinin kamu yönetimi üzerinde etkileri bakımından çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulur. Bu bağlamda kamu yönetiminin denetimi; idari, yargısal, siyasi ve bunlara ek olarak kamuoyu denetimi olmak üzere sınıflandırılabilir. Günümüzde idarenin klasik denetim mekanizmaları olarak kabul gören idari, yargısal, siyasi ve kamuoyu denetimleri etkili ve sağlıklı bir denetim için gerekli olmasına rağmen yetersiz kalmaktadır. Bundan dolayı idarenin denetiminde vatandaşların çözüme daha hızlı, masrafsız ve doğrudan ulaşmalarını sağlamak için klasik denetim mekanizmalarının eksik yönlerini tamamlayan kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır. Bu durum dikkatlerin günümüzde yüzün üzerinde ülkede uygulanan ombudsmanlık kurumuna çevrilmesini sağlamıştır.

Çağdaş bir kamu yönetiminden beklenen demokratiklik, şeffaflık ve dürüstlük gibi unsurlar kamu yönetiminin ombudsman gibi kurumlar vasıtasıyla denetlenmesi neticesinde daha iyi gerçekleşebilmektedir. Kamu yönetiminin verimli çalışması ve kamuoyu karşısında saygı görmesi de sürekli denetlenmesi ile mümkün olur.

Tez çalışması için seçilen İsveç, Fransa ve Rusya birçok yönden birbirinden farklı özelliklere sahiptir. Bu üç ülkenin seçilmesinin nedeni ise siyasi, hukuki, yönetsel ve ideolojik farklılıkların bu ülkelerdeki ombudsmanlık kurumunun yapısı ve işleyişi üzerindeki etkilerini incelemektir. Bu kapsamda İsveç, Fransa ve Rusya birçok yönden farklı özelliklere sahip olsa bile ombudsmanlık kurumları arasındaki farklılıklar açısından önemli olan siyasi, hukuki, yönetsel ve ideolojik yönlerinin kısaca belirtilmesi çalışmanın amacının anlaşılmasını kolaylaştıracaktır. İlk olarak ombudsmanlığın ortaya çıktığı yer olan İsveç, Kuzey Avrupa'da yer alan bir İskandinav ülkesidir. İsveç aynı zamanda AB üyesidir. Ülke parlamenter monarşi ile yönetilmektedir. Yani ülkenin başında Kral bulunur. Ancak Kral'ın yetkileri sınırlandırılmıştır. İsveç'te Anglo-Sakson hukuk sistemi uygulanmaktadır. Bundan dolayı adli- idari yargı ayrımı burada geçerli değildir. İkinci ülke olan Fransa Avrupa Kıtası'nda yer alan yine AB üyesi bir ülkedir. Fransa yarı-başkanlık sistemine göre yönetilen üniter bir devlettir. Hukuk sistemi bakımından da Kara Avrupası sistemini benimsemiştir. Bu sistem nedeniyle ülkede adli- idari yargı ayrımı vardır. Son ülke olan Rusya, Kuzey Avrasya'da yer alır. Ülke federal yarı başkanlık

şeklindeki cumhuriyet ile yönetilmektedir. Rusya Anayasa Mahkemesi devletin organları, yerel yönetimler ve önemli uyuşmazlıklar konusunda son karar mercidir. Rusya’da federal ve federe devletler düzeyinde farklı mahkemeler bulunmaktadır. Ancak bu mahkemelerin baktıkları davalarda adli ve idari yargı ayrımı yapılmamaktadır.

Anlatılanlar doğrultusunda tez çalışmasının temel amacı; Ombudsmanlık Kurumu’nun siyasi, hukuki, yönetsel ve ideolojik yönlerden farklı niteliklere sahip İsveç, Fransa ve Rusya örnekleri üzerinden ve her üç ülkeye dair güncel değişiklikler dikkate alınarak hangi benzerliklere ve farklılıklara sahip olduğunun değerlendirilmesidir. Bu amaç çerçevesinde çalışmanın temel hipotezi, İsveç, Fransa ve Rusya’da ombudsmanın muhtevası gereği benzerlikleri olduğu yönündedir. Nitekim kökeni on sekizinci yüzyıla dayanan ve özellikle İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra hızlı bir şekilde yayılmaya başlayan ombudsmanlık kurumunun siyasal, hukuki, yönetsel ve ideolojik yönlerden farklı özelliklere sahip İsveç, Fransa ve Rusya’da yapısının, denetiminin ve denetiminin sonuçlarının aynı şekilde olmayacağı öngörülmektedir. Ancak benzer yönler de elbette vardır. Bu benzer yönler de “ombudsmanı ombudsman yapan” niteliklerdir. Çalışmanın hipotezi de bu niteliklere yönelmiş bulunmaktadır.

Tez çalışmasının hazırlanması sırasında, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi başta olmak üzere ilgili disiplinlere ilişkin literatür taramasına dayalı nitel bir yöntem kullanılmıştır.

Tez çalışması üç bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde, ombudsman denetiminin dünyanın birçok ülkesinde klasik denetim mekenizmalarının eksik yönlerini tamamlanamak için tercih edilen bir denetim sistemi olduğu üzerinde durulmuştur. Ombudsman denetimin tanımı, önemi, tarihsel gelişimi, özellikleri, görevleri, yetkileri ve statüsü bu bölümde ele alınmıştır.

İkinci bölümde, ombudsmanlık kurumuna idari yapısı içerisinde yer veren İsveç, Fransa ve Rusya’da bu kurumun ortaya çıkışı ve nasıl uygulandığı üzerinde durulmuştur. Öncelikle, ombudsman kurumunun ortaya çıktığı yer olan İsveç’de kurumun nasıl ve hangi şartlarda kurulduğu ardından, idari yargının beşiği durumunda olan Fransa’da, tüm olumsuz eleştirilere rağmen kurumun nasıl kurulduğu ve geliştiği, son olarak da diğer ülkelere göre Rusya Federasyonu’nda daha yeni kurulan ombudsmanlık kurumunun gelişimi incelenmiştir.

Son olarak üçüncü bölümde, İsveç, Fransa ve Rusya ombudsmanlık kurumlarının uygulama örneklerine yönelik karşılaştırma tablolar yardımıyla anlatılmıştır. Bu bölümde ayrıca İsveç, Fransa ve Rusya örneğinden elde edilecek karşılaştırma verileri sayesinde bu ülkelerde bulunan ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişimi, atanma ve statüsü, görev ve yetkileri, başvuru yolları, çalışma biçimleri, denetimlerinin yaptırımı ve etkinliği açılarından değerlendirmeler yer almaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. OMBUDSMAN

Devlet yönetiminin zaman geçtikçe daha kompleks bir yapı haline dönüşmesi, geleneksel denetim yollarının yeterliliğini önemli ölçüde azaltmıştır. Bu anlamda kötü yönetim neticesinde vatandaşlardan gelen şikayetlerin giderilmesi için uygulanan yargı denetimi, idari denetim, siyasal denetim, kamuoyu denetimi ve uluslararası denetim olmak üzere beş klasik denetim türü arasında yargı denetiminin önemli bir fonksiyona sahip olduğu söylenebilir (Sevinç, 2015: 100). Ancak klasik denetim türleri, şekilci, masraflı, kurallara dayalı ve sonuçlanması için uzun bir zaman gerektirdiklerinden dolayı kendilerinden beklenen sonucu yeterince yerine getirememişlerdir (Arı, 2017: 136). Geleneksel bakış açısına göre yapılan denetimin, piyasa mekanizması dikkate alınmadan dar kapsamda ele alınarak performans derecesi ve maliyet gibi unsurların göz ardı edilerek ve sadece hukuka uygunluk açısından ele alındığı görülmektedir. Teftiş yoluyla yapılan denetim daha çok yıl sonu yapıp eğer hata yapan varsa bunların müeyyilendirilmesini esas alan bir yapıya sahipti. Bu da denetim noktasında hataların yapılmasını önlemede yetersiz kalınmasına neden oluyordu ve birçok tıkanıklığı da beraberinde getiriyordu (Ünal ve Erdoğan, 2016: 625). Bu sebeplerden dolayı klasik denetim yollarının tıkanığı durumlarda daha hızlı ve etkili denetim mekanizmalarına ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır (Sevinç, 2015: 100).

Bugün modern yönetim anlayışının devlet yönetiminde etkili olmasıyla beraber denetimin önemi eskiye kıyasla artmış vaziyettedir. Eskiden devlet yönetimi bürokrasi, hiyerarşi, merkeziyetçilik gibi nitelikleri barındırırken; günümüz modern devletlerinde bu niteliklerin yerini dinamizm, farklılık, yerelleşme, karmaşıklık gibi nitelikler almıştır (Özden, 2010: 19). Modern devletin karmaşık hale gelen yapısı ve klasik denetim türlerinin yetersizliği sonuç olarak ombudsmanlık kurumunu ortaya çıkaran sebeplerin başında gelmektedir (Büyükavcı, 2008: 10). Bu bağlamda ombudsmanlık kurumu, devlet yönetimi içerisinde vatandaş olarak kişilere idarenin hukuka aykırı ve keyfi eylem ve işlemlerine yönelik bir güvence sağlamakta, bundan dolayı da vatandaş-devlet ilişkilerine pozitif yönde etki etmektedir (Parlak ve Doğan, 2016: 30).

1.1. Ombudsman Kavramı

Ombudsman, devletin kurum ve kuruluşlarının keyfi veya hukuka aykırı eylem ve işlemleri karşısında mağdur olan vatandaşların başvurabileceği bir denetim mekanizmasıdır (Parlak ve Doğan, 2019: 77). Kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin etkin ve güvenli bir biçimde korunmasına yönelik uğraşlar, dikkatlerin klasik denetim mekanizmalarının dışında ulusal ve uluslararası yeni denetim mekanizmalarına ve özellikle İsveç'te on sekizinci yüzyılda ortaya çıkıp giderek kurumsallaşan ve neredeyse iki yüzyıl boyunca pek üzerinde durulmayan ombudsmanlık kurumuna çevrilmesini sağlamıştır (Mutta, 2005: 49-50). Bugün dünyada yüzden fazla ülkede farklı koşul ve şartlara göre oluşturulan ombudsmanlık kurumu, devlet yönetimi karşısında vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması ve devlet idaresinin kötü yönetiminin önlenmesini hedeflemektedir (Şahin ve Şabaplı, 2016: 769).

Günümüzde yaşanan siyasal, ekonomik ve toplumsal gelişmelere bağlı olarak ombudsmanlık birçok kurum ve kuruluş tarafından benimsenmiş olup, buna bağlı olarak da uzmanlık alanında çeşitlilik görmek mümkündür. Örneğin, internet ombudsmanı, tüketici ombudsmanı, çocuk ombudsmanı, yerel yönetimler ombudsmanı, bankacılık ombudsmanı, üniversite ombudsmanı gibi birden fazla kurum ve kuruluşta ombudsmanlığın uzmanlık kazandığı görülmektedir (Gülener, 2013: 5).

Bu anlamda etkin ve kaliteli bir denetim mekanizmasının oluşması için ombudsmanlığın ülkeler için hayati bir öneme sahip olduğu söylenebilir. Literatüre bakıldığında bu kavramla ilgili yazarlar tarafından çeşitli tanımların yapıldığı görülmektedir. Nitekim ombudsman kavramının farklı tanımları aşağıda sunulmuştur.

1.1.1. Ombudsmanın Tanımı

Ombudsman, İsveççe kökenli eski bir kelimedir (Pickl, 1986: 37). Ombudsman terimi, biri "Ombud" diğeri "Man" olmak üzere iki ayrı kelimedenden oluşmaktadır. "Ombud" kelimesi, "temsilci ya da sözcü olma" işlevini ifade eder. "Man" ise, kişi, şahıs veya adam anlamına gelen bir kelimedir. Bu iki kelimenin birleşmesinden meydana gelen "ombudsman" terimi, terminolojik manada, vatandaşların şikayetlerini izleyen memur veya vatandaş ile idare arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklarda hakimlik yapmakla görevli kimseyi ifade eden bir kavram olarak çıkmaktadır (Tayşi, 1997: 106). Buradan hareketle ombudsman kelimesi kısaca halkın temsilcisi olan kişi olarak belirtilebilir (Parlak ve

Doğan, 2019: 78). Ancak ombudsmanlık kurumunun üzerinde uzlaşmaya varılmış bir tanımı bulunmamaktadır. Bundan dolayı hem Türk hem de yabancı yazarlara göre ombudsmanlığın farklı tanımlarına bakmakta fayda vardır.

Ombudsman genel olarak sözlüklerde “yurttaşların idareden kaynaklanan şikâyetlerini incelemeye ve sonuçlandırmaya yetkili resmî kişi” olarak geçmektedir. Ombudsman, vatandaş devleti çeşitli kurumlarından koruyan bir kurumdur (Menteşe, 2015: 71).

Tortop (1974)’un yaptığı tanımlamaya göre ombudsman, parlamentonun desteğini alan, devlet yönetiminin denetlenmesi yetkisine sahip olan, bağımsız bir alan içerisinde çalışan, kalıplara bağlı kalmayarak kişilerin idare karşısında korunmasını sağlayan bir organ olarak ifade edilmiştir (Tortop, 1974: 39).

Akıncı (1999)’ya göre ise ombudsman, yönetimin hukuk dışı, hakkaniyete aykırı, kanunların yanlış yorumlanması nedeniyle hedefinden ayrılan uygulamalarını hukuk devleti adına süzgeçten geçiren; ayrıca vatandaşların gereksiz yakınmaları dolayısıyla azalmış olan hukuka inancı ve saygıyı kuvvetlendiren, geçerli uygulamaları güçlendiren bağımsız kamu otoritesidir (Akıncı, 1999: 265).

Tayşi (1997)’nin yaptığı tanımlamaya göre ombudsman, “devletin memurlarının, kuruluşlarının ve hizmet görenlerinin hukuka aykırı, adaletsiz ve haksız davranışları sonucunda duyguları incinmiş olan şahısların şikâyetlerini alan; anayasa veya kanunla kurulan başında ise bağımsız, tarafsız ve üst düzey bir yöneticinin bulunduğu bir kamu gözetici ofisi” şeklinde ifade edilmiştir (Tayşi, 1997: 107).

Pickl (1986)’e göre ombudsmanlığın biri halk diğeri bürokrasi için iki ayrı tanımı vardır. Halk açısından ombudsman, adaletin sağlandığı ve bürokratik kurumlarca hizmetlerinden faydalanan kişilere iyi, saygılı ve hızlı davranılmasına yönelik güvence veren bir aracı olarak ifade edilmektedir. Bürokrasi açısından ombudsman ise, işlemlerin yapılması aşamasında tespit edilememiş hataların sonradan tespit edilerek düzeltilmesini amaçlayan artı bir hataları düzeltme mekanizmasıdır (Pickl, 1986: 37).

Uluslararası Barolar Birliği’nin Ombudsman Komitesinin yapmış olduğu ombudsman tanımına göre: “Anayasa, Yasama Organı veya Meclis tarafından temin edilen, başında ise Yasama Organı veya Parlamente’ya karşı sorumlu bulunan, üst seviyede bağımsız bir bürokratin bulunduğu, devlet yetkilileri, memurlar ya da hükümet kuruluşları tarafından hak kaybına uğratılmış vatandaşların şikâyetleri doğrultusunda

veya re'sen harekete geçen, araştırma yapmaya, disiplin uygulaması önermeye ve araştırmaları neticesinde rapor yayınlamaya hakkı olan bir ofis” şeklinde tanımlanmıştır (Tortop vd., 2010: 133).

Çoşkun ve Günaydın (2015)'a göre ombudsmanın günümüzdeki tanımını ise, devletin idareyi denetlemek ve geliştirmek için güven duyduğu ve itimat ettiği araçlarla halkın da yönetici rolünde gerçekleştirdiği sistemsel sürece ombudsmanlık denilmektedir. Günümüzdeki tanımı denilmesinin nedeni artık halkın şikayetlerinin tarihi süreklilik göstermesinden kaynaklanmaktadır (Çoşkun ve Günaydın, 2015: 10).

Buraya kadar ombudsmanlık kurumunun ne anlama geldiğine yönelik farklı tanımlar sunulmuştur. Ombudsmanlık kurumu bulunduğu ülkelerin ihtiyaçlarına ve özelliklerine göre farklı uygulamalarla ortaya çıktığından dolayı ombudsman için net bir tanım yapılması (Erhürman, 1998: 88) ve yapılan tanımın herkes tarafından kabul görmesi zordur. Bu bağlamda Erhürman (1998: 88-89)'a göre bir kurumun ombudsman olarak değerlendirilmesi için üç tane ayırteci özelliklerinin bulunması gerekir. Bunlar;

- Birinci olarak ombudsmanın inceleme ve araştırma alanı sadece idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları olmalıdır. Ombudsmanın, özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklarla, yasama ve yargısal işlemlerle ilgili araştırma ve inceleme yapması mümkün değildir.
- İkinci olarak ombudsmanın çalışmalarını yürütürken idarenin ve yürütmenin tüm etkilerinden uzak olması gerekir.
- Üçüncü ve son olarak ise ombudsmanın yargı merciileri gibi bağlayıcı yani kesin hüküm niteliğinde kararlar alamamasıdır. Bu son özellik ise ombudsmanı hukuk sistemi içerisindeki alışlagelmiş mahkemelerden ayırmakta ve kendine özgü bir kurum olmasını sağlamaktadır.

1.1.2. Ombudsmanın Önemi

Ombudsmanlık kurumu, hakkaniyet ve eşitliğin sağlanmasında, yönetimin işlevsellik kazanmasında, ülkedeki bireylerin kötü yönetime karşı korunması açısından etkili bir mekanizma (Ünal ve Erdoğan, 2016: 625) olarak günümüzde ayrı bir öneme sahiptir. Hukuk devleti idealine ulaşmak için kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve devlet yönetiminin hukuka bağlılığının sağlanması amacıyla ombudsmanlık ve bireysel başvuru kurumlarının dünyada başarılı bir örnek oluşturduğu

gözlemlenmektedir. Yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren gelişmiş ülkelerde olduğu kadar gelişmekte olan ülkelere de demokratikleşmenin sağlanması ve hukuk devletinin güçlenmesi amacıyla ombudsmanlık kurumu büyük bir hızla yayılmıştır (Spanou, 2009: 110-111'den aktaran Fendoğlu, 2013: 32-33). Çünkü ombudsmanlık kurumunun artık günümüz dünyasında kamu yönetiminde gelişen ve değişen durumlara karşı alternatif bir denetim mekanizması işlevi görmesi açısından önemi her geçen gün daha da artmaktadır.

Ayrıca ombudsmanlık kurumunun diğer denetim yollarıyla kıyaslandığında bireylerin bu kuruma erişiminin kolay olması, bütün vatandaşların anlayabileceği basitlikte bir başvuru sistemlerinin olması, faks, mektup ve elektronik posta aracılığıyla kuruma ulaşabilmeleri gibi durumların varlığı bu kurumu ön palan çıkaran ve bu kurumun önemini gösteren faktörler olarak sıralanabilir (Şengül, 2013: 79-80). Geleneksel yönetim anlayışındaki denetim mekanizmasının yönetilenlere karşı hakkaniyetli davranmamasıyla da bir ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyacı gidermek ve geçmiş denetim mekanizmalarını tamamlayıcı işlevle yerine getirmek için kurulan ombudsmanlık kurumu, idarenin yerinde olmayan kararlarına karşı çözümler üretmesi, kötü yönetime karşı bireyleri koruması açısından günümüz dünyasında çok önemli bir yere sahiptir (Şengül, 2005: 127-128).

Ombudsman sistemini diğer klasik denetim yollarına kıyasla önemli kılan bir diğer özelliği işlemin kolay ve ekonomik olmasından kaynaklanmaktadır. Vatandaş ile yönetim arasında doğrudan bir bağ oluşturan bu kurum, demokratik devletin gereği olan halka karşı hesap verme ve sorumlu olma açısından da önemli bir rol üstlenmektedir (Köse, 1999: 33). Ayrıca ombudsman, hiyerarşik ve vesayet denetimi dışında tutularak bağımsız bir şekilde çalışmasının sağlanması ve ombudsmanın kendisini atayan kişilerin karşısında bile bağımsız hareket edebilmesi, bundan başka hiçbir makam ve merciden emir almaması, talimat verilmemesi gibi faktörler bu kurumun önemini ortaya koyan önemli faktörler arasında gösterilebilir (Şengül, 2007: 128). Günümüzde ombudsmanlığın özellikle Avrupa Birliği'ne üye olan ülkeler tarafından da benimsenmesi bu kurumun önemini artıran bir diğer önemli etken olarak karşımıza çıkmaktadır (Gülener, 2013: 5). Bundan dolayı hukuk devleti ve demokrasi kavramının önem kazandığı çağımızda ombudsmanlık kurumu da bu kavramlarla birlikte önem kazanmaktadır.

Uygulamada vatandaşların ombudsmana başvurma hakkı ve başvurunun sonuçlandırılması düzgün bir şekilde gerçekleştirilirse, hizmet görenlerin işlemlerinin uzamasının, bürokratik hantallığın, kırtasiyeciliğin ve vatandaşların psikolojik olarak yıpranmasının önüne geçilebilir. Hatta idari denetim ve yargısal davalarda bir azalma söz konusu olabilir (Atay, 2014: 27).

1.1.3. Ombudsmanın Tarihsel Gelişimi

Ombudsmanın yaptığı işin benzerini veya aynısını yapan ya da yapmış olan farklı isimlerle anılan birçok kurum geçmişten günümüze kadar süregelmiştir (Özden, 2005: 21). Bundan dolayı ombudsmanlık kurumunun kökenine dair farklı bilgiler mevcuttur. Bazı kaynaklar ombudsmanlık kurumunun kökeninin Çin’deki Han Hanedanlığı (İ.Ö. 206- İ.S. 220) dönemindeki “Yuan Control” kurumuna, Roma İmparatorluğu dönemindeki “Halk Tribünleri”ne ve on yedinci yüzyılda Amerikan kolonilerinde gözlemlenen “Censors Kurumu”na uzandığını ifade etmektedir (Parlak ve Doğan, 2019: 93). Kimi kaynaklarda ise Hz. Muhammed (sav)’in vefatının ardından ikinci halife olan Hz. Ömer (r.a)’in (634-644) zamanında vatandaşların başvurabileceği, şikayetlerini iletebileceği idarenin denetimini sağlamak amacıyla kurduğu Muhtesib kurumunun ombudsmanlık kurumunun temelini oluşturduğu belirtilmektedir (Avşar, 2012: 67).

Ombudsman modern anlamıyla ilk kez 1809 yılında İsveç’te kullanılmıştır (Özden, 2010: 26). İsveç Kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl), Ruslara yenilmesinden sonra kaçarak Osmanlı Devleti’ne sığındığı dönemde, İsveç’te devlet yönetimine ilişkin sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu durumun önüne geçmek isteyen Demirbaş Şarl, 1713 yılında bir kanun çıkararak kendisinin yokluğunda kamu görevlilerinin kanunlara uyması ve yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmeleri için kendisini temsilen güvendiği bir kişiyi Ombudsman (Baş Danışman) olarak atamıştır (Akıncı, 1999: 266). Kral ülkesine döndüğünde, yokluğunda ülkesinde yaşanan olayları, vatandaşlardan gelen şikayetleri ve atadığı Baş Danışmanın gelen şikayetlerle ilgili çözüm önerilerini içeren bir raporla karşılaşır. Bu durumdan memnun olan Demirbaş Şarl, ombudsmanın faaliyetlerini sürekli hale getirmenin idarenin denetlenmesi bakımından olumlu sonuç doğuracağı fikriyle ombudsmana kurumsal bir nitelik kazandırmıştır (Erhürman, 1998: 90). İsveç Kralı’nda olan ombudsmanı atama yetkisi 1766 yılından itibaren İsveç’in temsil organı olan *Riksdag*’a geçerek İsveç’te parlamento ombudsmanlığı dönemi

başlamıştır (Kalkışım, 2016: 39). Ardından 1809 yılında İsveç'te anayasal bir nitelik kazanan ombudsman, *Riksdagens Justitie ombudsman (Parlamento Adalet Ombudsmanı)* adıyla ilk kez İsveç parlamentosu tarafından yöneticileri denetlemek amacıyla atanmıştır (Özden, 2010: 26). Bu yönüyle 1809'da hazırlanan Anayasa ile Parlamento ilk kez Kral'a karşı ağırlığını koyarak Parlamento adına denetim yapabilecek olan görevli birini atanmıştır. *Justite Ombudsmannen* denilen bu kişi ile denetim yetkisi parlamentoya verilerek Kral ile Parlamento arasında dengeleyici bir unsur olarak görevini yapmaya başlamıştır. Günümüzde de fazla bir değişikliğe uğramayan ombudsman Parlamento'dan çok vatandaşı koruyarak farklı bir işlevsellik kazanmıştır (Esgün, 1996: 255).

Pickl (1986)'e göre ise İsveç Kralı XII. Charles'in Osmalı Devleti'ne sığındığı dönemde “Kadilkuzat” olarak adlandırılan Türk Başkadılık Bürosu vardı. Büro o dönem İslam aleminde önemli bir yere sahipti. Kadilkuzat denilen Türk Başkadısı'nın görevi İslam Hukuku kurallarının padişah dahil tüm devlet adamları ve memurlarca uygulanmasını güvence altına almaktır. Başkadı, bu şekilde halkın haklarını memurların hukuka aykırı ve keyfi davranışlarına karşı güvence altına almaktadır (Pickl, 1986: 39). Pickl (1986)'e göre; 1713'te İsveç'te kurulan ombudsmanlık kurumunun temeli Osmanlı, Kadilkuzat olarak adlandırılan Başkadılık Kurumu'dur (Tutal, 2014: 78). Ayrıca Kadilkudattan başka İsveç Kralı'nın Osmanlı dönemindeki yardımlaşma ve dayanışma teşkilatı olan Ahilik Teşkilatı'ndan, etkilendiği söylenebilir (Gökçe, 2012: 206). Ombudsmanlık kurumunun Osmanlı kökenli olduğuna dair kaynaklar arasında görüş birliği olmamasına rağmen, Osmanlı'da bulunan hangi kurumlardan esinlenerek oluşturulduğu konusunda farklı görüşler mevcuttur. Kurumun divan, fütüvvet, ahilik gibi kurumlardan veziriazam, kazasker, müfti, kadı, muhtesib, mehayif müfettişi gibi görevlilerden esinlenerek oluşturulduğu konusunda çeşitli görüşler mevcuttur. Ancak bu konuda yazarlar kesin bir bilgi ortaya koymayarak, ombudsman kurumunun belirtilen kurumlardan ilham alınarak oluşturulduğu yönünde bilgiler sunmuşlardır (Aykanat, 2019: 95).

İsveç'te 1809 yılında anayasal bir statüye kavuşan ombudsman yüz yıldan fazla bir zaman boyunca hiçbir devletin dikkatini üzerine çekememiştir (Mutta, 2005: 54). Ardından denetim mekanizmasının öneminin artmasıyla birlikte ilk defa İsveç'te ortaya çıkan ombudsman kurumu diğer birçok ülke tarafından benimsenmiş ve uygulanmaya başlanmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kademe kademe ilerleyerek

kıtalar arası bir gelişim göstermiş ve diğer ülkelerde de uygulanmaya başlamıştır (Doğan ve Kalkışım, 2017: 417).

Ombudsmanlık kurumu, İsveç'in ardından ilk olarak İskandinav ülkelerine geçmiştir (Parlak ve Doğan, 2019: 98). Ombudsman sisteminin başarıyla uygulandığı ülkelerin başında İskandinav ülkeleri gelir. Bunun nedenleri şunlardır; bu ülkelerde idari yargı sisteminin gelişmemiş olması, halkın kültür düzeyinin yüksek olması, ülkelerin coğrafi yüzölçümü bakımından küçük olması ve basının etkili olmasıdır (Köse, 1999: 71).

İsveç hukuk sistemine benzer bir sisteme sahip olan Finlandiya'da ombudsmanlık kurumunu İsveç'ten sonra 1919 yılında uygulamaya başlamıştır. Üst düzey yetkilere sahip olan Fin Ombudsmanı, devletin en yüksek yetkililerine ve yüksek idare mahkeme başkanlarına karşı cezai işlem başlatma yetkisine haizdir (Kaplan vd., 2019: 27). 1950 yılına kadar dünyada İsveç ve Finlandiya olmak üzere sadece iki ülkede bulunan ombudsman kurumu, bu tarihten sonra başka ülkelere yayılmıştır (Karcı, 2016: 43). 1952 yılına gelindiğinde Norveç'te Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı (Militieombudsman) adıyla ombudsman kurumu kurulmuştur. 1962 yılında ise Norveç'te Sivil Ombudsman kabul edilmiştir. Norveç'in ardından Danimarka'da 1953 Anayasası'nda Askeri ve Sivil Konular için Parlamento Komiseri adıyla bir ombudsman kurulmuştur (Mutta, 2005: 55). Bu bağlamda Payaslıoğlu (1969)'a göre ombudsman sistemi ilk kez çoğunlukla, ekonomik ve kültürel standartları yüksek, demokrasileri köklü, nüfuları az ve yüzölçümleri küçük olan refah devleti özelliklerini taşıyan İskandinav ülkeleri arasında yayılmış ve işlevsellik kazanmıştır (Payaslıoğlu, 1969: 8).

1960'lı yılların ortalarına gelindiğinde, klasik denetim yollarından farklı olarak vatandaşlara artı bir güvence sağlayan ombudsmanlık kurumu, İskandinav ülkelerinin dışına çıkarak diğer dünya ülkelerinin iç siyasetinde önemli bir ivme kazanmıştır (Karcı, 2016: 43). Pickl (1986)'e göre ombudsman kurumunda görülen bu artış ombudsmanın ve yandaşlarının etkinliklerine bağlanabilir. Ancak daha da önemlisi, devletlerin, ombudsmanın, insanların hak ve özgürlüklerini geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek, kötü kamu yönetimine karşı yapılan vatandaş şikayetlerini azaltmak ve kamuoyunun dikkatini kamu yönetimindeki hatalara çekmek konusundaki başarısını anlamış olmalarıdır (Pickl, 1986: 40).

Ombudsman, 1962 yılında Yeni Zelanda'da, 1966 yılında ise İngiltere'de kurularak Anglo-Sakson hukuk sisteminin etkili olduğu ülkelerde uygulanmaya

başlamıştır. Bu ülkelerin ardından 1973 yılında Kara Avrupası hukuk sistemini benimseyen Fransa’da uygulanmaya başlayan kurum, Avrupa Konseyi İstişari Asamblesi’nin 1975 tarihli ve 457 sayılı tavsiye kararıyla üye devletlere tavsiye edilmiştir. 1980’li ve 1990’lı yıllarda Afrika ve Doğu Avrupa ülkelerinde de uygulanmaya başlayan ombudsmanlık kurumu günümüzde hızlı bir şekilde uygulandığı ülke sayısını artırmaktadır (Erhürman, 1998: 90). Bu duruma paralel olarak bakıldığında 1919’da sadece İsveç ve Finlandiya olmak üzere iki ülkede uygulanan ombudsmanlık kurumu, 1952’de üçüncü ülke olarak Norveç’te, 1962 yılında Danimarka ve Yeni Zelanda’da, 1967’de İngiltere’de ve 1973’te ise Fransa’da kurularak dünya ölçeğinde yaygınlık kazanmaya başlamış ve bu gelişmelere bağlı olarak ombudsmanlık kurumunun ülkelerin kendi özelliklerine uyarlanabileceği görülmüştür (Esgün, 1996: 255). Bu bağlamda yirmi yıllık kısa bir sürede bu kadar hızlı bir şekilde yaygınlaşması ombudsmanlık kurumunun öneminin arttığını gösteren en önemli göstergelerden birisi olmaktadır. Günümüzde artık ombudsmanlık çeşitli kurum ve kuruluşlarda uygulanmakta ve fonksiyonel bir özellik göstermektedir.

Ombudsman kurumunun dünyadaki gelişim süreci yukarıda anlatıldığı gibi olup kurumun Türkiye’deki gelişim süreci ise kısaca aşağıdaki şekilde olmuştur:

Osmanlı döneminde bulundukları dönem itibariyle idarenin denetleme yetkisini Divan-ı Hümayun, Şeyhülislam, Kazasker ve Ahilik Teşkilatı gibi kurumlar yerine getiriyordu (Sürekli, 2016: 160).

Ülkemizde cumhuriyetin ilanından sonra idarenin denetlenmesi konusunda ombudsmanlık kurumuna yönelik ilk çalışmaları yapan 1960 yılında Hukuk Fakültesi Öğretim Üyelerinden Prof. Dr. Yılmaz ALTUĞ’dur. Prof. Dr. Yılmaz ALTUĞ yayımlamış olduğu makalesinde İsveç, Norveç, İngiltere, Yeni Zelanda gibi çeşitli ülkelerdeki ombudsmanlık kurumunu ayrıntılı inceleyerek bunlar hakkında bilgileri akademik çevrenin farkındalık kazanmasında önemli rol oynamıştır. Çünkü kültür düzeyi ileri seviyede olan İskandinav ülkelerinde ombudsmanlık kurumunun güzel bir şekilde işlediğini göstermiştir. Bu anlamda bu kurumun gerekli olup olmadığı konusunda kamu hukukçularının araştırmalar yapması için önemli bir kapı araladığı söylenebilir (Isır, 2004: 266).

Bu çalışmadan sonra Türkiye’de idareyi denetleme önerileri akademik çevrede ve diğer kuruluşlar tarafından 1970’li yıllardan sonra yapılmaya başlandığı görülmektedir.

Bu anlamda çalışmaların yapıldığı bu dönemde Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun gerekliliği dile getirilmiştir. Bu anlamda çeşitli kurum ve kuruluşlar tarafından ombudsmanlık kurumunun gelişmesi için çalışmalar yapıldığı görülmektedir. Örneğin, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara Üniversitesi Öğretim Üyelerinin yaptığı çalışmalar, TUSİAD, TODAİE gibi birçok kurum ve kuruluş tarafından ombudsmanlık kurumunun gerekliliği konusunda çalışmalar yapıldığı görülmektedir (Arı, 2017: 142). Daha sonra gelişen hukuksal yapıya bağlı olarak Türkiye’de bu kurumun kurulması ve ilerlemesi için çeşitli adımlar atılmıştır.

Paris Antlaşması (Paris Şartı) ile birlikte Türkiye’nin de içinde bulunduğu otuz dört ülkeyi kapsayan bu antlaşma 21.11.1991 tarihinde imzalanmıştır. Bu antlaşmaya göre üye olan ülkelerde temel hak ve hürriyetler konusunda herhangi bir sorun çıktığı takdirde üye devletlerin başvurulabilecekleri bir antlaşma olma özelliğini taşıması Türkiye’de ombudsman kurumunun gelişmesi noktasında önem arz etmektedir. Üye devletlerde temel hak ve özgürlüklerle ilgili bir sorun çıktığında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne başvurmadan önce üye devletlerdeki ilgili ülkenin ombudsman kurumuna başvuru yapıp yapmadığına bakılmaktadır (Kılavuz Vd., 2003: 53).

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan planların da hedefleri içinde yer almaktadır. Bu yönde ilk kez Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1979-1983) kurumun kurulmasına karar verilmiştir. Söz konusu planda, etkili ve sağlıklı çalışma koşulları ile donatılmış, uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden önce çözümleyen “Devlet Avukatı Kurumu” oluşturulması amaçlanmıştır. Mahkemelerin iş yükünün azaltılması amacıyla öngörülen bu kurum planda yer almasına rağmen oluşturulamamış ve kamu denetçiliği benzeri kurumlara sonraki Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da yer verilmiştir (Şahin, 2015: 102).

Türkiye’de “ombudsman” kurumunun oluşturulması konusunda ilk resmi çalışmalar Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda “kamu denetçisi” kurumunun kurulmasının öngörülmesiyle başlamıştır (Avşar, 2012: 242).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da yine “kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde ortaya çıkan sorunların hızlı ve etkili bir biçimde çözülmesi amacıyla, vatandaşlardan gelen şikayetlere ilişkin konularda, idareden bağımsız bir “Kamu Denetçisi Sistemi” oluşturulması hedeflenmiş, buna yönelik gereken düzenlemelerin

yapılarak altyapının oluşturulmasına ve bütün idari işlem ve eylemleri kapsamasına dikkat edileceği belirtilmiştir (Karcı, 2016: 184).

Ombudsmanlık kurumu Türkiye’de 1982 Anayasası’nda yapılan 2010 yılı değişikliği ile anayasal bir kurum olarak düzenlenmiş ve daha sonra 2012 yılında bu düzenlemeye paralel olarak konuya ilişkin kanun çıkarılmıştır. 1982 Anayasasının 74. maddesine göre kişiler idarenin işleyişiyle ilgili herhangi bir sorun ile karşılaşırlarsa bu durumu kamu denetçisine şikayet edebilirler (Yatkın ve Taşer, 2015: 93).

1.1.4. Ombudsmanın zellikleri, Görevleri, Yetkileri ve Statüsü

Ombudsman kurumunun özellikleri, görevleri, yetkileri ve statüsü ülkelere göre bazı farklılıklar barındırsa bile genel olarak özellikleri ve görevleri belirlenebilir (zden, 2005: 26).

Temizel’e göre ombudsmanlık kurumu hakkında büyük bir kavram kargaşası yaşanmasının nedeni; uygulandığı ülkelerde idare ve vatandaşlar arasında daha iyi iletişim kurulmasını, ülkelerin hukuk sistemlerinin güçlenerek demokratik bir hukuk devleti yapısına kavuşmasını amaçlayan ombudsmanlık kurumunun kazandığı nden dolayı, bütün yargı dışı denetim birimlerinin ombudsman olarak nitelendirilmesidir (Avşar, 2012: 108).

Yargı dışı bütün denetim birimlerinin ombudsman olarak nitelendirilmesi doğru bir yaklaşım değildir. Bu bağlamda Fendoğlu (2011)’e göre diğer denetim birimlerinden ombudsmalık kurumunu ayıran özellikleri, yetkileri, statüsü ve işlevidir. Belirtildiği üzere ombudsmanlık (Fendoğlu, 2011: 28);

- Denetim kurumudur,
- Diğer denetim mekanizmalarının eksik olduğu yerlerde vatandaşlara çözüm sunar,
- Gecikmiş adaletin verebileceği zararlardan dolayı yargının çözüm getirmediği noktalara çözüm getirebilir,
- Siyasal denetimin yetersiz olduğu noktalarda harekete geçer,
- Bürokrasinin bürokratizme dönüştüğü durumlarda gerçeği bulur,
- Değişik ülkelerde değişik şekillerde ortaya çıkabilir.

1.1.4.1. Ombudsmannın Genel Özellikleri

Ombudsmalık genel itibariyle kamu yönetimindeki kompleks yapının etkisiyle devletin vatandaşların istek ve ihtiyaçlarına cevap vermekte yetersiz kalması sonucunda bireylerin haklarını korumak için oluşturulan bir kurum olma özelliğini taşımaktadır. Devlet ile birey arasında meydana gelen anlaşmazlıklara bakarak bireylerin mağduriyetlerini giderme özelliği ön plana çıkmaktadır. Ayrıca ombudsmanlık, devlet ile birey arasındaki anlaşmazlıklara bakmakta ancak bireylerin kendi arasındaki özel anlaşmazlıklara bakmamaktadır (Gökçe, 2012: 205). Ombudsmanlık için bağımsızlık olmazsa olmaz bir kriterdir (Arklan, 2006: 87). Bu açıdan ombudsmanlık kurumunun en önemli özelliklerinden biri bağımsızlıktır denilebilir. Bununla birlikte ombudsmana kısa sürede ulaşılabilmesi, işlerini profesyonel bir biçimde duygularını işin içine karıştırmadan herkesin kabul edeceği bir formatta yapmaları ve belli disiplinle işlerini gerçekleştirerek kendilerini karşı tarafın yerine koyarak empati kurabilmeleri her iki tarafın da ortaya çıkan sonuçtan memnun kalmalarını sağlamaktadır (Arklan, 2006: 88). Bağımsızlık ve tarafsızlık, ulaşılabilirlik ve profesyonellik bu açıdan ombudsmannın en önemli özellikleri arasında gösterilebilir.

Klasik anlamıyla ombudsman, hakim, savcı ve avukat gibi yargının unsurlarından biri değildir. Ancak yetki alanı bir hayli geniş, ordu, idare ve hatta yargı organları üzerinde denetim yapma özelliğine sahip bir kurumdur (Parlak ve Doğan, 2019: 115). Bu bağlamda ombudsman, idarenin eylem ve işlemlerini denetleyen ancak kesin hüküm niteliğinde kararlar vermeyen bağımsız bir kurumdur. Ombudsman vatandaşı devletin yönetim sistemi ile bir araya getiren, devlet yönetimine karşı vatandaşa bir güvence sağlayarak dengeyi kuran bir mekanizmadır (Gişi, 2017: 8).

Ombudsman, vatandaşlardan idareye yönelik gelen şikayetleri değerlendirmekte; şikayete ilgili soruşturma yaparak durumu belirlemekte; idarenin olaydaki tutum ve davranışlarını araştırmakta; araştırmaları neticesinde idarenin aksayan, eksik ve kusurlu eylem ve işlemlerini ortaya çıkarmakta ve sonuç olarak bu duruma çözüm getirmeye çalışmaktadır (Şahin, 2015: 30-31).

Ombudsmannın kendisinden beklenen faydaları yerine getirebilmesi için her vatandaşın kolaylıkla başvurabileceği bir konumda bulunması gerekir. Vatandaşlar idari ve yargısal denetim kurumlarında karşılaştıkları zorluklar, masraflar ve iş takibi zinciri

olmaksızın ombudsmana ulaşabilmeli ve derdine çözüm arayabilmelidir (Özden, 2010: 36). Ombudsmanlık kurumunun özellikleri için yazarlar farklı değerlendirmeler yapmıştır. Öncelikle farklı yazarların ombudsmanlık kurumu için belirttikleri özelliklere bakmakta fayda vardır.

Avşar (2012) çalışmasında ombudsmanın özelliklerini şöyle belirtmektedir: “İdarenin haksız uygulamalarının sebep olduğu vatandaş şikayetlerini, sahip olduğu yetkileri sayesinde hızlı ve güvenli bir şekilde araştırıp çözüme kavuşturan; tarafsız, bağımsız, yasal, seçilmiş ya da atanmış yetkilidir.” (Avşar, 2012: 110).

Ombudmanın dört temel özelliği vardır. Bunlar sırasıyla; (1) Ülkelere göre farklı isimlerle anılan ombudsman kimseden emir ve talimat almayan, bağımsız ve tarafsız biri olmalıdır. (2) Ombudsman kendisine kolayca ulaşılabilen ve halkın şikayetlerine çözüm bulmak amacıyla halkın hizmetinde olan birisidir. (3) Ombudsman inceleme ve araştırma yetkisine sahiptir. Ancak inceleme ve araştırmaları neticesinde elde ettiği bulguları zorla kabul ettirmeye çalışmaz. Karşılıklı uzlaş esastır yani kararları bağlayıcı nitelikte değildir. (4) Ombudsmanın görevini iyi bir şekilde yürütebilmesi için kişisel özellikleri de önem taşımaktadır (Tortop, 1998: 8).

Hill (1974)’e göre klasik Ombudsmanlık Kurumu’nun sahip olması gereken ortak özellikler sırasıyla şunlardır: (1) Yasal dayanağı olmalıdır. (2) İşlevsel anlamda özerk bir yapıya sahip olmalıdır. (2) Devletin yürütme erkinin dışında yer almalıdır. (3) Devletin yasama ve yürütme erklerine karşı bağımsız olmalıdır. (4) Uzmanlık özelliklerine sahip olmalıdır. (6) Partizan tutumlardan uzak kalmalıdır. (7) Yaygın olmalıdır. (8) Vatandaş odaklı olmakla beraber, devletin de karşısında olmamalıdır. (9) Bilinir ve kolayca erişilebilir bir niteliğe sahip olmalıdır (Hill, 1974: 1077).

Günümüzde milletlerarası düzeyde, ülkeler düzeyinde ve yerel yönetimler düzeyinde görev yapan ombudsmanlar haricinde tüketici, askeri, basın, çocuk gibi uzmanlık ombudsmanları da bulunmaktadır. Fakat bir denetim mercinin “Ombudsman Modeli” içinde değerlendirilebilmesi için üç ana özelliğe haiz olması gerekmektedir. Bu özellikleri görevine ilişkin tanımdan, yetkisinden ve statüsünden kaynaklanmaktadır. Birbirini tamamlayan bu üç özellik hak ve özgürlüklerin korunmasına yönelik şikayetlerin çözüme kavuşturulması için başvuru mekanizmalarından

kurumun farkını ortaya çıkarmakta ve kuruma bazı üstün özellikler sağlamaktadır (Temizel, 1997: 766).

Bu bağlamda ombudsmanlık kurumunun özellikleri uygulandığı ülkelere göre değişiklik gösterse bile genel kabul edilen özellikleri de bulunmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun genel özellikleri: (a) idareyi denetler, bağımsız ve tarafsızdır, (b) idarenin eylem ve işlemlerini araştırma, inceleme ve denetleme yetkisine sahiptir, (c) kararlarının bağlayıcı nitelikte olmaması önemlidir, (d) profesyonel ve ulaşılabilir olması biçiminde açıklayabilir.

1.1.4.1.1. Ombudsman İdareyi Denetler, Bağımsız ve Tarafsızdır

Ombudsman kurumu, Anayasada yer alır veya yasama organı tarafından kanunla kurulur. Fakat hem yasama organından hem de hükümetten özerk ve bağımsız olarak faaliyetlerini yürütür. Başka bir ifade ile işlevsel olarak bağımsızdır (Örnek, 1988: 273). Bu bağlamda ombudsmanın en önemli özelliklerinden birisi bağımsız bir statüye sahip olmasıdır. Bağımsızlık kurumun vazgeçilmez şartıdır. Ombudsmanlık kurumu idare ve hükümet karşısında bağımsız olduğu gibi kendisini seçen parlamento karşısında da bağımsız olmalıdır. Bağımsızlık özelliği bulunmayan bir ombudsman kendisinden beklenen faydaları gereği gibi yerine getiremez. Bundan dolayı idarenin denetlenmesi açısından bağımsız olmayan ombudsman ve bağımsız olan ombudsman arasında önemli farklar vardır (Mutta, 2005: 56). Bu bakımdan, yürütmenin ve idarenin tüm etki ve baskısından arındırılmış bir kurum ancak idarenin üzerinde etkili bir denetim yapabilir. Aksi takdirde yapılan denetimin idarenin içerisinde mevcut olan hiyerarşi ve vesayet denetimden farkı kalmaz (Tutal, 2014: 99).

Parlamento tarafından seçilen ve gücünü parlamentodan alan ombudsman, seçilmesinin ardından ilkesel olarak parlamentoya karşı bağımsız olabilmelidir. Ombudsman kurumunun başka bir güç tarafından yönlendirilmesi kurumun temel özelliklerine aykırıdır. Bu bağlamda ombudsman olarak adlandırılan bir kurumun “de facto” ya da “de jure” bağımlı olması durumunda ombudsmanın özelliklerini taşımamış olur. Hatta yürütme organına karşı bağımsız olmayan bir ombudsman kurumu fayda sağlamak yerine zarara ve kötü sonuçlara neden olabilir (Karcı, 2010: 47). Bazı ülkelerde ikinci kez ombudsman olarak atanma imkanı verilmemekte, böylece bu

görevi yerine getiren kişinin daha bağımsız ve tarafsız olacağına inanılmaktadır (Tutal, 2014: 101). Ombudsmanın, devletin diğer organ ve kurumlarından bağımsız olması siyasi ya da farklı bir yaptırımla karşılaşmaksızın sorunlara çözüm bulmasına olanak sağlar. Ayrıca hiçbir baskıyla karşılaşmaksızın bağımsız bir şekilde hareket etmesi de beklentiye girerek kurumun kendi kendisini sınırlandırmasının önüne geçer (Özden, 2005: 29). Bu açıdan bakıldığında bağımsızlık bu kurumun olmazsa olmaz bir şartlı olup, bu bağımsızlığın nispi olmayıp tüm kurumlara karşı geçerli olması ombudsmanın önemli bir özelliğini oluşturmaktadır (Arklan, 2006: 87).

Ombudsmanın bağımsızlığı, kurumun düzenlendiği anayasa veya kanun metinlerinden, seçilme biçimlerinden, dokunulmazlığından ve ombudsmanlık görevinin başka bir görevle birlikte yürütülemeyeceğinden, atama şeklinden ve görev süresi sona erdikten sonra yenilenebilme ya da yenilenememesinden, faaliyetleri üzerinde denetim yapılamamasından, mali kaynakları ve birlikte çalıştığı kişi ve kurumlardan meydana gelmektedir (Tutal, 2014: 99-100).

Ombudsmanın bağımsızlığının ve işlevsel özerkliğinin göstergelerinden birisi de hiçbir makam ve organdan izin ya da emir almaksızın kendisine verilen bütçe sınırları içerisinde gerekli harcamaları yapabilmesidir. Ombudsman araştırma, inceleme ve denetleme yetkisini gereği gibi yerine getirebilmesini sağlayan önemli etkenlerden birisi de sağlanan mali özerklidir (Ünal, 2008: 118-119).

1.1.4.1.2. Ombudsman İdarenin Eylem ve İşlemlerini Araştırma, İnceleme ve Denetleme Yetkisine Sahiptir

Ombudsmanın temel özelliklerinden bir diğeri şikayet konusuna ilişkin araştırma, inceleme ve denetleme yetkisine sahip olmasıdır. Vatandaşlar idarenin kötü yönetimi sonucu hak kayıplarına veya zarara uğrayabilirler. Devletin iyi bir şekilde yönetilmesi için gerekli olan kriterlerin yerine getirilmemesi halinde ombudsman kurumu devreye girer. İdarenin yaptığı işlem veya eylemlerinde ihmal, yetersizlik, kayırmacılık, taraf tutma, bilgisizlik olduğuna dair belirtiler varsa ombudsman kurumunun araştırma, inceleme ve denetleme işlemi başlar. Araştırma, inceleme ve denetleme işlemi re'sen ya da vatandaşlardan gelen şikayet üzerine başlayabilir (Akıncı, 1999: 286-287). Ombudsman kurumu, bazen bir bazen de birden fazla kişiden meydana gelebilir (Gölönü,

1997: 8). Dünyadaki genel uygulamaya bakıldığında ombudsmanın kendiliğinden ve aracısız olarak harekete geçebilmesi esastır. Ombudsmana başvuruda herhangi bir şekil şartı da aranmaz (Mutta, 2005: 64). Bir vatandaşın ombudsmana başvuru yapabilmesi için tüm idari başvuru yollarını tüketmiş olması gerekmektedir. Ombudsmanı diğer denetim mekanizmalarından ayıran önemli noktaları, vatandaşların ombudsmana aracısız, kolay yoldan ve masrafsız olarak başvurabilmeleridir. Ombudsmana şikayette bulunanlardan herhangi bir harç ya da masraf alınmaz ve kurum yapılan şikayetleri son derece titiz bir şekilde değerlendirir. Bazı ülkelerde vatandaşların şikayetlerini yazılı olarak yapması gerekmektedir. Ancak gerektiğinde kurumda çalışan görevliler vatandaşlara şikayet dilekçesini yazma konusunda yardımcı olurlar (Özden, 2010: 41).

Ombudsman, usulüne uygun şekilde yapılan şikayetleri incelerken ilk olarak şikayete konu olan kişi ya da makamdan şikayete ilişkin bilgi ve belgeleri isteyebilir. Bu istem telefon yoluyla da olabilir. Bu şekilde gelen belgeler, yapılan şikayetin yersiz ve gereksiz olduğu kanaatini doğuruyorsa şikayet konusu kapanır (Avşar, 2012: 146). Çünkü ombudsmana bir şikayetin iletilmesi, bu yapılan şikayetin kesin olarak doğru olduğu anlamına gelmez. Ombudsman tarafından yapılan inceleme ve araştırmalar sonucunda şikayetin asılsız sebeplere dayandığı da anlaşılabılır. Bu bağlamda farklı ülkelerin ombudsman raporları yapılan şikayetlerin önemli bir kısmının mesnetsiz olduğunu göstermektedir (Sezen, 2001: 79). Ancak gelen belge ve bilgiler sorunun üzerinde durulmasını gerektiriyorsa hakkında şikayette bulunulan kişi veya makamdan yazılı savunma talep edilebilir (Avşar, 2012: 146). Ayrıca ombudsman, gelen şikayetleri açığa kavuşturmak için ilgili idarenin dökümanlarına girebilir, resmi evrakları inceleyebilir. Bu durumda ilgili idarenin bazı evraklarını kamuoyuna açıklaması sonucunu doğurur. İlgi kamu personelinin dinlenmesi ve görüşlerinin alınması da gerekebilir. Gerekli durumlarda varsa eğer tanık da dinlenebilir. Kamu kurumlarının denetlenmesi de söz konusu olabilir. Tabiki tüm sayılan durumlar ülkeden ülkeye farklılık gösterebilir (Tortap, 1998: 10).

Ombudsman kendisine gelen şikayetleri araştırır, sonucu ilgili kişiye ve idareye sunar. Bu durum şikayetçi açısından adaletin sağlanması için bir araçtır. İdare açısından ise hukuka aykırılığın, yanlışlığın, haksızlığın tespit edilmesi demektir. Bu bağlamda idarenin çözüm için taraflara sunduğu önerilerin bir zorlayıcılığı (icrailiği)

bulunmamaktadır. Literatürde ombudsman kararlarının bu özelliği yumuşak güç (soft power) olarak geçmektedir (Özcan, 2015: 64).

Ayrıca ombudsman, yargı mercilerinin önünde olan veya idari makamlar tarafından incelenmekte olan uyuşmazlıklarla ilgili araştırma, inceleme ve denetleme yetkisini kullanamaz. Ombudsman şikayeti araştırma ve inceleme aşamasındayken tarafların uzlaşması halinde şikayet konusunun kapanmasına karar verebilir (Demir, 2002: 133).

Ombudsman, genel olarak uygulandığı ülkelerde yapmış olduğu araştırma, inceleme ve denetleme görevi sonrasında elde ettiği bilgi ve belgeleri parlamentoya yıllık faaliyet raporu halinde sunar. Bu raporunda değiştirilmesini gerekli gördüğü kanunları ve idarenin uygulamalarını belirtir (Payaslıoğlu, 1969: 8).

1.1.4.1.3. Ombudsmanın Kararları Bağlayıcı Nitelikte Değildir

Ombudsmanlık kurumu yapılan başvurular ve gelen şikayetler üzerine konuyu incelemekte ve konuyla ilgili bilgi ve belgelere ulaşabilmektedir. Ombudsmanın bu çalışmalarının sonucuna idare tarafından saygı gösterilmekte ve çoğunlukla kararının gereğine uyulmaktadır. Ancak ombudsmanlık kurumunun şikayetler neticesinde verdiği kararların, idare veya devletin organları açısından bağlayıcılığı söz konusu değildir. Ombudsmanın yaptırım yetkileri idarenin faaliyetlerinin eleştirisi ve idareyi ikna etmeye yöneliktir (Parlak ve Doğan, 2019:124).

Ombudsman gelen şikayet neticesinde idarenin bir kusurunu veya ihmali tespit ederse, suçlu olan kamu görevlisine hatasını ve izlemesi gereken usulü bildiren kararını iletir. Kamu personelinin, iş ya da işlemi kusurlu ancak cezayı gerektirmiyorsa ombudsman ona doğru olanı gösterir ve bu yönde iş ve işlemlerini yapmasını ister. Gerektiğinde yapılan iş ve işlemin değiştirilmesini veya vatandaşın talebi doğrultusunda hareket edilmesini de isteyebilir. Fakat ombudsman bizzat idarenin yerine geçerek, idare adına işlem yapamaz ve karar alamaz. Yani idarenin takdir yetkisini kısıtlatıcı yönde hareket edemez (Tortop vd., 2010: 135). Bu bağlamda ombudsmanın kararlarının niteliği idarenin aksayan, işlemeyen ve eksik taraflarını eleştirerek bu durumu ve kararlarını kamuoyuna açıklamaktır (Örnek, 1988: 273). Çünkü ombudsman, herhangi bir konuda idareyi bağlayıcı nitelikte karar alabilme yetkisine sahip değildir. Ombudsman idarenin yapmış olduğu işlemleri iptal edemez, idareye emir veremez ve idarenin yapmış olduğu

iş ve işlemlerin telafisi amacıyla idareyi tazminat ödemeye mahkum edemez. Bundan dolayı ombudsmanın kararlarını yerine getirmeyen idare ve kamu personeli, cezai ya da hukuki herhangi bir yaptırıma maruz kalmaz. Bu durumda ancak idarenin siyasal bir sorumluluğundan söz edilebilir. Bundan dolayı ombudsmanın kararlarının etkinliğini artırmak ancak, bu kararları yerine getirmeyen idarenin ve kamu görevlilerinin üzerindeki siyasi baskıyı artırmakla mümkün olur (Erhürman, 1998: 95). Yani ombudsmanın kararlarının etkisi kamuoyu ilgi ve desteği ile de artırılabilir. Bu bakımdan kamuoyunu bilgilendirmek için medyanın gücü kullanılabilir. Ombudsmanın kararları ve uygulamalarına ilişkin kamuoyunun bilgilendirilmesi açısından ombudsman ile medyanın ilişkileri önem arz etmektedir (Kaplan vd., 2019:19).

Ombudsman klasik anlamıyla bir savcı, hakim veya avukat gibi yargının unsurlarından birisi değildir. Bağımsız bir konuma sahip olmasına rağmen gelen şikayetlerle ilgili hukuksal açıdan bir yargıya varır ancak kararları yargı kararları gibi bağlayıcı niteliğe sahip değildir (Demirel, 2003: 136). Çünkü yargı denetimi sonucunda varılan sonuç kesin hüküm teşkil eder ve devletin tüm organlarını bağlar (Örnek, 1988: 274).

1.1.4.1.4. Ombudsmanın Kişisel Özellikleri ve Ulaşılabilir Olması

Ombudsmanın kişisel özelliklerinden biri de profesyonel olmasıdır. Bu özelliği sayesinde ombudsman, kendisine verilen bu görevi yerine getirirken hakkaniyete uygun davranacak, önüne gelen şikayetlere objektif biçimde yaklaşabilecek, doğru kararlar alarak toplumun nezdinde saygınlık ve güvenilirlik kazanacaktır. Ombudsmana bu profesyonelliği kazandıran sahip olduğu hukuk bilgisi, çözüm odaklı olması ve zekasıdır. Ombudsman sahip olduğu bu özellik ile duygusal hareket etmeyerek, bilgisi ve zekasını ön plana çıkararak daha rasyonel ve doğru kararlar alacaktır. Aynı zamanda sahip olduğu bu profesyenellik ile kendisini her iki tarafın yerine koyarak empati yaparak tarafların içerisinde buldukları durumu iyi analiz ederek en doğru kararı verecektir (Arklan, 2006: 88). Ombudsmanın hukuk eğitimi almış olması ya da en azından hukuki konulara ilişkin bilgisinin olması tercih edilmektedir. Örneğin tüketici ombudsmanı olan birinin tüketici hukuku ile ilgili hukuki bilgilere haiz olması önemlidir. Bununla birlikte ombudsmanın ülkenin kamu yönetimi yapısını ve bürokrasiyi de bilmesi gerekmektedir. Ayrıca ombudsmanın kişisel olarak mesleki bir olgunluğa erişmiş olması ve maddi durumunun

iyi olması vereceği kararlarda objektif olmasına katkı sağlayacaktır (Çakmak, 2008: 20-21). Bundan dolayı mesleki kariyerinin başlarında olmayan, iyi yetişmiş, bilgili, kıdemli ve deneyimli hakimlerin, avukatların, üst düzey bürokratların ya da öğretim üyelerinin ombudsman olarak belirlenmesi önemlidir (Akıncı, 1999: 301).

Ombudsmanlık kurumu kurulmadan önce bir ülkede veya bir bölgede vatandaşların hangi haklarının savunulabileceği öğrenilerek kurumun çalışma kapasitesine ve verimliliğine destek olunabilir. Bundan dolayı kurumun işlerliğinin artırılması ve kuruma hangi durumlarda başvurulabileceğinin bilinmesi açısından, ombudsman kurumu oluşturulmadan kamuoyu araştırması yapılması önemlidir. Çünkü ombudsmanlık kurumundan en üst seviyede fayda sağlanması hem devlet yönetiminin hem de vatandaşların gerekli bilgiye ve teknik imkanlara sahip olması ile mümkündür. Örneğin bir ülkede internet ile ombudsmanlık kurumuna başvuru imkanı mümkünse ülke içerisinde internet alt yapısının sağlanmış olması gerekir (Parlak ve Doğan, 2019: 120). Ombudsmana başvuru yolları anlaşılabilir bir biçimde vatandaşlara anlatılmalıdır. Ve bunu yaparken basından ve medyadan yararlanılabilir (Kuruüzüm, 2008: 116). Eğitim seviyesine ve maddi durumuna bakılmaksızın vatandaşlar kolay bir şekilde ve herhangi bir engele takılmadan ombudsmana başvurabilmelidir (Arklan, 2006: 88).

1.1.4.2. Ombudsmanın Görevleri ve Çalışma Şekli

Ombudsman, idarenin birimleri, çalışanları ve kamu personeli hakkında kendisine iletilen şikayetleri alan veya şikayete konu olacak bir durumu öğrendiğinde kendiliğinden harekete geçerek araştırma ve inceleme yapan, idarenin eksik ve aksayan yönlerini gidermek için tavsiye niteliğinde kararlar veren ve rapor hazırlama yetkisine sahip olan bağımsız biridir (Fendoğlu, 2011: 63).

Ombudsman, klasik denetim mekanizmaları vatandaşların sorunlarına çözüm getiremediği zamanlarda ya da ek denetim mekanizmalarına ihtiyaç duyulduğu durumlarda gündeme gelmektedir. Ombudsman kurumunun yenilikler yoluyla oluşturulması, var olan denetim mekanizmalarının ortadan kaldırılması şeklinde değil diğer denetim mekanizmalarına ombudsmanın dahil edilmesi yoluyla ortaya çıkmaktadır. İşte bu noktada ombudsman kurumunun yerine getirdiği görevler önem kazanmaktadır (Karcı, 2016: 68).

Ombudsmanın devlet yönetimi ile birey arasındaki ilişkilerde müdahil olduğu alan, kurumun uygulandığı ülkelere göre kapsamı bakımından değişikliğe uğramaktadır. Ombudsmanın görevi kurumun ilk olarak ortaya çıktığı ülke olan İsveç'te insan hak ve özgürlüklerinin korunmasıdır, İngiltere'de ise ombudsmanın görevi vatandaşların devletin kötü yönetimine karşı korunmasıdır, Fransa'da ise ombudsmanın görevi yönetim ile vatandaş arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi ve idarenin işlemlerinde hakkaniyetin gözetilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde ise ombudsmanlar bu görevlerini beraber veya birkaç alanda sorumlu olarak yürütmektedir (Temizel, 1997: 767). Bu bağlamda Akıncı'ya göre ombudsmanın, koruma, araştırma, inceleme ve denetleme ve yönetimin gelişmesine katkı sağlama işlevleri bulunmaktadır (Akıncı, 2010: 284-294).

İlk olarak ombudsmanın temel işlevlerinden biri vatandaşları, güçlü ve tek taraflı yaptırım uygulama yetkisine sahip devlet yönetiminin hukuka aykırı eylem ve işlemlerine karşı korumaktır. Vatandaşlara karşı yapılan haksızlıklar karşısında bariyer olabilmek, onları idare ve yürütme erkinin vermiş olduğu güce dayanarak kamu hizmeti sunan devlet yöneticilerinin haksız davranışlarına karşı koruma sorumluluğunu üstlenen bir kurumdur. Ombudsmanın, kendisini atama yetkisine sahip kişileri, seçimle iş başına gelen resmi makamları ve mahkeme kararlarını inceleme yetkisi yoktur (Kuruüzüm, 2008: 108). Zira, ombudsman mahkemelerle aynı düzeyde bir yetki kullanamaz. Ombudsmanın asıl amacı, "genel iradeyi" yansıtan Anayasalarla güvence altına alınmış ilkelerin kişilere tanıdığı hak ve özgürlükleri yasama organı adına koruma altına almaktır. Devleti yönetenler veya idare, kişilere uluslararası antlaşmalar ve anayasalarda tanınan temel hak ve hürriyetleri bilerek ya da bilmeden ihlal edebilir. İşte bu ihlaller ombudsmanın bir bekçi gibi uyanık davranması ile önlenabilir. Örneğin eşitlik ilkesi kapsamında kredi alan ile kredi verene farklı damga vergisi uygulanması, dul erkeğe ayrı dul kadına ayrı işlem yapılması, aynı kadro derecesine sahip olmasına rağmen iki memur arasında terfide fark gözetilmesi gibi benzeri durumlarda ombudsman araştırma yapıp kendiliğinden soruşturma başlatabilir (Akıncı, 1999: 286). Bazı durumlarda ise ombudsman tüm çabalarına rağmen idarenin ve yürütme organının vatandaşlara bilerek veya bilmeyerek sebebiyet verdiği haksızlıklara karşı koruma görevini yerini getiremeyebilir. Bu durumda ise parlamentoya öneride bulunarak söz konusu yasal düzenlemenin yapılmasını talep edebilir (Demir, 2002:133). Ombudsman bu görevi ile devlet yönetimine karşı vatandaşları muhafaza altına alan bir kalkan vazifesi görmektedir (Özden, 2010: 43).

Ombudsmanın görevlerinden biri de idarenin kendisine tanınan takdir yetkisini yerinde kullanmaması halinde önlem almaktır. Ombudsmanlık kurumu idarenin hukuku aşan nitelikteki işlem ve davranışlarını inceleyebilir. Örneğin idarenin yasal süreleri, devamlı olarak son gününe kadar bekletmesi, ombudsmanın görev alanına girebilir (Aykanat, 2019: 101).

Ombudsman koruma görevi kapsamında vatandaşları devletin kötü yönetimine karşı korunması da bulunmaktadır. Ombudsman genel olarak, idarenin baskısı altında mağdur olan vatandaşların daha kolay ve etkili yollardan haklarını aramalarına imkan veren bir kurumdur. Devletin kötü yönetimi karşısında vatandaşların mağdur olması ve haklarını savunacak bir kurtarıcının bulunmaması her zaman sorun teşkil etmiştir. İşte ombudsman vatandaşları devletin kötü yönetimine karşı koruyacak bir kurtarıcı niteliğindedir (Çakmak, 2008: 23). Kötü yönetimin tanımını oluşturan unsurları tam olarak belirlemek mümkün olmamakla birlikte, tarafgirlik, görevi yerine getirmede gecikme, bilgisizlik, kötünîyet, işi savsaklama, keyfi davranma gibi kavramlar girebilir. Kötü yönetimi tespit etmenin bir diğer yolu da iyi yönetimin unsurlarının belirlenerek, bu unsurların karşıtlarının ise kötü yönetim olarak kabul edilmesidir. Bu bağlamda iyi yönetim, “kararlarını gerekçeli olarak alan yönetim” olarak tespit edildikten sonra, yönetimin aldığı kararda gerekçesini belirtmemesi yani kararları keyfi olarak alması ise kötü yönetim kapsamında değerlendirilebilir (Temizel, 1997: 768).

Ombudsmanın uygulandığı ülkelerdeki bir diğer görevi ise araştırma, inceleme ve denetlemedir. Bu işlev genelde haksız bir kamu işleminin sonucuna karşıdır. Yönetimin haksız bir uygulamasına maruz kalan vatandaş için ombudsman harekete geçer (Özden, 2010: 43). Ombudsmanın görev alanına giren konular bakımından vatandaşların hak kayıplarını en aza indirmeyi amaçladığını, ancak vatandaşa verdiği bu hizmetin ardından görevinin bitmediğini görmekteyiz. Çünkü ombudsman bir daha aynı sorunların yaşanmaması için yönetimdeki eksikliklerin giderilmesi amacıyla gerekli araştırma ve incelemeyi yapar ve bu durumun önlenmesi amacıyla gerekli çalışmaların yapılmasına katkıda bulunur. Bu durumda yönetimin yapacağı işlemlerde daha ayrıntılı düşünerek devlet yönetimine karşı güvenin artmasını sağlar (Şahin, 2015: 31-32). Ancak ombudsman yargısal ve idari bir kararı değiştiremez. Çünkü ombudsman ne hakimdir ne de üst yöneticidir (Tortop, 1974: 40).

Ombudsman araştırma ve incelemeleri sonucu elde ettiği bilgi, belge, evrak ve dökümanları kamuoyu ve başka kişilerle paylaşmamalıdır. Ombudsman ardından ortaya çıkan sonucu kamuoyuna açıklayabilir. Bu durum gizliliğin ihlali olarak değerlendirilemez. Ancak ombudsmana başvuran şikayetçinin talebi üzerine şikayeti ve sonucu gizli tutulabilir (Özcan, 2015: 65).

Ombudsmanın yönetimin gelişmesine katkı sağlama görevi de önem arz etmektedir. Bürokrasinin ağır işleyişi, kırtasiyeciliği artırması ve vatandaşlara yabancılaşma sorunları, günümüz de kamu yönetiminin ağır aksak çalışmasına neden olan en önemli unsurlardır (Mutta, 2005: 61). Ombudsman kurumu kamu yönetimi ile vatandaşlar arasındaki iletişimin artmasını sağlamaktadır. Çünkü kamu yönetimi süreçlerinin teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmesi vatandaşların bu süreçlere yabancılaşmasına sebep olmaktadır. Bundan dolayı da vatandaşlar hem sahip oldukları haklardan hem de bu hakları kullanmaktan habersiz kalmaktadır. Kamu yönetimine karşı gelişen bu yabancılaşma giderek vatandaşları sistemin geneline de yabancılaştırmaktadır. İşte ombudsman tam da bu noktada devreye girerek vatandaş devlet arasındaki ilişkiyi geliştiren bir rol üstlenmektedir (Karcı, 2016: 76).

Ombudsman, yönetimin gelişmesine katkıyı, bürokrasinin dikkat edilmeyen uygulama hatalarına karşı kontrol görevini yerine getirerek sağlar. Yani ombudsman kısaca idarenin işlemlerinin sağlamasını yapar. Ortada yanlış bir idari işlem mevcutsa düzeltilmesi için çalışır, yoksa doğru işlem ve eylemlerin güçlenmesi için teminat oluşturur. Bu bağlamda ombudsman bu görevini yerine getirirken dolaylı olarak kamu yönetiminde şeffaflık ve dürüstlüğü artmasına da katkı sağlamaktadır (Özden, 2005: 32). Ombudsman kurumu ile amaçlanan, devlet yönetiminin kamu hizmetlerini sunarken vatandaş memnuniyetini hedef belirlemesidir. Bu bağlamda ombudsman son yıllarda devlet yönetiminde etkili olan toplum kalite yönetimi ve performans değerlendirmesiyle de yakından bağlantılıdır. Kamu hizmetlerinin sunumunda standartların yükseltilmesi, hizmetin tek elden verilmesi ve vatandaşla yakın ilişki kurularak onun istek ve beklentilerine uygun şekilde hizmet verilmesi ombudsman kurumunun öncelikleri arasında yer almaktadır (Abdioğlu, 2007: 85)

Ombudsmanın görev alanına giren konular olduğu gibi görev alanına girmeyen konular da mevcuttur. Bunların başında da siyasi konular gelmektedir. Birçok ülkede ombudsmanın görev alanına ulusal siyaseti ilgilendiren konular girmemektedir. Yine,

devletlerin dış ilişkileri, ülke sınırları haricinde yapılmış işler (konsolosluk işleri hariç), hükümet politikaları, kanunların içeriği, suçluların iadesi, suç soruşturmaları, yargısal süreçler, kamu personeline ilişkin konular, ombudsmanın görev alanına giremez. Ombudsman, farklı yollardan çözümü gereken olayları incelemekten kaçınmakta; fakat bu hakkın kullanılamadığı bazı durumlarda ise şikayeti incelemeye karar vermektedir. İşte burada Ombudsmanın hassas davranması gereken bir takdir yetkisi söz konusu olmaktadır (Avşar, 2012:113).

Ombudsmanın çalışma şekli de diğer birçok özelliğinde olduğu gibi ülkelerin siyasi, toplumsal ve hukuksal yapılarına göre değişiklik arz etmektedir. Ombudsman kurumu, bazı ülkelerde re'sen veya vatandaşlardan gelen bir şikayet üzerine, bazılarında ise sadece parlamento üyelerinin talebi üzerine çalışmaya başlar (Tutal, 2014: 112). Ombudsman devlet yönetimini, şikayet kurumu olmasından dolayı daha çok vatandaşlardan gelen şikayetler üzerine çalışmaya başlar. Şikayetin alınması üzerine ombudsman, şikayetin görev alanına girip girmediğini belirler ardından ise şikayet sahibinden gerekli bilgi, delil ve evrakları talep edebilir. Bundan sonra ise ombudsman konu ve anlam bütünlüğü bakımından şikayetin incelenmeye değer olup olmadığına bakar ve son olarak da şikayetin başka bir denetim mercii tarafından incelenmediğinden emin olmalıdır. Bu durum ombudsmanı yetkisiz olduğu konulardaki şikayetleri incelemesini önler (Parlak ve Doğan, 2019: 120).

Ombudsmanın kendiliğinden yaptığı denetimlerin başlamasında ise kamuoyunda ve medyada çıkan haberler ve yapılan programlar büyük rol oynamaktadır. Ombudsman önüne gelen olayın konusuna ve biçimine göre olayı farklı şekillerde sonuçlandırabilir. Sonuçlandırma biçimleri ise şu şekilde sıralanabilir: (1) Dava açma, (2) Disiplin uygulaması, (3) Talimat verme, (4) Basını durumdan haberdar etme, (5) Parlamenteoda konuşma yapma, (6) Yıllık rapor ve bülten hazırlama olabilir (Özden, 2005: 31). Bu bağlamda ombudsmanın bağlayıcı karar alabilme yetkisinin olmadığını görüyoruz. Ombudsman önüne gelen her türlü şikayeti inceler, gerçek durumu belirler ve ulaştığı sonuçları, görüşleri ve eleştirileri idareye bildirir, idareden ise davranışlarını değiştirmesini talep edebilir; bunun için saygınlığını ve nüfuzunu kullanabilir, ancak kesinlikle bağlayıcı kararlar alamaz. Yani idareyi tazminat ödemeye mahkum edemez veya idarenin işlemlerini iptal edemez. Bu duruma rağmen ombudsmanın karar ve görüşlerine saygı duyulmasının nedeni idarenin eksiklik ve aksaklıklarını göz önüne

serdiği etkili basın açıklamalarıdır. Çünkü kamu görevlilerinden hiçbiri görevi dolayısıyla olumsuz bir biçimde kamuoyunda duyulmak istemez (Mutta, 2005: 63-64). Burdan hareketle kamu denetçisinin en önemli gücünün kamuoyu oluşturabilmesinden ve parlamentoya çalışmalarına ilişkin rapor sunabilmesinden geldiği görülmektedir (Çakmak, 2008: 20).

1.1.4.3. Ombudsmanın Yetkileri ve Statüsü

Rowat, ombudsmanın genel yetki alanını şu şekilde belirtmektedir:

- Ombudsman anayasa veya kanunla kurulan, tarafsız ve bağımsız bir görevlidir,
- Ombudsman idarenin kötü işleyişine, haksızlığa ve adaletsizliğe ilişkin şikayetleri ve yakınmaları inceler,
- Ombudsmanlık kurumunun soruşturma başlatma, idarenin işlemlerinin eksik yönlerini eleştirme, aksayan yönleri ise kamuoyu ile paylaşma yetkisi mevcuttur. Ancak tespit ettiği olumsuz eylem ve işlemleri düzeltme yetkisi mevcut değildir,
- İdareye mutlak anlamda karşı değildir (Avşar, 1998: 62-63).

Ombudsmanın yetkileri anayasa veya kanunlarla açık bir şekilde belirtilmelidir (Gökçe, 2012: 208). Bireysel bir sorunun ombudsmana şikayet edilebilmesi için hiyerarşik anlamda bütün başvuru yollarının tüketilmesi gerekir. Eğer ombudsman, gelen şikayetin kendi yetki alanı içerisine girmediğini ya da araştırma yapmak için gerekli nedenleri taşımadığını saptarsa, başvuruyu reddeder (Akıncı, 1999: 301-302). Ombudsmanın denetleme yetkisine sahip olduğu alanlar ülkelere göre de farklılık göstermektedir. İsveç ve Finlandiya gibi ombudsmanın ilk kurulduğu ülkelerde kurum, asker kişiler ve yargı organları dahil olmak üzere bütün kamu kurum ve kuruluşlarını denetleyebilir. İngiltere’de ise ombudsman hem merkezi idareyi hem de yerel yönetim birimlerini denetleyebilir (Tutal, 2014: 107).

İdarenin işlemlerinin denetlenmesi amacıyla kurulan bir kurum olan ombudsmanın yargısal kararları denetlemesi mümkün değildir (Erhürman, 1998: 93). Bu bağlamda ombudsmanın, yargı kararlarını ve idari kararları değiştirme yetkisi yoktur. Çünkü ombudsman üst düzey bir kamu görevlisi veya hakim değildir. Ombudsman genelde bir vatandaşın idarenin bir işlemi veya eylemi hakkındaki şikayeti üzerine harekete geçer. Şikayet bir mektupla ya da sözlü olarak yapılabilir. Ombudsman

kendiliğinden kamuoyundan, medyadan öğrendiği durumlar hakkında da harekete geçebilir (Tortop vd., 2010: 135). Ombudsmanın, gelen şikayetler üzerine yaptığı araştırma ve inceleme sonucunda elde ettiği bilgiler şikayette bulunan vatandaşın haklı çıkarır nitelikteyse, somut duruma uygun çözüm önerileri sunar. Mahkemeler gibi yaptırım uygulama yetkisine sahip olmayan ombudsmanın önüne adalet duygusu incitilmiş vatandaşlar tarafından bu şikayetlerin getirilmesi, ombudsmanın yargılama sürecinin aksine daha hızlı işleyen bir kamu hakemi olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır (Akıncı, 199: 304). Ombudsmanın çok geniş bir inceleme yetkisinin bulunmasının arkasındaki sebep anayasanın, kanunların ve parlamentonun desteğini almasıdır. Aksi taktirde korumasız ve dayanaksız bir ombudsman kurumunun denetim alanı dar bir kapsamda kalacak ve kamu kurumları imkanlarını sunmayacaktır (Özden, 2010: 48).

Ombudsman sadece hata bulmak amacıyla hareket ederek idarenin gizlisini saklısını ortaya çıkaran ve idareye mutlak anlamda karşı bir kurum değildir. Ombudsman kurumu kendisine adaletli davranılmadığından dolayı şikayetde bulunan kişiye yönelik adaletin sağlanmasında yardımcı olacağı gibi idarenin yerinde ve doğru olan işlemlerinde ise idarenin yanında olacaktır. Vatandaşlardan gelen şikayetlerin büyük çoğunluğu haksız şikayetler olabilmektedir. Bu durumda ise ombudsman vatandaşlara ilk bakışta yanlış anlaşılan idarenin bu işlemlerinin aslında haksız olmadığını anlatmaya gayret eder. Böylece vatandaşlar ve idare arasında sorun oluşturan bu durumları arabuluculuk ile yumuşatmış olur (Pickl, 1986: 42-43).

Ombudsmanlık kurumunun kullandığı yetkiler ve araçlar ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte, devlet yönetimi karşısındaki yetkileri esasen öneri, uzlaştırma ve emirdir. Ombudsman yaptığı denetimin sonuçlarına göre, disiplin soruşturması başlatma, uyarısına karşı yapılan direniş suç teşkil ediyorsa yargı organlarına başvurma, anayasaya aykırılık başvurusunda bulunma ayrıca kanun ve diğer düzenlemelere karşı reform önerisinde bulunma yetkilerine sahiptir (Büyükavcı, 2008: 13).

Ombudsman kurumunun uygulandığı tüm ülkelerde olmazsa olmaz şartı bağımsız bir statüye sahip olmasıdır. Bu bağımsızlık hem idareye hem de kendisini atayan kuruma karşı olmalıdır (Mutta, 2005: 99). Ombudsman geniş bir araştırma ve denetleme yetkisine

sahiptir ancak yaptırım yetkisi sınırlı bir kurumdur. Bu durum ise çağdaş kamu yönetimi anlayışının bir gereğidir. Yaptırım gücünün kamu kuruluşlarına ve kamuoyuna ait olması ise kurumun işlemlerini ve bağımsızlığını artırmaktadır (Özden, 2010: 46). Ombudsmenler bağımsızlıklarını anayasal ve yasal metinlerin haricinde seçilme şekillerinden, başka bir görev ya da işle uğraşmamalarından, atama şekillerinden, atama sürelerinden, çalışmalarını üzerinde dış bir denetimin olmamasından, kamuoyu desteğinden ve dokunulmazlıklarından alırlar. Ancak hakim bağımsızlığına benzer nitelikte tam bir bağımsızlık ombudsmanlara hiçbir zaman tanınmaz. Bu durum ise ombudsmanın kendisini seçen parlamentonun güvenini hiçbir zaman yitirmemesi gerektiğinin bir sonucudur. Bu temel ilke uygulandığı sürece parlamento güvenini yitirmiş ombudsmanı her zaman görevden alabilir (Avşar, 2012: 132-133).

İKİNCİ BÖLÜM

2. İSVEÇ, FRANSA VE RUSYA'DA OMBUDSMAN

Çalışmanın bu bölümünde, ilk olarak 1809 yılında İsveç'te anayasal bir kurum haline dönüşmüş olan İsveç Ombudsmanı ve ardından Fransa ve Rusya'da bulunan Ombudsman kurumlarının uygulamaları üzerinde durulacaktır. Farklı hukuki, idari, siyasi sistemlere ve ideolojik yapıya sahip olan İsveç, Fransa ve Rusya birtakım sınıflandırmalar içerisinde sunulmuştur. Her ne kadar bu üç ülkenin ombudsman kurumları birbirine benzer özellikler gösterebilirler de birçok yönden de birbirinden ayrılmaktadır.

Belirtilen üç farklı ülkedeki ombudsman kurumları anlatılırken, bu kurumların ülkelerdeki kanuni dayanakları, kuruluşu, görevleri, atanma şekilleri, başvuruları kabulü, denetim süreci, denetimin sonlandırılması ve o ülkede bulunan mevcut ombudsman türleri incelenecektir.

2.1. İsveç Ombudsmanı

İlk ombudsman İsveç Kralı XII. Şarl tarafından 1713 yılında atanmış daha sonra ise 1809 yılında İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir kurum haline gelmiştir. İsveç'te 1915 yılına kadar tek kişiden oluşan ombudsman, toplumsal gereksinimler ve kamu yönetimindeki değişikliklerle beraber sayısı dörde çıkarılmıştır. 1915'te parlamento modeli esas alınarak askeri otoritelerin işlemlerini denetlemek amacıyla Askeri Ombudsman kurulmuştur. Birinci ve İkinci Dünya Savaşı zamanında askeri yönetim alanında başarılı çalışmalar yapmış olmasına rağmen savaş sonrasında iş yükü azaltılmıştır. Buna karşın Parlamento Ombudsmanının iş yükü önceki gibi artmıştır. Bundan dolayı daha fazla kaynağa ihtiyaç duyulmuştur. İsveç'te 1968 yılına gelindiğinde iki ombudsman birleştirilerek, farklı alanlarda çalışacak üç ombudsmanlı tek bir kurum oluşturulmuştur. 1976 Mayıs ayında ise yeni bir yapılanma ile sayı dörde çıkarılmıştır. Dört yıllık bir süre için Parlamento tarafından atanan Ombudsman (JO, Justitieombudsmen)'in başında başyönetici bulunmaktadır. JO'nun bir kısmı, bilgi edinme hakkının bir teminatı olarak vatandaşların resmi bilgilere ulaşımı ile ilgili sorunlara, bilişim sistemlerinden kaynaklanan sorunlara bakmakta; diğer birim (Deputy Ombudsman) adli mahkemelerin, hakimlerin, savcılarının ve kolluk kuvvetlerinin

uygulamalarına ilişkin sorunlara bakmakta; üçüncü birim silahlı kuvvetlerin ve diğer ombudsmanların bakmadıkları sivil yönetimle ilgili işlere bakarken; dördüncü birim ise sosyal refah ve vergi sorunlarına ilişkin şikayetlere bakmaktadır (Akıncı, 1999:268).

Ombudsmanlık kurumu ilk Parlamento Ombudsmanı'nın seçilmiş olduğu 1810 yılından beri temelde aynı kalmış olsa da İsveç kamu yönetiminin ve toplumunun geçirmiş olduğu değişiklikler nedeniyle çalışma koşulları ve yapısı değişikliğe uğramıştır. İlk olarak görülen değişiklik Ombudsman Kurumu'nun iş yükünün artması ve kamu yönetiminin gelişmesi sebebiyle Ombudsman sayısının birden dörde çıkarılmasıdır. Ayrıca 1957 yılında yerel yönetimler de Ombudsmanların yetki alanına alınmıştır. Diğer bir değişiklik Ombudsmanın savcılık rolünün ortaya çıkmasıdır. Ombudsmanlar, yasama ve yürütme organının kalitesini artırma gayretiyle kanuni olarak kovuşturma gerektirmeyecek durumların da yetki alanına girmesiyle daha başarılı olacaklarını görmüşlerdir. Böylece kamu görevlilerini kanunların doğru içeriği ve uygulamaları konusunda bilgilendirirken; kovuşturma başlatmama nedenlerini belirterek yeni bir uygulama başlatmışlardır. Bu uygulama günümüzde Ombudsmanların en önemli aracı olmuştur. Yirminci yüzyılda İsveç Ombudsmanlık Kurumu'nun çalışmasındaki en önemli değişiklik ise başvuru sayısının artmasıdır (Eklundh, 2000: 477).

Günümüzde İsveç'te Parlamento tarafından seçilen dört tane Parlamento Ombudsmanı'ndan başka, hükümet tarafından atanan Fırsat Eşitliği Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı, Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Çocuk Ombudsmanı, Basın Ombudsmanı ve Özürlüler Ombudsmanı gibi özgül alanlarla ilgilenen farklı ombudsman türleri de görev yapmaktadır (Arı, 2017: 137).

2.1.1. Kuruluş ve Tarihsel Gelişim

Tarihte ilk kez ombudsmanlık kurumu 1713'te İsveç'te kurulmuştur. XII. Şarl (Demirbaş Şarl)'ın Rusya'yı ele geçirmek için çıktığı seferde ordusu Poltava Meydan Savaşı'nda (1709) yenilgiye uğramış, Kral ve beraberindeki kalabalık heyet Osmanlı Devleti'ne sığınmak zorunda kalmışlardır. Beş yıl boyunca Osmanlı Devleti'nde sürgünde kalan İsveç Kralı XII. Şarl, ülkesinden gelen rüşvet, adam kayırma, vergi toplamada adaletsizlik ve yolsuzluk gibi haberler karşısında, hem halkının yöneticiler karşısında çektiği sıkıntıları azaltmak hem de kendisinin yokluğundan yararlanan devlet yöneticilerinin olumsuz iş ve tavırlarına bir son vermek amacıyla 1713'te bir kişiyi

Högste Ombudsmannen olarak atamıştır (Turhan ve Ökten, 2014: 215-216). Ülkesinden ayrı kaldığı beş yıllık süreçte Kral Şarl, Edirne taraflarında bulunan Demirtaş Paşa Konağı'nda misafir edilir. Bu sırada Osmanlı tarafından benimsenir ve “Demirbaş Defteri”ne kaydedildiği için Demirbaş Şarl adını alır (Fendoğlu, 2011: 60). İsveç Kralı XII. Şarl'ın devletin merkezinde güvendiği bir kişiyi “Högste Ombudsmannen” olarak atamasındaki amaç, vergi toplayanların, hakimlerin ve diğer devlet memurlarının çalışmalarını denetlemektir (Tortop vd., 2010: 133). Bu denetçi (Högste Ombudsmannen), bizzat yönetilen vatandaşlar adına değil; devlet yönetiminin başı olan Kral adına faaliyette bulunan bir denetçiydi (Sağlam, 2012: 61).

Ombudsmanlık kurumu ortaya çıktığı tarihten günümüze kadar çeşitli anayasal ve yasal düzenlemelerle sürekli olarak bir değişim geçirmiştir (Şahin, 2015: 45). Bu bağlamda 1713 yılında “Högste Ombudsmannen” ismiyle yürütme organının bir görevlisi olarak atanan bu görevlinin ismi, ardından, 1719 yılında Kral'ın “Adalet Şansölyesi” (Justitekansler) olarak değiştirilmiştir (Doğan, 2004: 121). 1766 yılından başlayarak ombudsman atama yetkisi, İsveç'in temsil organına (Riksdag) geçmiştir. Bu tarihten itibaren Meclis adına çalışan Justiteombudsmannen-JO (Parlamento Denetçisi) oluşturulmuştur. 1718 yılında Kral XII. Şarl'ın ölümüyle İsveç'te tüm siyasi yetkiler İsveç Parlamentosu Riksdag'a geçmiştir. İsveç, günümüzdeki parlamento sistemine en yakın özellikleri kazanmış, bunun sonucunda da Kral'ın memuru anılan Adalet Şansölyesi ilk olarak 1766'da Riksdag'da seçimle iş başına geçirilerek Parlamento Ombudsmanlığı kurumu ortaya çıkmıştır (Avşar, 2012: 96). Kral'ın karşısında Parlamento'nun yararına bir denge unsuru meydana getiren bu Ombudsman, günümüze gelene kadar çok fazla değişime uğramamış; ancak işlevsel açıdan vatandaşların lehine gelişim göstererek kurumsal hale gelmiştir (Esgün, 1996: 255).

İsveç'te Ombudsmanlık Kurumu, 1713 yılında uygulanmaya başlasa da kurumun hukuksal bir statüye kavuşması ve yasal dayanağının oluşturulması yaklaşık yüzyıl almıştır (Seviç, 2015: 106). Nitekim 1809 yılına gelindiğinde ombudsman kurumu İsveç Anayasası'nda düzenlenerek anayasal bir kurum niteliğini kazanmıştır (Mutta, 2005: 65). 1809 Anayasası ile birlikte, kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında, yasama ve yürütme erklerine karşılıklı olarak bazı denetim mekanizmaları sağlanıyordu. Bu bağlamda Parlamento'nun elindeki en güçlü denetim mekanizması da Parlamento Ombudsmanı olmuştur (Karcı, 2010: 166). Böylece Ombudsmanın Parlamento adına hareket ederek

yürütme organını ve yürütmeye bağlı tüm kamu kurumlarını denetlemesi ilkesi kabul edilerek ülkede demokrasinin gelişmesine katkıda bulunulmuştur. Bu ilke İsveç'te yapılan sonraki anayasa değişikliklerinde de geliştirilerek, Ombudsman kurumu İsveç hukuk düzeninin ana kurumlarından birisi olarak kabul görmüştür (Kalkışım, 2016: 39).

1809 tarihli İsveç Anayasası yüz altmış beş yıl sonra yürürlükten kaldırılarak 1974 tarihli İsveç Anayasası ile vatandaşlara daha fazla kişisel hak ve özgürlük tanınmıştır. Ombudsmanlığın kurulduğu tarihten 1915 yılına kadar İsveç'te sivil ve askeri konulardaki şikayetleri çözmekle görevli tek ombudsman bulunuyordu. Birinci Dünya Savaşı'nın ardından ise sadece askeri işlerle ilgilenecek başka bir ombudsmana ihtiyaç duyulmuştur. İsveç'te insan haklarına ilişkin ilk hukuki düzenlemeler on dördüncü yüzyıldan itibaren yapılmaya başlanmıştır. İsveç'te zaman içerisinde ombudsmanlık türleri artarak ombudsmanlık sistemi de güçlenmiştir (Yıldırım, 2016: 60-61).

İsveç'te 1967 yılına gelindiğinde Askeri Ombudsmanlık Ofisi (MO) kaldırıldı ve Parlamento Ombudsmanları (JO) üçe çıkarıldı (<http://www.jo.se/en/About-Jo/History/>, 2013). İsveç'te 1968 tarihinden itibaren üç ombudsmandan oluşan heyet eşit şartlar altında görevlerini ifa etmişlerdir. 1975 yılında ise üç olan ombudsman sayısı dörde çıkarılmış ve içlerinden birisi Baş Ombudsman olarak belirlenmiştir. 1986 yılında ise Baş Ombudsmanın rolü diğer ombudsmanlara göre daha üstün duruma getirilmiştir. Fakat bu konudaki tartışmalar nedeniyle Ombudsmanların heyet halinde çalışmasından vazgeçilerek, ombudsmanların herbiri için farklı görev alanları belirlenmiştir (Tortop, 1998: 8). Ombudsmanın tüm idare ve yargı mercilerini kamu adına denetleme ve dava açabilme yetkisi bulunuyordu. Ombudsmanın sayısının 1975 yılından itibaren dörde çıkarılmasındaki neden 1957 yılından itibaren mahalli idarelerin de ombudsmanın görev alanına dahil edilmesidir (Fendoğlu, 2011: 60).

Bugün İsveç'te devlet eşitlik ilkerine dayanan geniş bir alanda refah devleti olarak nitelendirilebilecek özelliklere sahiptir. Bu bağlamda İsveç günümüzde Ombudsmanlık Kurumu sayesinde vatandaşlarının hak ve özgürlüklerini korurken; refah devleti özelliklerini taşıması sebebiyle de sağlık, eğitim, iş güvencesi, çocuk ve yaşlı bakımı gibi önlemlerin en üst seviyede olduğu bir ülkedir. Bu şekildeki devlet yapılanması sayesinde İsveç'te sosyal güvenlikle alakalı neredeyse her alanda bir Ombudsmanlık kurulduğu gözlemlenmektedir (Parlak ve Doğan, 2019: 146).

2.1.2. Atanma ve Statü

İsveç Ombudsmanı ülkedeki genel seçimlerden sonraki on beş gün içerisinde Parlamento (Riksdag)'nın her iki kanadından gelen yirmi dörder kişiden oluşan kırk sekiz kişilik bir kurul tarafından seçilmekte ve Riksdag adına atanmaktadır (Kılavuz vd., 2003: 55). Riksdag Yasası'nın 13. maddesine göre, dört Ombudsman seçilir. Bunlardan biri Baş Parlamento Ombudsmanı, diğer üç tanesi ise Parlamento Ombudsmanlarıdır. Buna ek olarak, bir veya daha fazla Ombudsman Yardımcısı belirlenebilir (<https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/>, 2018). Ombudsmanın seçimi için oybirliği şarttır. Ombudsman hukuki danışman niteliğine sahiptir. Ombudsman yardımcısı seçilmesindeki amaç, gerekli olan durumlarda Ombudsmanın görevlerini yerine getirmesini kolaylaştırmaktır. Ombudsmanın görev süresi parlamentonun da görev süresi olan dört yıldır. Ombudsmanın tekrardan seçilmesi imkanı vardır. Ombudsmanın maaşı, Yüksek Mahkeme üyelerinin maaşlarına göre daha fazladır (Tortop vd., 2010: 134).

İsveç Anayasası'na göre Ombudsman toplum içerisinde saygınlığı bulunan ve asgari seviyede hukuk bilgisi bulunan kişiler arasından seçilmelidir. Parlamento da anayasaya uygun hareket ederek, siyasi ve ideolojik görüşlerden uzak kalarak; genellikle tanınmış ve saygı gören hukukçular arasından Ombudsmanı seçmiştir (Özden, 2005: 54). Ombudsman olacak kişilerin hukuk eğitimi alması şartı 1974 yılında kaldırılmıştır (Parlak ve Doğan, 2016: 41).

1975 yılında, İsveç Parlamentosu, ombudsmanlık kurumuna ilişkin yeni bir düzenleme yapmıştır. Bu yeni düzenlemeye göre kurumun yönetimine getirilen dört ombudsmanın içerisinde biri parlamento tarafından, Baş Ombudsman seçilmektedir. Bu seçim sürecini, Parlamento Anayasa Komisyonu düzenlemektedir (Demir, 2002: 130). Baş Parlamento Ombudsmanı kurum için personel atamasından, kurumun yönetiminden, faaliyetlerin ana merkezlerinin tespitinden, diğer ombudsmanların çalışma alanlarının belirlenmesinden ve benzer başka görevlerin yerine getirilmesinden sorumludur. Baş Ombudsman, diğer ombudsmanların inceleme ve değerlendirmelerine müdahale edemez. Çünkü her bir ombudsman faaliyetlerinden dolayı yalnızca parlamentoya karşı sorumludur. Baş ombudsmanın amacı kamu yönetimindeki düzensizliğin engellenmesi ve ombudsmanların arasında koordinasyonun sağlanmasıdır (Şahin, 2015: 47).

Parlamentonun dağılması Ombudsmanın görev süresine etki etmez. Ombudsman, parlamento tarafından bu göreve seçildiği gibi gerekli şartlar meydana geldiğinde, yine parlamento tarafından da görevine son verilebilir (Gişi, 2017: 14). Ombudsmanın özerk bir yapıya sahip olması son derece önemlidir. Bu bağlamda Ombudsman hükümete karşı tamamen bağımsızdır. Kendisini seçen parlamentoya karşı ise tek sorumluluğu her yıl sunması gereken Yıllık Rapor'dur (Özden, 2005: 54). Parlamento dışında başka bir devlet organı Ombudsmanı görevinden alamaz (Kuruüzüm, 2008: 126).

Ombudsmanın Parlamento ile doğrudan iletişime geçmesi, genellikle başkanı muhalefet partisi üyesi olan Birinci Hukuk Komisyonu vasıtasıyla olur. Parlamentonun hukuken Ombudsmanın çalışmalarını denetleyebilmesi mümkündür; fakat uygulamada böyle bir durumla pek karşılaşılmamıştır (Mutta, 2005: 66).

Ombudsmanın seçilme yaşına ilişkin kanuni bir düzenleme olmamakla birlikte kırk beş yaş ve üzerindeki kişiler olması tercih edilmektedir (Çakmak, 2008: 43). İsveç'te ombudsmanın tekrar seçilmesi mümkündür. Fakat üç dönemden (on iki yıl) fazla görev yapması mümkün değildir. Görevi biten bir ombudsmanın iki tercih hakkı vardır. Ombudsman ya eski işine geri döner ya da emekli olur (Parlak ve Doğan, 2019: 147).

İsveç'te Ombudsman Kurumu, Parlamento Ombudsmanları Ofisi adı altında bütün Ombudsmanların bulunduğu ortak bir ofis oluşturmuştur. Ofis tarafından alınan son kararları sadece Ombudsmanlar imzalayabilir. Ofiste otuz kadar hukukçunun yanısıra sekreterler ve yönetim personeliyle beraber elli tane çalışan bulunur. Çalışan personel sayısı Parlamento Ombudsmanları Ofisi'ne yapılan şikayetler ile doğru orantılı olarak artmaktadır. Bu çalışanlar hukuk eğitimi almış ayrıca Adalet Bakanlığı'nın mahkemelerinde ya da bakanlığın ilgili birimlerinde çalışarak deneyim kazanan, Ofisin çalışma yapısına uyum sağlayabilecek nitelikteki kişiler arasından belirlenir. Hukuk eğitimi almış personel çoğunlukla kamu yönetiminin içerisinde seçilir. Bu personel genelde dört ila altı yıl arasında Ofiste görev yapar (<http://www.jura.uni-sb.de/turkish/MIIsikay.html>, 2020).

İsveç Ombudsmanlık Kurumu'nun anahtar kelimesi bağımsızlıktır. Vatandaşların, ombudsmana idare karşısında haklarını koruyacağı konusunda duyduğu güven ve inanç sadece görünüşte değil, gerçekten de bağımsız olmalarını gerektirir. Günümüzde İsveç ombudsmanın kendisini seçen ve yetkilendiren Riksdag'dan bağımsız olarak çalışması asıldır. Ombudsmanın çalışmaları Riksdag'ın onayladığı bir kanun ve

doğrudan doğruya kendilerinin önerdikleri bir bütçe kapsamında yürütülmektedir. Ombudsmanlar bu sınırlamalar çerçevesinde Riksdag karşısında tam bağımsızlık içerisinde görev yaparlar; kendi çalışma düzenlerini belirlerler; denetleyecekleri kurum ve kuruluşları, incelemeleri gereken sorunları ve daha ayrıntılı bir araştırma yapılması gereken şikayetleri tespit ederler (Eklundh, 2000: 478).

2.1.3. Görevler ve Yetki Alanı

İsveç Ombudsmanı'nın en temel görevi, hukukun üstünlüğünü sağlamak; bu kapsamda İsveç Anayasası'nın ve kanunlarının bireylere tanıdığı temel hak ve özgürlükleri devlet otoritelerine karşı korumaktır (Parlak ve Doğan, 2019: 148).

İsveç'te ombudsmanın görev alanına birkaç istisna haricinde kamu kurum ve kuruluşlarının tamamı girmektedir. Ombudsman kurumu 1809 Anayasası ile kurulduğunda asıl görev alanı, yargı merciileri, savcılar, polisler ve cezaevleri olarak tasarlanmıştır (Mutta, 2005: 67). Bu bağlamda İsveç'te ombudsmanın görev alanı, ilk başta sadece mahkemeleri ve onlara bağlı birimleri kapsarken; 1950'li yıllardan başlayarak yönetsel otoriteler ve mahalli idareler ombudsmanın görev alanına dahil edilmiştir (Akın, 1998: 528). Pek çok ülkede bakanlar kurulu, mahalli idareler, askeriye ve yargı organları Ombudsmanın denetim alanına girmezken; İsveç'te ise bu kurumlar Ombudsmanın denetim alanı girmektedir. Ayrıca İsveç Kilisesi, Piskoposları, Rahipleri ve diğer personelleri bunlara ek olarak kamu otoritesini kullanan şirketler de denetim kapsamında yer alır (Kalkışım, 2016: 41-42). Ancak bu konuda bazı istisnalar mevcuttur. Bakanlar, parlamento üyeleri ve yerel meclis üyeleri Ombudsmanın denetimi dışında yer alır. Ayrıca İsveç Bankası yönetim kurulu üyeleri ve Adalet Şurası başkanını da Ombudsman denetleyemez (Karcı, 2016: 118).

İsveç'te en geniş denetim alanı Ombudsman'a verilen denetim alanıdır (Kuruüzüm, 2008: 127). İsveç Ombudsman Kurumu'nda dört farklı bölüm mevcuttur ve bu bölümlerin her birinin başında bir Ombudsman vardır. Bu dört Ombudsmanın her birinin görev alanı kanunla belirlenmiştir; bundan dolayı birbirlerinin görev alanlarına müdahalede bulunamazlar. Ancak kendilerine yapılan bir başvurunun diğer bir Ombudsmanın görev alanı içerisinde olduğu kanaatine varırlarsa bu başvuruyu ona iletebilirler. Birden fazla konuyu ve Ombudsmanı ilgilendiren şikayetlerde ise ağırlıklı olarak ilgili olduğu Ombudsman şikayete bakmakla görevli olur. Konunun hangi

Ombudsmanın görev alanını daha fazla ilgilendirdiği konusunda tereddüt yaşanırsa sorunu Baş Ombudsman çözüme kavuşturur (Karcı, 2016: 117).

İsveç Ombudsmanı, yargı mercilerini de denetleyebilir. Burada Ombudsmanın asıl görevi yargılamanın yapılması ve kararın verilmesinin makul bir süre içinde, hakimlerin görevlerini ihmal etmeden ve kötüye kullanmadan; ayrıca davaların usul kurallarına uygun olarak görülmesini sağlamaktır. Ombudsman kesinlikle hakimlerin verdiği kararların içeriğine etki edemez ve kararların değiştirilmesini isteyemez (Tutal, 2014: 120). Ombudsmanın yargı organları üzerindeki denetim yetkisi yalnızca İsveç ve Finlandiya’da görülmektedir. Bu ülkelerde ombudsmanın hakimleri denetlemesinin gerekçesi ise hakimlerin konumunun kamu görevlileri ile aynı olmasıdır (Kalkışım, 2016: 42).

Ombudsman gözlemci sıfatıyla mahkemelerde hazır bulunma yetkisine de haizdir. Yargı mercileri ve savcılık makamı, Ombudsmana davaların çözüme ulaşması amacıyla istediği konularda yardımcı olmak mecburiyetindedir. Fakat Ombudsman, duruşma sırasında hakimin vereceği kararı etkileyecek biçimde dava hakkındaki görüş ve düşüncesini açıklayamaz. Ombudsmanın gizli görülen duruşmalarda dahi hazır bulunarak yargılama süreciyle alakalı gözlem yapma yetkisi vardır (Akıncı, 1999: 311).

İsveç ombudsmanı, silahlı kuvvetlerin iç düzeni, askeri hizmetlerin amaç ve kapsamına uygun yürütülmediği durumlarda, özellikle disiplin işlemlerinde devreye girebilmektedir. Askeri kışlaların fiziki durumları, güvenlik ve sağlık koşulları ayrıca asker kişilerin terfi ve özlük haklarına ilişkin uygulamalar sıklıkla Askeri ombudsman tarafından denetlenir (Demirel, 2003: 152).

Daha öncede bahsedildiği gibi İsveç’te ombudsmanın kuruluşunu sağlayan 1809 tarihli Anayasa metninde net bir ifade olmadığı için mahalli idareler uzunca bir süre Ombudsmanın yetki alanı dışında yer almıştır. 1957 yılında yapılan reforma kadar Ombudsman mahalli idareleri denetleyemiyordu. 1957 yılında eklenen bir madde ile mahalli idareler Ombudsmanın yetki alanına alınmıştır. Ancak bu denetim mahalli idarelerin özerkliğini korumak amacıyla; sadece mahalli idarelerin çalışanlarının işlemleri hakkında ve yerel düzeyindeki başvuru yollarının tüketilmesi durumunda mümkün olacaktır. Ombudsmana mahalli idarelerin karar organlarını denetleme yetkisi verilmemiştir. Sadece üyeler görevlerinin gerektirdiği cezai sorumluluktan dolayı kısmen denetlebilir (Yıldırım, 2014: 205).

İsveç'te memurlar ve diğer kamu personelleri görevlerini yerine getirirken geniş bir takdir hakkına sahip olmalarından dolayı hem mahkemelerin hem de ombudsmanın denetimine tabidir. Yönetimin hiyerarşi ve vesayet denetimlerine ek olarak Ombudsman, Parlamento adına bunların eylem ve işlemlerini hem hukukilik hem de yerindelik denetimine tabi tutabilir. Gerekli olan durumlarda haklarında disiplin işlemi yapılmasını da talep edebilir. Bu konuda bilhassa bürokrasi engeline takılmış vatandaşların şikayetleri önem arz etmektedir. Memurların keyfi tutumları, anlamı açık bir hükmü yanlış yorumlamaları ve görevi ihmalleri söz konusu olduğunda, Ombudsman yetkisini kullanarak gerekli önlemleri alır (Akıncı, 1999: 309). Memurun kasıtlı olarak hukuka aykırı davrandığını belirleyen Ombudsman genel mahkemelerde soruşturma açar. Yetkili savcayı atar ve şikayetçinin zararının giderilmesi için gerekli önlemleri alır. Ancak bu tür dolaysız yollara daha az başvurulur (Tortop vd., 2010: 135). Bu bağlamda İsveç Ombudsmanı'nı diğer ombudsmanlardan ayıran özelliklerden biri de yaptığı denetim sonucunda kamu görevlisini suçlu bulursa savcı gibi soruşturma başlatabilmesidir (Soyupek, 2014: 22).

İsveç'te kabine mensubu olan bakanların icrai görevleri bulunmaz. Bakanlıkların görevi planlama ve düzenleme yapmaktır. Bundan dolayı dar kadrolu birimlerdir (Bozoğlu, 2008: 58). Bakanlıkların Ombudsman denetimi dışında bırakılmalarının sebebi idari olmaktan çok siyasidir. Çünkü İsveç'te kabine üyeleri hakkında parlamenter denetim yolunun işleyeceği kabul edilmiştir. Ombudsmanın bir bakan hakkında soruşturma yapabilmesi için İsveç Parlamentosunun (Riksdag) izni gerekir (Mutta, 2005: 67-68).

İsveç Ombudsmanı belirttiğimiz bu yetkilerini kullanılırken hem yerindelik hem de hukukilik denetimi yapabilmektedir. Örneğin idari yargıcın sahip olmadığı yetkiyi kullanarak, tutuklunun hapisanede, hastanın ise hastanede gerekli muameleleri görüp görmediğini inceleyip eleştiride bulunabilir (Kalkışım, 2016: 42-43).

2.1.4. Başvuru Yolları

Ombudsmana şikayetler genellikle vatandaşlar tarafından iletilir. Şikayetlerin kaynağı bakımından herhangi bir sınırlandırma yapılmamıştır (Kuruüzüm, 2008: 127).

Ombudsmana şikayette bulunan kişinin mutlaka İsveç vatandaşı olması ve İsveç'te yaşıyor olması gerekmemektedir. Şikayetçinin akıl hastanesinde, hapisanede ya da benzeri bir kurumda olması şikayette bulunmasına engel oluşturmaz (Demir, 2002:

136-137). Tüzel kişilerde yetkili organları aracılığıyla Ombudsmana şikayette bulunabilirler (Demirel, 2003: 152). Şikayette bulunan kişinin, mutlaka şikayet konusu olayın tarafı olması da gerekmez. Başvuruda bulunmak için de kesin bir zaman sınırlaması getirilmemiştir. İstinalar hariç olmak üzere, ombudsman, şikayet konusu olayın üzerinden iki yıldan fazla zaman geçmişse soruşturma başlatmak zorunda değildir (Erdengi, 2009: 36). İsveç'te ombudsmana başvurmadan önce idari karar getirilmesi zorunlu değildir. Ombudsmana şikayet başvurusunda bulunan kişilerin karmaşık formalitelere uyması ve masraf ödemesi gerekmez (Mutta, 2005: 68).

İsveç ombudsmanına yapılacak şikayetler yazılı veya sözlü olarak iletilebilir. Ancak ombudsmanın görev alanına girmeyen konular ve dayanaktan yoksun başvurular işleme alınmaz (Şahin, 2015: 52). Şikayet dilekçesinde; şikayet edilen kurumun ismi, şikayetin sebebi, şikayet konusu olayın meydana geldiği tarih, şikayette bulunan kişinin ismi, soyismi ve adresi yer almalıdır. Ayrıca şikayet konusu olayın çözüme kavuşturulabilmesi için delil niteliğinde belge veya doküman mevcutsa bunlar da dilekçeye eklenmelidir (Özden, 2010: 76-77).

İsveç Ombudsmanı, şikayet üzerine denetim yapabileceği gibi yılın belirli zamanlarında devlet kurumlarına yaptığı denetimlerde veya medyada çıkan haberler üzerine tespit ettiği sorunlar hakkında kendiliğinden denetim yapabilir (Mutta, 2005: 68). Ombudsmanlar genellikle her yıl düzenli olarak denetim yapar. Yani ombudsmanlar denetim yapmak için mutlaka vatandaşlardan gelen şikayetleri beklemek zorunda değildir. Re'sen harekete geçerek kendiliğinden denetim yapabilirler. Ombudsman denetlemeye gitmeden önce kurumları bilgilendirir. Araştırmalar ise çoğunlukla denetimler sırasında yapılan gözlemlere dayanır. İdari organlar ve mahkemeler hakkında görsel, işitsel ve yazılı basında çıkan haberlerde araştırmaların başlatılmasında önemli bir yere sahiptir (Şahin, 2015: 52-53). Ombudsmanlar ayrıca yapılan şikayetleri incelerken şikayette yer almayan bir hata ya da usulsüzlük tespit ederlerse kendi takdir haklarına dayanarak konuyla ilgili denetim başlatabilirler (Eklundh, 2000: 481).

İsveç Ombudsmanı, ciddi ve önemli olaylara ilişkin araştırmalarda ve incelemelerde şahsen bulunmaktadır ve denetimin işleyişini takip etmektedir. Çok önemli olmayan ve sıradan olayları ise Ombudsmanın kendi kadrosu takip etmektedir. Sağlık kurumları, mahkemeler, polisler, cezaevleri ve maliye İsveç'te en fazla şikayet edilen kurumlar arasındadır. Bu bağlamda Ombudsman görevi gereği merkezi hükümet

dairelerini, taşra yönetim birimlerini, askeri kışlaları ve hapihaneleri sık sık denetler (Parlak ve Doğan, 2019: 151).

İsveç'te 1968 yılından beri devletin diğer makamlarına (örneğin savcılık) başvuru hakkı bulunan Ombudsmanlar, yapılan bu gibi başvuruları doğrudan reddetmemekte ancak şahsi olarak incelemeyi de doğru bulmamaktadırlar (Eklundh, 2000: 481).

Ombudsmana yapılan şikayet daha önceden başka bir devlet kurumuna da yapılmışsa ve söz konusu kurum tarafından henüz karar açıklanmamışsa, Ombudsman şikayetin sonuçlandırılmasını o kurumdan talep edebilir. Hatta önceden izin alınarak şikayet konusu olay, mahkemeye bile aktarılabilir (Özden, 2010: 77).

2.1.5. Çalışma Biçimi

İsveç Ombudsmanlık Kurumu'nda Parlamento Ombudsmanları Ofisi adıyla bütün ombudsmanların yer aldığı ortak bir ofis oluşturulmuştur. Bu ofisteki kadro genişliği vaka sayısı ile orantılı olarak artmaktadır (Tutal, 2014: 121). Kurumda çalışacak kişilerin iyi bir hukuk eğitimi almış olmaları gerekir. Ayrıca bu kişilerin Adalet Bakanlığı'nın ilgili birimlerinde deneyim kazanmış olması ve Ombudsmanlık Kurumunun çalışma şartlarına uyum sağlayabilecek niteliklere sahip olmaları gerekmektedir (Çakmak, 2008: 47).

İsveç Ombudsmanı'nın çalışma yöntemi bir noktada diğer İskandinav ülkelerindeki ombudsmanlardan ayrılmaktadır. Esasen İsveç Ombudsmanı da kendisine ulaşan şikayetleri aynı yöntemleri kullanarak değerlendirir. Ancak öneride bulunmak, ceza ya da disiplin kovuşturması açtırmak ve kamu görevlilerini basın yolu ile kamuoyu önünde suçlamak gibi yetkilerini kullanmamayı tercih eder (Kuruüzüm, 2008: 127-128).

İsveç Ombudsmanlık Kurumu, kamu kurumlarında sorun teşkil eden konulara yönelik şikayetlerle teker teker ilgilenir. İsveç Ombudsmanı sadece şikayet üzerine çalışmaya başlamamakta aldığı bir bilgi ya da gazete haberinden yola çıkarak da araştırma, inceleme ve denetleme faaliyetlerine başlayabilmektedir. Ancak İsveç Ombudsmanlık Kurumu çoğunlukla vatandaşların şikayet başvuruları neticesinde çalışmaya başlayan bir kurumdur. Bundan dolayı Ombudsmanlık Kurumunun, devlet ile vatandaşlar arasındaki sorunların çözülmesinde iki şekilde çalışmalarına başladığı söyleyebilir (Doğan, 2014: 135).

Vatandaşlardan gelen şikayetler üzerine harekete geçen ombudsman, araştırmasının ilk aşamasında ilgili kamu kuruluşundan gerekli belgeleri talep eder. Bu

aşamada şikayet konusu soruna ilişkin ilk teşhisin konulmasından sonra şikayetin asılsız olduğu tespit edilebilir. Ombudsman şikayeti asılsız bulursa, ret gerekçesini içeren kararını şikayette bulunan kişiye ihbar yoluyla bildirir. Ancak şikayetin asılsız olmadığı kanısına varırsa şikayet konusunu araştırmaya devam eder. Araştırmanın ikinci aşamasında ombudsman ilgili kamu kurumundan yazılı bir açıklama talep eder. Bundan sonra ise ilgili kamu kurumuna denetime gidebilir, bu sırada taraflar ve bilirkişi dinlenebilir. Ombudsman araştırmasını sonuçlandırdıktan sonra kararını ilgisine ve kamuoyuna bildirir. Ombudsmana yapılan şikayetler genellikle altı aylık bir sürede karara bağlanabilmektedir (Temizkan, 2008: 108-109).

Ombudsman, idarenin şikayet konusu eylem ve işlemlerini hem hukukilik hem de yerindelik bakımından denetleyebilir. Ombudsman idarenin şikayet konusu eylem ve işlemlerine yönelik yaptığı incelemeler ve araştırmalar neticesinde, idari işlemin hatalı olduğu sonucuna ulaşırsa, hatalı işlemin geri alınmasını idareden talep etme yetkisine sahiptir; ancak idarenin yerine geçerek karar alma veya idareye yaptırım uygulama yetkisi bulunmamaktadır (Mutta, 2005: 68).

İsveç Anayasası'nın on ikinci bölümünün 6/2 maddesine göre, ombudsmanlar kamu kurumlarının toplantı ve görüşmelerine katılabilirler, mahkemelerin duruşma ve görüşmelerinde hazır bulunabilirler. Ayrıca bunlarla ilgili karar ve işlemleri bildirebilirler. Mahkemeler, kamu kurumları ve memurlar ombudsmana gereken bilgi ve belgeleri vermekle yükümlüdür (Tortop, 1998: 9-10).

Denetimler, ombudsmanlara ve kamu kurumlarının personellerine vatandaşlarla yüz yüze görüşme ve hizmet sorumluluğu ile çalışan personellerin çalıştığı ortamı ve çalışma şartlarını görme imkanı verdiği için son derece önemlidir. Ayrıca kamu kurumlarının yaptıkları hataların bu denetimler sırasında belirlenmesi şikayet sonucu yapılan incelemelere göre daha kolaydır. Ve daha da önemlisi kamu kurumlarının her an ombudsman tarafından denetleneceğini bilmesi daha titiz bir şekilde çalışmalarını sağlar (Eklundh, 2000: 482).

Ombudsman, önüne gelen olay hakkındaki soruşturmasını tamamladığında sonucu, yazılı olarak kamuoyu ile paylaşır. Bu kararlar ayrıntılı bir şekilde ve mahkeme kararlarındaki usulle yazılır. Ombudsman tarafından yazılan bu kararlar medyanın ilgisini çekmekte ve aynı zamanda parlamentoya sunulmak üzere yıllık rapor olarak basılmaktadır. Bu yıllık raporlar yaklaşık olarak yıllık yüz yirmi ila yüz kırk davayı

içermektedir. Ayrıca yıllık raporlar hukuksal anlamda iyi bir kaynak niteliğine de sahiptirler. Çünkü idari makamlar, bölgesel ve yerel temsilciler bu yıllık raporlara bakarak uygulamalarını gözden geçirmekte ve gerekli değişiklikleri yapmaktadır (Tutal, 2014: 122). Ombudsman ilgili kamu kurumlarını suçlamak yerine öğüt ve nasihat niteliğinde kararlar vermektedir. Verilen öğütler, nasihatler ve alınan kararlar hem parlamentoya sunulan yıllık raporlarda hem de basında çokça yer almaktadır (Demir, 2002: 138). İsveç Ombudsmanı ile basın arasında her zaman yakın ilişkiler bulunmaktadır. Bu durumun göstergeleri ofiste basın mensupları için ayrılmış özel bir odanın bulunması ve gelen- giden evraklara, dökümanlara ve gerekli her türlü bilgiye ulaşmalarını sağlayan bir asistanın varlığıdır (Kuruüzüm, 2008: 129).

2.1.6. Denetimin Yaptırımı ve Etkinliği

İsveç anayasal sisteminde Ombudsman üstlendiği görevler nedeniyle “dengeleyici unsur” olarak görülmektedir. Vatandaşların masrafsız ve kolay yoldan, ombudsmana ulaşma imkanı bulunmaktadır. Bu bağlamda ombudsman idari otoritelerin eylem ve işlemlerini tarafsız bir biçimde araştırarak, hukukilik ve hakkaniyet kriterlerine duyarlı olmalarını sağlamaktadır. Ayrıca kamusal ve yargısal yönetime ilişkin hukuk kavramlarını belirginleştirme ve görüş sunarak kamusal otoritelere yol göstermekte ve yardımda bulunmaktadır. Daha etkili ve iyi bir kamu hizmetinin sunulması için kamu görevlilerini de desteklemektedir (Akıncı, 1999: 312).

İsveç Ombudsmanı, ilgili konuda herhangi bir uyuşmazlık hakkında soruşturmasını yürütürken konuyla alakalı hatalı bir duruma rastlarsa veya idarenin yapması gereken bir eksiklik tespit ederse bu durumu ilgili idareye mektupla iletir. Samimi ve içten dilekler içeren bu mektupların çoğunlukla idarece dikkate alınarak gerekli değişikliklerin yapıldığı görülmektedir (Parlak ve Doğan, 2019: 155).

Ombudsman denetimler neticesinde gördüğü hataların, suistimallerin ve diğer yetersizliklerin giderilmesi amacıyla çoğu zaman bürokratlara ilişkin tedbirler de alır. Ombudsman denetimleri sonucu ulaştığı bulgular sonucunda sıklıkla, kuralların yorumlanması ile idari otoriteler tarafınca yerinde uygulanması üzerine tavsiye ve telkinlerde bulunur. Ayrıca yeni yasal düzenlemelerin kabul edilmesi sonrasında ombudsman bunların uygulanmasını da denetler (Kuruüzüm, 2008: 129).

Ombudsman soruşturmasını yürütürken teftiş etme, sorguya çekme gibi birçok yönetime başvurma hakkına sahiptir. Ancak ombudsman idareyi mahkum edememekte, idarenin işlemleri hakkında iptal kararı verememekte, zorlayıcı nitelikte karar alamamakta, kamu personelleri hakkında disiplin cezası uygulayamamaktadır; sadece hatasını tespit ettiği kamu personeline ilişkin bulguları ceza yargısı mercilerine iletebilmektedir (Bozoğlu, 2008: 59). Uygulamada bu yetki hizmet kusuru işlediği düşünülen kamu personeli hakkında kullanılır (Avşar, 2012: 129). Bu durumda ombudsman anayasanın kendisine verdiği yetkilere dayanarak savcılardan kendisine yardım etmesini isteyebilir. Kamu personeli hakkında ceza soruşturması yetkisi sadece İsveç'te vardır. İlgili kişilerde ombudsmanın açmış olduğu bu soruşturmaya mahkeme yoluyla itiraz edebilirler. Ayrıca hatalı bulunan kamu personelinin Parlamento Uzmanlık Komisyonu'na itiraz etme imkanı da vardır (Çakmak, 2008: 48- 49).

Bir kamu kurumunda kötü yönetim uygulamalarının fazla bir şekilde görülmeye başlanması halinde ombudsman, basın özgürlüğünün ve açıklık ilkesinin verdiği güçle o kurumdaki bütün personelin eğitim programına tabi tutulmasını bile isteyebilir (Karcı, 2016: 120).

İsveç'te ombudsmana mahkemeleri denetleme yetkisinin verilmesi birçok fayda sağlamaktadır. Öncelikle mahkemenin yargılamasının sonucunun yanlış olduğunu düşünen vatandaşlar ombudsmana başvurabilirler. Hatta ombudsman yapılan yanlışlığın bir disiplin işlemi veya soruşturma gerektirecek ciddiyette olmamasına rağmen soruşturma başlatabilir. Bunlara ek olarak ombudsman, yüksek mahkemenin incelemeyeği ikinci derece önemdeki konuların üzerinde durabilir, yargının iyi bir şekilde çalışması ve usul hukuku kurallarının yerinde uygulanmasına dair görüşlerini aktarabilir. Bu bağlamda İsveç ombudsmanları yargı mercilerindeki disiplinli işleyişin gelişmesine ve usul hukuku yorumlanmasına önemli katkılarda bulunmaktadır. Bu konulara ilişkin düşünceleri çoğunlukla hukuk kitaplarında ve kaynaklarında yer alarak literatüre katkı sağlamaktadırlar (Eklundh, 2000: 484).

1986 tarihli “Parlamento Ombudsmanlarının Yapılanması İle İlgili Yasa” kapsamında Parlamento ombudsmanları her yıl en son 15 Kasım'a kadar geçen yılın 1 Ocak- 30 Haziran ile 1 Temmuz- 31 Aralık dönemlerine ait faaliyetleri kapsayan, yaklaşık beş yüz sayfa civarındaki yıllık raporlarını resmi bir şekilde Parlamente'ye sunarlar. Ayrıca bu raporlara Meclis Anayasa Komisyonuna ait görüşleri de eklerler. Sunulan bu

raporalar, Parlamento Genel Kurulu'nda tartışılabilir. İstenildiği takdirde hakimler, kamu personelleri ve hukuk alanındaki akademisyenler de okuyabilmektedir. Bunların yapılmasının amacı, rapora alanında uzman kişi ve kurumların görüş ve önerileri eklenerek raporu daha verimli hale getirmektir (Doğan, 2014: 136). Bunların ardından Parlamento Yasama Komisyonu da ombudsmanın çalışmalarına yönelik Parlamente'ye bir rapor sunar (Tortop vd., 2010: 135).

Parlamente'ye sunulan yıllık rapor haricinde, Ombudsman Bürosu kamuoyunun dikkatini çekmek ve bilgilendirmek amacıyla medyadan yararlanabilir. Yıllık raporda açıklanan eleştiriler ve görüşler kitapçık ve broşür şeklindeki yayınlarla kamuoyunun ilgisini çekmede kullanılır. Kamuoyunun ilgisi çekilerek onların desteğinin alınması sayesinde ombudsmanın saygınlığı ve verimliliği artar. Ayrıca yayınlanan yıllık raporlar sayesinde vatandaş ve ombudsman ilişkileri kapsamındaki olayların tahlil ve istatistiki bilgisine ulaşılır (Demir, 2002:138).

2.2. Fransa Ombudsmanı

Dünyada idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetimini yapmaya yönelik iki tane sistem vardır. Bunlardan birincisi “yargı birliği” sistemi olarak adlandırılan ve günümüzde Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanan, idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetimini genel yargı organlarına bırakan sistemdir. İkincisi ise “idari yargı” adı verilen, idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetimini genel yargı organlarından ayrı olarak kurulmuş idari yargı organlarına bırakan sistemdir. Bu sistemin ilk kez ortaya çıktığı yer Fransa olup; buradan da Almanya, İtalya, Belçika ve İspanya olmak üzere diğer Kara Avrupası devletlerine geçtiği kabul edilmektedir (Erdengi, 2009: 65-66).

Fransa uzun yıllardan bu yana merkezi yönetim sistemine sahip güçlü bir devlettir. Bununla beraber vatandaşların idare karşısında hak ve özgürlüklerinin korunması, yönetimin eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi amacıyla etkili bir idari yargı sistemi de bulunmaktadır. Fransa'da vatandaşlar kamu kurumlarının haksız eylem ve işlemlerine karşı idari yargı sistemi ile korunmaktadır. Bu bağlamda vatandaşlar kamu kurumlarının hukuka aykırı eylem ve işlemleri karşısında idari yargıda iptal ve tam yargı davası açarak sahip oldukları hakları koruyabilmektedir (Özden, 2005: 57). İşte Fransa'da ombudsmanlık kurumunun gerekli olup olmadığı düşüncesi de bu noktada önem kazanmaktadır. Çünkü Kıta Avrupası hukuk sistemini uygulayan Fransa'da idari yargı

mahkemelerinin, vatandaşları kamu yönetimi karşısında yeterince koruduğu düşüncesi hakimdir. Bundan dolayı da ombudsmanlık kurumuna Fransa’da ihtiyaç olmadığı düşünülmektedir (Parlak ve Doğan, 2019: 215).

Fransa’da Ombudsmanlık Kurumunun işleyemeyeceğine yönelik eleştirilerin gerekçesi olarak; mevcut yargı ve yönetim otoriteleri arasında varolan ayrılığa ters düşeceği, Fransa’da parlamentonun hiçbir dönemde atama yetkisine sahip olmadığı, ayrıca Fransa’da Ombudsmanlık Kurumunun kabul edilmesi halinde sadece saygı duyulan bir kurum olmaktan çıkarak diğer bürokratların yöneticisi durumuna geleceği ifade edilmiştir (Tortop vd., 2010: 138). Bu düşüncelerden dolayı ombudsmanlık kurumunun ilk olarak ortaya çıktığı İskandinav ülkelerinin aksine idari yargı sistemine sahip olan Fransa’da ombudsmanlık kurumunun kurulması uzun tartışmalar sonucu olmuştur. 1970’li yıllarda idari yargının hem yavaş hem de kamu yararını ön planda tutarak vatandaşların haklarını tam anlamıyla koruyamadığı düşüncesinin etkili olması sonucu devlete karşı duyulan güvenin azalması ve yargı mercilerinin mevzuata tam olarak uygun ancak hakkaniyete uygun olmayan hükümleri, ombudsmanlık kurumunun kurulmasında önem taşımaktadır (Yıldırım, 2016: 77). Fransa’da ombudsman idari yargı mahkemelerinin kararlarına müdahale etmemek ve mahkemelerin yerine karar almamak şartıyla kurulmuştur. Diğer bir şartsa ombudsmanın vatandaşlar ile zorunlu durumlar dışında parlamenter aracılığıyla iletişime geçmesidir (Kuruüzüm, 2008: 151-152).

Fransız Ombudsmanı, İsveç ombudsmanından farklı özelliklere sahiptir ve tamamen Fransa’nın kendine özgü koşulları ve yönetim yapısının meydana getirdiği bir kurumdur. Fransa’da ombudsman, idari yargı ve devletin kamu kurumları ile rekabet etmeyecek biçimde kurumsallaşmıştır. Ombudsmanlık kurumu ilk kez idari yargı sistemine sahip bir ülkede kurulması açısından Fransa için önem taşımaktadır. Ombudsmanlık kurumunun Fransa’da kurulmasının ardından ayrı bir idari yargı sistemine sahip olsun ya da olmasın kurumun her ülkede uygulanabileceği görüşü ağırlık kazanmıştır (Tutal, 2014: 136).

Literatürde “Arabulucu, Mediateur, Mediyatör” olmak üzere aynı anlama gelen ifadeler Fransa Ombudsmanı’nı karşılayacak şekilde kullanılmıştır. Bu kapsamda çalışma içerisinde Fransa Ombudsmanı’nı anlatırken birçok yerde bu ifadeler birbirinin yerine kullanılmıştır.

2.2.1. Kuruluş ve Tarihsel Gelişim

Köklü bir idari yargı sistemine sahip olan Fransa’da Ombudsmanın kurulması biraz sıkıntılı bir süreç olmuştur. 1789 Devrimi sonrasında vatandaşların hak ve özgürlük konusundaki savaşı kurumsal boyutta da etkili bir koruma altına alınmıştır. Devletin kamu hizmetlerinin sunumundan doğan sıkıntılarını azaltmak, hükümete hukuki konulara ilişkin görüşlerini bildirmek ve vatandaşlardan gelen şikayet başvurularını çözerek devlet yönetimini korumak amacıyla Napolyon tarafından 1799 yılında Danıştay (Conseil d’Etat) kurulmuştur. Danıştay, vermiş olduğu kararlarla, mevcut kanunları yorumlayarak kamusal özgürlüklerin alanını ve sayısını artırmaya çalışmıştır. Fakat 1970’li yıllara gelindiğinde, devlet yönetiminin otoriter eğilimi artmış bundan dolayı da vatandaşların hak ve özgürlükleri büyük ölçüde zarar görmüştür (Akıncı, 1999: 273-274).

Fransa’da, geleneksel olarak devlet yönetimi ile vatandaşlar arasındaki sorunlar idari yargı tarafından çözümlenmektedir. Yaklaşık iki yüzyıllık bir süreçte Fransız Danıştay (Conseil d’Etat) içtihatları ile vatandaş haklarını iyi bir şekilde koruyan idare hukuku anlayışı gelişmiştir. İdarenin yaptığı her işleme karşı ilgili bütün vatandaşlara, hukuka aykırı idari işlemi iptal ettirme imkanı veren bir iptal davası hakkı her zaman verilmiştir. En çok takdir yetkisi taşıyan idari işlemler bile, hukukun genel kuralları çerçevesinde denetime tabi tutulmakta ve yönetim tarafından yapılan bariz bir hata yaptırıma bağlanmaktadır (Demirel, 2003: 169).

Fransa’da 1968 yılında meydana gelen karışıklıklara bağlı olarak devlete duyulan güven gün geçtikçe azalırken, idari yargı sistemine yöneltilen eleştiriler ise artmaya başlamıştır. Bu eleştirilerin nedeni ise idari yargının Fransa’da yavaş işlemesi, kamu çıkarı konusunda taraflı davranarak vatandaşların haklarını tam anlamıyla kullanılmasını engellemesi ve bundan dolayı zarara uğrayan vatandaşların haklarını gerektiği gibi tazmin etmemesi, yasal düzenlemeleri ise büyük bir titizlikle uygulanmasıdır (Parlak ve Doğan, 2019: 217).

Fransa’da Ombudsmanlık Kurumu’nun kurulması amacını taşıyan düşünce, Bağımsız Cumhuriyetçi Parti Genel Sekreteri Michael Panielowski’nin 1970 yılında yaptığı bir konuşmada ilk kez ortaya konulmuştur. Bu tarihten itibaren Fransa kamuoyunda Ombudsman ile ilgili tartışmalar başlamıştır. Söz konusu tartışmalar sırasında en fazla savunulan iki görüş mevcuttur. Savunulan görüşlerden ilki, Fransa’da gelişmiş bir idari yargı sisteminin bulunduğu ve en iyi ombudsmanın idari yargının en üst

mahkemesi olan Danıştay olduğu ve Danıştay'ın da ombudsmanın görevini yerine getirdiğine yöneliktir. İkinci görüş ise idari yargının şekilci olması, sonuçlanmasının uzun sürmesi ve normal vatandaşların zorlanacağı bir sisteme sahip olması nedeniyle Fransa'da ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç duyulduğu yönündedir. Nitekim tartışmalar devam ederken 2 Ekim 1972 tarihinde dönemin Başbakanı Pierre Messmer parlamentonun açılışında yaptığı konuşmasında; ülkede ombudsmanlık kurumunun oluşturulması yönündeki düşünceye olumlu baktığını beyan etmiştir (Arı, 2017: 140).

Fransa'da ombudsmanlığın gerekli olmadığı yönündeki görüşleri Fransız bilim adamları kabul etmemişlerdir. Buna gerekçe olarak da, parlamenter rejimle yönetilen ülkelerde, hiçbir sıkıntı olmadan ombudsmanlık kurumunun işlediği, ombudsmanın yargı erkinin görev alanına girmediği, yargısal başvurularda tamamlayıcı bir görev üstlendiği, vatandaşları devlet yönetiminin keyfi davranışlarından koruyarak, yönetime olumsuz etki yapmak yerine yönetimin itibarını güçlendirdiği ileri sürülmüştür (Tortop vd., 2010: 138).

Başbakan Messmer, vatandaşların başvurabileceği bağımsız ve tarafsız mahkemelerin yanında halkın bazı şikayetlerini bizzat ve doğrudan iletebileceği bir makamın bulunmasının yararlı olacağını belirtmiştir. Söz konusu konuşmasında Mediateur denilen ve dilimizde arabulucu olarak ifade edilen kişinin, bu görevi gereği gibi yapabilecek niteliklere sahip tanınmış bir kişi olması ve vatandaşlara güven vermesi gerektiği üzerinde durmuştur. Messmer, ombudsmanın görevini şu şekilde özetlemiştir: “Ombudsman, hüküm verme, tazminat ve emir verme yetkisi olmaksızın, gerekli durumlarda denetleme organının da yardımını alarak onun çözüm yolu bulamadığı konulara yön verme, hızlandırma, düzeltme ve doğru yolu gösterme görevini yapacaktır” (Tortop, 1974: 45).

Fransa'da Mediyatörü kuran 3 Ocak 1973 tarih ve 73/6 sayılı kanunun tarihsel arka planında idareyi ellerinde bulunduran kişiler ile idareyi daha sıkı bir denetime tabi tutmak isteyenler arasında yapılan üstü kapalı bir çatışma vardır. İşte bu çatışma Fransız ombudsmanının diğer ombudsmanlardan birçok yönden farklı olan yapısına da sebep olmaktadır. Ayrıca Fransa'da çözüm bulunamayan birçok soruna, ombudsman kurumuna sahip olan diğer ülkelerin çözüm üretmesi, ülkede kuruma duyulan ilgiyi artırmıştır (Doğan, 2004: 131). İlk Mediyatör, 30 Ocak 1973 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından atanan Dördüncü Cumhuriyet Başbakanı Antoine Pinay olmuştur (Temizkan, 2008: 140).

Fransız idare hukukunda mediyatör “sessiz bir devrim” yapmayı başarmıştır (Akıncı, 1999: 275).

Geçmişte yapılan tüm tartışmalara karşılık Fransa’da ombudsmanlık kurumu kurulmuştur. Ancak Fransa’da ombudsman sözcüğünün yerine arabulucu anlamını taşıyan “mediateur (me’diateur de la re’publique)” sözcüğü tercih edilmektedir (Doğan, 2014: 192). 1973 yılında Fransa’da Cumhuriyet Mediyatörünün kurulmasının ardından kurumun eksik yanlarını gidermek amacıyla 1976, 1989 ve 1992 yıllarında birtakım değişiklikler yapılarak kurum günümüzdeki halini almıştır. Mediyatör “arabulucu, uzlaştırmacı, hakem” anlamlarını taşımaktadır (Özden, 2005: 57).

Fransa’da ombudsmanlık kurumunun kurulmasının ardından, ülkede bir takım kamu yönetimi reformları yapılmaya başlanmıştır. Bunlardan en önemlisi yerelleşme alanında yapılan reformlardır. Aynı zamanda yapılan bu reformlar 1980’li yılların başından itibaren etkisini hissettirmeye başlayan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) reformlarının bir uzantısıdır. Nitekim Fransa’da 2 Mart 1982 kanunuyla yapılan yerel yönetim reformu, Fransız idare sistemi içerisinde Bonapartist yönetim geleneği ile özdeşleşen merkeziyetçiliğin yumuşatılmasında önemli gelişmeler sağlamıştır. Bu kapsamda üniter devlet yapısına sahip olan Fransa’da 1981 ve 1983 yılları arasında yerelleşme politikalarının da etkili olmasıyla birlikte yerel yönetimlerin etkileri artırılmış, yerel yönetim birimleri ile merkezi idareye bağlı taşra yönetimi arasındaki ilişkiler için yeni düzenlemeler ihdas edilmiştir. Diğer taraftan Fransa devlet yönetimi içerisindeki yerelleşme faaliyetleri, ülkede üst seviyede olan merkeziyetçiliğe rağmen artmaya başlamıştır. Yerelleşme faaliyetleri alanında yaşanan bu artış, Fransa’da merkeziyetçi kamu yönetimi anlayışının değişimine olanak sağlamıştır (Doğan, 2014: 193).

Fransa’da Ombudsmanlık Kurumunun kurulması bir bakıma, on dokuzuncu yüzyıldan itibaren ortaya çıkan liberal devlet anlayışının bir sonucu olarak algılanabilir. Çünkü bu özgürlükçü devlet anlayışı ile hukukun üstünlüğüne yer verilerek vatandaşların hak ve özgürlükleri ön planda tutulmuştur. William Safran da benzer biçimde, Mediyatör’ün kurulmasını plüralist yaklaşımların güçlenmesine, merkeziyetçi devlet yapısının değişmesini sağlayan etkenler arasında sıralamaktadır (Özden, 2010: 81).

Fransa Ombudsmanlık Kurumu, 1992 yılında fiilen çalışmaya başlamıştır. Kanuni düzenlemelerin hazırlık sürecinin uzun zaman alması, ombudsmanlık kurumunun fiilen çalışmaya başlamasını geciktirmiştir (Demir, 2002: 151).

1973 yılında büyük tartışmalarla kurulan arabuluculuk kurumuna ilk başlarda önyargılı bir şekilde bakılmış, idari yargı sisteminin en başarılı uygulayıcısı durumunda bulunan Fransa'nın devlet yapısına uygun olmayacağı düşünülerek kurum dışlanmıştır. Ancak şekilci, ağır işleyen, hukukilik denetimi yapan pahalı yargı sisteminde, kanunlara uygun ancak adil olmayan idari kararlar, kurumun çeyrek asır gibi az bir zamanda kendisini kabullendirmesinde önemli etkenler olmuştur (Şahin, 2015: 59).

Fransa'da 2011 yılına gelindiğinde yapılan reform çalışmalarının sonucu ombudsmanlık kurumu kaldırılmış ve kurum yeniden düzenlenerek adı Hakların Savunucusu olmuştur. Fransa'da 2008 Anayasa Değişikliği ile Hakların Savunucusu'nun (Ombudsman) temelleri atılmış, 2011 yılında ise konuya ilişkin kanuni düzenlemeler yapılmıştır. Kurumun, Fransız idari teşkilatında yer alan Arabulucu, Çocuk Hakları Ombudsmanı, Eşitlik ve Ayrımcılıkla Mücadele İdaresi ve Güvenlik Etiği Hakkında Ulusal Komisyonu'nun yerine geçtiği kabul edilmektedir. Yapılan bu çalışmayla yukarıda sözü geçen dört kurum Hakların Savunucusu (Ombudsman) adıyla birleştirilerek tek bir otorite altında vatandaşların temel haklarının savunulacağı garanti edilmiştir. Böylece kurum insan hakları ekseninde yeniden yapılandırılmıştır. Bu bağlamda Fransa'da artık hakların ve özgürlüklerin savunulmasında ayrımcılık konularında Hakların Savunucusu'na başvurulacaktır (Gişi, 2017: 18).

2.2.2. Atanma ve Statü

Fransa'da ombudsmanlık kurumu, diğer ülkelerde olduğu gibi ihtiyaç olarak değil; tedbir alınmasına yönelik kurulduğundan dolayı atanması ve statüsü benzerlerine göre farklılık arz etmektedir (Mutta, 2005: 87). Fransa'da Cumhuriyet Mediateur'u yasa tasarısı hazırlanırken üstünde en fazla durulan konu Mediateur'un atanması veya seçilmesi için izlenecek yöntem olmuştur. Sosyalist grup, İsveç modelinin örnek alınarak, Mediateur'un Millet Meclisi ve Senato'da bulunan parti grupları tarafından güçleri ile doğru orantılı olarak seçilecek otuz parlamenterden oluşan bir komisyon tarafından atanmasını önermişler; ancak bu öneri reddedilmiştir. Sonuçta hükümet, Mediateur'un atanmasında kendi takdir hakkını kısıtlayan hiçbir öneriye sıcak bakmamış ve Mediateur'un hükümet tarafından atanması fikri kabul edilmiştir (Arı, 2017: 141).

Mediateur, ombudsman ve ombudsman benzeri bir kurum olmasından dolayı uygulandığı diğer ülkelerde parlamento tarafından atandığı bilinmektedir (Mutta, 2005:

86). Oysa Fransa’da Ombudsman (Mediateur), Cumhurbaşkanı’nın imzaladığı Bakanlar Kurulu kararı ile atanır (Tortop, 1998: 5). Bu bağlamda Fransa’da ombudsmanın atanmasında hükümetin kayıtsız şartsız yetkili olduğu görülmektedir (Esgün, 1996: 256).

Fransa’da ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesi usulü eleştirilmektedir. Bunun nedeni ise ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesi halinde siyasi bir yakınlığının olacağı ve özellikle iktidar partisine yakın kişilerin seçileceği eleştirisi yapılmaktadır (Tortop, 1974: 45-46).

Fransa’da Mediateur’un hukukçu olması zorunlu değildir. Fakat genel olarak Mediateur, kamu yönetimi veya yargı organlarından birinde üst düzey görev yapmış kişiler arasından tercih edilmektedir (Arı, 2017: 140). Fransa’da Ombudsmanın (Mediateur) görev süresi altı yıldır. Bu süresiyi dolduran Mediateur tekrar atanamaz. Ombudsman Danıştay’ın ilgili kararnamesinde belirtilen şartlara uygun olarak görevini yapmadığı takdirde görev süresi bitmeden görevinden alınabilir. Ombudsman, kurumda kendisi ile çalışacak personeli de atar ve personelin görev süresi ombudsmanın görev süresiyle aynıdır. Ayrıca ombudsmanlık kurumunda çalışan personel içerisinde daha önceden devlet memuru veya mahalli idarelerde çalışan görevliler varsa, Ombudsmanlık kurumunda görev sürelerinin sona ermesinden sonra eski görevlerine dönebilmeleri kanun ile güvence altına alınmıştır (Özden, 2005: 59). Görev süresi sona eren Mediateur’un, yeniden atanamamasının nedeni Mediateur’un gelecek dönem de tekrar atanmak için hükümet ile yakınlık içinde olmasını engellenmektir (Kılavuz vd., 2003: 59).

Fransa’da Ombudsmanın, bakanlar kurulu tarafından atanmasının bağımsızlığına gölge düşüreceğine yönelik eleştiriler yapılsa bile ombudsmanın bağımsızlığı için öngörülen güvenceler vardır. Bu bağlamda ombudsman, görevini ifa ederken yaptığı eylemlerden dolayı veya söylediği sözlerden dolayı aranamaz, tutuklanamaz, kovuşturmaya tabi tutulamaz, mahkum edilemez; görevini yerine getirirken hiçbir kişi veya kurumdan emir ve talimat alamaz. Ayrıca bu görevine ek başka bir kamu görevi yapamaz, belediye meclisi üyeliğine veya il genel meclisi üyeliğine seçilemez (Şahin, 2015: 55-56). Bu durum ombudsmanın bağımsızlığını ve tarafsızlığını güvence altına almak amacıyla getirilen, görevsel bakımdan bağdaşmazlık şartının sonucudur. Görüldüğü üzere, Fransız Mediateur’u, İskandinav modelinden farklı olarak siyasi güçten bağımsız, ancak idari sistemin bir ögesi olarak oluşturulmuştur (Akıncı, 1999: 299).

Cumhuriyet Mediateur'u sadece Özel Kurul'un önerisi ile görevinden alınabilir (Fendoğlu, 2011: 104). Bu bağlamda Fransa'da hakimlere tanınan güvenceler Mediateur için de geçerlidir. Örneğin, Mediateur yürütmüş olduğu faaliyetlerinden dolayı azledilemez. Sadece Sayıştay ve Yargıtay Başkanları ile Danıştay İkinci Başkanı'ndan oluşan ve Cumhurbaşkanı'nın çağrısı üzerine toplanan Özel Kurul, Danıştay Genelgesi'nde belirlenen sürekli engelli olma durumu, yetersizlik ve görevi ihmal gibi durumların bulunduğu "oybirliği" ile karar verirlerse, Mediateur'u atamada izlenen usulle yani Bakanlar Kurulu tarafından görevinden alınabilir (Akıncı, 1999: 299). Bu kadar geniş dokunulmazlık hakkına ve güvencelere sahip olan Mediateur'un görevini yerine getirirken rahat bir şekilde davranması ve kişisel endişelerden uzak kalması amaçlanmıştır (Özden, 2005: 59).

2.2.3. Görevler ve Yetki Alanı

Fransa'da Mediateur'un sayısı tektir. O da Cumhuriyet Mediateur'dur. Başka bir Mediateur yoktur. Ancak başka kanunlarla uzmanlaşmış Mediateurler (örneğin Sinema Mediateuru) kurulmuş olmasına rağmen, bunlar sadece teknik niteliklere sahip belirli görevleri bulunan ve uzlaştırmacı olarak nitelendirilebilecek kurumlar olup, Cumhuriyet Mediateur'u ile bir bağlantısı yoktur (Özden, 2005: 59). Bu bağlamda ombudsman kurumunun bir heyet veya komisyondan oluşması, şahsi sorumluluk ve verimlilik açısından tek kişiden oluşan ombudsman kurumunun avantajlarına sahip değildir. Bundan dolayı Fransa'da Ombudsman Kurumu'nun tek kişiden oluşması şekline dokunulmamış, ona bağlı taşra birimleri kurulmuştur. Çeşitli bölgelerde ve her ilde bir temsilcisi bulunur. Bu temsilciler genellikle emekli memur veya gönüllü kişilerdir. Bu temsilciler merkezde bulunan ombudsmandan farklı olarak sadece milletvekili ve senatörlerden gelen şikayetleri değil; vatandaşlardan gelen şikayetleri de kabul ederler. Ancak şikayet konusu merkezi idare birimlerini ilgilendiriyorsa bu takdirde şikayetin milletvekili ve senatör aracılığıyla yapılması gerekir. Temsilciler arabulucu tarafından kendilerine iletilen konularda hazırlıklar yapar (Tortop, 1998: 9).

Arabulucunun (Mediateur) kuruluş ve görevlerini düzenleyen Kanunun 9. maddesi Fransa'da vatandaş yönetimin yetki tecavüzüne karşı koruyan Mediateur'e iki görev vermiştir (Kılavuz vd., 2003: 59):

- Yönetim ile yönetilenler arasındaki sorunlara kaliteli ve insafli çözümler aramak,

- Yönetimin çalışmalarını geliştirmek için reform niteliğinde öneriler hazırlamak.

Bu kapsamda Fransa Ombudsmanlık Kurumu'nun görevi, idarenin eylem ve işlemlerinden şikayetçi olan vatandaşların şikayetlerini kabul ederek ilgili idare ile vatandaş arasında makul çözüm yolunu bulmaktır (Parlak ve Doğan, 2019: 221).

Fransa'da Arabulucu'nun yetkileri; İngiliz Parlamento Komiseri'ne göre daha geniş ancak İskandinav Ülkeleri Ombudsmanı'na göre daha dar kapsamlıdır (Mutta, 2005: 87).

Fransa'da 1973 yılında oluşturulan arabulucu, merkezi yönetim kurumları, yerel yönetimler ve kamu hizmeti yapan diğer kurumların hizmet sunumlarından doğan, vatandaşlardan gelen şikayetleri incelemektedir (Gişi, 2017: 20). Ancak mahkemeler arabulucunun denetleme yetkisi dışındadır. İdare ile memurlar arasındaki sorunlarda arabulucunun yetki alanına girmez. Arabulucu geniş kapsamlı araştırma ve soruşturma yetkisine sahiptir. Araştırma ve soruşturma çalışmalarını gerçekleştirirken gerekli gördüğü durumlarda bakanlar da dahil olmak üzere bütün kamu görevlilerinden yardım isteyebilir. Soruşturduğu konuya ilişkin gerekli olan idari belgelere, dosyalara ve bilgilere ulaşma hakkı vardır. Kamu yönetimi, belgelerin gizliliğini öne sürerek belgelere ulaşılmasını engelleyemez. Bu durumun istisnası ise milli savunma, devlet güvenliği ve dış ilişkilere ilişkin bilgi ve belgelerdir. Arabulucuya başvuru konusunda bir süre sınırlaması da söz konusu değildir (Avşar, 2012: 292).

Arabulucu, yetkisi dahilinde bulunan kuruluşlar üzerinde yaptığı incelemelerde esas itibarıyla hizmetin gereği gibi yerine getirilip getirilmediği ve hizmetin yürütülmesinde kamu yararına uygun hareket edilip edilmediği üzerinde durmaktadır. Arabulucu'nun kendiliğinden inceleme başlatma yetkisi bulunmamaktadır (Kılavuz vd., 2003: 59).

Arabulucu, gelen şikayete yönelik yapmış olduğu araştırma ve inceleme sonucunda kamu personelinin yaptığı işlemi hatalı bulursa, hatalı işlemin uygun bir şekilde düzeltilmesi amacıyla ilgili kamu görevlisine tavsiyelerde bulunur. Ancak ilgili kamu görevlisi, arabulucunun tavsiyelerine uymazsa, arabulucu bu durumda kamu görevlisinin hiyerarşik amirine müracaat ederek gerekli disiplin işlemlerinin başlatılması veya davanın açılmasını isteme yetkisine sahiptir. Yine Arabulucu, Cumhurbaşkanı'na ve parlamentoya yıl boyunca yaptığı çalışmaları ve bu çalışmaların sonuçlarını gösteren ayrıntılı bir rapor sunar. Bu rapor daha sonradan yayınlanır. Arabulucu, idareye karşı

herhangi bir zorlama yetkisine sahip değildir. Ancak söz konusu raporun yayınlanması sonucu kusurlu kamu görevlileri kamuoyuna açıklanacağından dolayı arabulunun bu yetkisi güçlü bir silaha dönüşür. Bundan dolayı kamu personeli tarafından Arabulucu'nun tavsiyelerine uyulmadığına pek rastlanmaz (Mutta, 2005: 87).

Hakkında kesin hüküm bulunan veya halen devam etmekte olan bir dava hakkında Arabulucu'ya başvurulamaz. Ancak bu hüküm yetkisizlik ve ön koşullar olan süre, ehliyet, merci tecavüzü vs. gibi usûlden davanın reddedilmesi hallerini kapsamaz. Çünkü bu nedenlerden dolayı davanın reddedilmesi halinde davanın esası hakkında verilmiş bir hüküm söz konusu değildir. Adli ve idari yargı merci önünde dava konusu olan bir konu hakkında Arabulucu'ya başvurulamaz. Şikayetçi, adli ve idari yargı yerlerine başvurmadan önce Arabulucu'ya başvurma hakkına sahiptir. Ancak şikayetçi isterse idari yargıya başvuru hakkını saklı tutarak arabulucuya şikayet başvurusunda bulunabilir. Fakat Arabulucu'ya yapılan başvuru yargı yerlerine başvuruda söz konusu olan zamanaşımı sürelerini durdurmaz (Temizkan, 2008: 145). Uygulamada idari ve yargısal başvurulara nazaran Arabulucu'ya ulaşan şikayet başvuruları daha hızlı ve etkili bir şekilde sonuca bağlanmaktadır (Kestane, 2006: 137).

Arabulucu, kendisi tarafından gerekli görülen kanun, tüzük ve yönetmelik değişiklikleri teklif edebilme yetkisine sahiptir (Doğan, 2004: 132). Bu bağlamda arabulucu'nun görevlerinden biri de çalışmaları sırasında yönetim birimlerinin iyi işlemediğini ya da kanuni ve idari düzenlemelerin mevcut durumlara uygun olmadığını tespit ederse, söz konusu kanuni ve idari düzenlemelerin düzeltilmesi için gereken önerilerde bulunabilmesidir. Fransa'da ombudsmanın yetkilerinin sınırlı olmasının nedeni bir arabulucu olarak görülmesidir. Mediateur kelimesinin anlamı da “ikna etme, görüşme ve uzlaştırma yöntemlerini kullanarak arabuluculuk faaliyeti yapan kişi” demektir (Şahin, 2015: 57).

Fransa'da kanun koyucu, arabulucuya idari veya yargısal nitelikli bir karar verme yetkisi vermedi; arabulucunun devlet yönetimi karşısında sahip olduğu yetkiler sadece uzlaştırma, tavsiye ve buyruk niteliğindedir. Arabulucu kendisine ulaşan şikayeti çözerken, görüşme ve ikna yoluyla somut bir çare bulmaya uğraşmaktadır (Demirel, 2003: 170).

Daha önce de belirtildiği gibi 2011 yılında yapılan değişiklikle Hakların Savunucusu (Ombudsman), kamu hizmetlerinden yararlananlarının hakları ile çocuk

haklarının korunmasını, eşitliğin desteklenmesi ve ayrımcılığın önlenmesi ile güvenlik hizmetlerinde etik meseleleri konularında da yetkili hale getirilmiştir. Hakların Savunucusu (Ombudsman), arabulucu sıfatıyla da uyuşmazlıkları çözmektedir. Kamu hizmetlerinin gereği gibi işlememesi, vatandaş lehine olan yargı kararlarının yerine getirilmemesi, çocukların korunması, ceza adaleti, sağlık, evlat edinilmesi, eğitim hakkı ve yabancı azınlıklar ile ayrımcılık gibi nedenlerle ileri sürülen uyuşmazlıklarda Hakların Savunucusuna (Ombudsman) başvurulmaktadır (Gişi, 2017: 20).

2.2.4. Başvuru Yolları

Fransa'da yönetimin haksız eylem veya işlemine maruz kalan vatandaşların Arabulucuya başvurmadan önce tüm idari başvuru yollarını tüketmiş olması gerekir. Şikayetçilerin ilk olarak işlemi yapan makama ardından da üst hiyerarşik amire başvurmaları gerekmektedir; aksi halde başvuruları reddedilir. İdarenin yapılan başvuruya olumsuz cevap vermesi veya iki aylık süre içinde cevap vermemesi halinde Arabulucuya başvuru hakkı doğar (Arı, 2017: 141). Fransız sisteminde doğrudan doğruya arabulucuya başvurma imkanı mevcut değildir (Doğan, 2004: 132). Fransa'da idarenin eylem ve işlemlerinden şikayetçi olan bir vatandaşın, başvurusunu milletvekili veya senatör vasıtasıyla Arabulucu'ya iletmesi gereklidir. Sadece acil ve önemli şikayetler bizzat Arabulucu tarafından kabul edilmektedir. Kendisine yapılan şikayeti inceleyen ve araştıran arabulucu, şikayet konusuna ilişkin hususlarda ve gerek gördüğü oranda ilgili idareye tavsiyelerde bulunur (Tutal, 2014: 137). Her vatandaş herhangi bir parlamenterden, şikayet dilekçesini Arabulucuya iletmesini talep edebilir. Yani, vatandaşların mutlaka kendi seçim bölgesindeki milletvekiline başvurması zorunlu değildir (Demir, 2002: 149).

Fransa'da son yıllarda yasada yapılan değişikliklerle sadece vatandaşların değil yabancı uyruklu kişilerin de milletvekilleri aracılığıyla şikayetlerini arabulucuya iletmesi imkanı sağlanmıştır (Tortop, 1998: 6). Diğer ülke ombudsmalarının aksine, tüzel kişilerin başvuru hakkı yoktur (Demirel, 2003: 172). Arabulucuya başvuru için bir süre sınırlaması bulunmamaktadır. Başvurular için herhangi bir şekil şartı söz konusu değildir; basit bir mektupla dahi başvuru yapılması mümkündür (Mutta, 2005: 88).

Başvuruların bir milletvekili veya senatör aracılığıyla yapılmasının nedeni Arabulucunun gereksiz başvurularla zaman kaybetmesinin önüne geçmektir (Şahin,

2015: 58). Ayrıca milletvekili veya senatör kendisine iletilen tüm şikayet dilekçelerini arabulucuya iletmek zorunda değildir ve iletme süresi konusunda da üzerinde baskı kurulamaz. Şikayet sahibi kişi, konuya ilişkin senatörü veya milletvekilini kendisi seçer (Kaya, 1992: 54). Ancak 2011 yılında yapılan değişiklikle, herkesin Arabuluculuk Kurumu'na aracısız başvuru yapma imkanı getirilmiştir. Artık bir kamu idaresinin faaliyetleri dolayısıyla haklarının ihlal edildiğini düşünen herkes, Arabuluculuk Kurumu'na doğrudan müracaat edebilmektedir (Gişi, 2017: 21).

Arabulucuya başvurmak kendiliğinden bir sonuç doğurmaz ve yetkili yerlere başvurmak için işleyen dava açma süresini de durdurmaz (Avşar, 2012: 292).

Yukarıda devlet idaresi ile ilişkilerinde idarenin eylem, işlem ve tutumundan şikayetçi olan herkesin, yabancı da olsa, arabulucuya başvurabileceği üzerinde duruldu. Ancak, bu kuralın istisnaları mevcuttur. Bu istisnalar şunlar:

- Denetim alanı içindeki kurum ve kuruluşların sözleşmeli (idari veya özel hukuk) olan veya olmayan, kadrolu veya kadrosuz personelinin başvuru hakkı yoktur.
- Sadece, gerçek kişilere başvuru hakkı tanınmıştır. Gerçek kişilerin dışındaki tüzel kişilere ise başvuru hakkı tanınmamıştır. Bu durum kamu özgürlüklerinin sınırlandırılması sayılarak eleştirilmiştir.
- Sadece bireysel başvuru yapılabileceği kabul edilerek, toplu başvuru yapılabilmesine imkan tanınmamıştır. Bu sınırlama başvuru hakkını sadece gerçek kişilere tanıyan sınırlamaya benzemektedir (Kuruüzüm, 2008: 153).

2.2.5. Çalışma Biçimi

Fransa'da Arabuluculuk Kurumu, kendisine bir şikayet ulaştığı zaman, gelen şikayeti kurumun ilgili ofisine kayıt altına alması ve incelemesi için iletmektedir. Fransa Arabuluculuk Kurumu bir şikayetin yetkisi dışında olduğunu veya kabul edilebilirlik şartlarını taşımadığını tespit ettiğinde, ilgili şikayeti ret gerekçesi ile beraber şikayeti ileten parlamento üyesine geri gönderebilir. Arabulucu ancak şikayetin, incelenebilir olduğuna karar verdikten sonra gerekli inceleme ve araştırmaları yapmaya başlar (Parlak ve Doğan, 2019: 224). Bu bağlamda söz konusu şikayetin esasını incelemeye geçebilir. Arabulucu şikayete konu olan kamu hizmetlerinin iyi yürütülmesi, hakkaniyete uygun davranılması, idarenin keyfi davranışlarının ve eksikliklerinin ortaya çıkarılması için gerekli tüm araştırma ve soruşturmaları yapar (Çakmak, 2008: 59). Hatta arabulucu

gerekli olduğu hallerde tüm kamu kurumlarının yetkililerinden teftiş kurulları aracılığıyla her türlü araştırma ve soruşturmanın yapılmasını da isteyebilir. Ayrıca Sayıştay ve Danıştay'dan da her türlü incelemenin yapılmasını talep edebilir (Şahin, 2015: 58-59).

Arabulucu, yaptığı inceleme ve soruşturma sonucunda ilgili kuruluşlara önerilerini iletmekte veya sorunun çözümü için gerekli girişimlerde bulunabilmektedir. Ayrıca hatalı olduğu tespit edilen kamu görevlileri hakkında disiplin veya ceza soruşturması açılmasını talep edebilir (Kılavız vd., 2003: 60).

Fransız Arabulucusu'nun hakkaniyet konusundaki önerilerinin, idare tarafından dikkate alınması Arabulucu'nun çalışmalarının da önemini artırmaktadır. Arabulucu'nun asıl önemi de bu noktada ortaya çıkmaktadır. Kanunlarda hakkaniyete uygun olmayan düzenlemeler bazı adaletsizliklere sebep olabilir. Bu halde idarenin ve yargının yapabileceği pek fazla şey söz konusu olmaz. Çünkü idare kanunlara karşı gelerek zarara uğrayan vatandaşı koruyamayacaktır. Bu durumda bulunan bir vatandaş için, hakkaniyete uygun bir işlem tesis edilmesinin tek yolu yargı mercine başvurmaktır. Bu halde kamu yönetimi konusunda bilgili olan arabulucu, kamu kurumlarının imkanlarını kullanarak haksızlığı önleyebilir. Çünkü arabulucunun önerileri devlet yöneticilerinin re'sen yapabilecekleri, fakat sorumluluk almak istemedikleri için teşebbüs edemedikleri işlemler olabilir (Demir, 2002: 151-152).

Arabulucunun (Ombudsman) çalışmalarını yürütürken üç yardımcısı bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla çocuk haklarının savunulması, ayrımcılıkla mücadele ve eşitliğin desteklenmesi ile güvenlik alanında etik yönetimi alanlarından sorumludur. Ayrıca Arabulucu (Ombudsman), çocuk haklarının savunulması, ayrımcılıkla mücadele ve eşitliğin desteklenmesi ile güvenlik alanında etik yönetimine ilişkin üç kurula da başkanlık etmektedir. Bu şekilde önüne gelen her yeni sorunda ilgili kurula danışabilmektedir (Gişi, 2017: 22).

2.2.6. Denetimin Yaptırımı ve Etkinliği

Fransa'da Ombudsmanlık Kurumu'nun herhangi bir yaptırım uygulaması mümkün değildir. Nitekim kurum, yalnızca tavsiye ve önerilerde bulunabilir. Bu kapsamda Ombudsmanlık Kurumunun kesin hüküm niteliğinde karar alma gücü mevcut değildir. Buna karşın idare, ombudsmanlık kurumunun aldığı kararlara genel itibariyle uymaktadır. Ayrıca Fransa Ombudsmanlık Kurumu, mahkemede dava konusu edilmiş bir

şikayet hakkında harekete geçememekte, mahkeme kararlarının yerindeliğini sorgulayamamakta ve özel kişilerin kendi aralarındaki uyuşmazlıklarına müdahil olamamaktadır (Parlak ve Doğan, 2019: 227).

Arabulucunun görevlerini verimli ve etkili bir şekilde yürütebilmesinin ve idareye karşı saygınlık kazanmasının sebebi, incelemelerinin sonuçlarına dair raporlar düzenlemesi ve bu raporları kamuoyuna açıklayabilmesidir (Doğan, 2004: 133). Arabulucu her yıl kendisine iletilen şikayetleri ve sonuçlarını içeren bir raporu Cumhurbaşkanı ve Parlamento'ya sunar. Daha sonra bu rapor yayınlanır. Arabulucu bu raporla, kendisine yapılan şikayetleri ve sonuçlarını, kanuni ve idari mevzuata yönelik reform tekliflerini ve çalışmalarının hesabını sunar. Bu raporlar devlet idaresi tarafından dikkatle okunur, belirttiği reform önerileri ise Bakanlar Kurulu ve Parlamento tarafından genellikle dikkate alınır (Kestane, 2006: 137). Yasalaşmış bir adli kararın icra edilmemesi halinde, ilgili kuruma tespit edilen süre içerisinde gerekeni yapması gerektiği ihtar olunur. Eğer bu ihtar yerine getirilmez ise adli kararın uygulanmaması özel bir rapor ile Parlamento'ya ve Cumhurbaşkanı'na sunulur. Ayrıca Resmi Gazete'de yayınlanarak kamuoyuna duyurulur (Kaya, 1992: 55).

Raporlar ayrıca kuruma ait resmi internet sitesinde yayınlanır. Yıllık raporlarda, kurumun işleyişine ilişkin bilgiler verildikten sonra o yıl içerisinde yapılan çalışmalar, örnek olaylar hakkında bilgiler ve istatistiksel verilere yer verilir (Erdengi, 2009: 74).

Arabulucu kendisine iletilen şikayeti yetkileri çerçevesinde inceleyip araştırdıktan sonra sorunu çözmeye yönelik bütün tavsiyeleri yapar ve gerektiğinde ilgili kuruluşun işleyişini iyileştirmeye yönelik gereken önerileri yapar. Bu şekilde arabulucu sadece bireysel sorunlara ve belirli işlevsel bozukluklara çözüm bulmakla kalmaz, tespit ettiği işlevsel bozukluğun üzerinde durarak aynı sorunların tekrar etmesini engelleyerek gerçek anlamda bir değişim meydana getirir (Demirel, 2003: 174). Fakat arabulucunun sunmuş olduğu çözüm önerileri üçüncü kişilerin mağduriyetine yol açmamalı, maddi anlamda uygulanabilmeli ve çözüm önerisinin gerektirdiği masrafları, idarenin karşılayabilecek finansal gücü bulunmalıdır (Çakmak, 2008: 60).

Arabulucu, yetkili idari otoritelerin yerine sorumlulara karşı disiplin soruşturması açabilir ve sonuçta eyleme karşılık gelen disiplin cezalarını verebilir. Verilen cezalar devlet memurlarının, tavsiye ve önerilerin gereğini yapmasında etkili olur. Ayrıca arabulucu ceza mahkemeleri huzurunda sorumlular hakkında ceza davası açılmasını

sağlayabilir. Söz konusu yaptırımlar ancak, inceleme konusu yapılan olaylar sırasında idari veya cezai bakımdan suç teşkil eden bir eylem veya işlemin tespiti halinde mümkündür (Kuruüzüm, 2008: 154).

Arabulucu soruşturmaya konu olan kişiye özel bir rapor düzenler ve ilgili kişiye gönderir. İlgili kişinin vereceği cevaba göre, hazırlanmış olan bu özel rapor kamuoyu ile paylaşılır. Arabulucu kendisine iletilmiş olan sorunun çözümü için uzlaşma yolunu da kullanarak ilgili taraflar arasında arabuluculuk (médiation) yapabilir (Gül ve Kılıç, 2016: 199).

Parlamento dahil hiçbir devlet otoritesi, ombudsmanın kararları üzerinde etkili olamaz. Danıştay genelgesi ile tanımlanan şartlarda belirtilmiş devamlı engellilik durumu ya da görevi ihmal söz konusu olduğu hallerde sadece, Danıştay, Yargıtay ve Sayıştay başkanlarından meydana gelen ve oybirliği ile karar vermesi gereken bir kurul tarafından söz konusu durumlardan birinin tespit edilmesiyle Arabulucu görevinden alınabilir. Bu kurulu göreve Cumhurbaşkanı davet eder (Avşar, 2012: 292).

Ombudsman kurumuna her yıl devlet bütçesinden belirli bir pay ayrılır. Ombudsmanın harcamalarıyla ilgili denetimi ise Sayıştay yapar (Özden, 2005: 60). Bu durum da Parlamento ve ombudsman arasında yakın ilişkilerin olduğunu göstermektedir. Ayrıca Fransa’da ombudsmanlık kurumunun Cumhurbaşkanı’na yıllık rapor sunması, hükümet üyeleriyle de karşılıklı temas halinde olduğunu gösterir (Parlak ve Doğan, 2019: 227).

Arabulucunun en önemli özelliği ilk kez Fransa gibi idari yargı sistemine sahip bir ülkede oluşturulmasıdır. Uzun süre, ayrı bir idari yargı sistemi bulunmayan ülkelerde, idarenin denetlenmesi imkanlarının artırılması için kurulduğu düşüncesi öne çıkan kurum, Fransa’da uygulanmasından sonra milletlerarası alanda idari yargının eksikliklerini tamamlayacak bir özellik de kazanmıştır. İdari yargının sadece hukukilik denetimi yapması, sıkı şekil şartlarına bağlı olması, pahalı ve hantal işleyişine karşılık; hızlı, ücretsiz, şekilci olmayan ve sadece hukukilik denetimi ile sınırlı olmayan yerindelik denetimi de yapabilen bir kuruma ihtiyaç hissedilmiştir. Belirtilen ihtiyaçlar idari yargının beşiği kabul edilen Fransa’yı ombudsman kurumunu oluşturmaya yönlendirmiştir. Bu kurumun Fransa’da oluşturulması, farklı hukuk sistemlerine sahip ülkelerde uygulanabileceğini de göstermiştir (Mutta, 2005: 88).

2.3. Rusya Ombudsmanı

Rusya, Moskova Knezliği Çarlığı'na dönüştüğü dönemden başlayarak günümüze kadar dünya siyaseti ve ekonomisinin önemli merkezlerinden birisi olmuştur. Bazı dönemlerde güç kayıplarına uğramış olsa da bu durum Rusya'nın etkili ülkelerden birisi olma özelliğini son yedi sekiz yüzyıldır devam ettirmesinin önüne geçememiştir. Rusya'nın tüm dünyada etkili bir ülke olmasının altında yatan temel etmenler; geniş coğrafyası, teknolojik gücü ve nüfus büyüklüğüdür. Fakat sayılan bu etmenler vatandaşların bireysel mutluluğunu sağladığı anlamına gelmemektedir. Zira günümüzde diğer pekçok etmenle beraber demokratik haklara sahip olmak, bireysel mutluluğun olmazsa olmaz şartlarından (Bozaslan, 2016: 94).

Demokratikleşme amacıyla atılan adımların geçmişi, Rusya'da oldukça eskiye dayanmaktadır. Demokratikleşme tarihi Rusya'da üç dönem şeklinde incelenebilir: Bolşevik devrimi ile sonlanan Çarlıklar dönemi, 1917 devrimi ile başlayan Sovyetler Birliği dönemi ve Sovyetler Birliği'nin dağılması ile başlayan Rusya Federasyonu dönemi. Çarlıklar döneminde mutlak monarşiyle yönetilen ülkede birkaç küçük değişim haricinde demokratikleşme adına ciddi adımlar atılamamıştır. SSCB dönemine gelindiğinde ise iktidar komünist partinin tekelinde kalarak, geniş katılımlı bir meclis görüntüsü veren Yüksek Sovyet aslında tamamen göstermelik bir kurum haline gelmiş ve komünist partisi tarafından alınan kararları onaylamaktan öteye gidememiştir. Ancak 1985 yılında Gorbaçov reformları sayesinde sınırlı bir biçimde demokrasi sahasında ilerleme kaydedilmiştir (Baharççek ve Ağır, 2014: 5).

Doğu bloku ülkeleri yeniden yapılanmaya çalışırken demokrasinin ilkelerini benimseyerek ombudsmanlık modelini de sistemlerine dahil etmek istemişlerdir. Özellikle Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin dağılmasıyla, ön plana çıkan insan hakları sorunu, ombudsmana duyulan ihtiyacı artırmıştır (Demir, 2002: 160).

Totaliter yönetim sistemini benimseyen Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nin 1991 yılında parçalanması sonucunda onbeş devlet bağımsızlığını ilan etmiştir. Eski düzenin yıkılmasıyla ortaya çıkan Rusya Federasyonu'nda birçok alanı kapsayan kanuni düzenlemeler ve reform süreci hız kazanmıştır. Ayrıca insan hak ve özgürlüklerinin iyileştirilmesi amacıyla çeşitli çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Bu konuda 1996 yılında kabul edilen "Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı"na ilişkin kanun bu amaçla yapılan en önemli düzenlemelerden biridir. Zira ombudsman

devlet ile vatandaş arasında bir köprü vazifesi görerek, vatandaşlardan devlet kurumları ile ilgili gelen şikayetleri değerlendirip bir çeşit vatandaşların avukatı sıfatına sahip olacaktır. SSCB'nin dağılması sonucu 1990'lı yıllardan başlayarak devam eden kriz; suç oranındaki artışı, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin azalması, yürürlükte olan mevzuatın birçok alanda ihlal edilmesi gibi olumsuz nedenler ortaya çıkarmıştır. Belirtilen nedenler vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla farklı denetim mekanizmalarına ihtiyaç olduğunu göstermiştir. Bu kapsamda 1996 senesinde Rusya'da ombudsmanlık kurumunun oluşturulması, demokratik alanda yapılan en önemli yeniliklerden birisi olmuştur (Akman ve Çiftçi, 2018: 184).

Rusya'da 1998 yılında ombudsmanlık kurumu, “İnsan Hakları Yüksek Komiserliği (High Commissioner for Human Rights)” adıyla kurulmuştur (Doğan ve Kalkışım, 2017: 423). Fakat Rusya'da İnsan Hakları Yüksek Komiserliği'nden çok daha önce idarenin denetlenmesi amacıyla kurulmuş Prokuratura kurumu mevcuttu. Bu kurum üç yüz yıllık tarihe sahip olan ve halen de yürürlükte olan bir denetim mekanizmasıdır. Prokuratura kurumu bazı denetim görevleri yönünden ombudsman kurumuna benzemekle beraber, bir ombudsman olarak nitelendirilemez (Özden, 2010: 90).

Rusya ve Doğu Bloğu ülkelerinde ombudsmanların amacı çoğunlukla insan hakları ihlallerini çözmek ve geçmişte yaşanan yozlaşmaları ortadan kaldırarak devlette iyi yönetimi sağlamaktır (Fendoğlu, 2011: 99).

Literatürde “İnsan Hakları Komiseri” ifadesi Rusya Ombudsmanı'nı karşılayacak şekilde kullanılmıştır. Bu kapsamda çalışma içerisinde Rusya Ombudsmanı'nı anlatırken birçok yerde bu ifadeler birbirinin yerine kullanılmıştır.

2.3.1. Kuruluş ve Tarihsel Gelişim

Rusya'da Ombudsmanlık Kurumunun, yaklaşık üç yüz yıllık bir tarihe sahip olan ve günümüzde de hala varlığını devam ettiren “Prokuratura” adını taşıyan bir kurum ile benzer yönlerinin bulunduğu beyan edilmektedir. Ancak söz konusu kurumun işlevi, vatandaşların hak ve özgürlüklerini devlete karşı korumak yerine idarenin denetlenmesini sağlamaktır (Bozaslan, 2016: 98).

Batı ülkelerinde Prokuratura tarzı bir denetim kurumu uygulanmamıştır. Bu kurum sadece Çin Halk Cumhuriyeti'nde ve Doğu Avrupa sosyalist ülkelerinde örnek

model alınarak uygulanmaya koyulmuştur. Prokuratura; yapısı, işleyişi ve etkileri bakımından kendine özgü özellikleri olan bir denetleme kurumudur (Özden, 2010: 91).

1922 yılında Lenin tarafından Stalin'e yazılan bir mektupta kanunlara uyma, kutsal bir şey gibi Sovyet kanun ve emirlerine saygılı olma zorunluluğuna değinilmiştir. 1922 yılında kurulan Prokuratura kurumunun kaynağını bu kurumdan aldığı belirtilmektedir. 1936 tarihli Anayasa'nın 113 ve 117'inci maddelerinde de yer verilmiş ve 24 Mayıs 1955 sayılı bir tüzükle statüsü belirlenmiştir. Procureur denilen bu kişinin hak ve ödevleri; verilen kararların kanunlara aykırı olmamasını, kanunların anlamının ve yorumunun ülkenin farklı bölgeleri arasında değişmemesini sağlamaktır (Tortop, 1974: 46). Ancak Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nin 1977 tarihli Anayasası'nda öngörülen kurum, Marksizm-Leninizm'in kurucu ilkesi olan fonksiyonların farklılaşmasını yasaklayan ilke nedeniyle bağımsızlığına kavuşamamıştır (Bozaslan, 2016: 98).

Baş Prokuratura ülkenin meclisi olan yüksek sovyet tarafından yedi yıllık bir dönem için atanır. Bağlı Cumhuriyetlerin Baş Prokuraturaları'nı ise Sovyet Baş Prokuraturası beş yıllık bir dönem için atamaktadır. Cumhuriyetlerin prokuraturaları ise bölge, il ve ilçelerdeki prokuraturalarını seçer ve Sovyet Baş Prokuraturası'nın onayına sunar. Bir kişinin prokuratura olması için yüksek hukuk eğitimi alması şarttır. Kurumun bütçesi merkezi hükümet tarafından finanse edilmektedir. Teoride kurumun merkezi hükümetten bağımsız ve özerk olması öngörülmüşse de, uygulamada Komünist Partisinin etki ve denetimi altında kalmıştır (Mutta, 2005: 89).

Prokuraturanın görevleri, savcılık görevi ve genel gözetim görevi olmak üzere iki çeşittir. Savcılık görevi, diğer ülkelerdeki savcılık görevine benzer bir görevdir. Ceza hukuku kapsamında suçluların soruşturulması ve kovuşturulması, medeni hukuk alanındaki bazı davaları açma ve takip etme yetkileri, Prokuraturanın bu türden görevleri kapsamındadır. Bu görevlerinin yanısıra hapishanelerin gözetimi de prokuraturaya verilmiştir. Ülkede birinin tutuklanması için ya mahkeme kararı ya da prokuraturanın onayının olması gerekmektedir. Hatta prokuratura kanuna aykırı bir şekilde tutuklanmış kişilerin salıverilmesini isteyebilir (Özden, 2005: 65).

Prokuraturanın diğer bir görevi ise genel gözetim görevidir. Anayasa göre, baş prokuratura ve ona bağlı olarak çalışan diğer prokuraturalar, hükümetin, parti temsilcilerinin ve kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personellerin tüm eylem ve

işlemlerinin kanunlara uygunluğunu denetler. Bu bağlamda prokuraturanın asli görevi geleneksel bir denetim görevidir. Prokuraturalar kendiliğinden ya da vatandaşlardan gelen başvurular üzerine harekete geçerek denetim yapabilirler. Ayrıca yurtiçinde denetim amacıyla geziye çıkabilirler. İdarenin yaptığı bütün işlemleri inceleyebilirler. Hatta idarenin bazı kararlarının denetiminin sağlanması amacıyla, karar alma sürecinde prokuraturaya önceden bildirme yükümlülüğü vardır. Prokuratura, incelemeleri neticesinde idarenin yapmış olduğu eylem veya işlemin hatalı olduğu sonucuna varırsa, öncelikle hatalı işlem veya eylemi yapan kuruluşu ardından da üst kuruluşu durum hakkında bilgilendirir. Prokuraturanın vermiş olduğu tavsiye kararlarına idare genel olarak uymaktadır (Mutta, 2005: 89).

Prokuratura'nun ombudsmana benzetilmesindeki en önemli etkenlerden birisi, bu kurumun da halktan gelen şikayetler sonucunda veya kendiliğinden harekete geçerek idareyi denetlemesidir. Ancak Prokuratura, günümüzdeki anlamıyla tam bir ombudsman olarak nitelendirilemez (Doğan ve Kalkışım, 2017: 422).

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nin dağılma sürecine girmeden hemen öncesindeki dönemde ombudsmanlık kurumunun kurulmasına ilişkin ilk girişimlerin arkasında, 1991 yılının Kasım ayında Rus Yüksek Sovyeti'nin, İnsan ve Vatandaş hak ve Özgürlükleri Deklarasyonu'nu benimsemesi yer almaktadır. Söz konusu deklarasyon, hak ve özgürlüklere ilişkin bir ana hat belirlemeye yöneliktir. 40. maddede de İnsan Hakları Komiserliği oluşturulmasına yönelik bir düzenleme yer almıştır. Rus Yüksek Sovyeti, bu sırada bir yasa teklifinde bulunmuş, fakat söz konusu yasa teklifi yasalaşamamıştır. 1993 yılına gelindiğinde ise anayasa, ombudsmanlık kurumu oluşturulmasına ilişkin bir şart getirmiştir. Anayasa'nın bu şartı doğrultusunda Duma, 1994'te kanun uygulamaya geçene kadar geçici bir İnsan Hakları komiseri atamaya karar vermiştir. İnsan Hakları Komiserliği'ne Sergey Kovalev geçici süreliğine atanmıştır. Dönemin önde gelen isimlerinden olan Kovalev aynı zamanda görevde bulunduğu sırada insan hakları konusunda da önemli çalışmalar yapmıştır. Ombudsmanlık görevine atanan Kovalev'in İnsan Hakları Komisyonu Başkanlığından ve Duma üyeliğinden bu duruma ilişkin herhangi bir hukuki engel olmamasına rağmen istifa etmemesi kurumun tarafsızlığına ilişkin evrensel değerlere gölge düşürmüştür (Bozaslan, 2016: 99).

Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından kurulan birçok yeni devlet kamu yönetimi sistemleri içinde ombudsmanlık denetimine yer vermiştir. Ancak bu konuda en önde gelen örneklerden birisi Rusya olmuştur (Gülener, 2013: 17).

25 Aralık 1996 tarihinde gelindiğinde parlamento tarafından “Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı ile İlgili” federal kanun kabul edilmiştir. Söz konusu kanun 12 Şubat 1997 tarihinde Federal Konseyin onayını alarak 26 Şubat 1997 yılında cumhurbaşkanı tarafından imzalanmıştır. Kanunda ombudsmanlık kurumunun kurulmasındaki amaçların, Rusya Federasyonu Anayasasına uygun olarak vatandaşların hak ve özgürlüklerini devletin koruması altına almak, bu hakların devlet organları, yerel yönetim organları ve devlet memurları tarafından uygulanması ve saygı gösterilmesini sağlamak olduğu ifade edilmiştir. 1997 tarihinde çıkarılan kanun, ombudsmanın statüsünü, yetkilerini, göreve atanma ve görevden alınma prosedürünü, görevini yerine getirme sürecinde herhangi bir devlet organına ve memuruna hesap vermediğini ve onlardan bağımsız olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca Rusya Federasyonu'na ait bölgelerinde de ombudsmanlık kurumunun oluşturulması öngörülmüştür. Günümüzde Rusya'da seksen beş bölgede ombudsmanlık kurumu mevcuttur ve faaliyetlerini sürdürmektedir (Akman ve Chiftçi, 2018: 191).

Buraya kadar Rusya'da tarihsel süreç içerisinde ombudsman benzeri bir kurum olarak faaliyet gösteren Prokuratura hakkında bilgiler verilmiştir. Bundan sonra ise Rusya'da günümüzde ombudsmanın özelliklerini taşıyan “İnsan Hakları Komiseri” hakkında bilgiler verilecektir.

2.3.2. Atanma ve Statü

İnsan Hakları Komiseri Kanunu'nun 1. ve 2. maddelerinde komiserin dokunulmazlığına ilişkin hükümler ile komiserin dokunulmazlık hakları üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda İnsan Hakları Komiserliği Rusya Federasyonu Anayasası'na uygun olarak vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması ve bu kapsamda merkezi hükümetin, yerel yönetimlerin ve burada çalışan kamu görevlilerinin vatandaşlara tanınan haklara gereken özeni göstermesi amacıyla kurulmuştur. Komiser, Federal Meclis (Duma) tarafından atanır. İnsan hakları komiseri insan hakkı ihlallerini önlemek ve ulusal yasaların uluslararası insan hakları ilkelerine uygun olarak çıkartılması amacıyla çalışmalarını yürütmektedir. Komiser çalışmalarını yürütürken dokunulmazlık hakkına

sahiptir (Şahin, 2015: 69). Komiser görevini yerine getirirken, herhangi bir devlet kurumu veya memuru görevi dolayısıyla yaptığı işleri denetleyemez (Özden, 2005: 66).

Ombudsmanlık görevine otuz beş yaşını doldurmuş insan hakları ve özgürlükleri konusunda bilgi ve tecrübe sahibi olan ve Rusya Federasyonu vatandaşı olan birisi atanabilmektedir. Ombudsmanın görev süresi beş yıldır ve en fazla iki dönem seçilebilmektedir. Ombudsman adayları cumhurbaşkanı, üst meclis, milletvekilleri veya milletvekilleri birliği tarafından eski ombudsmanın görev süresi bitmeden bir ay önce parlamentoya sunulabilir (Akman ve Chıftçhı, 2018: 193).

Bütün masrafları merkezi idare tarafından karşılanan komiserlik ofisinin başında bulunan komiser görevine başlamadan önce şu şekilde yemin eder: “Rusya Federasyonu Anayasası’ndaki amir hükümler çerçevesinde belirtilen görevlerimi yerine getireceğime, insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerini savunacağıma ve tüm bu görevlerimi adaletle ve vicdanımın sesini dinleyerek yapacağıma ant içerim” (Bozaslan, 2016: 102).

Adaylar, Duma’da yapılan gizli seçimde çoğunluk usulü ile seçilir. Duma’nın seçtiği adayın resmen göreve başlayabilmesi için Duma’da yemin etmesi gerekir. Komiserin görev süresi olan 5 yıl yemin ettiği andan itibaren işlemeye başlar. Eski komiserin görev süresi, yeni komiserin yemin etmesiyle sona ermiş olur (Özden, 2005: 66).

İnsan Hakları Komiseri olarak aday gösterilemeyecek kişiler şunlardır (Özden, 2005: 67):

- Duma üyeleri,
- Federasyon Meclisi üyeleri,
- Devlet memurları,
- Maaşlı ya da maaşsız bir işte çalışanlar (Eğitim, bilim ve benzeri konular hariç).

Ombudsmanlık görevine başlayan bir kişi, yukarıda belirtilen herhangi bir işle uğraşüyor ise göreve başladığı günden itibaren on dört gün içinde eski işinden ayrılmak zorundadır. Özellikle de üyesi olduğu siyasi partiden ayrılması da gerekmektedir. Aksi halde ombudsmanlık görevine son verilmesi yasalarda ifade edilmiştir (Akman ve Chıftçhı, 2018: 197). Yasak olan işler haricinde ayrıca Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yasası’nın 11. maddesine 2015 yılında eklenen düzenlemeye göre; komiser yabancı bir devletin vatandaşlığına, yabancı bir devlette oturma iznine veya kalıcı olarak

ikamet etme hakkını sağlayan bir belgeye sahip olamaz (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/).

Ombudsmanın görev süresi sona ermeden aşağıdaki durumlardan birinin varlığı halinde Duma tarafından görevine son verilebilir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yasası, 1997: mad.13):

- 1997 tarihli Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yasasının, 11. maddesinde belirtilen yasakların herhangi biriyle uğraşıyor olması (siyasi faaliyetlerde bulunmak, yabancı bir ülkenin vatandaşı olmak vb.),
- Ombudsmana karşı mahkemenin mahkûmiyet kararı vermesi ve bunu infaz etmesi,
- Ombudsmanın sağlık durumundan veya başka sebeplerden dolayı en az 4 ay art arda görevine devam edememesi;
- Son olarak kendi isteği istifasını vererek, parlamento kararı sonucu görevden alınabilir.

2.3.3. Görevler ve Yetki Alanı

Demokratik gelişimini tamamlamış ülkelerde ombudsmanın asıl görevi, idarenin eylemlerini ve kanunların vatandaşlara uygulanma biçimini denetlemekten ibarettir; fakat Rusya Federasyonu gibi demokratik gelişimini tamamlamamış ülkelerde ombudsmanın görev ve yetki alanı daha geniş olabilmektedir. Bu durumun asıl sebebi ise demokratik gelişim sürecini tamamlamış ülkelerde mevcut yargı denetimi ve yargı dışı denetim sistemlerinin vatandaş haklarını gerektiği şekilde korurken; Rusya Federasyonu'nda insan haklarını koruma mekanizmalarının yeterli düzeyde olmamasından dolayı geniş yetkilere sahip ombudsmana daha çok görev düşmesidir. Diğer bir ifadeyle Rusya'daki ombudsmanın geleneksel yetkilerine artı olarak ihlal edilmiş insan haklarını iade etme, varsa eksiklikleri bulup geliştirmek amacıyla insan hakları alanında yürürlükte olan kanun ve normların analizlerini yapma vb. yetkileri de mevcuttur (Akman ve Chiftçi, 2018: 194).

Federal Anayasa, İnsan Hakları Komiseri (Ombudsman)'nın görevlerini şu şekilde beyan etmiştir (Bozaslan, 2016: 101):

- İhlale uğramış hakların iadesi ve bundan dolayı meydana gelen zararın giderilmesi,

- İnsan ve vatandaş hakları adına yapılacak hukuki düzenlemelere ilişkin ön hazırlık yapmak,
- İnsan hakları konusunda yapılacak düzenlemelerin uluslararası hukuk, ilke ve değerlerine uygun şekilde yapılmasını sağlamak
- İnsan hak ve özgürlükleri konusunda gerekli eğitim faaliyetleri ve uluslararası işbirliklerini sağlamak.

Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yasası'nın 32. maddesinde 2016 yılında yapılan değişiklikle, "*vatandaş haklarına yönelik ağır veya kitlesel ihlaller*" ifadesi "*insan ve vatandaşların Rusya Federasyonu Anayasası ile güvence altına alınan hak ve özgürlüklerinin ağır ve kitlesel ihlalleri*" haline dönüştürülmüştür (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/). Bu ifade değişikliği, Rusya'da hak ve özgürlükleri kamu yönetimi tarafından ihlal edilen herkesin Rusya İnsan Hakları Komiserine başvurabileceğinin bir göstergesidir.

İnsan Hakları Komiseri'nin siyasi alanada faaliyet yürütmesi ve bu kapsamda bir siyasi partinin başkanı veya üyesi olması yasaktır. Komiser çalışmalarını yürütürken sorunların çözümüne hızlı ve tarafsız bir şekilde ulaşmak amacıyla, masrafları genel bütçeden karşılanan yeteri kadar personel çalıştırabilir. Ayrıca insan hakları ihlalleri konusunda uzmanlaşmış kişilerden oluşan bir komisyonu da ombudsman kurum içerisinde oluşturabilir (Şahin, 2015: 70).

Rusya Federasyonu'nda ombudsman toplu şekilde insan hak ve özgürlüklerinin ihlali halinde, sosyal hayatta özel öneme sahip durumlarda ve bireysel olarak kendi hakkını koruyamayan kişilerin haklarının korunması durumunda yetkileri çerçevesinde gerekli önlemleri alabilmektedir. Hatta ombudsman herhangi bir olay hakkında yargı yoluna başvurma yetkisine de sahiptir (Akman ve Chıftçı, 2018: 197).

Rusya'da İnsan Hakları Komiseri'nin yargısal alanda da önemli yetkileri bulunmaktadır. Ombudsman Kanunu'nun 30. maddesine göre mahkeme tarafından verilmiş bir kararın yeniden görüşülmesini isteme hakkı bulunmaktadır. Ayrıca duruşmalara gözlemci sıfatıyla katılma yetkisi de mevcuttur (Gülener, 2013: 17).

Komiserin, kendisine ulaşan şikayetlerle ilgili çalışmalar yürütmenin veya kanun değişikliği önermenin haricinde kurumun internet sitesi üzerinden bilgilendirmede bulunmak, yıllık rapor ve özel rapor yayınlamak gibi farklı görevleri de bulunmaktadır (Bozaslan, 2016:102).

Rusya Federasyonu İnsan Hakları Komiseri Yasası'nda 2015 yılında yapılan değişikliğe göre; komiser, Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı'nın kararları ile öngörülen şekilde çıkar çatışmasına yol açan veya çıkar çatışmasına yol açabilecek resmi görevlerin yerine getirilmesi konusundaki şahsi çıkarları bildirmek ve ayrıca bu tür sorunları önlemek ve çözmek için tedbir almakla yükümlüdür (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/).

2.3.4. Başvuru Yolları

İHKK'nun 15 ve 23'üncü maddeleri arasında İnsan Hakları Komiseri'ne başvuru ve komiserin denetim yolları düzenlenmiştir (Özden, 2005: 67). Rusya Federasyonu vatandaşları, yabancılar hatta vatansız kişiler, merkezi idarenin ve yerel yönetim organlarının, buralarda çalışan devlet memurların işlem veya eylemlerine karşı idari ya da mahkeme yoluyla şikâyet etmesi sonucunda verilen idari veya hukuki karara itiraz etmek istediklerinde haklarının korunması amacıyla ombudsmana başvurabilmektedirler (Akman ve Chıftçı, 2018: 197).

Rusya Federasyonu'nda insan hakları ihlalinin yapılmasından veya şikâyetçinin bu ihlali öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde İnsan Hakları Komiserine başvuru yapılabilir. Bu süre içerisinde başvuru yapılmazsa şikâyet hakkı düşer (Özden, 2010: 93).

İnsan Hakları Komiseri'ne başvurunun yazılı ve usulüne uygun şekilde yapılması gerekir. İnsan Hakları Komiseri, Parlamento (Duma)'ya ilişkin bir şikâyet başvurusunu inceleme hakkına sahip değildir (Fendoğlu, 2011: 107).

Komisere, en fazla mahkeme kararına ve karar verme sürecine ilişkin sıkıntılar (kararların yeniden değerlendirilmesi, af ve yargı süreci), sosyal sorunlar (barınma sorunları, sosyal ödemeler ve yardımlar), ekonomik sorunlar (girişimcilik ve istihdam), siyasi sorunlar (kamu etkinliklerinin organizasyonu, siyasi partilerin faaliyetleri gibi siyasi etkinlikler) ve kültürel sorunlar gibi farklı alanlarda şikâyetler ulaşmaktadır (Akman ve Chıftçı, 2018: 198).

Şikâyet edenin adı, soyadı, adresi, şikâyet sebebi ve konusu şikâyet başvurusunda belirtilmesi gereken unsurlardır. Şikâyet kendisine ulaşan Komiserin yapacağı dört şey şunlardır (Özden, 2005: 67) :

- Şikâyeti incelemeyi kabul edebilir,

- Şikayette bulunanın hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla gerekli çözüm yollarını belirler,
- Şikayeti gerekli devlet kurumlarına, yerel yönetim birimlerine ya da devlet memurlarına iletebilir,
- Şikayeti incelemeyi reddedebilir.

Komiser, on gün içerisinde, yukarıda belirtilen dört seçenekten hangisini seçtiğini başvuru sahibine bildirmelidir. Ayrıca şikayeti incelemeyi reddeden komiser, bunun sebebini de bildirmelidir (Özden, 2005: 67).

2.3.5. Çalışma Biçimi

Komiser; kamu kurumlarının, kamu personellerinin ve mahalli idarelerin sebep olduğu hukuka aykırıklar ve insan hakları ihlalleri hakkında gelen şikayetleri inceler. Ayrıca vatandaşlar söz konusu sorunlara yönelik mahkemelerin verdiği kararları yeterli bulmadığı durumlarda Komisere başvurabilirler (Şahin, 2015: 70).

İnsan Hakları Komiseri, toplumsal öneme sahip insan hakları ihlalinde kişilerin kendi haklarını korumak için kanuni yollara başvurma imkanı olmadığına yetkileri çerçevesinde kendiliğinden önlem alma hakkına sahiptir. Ayrıca komiser sadece kendisine gelen şikayet başvurularını incelemekle yetinmeyip, merkezi ve yerel yönetim organları ile devamlı iletişim halinde olarak kişilerin hak ve özgürlüklerinin ihlal edilip edilmediğini denetlemekte, ülkenin kanunlarını incelemekte ve vatandaşları sahip oldukları haklar konusunda bilgilendirmektedir (Akman ve Chiftçi, 2018: 196-197).

Komiser şikayeti incelediği sırada ilgili kurum ve kuruluşlardan gerekli bilgi ve belgeleri talep etme hakkına sahiptir. Kurum ve kuruluşlar komiserin talep ettiği bilgi ve belgeleri onbeş gün içerisinde vermekle yükümlüdür (Şahin, 2015: 71).

2.3.6. Denetimin Yaptırımı ve Etkinliği

Komiser, her yılın sonunda Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı'na, Federasyon Konseyi'ne ve Parlamento'ya, Rusya Hükümeti'ne, Anayasa Mahkemesi'ne, Yüksek Mahkeme'ye, Yüksek Tahkim Mahkemesi'ne, Rusya Federasyonu Başsavcısı'na, bakanlık ve birimlere, medyaya ve federe devletlere faaliyet raporu göndermektedir. Bunun dışında parlamentoya şahsi ve toplu insan hakları ihlali olayları, onları düzeltmek amacıyla yapılan çalışmaları, söz konusu ihlalleri sona erdirmek amacıyla alınması

gereken kanuni, ekonomik, kurumsal vb. tedbirleri kapsayan özel bir rapor da gönderilmektedir (Akman ve Chıftchı, 2018: 197).

Komiserin, Rusya Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru hakkı bulunmaktadır. Komiser bireysel başvuru hakkını, Anayasa ile vatandaşlara tanınan temel hakların korunmasında ve temel haklara ilişkin kanuni düzenlemelerin Anayasayla ve uluslararası hukukun genel kabul gören ilkeleriyle uyumlu şekilde çalışması amacıyla kullanabilir (Doğan ve Kalkışım, 2017: 425).

İnsan Hakları Komiseri tespit ettiği insan hakları ihlalleri halinde herhangi bir kamu kurumuna emir ve talimat veremez. Sadece hakların iadesi için tavsiyede ve uyarıda bulunabilir (Akman ve Chıftchı, 2018: 193).

Komiser soruşturma neticesinde bir kamu kurumunu uyarırsa, ilgili kamu kurumunun uyarıdan itibaren bir ay içerisinde komiserin istediği değişiklikleri yerine getirmesi ve yapılan değişiklikler hakkında komiseri bilgilendirmesi gerekir (Özden, 2010: 94).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. İSVEÇ, FRANSA VE RUSYA OMBUDSMANLIK KURUMLARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Günümüzde yüzden fazla ülkede ombudsmanlık kurumu uygulanmaktadır. Ombudsmanlık kurumu ilk olarak İsveç'te ortaya çıkmıştır, ardından tüm dünya çapında uygulanma alanı bulmuştur. Ülkeler, kendi tarihsel süreci, siyasal ve sosyo-kültürel yaşantısına uygun olarak geliştirdiği bir Ombudsman sistemi ile vatandaşlarının sorunlarına çözümler aramaya çalışmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde İsveç, Fransa ve Rusya ombudsmanlık kurumlarının karşılaştırılmalı bir analizi yapılacaktır. Bu kapsamda İsveç, Fransa ve Rusya ombudsmanlık kurumlarına ilişkin bilgiler ve karşılaştırmalar tablolar yardımıyla anlatılacaktır. Kurum, uygulandığı ülkelerin sosyal, toplumsal, kültürel ve yönetsel yapılarına göre şekil almakta; bundan dolayı benzer özelliklerin yanında farklı özellikler de bulundurmaktadır. Bu bölümde “ombudsmanlık kurumunun kuruluşu ve tarihsel gelişimi”, “ombudsmanın atanması ve statüsü”, “görevleri ve yetki alanı”, “kuruma başvuru yolları”, “kurumun çalışma biçimi” ve “denetiminin yaptırımı ve etkinliği” olmak üzere altı başlık kapsamında karşılaştırması yapılacaktır.

3.1. Kuruluş ve Tarihsel Gelişim Açısından

Tablo 1 kapsamında İsveç, Fransa ve Rusya ombudsmanlık kurumlarının kuruluşu ve tarihsel gelişimleri karşılaştırılacaktır.

Tablo 1. Kuruluş ve Tarihsel Gelişim Kapsamında Karşılaştırma

Ülkeler	Kuruluş	Tarihsel Gelişim
İsveç	-1809 tarihli İsveç Anayasası (Constitution Act).	-1975 tarihli Parlamento Ombudsmanı Talimat Kanunu (The Act with Instruction fort he Parliamentary Ombudsmen) -1986 tarihli Parlamento Ombudsmanlarının Yapılanması ile İlgili Yasa (The Act with Instructions fort he Parliamentary Ombudsmen).

Tablo 1. (Devamı)

Ülkeler	Kuruluş	Tarihsel Gelişim
Fransa	-1973 tarihli Ombudsman Yasası (Ombudsman Act).	-2011 tarihli reform çalışmalarının sonucu ombudsmanlık kurumu kaldırılmış ve kurum yeniden düzenlenerek adı Hakların Savunucusu olmuştur.
Rusya	-Rusya’da üç yüz yıllık geçmişi olan ve halen mevcut olan ombudsman benzeri bir kurum Prokuratura. -1997 tarihli Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yasası.	-2006, 2008, 2014, 2015 ve son olarak 2016 tarihlerinde Federal Anayasa Kanunu ile yapılan değişiklikler mevcuttur.

Kaynak: Yazar tarafından tasarlanmıştır.

Tablo 1 kapsamında ombudsmanlık kurumu karşılaştırması incelenen üç ülke arasında tarihsel süreç içerisinde ilk ombudsmanlık kurumunun 1809 Anayasası ile İsveç’te kurulduğu görülmektedir. Ardından İsveç’te 1975 ve 1986 tarihlerinde ombudsman kurumuna ilişkin önemli yasal düzenlemeler de yapılmıştır.

Çalışmada incelenen ülkeler içerisinde ombudsmanlık kurumunu kuran ikinci sıradaki ülke Fransa’dır. Fransa 1973 tarihli Ombudsman Yasası ile ombudsmanlık kurumunu oluşturmuştur. Ardından Fransa’da 2011 tarihli reform çalışmalarının sonucunda ombudsmanlık kurumu kaldırılmış ve kurum yeniden düzenlenerek “*Hakların Savunucusu*” adını almıştır.

Çalışmada incelenen ülkeler içerisinde ombudsmanlık kurumunu kuran üçüncü sıradaki ülke Rusya’dır. Rusya 1997 tarihinde kabul edilen Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yasası ile çağdaş anlamda ombudsmanlık kurumunu kurmuştur. Bu yasadan önce ise Rusya’da üç yüz yıllık geçmişi bulunan “*Prokuratura*” ombudsmana benzer nitelikte bir kurum olarak ülkede faaliyet göstermiştir. 1997 yılından günümüze kadar Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yasası’nda farklı tarihlerde yapılan değişiklikler Tablo 1’de gösterilmiştir.

3.2. Atanma ve Statü Açısından

Tablo 2 kapsamında İsveç, Fransa ve Rusya ombudsmanlık kurumlarının atanması ve statüsü karşılaştırılacaktır.

Tablo 2. Atanma ve Statü Kapsamında Karşılaştırma

Ülkeler	Görevlendirmeye ve Görevden Almaya Yetkili Makam	Görev Süresi	Bağımsızlık ve Tarafsızlık
İsveç	-İsveç'te ombudsman Parlamento (Riksdag) tarafından gizli oyla seçilmektedir. -Ombudsman, ancak parlamento tarafından görevinden alınabilir.	-Görev süresi dört yıldır. -Tekrar seçilmesi mümkündür. -En fazla üç dönem (12 yıl) görev yapabilir.	-İsveç'te ombudsman görevlerini yerine getirirken Parlamento ve Hükümete karşı bağımsız ve tarafsızdır. Ombudsmana kimse müdahale edemez.
Fransa	-Fransa'da ombudsman Cumhurbaşkanı'nın imzaladığı Bakanlar Kurulu kararı ile Hükümet tarafından atanmaktadır. -Ombudsman ancak Özel Kurul'un önerisi ile görevden alınabilir.	-Görev süresi altı yıldır. -Tekrar atanması mümkün değildir.	-Fransa'da ombudsman görevlerini yerine getirirken bağımsız ve tarafsızdır. Ombudsmana kimse müdahale edemez.
Rusya	-Rusya'da ombudsman Rusya Federal Meclisi olan Duma tarafından gizli oy ve salt çoğunlukla seçilir. -Ombudsman, gerektiğinde Duma tarafından görevinden alınabilir.	-Görev süresi beş yıldır. -Tekrar seçilmesi mümkündür. -En fazla iki dönem (10 yıl) görev yapabilir.	-Rusya'da ombudsman görevlerini yerine getirirken bağımsız ve tarafsızdır. Ombudsmana müdahale edilemez.

Kaynak: Yazar tarafından tasarlanmıştır.

Tablo 2 kapsamında ombudsmanlık kurumu karşılaştırması incelenen üç ülke içerisinde İsveç'te ombudsmanı, Parlamento (Riksdag) tarafından gizli oyla dört yıl için seçilmektedir. Ombudsman, hem hükümet hem kendisini seçen Parlamento karşısında bağımsız olarak görevlerini yerine getirir. Ombudsman, genellikle siyasi ve ideolojik görüşlerden uzak duran; tanınmış ve saygı gören hukukçular içerisinde seçilir. İsveç'te ombudsman, genellikle Yüksek Mahkeme üyeliğine seçilme şartlarına ve niteliklerine

sahip kişiler arasından seçilmektedir. Ombudsman, gerekli durumlarda yine kendisini seçen Parlamento tarafından görevinden alınabilir.

Çalışmada incelenen ülkelerden ikincisi olan Fransa’da ombudsman, Cumhurbaşkanı’nın imzaladığı Bakanlar Kurulu kararı ile Hükümet tarafından altı yıllık bir süre için atanır. Fransa’da ombudsman görevlerini yerine getirirken yaptığı eylemlerden dolayı veya söylediği sözlerden dolayı aranamaz, tutuklanamaz, kovuşturmayaya tabi tutulamaz ve mahkum edilemez; görevini yerine getirirken hiçbir kişi veya kurumdan emir ve talimat almaz. Ayrıca ombudsman, başka bir kamu görevi yapamaz, belediye meclisi üyeliğine veya il genel meclisi üyeliğine seçilemez. Fransa’da ombudsman genellikle kamu yönetimi veya yargı organlarında üst düzeyde görev yapmış kişiler arasından atanmaktadır. Ancak ombudsmanın hukukçu olması zorunlu değildir. Ombudsman, sadece Özel Kurul’un önerisi üzerine görevinden alınabilir.

Çalışmada incelenen ülkelerden üçüncüsü olan Rusya’da ombudsman, Federal Meclis’in bir kanadı olan Duma tarafından gizli oy ve salt çoğunlukla beş yıllık bir süre için seçilir. Ombudsman çalışmalarını yürütürken dokunulmazlığa sahiptir ve devletin kurum ve kuruluşlarına karşı bağımsız ve tarafsızdır. Ombudsmanın, görevi dolayısıyla yaptığı iş ve işlemler denetlenemez. Ombudsman, gerekli hallerde kendisini seçen Duma tarafından görevinden alınır.

3.3. Görevler ve Yetki Alanı Açısından

Tablo 3 kapsamında İsveç, Fransa ve Rusya ombudsmanlık kurumlarının görev ve yetkileri karşılaştırılacaktır.

Tablo 3. Görev ve Yetkiler Kapsamında Karşılaştırma

Ülkeler	Görevi	Yetkisi
İsveç	-İsveç’te ombudsmanlık kurumunun görevi hukukun üstünlüğünü sağlayarak İsveç Anayasası’nın ve kanuni düzenlemelerin vatandaşlara tanıdığı insan hak ve özgürlüklerini devlet otoritelerine karşı güvence altına almaktır.	-İsveç’te ombudsmanının yetkisi çok geniştir. Mahkemeler, askeriye ve Kilise dahil olmak üzere tüm idareyi denetleme yetkisine sahiptir.

Tablo 3. (Devamı)

Ülkeler	Görevi	Yetkisi
Fransa	-Fransa’da ombudsmanlık kurumunun başlıca görevi, idare ile işbirliği içerisinde bulunarak devlet yönetimi ve vatandaşlar arasında ortaya çıkan sorunlara çözüm bulmaktır.	-Fransa’da ombudsmanlık kurumunun yetkisi içerisinde merkezi yönetim kurumları, yerel yönetimler ve kamu hizmeti yapan diğer kurumlar yer alır. Ancak mediyatörün yargı mercileri üzerinde denetim yetkisi yoktur. Ayrıca idare ile memurlar arasındaki sorunlarda yetki alanına girmez.
Rusya	-Rusya’da ombudsmanlık kurumunun başlıca görevi insan hakları ihlalleri ile ilgilenmek ve kamu yönetiminde yaşanan kötü ve haksız uygulamalardan kurtularak daha iyi bir kamu yönetimine geçişi sağlamaktır.	-Rusya’da ombudsmanlık kurumunun yetkisi içerisinde merkezi idare ve yerel yönetimler yer alır.

Kaynak: Yazar tarafından tasarlanmıştır.

Tablo 3 kapsamında ombudsmanlık kurumu karşılaştırması incelenen üç ülke içerisinde İsveç ombudsmanlık kurumun temel görevleri; hukukun üstünlüğünün sağlanması ve İsveç Anayasası ve kanuni düzenlemelerin vatandaşlara tanıdığı insan hak ve özgürlüklerini devlet otoritelerine karşı güvence altına almaktır. İsveç ombudsmanlık kurumu geniş bir yetki alanına sahiptir. Ombudsmanın, bütün kamu kurum ve kuruluşlarını, burada çalışan kamu personellerini, mahkemeleri, askeriye ve kiliseyi denetleme yetkisi vardır.

Çalışmada incelenen ülkelerden ikincisi olan Fransa’da ombudsmanlık kurumunun görevi, vatandaşlardan gelen şikayetleri, idare ile işbirliği yaparak arabulucu sıfatıyla çözüme kavuşturmaktır. Fransa’da ombudsmanın yetki alanına merkezi idare, yerel yönetimler ve kamu hizmeti gören diğer kurum ve kuruluşlar girer. Fransa’da ombudsmanın yetki alanı İsveç’e göre daha dardır.

Çalışmada incelenen ülkelerden üçüncüsü olan Rusya’da ombudsmanlık kurumunun görevi, insan hakkı ihlallerini önlemek ve kötü kamu yönetimi uygulamalarını en aza indirerek daha iyi bir kamu yönetimine geçişi sağlamaktır.

Rusya’da ombudsmanlık kurumunun yetki alanı içerisinde merkezi idare ve yerel yönetimler bulunur. Rusya ombudsmanının yetki alanı Fransa ile benzer olmasına karşın İsveç’e göre daha dardır.

3.4. Başvuru Yolları Açısından

Tablo 4 kapsamında İsveç, Fransa ve Rusya ombudsmanlık kurumlarına başvuru yolları karşılaştırılacaktır. Başvuru yolları incelenirken başvuru için aranan şekil şartları, başvuruda bulunabilecek kişiler ve başvuru için gerekli süre dikkate alınacaktır.

Tablo 4. Başvuru Yolları Kapsamında Karşılaştırma

Ülkeler	Başvuru İçin Aranan Şekil Şartları	Başvuruda Bulunabilecek Kişiler	Başvuru İçin Gerekli Olan Süre
İsveç	-İsveç’te ombudsmanlık kurumuna başvurabilmek için herhangi bir şekil şartı aranmaz. Başvurular yazılı veya sözlü olarak yapılabilir.	-İsveç’te ombudsmanlık kurumuna şikayette bulunacak kişinin İsveç vatandaşı olması veya İsveç’te yaşıyor olması zorunlu değildir.	-İsveç ombudsmanlık kurumuna olayın meydana geldiği tarihten itibaren iki yıl içerisinde başvurulabilir.
Fransa	-Fransa’da ombudsmanlık kurumuna yapılacak başvurular için herhangi bir şekil şartı aranmaz. Basit bir mektupla veya sözlü olarak bile başvuru yapılması mümkündür.	-Fransa’da ombudsmanlık kurumuna başvuru yapacak kişilerin Fransız vatandaşı olması zorunlu değildir; yabancılar da şikayet başvurusunda bulunabilir.	-Fransa ombudsmanlık kurumuna başvuruda bulunmak için süre sınırlaması getirilmemiştir.
Rusya	-Rusya’da ombudsmanlık kurumuna yapılacak başvurunun yazılı ve usulüne uygun şekilde olması gerekir.	-Rusya’da ombudsmanlık kurumuna vatandaşlar, yabancılar hatta vatansız kişiler dahi başvuruda bulunabilir.	-Rusya ombudsmanlık kurumuna hak ihlalinin meydana geldiği veya öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde başvurulabilir.

Kaynak: Yazar tarafından tasarlanmıştır.

Tablo 4 kapsamında ombudsmanlık kurumu karşılaştırması incelenen üç ülke içerisinde İsveç ombudsmanlık kurumuna başvuru yapabilmek için herhangi bir şekil şartı öngörülmemiştir. Şikayet başvurusu sözlü veya yazılı olarak kuruma iletilir. Ombudsmanlık kurumuna İsveç vatandaşları veya yabancılar şikayet başvurusunda bulunabilir. Hatta başvuruda bulunacak kişinin İsveç'te yaşaması dahi gerekmemektedir. İsveç'te ihlalin meydana geldiği tarihten itibaren iki yıl içerisinde ombudsmana başvuruda bulunulabilir.

Çalışmada incelenen ülkelerden ikincisi olan Fransa'da ombudsmanlık kurumuna Fransız vatandaşları veya yabancılar tarafından şikayet başvurusunda bulunulabilir. Şikayet başvurusunda bulunmak için herhangi bir şekil şartı aranmaz. Fransa'da 2011 yılına kadar ombudsmanlık kurumuna başvurular milletvekili veya senatör aracılığıyla yapılabilirdi. Ancak 2011 yılından itibaren yapılan değişiklikle ombudsmana herkesin doğrudan başvuru yapma imkanı getirilmiştir. Fransa'da ombudsmanlık kurumuna yapılacak başvurularda süre sınırlaması bulunmaz.

Çalışmada incelenen ülkelerden üçüncüsü olan Rusya'da ombudsmanlık kurumuna Rusya vatandaşları, yabancılar hatta vatansız kişiler bile şikayet başvurusunda bulunabilir. Rusya'da ombudsmanlık kurumuna yapılacak şikayetlerin yazılı ve belirlenen usullere uygun olması gerekir. Rusya'da hak ihlalin meydana geldiği veya öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde ombudsmanlık kurumuna şikayet başvurusunda bulunulabilir. Söz konusu bir yıllık süre zamanaşımı süresidir.

3.5. Çalışma Biçimi Açısından

Tablo 5 kapsamında İsveç, Fransa ve Rusya ombudsmanlık kurumlarının çalışma biçimi karşılaştırılacaktır. Üç ülkenin ombudsmanlık kurumlarının çalışma biçimi başvuru üzerine çalışma ve re'sen çalışma olmak üzere ikiye ayrılarak incelenecektir. Üç ülkenin ombudsmanlık kurumlarının asıl çalışmaya başlama şekli başvuru sonucudur. Ancak Fransa haricinde İsveç ve Rusya ihbar veya önemli hak ihlallerinde re'sen de çalışmaya başlayabilir.

Tablo 5. Çalışma Biçimi Kapsamında Karşılaştırma

Ülkeler	Başvuru Üzerine Çalışma	Re'sen Çalışma
İsveç	<p>-İsveç'te gelen şikayetler üzerine harekete geçen ombudsmanlık kurumu, araştırmasının ilk aşamasında ilgili kamu kuruluşundan gerekli belgeleri talep eder. Bu sayede şikayet konusu soruna ilişkin ilk tespiti yaparak şikayetin asılsız olup olmadığına karar verir.</p> <p>-İsveç ombudsmanlık kurumu, gelen şikayetin asılsız olduğuna yönelik bir kanaate varırsa ret sebebine ilişkin kararını şikayet sahibine iletir. Ancak ombudsman şikayetin asılsız olmadığına kanaat getirirse araştırmalarına devam eder.</p>	<p>-İsveç'de ombudsmanlık kurumu yalnızca şikayet üzerine çalışmaya başlanamakta aldığı bir bilgi, ihbar veya medyada yayınlanan haberden yola çıkarak da araştırma, inceleme ve denetleme çalışmalarına başlayabilmektedir.</p>
Fransa	<p>-Fransa'da ombudsmanlık kurumu, kendisine iletilen şikayeti kurum içerisinde bulunan ilgili ofise kayıt altına alması ve gerekli incelemeleri yapması için gönderir.</p> <p>-Fransa'da ombudsmanlık kurumuna şikayet bir milletvekili veya senatör vasıtasıyla yapılır. Bu şekilde kuruma iletilen şikayet ön koşullar ve yetki bakımından incelemeye tabi tutulur. Bu şekilde şikayetin incelebilir olup olmadığına karar verilir.</p>	<p>-Fransa'da ombudsmanlık kurumu şikayet başvurusu olmaksızın kendiliğinden kamu otoritesini denetleyemez.</p>
Rusya	<p>-Rusya'da ombudsmanlık kurumu, kendisine bir şikayet ulaştığı takdirde ilgili kamu kurum ve kuruluşundan gerekli bilgi ve belgeleri talep eder. Ombudsmanlık kurumu şikayete ilişkin araştırma ve incelemelerini tamamladıktan sonra kararını verir.</p>	<p>-Rusya'da ombudsmanlık kurumu, toplumsal öneme sahip insan hakkı ihlallerinde şikayet olmaksızın gerekli tedbirleri almak amacıyla kendiliğinden çalışmaya başlayabilir.</p>

Kaynak: Yazar tarafından tasarlanmıştır.

Tablo 5 kapsamında ombudsmanlık kurumu karşılaştırması incelenen üç ülke içerisinde İsveç'te ombudsmanlık kurumu, hem şahıslardan gelen şikayetler üzerine hem de aldığı bir bilgi, ihbar veya medyada çıkan haberlerden hareketle inceleme, araştırma ve denetimlerini gerçekleştirebilir. Ombudsmanlık kurumu şikayetin öncelikle asılsız olup olmadığına karar verir. Şikayetin asılsız olduğuna kanaat getirirse ret sebebine ilişkin kararını şikayet sahibine bildirir. Şikayetin asılsız olmadığına kanaat getirirse ombudsmanlık kurumu kendisine ulaşan şikayete ilişkin olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşundan gerekli bilgi, belge ve dökümanları talep eder. Bu aşamadan sonra şikayetin esasını inceleyerek kararını verir.

Çalışmada incelenen ülkelerden ikincisi olan Fransa'da ombudsmanlık kurumuna, bir milletvekili veya senatör vasıtasıyla şikayet iletilebilir. Ayrıca önemli ve acil durumlarda kişiler kuruma doğrudan da şikayette bulunabilirler. Ancak Fransa ombudsmanlık kurumu kendiliğinden harekete geçerek inceleme, araştırma ve denetleme yapmaz. Fransa'da ombudsmanlık kurumu, kendisine iletilen şikayeti kurum içerisinde bulunan ilgili ofise kayıt altına alması ve gerekli incelemeleri yapması için gönderir. Fransa ombudsmanlık kurumu, bir şikayetin yetkisi dışında olduğunu veya kabul edilme şartlarını taşımadığını tespit ettiğinde, yapılan şikayeti ret gerekçesi ile beraber ilgili milletvekili veya senatöre geri gönderir. Ombudsmanlık kurumu yetki ve ön koşullar bakımından şikayetin incelebilir olduğuna karar verdikten sonra şikayeti esastan incelemeye başlar. Ombudsmanlık kurumu, şikayete konu olan kamu hizmetlerinin iyi yürütülmesi, hakkaniyete uygun davranılması, idarenin keyfi davranışlarının ve eksikliklerinin ortaya çıkarılması için gerekli tüm araştırma ve soruşturmaları yapar. Bundan dolayı Fransa'da ilgili kamu kurumlarının, memurların ombudsmanın kendilerinden talep ettiği bilgi ve belgeleri vermeleri bir zorunluluktur. İsveç'ten farklı olarak Fransa ombudsmanlık kurumunun kendiliğinden harekete geçerek kamu yönetimini denetlemesi mümkün değildir.

Çalışmada incelenen ülkelerden üçüncüsü olan Rusya'da ombudsmanlık kurumu şahıslardan gelen şikayetler üzerine gerekli araştırma, incelemeleri yapmaya başlar. Şikayete yönelik araştırma ve incelemelerini yapmak üzere ilgili kamu kurumu veya memur gerekli bilgi ve belgeleri on beş günlük süre içerisinde ombudsman kurumuna

vermelidir. Rusya’da ombudsmanlık kurumu, toplumsal öneme sahip insan hakkı ihlallerinde re’sen denetim çalışmalarına başlayabilir.

3.6. Denetimlerin Yaptırımı ve Etkinliği Açısından

Tablo 6 kapsamında İsveç, Fransa ve Rusya ombudsmanlık kurumlarının denetimlerinin yaptırımı ve etkinliği karşılaştırılacaktır. Genel olarak üç ülke ombudsmanı da denetimleri sonucunda yaptırım uygulayarak idareyi mahkum edemez. Ülkelerin koşullarına göre yapılan denetimin etkinliği ise değişmektedir.

Tablo 6. Denetimlerin Yaptırımı ve Etkinliği Kapsamında Karşılaştırma

Ülkeler	Denetimin Yaptırımı	Denetimin Etkinliği
İsveç	-İsveç ombudsmanlık kurumunun kararları kesin hüküm teşkil etmez. Bundan dolayı kararların kamu yönetimi tarafından yerine getirilmemesi halinde yaptırım uygulanması söz konusu olamaz.	-İsveç ombudsmanlık kurumunun çalışmalarına ilişkin yıl sonunda Parlamento’ya rapor sunması, -İsveç ombudsmanlık kurumunun idarenin hatalı ve yetersiz uygulamalarına yönelik mevzuatta gerekli değişikliklerin yapılması amacıyla Parlamento’ya kanun teklifinde bulunması, -İsveç ombudsmanlık kurumunun aldığı kararları basın ve medya organları aracılığıyla kamuoyu ile paylaşması.
Fransa	-Fransa ombudsmanlık kurumunun kesin hüküm niteliğinde karar alması ve bunun sonucunda yaptırım uygulama gücü bulunmamaktadır. Kurum sadece tavsiye ve öneri niteliğinde kararlar alabilir.	-Fransa ombudsmanlık kurumunun araştırma, incelemelerine ve çalışmalarını yıl sonunda Cumhurbaşkanı ve Parlamento’ya rapor sunması, Fransa ombudsmanlık kurumu sunduğu raporda yasal ve idari konulara yönelik reform teklifinde bulunabilir, -Fransa ombudsmanlık kurumu hazırladığı raporu kamuoyu ile de paylaşılır.

Tablo 6. (Devamı)

Ülkeler	Denetimin Yaptırımı	Denetimin Etkinliği
	-Rusya ombudsmanlık kurumu tespit ettiği insan hakkı ihlaline yönelik kamu yönetimine sadece uyarı ve tavsiyede bulunabilir.	-Rusya ombudsmanlık kurumu, her yılın sonunda Cumhurbaşkanına, Hükümete, Anayasa Mahkemesine, Yüksek Mahkemeye, Yüksek Tahkim Mahkemesine, medyaya ve federe devletlere faaliyet raporunu gönderir. -Rusya ombudsmanlık kurumu Rusya Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuruda bulunabilir.

Kaynak: Yazar tarafından tasarlanmıştır.

Tablo 6 kapsamında ombudsmanlık kurumu karşılaştırması incelenen üç ülke içerisinde İsveç ombudsmanlık kurumunun, kesin hüküm niteliğinde karar verme ve yaptırım uygulama yetkisi bulunmamaktadır. Bu kapsamda İsveç'te ombudsmanın idareyi mahkum etme, idarenin işlemleri hakkında iptal kararı verme, zorlayıcı nitelikte karar alma, kamu personelleri hakkında disiplin cezası uygulaması mümkün değildir. İsveç'te ombudsmanın yıl boyunca yaptığı inceleme, araştırma ve denetimler bir rapor haline getirilerek Parlamento'ya sunulur. Parlamente'ya sunulan yıllık raporların etkinliğini ve verimliliğini artırmak amacıyla, ombudsman kamuoyunun dikkatini çekmek ve bilgilendirmek amacıyla medya ve basından da yararlanabilir. Kamuoyunun desteğinin alınması ombudsmanın saygınlığı ve verimliliği artırır. Ombudsman, kamu yönetiminin haksız, yersiz ve suistimal edici eylem ve işlemlerine yönelik mevzuatta değişiklik yapılması amacıyla Parlamento'ya kanun teklifinde bulunabilir. İsveç'te ombudsmanın mevzuata yönelik kanun teklifinde bulunması, vatandaş ile kamu yönetimi arasındaki sorunlara kalıcı çözüm bulunması yönünden etkili bir yöntemdir. Ombudsmanlık kurumunun şikayet sonucunda verdiği kararı ilgili idare tarafından yerine getirilmezse ombudsman idarenin yerine geçerek bu kararı uygulayamaz.

Çalışmada incelenen ülkelerden ikincisi olan Fransa'da ombudsmanlık kurumunun, kesin hüküm niteliğinde karar verme ve yaptırım uygulama yetkisi bulunmamaktadır. Fransa ombudsmanlık kurumu, kamu yönetimine yönelik öneri ve tavsiye niteliğinde kararlar alabilir. Kamu yönetimi de çoğunlukla ombudsmanın aldığı kararlara uyar. Fransa'da ombudsmanın her yıl aldığı şikayetler ve bu şikayetlere yönelik

özüm önerileri bir rapor haline getirilerek Cumhurbaşkanına ve Parlamento'ya sunulur. Ombudsmanlık kurumu, sunduğu bu raporda adli ve idari konulara yönelik reform önerisinde bulunabilir. Bu reform önerileri kamu yönetimini etkili ve verimli çalışmaya teşvik eder. Ayrıca yıllık raporlar Resmi gazetede ve kurumun internet sitesinde yayınlanarak kamuoyunun bilgisine sunulur.

Çalışmada incelenen ülkelerden üçüncüsü olan Rusya'da ombudsmanlık kurumu, yapmış olduğu çalışmalara ve sonuçlarına yönelik faaliyet raporunu Cumhurbaşkanına, Hükümete, Anayasa Mahkemesine, Yüksek Mahkemelere, medyaya ve federe devletlere gönderir. Ombudsmanlık kurumu insan hakları ihlalleri karşısında kamu yönetimine sadece uyarı ve tavsiyede bulunabilir. Ombudsman kurumu, vatandaşlara tanınan insan haklarının kamu yönetimi tarafından ihlal edilmesi durumunda Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkına sahiptir. Ombudsmanlık kurumunun, gelen şikayet sonucunda ilgili kamu kurumuna yönelik bir karar alması durumunda bu kararın kamu kurumu tarafından bir ay içerisinde gereğinin yerine getirilerek, ombudsmana bilgi verilmesi gerekmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Tarih boyunca dünya üzerinde sayısız devlet kurulmuştur. Yine birçok devlet adamı ve sosyal bilimci de devletin varlık sebepleri, unsurları, özellikleri ve denetimi konusunda farklı görüşler ortaya atmıştır. Hukuki açıdan bakıldığında devlet; ülke, insan topluluğu ve egemenlik olmak üzere üç önemli unsurdan meydana gelmektedir. Söz konusu bu unsurlar devleti devlet yapan ve birbirinden ayıramaz parçalardır. Devletlerin tarih boyunca görev ve fonksiyonları, vatandaşlarına sundukları kamu hizmetleri ve denetim mekanizmaları ve bu denetimlerin yaptırımını çağın gereklerine göre değişim ve dönüşüm göstermiştir. Günümüzdeki çağdaş devletin tanımı bu değişim ve dönüşüm neticesinde anlam kazanmıştır.

Birçok ülkede yirminci yüzyılın başlarına kadar klasik devlet anlayışı etkili olmuştur. Bu anlayışa göre devletin asli görevleri; sağlık, güvenlik, adalet gibi zorunlu kamu hizmetlerini yerine getirmek, ekonomik ve sosyal alanda ise piyasaya müdahalede bulunmamaktır. Ancak bu anlayış 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı'ndan sonra yavaş yavaş terk edilmeye başlanmıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ise insan haklarının gelişmesi, sosyal devlet ve refah devleti anlayışlarının önem kazanmasından dolayı vatandaşların devletten beklentilerinin artması ve çeşitlenmesi klasik devlet anlayışının sonunu getirmiştir.

Vatandaşların devletten olan beklenti ve taleplerinin artması, devletin yapısını daha karmaşık bir hale getirmiştir. Söz konusu karmaşık yapı içerisinde, devletin sunduğu hizmetlerde eksiklik ve aksaklıkların yaşanması kaçılmaz bir hal almıştır. Devlet ile vatandaş arasında meydana gelen sorunlarda devlet her zaman daha güçlü bir konumda bulunmaktadır. Devletin bu güçlü konumundan dolayı vatandaşların haksızlığa uğradığı durumlar yaşanabilmektedir. Devletin genişlemesine bağlı bir biçimde kamu yönetimi aygıtı da büyümüştür. Bu bağlamda vatandaşların yaşadığı haksızlıkların giderilmesi veya tazmin edilmesi amacıyla idari, yargısal, siyasi veya kamuoyu denetim mekanizmaları devreye girmektedir. Bu denetim mekanizmalarına kısaca bakarsak;

İdari denetim, idarenin kamu yönetimi teşkilatı içerisinde birliği ve bütünlüğü sağlamak amacıyla başvurduğu bir mekanizmadır. İdare makamları tarafından yapılan bu

denetim, hiyerarşik denetim ve idari vesayet denetimi olmak üzere ikiye ayrılır. İdari denetim daha çok devlet tüzel kişiliği içerisinde veya devlet ile diğer tüzel kişiler arasında uyumu ve kontrolü sağlamak amacıyla yönelik bir mekanizma olduğundan dolayı doğrudan vatandaşların idare ile yaşadığı sorunlarının çözümüne etki etme imkanı kısıtlıdır.

Siyasi denetim genel olarak, devletin yasama organı tarafından yerine getirilen bir denetimdir. Devletlerin yönetim şekilleri birbirinden farklı olduğu için siyasi denetimin yönetimi ve sonuçları da birbirinden farklıdır. Ancak devletlerin anayasalarında siyasi denetim mekanizmasının işlemesi için gereken koşullar belirtilmektedir. Siyasi denetimde yasama organı, idareyi bakanlar kurulu veya hükümet vasıtasıyla denetlemektedir. Siyasi denetim, idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinden zarar gören vatandaşların doğrudan başvurabileceği bir mekanizma değildir.

Hukuk devletinin gereklerinden birisi idarenin yargı denetimine tabi olmasıdır. Devletin yargı erki, yasama ve yürütme erki karşısında bağımsız olduğu takdirde verdiği kararlara güven duyulur. Bundan dolayı vatandaşların idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemleri karşısında başvurabileceği en etkili mekanizmalardan biri yargı denetimidir. Ancak yargı denetiminin birtakım olumsuz yönleri de mevcuttur. Bu olumsuz yönler; şekilci olması, sadece hukuki denetim yapması, masraflı olması ve hızlı işlememesidir.

Teknolojik gelişmelerin artmasıyla birlikte, basın ve yayın organları tarafından oluşturulan kamuoyu denetimi de idarenin denetlenmesinde önemli bir yere sahiptir. Bir ülkede kamuoyu denetiminin kendisinden beklenen faydaları sağlaması için özgür ve tarafsız basın ve yayın organlarının varlığı gereklidir. Kamuoyu denetiminin idarenin haksız uygulamaları karşısında en önemli aracı, toplumun örgütlenmesini sağlamaktır. Bu şekilde vatandaşlar idarenin haksız davranışlarına karşı kısa zamanda olumlu sonuç elde edebilirler.

Klasik denetim yolları haricinde, idarenin eylem ve işlemlerinin vatandaşlar tarafından da denetlenmesi önem arz etmektedir. Nitekim devletlerin gün geçtikçe işlevlerinin ve sunduğu hizmetlerin artması klasik denetim yollarının yetersiz duruma gelmesine neden olmuştur. Bu süreçte tüm dünyada alternatif ve daha hızlı işleyen denetim mekanizmalarına olan ihtiyaç artmıştır. Bu durum devlet yetkililerini ve akademik camiyayı ombudsman gibi alternatif denetim yollarını araştırmaya sevk etmiştir.

Kökeni on sekizinci yüzyıla dayanan ve 1809 yılında İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir nitelik kazanan ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkış amacı; idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı vatandaşların yanında bulunmak, insan hak ve özgürlüklerinin devlet karşısında korunmasını sağlamaktır. Bu amaçlarını esas alarak ortaya çıktığı tarihten günümüze kadar farklı ülkelerde uygulanma alanı bulmuştur. Ombudsmanlık kurumu ortaya çıktığı İsveç'in ardından önce İskandinav ülkelerine, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ise Avrupa ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede uygulanmaya başlamıştır.

Ombudsmanlık kurumunun temel özellikleri; diğer denetim yollarına göre az şekilci olması, basit bir usulle başvuru yapılabilmesi, verdiği kararlar bağlayıcı olmamasına rağmen kamuoyunu yönlendirmesi, yalnızca hukukilik denetimi değil yerindelik denetimi de yapabilmesi, idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerini vatandaş lehine düzeltmeye çalışması, masrafsız olması, esnek ve pratik olmasıdır.

Ombudsmanlık kurumunun denetimi sırasında sadece hukukilik denetimi ile sınırlı kalmamasıdır. Nitekim bu özellik ombudsmanı, klasik denetim mekanizmalarından en önemlisi olan yargı denetiminden ayırmaktadır. İdarenin eylem veya işlemlerinden zarar gören kişiler mahkemeye dava açtıklarında, mahkemenin idarenin yaptığı eylemin hakkaniyete uygunluğunu denetleme imkanı yoktur. Mahkeme sadece idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu denetler. Ancak idarenin eylem ve işlemleri hukuka uygun olsa bile bazı hallerde hakkaniyete uygun olmayabilir. İşte bu noktada idarenin eylem veya işleminden zarar gören kişi için mahkeme haricinde hakkını arayacağı yer ombudsmanlık kurumudur.

Ombudsmanın kararlarının gereğinin idare tarafından yerine getirilmesini etkileyen özelliği, kararlarının bağlayıcı olmamasıdır. Ombudsmanlık kurumunu uygulayan ülkelerin tamamına yakınında bu özellik korunmuştur. Tez çalışmasının konusunu oluşturan İsveç, Fransa ve Rusya ombudsmanlık kurumları içinde bu özellik geçerlidir. Ancak ombudsmanlık kurumunun kararlarının bağlayıcı olmaması ve yaptırım uygulama kuvvetinin bulunmaması, vatandaşların ombudsmana şikayet başvurusunda bulunmalarını engelleyen olumsuz bir özelliktir. Bunun yerine ombudsman kurumunun belirli konularda veya belirli bir parasal miktarı aşmayan uyuşmazlıklarda yargı yolu açık

olmak üzere karar vermesi diğer denetim mekanizmalarının özellikle de yargı denetiminin yükünü hafifletir.

Ombudsmanlık kurumunun temel özelliklerine uygulandığı ülkelerin siyasi, hukuki, idari ve ideolojik farklılıklarından kaynaklanan unsurları da ekleyerek farklı ülkelerde uygulanma imkanı bulmuştur. Kendi devlet sistemi içerisinde ombudsmanlık kurumunu uygulamayan devletler, ombudsmanın aslında esnek ve yeniliklere açık bir yapıya sahip olduğunu da göstermektedir. Çalışma kapsamında incelenen İsveç, Fransa ve Rusya ombudsmanlık kurumlarının incelenme sebebi farklı siyasi, hukuki, ideolojik ve idari yapıya sahip olmalarıdır. Dünya genelinde, diğer devletler bu üç ülkeden siyasi, hukuki, ideolojik ve idari yönden benzer gördüğü ülkenin ombudsmanlık kurumu uygulamasını örnek alarak kendi şartlarına uyarlayabilir. Nitekim ombudsman kurumunun yaygınlaşması bu şekilde olacaktır.

Bir İskandinav ülkesi olan İsveç birçok alanda gelişmişlik seviyesini yakalamış ve insan haklarına saygılı bir devlettir. Ombudsmanlık kurumunun da ortaya çıktığı yerdir. İsveç ombudsmanlık kurumu, kendisine benzer devlet yapısına sahip olan başta Finlandiya olmak üzere diğer İskandinav ülkelerini etkilemiştir. Bu durum devletlerin yapısındaki benzerliklerin ombudsman kurumunun yayılmasında etkili olduğunu göstermektedir. Ayrıca İsveç ombudsmanının denetleme ve soruşturma alanı çok geniştir. İsveç'te merkezi ve yerel yönetim birimleri, yargı, askeriye hatta kilise bile ombudsman tarafından denetlenebilir. İsveç ombudsmanı, diğer ülke ombudsmanlarından bu yönden ayrılır. İsveç'te ombudsman gereken kamuoyu desteğine de sahiptir. İsveç'te ombudsmanın kararları bağlayıcı olmasa bile verilen kamuoyu desteği kamu kurum ve kuruluşlarını, ombudsmanın kararlarını yerine getirmek konusunda baskı altına alıyor.

Fransa Kara Avrupası hukuk sistemini uygulamaktadır. Yani adli ve idari yargı mahkemeleri birbirinden farklıdır. Fransa idari yargının beşiği sayılır. Fransa'da ombudsmanlık kurumunun kurulmasından önce yapılan olumsuz eleştirilerin en başında ayrı bir idari yargı sistemine sahip olması geliyordu. Nitekim Fransız Danıştay'ı (Conseil d'Etat) Fransa'da vatandaş ile kamu yönetimi arasında çıkan sorunlarda en iyi çözüm merci olarak görülüyordu. Bu olumsuz eleştirilere rağmen Fransa'da ombudsmanlık kurumunun kurulması, Kara Avrupası hukuk sistemine sahip pek çok ülkeye örnek teşkil etmiştir. Ancak Fransa ombudsmanlık kurumu, İskandinav ülkelerindeki ombudsmanlık

kurumlarına göre daha dar denetleme ve soruşturma alanına sahiptir. Fransa’da ombudsmanın denetim alanına sadece merkezi yönetim, yerel yönetimler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları girer. Fransa ombudsmanlık kurumunun en önemli özelliklerinden birisi de kamu yönetimi ile vatandaş arasında orta yolu bulmak için arabulucu görevini üstlenmesidir.

SSCB’nin 1991 yılında dağılmasının ardından insan haklarının korunması noktasında gerekli adımları atmak isteyen Rusya 1997 yılında ombudsmanlık kurumunu kurmuştur. Rusya’nın bu davranışı insan haklarının korunması ve idarenin haksız uygulamalarına karşı vatandaşlara alternatif bir çözüm yolu sunulması amacıyla mevzuatında somut bir adım attığının göstergesidir. Rusya ombudsmanlık kurumunun en önemli amaçları Rusya’da insan hakları ihlallerini en aza indirmek, ülkedeki mevzuatın uluslararası insan hakları düzenlemelerine uygun hale gelmesinin denetçisi olmaktır. Ayrıca Rusya’da ombudsmanlık kurumu 1997 yılında kurulmasına rağmen, ülke bu kuruma hiç yabancı değildir. Nitekim Rusya tarihinde 300 yıllık bir geçmişe sahip olan “Prokuratura” görev ve yetkileri bakımından ombudsmana benzer bir kurumdur. Bu durum Rusya’nın aslında ombudsmanlık kurumuna sadece modern ve resmi anlamda 1997 yılında geçtiğini göstermektedir.

KAYNAKÇA

- Abdioğlu, H. (2007). Yönetişim ilkelerinin uygulanmasında kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu ve Avrupa birliği sürecinde Türkiye açısından önemi. İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6(11), 79-102.
- Akın, C. (1998). Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş yıldönümünde yönetimin denetlenmesinde yeni bir denetim yolu: ombudsman (yüksek yönetim denetçisi). Türk İdare Dergisi, 421, 517-550.
- Akıncı, M., ve Otoriteler, B. İ. (1999). Ombudsman. Beta Yayınları, İstanbul.
- Akman, E., ve Chiftchi, A. (2018). İnsan haklarını koruma mekanizması olarak ombudsmanlık kurumu: Rusya Federasyonu örneği. Ombudsman Akademik, (1), 183-212.
- Arı, S. (2017). İsveç, İngiltere, Fransa ve Türkiye Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı Bir Analiz. International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies, 3(3), 135-151.
- Arklan, Ü. (2006). Bir kamu denetim sistemi olarak ombudsman ve Türkiye'de uygulanabilirliği. Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi, 4(3), 82-100.
- Atay, E. E. (2014). Hukuk devleti ilkesi ışığında idarenin denetimi ve kamu denetçiliği kurumu. Ombudsman Akademik, (1), 1-30.
- Avşar, B. Z. (1998). Ombudsman (kamu hakemi): Türkiye için bir model önerisi. Hak-İş Konfederasyonu.
- Avşar, B. Z. (2012). Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi. Hayat Yayınları. İstanbul.
- Aykanat, M. (2019). Ombudsmanlık kurumunun Osmanlı kökenleri. Electronic Turkish Studies, 14(1), 91-110.
- Baharççek, A., ve Ağır, O. (2014). Rusya'nın başarısız demokratikleşme tarihi. Birey ve Toplum, Güz, 4 (8), 5-27.
- Bozoğlu, M. (2008). Kamu yönetiminin idari denetimi ve ombudsmanlık kurumu. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi. Konya.

- Büyükavcı, M. (2008). Ombudsmanlık Kurumu. Ankara Barosu Dergisi, (4), 10-13.
- Coşkun, B., ve Günaydın, H. (2015). Ombudsmanlığın kökeni meselesi bağlamında türk-islâm devlet geleneğinde şikâyet hakkının kurumsal tekâmülü. Ombudsman Akademik, (3), 9-60.
- Çakmak, C. (2008). Kamu yönetiminde kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunun Türkiye’de yeri ve önemi. Yüksek Lisans Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı. İzmir.
- Demir, G. (2002). Ombudsman Aranıyor. Ahilik Araştırmaları Yayınları.
- Demirel, M. (2003). Türk kamu yönetiminin halkla ilişkilerine ombudsman desteği için bir model önerisi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hakla İlişkiler ve Tanıtım Anabilim Dalı. Doktora Tezi. Konya.
- Doğan, M. (2004). Yerel yönetimlerde denetim ve bir model önerisi: yerel ombudsman. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Doktora Tezi. İstanbul.
- Doğan, K. C., ve Kalkışım, H. M. (2017). Rusya’da demokrasinin bir görünümü olarak ombudsmanlık kurumu: yapısal-kurumsal ve işlevsel yönler üzerine bir değerlendirme. Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi, 9(2), 415-434.
- Eklundh, C., Ombudsman, Hukuk Kurultayı 2000, Ankara Barosu Yayınları, 2000.
- Erdengi, T. B. (2009). Ombudsman: Dünya uygulamaları ve Türkiye. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Basılmamış Doktora Tezi. Ankara.
- Erhürman, T. (1998). Ombudsman. Amme İdaresi Dergisi, 31(3), 87-102.
- Esgün, İ. U. (1996). Ombudsman kurumunun Türkiye için gerekliliği üzerine bir değerlendirme. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 45(1), 251-278.
- Fendoğlu, H. T. (2011). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Fendoğlu, H. T. (2013). Kamu denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa mahkemesine bireysel başvuru hakkı. Ankara Barosu Dergisi, (4). 23-49.
- Gişi, S. (2017). Ombudsmanlık kurumu, isveç ve fransa ülke uygulamaları ile Avrupa ombudsmanı üzerine bir inceleme. Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, (2), 1-42.
- Gökçe, A. F. (2012). Çağdaş kamu yönetiminde kamu denetçiliği (ombudsmanlık) ve Türkiye için askeri ombudsmanlık önerisi. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 17(2), 203-227.

- Gölönü, S. (1997). Ombudsman ve yönetimde halkla ilişkilerin gelişmesine etkisi. Sayıştay Dergisi, 27, 3-14.
- Gül, H., ve Kılıç, R. (2016). Fransa tecrübesi perspektifinden Türkiye'de" kamu denetçiliği". Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:49, 183-213.
- Gülener, S. (2013). Ombudsman-yargı ilişkileri ve yargı ombudsmanlığı sistemi: Karşılaştırmalı bir inceleme. Akademik İncelemeler Dergisi (AID), 8(1), 1-27.
- Hill, L. B. (1974). Institutionalization, the ombudsman, and bureaucracy. American Political Science Review, 68(3), 1075-1085.
- Isır, T. (2004), Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Işıkkay, M. Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu, 20 Mart 2020 tarihinde <http://www.jura.uni-sb.de/turkish/MIIsikay.html> adresinden erişildi.
- Kaplan Ç., Güven A., Macit M. (2019). Türkiyede ombudsmanlık kurumu, İstanbul, Kriter Yayınevi.
- Karcı Ş. M. (2010). Türkiye’de kamu yönetimi denetim reformu ve ombudsman kurumu. Doktora Tezi. Antalya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Antalya.
- Karcı, Ş. M. (2016). Ombudsman İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kaya, A. (1992). Devlet Denetleme Kurumu. Yayınlanmamış Doktora Tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü. İstanbul.
- Kestane, D. (2006). Çağdaş bir denetim organizasyonu olarak ombudsmanlık (kamu denetçiliği). Maliye Dergisi, 151(2), 128-142.
- Kılavuz, R., Yılmaz, A., & İzci, F. (2003). Bir denetim aracı olarak ombudsmanlık ve Türkiye’de uygulanabilirliği. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 4(1), 49-68.
- Köse, H. Ö. (1999). Denetim ve Demokrasi. Sayıştay Dergisi, 33, 62-85.
- Köseoğlu, Ö. (2010). Avrupa ombudsmanının hukuki statüsü, işleyişi ve kurumsal etkinliği. sayı: 79 Ekim-Aralık 2010, 31.

- Kuruüzüm İ. (2008). Ombudsman kurumu, Türkiye’de uygulanabilirliği ve kültür ve turizm sektörü için bir uygulama model önerisi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı. Doktora Tezi. İstanbul.
- Menteşe, S. (2015). Kamu denetçiliği (Ombudsmanlık)’nin demokratikleşmeye etkisi ve öneminin AB süreci yönünden değerlendirmesi. Munzur Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi (MÜSBİD), 4(6), 68-82.
- Mutta, S. (2005). İdarenin denetlenmesi ve ombudsman sistemi. Kazancı. İstanbul.
- Onur, Ö. (2015). Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunun vergilendirme açısından etkinliğinin analizi. Doktor Tezi. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı. Bursa.
- Örnek, A. (1988). Kamu Yönetimi. İstanbul. Pano-Bassan.
- Özcan, O. (2015). Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunun vergilendirme açısından etkinliğinin analizi. Doktora Tezi. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Mali Hukuk Bilim Dalı. Bursa.
- Özden, K. (2005). Ombudsman. Yeni yönetim anlayışı için bir model, İstanbul: Tasam Yayınları.
- Özden, K. (2010). Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar. Ankara. Seçkin Yayınevi.
- Parlak, B., ve Doğan, K. C. (2016). Ombudsman: Kavram ve Tarihsel Gelişim, Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri: Dünyanın Altı Kıtasında Ülke Ombudsmanlarının Yapısal-Kurumsal ve İşlevsel Açılardan Analizi, Seçkin Yayıncılık 19-24.
- Parlak B. ve Doğan, K.C. (2019). Kamu yönetiminde denetim ve ombudsmanlık dünya ve Türkiye uygulamaları. Bursa: Ekin yayınevi.
- Payaslıoğlu, A. (1969). Yönetimde davaları azaltma yolları. Amme İdaresi Dergisi, 2(3), 3-13.
- Pickl, V. J. (1986). Ombudsman ve yönetimde reform, (çev. Turgay Ergun), Amme İdaresi Dergisi, 19(4), 37-46.
- Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yasası (1997). 2 Mayıs 2020 tarihinde http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/ adresinden erişildi.
- Sağlam, A. (2012). İdarenin yargı dışı denetim yollarından biri olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve idari yargı ile ilişkisi, Çankaya Üniversitesi

- Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi. Ankara.
- Sevinç, İ. (2015). Kamu yönetiminin denetlenmesinde yeni bir yöntem olarak ombudsmanlık kurumunun uygulanabilirliği. Suleyman Demirel University Journal of Faculty of Economics & Administrative Sciences, 20(4), 99-121.
- Sezen, S. (2001). Ombudsman; Türkiye için nasıl bir çözüm? Kamu Denetçiliği Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme. Amme İdaresi Dergisi, 34(4).
- Soyupek, Y. (2014). Türk yasama organı bünyesinde kamu denetçiliği kurumu tartışmaları. Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 1(1), 17-29. Dergisi, 9(42). 768-778.
- Sürekli C. (2016). Kamu yönetiminin denetlenmesinin bir aracı olarak kamu denetçiliği (Ombudsmanlık) kurumu Çin, Hindistan ve Türkiye'deki Uygulamaları, Doktora Tezi. Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı. Konya.
- Şahin, M. S. (2015). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri, Ankara: Astana Yayınları.
- Şahin, E., ve Şabaplı, M. (2016). Dünya'da ve 2010 anayasa değişikliği sonrası Türkiye'de genel özellikleriyle ombudsmanlık. Journal of International Social Research, 9(42).
- Şengül, R. (2005). Ombudsman kurumu kötü yönetime çare olabilir mi?. II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, 18(19), 127-141.
- Şengül, R. (2007). Türkiye'de kamu yönetiminin etkin denetlenmesinde yeni bir kurum: kamu denetçiliği kurumu. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (14), 126-145.
- Şengül, R. (2013). Kamu yönetimi ile birey ilişkilerinin dönüşümüne ombudsman kurumunun etkisi. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18(3), 71-88.
- Tayşi, İ. (1997). Ombudsman kurumu ve ülkemizde uygulanabilirliği. Sayıştay Dergisi, 25, 106-123.
- Temizel, Z. (1997). Yurttaşın yönetime karşı korunmasında bir başka denetim organı: ombudsman. Yeni Türkiye Dergisi, Yıl, 3, 764-778.

- Temizkan, K. (2008). Ombudsmanlık kurumu ve günümüzde Türkiye’de uygulanabilirliği. Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Mersin.
- Tortop, N. (1974). Yönetimin denetlenmesi ve denetleme biçimleri. Amme İdaresi Dergisi, 7(1), 27-50.
- Tortop, N. (1998). Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması. Amme İdaresi Dergisi, 31(1), 3-11.
- Tortop, N., İspir, E., Aykaç, B., Yayma, H., & Özer, M. A. (2010). Yönetim Bilimi, 8. Baskı, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Turhan, D. G., ve Ökten, S. (2014). Avrupa Birliği’nde ombudsmanlık. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (19), 213-224.
- Tutal, E. (2014). Dünya’da ve Türkiye’de ombudsmanlık, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Ünal, F. (2008). Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimi ve yerel yönetim ombudsmanı. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Doktora Tezi. Ankara.
- Ünal, F., ve Erdoğan, S. (2016). Kamu yönetiminin denetimi anlayışında dönüşüm ve ombudsmanlık kurumu. Dumlupınar Ü. SBE Dergisi, (Özel Sayı), 623-632.
- Yatkin, A., ve Taşer, İ. (2015). Kamu yönetiminde denetim aracı olarak ombudsmanlık: Türkiye ve Avrupa Birliği karşılaştırmalı örnek olay araştırması. Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 25(1), 89-104.
- Yıldırım, A. (2014). Yerel yönetim ombudsmanının Türkiye’de uygulanabilirliği üzerine genel bir değerlendirme. Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, (2), 197-217.
- Yıldırım, A. (2016). Türkiye’de yerel yönetim denetiminin güçlendirilmesinde ombudsmanlık sisteminin uygulanabilirliği. İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Doktora Tezi. Malatya.
- Yılmaz, R. (2002). Mukayeseli hukuk açısından ombudsmanlık kurumunun temelleri ve Azerbaycan varyantı. Journal of Qafqaz University, (9), 65.
- 19 Mart 2020 tarihinde <http://www.jo.se/en/About-JO/History/> adresinden erişildi.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Yasemin GÜLER
Doğum Yeri ve Tarihi : Konak - 20/11/1990

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Yüksek Lisans Öğrenimi : Gümüşhane Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu
Yönetimi
Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

İş Deneyimi

Stajlar : Sivas Barosu'nda Stajyer Avukat
Çalıştığı Kurumlar : Sivas Barosu ve Gümüşhane Üniversitesi Torul MYO

İletişim

Telefon : 0507 320 33 79
e-posta Adresi : yasemin_sivas58@hotmail.com

Tarih : 12.08.2020

