



Atıfta Bulunmak İçin / Cite This Paper: Şahyar Akdemir, D. (2019). “Uluslararası Alanda Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye”, *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8 (4): 3533-3552.

Geliş Tarihi / Received Date: 6 Aralık 2018

Kabul Tarihi / Accepted Date: 4 Nisan 2019

Araştırma Makalesi

ULUSLARARASI ALANDA OMBUDSMANLIK KURUMU VE TÜRKİYE

Duru ŞAHYAR AKDEMİR

Anadolu Üniversitesi, İktisat Fakültesi

dsakdemir@anadolu.edu.tr

ORCID: 0000-0003-2374-9770

Öz

Ombudsmanlık kurumu insan haklarının korunmasına ve insan hakları ile ilişkili idarenin işlemlerinin denetlenmesine aracılık eden ulusal insan hakları kurumlarından bir tanesidir. Literatürde ombudsmanlık kurumunun dünyadaki ve Türkiye’deki gelişimi ile hukuki statüsü gibi konularda oldukça değerli çalışmalar mevcuttur. Ancak uluslararası boyutlarıyla ombudsmanlık kurumunu, bu alanda ortaya çıkan mevzuatı ve ombudsmanlık ağları ile ilişkileri çerçevesinde Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun gelişimini ele alan yeterli kaynak bulunmamaktadır. Çalışmada ombudsmanlık kurumunun uluslararası boyutlarına değinilecektir. Ombudsmanlık kurumlarına ilişkin uluslararası ağlar ve koordinasyon kuruluşları ortaya konacaktır. Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun gelişimi ve kurumun uluslararası koordinasyon kurumları ile ağlarla olan ilişkileri ele alınacaktır. Çalışmanın temel amacı T.C. Kamu Denetçiliği Kurumunu uluslararası boyutlarıyla ele almak ve bu alanda literatüre katkı sağlamaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi, İnsan hakları, Ombudsman, T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, Ulusal insan hakları kurumları

OMBUDSMAN INSTITUTION IN THE INTERNATIONAL ARENA AND TURKEY

Abstract

The ombudsman institution is one of the national human rights institutions that mediate the protection of human rights and control the human rights-related administration. There are many valuable studies about ombudsman institute’s legal status and its development in Turkey and in the world as well as in the literature. But the resources about the ombudsman institution with an international dimension and ombudsman institution in Turkey within the framework of relationships with international ombudsman networks are insufficient. In the study, the international dimensions of the ombudsman institution will be mentioned. International networks and co-ordination institutions about ombudsman institutions will be noticed. The development of the ombudsman institution in Turkey and its relationship with international coordination institutions and networks will be discussed. The main aim of the study is to evaluate Turkish Ombudsman with its international dimension and to contribute to the literature in this field.

Key Words: Public administration, Human rights, The Ombudsman Institution, Turkish Ombudsman, National human rights institutions

1. GİRİŞ

Toplum öncesi dönemde doğa durumunda yaşamakta olan insanlar bir zaman sonra “artan nüfus” ve “kargaşa” nedeniyle sorunlar yaşamaya başlamışlardır. Böylece “haklarını korumak” ve “kendilerini güvence altına” almak için bir “insanüstü” güce ihtiyaç duymuşlardır (Çeçen, 1989: 826). Bu ihtiyaç insanların kimi hak ve yetkilerini devlet adı verilen daha büyük

bir güce devretmeleriyle sonuçlanmıştır. Devlet bu anlamda insanlar tarafından insanlar için kurulmuş bir “insan kurumudur” (Kuçuradi, 2007: 42). İnsan kurumu olarak devletin iki önemli amacı bulunmaktadır. Bu amaçların ilki insanlar arasında var olan “toplumsal ilişkileri” “hukuk ilişkilerine” dönüştürmektir. İkincisi ise “kamuyu işletmek”tir (Kuçuradi, 2007: 42). Devletin “toplumsal ilişkileri hukuk ilişkilerine” dönüştürürken ve “kamuyu işletirken” insan haklarını koruması gerekmektedir (Kuçuradi, 2007: 43).

Bugün insan haklarının korunması konusu ulusal bir mesele olmaktan çıkmış uluslararası ve hatta evrensel bir mesele haline gelmiştir. Şahin (2016: 6), insan haklarının koruma mekanizmalarını ülkesel, bölgesel ve küresel düzeylere ayırmakta ve ülkesel düzeyde gerçekleşen korumayı da yargı yoluyla, siyasi yolla ve idari yolla gerçekleşen koruma olarak üç kısımda ele almaktadır. Ombudsmanlık kurumu da idari yolla gerçekleşen koruma araçlarından bir tanesidir. Ombudsmanın en temel görevi “kamu yönetiminde hiçbir vatandaşa yanlış veya adaletsiz davranılmamasını garanti etmek” olarak ifade edilmektedir (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 15).

Ombudsmanlık kurumunun tarihi, işlevleri, yapısı, dünyada ve Türkiye’de gelişimi hakkında oldukça fazla ve kıymetli eserler alana kazandırılmıştır. Ancak ombudsmanlık kurumunun uluslararası boyutları, uluslararası mevzuatta ombudsmanlık kurumu gibi konularda yeterli çalışma bulunmamaktadır. Ayrıca ombudsmanlık kurumuna ilişkin uluslararası mevzuatın oluşmasında etkili bir mekanizma olarak uluslararası ombudsmanlık ağları ve uluslararası koordinasyon kuruluşları ile Türkiye’nin ilişkileri konusunda da herhangi bir çalışmaya rastlanmamıştır.

Bu çerçevede çalışmada ulusal insan hakları kurumu olarak ombudsmanlık, uluslararası boyutlarıyla ele alınacaktır. Çalışmada ilk önce insan haklarının korunması, ulusal insan hakları kurumları ve ombudsmanlık kurumuna değinilecektir. İkinci olarak Türkiye’de insan haklarının korunması ve ombudsmanlık kurumu ele alınacaktır. Çalışmanın üçüncü kısmında uluslararası alanda ombudsmanlık konusu, ilgili kurumlar ve ağlar çerçevesinde ele alınacaktır. Sonrasında ise T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun uluslararası kurum ve ağlarla olan ilişkisi ortaya konularak değerlendirme yapılacaktır.

2. İNSAN HAKLARININ KORUNMASI VE ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMLARI

Temelleri insanlık tarihi kadar eski olan “insan hakları düşüncesi” birçok metinde kendine yer bulmuş, hukuk normlarının oluşturulmasında kaynak teşkil etmiştir. Ne var ki bu durum insan haklarının korunması için yeterli olmamış, sistemler insan haklarının korunması için bir takım mekanizmalar üretmek durumunda kalmışlardır. Bu mekanizmalar uluslararası ve ulusal düzeylerde kendilerini göstermektedir. Uluslararası alanda insan haklarının

korunması uluslararası alanda oluşturulan denetim mekanizmalarına tabi olmak anlamına gelmektedir. Bu bağlamda Türkiye için geçerli olan uluslararası koruma “Birleşmiş Milletler çerçevesindeki koruma mekanizmaları ile Avrupa Konseyi’nin insan hakları koruma sistemi” olmaktadır (Erdoğan, 2011: 307). Ancak uluslararası mekanizmalara başvurmak için ön koşul “iç hukuk yollarının” tüketilmesidir (Erdoğan, 2011: 307). Bu nedenle insan haklarının korunmasında en önemli ve öncelikli koruma ulusal düzeyde korumadır.

Ulusal insan hakları kurumu, “Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü” tarafından “belirli bir ülkede insan haklarını korumak veya izlemek için kurulan kamu idari organları” olarak tanımlanmaktadır (URL 1). Birleşmiş Milletler (BM) belgelerinde ise ulusal insan hakları kurumlarının “anayasa ya da yasalarla görevlendirilmiş insan haklarını geliştiren ve koruyan” kurumlar oldukları ifade edilmektedir (FRA, 2010: 13). Kuçuradi (2009: 2) ise ulusal insan hakları kuruluşlarını “devlet organlarının ve kamu hizmetlerinin insan haklarını koruma görevini yerine getirip getirmediğini denetlemek, gerektiği durumlarda müdahale etmek, mevcut koşullarda en uygun koruma yollarını bulup göstermek ve bunların gerçekleşmesine katkıda bulunmak” için oluşturulan kurumlar olarak tanımlamaktadır. Bu kurumların işlevleri ise “ülkedeki insan haklarının durumunun ve devletin eylemlerinin izlenmesi; uluslararası ve yerel insan hakları taahhütlerinin gerçekleştirilmesi için tavsiyelerde bulunmak; insan hakları ihlallerine ilişkin şikâyetleri almak, araştırmak ve çözmek; toplumun her kesimi için insan hakları eğitimi geliştirmek; uluslararası insan hakları topluluğuna katılmak” olarak sıralanabilir (URL 2).

Ulusal insan hakları kurumları farklı ülkelerde farklı isimlerle anılabilmektedirler. Ya da aynı isimli kurum bir ülkede farklı, başka bir ülkede farklı işlevlere sahip olabilmektedir (United Nations, 2010: 13-14). Bununla birlikte bir kurumun ulusal insan hakları kurumu sayılabilmesi için bir takım asgari koşulları karşılıyor olması gerekmektedir. Bu koşulların neler olduğu 1993 yılında BM tarafından kabul edilen “Paris Prensipleri - İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Kurulan Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin İlkeler” isimli belgede sıralanmaktadır. Genel bir sınıflandırma yapacak olursak; ulusal insan hakları kurumlarını “komisyonlar, enstitüler ve ombudsman kurumları” olarak sıralayabiliriz (FRA, 2010: 24; United Nations, 2010: 15). İlk olarak, komisyon modeli “çok üyeli” ve kararların uzlaşısıyla alındığı yapılardır. Bu yapılar insan haklarının korunması ve ihlallerin önlenmesinde önemli görevlere sahiplerdir. Bu görevler arasında “yargı süreçlerine katılım”, “mevzuatın gözden geçirilmesi”, “insan hakları ihlallerinin araştırılması” ve “eğitim” gibi alanlar bulunmaktadır (FRA, 2010: 26). Bu şekilde işlerlik gösteren komisyonlara “Kuzey İrlanda İnsan Hakları Komisyonu”, “İrlanda İnsan Hakları Komisyonu”, “İngiltere İnsan Hakları ve

Eşitlik Komisyonu” ve “İskoç İnsan Hakları Komisyonu” örnek olarak gösterilebilir (FRA, 2010: 26). Diğer taraftan “Fransa, Lüksemburg ve Yunanistan” gibi ülkelerde de komisyon modelinin “danışma” boyutu ön plana çıkan farklı bir formu mevcuttur. İlgili komisyonlar “sivil toplum aktörlerinin” de yer aldığı “çok üyeli” komisyonlardır. Bu komisyonlar genellikle bireysel şikâyetlerle ilgilenmekten ziyade “hükümete tavsiyelerde bulunmak” ve “yasama sürecine” katkı sağlamakla görevlidirler (FRA, 2010: 27).

Ulusal insan hakları kurumu olarak enstitüler ise “araştırma, insan hakları eğitimi, dokümantasyon ve hükümete tavsiyede bulunmak” gibi görevlere sahip kurumlardır. Söz konusu kurumların “ihlallere ilişkin araştırma yapma ve şikâyetleri alma” gibi fonksiyonları bulunmamaktadır. “Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü” ve “Alman İnsan Hakları Enstitüsü” söz konusu enstitülere örnek olarak verilebilir. Bu kurumların “kurulları bulunmaktadır” ve “insan hakları konusunda geniş yetkiye” sahiptirler (FRA, 2010: 28-29).

Son olarak, ombudsman kurumları ise “kötü yönetimden kaynaklanan şikâyetler” ve “bireysel yasal korunma” konularıyla ilgilenen kurumlardır (FRA, 2010:27). Bu kurumlara genellikle “tek üye” başkanlık etmektedir. Ombudsmanlık kurumları temelde “insan hakları” konusuyla ilgili çalışmaktadır ancak “kadın hakları” gibi daha özel alanlarla da ilgilenebilmektedirler (United Nations, 2010: 17 ve FRA, 2012: 28). Kurumların kararları genellikle “tavsiye” niteliğinde olmaktadır (United Nations, 2010: 17). Ombudsmanlık kurumunun yer aldığı ülkelere örnek olarak İsveç ve Finlandiya’yı verebiliriz. Ombudsmanlık kurumuna daha yakından bakacak olursak:

2.1. Ombudsmanlık Kurumu

“Ombuds” kelimesinin İsveç dilinde “temsilci veya sözcü olma” anlamlarında kullanıldığı ve ombudsman kelimesinin de buradan türemiş olduğu belirtilmektedir (Tayşi, 1997: 106). Ombudsmanlık kurumunun İsveç’te gelişiminin kaynaklarının ise Osmanlı İmparatorluğu dönemine dayandığı ifade edilmektedir. İsveç Büyükelçisi Wahlung’un 2013 yılında “ombudsmanlık kurumunun 300. kuruluş yıldönümü” nedeniyle gerçekleşmiş olan toplantıda sarf ettiği şu sözler bu durumu açıkça ortaya koymaktadır: “Ombudsman Kurumu fikri, Kral Charles XII'nin burada, Osmanlı İmparatorluğu'nda 1713'te Sultan'ı ziyareti sırasında edindiği bir fikirdir” ve “bu aydınlanmış fikir o dönemden beri demokrasimizin en temel kurumlarından biri haline gelmiştir” (Swedish Embassy Honors Ottoman idea of Ombudsman on 300th Anniversary, October 25 2013, Hürriyet Daily News).

Frank (1970: 479) ombudsmanlık kurumuna neden ihtiyaç duyulmuş olduğunu II. Dünya Savaşı sonrasında refah devleti uygulamalarından hareketle açıklamaktadır. Buna göre refah devleti uygulamalarıyla devletlerin “eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, barınma” gibi temel

hakların korunmasını bir sorumluluk olarak üstüne alması devletlerin “büyümesine” neden olmuştur. Büyüyen devlet kamunun işletilmesinde ve kamusal işlerin yürütülmesinde sorunlarla karşılaşmaya başlamıştır. Bu durum karşısında bireyler kendi haklarını koruma telaşına düşmüşlerdir. “Mevcut mekanizmaların” şikâyetleri çözmek konusunda “yetersiz kalması” vatandaşların “ek koruma” ihtiyacını ortaya çıkarmıştır (Frank, 1970: 479). Böylece yasama organına “icra ve idareciyi denetleme işlevinde” yardımcı olabilecek bir ombudsmanlık kurumu hayata geçirilmiştir (Frank, 1970: 479).

Temelleri “insan onuru ve adalet ilkeleri” üzerine atılan ombudsmanlık kurumunun temel amacı “yönetenler ve yönetilenler arasında güç dengesini eşitlemek” yani toplumdaki her bireyin eşit ve adil bir şekilde muamele görmesini sağlamaktır (Ayeni, 2009:10). Eşit ve adil muamele ilkeleri olan insan haklarının kamuda korunabilmesi için kurumun yetki alanı içinde sayılan görevler: “bireyleri korumak; iyi yönetimi sağlama ve kötü yönetimi önleme; idari reformları hızlandırma; parlamentonun gözetim fonksiyonunu denetleme ve tamamlama; toplumu ve kamu görevlilerini eğitme; yürütme ile bireyler arasında köprü rolü üstlenme” olarak ifade edilmektedir (Atay, 2014: 28-29).

Ombudsmanlık kurumunun görevlerini laikiyle gerçekleştirebilmesi bir takım koşullara bağlıdır. Bu koşulların bir tanesi “bağımsızlık ve tarafsızlık”tır. Bu koşul “ombudsmanın görevini yürütürken her türlü partizanlıktan uzak kalması” ve “parlamentodan ve diğer yüksek seviyeli kurumlardan bağımsız olarak hareket etmesi” anlamına gelmektedir (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 24). İkinci olarak, kolayca “ulaşılabilir olma” insan haklarının korunmasında ombudsmanın tercih edilme sebeplerinin de başında gelmektedir. Bu nedenle şikâyete konu olan sorunun kuruma iletilmesinde “bir dilekçe ve buna ilişkin dokümanları vermek yeterli” olmalıdır (Yüce ve Beyce, 2013: 26). Üçüncü koşul kuruma “geniş araştırma yetkisi” sağlanmış olmasıdır. Bu yetki kurumun “her türlü bilgi ve belgeye ulaşma hakkı” olması anlamına gelmektedir (Yüce ve Beyce, 2013: 27). Başka bir koşul ise ombudsmanlık kurumu ile diğer kamu kurumları arasında iyi ilişkilerin ve işbirliğinin olmasıdır. Çünkü kurumun kararları tavsiye niteliğindedir. Bu durum sorunların çözülmesinde ilgili kamu kurumlarının da “uzlaşmacı” bir tavır takınmasını ve insan hakları konusuna hassasiyet göstermesini zorunlu kılmaktadır (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 24). Yine ombudsmanlık kurumunun almış olduğu kararlara ilişkin kamuoyunun dikkatini çekerek kararı uygulanabilir kılması kurumun “medya ile aktif ilişki” içinde olmasını gerektirmektedir (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 25). Özetle kurumun hem kamu kurumlarıyla hem de medya organlarıyla sıkı iletişim ve işbirliği halinde olması gerektiği belirtilebilir. Son olarak sıralayabileceğimiz koşul ombudsmanlık kurumunun “kanun ile korunması” gerekliliğidir. Bu

durum “Ombudsman’a “görevini yürütürken diğer kurumlarla olan ilişkilerinde” “kolaylık sağlamaktadır” (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 23).

Ombudsmanlık kurumu, 1809 yılında İsveç’te ortaya çıkmıştır. Bu gelişmenin ardından ombudsmanlık sistemini uygulayan ilk ülke 1919 yılında Finlandiya olmuştur. Ardından kurum diğer İskandinav ülkelerine yayılmıştır. Bu gelişmeleri “ikinci dalga” olarak Avrupa ülkeleri, “üçüncü dalga” olarak ise Anglo-Sakson ülkeleri izlemiştir (Fendoğlu, 2010: 6). Ombudsmanlık kurumunun yaygınlaşmasında sonraki dalga “Rusya ve eski Sovyet ülkelerine” doğru gerçekleşmiştir (Fendoğlu, 2010: 6). Bugün dünya genelinde sayısı 100’ü aşkın ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır. Türkiye’de ise Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK), 2012 yılında kurulmuştur ve 2013 yılından beri şikâyetleri almaktadır.

2.2. Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması ve Ombudsmanlık Kurumu

Türkiye’de “insan hakları koruma mekanizmaları” “yargısal”, “siyasi” ve “idari” mekanizmalar olarak koruma ve denetim sağlamaktadır (Şahin, 2016: 4). Yargı yoluyla koruma insan haklarının korunmasında “en eski ve etkili” yöntemdir ve ulusal mahkemeler aracılığıyla gerçekleşmektedir (Şahin, 2016: 7). Siyasi yolla koruma siyasi kurumlar içinde oluşturulan mekanizmalar anlamına gelmektedir. Örnek olarak; “TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu”nu verebiliriz. Son olarak idari yolla gerçekleşen koruma ise “Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu” ile “Kamu Denetçiliği Kurumu” gibi ulusal insan hakları kurumları aracılığıyla gerçekleşen korumadır (Şahin, 2016: 7-8).

Türkiye’de insan hakları konusunda çalışan ulusal kurumların oluşturulmasına 1990 yılında başlanmıştır. 1990 yılında “TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu” oluşturulmuştur. Ardından 1994 yılında “İnsan Hakları Yüksek Danışma Kurulu”, 1997 yılında “İnsan Hakları Üst Kurulu”, 1998 yılında “İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Komitesi” oluşturulmuştur. Yine 2000 yılında oluşturulan “İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları” ile 2001 yılında kurulan “İnsan Hakları Başkanlığı”, “İnsan Hakları Danışma Kurulu” ve “İnsan Hakları İddialarını İnceleme Heyetleri” de bu alanda sayılması gereken diğer kurumlardır (Kuçuradi, 2009: 2-4).

Ancak ombudsmanlık kurumunun Türkiye gündemine gelmesi ise bu gelişmelere paralellik göstermez ve daha öncesine dayanır. İlk olarak; 1979-1983 dönemini kapsayan Dördüncü Kalkınma Planı’nda “uyuşmazlıkları mahkeme önüne gelmeden çözümleyecek yetkilerle donatılacak bir *Devlet Avukatlığı Kurumu*” öngörülmüştür (DPT, 1979: 484 ve Yağmurlu, 2009: 95). 1982 yılında “Ankara Üniversitesi” öğretim üyeleri tarafından hazırlanan “Gerekçeli Anayasa Önerisi” metni kapsamında da “Kamu Denetçiliği Kurulu” oluşturulması gündeme gelmiştir (Yağmurlu, 2009: 95). Yine TODAİE tarafından gerçekleştirilen “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’nde” de “Devlet Denetleme Kurulu’nun

da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesi” önerisi yer almıştır. 1996-2000 dönemini kapsayan Yedinci Kalkınma Planı’nda da “halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin” oluşturulması gerektiğinden söz edilmiştir (Yağmurlu, 2009: 95). 1998 yılında Avrupa Birliği (AB)’ne uyum süreci çerçevesinde “Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu” oluşturulmuş ve bu komisyon “Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı” hazırlamıştır (Yağmurlu, 2009: 96). Meclise gönderilen tasarı o dönemde seçimlere gidilmesi nedeniyle “kadük” olmuş ve yeni dönemde tekrar gündeme gelmemiştir (Baykal, 2013: 115). Bu gelişmeleri takiben sonraki kalkınma planlarında da kamu denetçiliği kurumunun kurulması gerektiğinden söz edilmiş ancak, ilgili kanun tasarısının hazırlanması için 2004 yılını beklemek gerekmiştir.

22.03.2004 tarihinde Adalet Bakanlığı bünyesinde yeni bir komisyon oluşturulmuştur ve bu komisyon kamu denetçiliği kurumuna ilişkin yeni bir tasarı hazırlamıştır. Söz konusu tasarı 23.11.2005 tarihinde TBMM’ye gönderilmiştir (Baykal, 2013: 117). 15 Haziran 2006 tarihinde “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun tasarısı” “5521 sayılı Kanun olarak kabul edilmiş” ancak Cumhurbaşkanı tarafından tasarı “1 Temmuz 2006 tarihinde TBMM Başkanlığı’na geri gönderilmiştir” (Kamu Denetçiliği Kanunu Tasarısı, 2012: 5). Tekrardan TBMM Genel Kurulu’nda görüşülen kanun aynen kabul edilmiş, “ancak yapılan başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi, 27 Ekim 2006 tarihli ve E. 2006/140, K. 2006/33 (Yürürlüğü Durdurma) sayılı Kararıyla Kanunun, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasını öngören geçici 1 inci maddesinin yürürlüğünü durdurmuş ve 25/12/2008 tarihli ve E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı Kararıyla da Kanunun tümünü, Anayasanın 6’ncı, 87’nci ve 123’üncü maddelerine aykırı görerek iptal etmiştir” (Kamu Denetçiliği Kanunu Tasarısı, 2012: 5). Anayasa Mahkemesinin ilgili kararı uyarınca gerçekleştirilen bir takım anayasal değişiklikler sonucunda 2012 yılında “6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” ile “T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu” kurulmuştur. İlgili kanunun uygulanmasına ilişkin usullerin yer aldığı yönetmeliğin 28 Mart 2013 tarihinde Resmi Gazete’ de yayımlanmasının ardından kurum “gerçek ve tüzel kişilerin başvurularını almaya başlamıştır” (Baykal, 2014: 118).

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu “idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden inceleme, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla...” görevlendirilmiş anayasal bir kurumdur. Kurumun “idarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesine, iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine, insan haklarının gelişmesine, hukukun üstünlüğünün sağlanmasına, hak arama kültürünün yaygınlaşmasına,

şeffaf hesap verebilir, insan odaklı bir idarenin oluşmasına katkı sağlamaya” çalıştığı belirtilmektedir (URL3).

Peki, ne olmuştur da Türkiye'nin gündemine ombudsmanlık kurumu konusu gelmiştir? Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun oluşumuna etki eden gelişmeler nelerdir? Bu gelişmelerin kuşkusuz en temel kaynağı daha önce de ifade edilmiş olduğu gibi devletin hantallaşması, büyümesi ve sorunların çözümünde yetersiz kalmasıdır. Refah devletinin yerini modern toplumların yaşadığı devletlere bırakmasıyla birey haklarının korunmasını garanti altına alacak kurumların oluşturulması gündeme taşınmıştır. Türkiye'de de bu gelişmelere paralel olarak yönetim kavramı gündeme gelmiş, bu çerçevede düzenlemeler yapılmış ve kamu yönetimi alanında reformlar gerçekleştirilmiştir.

Diğer taraftan mutlaka bahsi geçmesi gereken bir diğer etken de Türkiye'nin AB ile olan ilişkileridir. Türkiye AB'ye adaylık statüsü aldığı 3 Ekim 2005 tarihinden bu yana insan hakları kapsamında birçok düzenlemeler yapmıştır. Bu çerçevede Türkiye'de ombudsmanlık sisteminin kurulması da hem “siyasi kriterler başlığı altında” hem de “Yargı ve Temel Haklar” başlıklı 23. fasılda konu edilen bir meseledir (Baykal, 2013: 120). Yine 1998 yılından beri “Avrupa Komisyonu Tarafından Hazırlanan Türkiye Raporları” da ombudsmanlık kurumunun oluşumunda bir baskı unsuru olarak varlık göstermiştir.¹ Kısaca bu raporlara bakacak olursak:

1998 yılında yayınlanmış olan ilk raporunda dahi ombudsmanlık kurumundan söz edilmekte olduğunu görebiliriz. Raporda bağımsız bir ombudsmanın insan haklarının korunması için gerekli olduğunun altı çizilmiştir (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu, 1998: 14). 2004 yılındaki raporda ise ombudsmanlık kurumunun oluşturulması için gerekli işlemlerin yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu, 2004: 5). 2005 yılı raporunda söz konusu kurumun kurulması için herhangi bir çalışma olmadığından söz edilerek durum eleştirilmiştir (Türkiye 2005 Yılı İlerleme Raporu: 13). 2006 yılında yapılan değerlendirmede TBMM'nin Ombudsman kurulması için gereken kanunu kabul ettiği bildirilmiş ve kurumun “gerçek ve tüzel kişilerin idari uygulamalara ilişkin başvurularıyla” ilgileneceği ifade edilmiştir. Yine değerlendirmede söz konusu gelişmenin “önemli bir ilerleme” olduğu da belirtilmiştir (Türkiye 2006 Yılı İlerleme Raporu: 5). 2007 yılında “Cumhurbaşkanı ile hükümet arasındaki” ilişkilerin reform sürecine olumsuz yansıdığı ifade edilerek kuruma ilişkin kanunun halen Anayasa Mahkemesi'nde olduğu dile getirilmiştir (Türkiye 2007 Yılı İlerleme Raporu: 61). 2008 yılında ombudsmanlık kurumunun halen kurulmadığı belirtilmiş ve kurulması beklenen kurumun insan haklarının korunması ve

¹ Bu raporlar için bkz: Avrupa Komisyonu Tarafından Hazırlanan Türkiye Raporları.
https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html

geliştirilmesine yapacağı katkılardan söz edilmiştir (Türkiye 2008 Yılı İlerleme Raporu: 12). 2009 yılı raporunda “Ombudsmanlık sisteminin kurulmasına ilişkin” kanunun iptal edildiği ve “ombudsmanlık sisteminin oluşturulması için Anayasa’da değişiklik yapılması” gerektiği belirtilmiştir. Raporda ayrıca “bağımsız bir insan hakları kurumunun ve Ombudsmanlık kurumunun kurulması” için daha fazla gayret gösterilmesi gerektiği dile getirilerek eleştirilerde bulunulmuştur (Türkiye 2009 Yılı İlerleme Raporu: 16). 2011 yılı raporunda ombudsmanlık kurumunun kurulmasına ilişkin kanun tasarısının meclise sunulmuş olduğundan ve tasarımın içeriğinden söz edilmiştir (Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu: 11-12). 2012 yılında yayınlanan raporda “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”nun ve diğer bir ulusal insan hakları kurumu olarak “Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu”nun kabul edildiği ancak söz konusu kanunların hiçbirinin “müktesebatla veya Avrupa standartlarıyla gerekli uyumu” sağlayamadığı değerlendirilmiştir (Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu: 9). 2013 yılında ise kurum denetçileri hakkında bilgi verilmiş ve kurumun da 2013 yılının Nisan ayında şikâyetleri almaya başladığı belirtilmiştir. Ayrıca yapılan değerlendirmede “kurumun çalışma usul ve esaslarını düzenleyen” yönetmeliğin “Avrupa Ombudsmanının tavsiye kararlarıyla uyumlu” olduğu belirtilmiştir. Kuruma “re’sen girişimde bulunma ve yerinde inceleme yapma yetkisinin” sağlanması gerekliliği belgede üzerinde durulan konulardır (Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu: 10). 2014 yılında yayınlanan ilerleme raporunda da yine kurumun “re’sen” girişimde bulunamıyor olması ve “yerinde denetleme” yapamıyor olması eleştirilmiştir (2014 Yılı İlerleme Raporu: 11). 2015 yılında yayınlanan raporda kurumun çalışmaları ve davaları ele alma kapasitesi takdir edilmiş ancak kurum “soruşturma başlatmak ve hukuk yolu açık olan davalara müdahale etmek için re’sen yetki” sahibi olmadığı için eleştirilmiştir (Türkiye 2015 Raporu: 9). 2016 raporunda kurumun faaliyet performansı ve kurumun tavsiye kararlarına kamu idaresinin verdiği destek takdir edilmiştir. Kurumun “yetkilerinin sınırlı olması” nedeniyle insan hakları ve iyi yönetim alanlarına yeterli katkı veremediği değerlendirilmiştir. Kurumun re’sen yetkisinin mevcut olmamasının altı çizilmiştir (Türkiye 2016 Raporu: 12). 2018 raporunda ise kurumun “farkındalık yaratma” çabaları takdirle karşılanmıştır. Ancak raporda kurumun “operasyonel, yapısal veya mali bağımsızlığa sahip” olmadığı ve üyelerinin “Paris İlkelerine uygun biçimde” atanmadığı dile getirilerek “re’sen yetki sahibi” olmadığı vurgulanmıştır (Türkiye 2018 Raporu: 15-21-31).

Görülmektedir ki, Türkiye’de ombudsmanlık kurumuna ilişkin gelişmeler 1979 yılından bu yana ülke gündeminde yer almaktadır.

3. ULUSLARARASI ALANDA OMBUDSMANLIK

İnsan haklarının korunması konusu uzun yıllar önce devletlerin iç meselesi olmaktan çıkmıştır ve uluslararası bir mesele haline gelmiştir. Bu nedenle insan haklarının korunmasında önemli bir kurum olarak ombudsmanlık kurumuna ilişkin uluslararası alanda bir mevzuatın gelişmiş olması ve hatta uluslararası organizasyonların ve ağların bulunması şartıdır. Mevcut sisteme baktığımızda ombudsmanlık kurumlarının işleyişi, yapısı, çalışma prensipleri, gelecekteki konumları gibi konuların yer aldığı ve ombudsmanlık konusunda araştırma yapmak için başvurulacak mevzuatın oluşumunun iki farklı şekilde gelişim göstermiş olduğunu söyleyebiliriz. İlk olarak konuya ilişkin kaynaklar BM ve Avrupa Konseyi (AK) gibi uluslararası örgütlerin almış oldukları kararlar, tavsiyeler ve raporlardan oluşmaktadır. İkinci tür kaynaklar ise uluslararası ombudsmanlık ağları ve koordinasyon kuruluşları tarafından üretilen kaynaklardır. Bu kaynakları inceleyecek olursak:

İlk türden kaynaklar BM, AK ve AB tarafından geliştirilmiştir. Bu belgeler yasal bakımdan bağlayıcı belgeler olmamakla birlikte “İnsan Hakları Evrensel Bildirisi” gibi moral bakımından oldukça etkili belgelerdir. Belgelerin mevcudiyeti, ilgili mevzuatın oluşması açısından büyük önem taşımaktadır. BM örgütü çerçevesinde “Genel Sekreter Raporları” ve “Genel Kurul Kararları” bulunmaktadır. Bunlardan bazıları: ulusal insan hakları kurumlarına odaklanan “İnsan Haklarının Geliştirilmesi Ve Korunması Konusunda Ombudsman, Arabulucu Ve Diğer Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Rolü (A/RES/63/169 18 Aralık 2008)”; “İnsan Haklarının Geliştirilmesi Ve Korunması Konusunda Ombudsman, Arabulucu Ve Diğer Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Rolü (A/RES/65/207, 21 Aralık 2010)”; “İnsan Haklarının Geliştirilmesi Ve Korunması Konusunda Ombudsman, Arabulucu Ve Diğer Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Rolü (A/RES/67/163, 20 Aralık 2012)”; “İnsan Haklarının Geliştirilmesi Ve Korunmasında Ulusal İnsan Hakları Kurumları (A/RES/48/134, 20 Aralık 1993)” adlı belgelerdir (Ribo, Castells ve Seijo 2014: 7). Diğer taraftan AK çerçevesinde ombudsmanlık kurumu ile ilgili “Parlamente Meclisi”, “Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi” ve “Venedik Komisyonu” olarak da bilinen “Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu” üzerinden belgeler geliştirilmiştir. Bu belgeler arasında: “Ombudsmanlık Kurumu - Avrupa Konseyi Parlamente Meclisi Kararı 327, 18 Ekim 2011”; “Avrupa’da Ombudsmanlık Kurumunun Güçlendirilmesi - Avrupa Konseyi Parlamente Meclisi Kararı 1959, 18 Ekim 2013”; “Ombudsmanlık Ofisi ve Yerel ve Bölgesel Yönetimler - Karar 327,18 Ekim 2011”; “Ombudsmanlık Ofisi ve Yerel ve Bölgesel Yönetimler - Karar 309,18 Ekim 2011”; “Bölgesel Ombudsman Üzerine: Yurttaşların Haklarına Hizmet Eden Bir Kurum - Tavsiye 159, 4 Kasım 2004”; “Yerel ve Bölgesel Arabulucuların Rolü/Yurttaş Haklarının

Savunucusu Ombudsman - Karar 80, 17 Haziran 1999”; “Yerel Ve Bölgesel Arabulucuların Rolü/Yurttaş Haklarının Savunucusu Ombudsman - Karar 61, 17 Haziran 1999”; “Ombudsman Kurumu Üzerine Derleme - CDL(2011)079, 1 Aralık 2011” adlı belgeler bulunmaktadır (Ribo, Castells ve Seijo, 2014: 7).

AB tarafından özellikle “Avrupa Birliği Ombudsmanlık Kurumu” çerçevesinde de bir takım prensip ve kurallar oluşturulmaktadır. Bu kapsamda 1995 yılından bu yana yayınlanan “yıllık raporlar” birçok kavramın açıklığa kavuşturması ve kurumların işlevsel ve yapısal özelliklerinin belirlenmesi konusunda büyük öneme sahiptirler. Yine AB Ombudsmanlık Kurumu tarafından geliştirilen “Avrupa Ombudsmanı Sizin İçin Ne Yapabilir? Ombudsman'ın Çalışmalarına Ve Size Nasıl Yardımcı Olabileceğine İlişkin Genel Bir Çerçeve (What Can The European Ombudsman Do For You? An Overview Of The Ombudsman's Work And How He Could Help You, 2008)” ve “Avrupa İyi İdari Davranış Kodu (The European Code Of Good Administrative Behaviour, 2002)” gibi belgeler de hem AB üyesi ülkeler hem de diğer ülkeler için “esnek ya da bağlayıcı olamayan” hukuk kaynağı olarak değerlendirilmektedir (Baykal, 2013: 173).

İkinci türden kaynaklar ise dünya çapında hareketlilik gösteren “Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü” gibi koordinasyon kuruluşlarının çalışmaları veya “Avrupa Ombudsmanlık Ağı” gibi bölgesel ağların çalışmaları sonucunda geliştirilen belgeleri kapsamaktadır. Bu belgelere örnek olarak; “Wellington Deklarasyonu, Uluslararası Ombudsman Enstitüsü, 13 Kasım 2012”; “Bangkok Deklarasyonu, Uluslararası Ombudsman Enstitüsü, 15 Kasım 2016”; “Viyana Deklarasyonu, Uluslararası Ombudsman Enstitüsü, 28 Nisan 2017”; “Marsilya Deklarasyonu, Akdeniz Ombudsmanlar Derneği, 19 Aralık 2008” adlı belgeleri sıralayabiliriz.

3.1. Uluslararası Ombudsmanlık Koordinasyon Kuruluşları, Ağları ve Türkiye

Uluslararası alanda ombudsmanlık kurumlarının bir araya gelerek kurumlara yönelik bir takım ilkeler geliştirmesi ombudsmanlık kurumlarının yaygınlaşması ve kurumların standartlarının yükselmesi açısından oldukça büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede oluşan koordinasyon kuruluşlarının, birliklerin ve ağlarının temel amaçları: Ombudsmanlar arasında “bilgi ve deneyim paylaşımını sağlamak”; “kurumlara yönelik eğitimler düzenlemek”; “kurallar, kararlar, çalışanlar ve kurumlar konusunda standartlaşmaya gitmek” ve hatta bu konularda “prensip ilkeler ve bildirimler” oluşturmak; “toplumu ombudsmanlık konusunda bilgilendirmek”; “ombudsmanlık kurumu ile ilgili akademik çalışmaları, projeleri ve araştırmaları teşvik etmektir” (Reif, 1999 :xxvi, URL 6, URL7).

Uluslararası alanda ombudsmanlık kurumlarıyla ilgili pek çok örgüt, dernek, birlik, ağ gibi oluşumlar mevcuttur. Bunlardan bazıları: “Afrika Ombudsmanlar ve Arabulucular Birliği (African Ombudsman & Mediators Association - AOMA)”, “Asya Ombudsmanlar Birliği (Asian Ombudsman Association –AOA)”, “Akdeniz Ombudsmanlar Birliği (Association of Mediterranean Ombudsmen -AMO)”, “Avrupa Ombudsmanlar Ağı (European Network of Ombudsmen - ENO)”, “Frankofon Ombudsmanlar ve Arabulucular Birliği (Association of Ombudsmen ve Mediators of the Francophonie – AOMF)”, “Avustralya ve Yeni Zelanda Ombudsman Birliği (Australian ve New Zealand Ombudsman Association - ANZOA)”, “Federal Ombudsmanlar Koalisyonu - Kanada Ombudsman Forumu (Coalition of Federal Ombudsmen-Forum of Canadian Ombudsman - FCO)”, “Avrupa Ombudsmanlık Enstitüsü (European Ombudsman Institute -EOI)”, “Uluslararası Ombudsman Birliği (International Ombudsman Association - IOA)”, “Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü (International Ombudsman Institute - IOI)”, “İslam İşbirliği Teşkilatı Üye Devletleri Ombudsmanlık Kurumları Birliği (Organization of Islamic Cooperation Ombudsmen Association - OICOA)”, “Pasifik Ombudsman İttifakı (Pacific Ombudsman Alliance - POA)”, “Birleşik Devletler Ombudsman Birliği (United States Ombudsman Association - USOA)” olarak belirtilebilir (URL5).

Türkiye'nin üye olduğu enstitü, ağ ve birlikler; “Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü”, “Avrupa Ombudsmanlar Ağı”, “Avrupa Ombudsmanlık Enstitüsü”, “Akdeniz Ombudsmanlar Birliği”, “Asya Ombudsmanlar Birliği” ve “İslam İşbirliği Teşkilatı Üye Devletleri Ombudsmanlık Kurumları Birliği” olarak sıralanabilir. Bu oluşumları ve Türkiye'nin pozisyonunu inceleyecek olursak:

3.2. Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü (International Ombudsman Institute- IOI)

1978 yılında Avusturya-Viyana’da kurulmuş olan “Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü” 90’den fazla ülkenin 170’den fazla bağımsız ombudsmanlık kurumunun üye olduğu “tek uluslararası kurum” olarak tanımlanmaktadır (KDK 2014 Yıllık Raporu: 112). Enstitünün temel amaçları: “Ombudsman kavramının desteklenmesi, dünyadaki gelişiminin teşvik edilmesi; ombudsmanlık ofisleri için eğitim ve bilgilendirme programları geliştirmek; konferanslar düzenlemek; ombudsman kurumu hakkında bilgi ve araştırmaların yaygınlaştırılması” olarak ifade edilmektedir (Reif, 1999: xxvi). Kuruma üye olan ombudsmanlar “Afrika, Asya, Avustralya-Pasifik, Avrupa, Karayipler-Latin Amerika ve Kuzey Amerika” olmak üzere altı bölge şeklinde sınıflandırılmışlardır (About the IOI: Information Folder, 2015). Çok sayıda ombudsmanlık kurumunun üye olduğu yapı; üyelerine ücretsiz eğitimler sunmakta ve bölgesel teşvikler yoluyla “doğrudan” ve “bürokratik

olmayan” yardımlar sağlamaktadır. Ayrıca kuruluşun “etkili ve saydam kamu kurumları inşa etmek”, “iyi yönetim ve hukukun üstünlüğü alanlarında” uzmanlaşma sağlanmasını teşvik etmek gibi varlık nedenleri de bulunmaktadır. Enstitü’ye üyelik için dört farklı model belirlenmiştir. Bunlar “üye, oy kullanan üye, fahri üye ve kütüphane üyesi” olarak sıralanmaktadır (IOI-How to become a member, infosheet). Türkiye, 2014 yılından bu yana oy kullanan üyeler arasında yer almaktadır (KDK Yıllık Rapor, 2014: 112).

3.3. Avrupa Ombudsmanlar Ağı (European Network of Ombudsmen-ENO)

“Avrupa Ombudsmanlar Ağı” 1996 yılında kurulmuştur. Ağ, “Avrupa Ombudsmanı”ⁱ, “bölgesel ombudsmanlar” ve “ulusal ombudsmanlardan” oluşmaktadır. Ağın temel amacı; “şikâyette bulunanların uygun seviyelerde yardım almasını sağlamaktır”. Ağ, “AB hukuku hakkında ve AB hukukunun üye devletler üzerine etkisi hakkında” bilgilerin paylaşımını sağlar (URL 6a) . Ombudsmanlar arasındaki iletişimi güçlendiren söz konusu ağ sayesinde AB hukukuna tabi olan kişilerin hakları korunur. Avrupa Ombudsmanlar Ağı’nın ülkeler bazında bakarsak altı tanesi aday olmak üzere 35 tane üyesi bulunmaktadır. Bu üyeler: “Birleşik Krallık, İsveç, Finlandiya, Slovakya, Slovenya, Romanya, Portekiz, Polonya, Avusturya, Hollanda, Malta, Macaristan, Lüksemburg, Litvanya, Letonya, Kıbrıs, İtalya, Hırvatistan, Fransa, İspanya, Yunanistan, İrlanda, Estonya, Almanya, Danimarka, Çekya, Bulgaristan, Belçika ve Norveç, İzlanda, Makedonya, Karadağ, Arnavutluk ve Sırbistan ve Türkiye”dir (URL 6b). KDK, Avrupa Ombudsman Ağı’na 2013 yılında katılmıştır (KDK Yıllık Rapor, 2014: 112).

3.4. Avrupa Ombudsmanlık Enstitüsü (European Ombudsmen Institute - EOI)

Avusturya’nın Zürih kentinde 1988 yılında kurulmuştur. Enstitü’nün amaçları şöyle sıralanmaktadır: “Ombudsmanlık kavramını tanıtmak ve yaymak”, “ medeni hakları, insan hakları ve ombudsmanlık faaliyetleri gibi konularla bilimsel olarak ilgilenmek ve araştırma yapmak”, “yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası ombudsman kurumlarına bilimsel destek sağlamak”, “ulusal ve uluslararası düzeylerde ve Avrupa çapında deneyim paylaşımını teşvik etmek”, “sosyal, ekonomik ve kültürel hakların geliştirilmesinde aktif rol almak”, “ konuyla ilgili yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası kurumlarla işbirliği yapmak”, “BM İnsan hakları Yüksek Komiserliği, AK İnsan Hakları Komiseri, Avrupa Ombudsmanı ve insan haklarının korunması ile geliştirilmesi konusunda çalışan başkaca kurumlarla işbirliği yapmak” (URL 7a). Enstitünün üyeleri: “Arnavutluk, Ermenistan, Avusturya, Azerbaycan, Belçika, Bosna Hersek, Bulgaristan, Burkina Faso, Hırvatistan, Kıbrıs, Finlandiya, Gürcistan, Almanya, Birleşik Krallık, İrlanda, İsrail, İtalya, Kosova, Kırgızistan, Litvanya, Letonya, Lihtenştayn, Makedonya, Malta, Moldova, Karadağ, Hollanda, Polonya, Portekiz, Romanya, Rusya,

Sırbistan, Slovenya, Slovakya, İspanya, İsviçre, Türkiye”dir (URL 7b). KDK, 2013 yılından bu yana enstitünün üyeleri arasında yer almaktadır (KDK Yıllık Rapor, 2014: 112).

3.5. Akdeniz Ombudsmanlar Birliği (Association of Mediterranean Ombudsmen -AMO)

2008 yılında Fransa-Marsilya’da kurulan “Akdeniz Ombudsmanlar Birliği” kuruluş gayesini “Akdeniz havzasında yer alan ülkelerde temel hakların korunması ve geliştirilmesi” olarak ifade etmektedir. Merkezi Fas-Tanca olan birlik hem bölgede yer alan farklı kurumlar ile hem de Avrupa’da yer alan birlik ve organizasyonlarla “deneyim paylaşımını” geliştirmektedir (URL 8). Akdeniz Ombudsmanlar Birliği’nin 20’yi aşkın üyesi bulunmaktadır. Bu üyeler “Arnavutluk, Andora, Cezayir, Ermenistan, Bosna-Hersek, Hırvatistan, Kıbrıs, Mısır, Fransa, Makedonya, Gürcistan, Yunanistan, İsrail, İtalya, Ürdün, Kosova, Lübnan, Malta, Moritanya, Monako, Fas, Portekiz, Sırbistan, Slovenya, İspanya, Filistin, Tunus ve Türkiye”dir. Birliğin hedefleri; “Akdeniz bölgesinde yer alan ombudsman ve arabulucu kurumların rollerine ilişkin farkındalık geliştirmek”, “üye kurumlar arasında bilgi ve deneyim paylaşımını geliştirecek programlar geliştirmek ve uygulamak”, “ombudsman kurumları hakkında araştırmaların toplanması, muhafaza edilmesi ve yayılması”, “benzer amaçlara sahip kurumlar, kuruluşlar ve bireylerle ilişkileri güçlendirmek” olarak sıralanmaktadır (URL 8). Kurum bu çerçevede eğitimler düzenlemekte, toplantılar ve seminerler planlamakta, her iki yılda bir düzenli toplantılar gerçekleştirmekte ve son olarak ombudsman benzeri kurumların yer almadığı ülkeleri kurumların oluşturulması için teşvik etmekte ve onlara destek sağlamaktadır. Türkiye’nin birlik üyeliği 2017 yılında gerçekleşmiştir (KDK 6 Aylık Rapor, 2017: 34).

3.6. Asya Ombudsmanlar Birliği (Asian Ombudsman Association-AOA)

1996 yılında Pakistan’ın İslamabat kentinde kurulmuş olan birliğin kuruluş amacının “Asya’daki ombudsman kurumları arasında işbirliği, bilgi paylaşımı ve kapasite geliştirme için bir platform sağlamak” olduğu ifade edilmiştir (Strengthening the Asian Ombudsman Association, 2008: 1). Bu nedenle birlik; “ombudsmanlık kurumlarının gelişimini” desteklemek, “ombudsmanlık personelinin profesyonelliği” için çalışmak, “ombudsmanlık ofislerinin çalışma ve araştırmalarını teşvik etmek” gibi faaliyetlerde bulunmayı hedeflemiştir (Strengthening the Asian Ombudsman Association, 2008, 1). “Azerbaycan, Hong Kong, Çin Halk Cumhuriyeti, Hindistan, Endonezya, Japonya, Kırgız Cumhuriyeti, Kore Cumhuriyeti, Malezya, Pakistan, Filipinler, Sri Lanka, Taylan ve Vietnam” birliğin üyeleri arasında yer almaktadır (Strengthening the Asian Ombudsman Association, 2008, 1). KDK’nın Asya Ombudsmanlar Birliği’ne üyeliği 2017 yılında gerçekleşmiştir (KDK 6 Aylık Rapor, 2017: 34).

3.7. İslam İşbirliği Teşkilatı Üye Devletleri Ombudsmanlık Kurumları Birliği (Organization of Islamic Cooperation Ombudsmen Association-OICOA)ⁱⁱ

2014 yılında Pakistan-İslamabat'ta kurulan "İslam İşbirliği Teşkilatı Üyeleri Ombudsmanlar Birliği", teşkilat üyesi devletlerde bulunan ombudsman kurumlarında çalışanların "eğitim programları" ile "bilgi ve deneyim paylaşımlarının sağlanması" konusuna ve ayrıca kurumların "kapasitelerinin geliştirilmesi" konularına odaklanmıştır (Statutes, 2016: 1 / URL 10). Ayrıca kurum aracılığıyla ombudsmanlık benzeri kurumların bulunmadığı ülkelerde ombudsmanlık kurumunun tanıtımının yapılması da amaçlanmıştır. Üyeler arasında; "Azerbaycan, Bahreyn, Gambiya, Gana, Endonezya, İran, Ürdün, Libya, Fas, Mozambik, Nijer, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Pakistan, Suudi Arabistan, Sudan, Türkiye ve Uganda" bulunmaktadır (URL 9). Derneğin hedefleri "ombudsmanların görevlerini yerine getirirken profesyonelliklerini geliştirmek", "İslami değerler ve ombudsmanla ilgili" araştırma faaliyetlerini desteklemek, ombudsmanlık kurumları arasında bilgi ve deneyim paylaşımı sağlayacak faaliyetler geliştirmek, "periyodik konferanslar ve toplantılar" düzenlemek, "ombudsmanlık ve insan hakları" konularında hareketlilik gösteren uluslararası kurum ve kuruluşlarla ilişkiler geliştirmek, "üye kurumlar arasındaki etkileşimi artırmak", "mülteci, gurbetçi işçilerin (expatriate workers) haklarını korumak", olarak sıralanmaktadır (Statutes, 2016: 4 / URL 10).

Bu gelişmelerin yanı sıra Türkiye'nin de katılmış olduğu 2013 yılında Karadağ-Danilovgrad'ta gerçekleşen toplantıda "Batı Balkanlar Bölgesel Ombudsmanlık Kurumları Ağı" oluşturulmasına karar verilmiştir. Türkiye haricinde ağa dahil olacak ülkelerin "Arnavutluk, Bosna Hersek, Hırvatistan, Karadağ, Kosova, Makedonya, Slovenya ve Sırbistan" olduğu ifade edilmiştir (KDK Yıllık Rapor, 2015: 106). Ancak söz konusu ağın oluşturulduğuna dair herhangi bir çalışma ya da belgeye rastlanmamıştır. Ayrıca Türkiye'nin önderliğinde "Türk Devletleri Ombudsmanlar Birliği" kurulması gündeme gelmiştir. Birliğin üyelerinin "Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC), Özbekistan, Tacikistan ve Türkmenistan" olacağı ifade edilmiştir. Yine, kurumun 2018 yılı faaliyet raporunda "Çocuk Ombudsmanları Avrupa Ağı (ENOC)" ve "Afrika Ombudsman ve Arabulucular Birliği (AOMA)" ile ilişkiler geliştirmekte olduğu belirtilmiştir (KDK 6 Aylık Faaliyet Raporu, 2018: 42).

KDK'nın uluslararası ağlara üyelikleri dışında uluslararası alanda önemli faaliyetleri ve dolayısıyla da mevcudiyeti bulunmaktadır. Kurumun yıllık raporlarından da takip edebileceğimiz bu faaliyetlere örnek olarak gerçekleştirilen uluslararası projeleri; ev sahipliğini yaptığı sempozyumları; temsiliyet gösterdiği uluslararası toplantı, seminer,

konferans ve çalıştayları; çalışma ziyaretlerini ve ikili işbirliği anlaşmalarını verebiliriz (Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporları). Kısaca söz etmek gerekirse; kurum 2013 yılından bu yana uluslararası projeler kapsamında kurum kapasitesinin güçlendirilmesi ve kurumun desteklenmesi ile çocuk haklarının korunması konularında önemli çalışmalar gerçekleştirmiştir. Ayrıca 2013 yılında “I. Uluslararası Ombudsmanlık Sempozyumu”nu, 2014 yılında “II. Uluslararası Ombudsmanlık Sempozyumu”nu, 2015 yılında “III. Uluslararası Ombudsmanlık Sempozyumu”nu ve 2017 yılında “IV. Uluslararası Ombudsmanlık Sempozyumu”nu düzenlemiştir. Yine kurum tarafından “İrkçilik ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu” tarafından gerçekleştirilen etkinliklere, “Uluslararası Ombudsmanlar Konferansı” etkinliklerine ve “Avrupa Ombudsmanlar Ağı” tarafından gerçekleştirilen etkinliklere düzenli katılım sağlanmaktadır. Ayrıca uluslararası alanda ombudsmanlık kurumları konusunda gerçekleşen seminerlere, ombudsmanlık kurumları ortak toplantılarına ve “Çocuk Ombudsmanları Avrupa Ağı (ENOC)” çalıştaylarına da katılım sağlanmaktadır. Kurum düzenli olarak yurtdışında yer alan ombudsmanlık kurumlarına çalışma ziyaretleri düzenlemekte ayrıca ilgili kurumlarda yerinde gözlem ile kurum kapasitesini geliştirmeye yönelik staj uygulamaları gerçekleştirilmektedir. KDK, 2015 yılında İran Ombudsmanı ve Ukrayna Ombudsmanı ile, 2016 yılında ise Kırgızistan Ombudsmanı ile ve 2017 yılında da Nijer Ombudsmanlık Kurumu ve Azerbaycan İnsan Hakları Komiseri ile ikili işbirliği anlaşması imzalamıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporları, 2013-2014-2015-2016-2017).

4. SONUÇ

Ombudsmanlık kurumlarının insan haklarını korunmaları ve geliştirmeleri için uluslararası alanda gelişen mevzuata, değerlere ve prensiplere hâkim olmaları gerekmektedir. Türkiye gerek BM Örgütü’nün gerekse de AK’nin üyesi olarak ilgili kurumlar çerçevesinde ortaya çıkan müktesebatı takip etmektedir. Ayrıca AB’ye üyelik sürecinde olan Türkiye için AB çerçevesinde oluşan müktesebat da bağlayıcı olmaktadır. Diğer taraftan uluslararası koordinasyon kuruluşları ve ağlarla olan ilişkiler de uluslararası mevzuata hâkim olmak açısından büyük önem taşımaktadır. Çalışma kapsamında KDK’nın söz konusu ağlar ve kuruluşlarla ilişkilerine dair üç bulguya ulaşılmıştır. Bunlardan ilki, KDK’nın uluslararası ağlara ilişkin üyelikleridir. Bu çerçevede KDK, 2014 yılında “Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü”ne, 2013 yılında “Avrupa Ombudsmanlar Ağı”na ve “Avrupa Ombudsmanlık Enstitüsü”ne, 2017 yılında “Akdeniz Ombudsmanlar Birliği”ne ve “Asya Ombudsmanlar Birliği”ne, 2014 yılında “İslam İşbirliği Teşkilatı Ülkeleri Ombudsmanlar Birliği”ne dâhil olmuştur. Türkiye, “Batı Balkanlar Bölgesel Ombudsmanlık Kurumları Ağı”nın ise kuruluş

aşamasında aktif olarak yer almaktadır. Söz konusu ilişkiler ombudsmanlık özelinde uluslararası alanda mevcut mevzuat ve müktesebatın takibi açısından oldukça önemlidir. İkinci olarak, KDK liderliğinde “Türk Devletleri Ombudsmanlar Birliği” kurulması planlanmaktadır. Bu durum Türkiye’nin Avrasya bölgesindeki köprü konumunun güçlenmesi ve Türk Devletlerine tecrübelerini aktarması bakımından önemli bir gelişme olarak düşünülebilir. Son olarak, KDK, “Çocuk Ombudsmanları Avrupa Ağı” ile ilişkilerini geliştirmiş ve bu çerçevede “KDK Çocuk İnternet Sitesi”ni hayata geçirmiştir (KDK 2018 Faaliyet Raporu). Bu ağla olan ilişkilerin güçlendirilmesi Türkiye’de çocuk haklarına ilişkin değerler, kriterler ve prensiplerin yaygınlaşması açısından hayati önem taşımaktadır.

Netice itibari ile Türkiye ombudsmanlık alanında uluslararası platformlarda temsiliyet sağlamak ve bu alandaki deneyimlerini kendi iç politikasına da yansıtarak söz konusu ağlarla birlikte daha da güçlenmektedir.

KAYNAKÇA

- Atay, E. E. (2014). Hukuk devleti ilkesi ışığında idarenin denetimi ve kamu denetçiliği kurumu. *Ombudsman Akademik*, 1, 1-31.
- Ayeni, V. O. (2014). Ombudsmen as human rights institutions. *Journal of Human Rights*, 13(4), 498-511.
- About the IOI: Information Folder (2015). file:///C:/Users/user/Downloads/IOI%20Folder_EN_2015.pdf
- Babüroğlu, O. & Hatiboğlu N. (1997). *Ombudsman (kamu hakemi) incelemesi: Devlette bir toplam kalite mekanizması örneği*. İstanbul: Türk Sanayici İşadamları Derneği Yayını.
- Baykal, S. (2013). *Avrupa Birliğinde ombudsman kurumu: Siyasi bütünleşme ve genişleme çerçevesinde bir inceleme*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Çeçen A. (1989). Devlet ve insan hakları. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 6, 826-846.
- Devlet Planlama Teşkilatı Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı. <http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/tmApE+plan4.pdf>
- Erdoğan, M. (2011). *İnsan hakları teorisi ve hukuku*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Fendoğlu, H. T. (2010). *Kamu denetçiliği (ombudsmanlık)*. SDE Analiz. [http://hasantahsinfendoglu.com/dokumanlar/insan_haklari/KAMU_DENETCILIGI_OMBDUSMANLI K_.pdf](http://hasantahsinfendoglu.com/dokumanlar/insan_haklari/KAMU_DENETCILIGI_OMBDUSMANLI_K_.pdf)
- Frank, B. (1970). The ombudsman and human rights. *Administrative Law Review*, 22(3), 467-492.
- IOI-How to become a member, infosheet. file:///C:/Users/user/Downloads/how-to-become-a-member-infosheet.pdf
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, 2012. <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2012/mayis/kdk.pdf>
- Ribo, R., Castelles, V. J & Sijo, A. I (2014). *International framework of the ombudsman institution*. www.sindic.cat, (Erişim tarihi 18.09.2018).
- Yağmurlu, A. (2009). Halkla ilişkiler mekanizması olarak kamu denetçiliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 42(1), 87-104.
- Yüce, M. & Beyce, A. (2013). *Kamu denetçiliği hukuku*. Ankara: Savaş Yayınları.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık ve Aylık Raporları. <https://www.ombudsman.gov.tr/raporlar/index.html>
- Kuçuradi, İ. (2009). Türkiye İnsan Hakları Kurumu. <http://insanhaklari.maltepe.edu.tr/tr/content/prof-dr-oanna-ku-uradinin-t-rkiye-nsan-haklar-kurumu-ba-l-kl-de-erlendirmesi#overlay=tr/node/84/edit>
- Kuçuradi, İ. (2007). *İnsan haklar kavramları ve sorunları*. Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu.
- Reif, C. L. (Ed.) (1999). *The international ombudsman anthology, selected writings from the international ombudsman institute*. The Hague: Kluwer Law International
- Şahin, B. (2016) (Ed.). İnsan hakları koruma mekanizmaları, Türkiye İnsan Hakları Rejiminin Anatomisi. Avrupa Liberal Forumu. <http://www.liberalforum.eu/en/publications.html>
- Strengthening the Asian Ombudsman Association, Asian Development Bank, 2008. <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/68181/42081-reg-tar.pdf>
- Tayşi, İ. (1997). Ombudsman kurumu ve ülkemizde uygulanabilirliği. *Sayıştay Dergisi*, 25, 106-124.
- Avrupa Komisyonu Tarafından Hazırlanan Türkiye Raporları. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html

“Swedish Embassy honors Ottoman idea of Ombudsman on 300th anniversary”, *Hürriyet Daily News*, 25.10.2013.

<http://www.hurriyetdailynews.com/swedish-embassy-honors-ottoman-idea-of-ombudsman-on-300th-anniversary-56869>

United Nations, 2010. National Human Rights Institutions. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf

Council of Europe 2002, Conclusions of the European Ombudsmen Conference

FRA- European Union Agency For Fundamental Rights (2010). National Human Rights Institutions in the EU Member States

<http://fra.europa.eu/en/publication/2012/national-human-rights-institutions-eu-member-states-strengthening-fundamental>

URL 1: Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü

<https://www.humanrights.dk/where-we-work/partners/national-human-rights-institutions>

URL 2: Asya Pasifik Forum

<http://www.asiapacificforum.net/support/what-are-nhris/>

URL 3: Kamu Denetçiliği Kurumu

<https://www.ombudsman.gov.tr/hakimizda/index.html>

URL 4: European Ombudsman

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/our-strategy/home/en>

URL 5: OIC Ombudsmen Association

www.oicoa.org

URL6: European Ombudsman

URL6a:<https://www.ombudsman.europa.eu/en/european-network-of-ombudsmen/about/en>

URL6b:<https://www.ombudsman.europa.eu/en/european-network-of-ombudsmen/members/all-members>

URL 7: European Ombudsman Institute

URL7a: <http://www.eoi.at/?Ziele>

URL7b:http://www.eoi.at/?Mitglieder_Institutionell

URL 8: Association of Mediterranean Ombudsmen

<https://www.ombudsman-med.org/introduction-to-the-association/?lang=en>

URL 9: OIC Ombudsmen Association

<http://www.oicoa.org/aboutus.aspx>

URL 10: OIC Statutes

http://www.oicoa.org/downloads/OICOA_SSTATUTES_13-05-2016_Final-pdf.pdf

EXTENDED SUMMARY

The protection of human rights at national level takes place in different ways. One of them is through national human rights institutions. Such institutions are “public administrative bodies set up to protect or monitor human rights in a given country” (URL 1). National human rights institutions appear in different models such as commissions, institutes. One of these different models is the ombudsman institution.

The word ombudsman derives from the word “Ombuds” which is used in the Swedish language as “a representative” or “a speaker” (Tayşi, 1997: 106). It is stated that the sources of the development of the ombudsman institution in Sweden are based on the period of the Ottoman Empire. The following statement made by the Swedish Ambassador Wahlung in 2013 due to the “300th Anniversary of the Ombudsman Institution” is clearly states the historical fact: “The Ombudsman institution is an idea that our King Charles XII picked up here in the Ottoman Empire whilst visiting with the Sultan in 1713. This enlightened idea has since grown into one of the more fundamental institutions in our democracy” (Swedish Embassy of the Ombudsman on 300th Anniversary, October 25 2013, *Hurriyet Daily News*).

Although it was an Ottoman-based institution; ombudsman institution in Turkey could only be established in 2012. Operating since 2012 Turkish Ombudsman Institution has been taking important initiatives in the international arena.

It is very important for the ombudsman institutions to come together in the international arena to form unions, coordination bodies and networks to increase the standards of the ombudsman institutions. The main objectives of the coordination bodies, unions and networks formed within this framework are: To ensure the exchange of information and experience between ombudsman institutions; to organize trainings for institutions; to standardize on rules, decisions, employees and institutions; to establish principles and declarations on standardization issues; to inform the society about “ombudsman”; to promote academic studies, projects and researches on ombudsman institutions.

There are many organizations, associations, unions and networks established by ombudsman institutions in the international arena. Some of these are: “African Ombudsman & Mediators Association (AOMA)”, “Asian Ombudsman Association (AOA)”, “Association of Mediterranean Ombudsmen (AMO)”, “European Network of Ombudsmen (ENO)”, “Association of Ombudsmen & Mediators of the Francophonie (AOMF)”, “Australian & New Zealand Ombudsman Association (ANZOA)”, “Coalition of Federal Ombudsmen - Forum of Canadian Ombudsman (FCO)”, “European Ombudsman Institute (EOI)”, “International Ombudsman Association (IOA)”, “International Ombudsman Institute (IOI)”, “Organization of Islamic Cooperation Ombudsmen Association (OICOA)”, “Pacific Ombudsman Alliance (POA)”, “United States Ombudsman Association (USOA)”.

Turkey is a member of the “International Ombudsman Institute”, “European Network of Ombudsmen”, “European Ombudsman Institute”, “Asian Ombudsman Association” “Association of Mediterranean Ombudsmen” and “Organization of Islamic Cooperation Ombudsmen Association”.

Apart from its membership to international networks, Turkish Ombudsman Institution has important international initiatives and activities. These initiatives and activities include international projects; hosted symposiums; international meetings, seminars, conferences and workshops; study visits and bilateral cooperation agreements. Briefly; since 2013, the institution has carried out important studies on the strengthening of the institution capacity and protection of children's rights within the scope of international projects. In addition, in 2013 “1st International Symposium on Ombudsman Institutions”; in 2014 “2nd International Symposium on Ombudsman Institutions”; in 2015 “3rd International Symposium on Ombudsman Institutions” and in 2017 “4th International Symposium on Ombudsman Institutions” were held

in Turkey. The Turkish Ombudsman Institution regularly participates the activities held by “The European Commission against Racism and Intolerance”, “International Ombudsmen Conference” and the “European Ombudsman Network”. The Institution regularly attends the international workshops on ombudsman institutions, joint meetings of ombudsman institutions and workshops of the “European Ombudsman Network”. Besides, the Institution organizes study visits to the ombudsman institutions abroad and there internship practices are carried out. Additionally, the institution signs bilateral co-operation agreements. For example; Turkish Ombudsman signed a bilateral co-operation agreement with the Iranian Ombudsman and with the Ombudsman of Kyrgyzstan in 2015. In 2016 a bilateral cooperation agreement was signed with Niger Ombudsman Institution and in 2017 a bilateral cooperation agreement was signed with the Human Rights Commissioner of Azerbaijan.

Considering all the information mentioned in the previous paragraphs, it can be stated that it is important to examine the Turkish Ombudsman Institution in an international context. The aims of the study are to observe ombudsman institution in the international arena, to evaluate Turkish Ombudsman Institution with its international dimension and to contribute to the literature in this field. Therefore, in the study the ombudsman institution as a national human rights institution will be examined. Ombudsman related international networks, co-ordination institutions will be analyzed. Then Turkey's relations with these networks and institutions will be examined. By the way, short history of the development of ombudsman institution in Turkey will be mentioned. Finally, evaluations will be made in this framework.

ⁱ 1992 yılında Maastricht Anlaşmasıyla kurulmuş olan Avrupa Ombudsmanlık Kurumu AB'nin kurum ve kuruluşlarında iyi yönetişimin sağlanmasına çalışan bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak tanımlanmaktadır. AB Ombudsmanlık Kurumu, “AB'nin yönetimi ile sorun yaşayan insanlara, işletmelere ve örgütlere kötü yönetimine ilişkin şikâyetleri araştırarak” yardım etmektedir (URL 4). Ayrıca belirtmek gerekir ki; Avrupa Birliği Temel Haklar Şartında birlik vatandaşlarına ombudsmana gitmek hakkı tanınmıştır. Bu çerçevede Avrupa Ombudsmanı hem sözleşmedeki hakların korunmasını gerçekleştirmekte hem de iyi yönetişimi sağlamak için birlik kurum ve kuruluşlarının denetlenmesini sağlamaktadır. Avrupa Ombudsmanı için bkz: Baykal, 2013.

ⁱⁱ Derneğin “OIC Ombudsmen Association” olan isminin “Association Of Ombudsman And Mediator Of OIC Member States” olarak değiştirileceği belirtilmiştir. Bkz. Statutes, http://www.oicoa.org/downloads/OICOA_SSTATUTES_13-05-2016_Final-pdf.pdf