

T.C.
GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

ASKERİ OMBUDSMAN: TÜRKİYE İÇİN BİR DEĞERLENDİRME

YÜKSEK LİSANS

Barış DOĞAN

ŞUBAT-2025
GÜMÜŞHANE



**T.C.
GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

SIYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

ASKERİ OMBUDSMAN: TÜRKİYE İÇİN BİR DEĞERLENDİRME

MILITARY OMBUDSMAN: AN EVALUATION FOR TURKEY

YÜKSEK LİSANS

Barış DOĞAN

**ŞUBAT-2025
GÜMÜŞHANE**



**T.C.
GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

SIYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

ASKERİ OMBUDSMAN: TÜRKİYE İÇİN BİR DEĞERLENDİRME

MILITARY OMBUDSMAN: AN EVALUATION FOR TURKEY

YÜKSEK LİSANS

Barış DOĞAN

Danışman: Prof. Dr. Kadir Caner DOĞAN

**ŞUBAT-2025
GÜMÜŞHANE**

BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK BEYANI

Yüksek Lisans Tezi olarak hazırlamış olduğum “**Askeri Ombudsman: Türkiye İçin Bir Değerlendirme**” isimli bu tezimin, tamamen kendi çalışmam olduğunu, her alıntıya kaynak gösterdiğimi, alıntı yaptığım tüm çalışmaları kaynakçada belirttiğimi ve Gümüşhane Üniversitesi’nin lisanslı kullanıcısı olduğu intihal yazılım programı ile Lisansüstü Eğitim Enstitüsü’nün belirlediği kıstaslara uygun olarak raporladığımı taahhüt ederim. Tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Gümüşhane Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü arşivinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliği’nin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

03/02/2025

Barış DOĞAN

TEŞEKKÜR

Bu araştırmanın ortaya çıkmasında, oluşturulmasında ve tamamlanmasında emeği geçen herkese teşekkür etmeyi borç bilirim.

Lisansüstü eğitimimde birikimlerinden yararlandığım, Gümüşhane Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı'ndaki tüm hocalarıma şükranlarımı sunarım.

Tez çalışmam süresince bana rehberlik ederek ışık tutan, her daim bilgi ve birikimlerinden yararlandığım danışmanım sayın Prof. Dr. Kadir Caner DOĞAN'a çok teşekkür ederim. Kendisi, araştırma sürecim boyunca değerli zamanını bana ayırarak, bilgi ve tecrübeleriyle beni yönlendirmiş ve bu manada akademik çalışmama büyük katkılarda bulunmuştur. O'nun sağladığı bu destekler çalışmamın nihayete ermesinde önemli bir rol oynamıştır.

Lisansüstü eğitimimde beni destekleyen, azmimi kuvvetlendiren ve beni cesaretlendirerek yardımcı olan sayın Doç. Dr. Ömer UĞUR ve sayın Doç. Dr. Hasan Mahmut KALKIŞIM'a; araştırmalarım verdikleri yürekten destekleri ve her zaman maddi-manevi yanımda hissettiğim, çalışma azmim ve gayretim kaynağı olan sevgili eşim Betül DOĞAN'a, annem Nurten DOĞAN, babam Mehmet DOĞAN ve kardeşim Savaş DOĞAN ile değerli arkadaşım Murat ŞENCER'e; çalışmamın son zamanlarında dünyaya gelerek bana dünyaları veren canım kızım Eliz Talya DOĞAN'a teşekkürlerimi sunarım.

Bu çalışmamın kahraman Türk Silahlı Kuvvetlerine, mensubu olmaktan gurur duyduğum Jandarma Genel Komutanlığı teşkilatı ile tüm öğrenci ve öğretmenlere faydalı olması dileklerimle, sevgi ve saygılarımı sunarım.

Barış DOĞAN
GÜMÜŞHANE – 2025

ÖZET

Bu çalışma, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) bünyesinde kurulması önerilen bir “Askeri Ombudsman” modelini incelemektedir. Modern demokratik toplumlarda sivil veya genel ombudsmanlık kurumları bulunmasına karşın, askerî alandaki stratejik ve güvenlik unsurları, ordunun bağımsız ve dış denetime açık mekanizmalara ihtiyaç duymasına neden olmaktadır. TSK’da hâlihazırda iç denetim ve disiplin sistemleri yer alsa bile, personelin hak arama yolları ve kurumsal şeffaflık alanlarında geliştirmeye açık hususlar olduğu gözlemlenmektedir.

Çalışmada, askeri ombudsmanlık kurumunun yasal ve kurumsal temelleri, görev-yetki tanımları ve çalışma usulleri detaylandırılmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 1325 sayılı Millî Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanun gibi mevcut mevzuatın, askeri ombudsmanlık için açık bir yasal çerçeve oluşturmadığı; bu nedenle özel bir kanun veya kapsamlı değişikliklere ihtiyaç olduğu ileri sürülmektedir. Seçim usulünde, parlamento veya bağımsız bir kurul aracılığıyla nitelikli çoğunlukla belirlenmiş bir ombudsmanın tarafsızlığı ve meşruiyetinin vurgulanması gerekmektedir.

Görev alanı, TSK personeli ve sivil bireylerin askerî idare kaynaklı haksızlık iddialarının incelenmesinden, mali harcamaların hukuka uygun denetimine kadar genişlemektedir. Oluşturulacak raporların düzenli periyotlarla TBMM’ye ve kamuoyuna (gizlilik derecesi korunarak) sunulması önerilmektedir. Sonuç olarak, önerilen askeri ombudsmanlık, TSK’nin ulusal ve uluslararası normlara uygun biçimde hesap verebilir, şeffaf ve insan haklarına saygılı bir yapıya erişmesine katkı sağlamayı hedeflemektedir.

Anahtar Kelimeler: TSK, Türk Silahlı Kuvvetleri, Ombudsman, Ombudsmanlık, Askeri Ombudsman

SUMMARY

This study examines a proposed “Military Ombudsman” model within the Turkish Armed Forces (TAF). Although modern democratic societies feature civilian or general ombudsman institutions, the strategic and security factors inherent in the military sphere necessitate mechanisms that enable the military to be independent and open to external oversight. While the TAF currently has internal inspection and disciplinary systems in place, there remain observable areas for improvement in terms of personnel’s right to seek redress and institutional transparency.

In this study, the legal and institutional foundations of the military ombudsman institution are detailed, along with definitions of its duties and authorities, as well as its operational procedures. It is argued that existing legislation, such as Law No. 5018 on Public Financial Management and Control and Law No. 1325 on the Duties and Organization of the Ministry of National Defense, does not provide a clear legal framework for a military ombudsman. Consequently, either a dedicated law or comprehensive legislative amendments would be needed. Emphasis should be placed on the impartiality and legitimacy of the ombudsman, who should be elected by qualified majority through parliament or an independent board.

The scope of duties ranges from investigating allegations of injustice experienced by both TAF personnel and civilians as a result of military administration to overseeing the legality of financial expenditures. It is recommended that the reports produced be submitted periodically to the Grand National Assembly of Türkiye and disclosed to the public (while preserving relevant security classifications). In conclusion, the proposed military ombudsman aims to contribute to the TAF’s attainment of a structure that is accountable, transparent, and respectful of human rights, in line with national and international norms.

Keywords: Turkish Armed Forces, TAF, Ombudsman, Ombudsmanship, Military Ombudsman

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	III
BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK BEYANI	IV
TEŞEKKÜR	V
ÖZET	VI
SUMMARY	VII
İÇİNDEKİLER.....	VIII
KISALTMALAR DİZİNİ	X
1. GİRİŞ	1
2. OMBUDSMAN KAVRAMI.....	4
2.1. Ombudsman Kavramı ve Kapsamı	4
2.2. Ombudsman Kurumunun Tarihsel Gelişimi.....	6
2.3. Ombudsmanın Genel Özellikleri	8
2.3.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık.....	12
2.3.2. Güvenilirlik.....	13
2.3.3. Erişilebilirlik	14
2.3.4. Geniş Yetki	14
2.3.5. Esneklik	15
2.3.6. Bağlayıcı Nitelikte Olmayan Kararlar.....	16
2.4. Ombudsmanın Görevleri ve Yetkileri.....	17
2.5. Ombudsman Türleri	18
2.5.1. Parlamento Ombudsmanı	18
2.5.2. İnsan Hakları Ombudsmanı	19
2.5.3. Çocuk Hakları Ombudsmanı	19
2.5.4. Tüketici Ombudsmanı	19
2.5.5. Öğrenci Ombudsmanı.....	19
2.5.6. Haber Ombudsmanı.....	19
2.5.7. Yerel Yönetim Ombudsmanı	20
2.5.8. Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı.....	20
2.6. Ombudsmanın Çalışma Biçimi.....	20
2.7. Dünyada Ombudsmanlık	23
2.7.1. İngiltere.....	24
2.7.2. İsveç.....	26

2.7.3. Danimarka.....	28
2.7.4. Hollanda.....	30
2.7.5. Fransa	33
2.7.6. Avustralya.....	35
2.7.7. Norveç	36
2.8. Türkiye’de Ombudsmanlık ve Kamu Denetçiliği Kurumu	38
2.8.1. Osmanlı Devleti’nde Kamu Denetçiliğinin Temelleri	39
2.8.2. Cumhuriyet Döneminde Kamu Denetçiliğine Benzer Kurumlar.....	42
2.8.3. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yapısı ve İşleyişi.....	43
3. TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİNE DENETİM AÇISINDAN BAKIŞ.....	46
3.1. TSK’de İç Denetim ve İç Kontrol.....	46
3.1.1. TSK’de Gelir-Gider Denetimi	48
3.1.2. TSK’de Devlet Mallarının Denetimi.....	50
3.1.3. TSK’de Verimlilik Etkinlik ve Tutumluluk Denetimi	52
3.1.4. TSK’de Faaliyet Sonuçlarının Denetimi	54
3.1.5. TSK’de Raporlama.....	55
4. ASKERİ OMBUDSMAN KAVRAMI.....	58
4.1. Genel Kavram ve Kapsamı.....	58
4.2. Farklı Ülkelerde Askeri Ombudsmanlık Uygulamaları	59
4.2.1. Norveç	60
4.2.2. Almanya.....	60
4.2.3. Kanada.....	61
4.2.4. İskandinav Ülkeleri (İsveç, Finlandiya)	61
4.2.5. Birleşik Krallık.....	62
4.2.6. Hollanda.....	62
5. TSK VE OMBUDSMANLIK UYGULAMASI ÖNERİSİ	64
5.1. Türkiye’de Askeri Ombudsmanlık Kavramı ve Önemi	64
5.2. Mevzuat Altyapısı ve Hukuki Dayanak	66
5.3. Kurumsal Yapı ve Teşkilat Önerisi.....	68
5.4. Görev, Yetki ve Çalışma Usulleri.....	70
5.5. Raporlama, Hesap Verebilirlik ve Değerlendirme.....	72
5.6. Genel Değerlendirme	74
6. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	76
KAYNAKÇA	80
ÖZGEÇMİŞ.....	87

KISALTMALAR DİZİNİ

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BM	: Birleşmiş Milletler
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
MSB	: Milli Savunma Bakanlığı
NATO	: Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
PO	: Parlamento Ombudsmanı
s.	: Sayfa
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
Vd.	: Ve diğerleri

1. GİRİŞ

Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK), Türkiye'nin ulusal savunmasını ve güvenliğini sağlamak amacıyla yapılandırılmış, köklü ve disiplin temelli bir kurumdur. Tarihsel süreçte, TSK bünyesindeki denetim, gözetim ve personel yönetimi pratikleri büyük oranda iç yönetmeliklerle ve askerî disiplin gelenekleriyle şekillenmiştir. Bununla birlikte, çağdaş kamu yönetimi anlayışında, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri giderek önem kazanmaktadır. Günümüzde demokratik toplumlar, silahlı kuvvetlerin kurumsal yapılanmasının da bu ilkelerle bütünleşmesini beklemektedir. Öte yandan, silahlı kuvvetler içinde üst düzeyde disiplin ve hiyerarşi barındıran bir işleyiş bulunması, personelin hak arama mekanizmalarının genellikle sınırlı kalmasına neden olabilmektedir. Bu nedenle, orduda karşılaşılan hak ihlalleri, usulsüzlük iddiaları veya yönetsel sorunlar, çoğu zaman kurum içi hiyerarşik yollardan çözümlenmeye çalışılmakta, dış denetim ya da bağımsız arabuluculuk seçenekleri yeterince gündeme gelmemektedir.

Tam da bu noktada, “askeri ombudsman” kavramı ortaya çıkmaktadır. Askeri ombudsman, silahlı kuvvetlerin idari, mali, personel ve insan hakları boyutlarındaki uygulamalarını, bağımsız ve tarafsız bir yaklaşımla izleyen ve inceleyen, haksızlık veya ihlal iddialarını adil biçimde değerlendiren bir mekanizmayı ifade etmektedir. Pek çok ülkede, sivil ombudsmanlık kurumlarının yetersiz kaldığı veya yasalarla görev alanı dışında bırakıldığı konularda, askeri ombudsmanlar devreye girmektedir. Böylece, ordu içindeki disiplin sistemi ya da iç denetim birimleriyle çözülemeyen sorunlar, bağımsız ve güvenilir bir üçüncü tarafta ele alınabilmektedir. Böyle bir yapı, hem personelin haklarını korumakta hem de ordunun kurumsal itibarını güçlendirmektedir.

Türkiye bağlamında, TSK’de denetim ve kontrol faaliyetleri ağırlıklı olarak Millî Savunma Bakanlığı (MSB) çatısı altında yürütülmektedir. 1325 sayılı “MSB’liği Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanun” uyarınca oluşturulan iç denetim birimleri ve mal saymanlıkları gibi birimler, askerî harcamaların ve idari süreçlerin mevzuata uygunluğunu incelenmeye çalışmaktadır. Aynı şekilde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu da TSK’yi hukuken bağlayan mali ilkeler getirmektedir. Ne var ki, bu denetim ve kontrol araçları çoğunlukla kurum içi mekanizmalardan oluşmakta ve tarafsızlık algısını güçlendirmek için dışsal bir gözün desteğine ihtiyaç duyulmaktadır.

Ayrıca, personelin dile getirdiği şikâyetlerin, aynı hiyerarşik yapının farklı kademelerinde değerlendiriliyor olması, bazı personelin çekingen davranmasına yol açabilmektedir. Bunun yanında, askerî ortamda disiplin ve hiyerarşinin hatalı kullanımı veya yönetsel zafiyetler, bireylerin hak kaybına uğramasına ve moralin zedelenmesine neden olabilmektedir. Örneğin, fazla mesai, aşırı disiplin uygulamaları, liyakat esaslı olmayan atamalar ya da taciz ve mobbing iddiaları, zaman zaman basına veya kamuoyuna yansıyan konular arasındadır. Bu noktada, askeri ombudsman, personelin veya sivil bireylerin yaşadığı olumsuzluklara yönelik şikâyetleri, hiyerarşi dışı bir yapıda ele alarak denetleyebilmektedir. Askerî yargı ya da iç denetim sisteminin dışında, fakat orduya özgü dinamikleri de bilen uzmanlarla donatılmış bir ombudsmanlık, üst makamlara tavsiye kararları sunarak yapıcı çözümler geliştirebilmektedir.

Buna ek olarak, TSK dünyanın farklı coğrafyalarında barış gücü operasyonları ve çok uluslu tatbikatlar yürütmektedir. Uluslararası antlaşmalar ile ittifak protokolleri, askerî personelin hak ve yükümlülüklerine dair geniş bir çerçeve sunmaktadır. Uluslararası standartlara uyumlu bir askeri ombudsmanlık, bu çerçevede ortaya çıkan anlaşmazlık veya hak ihlallerini evrensel insan hakları perspektifiyle irdelleyebilmektedir. Böylece, hem ulusal hukuka hem de uluslararası normlara saygıyı sağlamaya katkıda bulunmaktadır. Bu durum, ülkenin uluslararası itibarını da olumlu yönde etkilemektedir.

Mevcut Kamu Denetçiliği Kurumu'nun (Ombudsmanlık) varlığına karşın, askerî konuların stratejik önemi ve güvenlik hassasiyeti nedeniyle, TSK'ye yönelik şikâyetlerin genelde genel ombudsmanlık kapsamı dışında bırakıldığı gözlemlenmektedir. Askeri ombudsmanlık önerisi ise, bu boşluğu doldurmayı hedeflemektedir. TSK içinde oluşturulacak, yetkileri açıkça tanımlanmış, bağımsız ve tarafsız ombudsmanlık, kurumun kendi iç denetim ve disiplin sistemlerini ikame etmekten ziyade onlara destek olmayı, çözüme giden yolları çeşitlendirmeyi amaçlamaktadır. Hem kamu yönetimi hem de savunma stratejisi literatüründe, böyle bir mekanizmanın personel motivasyonunu ve kurumun güvenilirliğini yükselteceği iddia edilmektedir.

Bu çalışmada Türkiye'de kurulacak bir askeri ombudsman modelinin temel çerçevesi çizilmektedir. İlk olarak, mevzuat altyapısı ve hukuki dayanaklar irdelenmekte; 5018 sayılı Kanun, 1325 sayılı MSB Kanunu ve Kamu Denetçiliği

Kurumu Kanunu gibi düzenlemelerin sunduğu olanaklar ile eksikleri ortaya konmaktadır. Ardından, askeri ombudsmanlık için kurumsal yapı ve teşkilat önerileri dile getirilmektedir. Ayrıca, görev-yetki tanımları, çalışma yöntemleri, raporlama mekanizmaları ve hesap verebilirlik ilkelerinin nasıl kurgulanabileceğine ilişkin detaylar sunulmaktadır.

Bu önerinin en önemli yararlarından biri, silahlı kuvvetler içinde yurttaşların ve personelin haklarını koruyacak, hukuka hâkim ve bağımsız bir denetim mercii oluşmasıdır. Aynı zamanda, TSK gibi stratejik bir kurumun yanlış uygulamalar nedeniyle zarar görmesini önlemek ve hata ya da yolsuzluk tespit edildiğinde hızlıca müdahale etmek bu kurumun itibarını da korumaktadır. Her ne kadar askerî disiplin, kapalı devre bir sistem gibi düşünülse de, modern hukuk ve yönetim anlayışı, orduların da tarafsız ve uzman bir dış göz tarafından denetlenmesi gereğini öne çıkarmaktadır.

Özetle öneri hem TSK personelinin haksız muamele ve hak kayıplarına karşı daha güvence altında olmasını sağlamakta hem de ulusal ve uluslararası hukuk düzeniyle uyumlu, hesap verebilir bir savunma yönetimi anlayışını güçlendirmektedir. Bu çalışmada da söz konusu öneri ele alınmaktadır. Öncelikle ombudsmanlık kavramına kapsamlı şekilde kavramsal ve kuramsal açıdan bakılmaktadır. Ardından TSK’de denetim ve askeri ombudsmanlık önerisi sunulmaktadır.

2. OMBUDSMAN KAVRAMI

2.1. Ombudsman Kavramı ve Kapsamı

“Ombudsman” sözcüğünün kökeni İsveç diline dayanmaktadır. Bu kelime, İsveççede “elçi”, “vekil” veya “temsilci” anlamlarına gelmektedir ve bazı düşünürler tarafından “halkın gözü ve kulağı olan kişi” şeklinde betimlenmektedir.¹ Kavramın ilk ortaya çıkışı, Orta Çağ döneminde Cermen kabilelerinde görev yapan ve pişman suçlu ailelerden topladığı para cezalarını mağdur ailelere iletmekle yükümlü bir kişiyi tanımlayan kelimedenden türediği bilinmektedir.² Toplumda, “ombudsman” yerine zaman zaman “ombudsperson” ya da sadece “ombuds” ifadelerinin kullanıldığı görülmektedir; bu tercihin amacı, “man” kelimesine yönelik cinsiyete dayalı yorumları ortadan kaldırmaktır.³ Ombudsman terimi için üzerinde mutabık kalınmış belirli bir tanım bulunmamaktadır. Bu durumun temel sebebi, ombudsmanlık kurumunun, kuramsal ve uygulamaya yönelik farklılıklar barındırarak her ülkenin kendi yapısına ve ihtiyaçlarına göre şekillenmesidir. Ülkelerin yeknesak bir modele ulaşamamış olması, evrensel nitelikte bir ombudsman tanımını güçleştirmektedir.⁴

Ombudsmanlık kurumunun giderek daha fazla rağbet görmesi, yargı dışı oluşturulan her türlü şikâyet mekanizmasının ombudsmanlık başlığı altında toplanmasına yol açarak kavramsal karışıklığa neden olmaktadır.⁵ Danimarka Ombudsmanı Hansen’in vurguladığı üzere, ombudsmanlık dünya genelinde yaygın bir kavram olmasına ve kamuya ya da özel sektöre ait pek çok kurumda kullanılmasına karşın, evrensel düzeyde kabul edilen bir tanımı bulunmamaktadır.⁶ Ombudsman sözcüğü, halkın bürokrasinin kendi işlemlerine yönelik haksız uygulamaları hakkında şikâyetle bulunabileceği özel bir büroyu veya kamu görevlisini ifade etmektedir. Yanlış uygulamanın saptandığı yerde yönetsel bozuklukları gün yüzüne çıkaran ombudsman,

¹ Kemal Özden, *Ombudsman ve Türkiye’deki Tartışmalar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010, s. 24.

² Milan Ambroz, "The Mediating Role of The Ombudsman in The Protection of Human Rights". *International Journal of Social Welfare*, Cilt 14, Sayı 2, 2005, s. 145.

³ Muatafa Büyükcavcı, “Ombudsmanlık Kurumu”, *Ankara Barosu Dergisi*, Cilt 4, 2008, s. 10-11.

⁴ Bekir Parlak ve Zahid Sobacı, *Kamu Yönetimi*, Bursa: Alfa Aktüel, 2010, s. 279.

⁵ Zekeriya Temizel, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim organı Ombudsman*, İstanbul: IULA-EMME, 1997, s. 39.

⁶ Zakir Avşar, *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, İstanbul: Hayat Yayınları, 2012, s. 67.

yanlış olmayan eylem veya işlemlerde ise mevcut uygulamanın güçlenmesine katkıda bulunmaktadır.⁷

Erhürman, ombudsmanı “dar” ve “geniş” anlamda iki farklı çerçevede tanımlamaktadır. Dar anlamıyla ombudsman, “idarenin davranış, işlem ve eylemlerini denetleyen, bağlayıcı kararlar alma yetkisi olmayan, bağımsız bir kamu otoritesi” şeklinde açıklanmaktadır.⁸ Daha geniş kapsamlı bir tanıma göre ise ombudsman, “şikâyet veya kendi inisiyatifi doğrultusunda harekete geçerek idarenin davranış, işlem ve eylemlerinde hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapabilen; hukuka aykırılık veya yerindelik sorunu bulduğunda bu eylem veya işlemlerin geri alınması, kaldırılması ya da bunlardan doğan zararın giderilmesi ve yurttaşları etkileyen uygunsuz eylemlerin düzeltilmesi için idare nezdinde girişimde bulunmaya ve hukuki bağlayıcılığı bulunmayan kararlar almaya yetkili, bağımsız bir kamu otoritesi” olarak nitelendirilmektedir. Uluslararası Barolar Birliği’nin tanımında ise ombudsman, “anayasa veya kanunlar doğrultusunda kurulan, mağdur edilen vatandaşların idare ve kamu görevlilerine ilişkin şikâyetlerini inceleyip gerek gördüğünde re’sen harekete geçen, düzeltici tavsiyelerde bulunma ve rapor yayımlama haklarına sahip, parlamentoya karşı sorumlu, yüksek seviyede, bağımsız bir kamu görevlisi tarafından yönetilen bir büro” olarak yer almaktadır.⁹

Fendoğlu da geniş anlamıyla ombudsmanı, “idarenin mağdur ettiği kişilerin şikâyetleri doğrultusunda harekete geçmekte, süratli ve güvenilir biçimde araştırma yetkisiyle donanmakta, haksızlıkları ortaya çıkarmakta, takdir yetkisinin kötüye kullanımını önlemekte, mevzuata saygıyı ve uygun hareketi temin etmekte, hakkaniyete yönelik önlemleri tavsiye etmekte ve nihayet kamu hizmetlerinin daha verimli işlemesi adına gerekli reformları gerçekleştirmek ve önerilerde bulunmak amacına sahip, tarafsız ve yetkin, atanmış ya da seçilmiş bir kamu görevlisi” olarak tarif etmektedir.¹⁰ Türk Dil Kurumu sözlüğünde ise ombudsman, ülkemizde “kamu denetçisi” olarak yer almakta ve “yasama organı tarafından görevlendirilen, vatandaşların resmî makamların keyfi veya

⁷ Viktor J. Pickl, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 4, 1986, s. 37.

⁸ Tufan Erhürman, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 49, Sayı 1-4, 2000, s. 160.

⁹ Tufan Erhürman, “Ombudsman”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 3, 1998, s. 89.

¹⁰ Hasan Tahsin Fendoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetlenmesi”, *Ombudsman Akademik*, Cilt 5, 2017, s. 15.

yasadışı uygulamalarına karşı korunmasından sorumlu kişi veya kurum” biçiminde tanımlanmaktadır.¹¹

Ombudsman, uygulandığı her ülkede o ülkenin özelliklerine göre farklı şekillerde adlandırılmaktadır. Örneğin Hollanda’da “Ulusal Ombudsman (Nationale Ombudsman)”, Fransa’da “Hakların Savunucusu (Défenseur Des Droits)”, Kanada’da “Vatandaş Koruyucusu (Protecteur Du Citoyen)”, İspanya’da “Halk Savunucusu (Defensor Del Pueblo)”, Avusturya ve Romanya’da “Halkın Avukatı (Volksanwaltschaft) (Avocatul Popurului)”, Portekiz’de “Adalet Temsilcisi (Provedor De Justiça)”, İngiltere’de “Yönetim İçin Parlamento Komiseri (Parliamentary Comissioner For Administration)”, Polonya’da “Sivil Haklar Savunucusu (Defenseur Des Droits Civiques)” ve İtalya’da “Sivil Savunucu (Difensore Civico)” şeklinde ifade edilmektedir.¹² Türkiye’de ise ombudsmanlık, “Kamu Denetçisi” unvanıyla tanımlanmaktadır.¹³

2.2. Ombudsman Kurumunun Tarihsel Gelişimi

Ombudsmanlık kurumunun resmi temelleri 1809 yılında İsveç’te atılmaktadır. 1709’da gerçekleşen Paltova Savaşı’nda Rusya karşısında mağlup olan İsveç Kralı XII. Charles, Osmanlı İmparatorluğu’na sığınmıştır. Bu yenilgiyle birlikte İsveç’in yönetiminde adaletsizlikler ve düzensizlikler hâkim duruma gelmektedir. Osmanlı’da halk ve devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen ve halkın haklarını güvence altına alan “Kadilkuzat” kurumundan etkilenen XII. Charles, ülkeden ayrılmadan önce bizzat başında bulunduğu ombudsmanlık bürosunu hayata geçirmektedir. Söz konusu büronun amacı, ülkedeki yargıçlar ile memurların yasal hükümleri uygularken denetlenmesini ve gözetim altında tutulmasını sağlamaktır.¹⁴ XII. Charles’ın, Osmanlı İmparatorluğu’nun yönetim organlarında bulunan Ahilik Teşkilatı, Divan-ı Mezalim ve Dar’ül Adl gibi kurumlardan etkilendiği tahmin edilse de esasen Ahilik teşkilatının yardımlaşma ve sosyalleşme düzeni temel alınmaktadır.¹⁵

¹¹ Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*, www.sozluk.gov.tr, 2024.

¹² Nuri Tortop, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 1, 1998, s. 3-4; Halim Emre Zeren, Yağmur Tekin, Faruk Özdek, “Kamu Yönetiminin Dönüşümü Bağlamında Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Faaliyetlerine İlişkin Bir Değerlendirme”, *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, 2020, s. 42.

¹³ 6328 sayılı KDK Kanunu, md. 3.

¹⁴ Pickl, a.g.e., s. 39.

¹⁵ M. Akif Özer, “Avrupa Ombudsmanı ve Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu: Mukayeseli Bir İnceleme”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 31, 2017, s. 66.

1809'da İsveç'te kurulan ombudsmanlık kurumu, yürütme otoritesinden bağımsız hareket etmekte ve parlamento tarafından seçilmektedir. Kurumun asıl amacı, yerel idarelerin yetkilerini sınırlamaktır; faaliyetlerini sürdürürken hem re'sen hem de bireylerin başvurusu üzerine harekete geçmesi esastır.¹⁶ 20. yüzyılda özellikle savaştan sonraki dönemlerde devletlerin yeniden yapılandırma çabaları, kamu yönetiminin kapsamının genişlemesine yol açmaktadır. Bu nedenle vatandaş-devlet ilişkilerindeki karmaşıklığı gidermek, sorunları hızlı çözmek ve bürokrasiyi denetlemek için ombudsmanlık kurumu hızla yayılmakta ve İsveç sınırlarını aşmaktadır.¹⁷ 20. yüzyılın başlarına dek yalnızca İsveç'te var olan ve gelişen ombudsmanlık kurumu, II. Dünya Savaşı sonrasında başka ülkelerin de ilgisini çekmektedir. İsveç'ten sonra ilk ombudsmanlık kurumu, 1919'da Finlandiya'da ve ardından 1952'de Norveç'te kurulmaktadır.¹⁸

Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi, 1957'de İnsan Hakları Yüksek Komiserliği'nin oluşturulmasına dair kararı ile "Ombudsman Clause" terimine, 1966'da Medeni ve Sosyal Haklar Komisyonu'nda yer vererek onaylamaktadır. Ayrıca 1971'de Viyana'da düzenlenen İnsan Hakları Üzerine Avrupa Parlamentosu Konferansı'nın kararı şu şekildedir: "Hükümete bağlı birimlerin işlemlerine yönelik şikâyet hakkı temelinde bireysel şikâyetlerin alınması ve incelenmesi için yetkili kılınan ve İskandinav ülkelerinde 'ombudsman' olarak bilinen kurumsal düzenlemelere benzer şekilde faaliyet gösterecek bir organın kurulmasının düşünülməsi" yönünde bir tavsiyede bulunmaktadır. 1971'deki Afrika Hukukçuları Konferansı'nda da ilerleyen yıllarda bir ombudsman bürosu oluşturulması teklif edilerek kurumun yayılımı hız kazanmaktadır.¹⁹

1974 ve 1975'te ABD'de Detroit, Michigan, Alaska, Oregon ve Kansas eyaletlerinde ombudsmanlık ofisleri açılmaktadır. İtalya ise 1974'te ombudsmanlık kurumu ile tanışarak "Yurttaş Savunması Bürosu"nu hayata geçirmektedir.²⁰ 9 Mart 1994'te Avrupa Parlamentosu, Avrupa Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu kuran anlaşmaların maddelerine uygun olarak Komisyon'un görüşü ve Konsey'in onayıyla bir ombudsmanlık kurumu kurmaktadır. Avrupa Birliği vatandaşı

¹⁶ Tortop, a.g.e., 1998, s. 3.

¹⁷ Taykan Ataman, "Ombudsman ve Temiz Toplum", *Yeni Türkiye Dergisi*, Cilt 3, Sayı 14, 1997, s. 779.

¹⁸ Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul: Beta Basım Yayın, 1999, s. 335.

¹⁹ Avşar, a.g.e., s. 99.

²⁰ Akıncı, a.g.e., s. 344.

olan veya üye devletlerden herhangi birinde yaşayan gerçek ya da tüzel kişiler ombudsmana başvurabilmektedir. Ancak ombudsmanın, mahkeme kararlarını inceleme veya devam eden davalara müdahil olma yetkisi bulunmamaktadır.

2.3. Ombudsmanın Genel Özellikleri

Klasik anlamda bir ombudsmanın görev şemasına bakıldığında, ombudsmanın hem şikâyet hem de re'sen başvurular doğrultusunda harekete geçebildiği görülmektedir. Ombudsman, faaliyete başladığında duruma göre inceleme veya denetim süreci yürütmektedir. Ardından, sahip olduğu yetki ve görev çerçevesinde bir ya da birden fazla seçeneği kullanarak incelemeyi sonlandırmaktadır. Bu kapsamda ombudsmanın temel özellikleri şu şekilde sıralanabilmektedir:²¹

- Ombudsmanın asıl fonksiyonu, idarenin kaynaklık ettiği herhangi bir haksızlığın vatandaş üzerinde oluşmamasını güvence altına almaktadır.
- Ombudsman, çoğunlukla ulusal meclis tarafından seçilmektedir ancak görevini ifa ederken tam bağımsızlık ve tarafsızlık ilkeleriyle hareket etmektedir. Meclis desteğinin varlığı kuruma ciddi kolaylık sağlamaktadır ancak meclis, ombudsmanın kararlarını etkileyecek emir veya talimat verememektedir.
- Kurum çalışanlarının güvenilir, adil, tarafsız, dürüst ve hukuka hâkim kişilerden oluşması büyük önem taşımaktadır.
- Vatandaş odaklı bir yaklaşımla çalışması, ancak idare karşıtı bir tutum içinde olmaması gerekmektedir.
- Halkın kolaylıkla erişebildiği bir yapıya sahip olması beklenmektedir.
- Bazı ülkelerde re'sen harekete geçebilmesine karşın çoğunlukla bireylerin başvuruları esas alınmaktadır.
- İlgili idari kurumlar, ombudsmanın talep ettiği bilgi ve belgeleri vermekle yükümlüdür.

²¹ Larry Hill, "Institutionalization, the Ombudsman and Bureaucracy", *The American Political Science Review*, 1974, s. 1077; Oğuz Babüroğlu ve Nevra Hatiboğlu, *Ombudsman Kurumu İncelemesi*, İstanbul: TÜSİAD, 1997, s. 15; Muhammed Şahin, "Seçilmiş Ülke Uygulamaları Bağlamında İdarenin Denetlenmesinde Ombudsman Uygulaması ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu", *Yüksek Lisans Tezi*, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018, s. 60-64.

- Ombudsmanlık, özel uzmanlık gerektiren durumlarda danışmanlık veya bilirkişi görüşü alma hakkına sahiptir.
- Ombudsman tarafından verilen kararlar, tavsiye niteliği taşımaktadır.
- Yapılan soruşturma, inceleme ve tavsiyelere ilişkin kararlar, yıllık raporlar biçiminde parlamentoya sunulmaktadır. Bu raporlar, başka idari birimlere ve halkın erişebileceği dijital platformlara da aktarılmaktadır.

Ombudsmanın yıllık raporlarını parlamentoya sunmasının üç ana gerekçesi bulunmaktadır. İlk olarak ombudsman, tüm çalışmalarını ve elde ettiği bilgileri parlamentoya paylaşmaktadır. Parlamentonun bu bilgiler ışığında ombudsmanı denetleme imkânı ortaya çıkmaktadır. İkinci olarak ombudsmanın hazırladığı raporlarla kamuda görülen eksiklikler ve aksaklıklar belirlenmekte, bu sorunların çözümüne dair öneriler sunulmaktadır. Karar mekanizması olan meclisin, sunulan bu bilgiler ışığında ilgili problemlere daha kolay müdahale edebildiği görülmektedir. Son olarak ise ombudsman ile iş birliği yapmayan, hatasını düzeltmeyen ve sorunun giderilmesi yönünde çaba göstermeyen kurumlar doğrudan parlamentoya bildirilmektedir. Bu bildirimin ardından, meclis gerekirse söz konusu kurumun yöneticisini çağırarak görüş almaktadır. İdare, meclisten gelebilecek baskı ve itibar kaybından kaçınmak isteyeceğinden ombudsman ile ihtilafa düşmemeye özen göstermektedir. Bu durum, ombudsmanın “yumuşak gücünü” gösteren bir örnek olarak değerlendirilmektedir.²²

Bunun yanı sıra, Paris İlkeleri ve Venedik İlkeleri, ombudsmanlık kurumunun hukuka aykırı eylemlere dikkat çekme fonksiyonunun önemine işaret etmektedir. Aynı zamanda bu ilkeler hem demokrasi hem de insan hakları açısından ombudsmanın yargı erki dışında başat bir aktör olduğunu vurgulamaktadır. Paris İlkeleri, ombudsmanlara insan haklarını korumak adına şikâyetleri kabul etme, araştırma, çözümleme, arabuluculuk yapma, insan haklarının geliştirilmesini sağlama ve bu yönde hükümete danışmanlık yapma ile gerektiğinde destek sunma biçiminde bir çerçeve oluşturmaktadır.²³

²² Şahin, a.g.e., s. 65.

²³ The Office of the High Commissioner. *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)*. United Nation Human Rights. <https://www.ohchr.org>, 2021.

Venedik İlkeleri, ombudsmanların etkin şekilde çalışabilmesi için 25 maddeden oluşan standartlar belirlemiş ve 2019 yılında yayımlamıştır. Bu standartlar özetle şunları içermektedir:²⁴

- Ombudsmanlar, demokrasinin, hukukun üstünlüğünün ve iyi yönetimin geliştirilmesi ile insan hakları ve temel özgürlüklerin korunup ilerletilmesinde önemli bir işlev üstlenmektedir. Devletler, ombudsmanlık kurumunu korumak ve desteklemekle yükümlüdür ve kurumun bağımsızlığını zedeleyici davranışlardan kaçınmalıdır.
- Ombudsmanlık makamının yetki alanı güçlü bir yasal veya anayasal zemine dayanmalıdır. Kurumun görev ve nitelikleri kanun düzeyinde de belirlenebilmektedir.
- Ombudsmana ödenecek maaş ve emeklilik tazminatı, kıdemine uygun biçimde düzenlenmelidir.
- Tek veya çoklu ombudsmanlık modelinin seçimi, ilgili devletin takdirindedir. Devletler, kendi ihtiyaçlarına göre farklı örgütlenme modelleri oluşturabilmektedir.
- Ombudsmanların tarafsızlık, bağımsızlık ve meşruiyetlerini güçlendirmek için, tercih edilen yöntem parlamento tarafından seçilmeleridir.
- Ombudsman olabilmek için kişinin dürüstlük, yüksek ahlak ve insan hakları ile temel özgürlükler alanında uzmanlık gibi niteliklere sahip olması beklenmektedir.
- Ombudsman, göreviyle bağdaşmayacak faaliyetlerden kaçınmalı ve bağımsızlığına, tarafsızlığına halel getirecek hiçbir tutum içine girmemelidir.
- Ombudsman görevi, atamayı yapan organın görev süresinden uzun olmalıdır. Tercihen yedi yıl ve tek dönemle kısıtlı tutulması, gerektiğinde bir dönem daha uzatılmasına izin verilmesi önerilmektedir.

²⁴ Council of Europe. *Principles On The Protection And Promotion Of The Ombudsman Institution* ("The Venice Principles"). Venice Commission. <https://www.venice.coe.int>, 2019.

- Ombudsman, sadece yasada belirtilen “yetersizlik”, “uygunsuz davranış” veya “suiistimal” gibi somut kriterler kapsamında, atamayı yapan organ tarafından doğrudan veya bu organın başvurusu üzerine bir mahkeme eliyle, açık ve şeffaf bir yöntemle görevden alınabilmektedir.
- Ombudsmanlık yetki alanı, idarenin yanlış uygulamalarını engellemeyi ve düzeltmeyi, insan hakları ve temel özgürlükleri korumayı ve geliştirmeyi içermektedir.
- Ombudsmanın kurumsal yetkisi kamu yönetiminin tüm kademelerini kapsamaktadır. Kamunun çıkarlarını ilgilendiren meselelerde ister devlet organları ister yerel yönetimler ister özel kurumlar olsun ombudsmanın inceleme alanına girebilmektedir. Bununla birlikte yargıya dair yetki, verimliliği artırma ve idari işleyişle sınırlı tutulmaktadır.
- Ombudsmana herhangi bir organ tarafından talimat verilmemelidir.
- STK’lar dâhil tüm gerçek veya tüzel kişiler, ombudsmana ücretsiz, engelsiz ve doğrudan şikâyetle bulunabilme hakkına sahip olmalıdır.
- Ombudsman, şikâyet veya re’sen inceleme yaparken mevcut idari çözüm yollarını da dikkate almalıdır; inceleme sürecinde her türlü bilgi, belge ve materyali talep edebilmelidir. Ayrıca şikâyetçinin gizliliğini koruyabilmelidir.
- Ombudsman, yetki alanı dâhilinde tavsiyelerde bulunabilmeli ve makul bir süre içerisinde ilgili makamlardan yanıt isteyebilmelidir.
- İnsan hakları ve temel özgürlükler bağlamında imzalanmış uluslararası sözleşmelerin gerektirdiği ulusal mevzuat uyarlamalarının yapılmaması hâlinde hem yasamaya hem de yürütmeye tavsiye sunabilmelidir.
- İnceleme neticesinde kanun, yönetmelik ya da genel idari düzenlemelerin anayasaya aykırı olduğunu fark ettiğinde itiraz edebilmeli; devam eden davalarda ise müdahil olabilme hakkına sahip olmalıdır.
- Ombudsman, en az yılda bir kez faaliyetlerine ilişkin raporu parlamentoya iletmelidir. Kurumların olumsuz geri dönüşleri veya talepleri cevapsız bırakmaları hâlinde de parlamentoya bilgi sunabilmelidir. Ayrıca raporların

kamuoyu ile de paylaşılması gerekir. Aynı durum, yürütme organı tarafından atanan ombudsmanlar için de geçerlidir.

- Kurumun bütçesi yeterli ve özerk olmalıdır. Kurumun işleyişine denk düşecek miktarda bütçe ayrılmalı, ülke genelinde tüm kurumlara yönelik genel bir bütçe indirimi söz konusu olmadığı sürece ombudsmanlık bütçesi azaltılmamalıdır.
- Kurum, personel alımında ve kurumsal işleyişte bağımsız ve özerk şekilde hareket etmelidir.
- Ombudsman, yardımcıları ve karar alma görevine sahip personel görev dokunulmazlığından yararlanmalıdır ve bu ayrıcalık, görev dönemi sonrasında da devam etmelidir.
- Devletler, ombudsmanı her türlü baskı ve tehdide karşı korumalı ve bu tür davranışlardan uzak durmalıdır.
- Bu ilkeler, ombudsmanlık kurumunu güçlendirmeyi ve sağlamlaştırmayı hedeflemekte olup bu şekilde yorumlanmalı ve kullanılmalıdır.

2.3.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Pek çok kişi, hak ve özgürlüklerini ararken veya bir konuda şikâyet yoluna gitmek isterken idarenin karşısında kendini güçsüz hissetmektedir. Bu duygunun başlıca nedeni, başvurdukları mercii olan kurumun gerçekten “bağımsız ve tarafsız” kararlar vereceğine dair inanç eksikliğidir. İnsanlar her şeyden önce ombudsmanlık kurumunun “bağımsız ve tarafsız” şekilde çalışmasını istemektedir. Ombudsmanlık kurumunun en önemli niteliklerinden biri, tam anlamıyla “bağımsız ve tarafsız” hareket edebilmesidir.

Bu özellik, kuruma duyulan güveni artırmakta, kurumun halkın gözündeki yerini sağlamlaştırmakta ve adalete olan inancı güçlendirmektedir. Ombudsmanların bağımsızlık özelliği, kurumu oluşturan hukuksal çerçeveden, ombudsmanın göreve geliş yönteminden, görev süresinden ve yeniden seçilip seçilemeyeceğinden, dokunulmazlığından ve başka bir görev üstlenmeyişinden, dış denetime tabi olmamasından, mali olanaklarından ve iş birliği içinde bulunduğu kişi ve kurumlardan kaynaklanmaktadır.²⁵ Bu noktalar, ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir.

²⁵ Temizel, a.g.e., s. 56.

Dünyada çoğu yerde ombudsman, parlamento tarafından seçilmektedir. Bu yöntem hem bağımsızlığı hem de demokratik meşruiyeti kuvvetlendirmektedir. Bazı ülkelerde bu demokratik temeli pekiştirmek amacıyla “nitelikli çoğunluk” aranması gibi yöntemler benimsenmektedir. Bu tarz çoğunluk arayışı, sadece salt çoğunluğa dayanmaktan daha demokratik kabul edilmektedir. Ancak parlamento, ombudsmanı seçtiği gibi onu görevden de alabilmektedir.²⁶ Bununla birlikte ombudsman, parlamento karşısında da bağımsız hareket etmektedir.²⁷ Bu durum, ombudsmana baskı veya telkinden uzak bir çalışma alanı sunmakta ve daha rahat karar alma imkânı tanımaktadır. Halk da ombudsmanlığa bu bağımsızlık sayesinde güvenmekte ve şikâyet yoluna başvurmaya daha meyilli olmaktadır.

2.3.2. Güvenilirlik

Ombudsmanlık kurumunun bir diğer ana niteliğini güvenilirlik oluşturmaktadır. Yaşamın her alanında olduğu gibi birey ve ombudsman ilişkisinde de güvenin sağlanması kritik önemdedir. Bireyler, güven duymadıkları bir kurumun kararlarının adil veya hakkaniyete uygun olduğuna inanmayacaktır; bu da alınan kararlara yönelik memnuniyetsizliğe yol açmaktadır. Dahası, haksızlık yaşadığını düşünen kişiler, güven duymadıkları bir kuruma başvurmaktansa hiç başvuru yapmamayı tercih edebilmektedir. Böyle bir eğilim, yanlış uygulamaların şikâyet edilmesini engelleyeceği gibi kamu idarelerinin hatalarını düzeltme yoluna gitmemesine, dolayısıyla kamu hizmetlerinin kalitesinin gerilemesine neden olabilecektir. Oysa güvenilir bir ombudsmanlık mekanizması mevcut olduğunda, bireyler hak arama sürecine daha istekli katılmakta, adalete olan inançları pekişmekte ve sonuç olarak idare-birey uyumsuzluklarının çözümü kolaylaşmaktadır. Kamuoyunun idareyi denetlemesi, kuşku duymaması, güven beslemesi ve “açık yönetim ilkesi”nin işlerlik kazanması anlamında ombudsmanlık oldukça önemli bir konumda bulunmaktadır.²⁸

Öte yandan ombudsman konumundaki bireylerin de bizzat güvenilir kişiler olması beklenmektedir. Halk nezdinde büyük saygınlık kazanmış kişiler arasından ombudsman seçmek, toplumda bu makama yönelik güveni yükselten bir unsurdur. İspanya’da, demokrasinin vazgeçilmez unsuru konumundaki “Halkın Savunucusu”, ombudsmanlık göreviyle benzer bir işlev üstlenmektedir. İnsanlar, ombudsmana duydukları güven

²⁶ Tortop, a.g.e., s. 5.

²⁷ Avşar, a.g.e., s. 83.

²⁸ Avşar, a.g.e., s. 115.

oranında kuruma başvurmaya yönelecek ve böylece kurumun verimliliği ile etkinliği artacaktır.

2.3.3. Erişilebilirlik

Haksızlığa uğrayan bireyler çoğu zaman adalet talebini mahkemelerde aramayı tercih etmektedir, ancak yargısal süreçler genellikle uzun ve karmaşık bir prosedür içermekte, ayrıca maddi bakımdan yıpratıcı olmaktadır. Ombudsmanlık kurumu ise yargıya göre çok daha kısa zamanda sonuca gidebilmekte ve bireylere mali yük getirmemektedir.²⁹ Bu nedenle ombudsmanlık kurumunun hızlı ve ekonomik biçimde erişilebilir olması, haksızlığa uğrayanların şikâyet başvurusu yapmaktan caymamasını sağlamakta ve bürokrasinin doğurabileceği mağduriyetlerin büyümesini önlemektedir. Dolayısıyla erişilebilirlik, ombudsmanlığın önemli bir niteliği konumundadır.

Ombudsman, herkesin ulaşabileceği nitelikte olmalıdır.³⁰ Bireyler, idarenin haksız uygulamalarıyla yüz yüze kaldıklarında, uzun ve masraflı yargısal süreçlere girmek yerine ombudsmana başvurmayı tercih edebileceklerdir; böylece daha hızlı, kolay ve düşük maliyetli bir çözüme ulaşma olanağı oluşmaktadır.³¹ Bu durum, sadece vatandaşlar için değil, mahkemelerin iş yükünü hafifletmek adına da yararlı olmaktadır. Erişimi kolay olan bir ombudsmanlık mekanizması, geriye dönüşü olmayan ya da telafisi güç kayıplara sebebiyet verebilecek acil durumlara hızlı müdahale etme olanağı sağlamaktadır. Her ne kadar ombudsmana başvuru koşulları (başvuru süresi, tüketilmesi gereken yollar, inceleme süresi vb.) ülkeden ülkeye farklılık gösterse de temel amaç, mümkün olan en kısa sürede soruna çözüm getirmektir. Teknolojik gelişmeler ve çağa uygun yöntemler sayesinde ombudsmana elektronik ortamda başvuruda bulunmak da mümkün hâle gelmektedir.³²

2.3.4. Geniş Yetki

Bir kurumun misyonunu gerçekleştirebilmesi, kendisine sağlanan yetkilerle yakından ilişkilidir. Ombudsmanlık kurumu da görevini yerine getirirken çeşitli

²⁹ Mustafa Önen, "Ombudsman Kurumu: İsveç Parlamento Ombudsmanlığı İle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Denetim Alanları ve Kararlarının Bir İncelenmesi". *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, 2015, s. 166.

³⁰ Pickl, a.g.e., s. 44.

³¹ Avcı, a.g.e., s. 118.

³² Önder Kutlu, Erhan Örselli, Selçuk Kahraman, "Kamu Yönetiminde Denetim, Ombudsmanlık ve E-Yönetişim". In B. Parlak & K. C. Doğan (Eds.), *E-Yönetişim Kavramsal/Kuramsal Çerçeve, Ülke İncelemeleri ve Türkiye Yansımaları*, 2019, s. 115.

yetkilere sahip olmaktadır. Ombudsmanlar, genellikle geniş kapsamlı yetkilerle donatılmakta, bu da “inceleme ve araştırma” süreçlerini kapsamlı şekilde yürütebilmelerine olanak vermektedir. Dünya çapında incelendiğinde, ombudsmanların sahip olduğu geniş yetkiler ortak bir husus olarak öne çıkmaktadır. Dar yetki alanına sahip bir ombudsmanlık kurumu, kendisine gelen başvuruları yeterince detaylı inceleyemeyeceğinden hedeflenen amaca ulaşması güçleşecektir. Geniş yetkiler, taraflar arasındaki uyuşmazlığın çözülmesi ve haklı tarafın belirlenmesi bakımından önem arz etmektedir.³³ Tarihsel süreçte ombudsmanlık kurumunun yetki ve görev alanının giderek genişlemesi dikkat çekmektedir. Başlangıçta sadece idare ile birey arasındaki uyuşmazlıkları ele alan ombudsmanlık, bazı ülkelerde özel kişilerle veya yargı organlarıyla ilgili konuları da inceleme sahasına katabilmektedir.³⁴ Bu genişleme, kurumun başarısını ve kamuoyu nezdindeki kabulünü gösteren bir işaret olarak yorumlanmaktadır.

2.3.5. Esneklik

Kamu yönetimlerinin yapısı ve işleyişi sürekli sabit kalmamaktadır. Ülkelerin siyasi, ekonomik ve toplumsal dinamiklerindeki değişimlere bağlı olarak idarelerin örgütsel yapıları ve sunulan kamu hizmetleri de dönüşüm geçirmektedir. Bu durumdan doğrudan etkilenen ombudsmanlık kurumunun da esnek bir yapıya sahip olması beklenmektedir.³⁵ Çalışma yöntemlerinin esnekliği, kurumu işlevsel anlamda daha güçlü hâle getirmektedir.³⁶

Esneklik, ombudsmanlığın yeni ortaya çıkan şartlara adapte olabilmesi ve etkinliğini koruyabilmesi bakımından elzemdir. Değişikliklere uyum sağlayamayan, yeni koşullara kendini uyduramayan bir kurumun uzun soluklu çalışması ve etkin kalması güçtür. Ayrıca bu tarz bir etkisizlik, mevcut sorunların artmasına veya yeni sorunların türemesine zemin hazırlayabilmektedir. Bu noktada ombudsmanlık kurumu, doğası gereği sorunları çözüme kavuşturması beklenen bir yapıyken, bizzat sorunların kaynağı hâline gelmekten kaçınmak zorundadır. Dolayısıyla ombudsmanlık kurumu,

³³ Ümit Arkan, "Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye'de Uygulanabilirliği". *Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 3, 2006, s. 38.

³⁴ John Hatchard, "The Ombudsman in Africa Revisited". *International and Comparative Law Quarterly*, Cilt 40, Sayı 4, 1991, s. 939.

³⁵ Kerstin Andre, "Ombudsman-Bugünün Değişen İhtiyaçlarının Karşlanması", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 65, Sayı 2, Çev. Nilay Arat, 2007, s. 417.

³⁶ Ramazan Şengül, "Kamu yönetimi ile birey ilişkilerinin dönüşümüne ombudsman kurumunun etkisi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 3, 2013, s. 85.

zamanın gerektirdiği yenilikleri ve farklılıkları gözeterek kendini güncellemelidir ancak bunu yaparken temel yapı ve ilkelerinden de vazgeçmemelidir. Ombudsmanın “yetki ve görevlerini” verimli biçimde yerine getirmesi, ancak uygun koşulların sağlanmasıyla mümkün görünmektedir.³⁷ Bu koşullar sağlandığında kurumun çalışma ve yetki kullanımını aksamamakta, ombudsmanlık asli işlevini sürdürebilmektedir.

2.3.6. Bağlayıcı Nitelikte Olmayan Kararlar

Ombudsmanlar, geniş yetkilere sahip olmalarına karşın verdikleri kararlar, hukuki anlamda bağlayıcılık taşımamaktadır ve ombudsmanın kararlarına uyulmaması durumunda cezai veya idari bir yaptırım bulunmamaktadır. Ombudsman, idarenin kararlarını tek başına değiştiremediği gibi yürürlükten de kaldıramamaktadır. Ombudsmanın temel görevi, idarenin kararlarında var olan eksik veya hatalı noktaları tespit etmek, idare bu yanlışları düzeltmezse parlamentoya iletmek ve aynı zamanda kamuoyunu bilgilendirmektir.³⁸ Bu bilgilendirmeler neticesinde ombudsmanın kararlarının yasal yaptırım gücü olmasa bile, ilgili kurumlar hem parlamentoya raporlanma hem de vatandaşların tepkisiyle karşı karşıya kalma endişesiyle ombudsmanın tavsiyelerini dikkate alma eğilimi göstermektedir.

Ombudsman kararları, hukuki bağlayıcılığı bulunmaması itibarıyla yargı denetiminden ayrılmaktadır. Ombudsman, aldığı kararların uygulanmasını halk, medya ve idareyle kurduğu yapıcı ilişkiler aracılığıyla sağlamaya çalışmaktadır.³⁹ Kararların yaptırım içermemesi, yasama-yürütme-yargı arasındaki ayrımın korunması açısından da önem taşımaktadır. Ombudsman kararları, üç erkten herhangi birinin alanına müdahale potansiyeline sahip olduğu için kararların “tavsiye” niteliğinde olması, kuvvetler ayrılığı ilkesine zarar gelmesini önlemektedir. Bu ilkeye bir zarar geldiği takdirde, ombudsmanlık kurumu bağımsızlığını kaybedebileceği gibi yetki sınırlarını aşma riskini de barındırabilecektir. Sonuç olarak, ombudsmanlık kararlarının yaptırımsız olması, kurumun en temel özelliği olarak kabul edilmektedir. Kararları hukuki sonuç doğuran yapıların “ombudsman” şeklinde anılmamasının gerisinde bu mantık yatmaktadır.⁴⁰

³⁷ Andre, a.g.e., s. 419.

³⁸ Temizel, a.g.e., s. 53.

³⁹ Erhürman, a.g.e., 2000, s. 159.

⁴⁰ Şükrü Mert Karıcı, "Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu". *Ombudsman Akademik Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, 2015, s. 45.

2.4. Ombudsmannın Görevleri ve Yetkileri

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 5. maddesi uyarınca kurumun görevi, "İdarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine, idarenin her tür eylem ve işlemine ek olarak tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayanan adalet anlayışı çerçevesinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk bakımından incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak" şeklinde tanımlanmaktadır. Bununla birlikte kurumun görev sahası dışında tutulan bazı işlem ve kararlar mevcuttur:

- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askerî nitelikteki (*askeri mahallerde, askeri şahıslar tarafından, askeri konulardaki iş ve işlemler*) faaliyetleri.

Ombudsmanların öncelikli görevi, hukukun üstünlüğünü gözeterek vatandaşların anayasa ve kanunlarla güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerini korumayı merkeze koymaktadır.⁴¹ Ombudsman, idareden veya diğer herhangi bir idari organdan direktif veya talimat almadan, vatandaşın idare karşısındaki haklarını savunmakta ve bağımsız biçimde hareket etmektedir. Ayrıca, idarenin kusurlu uygulamalarından kaynaklı insan hakları ihlallerini gidermek de görevleri arasındadır.⁴²

İdarenin tüm eylem ve işlemlerini, tutum ve davranışlarını inceleme ve denetleme yetkisi, Kamu Denetçiliği Kurumuna aittir. Kurum, bu görevi ifa ederken şu yetkilere sahiptir: İdareden bilgi ve belge talep etmek, bilirkişi görevlendirmek, tanık dinlemek ve rapor düzenlemek.⁴³ Başdenetçi veya denetçi, söz konusu inceleme ve araştırma kapsamında idareden bilgi ve belge talebinde bulunabilmektedir. İlgili idare, bu belgeleri elektronik posta yoluyla kurumun e-posta adresine göndermektedir. Talebin kendilerine iletilmesinden başlayarak en geç otuz gün içinde asıllarıyla birlikte evrakın teslim edilmesi gerekmektedir. Bu süre içinde geçerli bir neden olmaksızın eksik ya da hiç bilgi ve belge göndermeyen yetkililer hakkında, Başdenetçinin veya denetçinin

⁴¹ Avşar, a.g.e., s. 112.

⁴² Kadir Caner Doğan, "Türkiye Ombudsmanı: Yapısal, Kurumsal ve İşlevsel Yönleri". *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, 2016, s. 43.

⁴³ Onur Özcan, *Vergi Ombudsmanı*, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2017, s. 145.

başvurusu üzerine ilgili makam tarafından soruşturma başlatılmaktadır. Bu soruşturmaya dair işlem ve sonuçlar hakkında da kurum bilgilendirilmektedir.⁴⁴

Kurumun bir başka yetkisi, inceleme konusu ile ilgili bilirkişi atamak ve gerekirse tanıkları dinlemektir. Başdenetçi veya denetçiler, özel ya da teknik bilgi gerektiren durumlarda alanında uzman kişilerden bilirkişi olarak yararlanmaktadır. Bilirkişiler, bu görevleri sırasında edindikleri sırları saklamak ve kendilerinin ya da üçüncü kişilerin çıkarı için kullanmamakla yükümlüdür.⁴⁵ Kurumun yetkileri arasında rapor hazırlamak da yer almaktadır. Kanunun 22. maddesinde; “Kurum, her takvim yılı sonunda yürüttüğü faaliyetleri ve tavsiyeleri içeren bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri dışında en geç iki ay içinde değerlendirerek, kendi görüş ve kanaatlerini de özet olarak ekleyip Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa göndermektedir.” ifadesi bulunmaktadır. Bu rapor Resmî Gazete’de ilan edilerek kamuoyuna duyurulmaktadır. Ayrıca kurum, uygun bulduğu konularda yıllık raporu beklemeden de kamuoyunu bilgilendirebilmektedir.

2.5. Ombudsman Türleri

Ombudsmanlık kurumuna duyulan gereksinimin artması sonucu, çeşitli alanlarda uzmanlaşan ombudsman tipleri ortaya çıkmaktadır. Ombudsmanlığın fonksiyonel çerçevesinde gerçekleşen farklılaşmalar, yeni ombudsman kategorilerinin doğmasına neden olmaktadır. Bu türler aşağıda sıralanmaktadır.⁴⁶

2.5.1. Parlamento Ombudsmanı

Ombudsmanın yetkisi parlamentodan kaynaklanmaktadır. Kamuoyunun güvenini kazanmış ve halk tarafından tanınmış olan bu ombudsmanlar, vatandaşları kamu idarelerine karşı korumaktadır. Farklı ülkelerdeki ombudsman kurumları büyük ölçüde parlamento ombudsmanlığı modelinden etkilenmektedir. Parlamenter sisteme sahip birçok ülkede bu modele benzer ombudsmanlık kurumları bulunmakta olup, iki mekanizma arasında pek çok ortak özellik görülmektedir.⁴⁷

⁴⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013.

⁴⁵ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013, md. 25.

⁴⁶ Kemal Özden, *Ombudsman (Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model)*, İstanbul: TASAM Yayınları, 2005, s. 39.

⁴⁷ Temizel, a.g.e.

2.5.2. İnsan Hakları Ombudsmanı

“Hibrit ombudsman” terimi, bazı ülkelerde “insan hakları savunucusu” kavramıyla birlikte kullanılmaktadır. İnsan haklarını savunma fikri sonrasında gelişen bu yaklaşım, geniş bir coğrafyada uygulama alanı bulmaktadır. Hibrit bir ombudsmanın görevi, hükümet uygulamalarını izlemek ve kişisel hakları savunup teşvik etmektir.⁴⁸

2.5.3. Çocuk Hakları Ombudsmanı

1981 yılında Norveç’te “Barneombudet” adıyla bir çocuk hakları ombudsmanlığı kurulmaktadır. Ukrayna ise çocuklar için ombudsmanlık ofisi açan ilk ülke olarak öne çıkmaktadır; bu kurum, “Detskirecht” adıyla bilinmektedir. Bağımsız bir konumda olan bu yapı, risk altındaki çocukların sağlık, eğitim, kültür ve emniyetini takip etmektedir. Çocukların toplumda söz hakkına sahip olması ve korunması adına yasaların tanıdığı yetkiler çerçevesinde çalışmaktadır.⁴⁹

2.5.4. Tüketici Ombudsmanı

Ticaret ya da sanayi sektöründe tüketici haklarını savunma görevi üstlenen ombudsmana işaret etmektedir. Benzer biçimde bankacılık ve sigorta gibi alanlarda da faaliyet yürütebilmektedir. Günümüzde çevrimiçi alışveriş, telefon yoluyla satış gibi pek çok yeni yöntem de tüketici şikâyetlerinin kapsamına girmektedir.⁵⁰

2.5.5. Öğrenci Ombudsmanı

Öğrenci ombudsmanı, eğitim kurumlarındaki öğrencilerin karşılaştığı sorunlarla ilgilenmekte ve temel, orta veya yükseköğretim seviyelerindeki öğrencilere çözüm önerileri sunmaktadır. Öğrenci ombudsmanlığı özellikle üniversitelerde daha yaygın görülmektedir; bunun nedeni, üniversite öğrencilerinin okul çağındaki çocuklara nazaran daha fazla problemle karşılaşma ihtimalidir.⁵¹

2.5.6. Haber Ombudsmanı

“Haber Ombudsmanı” veya “Medya Ombudsmanı” olarak anılan bu tür, medya kuruluşlarının yayınladığı haber ve programların doğruluk, meşruiyet ve tarafsızlık

⁴⁸ Özden, a.g.e., s. 41.

⁴⁹ Özden, a.g.e., s. 42.

⁵⁰ Özden, a.g.e., s. 48.

⁵¹ Özden, a.g.e., s. 45.

ilkelerine uygunluğunu değerlendirerek okuyucu ya da izleyicilerden gelen şikâyetleri incelemektedir. Böylece hatalı, haksız ve yanlı yayınların düzeltilmesini amaçlamaktadır.⁵²

2.5.7. Yerel Yönetim Ombudsmanı

Yerel yönetim ombudsmanı, belediye ve diğer yerel otoriteler nezdinde etkinlik gösteren bir kurumdur. Temelinde “özgürlük, çoğulculuk, katılım ve verimlilik” gibi yerel yönetimin esas ilkelerini gözeterek halk ile yerel yönetim arasında çıkan problemlerin incelenmesini üstlenmektedir.⁵³

2.5.8. Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı

Silahlı kuvvetler ombudsmanı, ordu içindeki görevi kötüye kullanma veya suiistimalleri tespit etmek ve bunları düzeltmek amacıyla önerilerde bulunmaktadır. Askerî ombudsman, ordunun operasyon veya savunma faaliyetleri hakkında doğrudan karar alma yetkisine sahip değildir. Bunun yerine savunma alanında usulsüzlük veya adaletsizlik oluşmamasını gözetmekte ve kamuoyuna karşı kurumun hesap verebilirliğini sağlamaktadır.

2.6. Ombudsmanın Çalışma Biçimi

Ombudsman, vatandaşlardan gelen şikâyetler doğrultusunda ya da toplumsal bir meselenin varlığı üzerinden kendi inisiyatifıyla inceleme ve soruşturmaya başlayabilmektedir. Denetim aşamasında gereken bilgi ve belgeler ombudsmana teslim edilmektedir. İsveç gibi bazı ölkelerde ombudsmanların gizli kayıtlara erişme hakkı da mevcuttur. Öte yandan, ombudsmana başvuru yapılabilmesi için kimi zaman idari başvuru yollarının tüketilmesi kuralı gerekmektedir. Başka denetim yöntemleriyle kıyaslandığında ombudsmana hızlı, kolay ve düşük maliyetle doğrudan başvurulduğu görölmektedir.⁵⁴

Bazı ölkelerde ombudsmana başvurabilmek için belli bir süre sınırı konmaktadır. Örneğin İspanya Ombudsmanına şikâyet sunmak isteyenlerin, olayın gerçekleştiği tarihten itibaren en fazla bir yıl içinde başvuru yapmaları beklenmektedir. Hollanda ve

⁵² Özden, a.g.e., s. 49.

⁵³ Özden, a.g.e., s. 49.

⁵⁴ Babüroğlu ve Hatiboğlu, a.g.e., s. 17.

Danimarka'da da aynı süre şartı geçerlidir.⁵⁵ Ombudsmanlık kurumuna başvuru esnasında herhangi bir şekil veya formalite aranmadığı gibi harç ya da ücret talep edilmemektedir. Şikâyetler; şikâyet edilenin adı, şikâyete konu olan olay, söz konusu olayın meydana geldiği tarih, şikâyet edenin ismi ve adresi belirtilen bir mektupla veya sözlü beyanla yapılmaktadır. Avusturya Ombudsmanlığı örneğinde, telefonla bile şikâyet edilebilmesi mümkündür. Ancak isimsiz veya toplu şikâyetler kabul görmemektedir.⁵⁶

Vatandaşların ombudsmana başvuru yolunda iki yöntem vardır: Doğrudan (aracısız) başvuru ve dolaylı (aracılı) başvuru. Doğrudan başvuruda, vatandaşlar herhangi bir kişi ya da kuruma gerek duymaksızın, yazılı veya sözlü şekilde ve ek koşullara tabi olmadan ombudsmana ulaşabilmektedir. Dolaylı başvuruda ise bir aracı vasıtasıyla iletişim kurulmaktadır. Örneğin İngiltere, dolaylı başvuru uygulamasının tipik bir örneğidir: Bu ülkede ombudsmana başvurmak isteyen kişinin mutlaka bir milletvekili aracılığıyla hareket etmesi gerekmektedir.⁵⁷

Ombudsman, kendisine ulaşan her şikâyetle tek tek ilgilenmektedir. Şikâyet geçersiz ise dahi ombudsman, şikâyet sahibine bunun neden geçersiz olduğunu izah eden bir geri dönüş yapmaktadır. Şikâyet konusu, ombudsmanın görev alanına girmiyorsa başvuru sahibine alternatif yollar gösterilmektedir.⁵⁸ Şikâyetin geçerliliği durumunda, ombudsman ilgili kamu kurumu ya da yetkilinin uygulamasının hukuka uygun olup olmadığını anayasaya, yasaya ve uluslararası metinlere bakarak denetlemektedir. Hak ihlali veya benzeri bir usulsüzlük görürse ilgili kurumu, bu durumun giderilmesi için uyarmakta ve düzenleme yapılmasını önermektedir. Ayrıca olayla ilgili yasama ve yürütme organlarına bilgi aktarmaktadır. Ancak ombudsmanın doğrudan bağlayıcı bir karar verme yetkisi bulunmamaktadır.⁵⁹

Ombudsmanın inceleme konusu, bazı ülkelerde sınırlı tutulabilmekte, diğerlerinde ise oldukça kapsamlı olabilmektedir. Örneğin Avusturya Ombudsmanlığı, gerçek ya da tüzel ayrımı olmaksızın herkesin başvurusunu kabul etmektedir. İngiliz Ombudsmanlığına ise kamu kurumları, yerel yönetimler, kamusal nitelikli endüstri

⁵⁵ Tortop, a.g.e., s. 7.

⁵⁶ Yılmaz Altuğ, *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*. İstanbul: İ. Ü. Rektörlük Yayını, 2002, s. 39.

⁵⁷ Parlak ve Sobacı, a.g.e., s. 291.

⁵⁸ Babüroğlu ve Hatiboğlu, a.g.e., s. 25.

⁵⁹ Tortop, a.g.e., s. 7; Kemal Özden, "Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye'de Ombudsman Denetimi". B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Ed.), içinde *Kamu Yönetimi Yazıları* (s. 384-410). Ankara: Nobel Yayın, 2007, s. 401.

kuruluşları, kraliyet ve hükümet birimleri veya parlamentoya bağlı kamu kurumları şikâyetle bulunamamaktadır. Fransa'da ise yalnızca gerçek kişiler başvuru yapabilmektedir.⁶⁰ Ombudsman, idarenin çalışmasındaki bozukluklar ile vatandaşlara yönelen haksızlıkları ele almaktadır. Sosyal güvenlik, askerlik, maliye, hapisane koşulları, imar ve çevre gibi pek çok konu bu şikâyet alanına dâhil olmaktadır. Ayrıca idare ile yabancılar arasında doğan ihtilaflar da şikâyet konusu olabilmektedir.⁶¹ Ombudsman, inceleme yöntemine bizzat karar vermekte, bunu nasıl yürüteceğini yine kendisi belirlemektedir. Bazı ülkelerde kısmi sınırlamalar yer alsa da bunlar çoğunlukla yetki sınırıyla alakalı olup soruşturmanın yöntemi konusunda pek fark yaratmamaktadır.⁶² Görevini bağımsız bir şekilde ifa eden ombudsmana, parlamento herhangi bir talimat veremediği gibi ombudsmanın kararlarını etkileyemez ve yerine geçerek değiştirme yapamaz.⁶³ Ombudsman, önüne gelen bir şikâyeti haksız bulursa konuyu kapatmakta, haklı bulursa prosedürü tamamlama yoluna gitmektedir. Bağlayıcı veya hüküm doğurucu bir karar alamadığı gibi, çoğu zaman gayriresmî yöntemlerle meseleleri çözüme kavuşturabilmektedir.⁶⁴

Ombudsman, araştırma ve incelemelerinde gizli bilgiye de erişebilmektedir ancak elde ettiği bilgileri korumakla yükümlüdür. Yasalar, ulusal güvenlik kapsamındaki gizli bilgiler hariç tüm bilgilere ulaşabilme hakkını ombudsmana tanımaktadır. Kurum, bu bilgileri kullandıktan sonra gizlilik kuralına riayet etmek zorundadır. Ayrıca hazırladığı raporlarda, şikâyetçinin izni olmadan ismini açıklaması da yasaktır.⁶⁵ Ombudsman, soruşturma sonucunda bir kanaate varmakta ve ilgili tarafları bu karardan haberdar etmektedir. Vatandaş, ombudsmanın bu kararına itiraz edebileceği bir merciye sahip değildir. Ancak ombudsmanın şikâyeti reddetmesi, diğer kurum ve kuruluşlara başvurmaya engel teşkil etmemektedir. İdarenin ombudsman kararını benimsememesi hâlinde, bu tutum gerekçeli bir yazıyla ombudsmana aktarılmaktadır. Bu aşamada ombudsman, bir üst idari makama ya da doğrudan hükümete giderek konunun tekrar ele alınmasını önerebilmektedir. İlgili makamlar, ombudsmanın önerisini reddederse

⁶⁰ Akıncı, a.g.e., s. 300.

⁶¹ Tortop, a.g.e., s. 7.

⁶² Ömer Baylan, *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyeti ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Modeli*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, 1978, s. 175.

⁶³ Babüroğlu ve Hatiboğlu, a.g.e., s. 15.

⁶⁴ Özden, a.g.e., 2010, s. 45.

⁶⁵ Altuğ, a.g.e., s. 43.

ombudsman, topladığı verileri ve idarenin karşı tutumunu rapor halinde yasama organına sunmaktadır.⁶⁶

2.7. Dünyada Ombudsmanlık

Dünyada ombudsmanlığın ilk kurumsal örneğinin 1809'da İsveç'te ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Bunu takip eden süreçte, Finlandiya, Danimarka ve Norveç gibi ülkelerde benzer yapılar oluşmaktadır. Kamu denetçiliği veya farklı isimlerle anılan bu yapıların, her ülkede aynı işlevlere sahip olmamakla birlikte, bulundukları yerlerde genelde başarılı çalışmalar yürüttükleri gözlemlenmektedir.⁶⁷ Ombudsman kurumunun II. Dünya Savaşı sonrasında hızlı biçimde yaygınlaşmasının temelinde ise kamu yönetiminin genişlemesiyle birlikte kamu görevlilerinin denetim ihtiyacının belirginleşmesi bulunmaktadır.⁶⁸ Ombudsmanlık kurumunun temel amacı; söz konusu ülkelerdeki denetim eksikliklerini telafi etmek ve bağımsız, saygın bir denetim mekanizması kurmaktır. Yargı sistemleri, toplumsal yapı, kurumsal yaklaşım ve kalkınma düzeyleri farklılık gösteren devletlerde ombudsmanlık, ülkeye özgü bazı ek görevler üstlenebilmektedir. Bununla birlikte genel anlamıyla ombudsmanlıktan anlaşılması gereken, “yasama organına karşı sorumlu başdenetçi konumunda bağımsız bir bürokrat ve yardımcılarında oluşan bir yapılanmaya sahip, halkın şikâyeti veya re'sen harekete geçme yoluyla insan hak ve özgürlüklerinin korunmasına katkıda bulunan bir kurum” olduğudur.⁶⁹ Dünyada ombudsmanlığa ilişkin benimsenen ortak bazı özellikler şu şekilde sayılmaktadır:⁷⁰

- Ombudsmanlığın mevki ve fonksiyonları, anayasada veya ayrı bir kanunla düzenlenmelidir.
- Kurum, halk desteğini arkasında bulundurmalıdır.
- Kurum, siyasi bakımdan tarafsız olmalıdır.
- Ombudsman, kararlarında bağımsız hareket edebilmelidir.
- Kamu kurumları, ombudsmanla iş birliği yapmaya açık olmalıdır.

⁶⁶ Baylan, a.g.e., s. 178.

⁶⁷ Erhan Tatal, *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2014, s. 115.

⁶⁸ Mehmet Göküş ve Zehra Çubukçu, “Türkiye’de Ombudsmanlık Konusunda Yapılan Lisansüstü Tezler Üzerine Bir İçerik Analizi”, *Ombudsman Akademik*, Cilt 5, Sayı 10, 2019, s. 220.

⁶⁹ Haydar Efe ve Murat Demirci, “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 90, 2013, s. 52.

⁷⁰ Tatal, a.g.e., s. 116; Avşar, a.g.e., s. 77.

- Ombudsman, yüksek statüde konumlandırılmalıdır.
- Ombudsmana hızlı, ücretsiz ve doğrudan erişim mümkün olmalıdır.
- Ombudsman, medya ile etkileşimli olmalı ve halka ulaşabilmelidir.
- Kurumda görev yapan personel, donanımlı ve liyakat sahibi olmalıdır.
- Ombudsman kararları, tavsiye niteliği taşımaktadır.

2.7.1. İngiltere

İngiltere’de idari yargı alanında faaliyet gösteren ayrı idare mahkemeleri bulunmamaktadır. Mahkemeler, önlerine gelen davalarda tam yargı yetkisiyle hareket etmekte, suç isnadıyla karşılaşan memur veya yetkili de unvanı ne olursa olsun savunma yapmakla yükümlü olmaktadır. Bununla birlikte resmî makamlara ilişkin davalarda davacının delil sunması güçleşebilmekte, belgeler mahkemeye yeterince aktarılamamaktadır. Vatandaşların şikâyetlerini çözüme kavuşturamaması ve artan tıkanıklıklar, mevcut hak arama yollarının sorgulanmasına yol açmaktadır.⁷¹ Diğer yandan mahkemelerin yetersiz kalması ve parlamentonun çoğunlukçu yapısının hükümet güdümünde kalma ihtimali, yürütme organının denetlenemediği bir ortama yol açmakta, böylece ombudsmanlık kurumu bu bakımdan öne çıkmaktadır.⁷² İskandinav ülkelerinin ombudsmanlık modelinden esinlenen İngiltere, 22 Mart 1967’de “Parlâmento Komiserliği” adıyla ombudsmanlık kurumunu tesis etmektedir. Yöneten ile yönetilen ilişkisinin iyileştirilmesi ve halka yakın bir yönetim anlayışının benimsenmesi hedefiyle kurulan bu yapı, İskandinav modelinden esinlenmekle birlikte, İngiliz anayasal kurumlarına atfedilen özel statüler nedeniyle özgün bir kimlik göstermektedir.⁷³

İngiltere’de ombudsman, Kraliçe tarafından atanmakta ve görevini yeterli şekilde yürüttüğü sürece vazifesine devam etmektedir. Emeklilik yaşı olan 65’e gelindiğinde görevi sona ermektedir. Ayrıca gerekli görüldüğünde, parlamentonun her iki kanadının uygun görmesi üzerine Kraliçe, ombudsmanı görevden alabilmektedir.⁷⁴ İngiliz Ombudsmanlığı, merkezi idare kuruluşlarının kötü yönetim veya idari hatalarından

⁷¹ Ataman, a.g.e., s. 782.

⁷² Muammer Oytan, “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”. *Danıştay Dergisi*, Sayı 5, 1975, s. 199.

⁷³ Nuri Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, 1974, s. 43.

⁷⁴ Süleyman Arslan, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 1, 1986, s. 158-159.

doğın vatandaş şikâyetlerini incelemeye yetkilidir. İdari kararların hukuki statüsü ve yanlış olup olmadığı gibi hususlar mahkemelerin yetki alanına girdiğinden ombudsman tarafından denetlenememektedir.⁷⁵ İngiliz ombudsmanının yetkileri kısıtlıdır; inceleme dışında idari karar almak, mevcut idari kararı değıştirmek ya da idareyi doğrudan kınamak yetkileri bulunmamaktadır. Ombudsmanın ana işlevi, kamu idaresindeki hataları inceleyerek hazırladığı raporu parlamentoya iletmektir. Bununla birlikte, hazırlanan raporların parlamentoda ele alınması ve medyada yer bulması, ombudsmana dolaylı bir yaptırım gücü kazandırmaktadır.⁷⁶

İngiliz Ombudsmanına kimlerin şikâyetle bulunabileceğı, kanunla belirlenmiş durumdadır. Buna göre kamusal hizmet sunan kuruluşlar, kamu işletmeleri, Kraliçe tarafından görevlendirilen yapılar, bakanlıklar, merkezi yönetim kurumları, parlamento tarafından finansmanı sağlanan kuruluşlar, ombudsmana şikâyet başvurusu yapma hakkına sahiptir. şikâyetçi, idarenin kötü yönetimi nedeniyle bir haksızlığa uğradığını belirtmek durumundadır.⁷⁷ İngiltere’de ombudsmana şikâyet doğrudan yönlendirilememektedir. Vatandaş önce kendi bölgesinin milletvekiline başvurusunu iletmeli, milletvekili şikâyeti haklı bulduğu takdirde ombudsmana aktarmalıdır. Şayet vatandaş doğrudan ombudsmana başvurursa ve ombudsman şikâyetin yerinde olduğuna kanaat getirirse, yine milletvekiline danışmakta ve onay alırsa soruşturma açabilmektedir. Dolayısıyla milletvekilinin desteklemediğı şikâyetler ombudsman tarafından incelenmemektedir.⁷⁸ Parlâmento Komiseri, yetkili olduğu sahada bir şikâyeti aldığında, ilgili bölgeye uzmanlarını gönderip inceleme başlatmaktadır. Bakanlık kurul toplantıları ve kabine müzakereleri hariç olmak üzere, şikâyet konusuyla ilgili tüm belgelerin komişere verilmesi zorunludur. Soruşturma bittiğinde hazırlanan rapor, ilgili idareye tebliğ edilmektedir.⁷⁹ İngiliz Ombudsmanı, üst düzey bir yargıç gibi bakanları veya kamu görevlilerini sorguya çağırabilmektedir ve her türlü belgeyi inceleme veya talep etme yetkisine sahiptir.⁸⁰

İngiliz Ombudsmanının denetim alanının dışında kalan bazı konular vardır: Dış ilişkiler, elçilik ve konsolosluk işleri, kraliyet ailesiyle ilgili iş ve işlemler, suçluların iadesi, yargısal işlemler, hastane hizmetleri, idari sözleşmeler, ticari konular, askerî

⁷⁵ Sırrı Uyanık, “İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 403, 1994, s. 206.

⁷⁶ Baylan, a.g.e., s. 173; Arslan, a.g.e., s. 160.

⁷⁷ İsmet Tayşi, “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 25, 1997, s. 111.

⁷⁸ Galip Demir, *Ombudsman Aranıyor*. İstanbul: Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları, 2002, s. 148.

⁷⁹ Tortop, a.g.e., 1974, s. 44.

⁸⁰ Tayşi, a.g.e., s. 112.

personelle ilgili işlemler, şeref payesi ve imtiyazlar.⁸¹ İngiltere’de parlamento ombudsmanlığı kurulduktan bir süre sonra yerel yönetimler nezdinde bir ombudsmanlık kurulması yönündeki talepler de artış göstermektedir. Nihayet 1974’te “yerel yönetim ombudsmanlığı” oluşturulmaktadır. Bu çerçevede İngiltere üç bölgeye ayrılmakta, her bölgeye bir yerel ombudsman atanmaktadır. Ayrıca Galler ve İskoçya’da da birer ombudsman bulunmaktadır. Kuzey İrlanda’da ise merkezi idari birimlerin tüm işlem ve eylemlerini denetleyen bir ombudsman görevlidir. Yerel yönetim ombudsmanı, tıpkı parlamento ombudsmanının işlevlerini yerel düzeye uyarlayarak kötü yönetim veya yanlış idari uygulamalardan kaynaklanan şikâyetleri incelemektedir.⁸² İngiltere Ombudsmanlığını konu alan bir araştırmada, 2019 yılında kuruma yaklaşık 8.000 şikâyet ulaştığı, bunların 4.000 kadarının değerlendirmeye alındığı ve takriben %40’ının karara bağlandığı ifade edilmektedir. İngiliz Ombudsmanı, vekil aracılığıyla başvuru yapılmasını öngören sistemin, başvuru sayısını azalttığını ve günümüz koşullarında bu yöntemin artık geçerliliğini yitirdiğini de dile getirmektedir.⁸³

2.7.2. İsveç

Bir İskandinav ülkesi olan İsveç, ombudsmanlık kurumunun ilk uygulandığı yer olması sebebiyle önemli bir örnek teşkil etmektedir. 1713 senesinde İsveç Kralı, ilk kez bir ombudsman atamaktadır.⁸⁴ Kral XII. Charles’ın amacı, 13 yıldır yurtdışında bulunması nedeniyle dağınıklık yaşayan İsveç yönetimini düzene sokmak ve kamu görevlilerinin yasal çerçeveye uygun hareket etmesini denetlemektir. Bu ombudsmana, görevlerini ihmal edenleri hukuksal olarak soruşturmaya tabi tutma yetkisi verilmektedir. 1719 yılında “Yüksek Ombudsman” yerine “Adalet Şansölyesi” unvanı kullanılmaktadır. 1809 tarihli İsveç Anayasası’yla birlikte yürütme ve yasama güçleri birbirinden ayrılmaktadır. Bu ayrım, ombudsman makamını da etkilemektedir. Kral, Adalet Şansölyesini atamayı sürdürürken, parlamento “Parlamento Ombudsmanı”nı görevlendirmektedir. Böylece, yürütmeden bağımsız bir denetim sisteminin temelleri atılmaktadır; kurum, gelen şikâyetleri araştırma ve inceleme yetkisine sahip olmaktadır.⁸⁵

⁸¹ Arslan, a.g.e., s. 168.

⁸² Uyanık, a.g.e., s. 207.

⁸³ Zeren vd., a.g.e., s. 41.

⁸⁴ Ataman, a.g.e., s. 780.

⁸⁵ Justitieombudsmannen. *Riksdagens Ombudsmän*. <https://www.jo.se/en/About-JO/History/>, 2024.

Parlamento, her dört yıllık dönem için bir Baş Ombudsman ile üç Parlamento Ombudsmanı seçmektedir. 1974'e değin ombudsman seçilebilmek için hukuk eğitimi zorunluluğu varken bu koşul sonradan kaldırılmıştır. Ancak yine de genellikle yüksek yargı üyeleri veya üst düzey bürokratlar bu göreve getirilmektedir. Parlamento Ombudsmanı'nın (PO) en temel misyonu, hukukun üstünlüğünü gözetmektir. Bu doğrultuda bireylerin hak ve özgürlüklerini idare ve yargı karşısında savunmaktadır. Gerektiğinde bilgi ve belgeleri talep etme hakkı vardır. İsveç Parlamento Ombudsmanını diğer ülkelerden ayıran en önemli fark, yargıdaki şikâyetleri de inceleyebilmesi ve gerekirse hâkimleri eleştirebilmesidir. Dünyadaki en geniş araştırma ve inceleme yetkilerinden birine sahip olmasına karşın ombudsmanın kararları bağlayıcı olmamaktadır. Ombudsman hem şikâyet hem de re'sen inceleme yapabilmekte, şikâyet için diğer yollara (itiraz, temyiz vb.) başvurulmasını beklememektedir. Bununla birlikte yargısal veya idari bir sürece gidilmişse ombudsman, genelde o şikâyetle ilgili başvuruyu incelememektedir. Şikâyetler için iki yıllık bir zamanaşımı kuralı uygulanmaktadır. Ombudsman, herhangi bir talimat almaksızın sadece parlamentoya karşı sorumlu olmakta, her yıl faaliyet raporunu parlamentoya sunmaktadır.⁸⁶

PO, İsveç vatandaşı olmayanların veya anonim kişilerin şikâyetlerini de değerlendirmeye almaktadır. Kimi zaman periyodik olarak resmî kurumları denetleyerek eksiklikleri raporlamakta ve ilgili birimleri uyarmaktadır.⁸⁷ Ayrıca diğer ülkelerdeki emsallerinden farklı şekilde, zimmet, rüşvet veya gizli bilgilerin ifşası gibi suçlar tespit ettiğinde, özel yetkili savcı sıfatıyla dava açabilmektedir. Bunun yanı sıra kamu görevlilerine ikazda veya bilgilendirmede bulunabilmektedir.⁸⁸ Bazı organ ve kurumlar ise PO'nun denetimi kapsamı dışındadır. Bunlar arasında: Parlamentonun İdari ve Temyiz üyeleri, Seçim İnceleme Komitesi, Parlamento Genel Sekreterliği, İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurumu, Belediye Konsey Üyeleri, Başsavcı ve Bakanlar yer almaktadır. Bakanların kapsam dışı kalma sebebi, doğrudan icra yetkilerinin bulunmamasıdır.⁸⁹ İsveç Parlamento Ombudsmanı, 2020/21 döneminde 10.289 şikâyet aldığını açıklamaktadır.⁹⁰

⁸⁶ Selçuk Gışi, "Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları İle Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme", *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, 2017, s. 13.

⁸⁷ Serdar Arı, *Dünya'da Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye Karşılaştırması: Yapısal Analiz. Yüksek Lisans Tezi.* Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014, s. 21.

⁸⁸ Babüroğlu ve Hatiboğlu, a.g.e., s. 41.

⁸⁹ Arı, a.g.e., s. 21.

⁹⁰ Justitieombudsmannen. *Riksdagens Ombudsmän*. <https://www.jo.se/en/About-JO/History/>, 2024.

İsveç'te Parlamento Ombudsmanı'nın yanı sıra Tüketici Kamu Ombudsmanı, Kadın-Erkek Eşitliği Ombudsmanı, Etnik Ayrımcılık Karşıtı Ombudsman, Çocuk Hakları Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Engelliler Ombudsmanı ve Basın Ombudsmanı gibi özel alanlara yönelik kurumlar da bulunmaktadır. Söz konusu özel ombudsmanlar, hükümet tarafından atanmakta ancak Parlamento Ombudsmanının denetimi altındadır. 2009 yılında, ayrımcılıkla mücadele için kurulmuş olan önceki ombudsmanlıkların yerine "Eşitlik Ombudsmanı" tesis edilmektedir. Bu yeni kurum, Ayrımcılık Yasası'na uyumu denetlemekte ve ayrımcılık mağdurlarının şikâyetlerini kabul etmektedir. Tespit ettiği durumlarda, ilgili kişilere tazminat davası açabilmektedir.⁹¹ "Eşitlik Ombudsmanı Yasası" incelendiğinde kısa fakat net düzenlemeler göze çarpmaktadır: Ayrımcılığın toplumun hiçbir alanında yer almaması, fırsat eşitliğinin desteklenmesi, mağdurlara hukuki destek sağlanması, yeri geldiğinde hükümete yasal değişiklik önerileri getirilmesi gibi başlıklar bu yasada belirtilmektedir. Bu doğrultuda ombudsman, kamu kesimini olduğu kadar özel kesimi de kapsayan denetim yetkisine sahiptir.⁹²

2.7.3. Danimarka

Danimarka'da II. Dünya Savaşı sonrası hem askerî hem de sivil alanda gözlenen denetim boşlukları, ombudsmanlık ihtiyacını doğurmaktadır. Savaşın ardından sosyal güvenlik önlemleri ve idarenin faaliyet sahası genişlediğinden, kamu otoritelerinin denetimi zorlaşmaktadır. İsveç'teki ombudsmanlık kurumunun dünyaya yayılmasında Danimarka'nın da kayda değer bir rolü olduğu belirtilmektedir.⁹³

Danimarka Parlamento Ombudsmanı, vatandaş ile idari birimler arasındaki ilişkilerde yönetimin iyileştirilmesi amacıyla çalışan bir yapıya karşılık gelmektedir. Parlamente'ye bağlı olarak görev yapmakta, ancak belirli koşullarda parlamentonun kendisini görevden alabilme yetkisi de mevcuttur. Parlamente'nin bir organı olmasına karşın, ombudsmanlık göreviyle ilgili konularda parlamento tarafından yönlendirme veya müdahale söz konusu olmamakta, bu da ombudsmanın bağımsızlığını koruduğunu göstermektedir. Danimarka'da, "iyi yönetim ilkeleri" ombudsmanlığın geliştirmekte olduğu standartlar arasında yer almakta ve bu ilkeler ülkenin İdari Usul Kanunu'na da

⁹¹ EQUINET. *Ombudsman For Equality*. European Network of Equality Bodies. <https://equineteurope.org>, 2024.

⁹² Act Concerning The Equality Ombudsman. *Diskriminerings Ombudsmannen*. <https://www.do.se/>, 2024.

⁹³ Gülden Çınarlı, *2017 Değişiklikleri Sonrası 1982 Anayasası'na Göre Parlamente'nin İdarenin Denetlenmesindeki Rolü*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021, s. 162-163.

yansımaktadır. Ombudsman, anayasa ve yürürlükteki yasalar tarafından koruma altına alınan insan haklarından güç almaktadır.⁹⁴

17 Eylül 1986 tarihli Ombudsman Yasası'nın 1. maddesine göre Parlamento, ombudsmanı her dört yılda bir yapılan genel seçim sonrasında, görev yeri boşalmışsa veya ilgili dönemde seçeceğini, merkezi ve yerel yönetimleri parlamento adına incelemesi için atayacağını belirtmektedir. Önceki ombudsmanın görevi tekerrür ettirmesi veya yeni ombudsman atanıncaya dek görevde kalmaya devam etmesi öngörülmektedir.⁹⁵ Parlamento, Hukuki İşler Komitesi'nin önerisini dikkate alarak ombudsmanı seçmektedir. Hukuk eğitimi, adaylık için aranan temel koşullardandır. Adayın parlamento üyesi olmaması ise bağımsızlık ve tarafsızlık kriteriyle örtüşmektedir. Parlamento, ombudsmanın görev süresini bir kez uzatma imkânına da sahiptir.⁹⁶

Parlamento güvencesi altında bulunan ombudsman, askerî ve sivil idari organların işlemlerini denetleyebilmekte ancak bu işlemleri iptal etme veya değiştirme gibi icra yetkilerine sahip bulunmamaktadır. Buna karşın, hapishaneler ve hastaneler gibi devlet kurumlarını yargılama süreci dışında, yürütülen faaliyetlerin hukuka ve insan haklarına uygunluğunu kapsamlı şekilde inceleyebilmektedir. Ayrıca, idarenin veya kamu kurumlarının mali kaynakları yerinde kullanıp kullanmadığını da denetlemektedir. Ombudsman, re'sen harekete geçerek basına yansıyan kamusal nitelikli konularda soruşturma açabilmektedir; böylece kişilerin muhtemel şikâyetlerini en aza indirmeyi amaçlamaktadır. Diğer yandan, ombudsman yargı erki üzerinde bir denetim hakkına sahip bulunmamaktadır.⁹⁷

Ombudsman, bu denetim gücünü kullanırken “iyi yönetim” ve “makul sürede karar verme” prensiplerini esas almaktadır. İdari birimlerin yanıt ve belge sunma işini geciktirmesi veya gereksiz yere uzatması kötü yönetim olarak değerlendirilmekte ve ombudsman bunu raporlayabilmektedir. Ayrıca ombudsman, kurumların örgüt yapısını ve işleyişini de gözden geçirmektedir. Hapishane, çocuk esirgeme yurtları, zihinsel

⁹⁴ Namık Kemal Ergani, “Danimarka Ombudsmanı”, *Danıştay Dergisi*, Cilt 105, Sayı 3, 2003, s. 4.

⁹⁵ Ergani, a.g.e., s. 6.

⁹⁶ Tamer Isır, Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, *Yüksek Lisans Tezi*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2004, s. 178.

⁹⁷ Ergani, a.g.e., s. 5.

engelliler merkezleri, psikiyatri servisleri ve askerî bölgeleri, anayasada korunan insan hakları çerçevesinde teftiş etmektedir.⁹⁸

Ombudsman kararlarına ilişkin bir diğer husus, Danimarka Ombudsmanının basın ile güçlü bir iletişim kurmasıdır. Gazetecilerin de bu kuruma şikâyet başvurusunda bulunabilmesi ve ombudsmanın bu konuları incelemesi, basın-ombudsman iş birliğini pekiştirmekte ve ombudsmana kamu nezdinde saygınlık kazandırmaktadır. Böylece idare makamlarına yönelik hukuka ve hakkaniyete uygun davranma baskısı artmaktadır.⁹⁹ Danimarka’da ombudsmana başvurmak için vatandaşlık şartı aranmamakta, ülke içinde ikamet eden yabancıların da başvuru yapabilmesi mümkün olmaktadır. Reşit olmayanlar dahi kuruma başvuru hakkını kullanabilmektedir. Ancak kişilerin, kurumdan soruşturma açmasını talep etme gibi bir yetkisi bulunmamakta, sadece şikâyeti iletme hakkı mevcuttur. Hangi şikâyetlerin detaylı biçimde inceleneceğine ombudsman bizzat karar vermektedir. Şikâyet süreci ücretsizdir ve başka birine yapılan haksızlık için vekâleten başvuruda bulunmak da mümkündür. Dolayısıyla doğrudan kişisel menfaat ihlali aranması söz konusu olmamaktadır. Şikâyetler, en yüksek idari makamın kararını takip eden 12 ay içinde yapılmalıdır. Bu durum, idari itiraz yollarının tüketilmesi gerektiği anlamına gelmektedir. Başvuru yolları; kurumun resmî web sitesindeki form, dijital posta veya fiziki posta yoluyla gerçekleştirilebilmektedir. Başvuru kuruma ulaştıktan sonra en geç 10 iş günü içinde başvuru yapana bir “alındı” teyidi gönderilmektedir. Ayrıca, karar verme sürecinin gereksiz yere uzaması gibi konular da şikâyet kapsamına alınmaktadır. Burada ombudsman, makamlara karşı sürecin neden uzadığını sorgulamakta ve başvuru sahibine hızlı sonuç alınmasını sağlamaktadır.

2.7.4. Hollanda

Hollanda, İngiltere’ye benzer biçimde anayasal monarşi ile yönetilmektedir. İngiltere’de olduğu gibi Hollanda’da da krallığın yetkileri sınırlı düzeyde tutulmaktadır. Bugün itibarıyla tahta, Kral Willem Alexander’da bulunmaktadır. 1813’te kurulan kraliyetin yetkileri, idealist devlet adamı Thorbecke’nin çalışmaları neticesinde kısıtlanmış ve dokunulmazlık statüsü ortadan kaldırılmıştır. Parlamento, bu süreçte krallıktan alınan yetkileri devralmış ve 1919’daki genel seçimler sonucunda

⁹⁸ Isır, a.g.e., s. 180.

⁹⁹ Michael Gotze, “The Danish Ombudsman A National Watchdog With Selected Preferences”, *Utrecht Law Review*, Cilt 6, Sayı 1, 2010, s. 49.

vatandaşlara oy hakkı tanınmıştır. Hükümet sisteminde bakanlar kurulu ile başbakan, idari organların üstünde yer almaktadır. Bunlara ek olarak, Kralın başkanlık ettiği Devlet Danışma Kurulu da Hollanda'daki önemli kurumlardan biridir. Hollanda'da yasama gücünün kullanımında iki organ söz konusudur: Parlamento Meclisi ve Senato. Hazırlanan tasarılar öncelikle Parlamento Meclisince, ardından Senato tarafından onaylanmaktadır. İki meclis arasındaki başlıca fark, Parlamento Meclisi üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmesi, Senatonun ise halkın seçmiş olduğu bölgesel parlamento üyeleri içinden dolaylı bir yöntemle seçilmesidir. Bir diğer fark, Senato Meclisinin Parlamentonun hazırladığı yasa tasarılarını kabul veya reddetme yetkisine sahip olmasına karşın, Parlamento Meclisi gibi yasayı değiştirme veya yeni yasa hazırlama yetkisinin bulunmamasıdır.¹⁰⁰

Hollanda'da ombudsmanlık, 1953'te "Sivil ve Askeri Konular İçin Ombudsmanlık" adı ile güvence altına alınmaktadır.¹⁰¹ 1954 tarihli yasa ve 1956 tarihli yönetmelik uyarınca yürürlüğe giren bu kurum, hukuksal bir kimlik kazanmış olmakla birlikte ilerleyen dönemlerde ilgili mevzuatta çeşitli değişiklikler yapılmıştır.¹⁰² Ulusal Ombudsman, resmî internet sayfasında ifade edildiği üzere, Hollanda Anayasası'nın 78. maddesinde düzenleme altına alınmıştır. Ayrıca Hollanda'nın önemli bir idare hukuku metni olan Hollanda Genel İdare Hukuku Kanunu'nda, belediyelerin düzenleyici işlemlerine karşı ombudsmana başvurulabileceğine dair bir bölüm bulunmaktadır. Bu kanun, ulusal düzeyde sağlanan güvencelerle birlikte yerel düzeye ilişkin idari başvuru ve şikâyetlerin değerlendirilmesine yönelik hükümleri de içermektedir.¹⁰³

Hollanda'da ombudsman, Parlamento Meclisi tarafından altı yıllığına göreve getirilmektedir. Parlamento Meclisi, ombudsmanı atama, geçici veya yetersiz performansı nedeniyle sürekli görevden alma ile mevcut ombudsman yerine başka birini atayabilme yetkilerini elinde bulundurmaktadır. Bunun yanı sıra ombudsmanın 70 yaşında emekli olabilmesi öngörülmektedir. Parlamento Meclisi, ombudsman seçilmesi muhtemel kişilerin hukuka yatkın bakış açısı ve deneyime sahip olmasını şart koşmaktadır. Mevcut ombudsman, Parlamento Meclisine en az üç isim içerecek bir aday listesi sunmakta, bu süreçte kendisiyle birlikte iki uzmanın katılımıyla adaylarla

¹⁰⁰ Seyfi Özgüzel, Hollanda'da Ulusal Ombudsmanlık Kurumu, (Eds. B. Parlak, K. C. Doğan) *Karşılaştırmalı Ombudsmanlık İncelemeleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2016, s. 56.

¹⁰¹ Isır, a.g.e., s. 178.

¹⁰² Ergani, a.g.e., s. 3.

¹⁰³ Yücel Oğurlu, "Hollanda Genel İdare Hukuku Kanunu'na Bir Bakış", *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 3-4, 2005, s. 15.

mülakatlar gerçekleştirilerek her aday için bir rapor oluşturulmaktadır. Aday öncelik sıralaması, tercih gerekçeleriyle birlikte kamuoyuna açıklanmakta ve nihai olarak Parlamento Meclisi, bu listedeki adaylardan birini yeni ombudsman olarak seçmektedir.¹⁰⁴

Ulusal Ombudsman, çok geniş bir yetki alanı kapsamaktadır. Kamu görevlilerinin ve kamu idarelerinin eylem ya da işlemlerine itiraz etmek isteyen vatandaşlar, Ombudsmana başvurabilmektedir. Vergi idaresi, belediyeler, bakanlıklar, polis teşkilatı, sosyal yardım kuruluşları, su yönetim kurulu veya bölgesel yönetimler gibi birimler, ombudsmanın incelemesine tabi olabilmektedir. İdari yolları tüketmiş olan şikâyetçilerin başvurularını soruşturma hakkına sahip ombudsman, aynı zamanda re'sen araştırma başlatma yetkisine de sahiptir.¹⁰⁵

Ülkenin kamu yönetimi politikası veya yasal düzenlemelerle ilgili meseleler ise ombudsmanın yetkisi dışında kalmaktadır. Dolayısıyla kurum, yalnızca kamu kurumlarının işlem ve eylemlerini incelemektedir. Örneğin bir kamu kurumunun vatandaşa yanıt vermekte gecikmesi, hiç yanıt vermemesi veya yasaya aykırı davranması şikâyet nedeni olabilmektedir. Vatandaşa, gerekli itiraz yolları veya ilgili kurumlara başvurma imkânı olduğunda ombudsman önce bireyi bu yolları kullanması için yönlendirmektedir. 10 Ekim 2012 tarihinde, Hollanda Ulusal Ombudsmanına Bonaire, St. Eustatius ve Saba adalarındaki yerel makamlarla ilgili şikâyetleri ele alabilmesi için ek yetkiler verilmiştir. Bu çerçevede, idari makamlar, vergi dairesi, savcılık, polis, nüfus işleri veya sivil toplum örgütleri söz konusu kapsamda yer almaktadır. Bu durum, Ulusal Ombudsman'ın yerel düzeyde de araştırma yapabildiğini göstermektedir. Dikkate değer bir husus, savcılığın da ombudsmanın yetki alanına dâhil olmasıdır; bu durum yargıya dahil bir kurumun denetim altına alınabildiğini göstermektedir. Ombudsman, yaptığı incelemelere ilişkin olarak parlamentoya sunulacak yıllık raporlar hazırlamaktadır. Hollanda'da ombudsmanlık görevleri, merkezi düzeyde aynı kurum çatısı altında sürdürülmekte ve farklı uzmanlık alanlarına yönelik konular belirlenmektedir. Bu çerçevede Ulusal Ombudsman'ın yanı sıra Çocuk Ombudsmanı, Gaziler İçin Ombudsman ve Yerel Ombudsman bulunmaktadır. Ancak yerel yönetim açısından belediyeler kendi ombudsmanlarını seçtiğinden, bu yerel ombudsmanlıklar, merkezi kurumdan farklı yerlerde hizmet vermektedir. Şu anki Ulusal

¹⁰⁴ Özgüzel, a.g.e., s. 64.

¹⁰⁵ Özgüzel, a.g.e., s. 64.

Ombudsman Reinier van Zutphen, aynı zamanda gaziler için ombudsman işlevini de yürütmektedir. Çocuk Ombudsmanı olarak Margrite Kalverboer ise bağımsız çalışan, ancak Ulusal Ombudsmana bağlı bir yardımcı konumundadır.¹⁰⁶

Ombudsman, kendi inisiyatifi veya vatandaşlardan gelen bir şikâyet üzerine soruşturma başlatabilmektedir. Ulusal Ombudsman'ın temel misyonu, vatandaşların kamu idareleriyle olan ilişkilerinde haklarını korumak olmaktadır. Ombudsman, şikâyetleri soruşturarak çözümler üretmekte, gerekli hallerde tavsiyeler sunmakta ve davaları ilgili kamu yönetimine iletmektedir. Taraflar arasındaki ilişkiyi iyileştirmeye dönük çözüm önerilerinde bulunmaktadır. Hükümet görevlileri, ombudsmanın soruşturma bulguları ile yayımladığı raporlardan yararlanarak kendi süreç ve prosedürlerini gözden geçirebilmektedir. Hollanda'da kamu yönetiminden yakınan herkes, Ulusal Ombudsmanla iletişime geçebilmekte, bu şikâyetler mektupla, telefonla veya çevrimiçi olarak gönderilebilmektedir. Ombudsman, başvuruları başka bir merciye aktarabilmekte ya da başvuru sahibine nasıl devam etmesi gerektiği konusunda rehberlik yapmaktadır. Kurumun öncelikli amacı, sorunlara kısa sürede bir çözüm bulmaktır. Bu amaçla hem şikâyet sahibini hem de ilgili idareyi dinleyerek inceleme gerçekleştirmektedir. Ulusal Ombudsman'ın 2021 yılı raporunda, Kuruma gelen toplam şikâyet/başvuru sayısının 29.919 olduğu, 2020'ye kıyasla 4.279 başvuru artışı görüldüğü belirtilmektedir. Başlıca şikâyet konularının “temel haklar, yoksulluk, kamu hizmetlerine erişim, katılım ve etki, yaşam kalitesi” gibi başlıklarda yoğunlaştığı ifade edilmektedir.¹⁰⁷

2.7.5. Fransa

Fransa, yarı başkanlık sistemine sahip bir cumhuriyettir. Ülkede yürütme erki, cumhurbaşkanı ve hükümet arasında bölünmektedir. Fransız Cumhuriyeti'nde, her Fransız seçmeni için bir milletvekili öngören ve 577 üyeden oluşan çift kanatlı bir yasama organı (Ulusal Meclis) bulunmaktadır. Ayrıca Senato da yerel yönetimleri temsil eden 321 üyeye sahiptir. Cumhurbaşkanı, beş yıllık süreyle ülkeyi yönetmektedir ve parlamentoyu feshetme ile başbakanı atama gibi yetkileri de bulunmaktadır. Parlamento, halk oylaması yoluyla yasama gücünü hem cumhurbaşkanı hem de

¹⁰⁶ Nationale Ombudsman. International. <https://www.nationaleombudsman.nl/international/the-institution>, 2024.

¹⁰⁷ Nationale Ombudsman. Ulusal Ombudsman, Çocuk Ombudsmanı ve Gaziler İçin Ombudsman 2021 yıllık raporu. <https://www.nationaleombudsman.nl>, 2021.

hükümetle paylaşmaktadır. Bazı hallerde bu paylaşım, referandum (halk oylaması) yoluyla gerçekleşmektedir.¹⁰⁸

Fransa, “arabulucu” veya “uzlaştırıcı” anlamına gelen “médiateur” sistemini 3 Ocak 1973 tarihli bir yasayla kabul edip, ardından yasal değişikliklerle idari yapısına uyarlamıştır.¹⁰⁹ Ülkede arabulucular, Bakanlar Kurulunun kararı ile cumhurbaşkanı tarafından toplanan bir oturum sonucunda, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile atanmaktadır. Yaygın uygulamaların aksine Fransa’da bu atama sürecinde parlamentonun herhangi bir doğrudan rolü bulunmamaktadır. Arabulucu (ombudsman) atamasının tamamen yürütmenin yetkisinde olması, kurumun bağımsızlığına ilişkin tartışmaları beraberinde getirmektedir.¹¹⁰

Fransız hükümeti, mutlakiyet gücünün etkisiyle arabulucuya yargı yetkisi konusunda müdahale edebilmektedir. Médiateur makamındaki kişi altı yıllık görev süresinin sonunda yeniden atanabilmektedir. Kovuşturma, arama, tutuklama ve benzeri yargısal işlemlere karşı bir tür muafiyet söz konusudur. Arabuluculuk faaliyetleri de hukuka uygun kabul edilmekte, devlet tarafından dokunulmazlık sağlanmaktadır. Bu ayrıcalık, arabulucunun herhangi bir baskı olmaksızın ve bir başka onaya ihtiyaç duymaksızın görevini icra etmesini güvence altına almaktadır. İsveç Ombudsmanı ile İngiliz Parlamento Komiseri de buna benzer bağımsız ve geniş yetkilerle donatılmıştır. Fransa’da arabuluculuk görevine, kamu yönetiminde veya yargı sisteminde üst düzey deneyime sahip kişiler getirilmekte fakat hukukçu olmak zorunlu değildir. Görev süresi, yasama meclisi seçimlerinden bağımsız bir takvime sahip olduğu için kurumsal bağımsızlığı pekiştirdiği söylenebilmektedir.¹¹¹

Fransız yürütme organının eylem ve işlemleri nedeniyle zarara uğrayan kişiler, doğrudan ombudsmana şikâyetle bulunamamaktadır. Başvurular, parlamento üzerinden Fransız Ombudsmanına iletilmektedir. Bu yaklaşım, arabulucunun erişilebilirlik niteliğini sınırlayabilmektedir.¹¹² Şikâyet başvurularını inceleme yetkisi arabulucuya ait

¹⁰⁸ Hüdai Şencan, "Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu". *Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi*, 2011, s. 18.

¹⁰⁹ Cevdet Atay, *Devlet Yönetimi ve Denetim*, İstanbul: Alfa, 1999, s. 279.

¹¹⁰ Şencan, a.g.e., s. 18.

¹¹¹ Atay, a.g.e., s. 282.

¹¹² Arklan, a.g.e., s. 90.

olup bu konuda milletvekillerinin de takdir hakkı vardır. Posta yoluyla mektupla başvuru yapılması mümkün olmakla birlikte belirli bir şekil şartı aranmamaktadır.¹¹³

Arabulucuya başvuran bireyler, aynı zamanda yargıya başvurma imkânına da sahiptir. Bu nedenle, başvuru süresinin durup durmadığına ilişkin herhangi bir düzenleme mevcut değildir. İncelemeleri sonucunda yürütmeyi hatalı gören arabulucu, ilgili makamlara tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu tavsiyelere riayet edilmediği takdirde, amirlere başvurarak dava yolunu gündeme getirme, yasal denetim talebinde bulunma gibi yollara başvurma hakkı saklı kalmaktadır.¹¹⁴ Fransa’da arabulucular, daha çok diyalog ve uzlaşma yöntemlerine yoğunlaşmaktadır ve bu nedenle “arabulucu” olarak adlandırılmaktadırlar. Yürüttükleri denetim sürecinden kesin bir anlaşmazlık çözümü çıkması her zaman mümkün olmadığından, yetkilerinin hükümet katında sınırlı kaldığı belirtilmektedir.¹¹⁵

2.7.6. Avustralya

Avustralya, federal yapıya sahip olmakla beraber anayasal monarşi biçiminde yönetilmektedir. Yasama yetkisi Kraliçe, Senato ve Temsilciler Meclisi arasında paylaşılmaktadır. Yürütme yetkisi Kraliçe’de olup, Kraliçe bu yetkiyi atadığı Genel Vali aracılığıyla kullanmaktadır.¹¹⁶ 1809’da İsveç’te parlamento müfettişliği olarak temellenen ombudsmanlık, zamanla başka ülkelerde de benimsenmiştir. Avustralya’da 1970’li yıllarda eyaletlerde ombudsmanlık yapıları kurulmuştur. Bunun yanı sıra çeşitli düzeylerdeki endüstri temelli ofisler, banka, sigorta, yatırım, enerji gibi alanlardaki müşteri şikâyetlerini incelemektedir.¹¹⁷

Avustralya’da eyalet düzeyinde ilk ombudsmanlık 1971’de kurulmuş olup sonrasında federal düzeye de taşınmıştır.¹¹⁸ Güney Avustralya 1972’de, Victoria 1973’te, Yeni Güney Galler 1974’te, Queensland 1975’te, İngiliz Milletler Topluluğu 1977’de, Tasmanya 1978’de, Kuzey Bölgesi 1981’de ve ACT 1989’da ombudsmanlık kurumunu benimsemiştir. Avustralya Federal Ombudsmanı, şikâyet başvurularını yasalar çerçevesinde incelemekte ve Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası ile Kamu Yararı

¹¹³ Atay, a.g.e., s. 288.

¹¹⁴ Şencan, a.g.e., s. 20.

¹¹⁵ Atay, a.g.e., s. 284.

¹¹⁶ *Commonwealth of Australia Constitution Act*.

<https://www.wa.gov.au/system/files/2019-08/Commonwealth%20of%20Australia%20Constitution%20Act.pdf>, 2021.

¹¹⁷ ANZOA. *Ombudsman Services in Australia and New Zealand*. <https://anzoa.com.au/about-ombudsman/>, 2016.

¹¹⁸ Parlak ve Doğan, a.g.e., s. 287.

Açıklama Yasası kapsamında ombudsmana verilen yetkileri kullanmaktadır. Bu kapsamda, kamu idaresine ilişkin hususlar hakkında şikâyet gelmesi hâlinde inceleme başlatabilmekte veya re'sen araştırmaya gidebilmektedir. Avustralya'da 1976'da kabul edilen Ombudsman Kanunu ile genel ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur. 1995'teki yasa değişikliğiyle “Vergilendirme Ombudsmanı” devreye alınmıştır. Demokratik toplum düzeninin gerekliliklerini yerine getirmek, kamu idaresinin eylem ve işlemlerinde çıkabilecek uyuşmazlıkları bağımsız bir kurumun incelemesini sağlamak adına bu yapı kurulmuştur.¹¹⁹

2.7.7. Norveç

Norveç'te de diğer İskandinav ülkelerine benzer şekilde, hem “Parlamento Ombudsmanı” denilen genel ombudsman hem de “Eşitlik ve Ayrımcılıkla Mücadele Ombudsmanı” olarak adlandırılan özel amaçlı bir ombudsmanlık bulunmaktadır. Stortinget, Parlamento Ombudsmanını, bireylerin kamu idaresi karşısındaki haklarını korumak üzere görevlendirmektedir. Ombudsman, idari faaliyetlerin geliştirilmesine katkıda bulunmakta ve insan hakları hususunda gerekli özenin gösterilmesini sağlamaya da destek vermektedir. Temel görevlerinden biri, bireylerin idareye yönelik şikâyetlerini ücretsiz şekilde kabul ederek konuyu incelemek, varsa bir hata ilgili kurumlara bildirmek ve eksikliklerin nasıl giderilebileceğine dair rehberlik etmektedir. Diğer önemli görevi ise özgürlüğün kısıtlandığı ortamlarda işkence veya insanlık dışı muameleye engel olmak amacıyla önleyici kontroller yapmaktır. Bu kapsamda polis nezarethaneleri, cezaevleri, psikiyatri merkezleri ya da çocuk esirgeme kurumları gibi yerleri ziyaret ederek bulgularını ve riskleri raporlamaktadır.¹²⁰

Parlamento Ombudsmanı, parlamento tarafından dört yıllığına seçilmekte ve bir kez daha seçilebilmektedir. Şikâyetler üzerine hareket edebildiği gibi re'sen inceleme yetkisine de sahiptir. Görev sahası, birkaç istisna hariç olmak üzere tüm kamu yönetimini ve kamu hizmeti yürüten herkesi içermektedir. Bu istisnalar arasında parlamento tarafından ele alınan konular, parlamento dış organlarının faaliyetleri, bakanlar kurulu kararları, mahkemelerin eylem ve işlemleri ile belediye meclisi kararları sayılmaktadır. Ombudsman, hem meclis hem de idareden bağımsız hareket etmekte, parlamentoya karşı yalnızca yıllık rapor sunma sorumluluğu bulunmaktadır.

¹¹⁹ Adnan Gerçek, *Mükellef Hakları: Türkiye Perspektifi ve Geliştirilmesi* (6 b.). Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2015, s. 128.

¹²⁰ Sivilombudet. *About the Parliamentary Ombud.* <https://www.sivilombudet.no/>, 2024.

Ombudsmana yapılacak başvurular belirli kurallara tabidir. Şikâyet dilekçesinin yazılı olması, şikâyet sahibinin tüm idari itiraz yollarını tüketmiş bulunması ve şikâyet konusu olayın bir yıldan eski olmaması gerekmektedir. İnceleme sürecinde ombudsman, her türlü bilgi ve belgeyi talep edebilme hakkına sahiptir; gerektiğinde mahkemeler veya uzmanlardan yardım alabilmektedir. Ombudsman adayının, hukuk alanında lisans veya yüksek lisans derecesine sahip olması, bunun yanı sıra mesleki ve kişisel deneyim barındırması beklenmektedir. Ombudsmanlık ofisi, kendi personelini işe alma ve yönetme noktasında bağımsızdır; ancak gerekli durumlarda parlamento müdahalede bulunabilmektedir. Norveç Parlamento Ombudsmanı, 2020 yılında 4.009 başvuru almıştır.¹²¹

Diğer taraftan 2006'da Cinsiyet Eşitliği Ombudsmanı ile Etnik Ayrımcılıkla Mücadele Merkezinin birleşmesiyle kurulan Eşitlik ve Ayrımcılıkla Mücadele Ombudsmanı, ayrımcılıkla tek çatı altında etkin bir mücadele amacı gütmektedir.¹²² Bu ombudsman, Eşitlik ve Ayrımcılıkla Mücadele, Çalışma, Mülkiyet, Muhasebe, Konut Yapı Kooperatifleri ve Gemi İş Yasaları çerçevesinde yetkilidir. Kral tarafından altı yıllığına atanan ombudsmanın yeniden seçilmesi mümkün değildir. İdari olarak kral ile bakanlığa bağlı olmakla birlikte emir veya talimatla bağlı olmayan bağımsız bir yapı sergilemektedir. Cinsiyet, etnik köken, din, inanç, engellilik, yaş, hamilelik, doğum veya evlat edinme gibi nedenler temelinde eşitliği yaygınlaştırmak ve ayrımcılıkla mücadele etmek, ayrıca siyasi görüş ve sendika üyeliğinden bağımsız şekilde istihdam alanında eşitliği savunmak temel görevleri arasındadır. Ayrıca, BM Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi, BM Irk Ayrımcılığının Kaldırılması Sözleşmesi ve BM Engelli Hakları Sözleşmesi çerçevesindeki yükümlülüklerin Norveç hukukunda yerine getirilip getirilmediğini takip etmektedir.¹²³ Eşitlik ve Ayrımcılıkla Mücadele Ombudsmanı, mağdur bireylere rehberlik sunmakta ve ülkenin uluslararası sözleşmelere uyumunu gözetmektedir. Ayrımcılık konusundaki nihai karar mercii ise Ayrımcılık Mahkemeleridir. Ombudsman, danışma ve öneride bulunma yetkisine sahiptir. Önceki özel ombudsmanlık örneklerinden farklı biçimde hem kapsam hem de yaptırım gücü noktasında daha sınırlı bir yetki alanı bulunmaktadır. Uyarma, tavsiye niteliğinde karar alma, soruşturma başlatma ve mağdurun davasına müdahil olma gibi yetkiler bu ombudsmana tanınmamıştır.

¹²¹ Sivilombudet, 2024.

¹²² EQUINET, 2024.

¹²³ LOVDATA. *Act relating to the Equality and Anti-Discrimination Ombud and the Anti-Discrimination Tribunal (Equality and Anti-Discrimination Ombud Act)*. <https://lovdata.no>, 2024.

2.8. Türkiye’de Ombudsmanlık ve Kamu Denetçiliği Kurumu

İnsan hakları kavramı, özellikle son elli yıl içinde yoğun biçimde gelişmekte ve uluslararası sözleşme ve bildirgelerde sistematik biçimde korunmaktadır. Modern devletlerin geniş bürokratik yapılanması ve idarenin yaygın faaliyetleri sonucunda, yönetim ile yönetilenler arasındaki ilişkilerde yaşanan artan hak kayıplarının önlenmesi için mevcut denetim organlarının yeterli olmadığı veya iş yükünü paylaşacak bağımsız bir kuruma gereksinim duyulduğu düşünülmektedir. Bu husus, Türkiye’de ve diğer pek çok ülkede bağımsız ve etkili bir şikâyet mekanizması oluşturma ihtiyacını doğurmaktadır.¹²⁴

Türkiye’deki ombudsmanlık kurumunun gelişimine bakıldığında, Anayasada Kamu Denetçiliği Kurumundan önce “dilekçe hakkının” güvence altına alındığı görülmektedir. Dilekçe hakkı, idareye karşı bir savunma aracı işlevi görmüş olup, 1961 Anayasası çerçevesinde bireysel veya toplu şekilde kullanılabilmekteyken yapılan güncellemelerle toplu kullanım imkânı kaldırılmıştır. Anayasanın 72. maddesinde yer alan, bireylerin idari makamlara başvuru hakkının daha işlevsel kılınması için Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturma fikri gündeme gelmiştir. Bu alanda, yabancı ülke örneklerini de içeren kimi akademik çalışmalar yürütülmüştür. Bu çalışmalardan biri, 1982 Anayasası hazırlanırken Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi öğretim üyelerince tasarlanan “Gerekçeli Anayasa Önerisi”dir. Türkiye’de Kamu Denetçiliğinin atama, çalışma ve uygulama esasları ile ilgili düzenlemeler öngören bu taslak, kurumun Anayasallaşması yolunda ilk önemli adımlardan sayılmaktadır. Ayrıca Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünün (TODAİE) 1991’de yayımladığı “Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA)” Raporu da önemli bir katkı sunmaktadır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumunun tesisine dair hedefler yer almış, bu doğrultuda İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu, ombudsmanlıkla ilgili düzenlemeler yapılmasına karar vermiştir. Diğer ülkelerin ombudsmanlık uygulamalarına ilişkin araştırmalar da bu süreçte gerçekleştirilmiştir. 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 15.06.2006 tarihinde yasalaşmış, ancak cumhurbaşkanı bu metni TBMM’ye iade etmiştir. Aynı yıl içinde 5548 sayılı Kamu

¹²⁴ Muhammed Serkan Şahin, *Kamu Denetçiliği ve Uygulama Örnekleri*, 2. Bası. Ankara: Astana Yayınları, 2020, s. 115.

Denetçiliği Kurumu Kanunu, önceki kanunun aynen kabulüyle Resmî Gazete’de yayımlanıp yürürlüğe girmiş, ancak hem cumhurbaşkanı hem de ana muhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesi’ne (AYM) götürülmüştür. AYM, yürütmeyi durdurma kararı verdiği gibi, cumhurbaşkanının Anayasaya aykırılık iddiasıyla açtığı davada 5548 sayılı Kanunun iptaline hükmetmiştir. Gerekçe olarak, Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM’ye bağlı olmasının kuvvetler ayrılığına ve idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı görüldüğü, bu nedenle hukuka uyarlılık bulunmadığı belirtilmiştir. Hâlbuki dilekçe yoluyla denetimde TBMM Dilekçe Komisyonu aktifken ve yasama güdümünde çalışmakta iken idare üzerinde bir dış denetim işlevi öngörülmektedir.¹²⁵ Sonuç olarak iptal kararı ardından, 12 Eylül 2010’daki halkoylaması ile 5982 sayılı Anayasa değişikliği kabul edilerek Kamu Denetçiliği Kurumu Anayasaya girmiştir. Bu kurumun kuruluş kanunu, 14.06.2012’de 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu adıyla Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

2.8.1. Osmanlı Devleti’nde Kamu Denetçiliğinin Temelleri

Osmanlı Devleti, yaklaşık altı yüzyıllık tarihiyle Avrupa, Asya ve Afrika’nın bazı bölgelerini kapsayan büyük bir imparatorluk olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetimi, Osmanlı tarihinin farklı dönemlerinde değişim ve gelişim göstermiştir. İdarenin denetim mekanizmalarını incelemek, Osmanlı İmparatorluğu’nun dönüşüm süreci nedeniyle kapsamlı bir değerlendirmeyi gerektirmektedir.¹²⁶ Başlangıçta Osmanlı’da kamu yönetimi, sultanın ve divanın mutlak otoritesi altında, merkeziyetçi bir yapıyla şekillenmiştir. Padişahın fermanları, resmî belge niteliğinde ve yasa işlevi görerek devletin idari ve mali düzenlemelerinde yönlendirici olmuştur.

Devlet, büyüdükçe idarenin daha da merkezîleştirildiği, vergilerin toplanmasında yerel yöneticilerin denetlenmesi için kısıtlı mekanizmaların kullanıldığı görülmektedir. İlk evrelerde vergi toplama genellikle loca yöneticileri vasıtasıyla yürütülmekte, ancak devlet merkezi bu süreci yeterince etkin denetleyememekteydi. Toprak sisteminin elit bir sınıf ortaya çıkardığı, halk ile devlet otoritesi arasında belirli güç odakları ve yaptırımların olduğu kaydedilmektedir.¹²⁷ 16. yüzyılda Osmanlı’nın en güçlü olduğu

¹²⁵ Mehmet Kahraman, “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 8, Sayı 16, 2011, s. 367.

¹²⁶ Burak Coşkun ve Hamza Günaydın, “Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslâm Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü”. *Ombudsman Akademik*, Sayı 3, 2015, s. 25.

¹²⁷ Kemal H. Karpat, “Osmanlı Tarihinin Dönemleri: Yapısal Bir Karşılaştırmalı Yaklaşım”, *Osmanlı ve Dünya*, 2006, s. 120.

dönemde, merkezi ve yerel yönetimler arasında bir denge kurulmaya çalışılmış, il ve sancak yöneticileri, merkezi otoriteye atanırken kendi bölgelerinde belli bir özerkliğe sahip olmuştur. Bu yaklaşım, yerel ihtiyaç ve koşullara uygun kararlar alınmasını kolaylaştırmaktadır.

Devletin genişleyen coğrafyayı yönetebilmesi için vilayet sistemi oluşturulmuştur. Bu sistemde, vilayetlerin başında valiler yer almış, valiler idari, adli ve askerî işlerden sorumlu kılınmıştır. Divan-ı Hümayun, valileri atamış; valiler de imparatorluğun güvenliği, adaleti ve düzeni için görevlendirilmiştir. Ayrıca sancak beyleri, gerektiğinde vali yerine hareket etmiş ve vilayetlerin kent ve köylerini idare etmiştir.¹²⁸ Böylece Osmanlı idaresi, geniş topraklarda halkın memnuniyetini sağlamak üzere yerel yönetim mekanizmalarını geliştirmeye çalışmıştır. Vilayet sistemi, vergi toplama, hukuki düzenlemeler ve adalet sağlama gibi alanları da içinde barındırmaktadır. 16. yüzyılda Osmanlı vilayetlerinin vergi toplama, adalet ve halk memnuniyeti gibi işlevlerinin kontrolü “kamu denetçiliği” benzeri uygulamaları gündeme getirmektedir. Bu dönemde atanmış kamu denetçileri, yerel ve merkezi idari işlem ve uygulamaları inceleyerek, memuriyet görevi yürütenlerin dürüst ve hesap verebilir olmasını gözetmektedir. Kamu denetçilerinin, vali dâhil tüm yöneticileri denetlemesi, devletin “etik ve şeffaf” yönetimini sağlamayı hedefleyen bir tür mekanizma olarak tanımlanabilmektedir. Bu bağlamda, Defter-i Mukavemet adlı yapının, vergi kayıtlarını güncel tutmak, vergi toplanmasını denetlemek ve vergi kaçakçılığını engellemek amacıyla kurulduğu ifade edilmektedir. Tımar sistemi ise, sultanın ordusuna asker sağlamak üzere merkezden denetlenen büyük bir sipahi gücüyle oluşturulan toprak yönetimini ifade etmektedir.¹²⁹ Bu sistem, yerel yöneticilerin vergi toplamasına dayanmakta, kamu denetçiliği açısından ise sınırlı bir rol üstlenmektedir.

Osmanlı’da kadılık sistemi, yargı ve adalet mekanizmalarının yürütülmesi için kurulmuş, kadılar hukukî konularda karar vermekle kalmayıp yerel yönetimler ile vergi uygulamalarının denetiminde de aktif rol almıştır.¹³⁰ Kadılar, Osmanlı toplumunda güvenlik ve yönetsel işlevlerde de yer alarak yeri geldiğinde kent veya kasabada düzeni sağlamışlardır. Kadılık sistemi, Osmanlı yargısının düzenlemesi ve kamu yönetiminin hukuka uygun şekilde işlemesi açısından önemlidir. Kadıların kararlarını bağımsız

¹²⁸ Ekrem Buğra Ekinci, *Osmanlı mahkemeleri: Tanzimat ve sonrası*. Arı Sanat, 2010, s. 19.

¹²⁹ Mehmet Ali Türkmenoğlu, “Osmanlı Devleti’nde Toprak Yönetimi ve Vergi Toplama (Tımar Sistemi Üzerine Bir Değerlendirme)”, *ETA Journal*, Cilt 3, Sayı 2, 2021, s. 109-133.

¹³⁰ Kadir Caner Doğan, “Osmanlı Devleti Klasik Çağında Kadılık Kurumu ve Fonksiyonları”, *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Cilt 6, Sayı 4, 2019, s. 34.

aldığı, sadece padişaha ve divana karşı sorumlu oldukları görülmektedir.¹³¹ Kamu denetçiliği ile kadılık kurumunun amaçlarında benzerlikler bulunmakla birlikte, kadıların temel işlevi yargı ve adalet konularında karar üretmektir.

Kadıaskerlik makamı, İslami anlayıştaki Kadı-ül Kudat kurumuna benzetilmekte ve Osmanlı yönetiminde padişahın divanına üye olarak katılmaktadır. Başkadı denen kadıaskerler, hem askerî alanı hem de kadıları denetleme sorumluluğu üstlenmiştir. Tebaanın haklarının korunması ve devlet görevlilerinin yetkilerini kötüye kullanmasının engellenmesi bu makamın gözetiminde olmuştur.¹³²

Ahi teşkilatı da, Osmanlı öncesinde Anadolu'da kurulup ekonomik ve kültürel alanlarda dayanışma, ahlak ve eşitlik prensiplerine vurgu yapan bir yapıdır. Ahilik, devlet ile vatandaş veya vatandaşlar arası uyumsuzluklarda arabulucu rolü üstlenerek toplumsal barışı güçlendirmiştir.¹³³ Ahilik örgütlenmesinin, pek çok bakımdan kamu denetçiliği benzeri işlevler gerçekleştirdiği, haksızlıkları tespit ederek çözümler önerdiği ve halka rehberlik ettiği belirtilmektedir.¹³⁴

Şeyhülislamlık kurumu da dini esaslara bağlı denetim gücü bulunması nedeniyle kamu denetçiliğiyle benzeşen unsurlar barındırmaktadır. Şeyhülislam, dinî konularda otorite sahibi olup fetvaları bağlayıcıdır ve Osmanlı idaresinin hukuka uygunluğunu İslam kuralları ışığında incelemektedir. Şeyhülislamın yetkisi daha çok belirli kurumları kapsarken, Kamu Denetçiliği Kurumu tüm idari eylem ve işlemleri şikâyet üzerine hukuka uygunluk ve hakkaniyet noktasında incelemektedir. Ayrıca ombudsmanın kararları bağlayıcı değilken, Şeyhülislam fetvaları hukuken bağlayıcı nitelik taşımaktadır.¹³⁵

Divan-ı Hümayun, padişahın başkanlık ettiği ve devlet işlerinin görüşüldüğü üst düzey bir meclistir. Aynı zamanda vatandaşların şikâyetlerini kabul ve değerlendirme işlevi de vardır. Tüm bireyler, dini veya etnik ayrım gözetilmeksizin Divan-ı Hümayun'a başvuru yapabilmektedir.¹³⁶ Bünyesindeki "Divan-ı Hümayun Şikâyet

¹³¹ Avşar, a.g.e., s. 50.

¹³² Galip Demir, *Osmanlı Devleti'nin Kuruluşu ve Ahilik*. İstanbul: AKAEV Yayınları, 2000, s. 75.

¹³³ Caner Çakmak, Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye'de Yeri ve Önemi. *Yüksek Lisans Tezi*. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s. 26.

¹³⁴ Demir, a.g.e., 2000, s. 51.

¹³⁵ Çakmak, a.g.e., s. 19.

¹³⁶ Yusuf Halaçoğlu, *Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1995, s. 47.

Kalemi”, gelen istek veya şikâyetleri inceleyerek hazırlık çalışmalarını yürütmüştür.¹³⁷ Dolayısıyla Divan-ı Hümayun da günümüz kamu denetçiliği kurumunun işlevlerine benzer biçimde, halkın idareye karşı şikâyetlerini bağımsız olarak değerlendirip karara bağlamıştır. Ataman, İsveç Kralı Demirbaş Şarl’ın Osmanlı’da gördüğü bu uygulamalardan etkilenecek ombudsmanlık fikrini ülkesi İsveç’e taşıdığını ileri sürmektedir.¹³⁸

2.8.2. Cumhuriyet Döneminde Kamu Denetçiliğine Benzer Kurumlar

1982 Anayasası’nda anayasal bir çerçevede düzenlenen Devlet Denetleme Kurulu, Anayasa’nın 108. maddesinde açıklanmaktadır. Bu maddeye göre, Kurul, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli işleyişinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, cumhurbaşkanına bağlı bir yapı biçiminde oluşturulmaktadır. Cumhurbaşkanının istemiyle tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı yapı ve şirketlerde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, her derece işçi-işveren meslek teşekküllerinde, kamu yararına çalışan dernek ve vakıflarda inceleme ve denetleme yapabilmektedir. Anayasa, yargı organlarını Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışında bırakmaktadır.

Vatandaşlar, Devlet Denetleme Kuruluna doğrudan başvuru hakkına sahip değildir. Bu yönüyle, idarenin her türlü eylem ve işleminin denetimini kendi inisiyatifiyle veya vatandaş şikâyetlerini doğrudan ele alarak inceleyebilen Kamu Denetçiliği Kurumundan farklılık taşımaktadır. Ombudsman, Uluslararası Ombudsman Enstitüsünün belirlediği bağımsızlık ilkelerini karşılarken, Devlet Denetleme Kurulu cumhurbaşkanına bağlı, hiyerarşik bir denetim organıdır. Başkan ve üyeler cumhurbaşkanınca atanmakta, mali özerkliği bulunmamakta ve bütçesi cumhurbaşkanlığı bütçesinden sağlanmaktadır. Dolayısıyla vatandaşın kurula doğrudan başvurması yönünde bir düzenleme mevcut değildir.

Dilekçe Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde faaliyet gösteren bir anayasal komisyon olup, dilekçe hakkını düzenleyen 1982 Anayasası’na dayanmaktadır. Vatandaşların, idarede ortaya çıkan hukuka aykırılıkların giderilmesini

¹³⁷ Metin Kazancı, “Osmanlı’da halkla ilişkiler”, *Selçuk İletişim*, Cilt 4, Sayı 3, 2006, s. 5-20.

¹³⁸ Taykan Ataman, “İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 400, 1993, s. 233.

talep etmesini amaçlayan bu komisyon, önceki anayasalarda da (1924 ve 1961) farklı şekillerde yer almıştır. Mevcut Anayasanın 74. maddesi, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına ve karşılıklılık (mütekabiliyet) esasına göre Türkiye’de ikamet eden yabancılara, idarenin eylem ve işlemlerine dair yetkili makamlara ve TBMM’ye başvurma hakkı tanımaktadır. Bu başvuruların cevaplanması zorunludur. Söz konusu hak, 3071 sayılı Dilekçe Kanunu ile somut kurallara kavuşturulmuştur.

Tüketici Sorunları Hakem Heyeti, Kamu Denetçiliği Kurumuna benzer nitelikte bir diğer yapıdır. 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun temelinde 1995’te uygulanmaya başlayan bu heyet, tüketiciler ile satıcılar arasındaki uyuşmazlıklara çözüm üretmektedir. Ticaret Bakanlığı gözetiminde, valilik veya kaymakamlıklar bünyesinde çalışan bu heyet, başkanlığını bakanlık temsilcisinin yaptığı ve ilgili meslek kuruluşları ile baro temsilcilerinin üye olduğu bir kuruldur. Tüketiciler, ilgili tutar limitleri gözetilerek il veya ilçe hakem heyetlerine başvuruda bulunmaktadır. Heyet, başvuruyu inceleyerek çözüm önerisi veya karar sunmakta, sonuçlar tüketiciye yazılı biçimde bildirilmektedir.

Ekonomik ve Sosyal Konseyde, kamu denetçiliği kurumuna kıyasla farklı işlevlere sahip bir yapıdır. Vatandaşlardan ziyade devletin sosyal ve ekonomik politikalarına dair işbirliğini artırmayı amaçlayan bir platformdur. İlk olarak 1995 yılında Başbakanlık genelgesiyle kurulan, ardından 2001’de 4641 sayılı Kanunla çerçevesi çizilen bu konsey; işçi ve işverenlerin katılımıyla oluşturulan, toplumun çeşitli kesimleri arasında uzlaşma ve işbirliğini sağlamayı hedefleyen bir organdır. 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 109. maddesiyle yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, konseyin başkanlığını cumhurbaşkanı üstlenmektedir. Toplantıya katılmadığı durumda, bir cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan başkanlık yapmaktadır. Konseyin üyeleri de cumhurbaşkanınca belirlenmektedir.

2.8.3. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yapısı ve İşleyişi

Türkiye’de, 12.09.2010’da yapılan referandumla Anayasa’nın 74. maddesine eklenen hükümler doğrultusunda TBMM’ye bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, anayasal bir temele kavuşmuştur. Bu önemli anayasal değişiklik akabinde, 14.06.2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilerek yürürlüğe girmiş, kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız, etkili bir şikâyet mekanizması hayata geçirilmiştir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 5. maddesi uyarınca kurum; idarenin her türlü işlem ve eylemlerini, insan haklarına dayalı adalet anlayışı çerçevesinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk bakımından incelemek, araştırmak ve kamu idaresine önerilerde bulunmakla görevlendirilmiştir. Ancak bu görev alanından, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargısal faaliyetlere ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askerî nitelikteki eylemleri istisna tutulmaktadır. Kanun ayrıca, yargı organlarında görülmekte olan veya sonuçlandırılmış uyuşmazlıkların ve daha önce sonuçlandırılmış aynı taraf ve konulu başvuruların, ya da içeriği bulunmayan şikâyetlerin kurumun inceleme alanı dışında kalacağını düzenlemektedir.¹³⁹

Kurum, inceleme ve araştırma yetkisini kullanırken, idarenin insan haklarına dayalı adalet anlayışıyla hareket etmesini ve iyi yönetim ilkelerini gözetmesini ön planda tutmaktadır. Bu ilkeler arasında hukuka uyumluluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, açıklık, hesap verebilirlik, haklı beklentiye uyumluluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul süre, kararların gerekçelendirilmesi, başvuru yollarının gösterilmesi, kararın süratle bildirilmesi ve kişisel verilerin korunması sayılmaktadır. 6328 sayılı Kanun, kuruma re'sen inceleme başlatma imkânı tanınamakta; genel olarak şikâyet başvurularını esas alan bir yaklaşım benimsemektedir. Bu durum, bazı ülkelerdeki ombudsmanlık uygulamalarından farklılık göstermektedir.

6328 Sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde, kurum TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan bir kuruluş olarak tarif edilmektedir. Aynı düzenlemede, Kamu Denetçiliği Kurumunun Başdenetçilik ve Genel Sekreterlik birimlerinden oluştuğu belirtilmektedir. Kurumun örgüt şemasında bir başdenetçi, beş kamu denetçisi, bir genel sekreter ve diğer personel bulunmaktadır. Ayrıca kurum, gerektiğinde irtibat büroları oluşturma hakkını haizdir. Başdenetçilik, başdenetçi ve denetçilerden meydana gelmekte olup, kurumun yönetimi ve temsili başdenetçiye bırakılmaktadır. Genel Sekreterlik ise, kurumun idari ve mali işlerini, sekreteryâ fonksiyonunu yürütmektedir.

Kanunun 7. maddesi, Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin görevlerini açıklamaktadır. Buna göre, Kamu Başdenetçisi:

¹³⁹ KDK. Yıllık Rapor. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2020.

- Kuruma iletilen şikâyetleri değerlendiren inceleme ve idareye önerilerde bulunmakla,
- Kanunun uygulanmasına dönük yönetmelikleri hazırlamakla,
- Yıllık raporları hazırlamakla,
- Raporların yeterli olmayacağı hallerde özel raporlar oluşturmakla,
- Bu raporları kamuoyuna sunmakla,
- Görevde bulunmadığı zamanlarda yerine vek let edecek denetçiyi belirlemekle,
- Kadın ve  ocuk hakları konusunda bir denetçi görevlendirmekle,
- Personelin atama veya görevlendirme işlerini yapmakla,
- Diğ r kanunlarla kendisine tanınan fonksiyonları yerine getirmekle yükümlüdür.

Kamu denetçilerinin görevi ise, Başdenet iye yardım etmek ve kendilerine tevdi edilen görevleri uygulamaktır.

3. TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİNE DENETİM AÇISINDAN BAKIŞ

3.1. TSK’de İç Denetim ve İç Kontrol

1325 sayılı Millî Savunma Bakanlığı “MSB’lığı Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanun” kapsamında, TSK bünyesindeki mal saymanlıklarının ve denetime tabi birimlerin her yıl gerçekleştirdikleri hesap ve uygulamaların yanı sıra bütçe uygulamalarına ilişkin süreçleri, Millî Savunma Bakanı adına İç Denetim Birimi Başkanlığı tarafından kontrol edilmektedir.

Diğer kamu kurumlarında olduğu gibi, TSK bünyesindeki İç Denetim, idarenin amaçları, politikaları ve mevzuata uygunluğu doğrultusunda faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli şekilde sürdürülmesini, varlık ve kaynakların muhafazasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve eksiksiz tutulmasını, mali ve yönetsel bilgilerin zamanında ve güvenilir biçimde üretilmesini temin etmek amacıyla idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçleri de kapsayan mali ve diğer kontrol mekanizmaları bütününe ifade etmektedir.¹⁴⁰ Ayrıca İç Kontrol, varlıkların korunmasıyla birlikte hata ve usulsüzlüklerin önlenmesi ve tespit edilmesi noktasında koruyucu bir işlev üstlenmektedir. Özetle, yönetim kontrolünün öne çıkan kavramlarından olan iç kontrol, kamu kaynaklarının etkin biçimde kullanılması sayesinde kamu program yöneticilerinin hedeflenen çıktılara ulaşmasında destekleyici bir rol oynamaktadır.¹⁴¹

24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, iç kontrol sisteminin tanımı, amacı, yapısı ve işleyişine yönelik hükümler içermekte olup TSK’yi de kapsamaktadır. MSB’ye bağlı İç Denetim Birimi Başkanlığı, İdari Kısım, Plan ve Koordinasyon Kısım ve iç denetçilerden meydana gelmektedir. Söz konusu İç Denetim Birimi Başkanlığı, üst yöneticiye bağlı olarak görevlerini sürdürmektedir. İç Denetim süreci, İç Denetim Birimi Başkanlığının denetim aşamasını tespit etmesiyle başlamaktadır. Her mali yılın başından sonuna dek geçen süreç, denetim evresi şeklinde planlanmaktadır. Bu kapsamda, denetim aşamaları ile denetim alanları da başkanlık tarafından karara

¹⁴⁰ TSK’da Yönetim ve İç Kontrol Sistemi, Ankara: Genelkurmay Basımevi, 2008, s. 131.

¹⁴¹ Simay Erdoğan, İç Kontrol Sistemi: Kamu İktisadi Teşebbüsleri İçin İç Kontrol Modeli Önerisi. *Uzmanlık Tezi*. DPT Müsteşarlığı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, 2009, s. 14.

bağlanmaktadır. Söz konusu denetim alanları, her mali yıl içerisinde düzenli denetime tabi tutulmaktadır. Risk ölçütlerinin belirlenmesi, tanımlanması ve derecelendirilmesi yönündeki başkanlık faaliyetleri, planlama sürecine dahil edilmektedir. Öte yandan planlama, denetlenecek alanların öncelik sırasını tespit etme açısından da önem taşımaktadır. Başkanlık, bu hazırlıkları bitirdikten sonra ilgili mali yıl içinde uygulanacak alan içi denetim planını oluşturarak MSB'nin onayına sunmaktadır. Bakanlık onayını takiben, plan “Denetim Planı” adını almaktadır. Ardından, Denetim Planı yıllık program biçimine dönüştürülmektedir. Hazırlanan program, görevlendirme yazısı aracılığıyla denetçilere ve bilgilendirme yazısı yoluyla denetlenecek birimlere iletilmektedir.

Yıllık Denetim Programını edinen iç denetçi, denetim süre planını ve kontrol listelerini oluşturarak denetim hedeflerinin netleşmesini sağlamaktadır. Denetçi, bilgi toplama ve ön inceleme faaliyetleriyle denetim hazırlıklarına başlamaktadır. İhtiyaç duyması halinde, denetlenecek birimlerden ek bilgi ve belgeleri talep etmektedir. Alınan bilgi ve belgelerdeki verileri analiz ederek risk kontrol matrisini düzenleyen denetçi, bu doğrultuda denetim kapsamını şekillendirmektedir.

İç Denetim Başkanlığı tarafından iletilen bilgilendirme yazısını alan denetlenen birim, kendi denetim hazırlıklarına başlamaktadır. Bunun yanı sıra, iç denetçinin talep ettiği tüm bilgi ve belgeler eksiksiz biçimde denetçiye iletilmektedir. Denetlenen birime ulaşan iç denetçi, öncelikle bireysel çalışma planını düzenlemektedir. Denetim sürecine geçmeden önce, oluşturduğu denetim testlerini hazırlayarak yürürlüğe koymaktadır. Söz konusu testler aracılığıyla, denetlenen birimin denetim sürecine hazır olma düzeyi belirlenmektedir. Test sonuçlarından elde edilen bulgular oluşturulmakta ve denetlenecek hususlar hakkında öneriler ortaya konulmaktadır; bu süreçte risk analizi de gerçekleştirilmektedir. Denetim boyunca yolsuzluk veya usulsüzlüğe dair bir emare bulunup bulunmadığı araştırılmaktadır. Olası bulgulara rastlanması durumunda, bu veriler üst yöneticiye, Bakanlığa ve ilgili birlik veya kuruma iletilmektedir. Bulgular değerlendirildikten sonra yasal işlem uygulanıp uygulanmayacağı kararlaştırılmakta ve denetim kapanış toplantısı gerçekleştirilmektedir.

Kapanış toplantısında, denetim sonuçları ile eylem planı üzerine bir değerlendirme yapılmaktadır. Bu değerlendirmenin ardından, iç denetim raporu iç denetçi tarafından kaleme alınmaktadır. Bahse konu rapor, İç Denetim Birimi Başkanlığına iletilmektedir. İç Denetim Birimi Başkanlığı, iç denetçiden gelen raporu

üst yöneticiye (Bakanlığa) ileterek bu konuda değerlendirme yapılmasını talep etmektedir. Üst yöneticinin değerlendirmesi sonrasında, rapor ilgili mercilere dağıtılmaktadır. Denetlenen birlik, raporda geçen konuları uygulamaya alarak gelişmeleri düzenli biçimde İç Denetim Başkanlığına raporlamaktadır. İç Denetim Başkanlığı, denetlenen birimin gönderdiği sonuçlara izleme değerlendirmelerini de ekleyerek iç denetim raporu özetinin hazırlanması amacıyla söz konusu bilgileri yeniden iç denetçiye iletmektedir.

İç denetçi, eylem planı tümüyle tamamlanana değin uygulamaları izlemekte, bu süreçte rapor özetini de İç Denetim Başkanlığına sunmaktadır. İç Denetim Başkanlığı, hazırlanan özeti üst yöneticiye (Bakanlığa) iletmektedir. Sonuç olarak, iç denetimci tarafından gerçekleştirilen denetim neticesinde, yolsuzluk ya da usulsüzlük dışındaki maddi hatalar denetçi takibinde giderilmekte ve ilgili dosya bu şekilde kapatılmaktadır. Denetim sırasında tespit edilen usulsüzlükler, Sayıştay Başkanlığının ilgili dairelerinde yargılamaya tabi tutulmakta ve sorumlular hakkında adli süreç başlatılarak yasal yollarla dosyanın kapatılması yoluna gidilmektedir ya da Sayıştay, yasal takibe gerek duymaksızın dosyayı İç Denetim Başkanlığına iade etmektedir.

3.1.1. TSK’de Gelir-Gider Denetimi

Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesinde gelir-gider denetimi, askeri harcamaların saydamlığını ve mali disiplinin sağlanmasını hedefleyen önemli bir süreç olmaktadır. Bu süreçte, TSK’nin bütçeden aldığı payın doğru ve etkin kullanılabilmesi amaçlanmaktadır. Kamu mali yönetimindeki genel ilkeler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde belirlenmektedir. TSK’de gelir-gider denetimi, hem kurumun iç denetim birimleri hem de harici olarak Sayıştay gibi bağımsız denetim organları aracılığıyla yürütülmektedir.¹⁴²

Gelir-gider denetiminde temel ölçüt, kamu kaynaklarının verimli, hukuka uygun ve stratejik hedeflere yönelik biçimde sarf edilmesidir. TSK’de bütçe gelirleri, büyük ölçüde genel bütçeden ayrılan ödeneklerden oluşmaktadır. Ayrıca belirli fonlar ve uluslararası iş birliği programlarından sağlanan kaynaklar da TSK gelir kalemlerine dâhil edilmektedir. Harcama tarafında ise personel giderleri, lojistik destek harcamaları ve savunma sanayisine yönelik yatırım ödenekleri gibi geniş bir gider yelpazesi

¹⁴² Sayıştay, <https://www.sayistay.gov.tr>, 2023.

bulunmaktadır. Bu çeşitlilik, gelir-gider denetiminde karmaşık bir denetim yaklaşımına ihtiyaç duymaktadır.

Denetim kapsamında, TSK birimlerinde öncelikle iç kontrol mekanizmaları işletilmektedir. İç kontrol, komutanlıkların ve bağlı birimlerin kendi iç kontrolleri ile idari ve mali süreçlerin düzenliliğini gözetlemeyi amaçlamaktadır. Ödeme emri belgelerinden mali tabloların hazırlanmasına, ihale süreçlerinden nakit yönetimine kadar farklı aşamalar mercek altına alınmaktadır. İç denetçiler, risk esaslı bir planlama çerçevesinde yüksek tutarlı veya stratejik önem arz eden harcama alanlarını öncelikli olarak incelemektedir. İç denetim sonucunda hazırlanan raporlar, mevzuata uyum ve mali performansın gelişimi hakkında yönetime geri bildirim vermektedir.

Bunun yanı sıra dış denetim, TSK'nin bütçe uygulamalarının bağımsız bir bakış açısıyla değerlendirildiği önemli bir aşama olmaktadır. Sayıştay tarafından yürütülen dış denetim sürecinde, TSK giderlerinin yasalara uygunluğuna ve performans ölçütlerine bakılmaktadır. Sayıştay denetçileri, mali tabloların yanı sıra idari harcama belgelerini, sözleşme evraklarını ve ihale süreçlerini incelemektedir. İnceleme neticesinde düzenlenen Sayıştay raporları, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulurken kamuoyuna açıklanmaktadır. Bu raporlar, TSK giderlerinin şeffaflığı ve hesap verebilirliği açısından büyük önem taşımaktadır.¹⁴³

Gelir-gider denetiminin etkinliği, denetim yöntemlerinin güncel koşullara adapte edilmesiyle artmaktadır. Özellikle savunma teknolojilerinin hızla gelişmesi, yüksek maliyetli askeri projelerde denetimin titizlikle yürütülmesini gerektirmektedir. Proje döngüsü yönetiminde mali risk analizleri ve harcama önceliklendirmesi yapılmakta, bu sayede büyük çaplı savunma sanayii yatırımlarında kaynak israfı önlenmeye çalışılmaktadır. Ayrıca uluslararası savunma iş birliği projelerine katılımı da gelir-gider denetiminin şeffaf olması, TSK'nin uluslararası itibarına katkı sağlamaktadır.

TSK'de gelir-gider denetimi, hem mevzuat hem de kurumsal kültür çerçevesinde yürütülen kapsamlı bir faaliyettir. Kurum içinde disiplin ve hiyerarşik yapı oldukça vurgulu olduğundan, denetim birimlerinin bağımsızlığı ve profesyonel standartlara uyum göstermesi hayati önem arz etmektedir. Denetim bulgularının raporlanması ve gerekli düzeltici eylemlerin uygulanması, TSK içindeki kurumsal öğrenme ve sürekli

¹⁴³ Milli Savunma Bakanlığı (MSB). <https://www.msb.gov.tr>, 2023.

iyileştirme süreçlerine destek olmaktadır. Dolayısıyla, bu denetim mekanizmasının sürekli gelişimi, kamu kaynaklarının askeri alanda doğru ve etkili kullanımını sağlamaya yardımcı olmaktadır.

3.1.2. TSK’de Devlet Mallarının Denetimi

Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesinde devlet mallarının denetimi, savunma ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla tahsis edilmiş taşınır ve taşınmazların etkin, hukuka uygun ve hesap verebilir yönetimini sağlamayı amaçlamaktadır. Devlet malları, hem ulusal egemenliğin sürdürülebilmesi için stratejik değer taşımakta hem de kamu malı niteliğiyle titiz bir denetim sürecine ihtiyaç duymaktadır. Bu çerçevede TSK’de yürütülen devlet malları denetimi, ilgili yasal düzenlemelere ve kurumsal prosedürlere dayanarak yapılmaktadır. Özellikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, kamuya ait malların muhasebeleştirilmesi ve denetimi konusunda rehber niteliğindedir.¹⁴⁴

Devlet mallarının denetimi kapsamında öncelikle envanter kayıtlarının doğruluğu, edinme ve elden çıkarma süreçlerinin mevzuata uygunluğu, bakım ve koruma faaliyetlerinin etkinliği incelenmektedir. TSK’deki birlikler, hem ulusal savunmaya yönelik ihtiyaçları hem de lojistik destek gereksinimlerini karşılamak üzere geniş bir envanter yönetim sistemine sahiptir. Silahlar, mühimmat, taşıtlar, elektronik cihazlar, kıyafet ve teçhizat gibi çok sayıda varlık, düzenli aralıklarla kontrol edilmektedir. Taşınmaz varlıklar açısından ise kışlalar, eğitim sahaları, lojmanlar, depolama tesisleri ve arazi tahsisleri önem arz etmektedir. Denetim sırasında, söz konusu taşınmazların tapu kayıtları, tahsis belgeleri ve kullanım amaçları ile fiili durumun uyumu titizlikle değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.

Denetim sürecinde ilk aşama, komutanlıklar ve bağlı birimlerin kendi iç kontrol mekanizmaları üzerinden gerçekleştirdiği rutin kontrollerden oluşmaktadır. Bu iç kontroller, varlıkların periyodik sayımına ve kayıtlarla fiili durum karşılaştırmasına dayanmaktadır. Taşınır mal yönetimi kapsamında standart formlar ve sayım prosedürleri uygulanmakta, eksiklik veya fazla durumları tutanak altına alınmaktadır. Aynı zamanda, bakım ve onarım faaliyetlerinde kullanılan yedek parça veya sarf

¹⁴⁴ Sayıştay, <https://www.sayistay.gov.tr>, 2023.

malzemelerinin de kayıtları kontrol edilmektedir. Elde edilen bulgular, ilgili birim yöneticilerine ve üst kademelere raporlanarak aksaklıkların giderilmesi beklenmektedir.

İkinci aşamada, TSK iç denetim birimleri veya müfettişlikleri tarafından daha kapsamlı incelemeler yapılmaktadır. Bu denetimlerde, taşınır ve taşınmaz malların ediniminden işletilmesine, elden çıkarma veya imha süreçlerine kadar tüm aşamalar gözden geçirilmektedir. Örneğin kullanılmaz hâle gelen araç veya silahların mevzuata uygun biçimde kayıtlardan düşürülmesi ve gerektiğinde ihale yöntemiyle satışa çıkarılması gibi süreçler, denetimde öne çıkan konular arasındadır. Bunların yanı sıra, alım-satım sözleşmelerindeki hükümlerin yerine getirilip getirilmediği ve gerekli hukuki prosedürlerin takip edilip edilmediği de incelenmektedir.

TSK’de devlet mallarının denetiminde dış denetim de önemli bir rol üstlenmektedir. Sayıştay, savunma harcamaları ve devlet mallarına dair geniş yetkilere sahip olup, düzenli aralıklarla askeri birimlerde denetimler gerçekleştirmektedir. Bu kapsamda, mal edinimi ve kullanımıyla ilgili harcamalar, taşınmaz tahsisleri, ihaleler, kiralama veya hizmet alımı benzeri işlemler bağımsız denetim bakışıyla değerlendirmeye alınmaktadır.¹⁴⁵ Sayıştay denetçileri, saha ziyaretleri ve kayıt incelemeleri ile elde ettikleri verileri bir rapora dönüştürmekte, söz konusu raporlar kamuoyuna ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulmaktadır. Bu raporlar, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin uygulamaya geçirilmesi açısından temel araç niteliğindedir.

Denetim sonuçlarının kurum içinde nasıl ele alındığı da büyük önem taşımaktadır. Bulgu ve tavsiyeler doğrultusunda düzeltici önlemlerin vakit kaybetmeden uygulanması, TSK’de devlet mallarının korunmasına ve en iyi şekilde kullanılmasına katkı sağlamaktadır. Örneğin, yetersiz bakım ve onarımdan kaynaklanan zararlar tespit edildiğinde, sorumlu birimlere gerekli bütçe revizyonları ya da personel eğitimi önerileri yapılmaktadır. Aynı şekilde, işlevini yitiren veya ekonomik ömrünü dolduran malzemelerin zamanında elden çıkarılması ya da yenilenmesi konusunda alınan önlemler, kaynak israfını önlemektedir. Bu süreçte, disiplin ve hiyerarşik yapı sayesinde kararlara uyum sağlanması kolaylaşmaktadır.

¹⁴⁵ Milli Savunma Bakanlığı (MSB). <https://www.msb.gov.tr>, 2023.

Devlet mallarının denetiminde bilginin doğru ve sistematik biçimde yönetilmesi vazgeçilmezdir. TSK, teknolojik gelişmeler doğrultusunda dijital envanter takip sistemlerini kullanmakta ve bu sistemler sayesinde malların konumu, teknik durumu ve bakım geçmişi gibi veriler gerçek zamanlı olarak güncellenmektedir. Böylece, denetim yapan iç denetçiler veya Sayıştay denetçileri, ilgili verilere hızlı şekilde erişerek, denetim sürecini daha verimli yönetmektedir. E-Devlet uygulamaları ve bakanlıklar arasındaki paylaşımlar da bürokratik engelleri azaltmaktadır.

TSK’de devlet mallarının denetimi, sadece malzeme ve araziyi korumakla sınırlı bir süreç olmamaktadır. Askeri faaliyetlerin yürütülebilmesi için büyük önem taşıyan altyapıların uzun vadeli kullanımını, maliyet etkinliğini ve güvenliğini de güvenceye almaktadır. Dolayısıyla bu denetim, kurumsal risk yönetiminin ayrılmaz bir parçası olup, hem iç hem de dış tehditlere karşı savunma hazırlıklarının sürdürülebilmesinde belirleyici bir rol üstlenmektedir. Yapılan her inceleme, doğru kayıt tutma ve hesap verebilirlik ilkelerine uyma yönünde kurum kültürünü desteklemektedir.

Sonuç olarak, TSK’de devlet mallarının denetimi, stratejik öneme sahip taşınır ve taşınmaz kaynakların etkin yönetimini ve sürdürülebilirliğini güvence altına almaktadır. İç kontrol mekanizmaları ile dış denetim süreçlerinin bütünleşik yürütülmesi, bu alanda hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerini güçlendirmektedir. Askeri görevlerin icrası için gerekli alt yapının ve varlıkların verimli kullanılabilmesi, toplum nezdinde de güven yaratmakta ve ülkenin savunma kapasitesini desteklemektedir. Bu denetim yaklaşımları, modern kamu yönetimi ilkeleriyle bütünleşik biçimde, TSK bünyesinde uygulanmaktadır. Böylece, devlet mallarının düzenli ve hukuka uygun yönetimi ile ülke güvenliğine katkı yapan kurumsal birikim sürekli olarak geliştirilmiş olmaktadır.

3.1.3. TSK’de Verimlilik Etkinlik ve Tutumluluk Denetimi

TSK’de verimlilik, etkinlik ve tutumluluk denetimi, savunma faaliyetlerinde kullanılan kaynakların optimum düzeyde değerlendirilmesini ve kamu kaynaklarının sürdürülebilirlik esaslarına göre harcanmasını hedeflemektedir. Bu denetim anlayışında, klasik yasal uygunluk incelemelerinin ötesinde, operasyonel performans ve stratejik hedeflerin başarısı ön plana çıkmaktadır. Verimlilik, girdi-çıkıtı ilişkisine odaklanarak askeri birimlerin belirli bir faaliyeti minimum kaynak kullanımıyla gerçekleştirmesini ifade etmektedir. Etkinlik, belirlenen amaçlara ulaşma derecesini yansıtırken,

tutumluluk ise gereksiz harcamalardan kaçınmayı ve bütçe disiplini sağlamayı amaçlamaktadır.¹⁴⁶

TSK, bu üç unsuru denetlemek için iç ve dış mekanizmaları bir arada kullanmaktadır. İç denetim birimleri, farklı komutanlıklarda planlı veya sürpriz denetimler yaparak lojistik, personel, mühimmat ve eğitim gibi alanlarda hedeflenen verimlilik düzeyine ulaşıp ulaşılmadığını incelemektedir. Burada performans göstergeleri belirlenmekte ve bu göstergeler üzerinden raporlamalar yapılmaktadır. Örneğin, bir tatbikatın planlanan bütçeye ve takvime uygun şekilde tamamlanması, etkin ve tutumlu bir yönetim anlayışının somut yansıması olmaktadır.

Bu alandaki dış denetim, Sayıştay'ın “performans denetimi” yaklaşımı ile bütünleşmektedir. Performans denetimleri, sadece mali verileri değil aynı zamanda faaliyetlerin çıktı ve sonuçlarını da kapsamaktadır. TSK'ye tahsis edilen kaynaklarla hangi düzeyde savunma kabiliyeti kazanıldığı, hangi projelerin stratejik hedeflere ulaştığı gibi unsurlar değerlendirilmektedir.¹⁴⁷ Bu yaklaşım, askeri harcamaların ülke güvenliğine sağladığı katma değeri ölçümlemeye çalışarak kamuoyunun bilgilendirilmesine imkân tanımaktadır.

Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk denetiminin başarısı, ölçülebilir performans göstergelerinin doğru tanımlanmasına bağlıdır. TSK gibi hiyerarşik ve disiplin temelli bir yapıda, faaliyetlerin sayısal değerlendirmesi her zaman kolay değildir. Savunma projelerinin uzun vadeli ve yüksek maliyetli oluşu, projenin verimliliğinin ancak yıllar sonra anlaşılmasını sağlamaktadır. Ancak düzenli izleme ve ara değerlendirmelerle riskli alanlar tespit edilmekte, gereksiz kaynak kullanımının veya stratejik hataların erkenden önüne geçilmektedir.

Denetim bulguları, TSK yönetimine ve Millî Savunma Bakanlığına geri bildirim mekanizması sunmaktadır. Bu sayede, personel politikaları, lojistik süreçler veya teknolojik modernizasyon projelerinde gerekli iyileştirmeler yapılmaktadır. Özellikle etkinlik boyutunda ölçme ve değerlendirme raporları, silahlı kuvvetlerin gelecekteki savunma konseptlerine ışık tutmaktadır. Sadece mevzuata uygunlukla yetinmemek,

¹⁴⁶ Sayıştay, <https://www.sayistay.gov.tr>, 2023.

¹⁴⁷ Millî Savunma Bakanlığı (MSB). <https://www.msb.gov.tr>, 2023.

askeri faaliyetlerin gerçek değerini sorgulamayı ve ülke savunmasına katkısını analiz etmeyi gerektirmektedir.

Ayrıca uluslararası standartlara uyum, TSK’de verimlilik ve etkinlik denetimlerinde küresel gelişmeleri takip etmeyi de öngörmektedir. NATO müttefikleriyle ortak tatbikat ve projelerde yer alma, savunma sanayiindeki iş birlikleri gibi konular, TSK’nin performansını uluslararası arenada kıyaslamayı mümkün kılmaktadır. Böylece, yurt dışı paydaşlarla yürütölen süreçlerde karşılaştırma yapılmakta ve TSK’nin kaynak kullanımı iyileştirilmektedir.

Sonuç olarak, TSK’de verimlilik, etkinlik ve tutumluluk denetimi, askeri kaynakların akılcı yönetimini sağlamayı ve ülke savunma hedeflerine ulaşmada en yüksek etkiyi yaratmayı gaye edinmektedir. Bu denetim anlayışı, hem iç hem de dış denetim araçlarıyla desteklenmekte; performans denetimi yaklaşımı sayesinde sadece sayısal göstergelerin değil, stratejik hedeflerin başarısı da ölçölmektedir. Kurum içindeki disiplin ve sorumluluk kültürü, denetim sonuçlarının hızlıca uygulamaya aktarılmasına katkı sunmaktadır. Böylece, TSK’nin kaynakları toplumun beklentilerine ve savunma ihtiyaçlarına en uygun biçimde seferber edilmektedir.

3.1.4. TSK’de Faaliyet Sonuçlarının Denetimi

TSK’de faaliyet sonuçlarının denetimi, askeri birimlerin yıl içinde gerçekleştirdiğı tüm operasyonel, idari ve mali faaliyetlerin nihai çıktılarını ve bu çıktılara ulaşılırken izlenen süreçleri değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu denetim türü, genellikle yıl sonu veya faaliyet dönemi bitiminde yapılan kapsamlı bir inceleme şeklinde yürütölmektedir. Özellikle büyük ölçekli tatbikatlar, modernizasyon projeleri, lojistik operasyonlar ve personel planlaması gibi alanlarda faaliyet sonuçları analiz edilerek geleceğe yönelik karar alma süreçleri beslenmektedir.

Faaliyet sonuçlarının denetimi, mevzuata uyumun yanı sıra hedef gerçekleşme düzeyini ve stratejik etkiyi de incelemektedir. Örneğın, bir askeri tatbikatın hedeflendiğı şekilde icra edilip edilmediğı, mali açıdan planlanan bütçeyi aşp aşmadığı ve savunma kabiliyetini ne ölçüde geliştirdiğı sorgulanmaktadır. Denetim, hem iç denetim unsurları hem de bağımsız olarak Sayıştay gibi dış organlar tarafından yapılabilir. ¹⁴⁸

¹⁴⁸ Sayıştay, <https://www.sayistay.gov.tr>, 2023.

Değerlendirme sırasında faaliyetlerle ilişkili performans göstergeleri dikkate alınmaktadır. Belirlenen göstergeler, operasyonel başarı, zamanlama, maliyet yönetimi ve hedeflenen çıktılara uygunluk gibi boyutları kapsamaktadır. TSK içinde disiplinli bir hiyerarşik yapı bulunmakta olup, bu yapı denetçilerin gerekli bilgilere ulaşmasını kolaylaştırmaktadır. Ancak faaliyet kapsamının genişliği nedeniyle çeşitli komutanlık ve birimlerin iş birliği önem kazanmaktadır. Verilerin doğru ve güncel olması, faaliyet sonuçlarının denetiminden elde edilen bulguların geçerliliğini artırmaktadır.

Bulgu ve tavsiyeler, TSK'nin sonraki dönem planlarına ve kaynak tahsis süreçlerine ışık tutmaktadır. Gerektiğinde eğitim politikaları, personel dağılımı, harcama öncelikleri veya teknoloji kullanımında revizyonlar yapılmaktadır. Örneğin, faaliyet sonuçlarının denetimi sonucunda personel eksikliği saptanan bir birime, gelecek bütçe döneminde daha fazla kadro ve kaynak ayrılabilir. Bu tür ayarlamalar, TSK'nin dinamik bir organizasyon yapısı içinde kesintisiz gelişimini desteklemektedir.¹⁴⁹

Faaliyet sonuçlarının denetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri önem taşımaktadır. Sayıştay raporları, TSK'nin büyük projelerini ve operasyonlarını kamuoyu nezdinde açıklamaktadır. Bu yaklaşım, güven tesisini güçlendirirken sorumluluk kültürünün yerleşmesine de katkı sunmaktadır. Aynı zamanda, uluslararası iş birliği ve NATO standartları doğrultusunda faaliyet sonuçlarının denetimi, müttefik ülkelerin benzer süreçleri ile uyumlu hâle getirilmektedir.

Sonuç olarak, TSK'de faaliyet sonuçlarının denetimi, kurumun operasyonel hedeflere ulaşma derecesini, mali disiplini ve etkin kaynak kullanımını değerlendiren kritik bir mekanizma konumundadır. Bu denetim sayesinde, hem yerel hem de uluslararası savunma iş birliği hedefleri açısından güçlü bir geri bildirim sağlanmaktadır. Elde edilen veriler ve öneriler, sonraki dönemlerde TSK'nin savunma kabiliyetini artıracak stratejilerin hayata geçirilmesinde yol gösterici olmaktadır.

3.1.5. TSK'de Raporlama

TSK'de raporlama, denetim ve faaliyet sonuçlarının karar alıcılar ile paydaşlara aktarılmasında merkezi bir öneme sahiptir. Bu kapsamda hazırlanan raporlar, hem iç

¹⁴⁹ Millî Savunma Bakanlığı (MSB). <https://www.msb.gov.tr>, 2023.

denetim ve iç kontrol raporlarını hem de dış denetim organlarının hazırladığı performans ve mali uygunluk raporlarını içermektedir. Raporlama süreci, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin uygulanması bakımından stratejik bir fonksiyon üstlenmektedir. Özellikle savunma bütçesinden yararlanan ve kritik görevleri ifa eden askeri birimlerin faaliyet sonuçlarının sistematik bir şekilde kayıt altına alınması, kurumsal hafızayı da güçlendirmektedir.¹⁵⁰

İlk olarak, TSK iç denetim birimleri tarafından düzenlenen raporlara değinmek gerekir. Bu raporlar, komutanlıkların mali ve idari işlemlerine, lojistik faaliyetlerine, proje uygulamalarına veya personel yönetimine dair bulguları içermektedir. Her raporda, saptanan risk unsurları, aksaklıklar ve iyileştirme önerileri yer almaktadır. Raporların üst makamlara ve ilgili birimlere zamanında iletilmesi, denetim döngüsünün etkin işleyişini temin etmektedir. Ayrıca, raporda yer alan tavsiyelerin uygulanma derecesi de sonraki denetim süreçlerinde ayrı bir inceleme konusu olmaktadır.

İkinci olarak, Sayıştay gibi dış denetim organları tarafından hazırlanan raporlar, TBMM'ye sunulduğundan kamusal şeffaflığın sağlanmasında kilit rol oynamaktadır. Sayıştay raporlarında, TSK'deki mali uygulamaların yasalara uygunluğu, performans hedeflerine ulaşma düzeyi ve kaynak kullanımının verimliliği ele alınmaktadır.¹⁵¹ Rapor sonuçlarının kamuoyu tarafından erişilebilir olması, demokratik hesap verebilirliğe katkı sunarken, TSK'nin toplum nezdindeki güvenilirliğini de pekiştirmektedir. Bu raporlar, aynı zamanda kurum içinde öğrenme kültürünün yerleşmesinde önemli bir girdi teşkil etmektedir.

Raporların içeriği kadar formatı ve dili de önem taşımaktadır. TSK'de kullanılan raporlama formatları, genellikle standart başlıklar (amaç, kapsam, yöntem, bulgular, sonuç ve öneriler) üzerinden oluşturulmaktadır. Bu sistematik yaklaşım, raporların kolay anlaşılmasını ve ilgili birimlerin hızlı aksiyon almasını kolaylaştırmaktadır. Denetim ve faaliyet sonuçlarının raporlanmasında, gizlilik derecesi olan bilgilerin korunması için gerekli tedbirler de alınmaktadır. Söz konusu tedbirler, TSK'nin operasyonel güvenliğini tehlikeye atacak veri sızıntılarını önlemeye yöneliktir.

¹⁵⁰ Sayıştay, <https://www.sayistay.gov.tr>, 2023.

¹⁵¹ Millî Savunma Bakanlığı (MSB), <https://www.msb.gov.tr>, 2023.

Bunun yanı sıra, raporlama sürecinde bilginin dijital ortamda saklanması ve paylaşılması giderek yaygınlaşmaktadır. TSK, kamu idareleri arasındaki elektronik belge yönetimi sistemlerinin bir parçası olarak, raporların güvenli bir şekilde arşivlenmesini ve ilgili birimlerle paylaşılmasını mümkün kılmaktadır. Bu dijitalleşme, denetim verilerine daha hızlı ulaşılmasını, bulgular arasındaki ilişkilerin analizini ve rapor sonuçlarının takibini kolaylaştırmaktadır. Ayrıca, karar vericiler farklı raporları karşılaştırmalı biçimde inceleyerek çok boyutlu değerlendirmeler yapabilmektedir.

Uluslararası iş birliği çerçevesinde, NATO standartlarına uyumlu raporlamanın önemi de artmaktadır. Ortak tatbikatlar veya silah sistemleri projelerinde yer alan TSK birimleri, faaliyet ve mali verileri uluslararası kuruluşların beklediği formatta sunmak durumundadır. Bu bağlamda, harcama belgeleri, lojistik veriler, personel istatistikleri ve operasyonel sonuçlar, standartlaştırılmış formlar eşliğinde raporlanmaktadır. Böylece, NATO ve müttefik ülkelerle yapılan çalışmaların çıktıları birlikte değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, TSK’de raporlama, denetim sürecinin ayrılmaz bir unsurudur ve kurumsal gelişme, hesap verebilirlik ile şeffaflık ilkelerini somutlaştırmaktadır. İç denetim raporları, kurum içindeki düzeltici eylemlerin önünü açarken, dış denetim raporları kamuoyuna karşı sorumluluğun yerine getirilmesine hizmet etmektedir. Rapor formatlarının standartlaştırılması, dijital teknoloji kullanımı ve uluslararası standartlara uyum, TSK’de raporlama faaliyetlerinin etkinliğini yükseltmektedir. Bu kapsamlı raporlama ağı, askeri faaliyetlerin sonuçlarını ve mali süreçleri bütüncül bir bakışla incelemeye imkân tanımakta, böylece TSK’nin savunma ve güvenlik alanındaki kapasitesini sürekli olarak iyileştirmesi mümkün olmaktadır.

Askeri Ombudsmanlar almış oldukları müracaat ve şikayetleri araştırdıktan sonra, gerekli raporlamaları yapmakta ve hazırlamış olduğu tavsiye kararlarını ilgili mercilere sunmaktadır. Bu anlamda sorunların çözümü noktasında büyük bir rol oynamaktadır.

4. ASKERİ OMBUDSMAN KAVRAMI

4.1. Genel Kavram ve Kapsamı

Askeri ombudsman olarak bilinen bu ombudsmanlık türünün bir diğer ismi Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı'dır.¹⁵² Faaliyet gösterdiği ülkelerde farklı isimlerle adlandırılan askeri ombudsmanlık kurumları bulunmaktadır. Bu ombudsmanlık türünün asıl görevi, silahlı kuvvetler bünyesinde meydana gelen hak ihlallerinin araştırılması ve nihayetinde soruşturulması ile bu husustaki şikayetlerin giderilmesidir. Askeri ombudsmanlar görevlerini yerine getirirken, mevcut emir komuta zincirinden bağımsız olarak hareket etmekte ve kararlarını tarafsız bir şekilde vermektedirler.

Askeri ombudsmanlık, görevi, münhasıran silahlı kuvvetler mensuplarının karşılaştıkları haksız ve kötü muameleye (taciz, korkutma, hakaret, ayrımcılık vs.) ilişkin şikâyetleri inceleyerek mağduriyetlerini gidermek, haksızlıkların tekrarını önlemek ve uygun davranışları teşvik etmek olan ve askeri komuta zincirinden bağımsız faaliyet gösteren kuruma verilen isimdir. Anlaşılabacağı üzere, askeri ombudsmanın, vatandaşların haklarını idarenin veya kamu erkinin işlem ve eylemlerine karşı korumakla görevli genel yetkili ombudsmanlık kurumundan farkı, görev ve yetki alanının sadece silahlı kuvvetleri kapsamasıdır.¹⁵³

Askeri Ombudsman'ın görev alanına giren konular arasında askeri ortamda görev yapan personelin; atama, terfi etme, görevde yükselme, nöbet, disiplin işlemleri, askere alma işlemleri ve diğer askeri özlük hakları bulunmaktadır. Bu inceleme alanlarının hepsi Askeri Ombudsman'ın araştırma ve soruşturma yetkisi sınırlarında olup, bu konularda yapılacak olan müracaat ve şikayetler doğrudan askeri ombudsmana yapılmaktadır.

2010 yılındaki halk oylaması sonucu yapılan Anayasa değişikliği ile kurulması kesinleşmiş olan ve 20 Ocak 2011 tarihinde TBMM Anayasa Komisyonunda kabul edilen Kamu Denetçiliği Kanun tasarısında askeri ombudsmanlıkla ilgili bir açıklık veya düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, Türkiye'de askeri ombudsmanlığın hayata

¹⁵² Özer, Ömer Faruk. (2015). Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumunun Örgütsel ve İşlevsel Analizi. Aydın: Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. (Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi).

¹⁵³ <https://www.cumhuriyet.com.tr/amp/haber/meclis-askeri-ombudsmanlik-konusunu-arastirdi-276698>

geçirilmesi son derece gerekli ve önemlidir.¹⁵⁴ Ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de yerleşene kadar Türk Silahlı Kuvvetlerinde ombudsmanlık sisteminin olmaması ve sonrasında aşamalı olarak kapsam içine alınması gerektiğine dair görüşlere rağmen ombudsmanlıkla ilgili yasal düzenlemelerin yapılması esnasında askeri ombudsmanlığın kapsama alınması ve hayata geçirilmesinde fayda bulunmaktadır.¹⁵⁵

Askeri Ombudsmanlık kurumunun temel işlevlerine baktığımızda, askeri personel ile komuta kademesi arasında bir destek unsuru olmasının yanı sıra, personel ve ailelerinin askeri konularda yaşadığı sorunları ve sıkıntıların çözümü noktasında yönlendirici olma ve ilgili kaynaklara yöneltme ile iletişim ve problem çözme noktasında tarafsız bir platform olarak kolaylaştırıcı hareket etme, askeri personel ve ailelerinin genel yaşam kalitesini iyileştirmek için sistematik sorunları ve endişeleri komuta kademesinin dikkatine sunmak gibi işlevleri olduğunu belirtebiliriz.

Askeri ombudsman kurumunun olduğu ülkelerde, askeri topluluğun teşvik edildiği, komuta kademesi ile personelin arasında bir iletişim köprüsünün oluştuğu, yaşanacak sorunların çözümü noktasında güvenilir bir kaynağın mevcut olduğu duygusunun oluştuğu, önemli bir iletişim kanalı olması nedeniyle emir komuta hiyerarşisinin personel üzerinde oluşturduğu stres ve kaygının azaltıldığı genel bir refah durumunun oluştuğu, potansiyel sorunlarının tırmanmadan önce tespit edilip ele alındığı ve oluşacak krizlerin önlenebildiği olumlu bir komuta ikliminin yaratıldığı bir ortam sağlandığı görülmektedir.

4.2. Farklı Ülkelerde Askeri Ombudsmanlık Uygulamaları

Farklı ülkelerde askeri ombudsmanlık uygulamaları, silahlı kuvvetlerde ortaya çıkan hak ihlalleri, ayrımcılık, disiplinsizlik veya yolsuzluk gibi durumların bağımsız bir kurum tarafından denetlenmesi ve şeffaflık sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır. Askerî personelin haklarının korunması ve askerî kurumların toplum nezdinde güvenilirliğinin artması amacıyla geliştirilen bu mekanizmalar, her ülkenin kendi yasal çerçevesi ve kurumsal kültürü dâhilinde farklı modellerle uygulanmaktadır.

¹⁵⁴ Gökçe, Ali Fuat. (2012) “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. Y.2012, C.17, S.2, s.203-227.

¹⁵⁵ Odyakmaz, Zehra (2011), “Çağdaş Bir Denetim Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”,Edit: Yüksel Koçak, Atıl Cem Çiçek, Kamu Yönetimi, Yönetim- Siyaset Sorunlar ve Yeniden Yapılanma, Sfs Grup Yayınevi, Ankara, s. 97-110.

Aşağıda, çeşitli ülkelerdeki askeri ombudsmanlık uygulamalarına dair öne çıkan örnekler ve bu uygulamaların ortak yönleri ele alınmaktadır.

4.2.1. Norveç

Askeri Ombudsmanlık kurumu ilk olarak Norveç ülkesinde hayata geçirilmiştir. Genel Ombudsmanlık kurumundan da önce kurulan kurumun adı “Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı”dır. 1952 yılında Storting Kararnamesi ile kurulmuştur ve genel görevleri; rahatlık, izin, terfi, her rütbe için eğitim ve hazırlık gibi konulardır.¹⁵⁶ Bu anlamda Norveç, diğer dünya ülkelerine askeri alanda bir ombudsmanlık kurumunun olması gerektiğini yapmış olduğu çalışmalarla göstermiş ve öncülük yapmıştır.

Norveç’te, Parlamenteoya bağlı olan ve resmi ismiyle “Ombudsman for the Armed Forces” olan kurum personelin hizmet koşullarına yönelik şikâyetleri ve ordu içinde yaşanan uyuşmazlıkları ele almaktadır. Yaptığı denetim ve soruşturmalarla ordu açısından ziyadesiyle önemli pozisyonda olan kurum, bahse konu alanlarda yaşanan bir çok aksaklığın giderilmesi anlamında önemli bir rol oynamaktadır.

Askerlik hizmetinden kaynaklanan her türlü sorun ve durum, hizmet süresinden önce, hizmet sırasında veya sonrasında ombudsmana götürülebilir. Ombudsman komitesi yıllık raporları Storting’e sunar. Bununla birlikte, ombudsman herhangi bir zamanda bi konuyu parlamenteoya bildirebilir. Ombudsman, Savunma Bakanı’na ve Bakanlığa danışmanlık hizmeti verebilir.

4.2.2. Almanya

Almanya’da askeri ombudsmanlık görevi, Alman Federal Meclisi’ne bağlı “Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages” (Alman Silahlı Kuvvetleri Parlamento Komiseri) tarafından yürütülmektedir. Bu komiser, askerî personelin şikâyet ve taleplerini bağımsız bir şekilde incelemekte, yerinde denetlemeler yapabilmekte ve Federal Meclis’e rapor sunmaktadır. Komiserin görevi, askerî personelin haklarının gözetilmesini sağlamakla birlikte, ordu içindeki disiplin ve hiyerarşik yapının da hukuka uygun şekilde işlemlerini temin etmektedir.¹⁵⁷ Bu sistem, askerî kuvvetlerin sivil

¹⁵⁶ Özden, Kemal. (2010). *Ombudsman ve Türkiye’deki Tartışmalar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

¹⁵⁷ Buckland, Benjamin, McDermott, William. (2012). “Ombuds institutions for the Armed Forces: A handbook”. DCAF.

denetime tabi olmasını güçlendirmekte ve meclis tarafından atanan bir makam olması sebebiyle siyasi bağımsızlığı büyük ölçüde korumaktadır.

4.2.3. Kanada

Kanada’da, Ulusal Savunma Bakanlığı ve Kanada Silahlı Kuvvetleri bünyesinde kurulan ombudsmanlık ofisi, silahlı kuvvetler personelinin yanı sıra gaziler ve personel ailelerinin de şikâyetlerini incelemektedir. Ombudsman, ordu içindeki adaletsizlik veya uygunsuz muamele iddialarını araştırmakta, önerilerde bulunmakta ve gerektiğinde üst makamlara raporlama yapmaktadır.¹⁵⁸ Bu süreçte ombudsman, bağımsız ve tarafsız bir merci olarak hareket etmekte; askerî kuruma yönelik kamu güveninin desteklenmesine katkı sunmaktadır. Ayrıca, uzun yıllara dayanan bu uygulama, askerî personelin kurumsal sorunları dile getirmesinde önemli bir teşvik mekanizması oluşturmaktadır.

4.2.4. İskandinav Ülkeleri (İsveç, Finlandiya)

İsveç ve Finlandiya gibi İskandinav ülkelerinde ombudsmanlık kurumu, çoğunlukla parlamento bünyesinde genel yetkilerle donatılmıştır. Bu genel ombudsmanlar, sivil idarenin yanı sıra askerî kurumlarda da denetleme ve şikâyet inceleme yetkisine sahip bulunmaktadır.¹⁵⁹ Örneğin İsveç ve Finlandiya’da da Parlamento Ombudsmanlığı, askerî kurumları ve disiplin süreçlerini izlemekte; ayrımcılık veya insan hakları ihlali iddialarına dair soruşturmalar yürütmektedir. Bu model, geniş kapsamlı bir denetim mekanizması sunmakta ve askerî yapıların sivil toplumla entegrasyonunu güçlendirmektedir.

Bununla birlikte Finlandiya, genel parlamento ombudsmanına ek olarak askerî yargı ve savunma bakanlığı bünyesindeki müfettiş sistemlerini de kullanmaktadır. Bu sayede uzmanlaşmış denetim birimleri, askerî konularda teknik veya operasyonel hususları derinlemesine inceleyebilmekte, genel ombudsmanlık ise insan hakları ve hukukun üstünlüğü temelinde daha geniş bir bakış açısı sunmaktadır.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Cole, Eden, Fluri, Phillipp, Lunn, Simon. (2013). “Oversight and Guidance: Parliaments and Security Sector Governance”, DCAF.

¹⁵⁹ Buckland, Benjamin, McDermott, William. (2012). “Ombuds institutions for the Armed Forces: A handbook”. DCAF.

¹⁶⁰ Reif, Linda. (2004). “The ombudsman, good governance, and the international human rights system” (Vol. 79). Martinus Nijhoff Publishers.

4.2.5. Birleşik Krallık

Birleşik Krallık'ta "Service Complaints Ombudsman for the Armed Forces" olarak tanımlanan yapı, askerî personel ve gazilerin maruz kaldığı haksızlık veya kötü muamele iddialarını incelemektedir. Bu ombudsman, ordudaki hiyerarşik komuta yapısı ile sivil hukuk arasındaki dengeyi sağlamaya çalışmaktadır. Böylece personel şikâyetleri, hem iç komuta zinciri içinde değerlendirilmekte hem de bağımsız bir ombudsman tarafından gözden geçirilmektedir.¹⁶¹ Bu mekanizma, askerî personelin şikâyet süreçlerinde güvenilirlik ve bağımsızlık duygusunu güçlendirmekte ve ordunun kurumsal işleyişinde saydamlık sağlamaktadır. Ombudsman ayrıca raporlar hazırlamakta ve sistematik problemlere ilişkin iyileştirme önerilerini parlamentoya iletmektedir.

4.2.6. Hollanda

Hollanda'da ise daha geniş çaplı bir "National Ombudsman" (Ulusal Ombudsman) kurumu, kamu yönetiminin tüm alanlarını kapsadığı gibi askerî konuları da denetlemektedir. Askerî personel, haksız muameleye uğradığını düşündüğü durumlarda önce kurum içindeki denetim birimlerine, sonrasında ise Ulusal Ombudsman'a başvurma hakkına sahip bulunmaktadır.¹⁶² Hollanda Savunma Bakanlığı bünyesinde yer alan müfettişlik sistemleri, iç şikâyetlerin çözümünü hızlandırırken, bağımsız ombudsmanlık ofisi de nihai denetim fonksiyonunu yerine getirmektedir. Bu şekilde çok katmanlı bir denetim mekanizması oluşturulmakta ve askerî personelin haklarını koruyacak farklı başvuru yolları sunulmaktadır.

Farklı ülkelerdeki askeri ombudsmanlık uygulamaları, askerî personelin haklarını korumak ve silahlı kuvvetleri demokratik denetime açmak açısından temel bir işlev görmektedir. Almanya, Kanada, İskandinav ülkeleri, Birleşik Krallık ve Hollanda gibi örneklerde, askeri ombudsmanlar veya ilgili denetim kurumları; yasal dayanakları, bağımsızlık düzeyleri ve kurumsal kapasiteleriyle dikkat çekmektedir. Bu mekanizmaların başarısı, şikâyetlerin objektif biçimde ele alınması, tavsiyelerin uygulanması ve kamuya açık raporlar yoluyla hesap verebilirliğin sağlanmasıyla yakından ilişkili bulunmaktadır. Böylece, silahlı kuvvetler içerisinde ortaya çıkan

¹⁶¹ Buckland, Benjamin, McDermott, William. (2012). "Ombuds institutions for the Armed Forces: A handbook". DCAF.

¹⁶² Cole, Eden, Fluri, Phillipp, Lunn, Simon. (2013). "Oversight and Guidance: Parliaments and Security Sector Governance", DCAF.

uyuşmazlıkların ve hak ihlallerinin giderilmesi süreci şeffaflaşmakta, askerî personelin moral ve motivasyonu yükselmekte, kamuoyunun orduya duyduğu güven de artmaktadır.

Demokratik standartların yerleşmesi açısından bakıldığında, askeri ombudsmanların yürüttüğü faaliyetler, ordunun yalnızca ulusal savunma değil aynı zamanda hukukun üstünlüğü ilkesine bağlılık gibi temel değerlere uygun olarak faaliyet göstermesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Bu çerçevede, ombudsmanlık kurumlarının güçlendirilmesi ve bağımsız denetim pratiklerinin geliştirilmesi, modern demokrasilerde sivil-asker ilişkilerinin sağlıklı bir biçimde işlemesine katkıda bulunmaya devam etmektedir.



5. TSK VE OMBUDSMANLIK UYGULAMASI ÖNERİSİ

Çalışmanın bu kısmında araştırmanın temel amacı çerçevesinde askeri ombudsmanlığa ilişkin bir öneri sunulmaktadır.

5.1. Türkiye’de Askeri Ombudsmanlık Kavramı ve Önemi

Askeri ombudsmanlık kavramı, silahlı kuvvetler bünyesindeki idari, mali ve personel ilişkilerinin bağımsız bir gözle denetlenmesi, haksızlıklara karşı hak arama yollarının güçlendirilmesi ve ulusal savunma alanında şeffaflık ile hesap verebilirliğin geliştirilmesi fikrine dayanmaktadır. Dünyanın farklı bölgelerinde askeri ombudsman benzeri kurumların varlığı, genellikle kamuoyunun orduya duyduğu güveni pekiştirmekte ve askeri kurumlarda meydana gelebilecek hataların, yolsuzlukların ya da insan hakları ihlallerinin tespiti ve önlenmesini kolaylaştırmaktadır. Türkiye’de “askeri ombudsmanlık” önerisi, Türk Silahlı Kuvvetleri gibi geniş ve çok yönlü bir yapıya sahip kurumun, hem iç hem de dış paydaşlar nezdinde daha hesap verebilir ve katılımcı bir niteliğe kavuşması için önemli bir adım olmaktadır.

Günümüzde, kamu yönetiminde “ombudsmanlık” kavramı, bağımsız ve tarafsız bir denetim mekanizması oluşturmayı ve vatandaşların kamu kurumlarına yönelik şikâyetlerini etkin şekilde çözmeyi hedeflemektedir.¹⁶³ Ombudsmanlık sistemi, yasama organına ya da bağımsız bir kurula karşı sorumluluk taşıyan, hukuka aykırı bulgular veya vatandaşların haklarını zedeleyen uygulamalar hakkında tavsiye niteliğinde kararlar yayınlayan, ancak bağlayıcı yaptırım gücü olmayan bir kurum anlayışını temsil etmektedir. Bu yönüyle bakıldığında, “askeri ombudsmanlık” önerisinin de, idari yargı sistemi ile askeri denetim mekanizmalarını tamamlayıcı bir boyut taşıyacağı açıktır.

Türkiye’de, Millî Savunma Bakanlığı ve TSK iç denetim birimleri zaten mevcuttur. Ancak söz konusu denetim yapıları çoğunlukla içeriden kontrol özelliği taşıdığından, TSK personelinin ya da dış paydaşların yaşadığı haksız uygulamaları tarafsız ve bağımsız şekilde değerlendirme noktasında yetersiz kalabilmektedir. Bu noktada, askeri ombudsmanlık önerisi, TSK içinde mevcut olan hiyerarşik ve disipline dayalı sistemin dışından, nispeten bağımsız bir mercii oluşturmayı hedeflemektedir.

¹⁶³ Parlak ve Sobacı, 2008: 279

Böylesi bir yapı, personelin hak arama imkânlarını genişletmekte, aynı zamanda uluslararası standartlarla uyumlu bir denetim düzeneği kurarak, Türkiye'nin demokratik ve hukuki taahhütlerine de katkıda bulunmaktadır.

Askeri ombudsman, hukuka hâkim, idari ve askeri alanlarda deneyimli, yüksek ahlak ve dürüstlük gibi niteliklere sahip bir otorite olarak tanımlanmalıdır¹⁶⁴. Bu kişinin görevlendirilmesi, parlamentonun nitelikli çoğunluğu veya benzer bir katılımcı yöntemle yapılmalıdır. Böyle bir sistem, askeri ombudsmanın hem TSK üst kademesinden hem de siyasi iktidardan bağımsızlığını güvence altına almaktadır. Tarafsızlık, askeri ombudsmanın en temel ilkelerinden biri olarak belirlenmelidir; zira orduda görevli personelin ya da sivil bireylerin şikâyetlerinde, her düzeyde doğru ve tarafsız inceleme yapabilmek, kurumun meşruiyetini güçlendirmektedir.

Askeri ombudsmanlık kavramının ortaya koyduğu potansiyel katkılar, özellikle TSK personelinin moral ve motivasyonunu yükseltmek, mevzuata aykırı uygulamaların ortaya çıkmasını önlemek, hiyerarşik yapı içinde göz ardı edilen talep ve şikâyetlerin ses getirebileceği bir mecra yaratmak şeklinde sıralanabilmektedir. Bunun ötesinde, uluslararası barış misyonlarına katılan veya NATO gibi ittifaklar içinde görev yapan TSK personelinin hakları ve sorumlulukları, sadece iç mevzuatla değil, aynı zamanda uluslararası anlaşma ve standartlarla da belirlenmektedir. Askeri ombudsman, bu uluslararası boyutu göz önünde bulundurarak, evrensel insan hakları standartlarının TSK içinde uygulanmasını ve koruma altına alınmasını güçlendirecektir.

Türkiye'de askeri ombudsmanlık sistemi kurulması, bir yandan TBMM çatısı altında faaliyet gösteren mevcut Kamu Denetçiliği Kurumu (ombudsmanlık) modelinden ilham alabilmekte, öte yandan TSK gibi stratejik bir kurumun iç yapısına özgü düzenlemeler gerekmektedir. Mevcut Kamu Denetçiliği Kurumunun savunma ve güvenlik alanlarında nasıl bir rol oynadığına bakılacak olursa, askerî mahiyetteki uygulamalar, genellikle genel ombudsmanlık kapsamının dışında kalabilmektedir. Tam da bu sebepten ötürü, askeri konular ve askeri personele ilişkin özgün bir ombudsman kurulması, hem teoride hem de pratikte ayrı bir gereklilik olarak belirmektedir.

“Askeri Ombudsman” başlığı altında geliştirilen TSK ve ombudsmanlık uygulaması önerisi, demokratikleşme, insan hakları ve hukukun üstünlüğü ilkelerini

¹⁶⁴ Babüroğlu ve Hatiboğlu, a.g.e., s. 15.

silahlı kuvvetlerin kurumsal yapısı içinde güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Aşağıdaki bölümlerde, bu öneriye ilişkin mevzuat altyapısı ve hukuki dayanak, kurumsal yapı ve teşkilat, görev-yetki-çalışma usulleri ile raporlama ve hesap verebilirlik gibi konular ayrıntılı biçimde ele alınmaktadır.

5.2. Mevzuat Altyapısı ve Hukuki Dayanak

Askeri ombudsmanlık önerisinin hayata geçirilebilmesi için öncelikle hukuki temellerin açık ve güçlü biçimde ortaya konması gerekmektedir. Türkiye’de bu tür bir kurum oluşturulurken, hem mevcut yasal çerçevenin gözden geçirilmesi hem de yeni düzenlemeler yapılması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 sayılı Kanun) ile 1325 sayılı Millî Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanun gibi temel mevzuatın incelenmesi, askeri ombudsman sistemine yol haritası sunmaktadır.

Öncelikle, 5018 sayılı Kanun’da belirtilen “kamu mali yönetimi ve kontrol” ilkeleri, tüm kamu kurumlarının iç denetim ve kontrol mekanizmalarını düzenlemektedir. Bu yasal çerçeve, TSK için de bağlayıcı hükümler içermektedir.¹⁶⁵ Ancak askeri ombudsmanlık, mali denetimin ötesinde, personel işlemleri, disiplin uygulamaları, idari kararlar ve hak ihlallerine yönelik daha kapsamlı bir inceleme alanını gerektirmektedir. Dolayısıyla, 5018 sayılı Kanun tek başına yeterli olmayıp, askeri ombudsmanlığın kapsam ve yetkilerini açıkça belirleyen ayrı bir kanun hükmüne ihtiyaç duyulmaktadır.

İkinci olarak, 1325 sayılı MSB’liği Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanun’un, TSK bünyesindeki denetim ve gözetim süreçlerini esasen düzenlediği bilinmektedir. Ancak bu kanun, MSB’nin iç denetim birimleri, saymanlıklar ve benzeri kurum içi kontrollerle sınırlı hükümlere odaklanmaktadır. Askeri ombudsmanlık ise, bakanlık hiyerarşisine bağlı olmayan, göreceli olarak bağımsız bir kurumun oluşumunu içermelidir. Bu nedenle, ya 1325 sayılı Kanun’da bir değişiklik yapılarak askeri ombudsmanın görev ve yetkileri eklenmeli ya da ayrı bir askeri ombudsmanlık kanunu çıkarılmalıdır. Ayrı bir kanun yolu tercih edilecekse, bu kanun askeri ombudsmanın seçilme usulünden çalışma prensiplerine, raporlamasından yaptırım mekanizmalarına kadar detaylı hükümleri kapsamalıdır.

¹⁶⁵ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr>.

Üçüncü olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi çatısı altında halihazırda faaliyet göstermekte olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun (Ombudsmanlık) varlığı göz önünde bulundurulmalıdır. Türkiye'deki bu genel ombudsman kurumu, temel yasal dayanak olarak 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na dayanmakta olup, kamu idaresinin faaliyetleriyle ilgili şikâyetleri incelemekle görevlendirilmiştir. Ancak askeri konular, stratejik önemi ve güvenlik boyutu nedeniyle zaman zaman genel kamu denetçiliği kapsamı dışında kalabilmektedir. Bu durum, askeri ombudsmanlığın gerekliliğini güçlendirmektedir.

Dördüncü olarak, uluslararası sözleşmeler ve Türkiye'nin taraf olduğu savunma iş birliği anlaşmaları da askeri ombudsmanlığın zeminini oluşturabilmektedir. Özellikle NATO ülkelerinde askerî şeffaflık ve denetim açısından yaygın kabul görmüş standartlar bulunmaktadır. Bu standartlar, disiplin konularından insan hakları sorunlarına kadar geniş bir yelpazede düzenleme öngörmektedir. Askeri ombudsmanlık, bu uluslararası normlara uyum sağlama ve TSK personelinin görev yaptığı çok taraflı misyonlardaki denetim ihtiyaçlarını karşılama bakımından kritik bir rol oynayacaktır. Yine Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşların hazırladığı raporlar ve rehber ilkeler, ordularda hesap verebilirlik ve hak temelli uygulamalar konusunda tavsiyeler sunmaktadır.

Son olarak, yargı boyutu da dikkate alınmalıdır. TSK içinde, askeri yargı sistemi uzun yıllar faaliyet göstermiş olsa da son dönemdeki Anayasa değişiklikleriyle askeri mahkemelerin büyük ölçüde kaldırılması, askeri davaların sivil yargı mercilerinde görülmesine neden olmuştur. Bu gelişme, askerî personelin sivil yargı önünde hak arama olanaklarını artırmakla birlikte, iç hiyerarşi ve idari uygulamalar bakımından bağımsız ve tarafsız bir “ara mekanizma” ihtiyacını da beraberinde getirmektedir. Askeri ombudsmanlık, tam da bu boşluğu doldurarak, yargıya intikal etmeden çözülebilecek pek çok konuda aracılık ve tavsiye işlevi üstlenebilir.

Tüm bu hususlar değerlendirildiğinde, Türkiye'de askeri ombudsmanlık kurulabilmesi için yeni bir yasal düzenleme yapılması veya mevcut kanunların kapsamlı biçimde revize edilmesi gerektiği açıktır. Bu düzenleme, askeri ombudsmanın bağımsızlığını, tarafsızlığını ve hesap verebilirlik ilkelerini garanti altına almalı; görev alanını, yetkilerini ve çalışma yöntemlerini net biçimde tarif etmelidir. Mevzuat altyapısının sağlamlığı, bu kurumun toplumsal ve kurumsal meşruiyetini güvence altına alacak, TSK personelinin de güvenle başvurabileceği bir merci ortaya çıkacaktır. Böyle

bir hukuki dayanak, askeri ombudsmanın faaliyetlerine yönelik itirazları asgari düzeye indirgemekte, aynı zamanda sonuç alıcı bir şikâyet çözüm mekanizması oluşturma hedefine hizmet etmektedir.

5.3. Kurumsal Yapı ve Teşkilat Önerisi

Bir askeri ombudsmanlık kurumunun etkili biçimde işlerlik kazanabilmesi, oluşturulacak teşkilat yapısının hem TSK hiyerarşisi hem de demokratik mekanizmalarla uyumlu olmasına bağlıdır. Burada temel amaç, askeri ombudsmanın hem yeterince bağımsız hem de kurumsal işleyiş açısından makul ölçüde bütünleşik bir konuma sahip olmasıdır. Aksi takdirde, ombudsmanlık mekanizması hem ordu içinde etkin çalışamayacak hem de dış denetim organlarıyla koordinasyon sorunları yaşayacaktır.

Öncelikle, askeri ombudsmanın seçimi ve atanması meselesi ele alınmalıdır. Önerilen modelde, ombudsmanın, TBMM tarafından veya bağımsız bir kurul vasıtasıyla, nitelikli çoğunluk oylamasıyla seçilmesi tercih edilmelidir. Bu yöntem, askeri ombudsmanın atanmasında geniş bir siyasi ve toplumsal mutabakat sağlayarak, bağımsızlığını ve tarafsızlığını güçlendirmektedir. Aynı zamanda, ombudsmanın hukuk eğitimi alması, idari ve askeri konularda deneyim sahibi olması, yüksek etik değerler taşıması ve meslekî yeterliliğinin teyidi önem arz etmektedir.

Bu ombudsman, görev süresi boyunca belirli bir dokunulmazlık veya güvenceye sahip olmalı, görev süresi bitmeden görevden alınması güçleştirilmelidir. Görev süresi, hem yürütme organından hem de TSK komuta kademesinden bağımsızlığı vurgulamak adına, örneğin beş ya da yedi yıllık tek bir dönem şeklinde düzenlenebilir. Ayrıca, ombudsmanın çalışma ekibi, farklı uzmanlık alanlarından (hukuk, kamu yönetimi, askeri strateji, insan hakları vb.) gelen uzman personelden oluşmalıdır. Bu ekip, ombudsmanlık bürosuna bağlı olarak bilgi toplama, inceleme, raporlama ve arabuluculuk faaliyetlerini koordine edecektir.

Teşkilat yapısının diğer bir boyutu, bölgesel veya kuvvet temelinde alt ofislerin kurulup kurulmayacağı konusudur. TSK'nin Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri ile Jandarma ve Sahil Güvenlik gibi kurumlardan oluştuğu göz önüne alındığında, askeri ombudsmanın merkezî yapılanması yanı sıra, kuvvet komutanlıkları düzeyinde temsilciler veya şube ofisleri açması faydalı olabilir. Bu durum, şikâyetlerin yerinde ve hızlı biçimde incelenmesini sağlarken, ombudsmanın ülke sathına yayılmış askeri

personel ile kolay iletişime geçmesine de imkân tanıyacaktır. Bununla birlikte, bu tür bir organizasyonun maliyeti ve koordinasyon zorlukları da dikkate alınmalı, mümkün olduğunda dijital platformlar ve çevrimiçi başvuru sistemleri geliştirilmelidir.

Ombudsmanlık bünyesinde, inceleme ve soruşturma dairesi, hukuk danışmanları, iletişim ve halkla ilişkiler birimi ile lojistik destek ekibi gibi farklı birimler oluşturulması da değerlendirilebilir. İnceleme ve soruşturma dairesi, gelen şikâyetleri öncelikle sınıflandırmakta, ön değerlendirmeler yapmakta ve gerekiyorsa sahada inceleme başlatmaktadır. Hukuk danışmanları, Türk mevzuatı ve uluslararası standartlara dair yorumlar yaparak ombudsmanın karar alma sürecine rehberlik etmektedir. İletişim ve halkla ilişkiler birimi, TSK personelinin ve sivil toplumun kurum hakkında bilgi sahibi olmasına, şikâyet prosedürlerini öğrenmesine yardımcı olmaktadır. Lojistik destek ekibi ise, ombudsmanlık personelinin seyahat, güvenlik ve teknoloji altyapısı gereksinimlerini karşılamaktadır.

Bunların yanı sıra, ombudsmanın düzenli aralıklarla MSB, TBMM ve kamuoyuna raporlar sunması teşkilat yapısının bir parçası olmalıdır. Böylece, kurumun ne tür şikâyetler aldığı, nasıl çözümler ürettiği, hangi alanlarda yapısal sorunlar tespit ettiği açık ve şeffaf biçimde paylaşılmaktadır. Bu raporların kamuoyuna açıklanması, hesap verebilirlik ve toplumsal katılım ilkelerine hizmet etmektedir. Elbette askeri konuların gizliliği göz önünde bulundurularak, raporlarda gerekli gizlilik tedbirleri alınabilir. Yine de, “devlet sırrı” veya “milli güvenlik” gibi gerekçelerle gereğinden fazla bilginin saklanması, askeri ombudsmanlık yapısının etkinliğini zayıflatabilir.

Teşkilat modelinin bir diğer önemli noktası, ombudsmanlık içindeki kariyer ve eğitim mekanizmalarıdır. Askeri ombudsmanlıkta istihdam edilecek uzmanların mesleki gelişimleri, etik kurallar ve uluslararası standartlarla uyumlu eğitim programlarıyla desteklenmelidir. Örneğin, personelin NATO veya benzeri uluslararası örgütlerin düzenlediği askerî denetim, yolsuzlukla mücadele ve insan hakları seminerlerine katılması sağlanabilir. Bu yöntem, ombudsmanlık ofisinin uluslararası kabul gören değerlere bağlı kalmasını ve dünyadaki örnek uygulamalardan yararlanmasını kolaylaştırmaktadır.

Sonuç itibarıyla, kurumsal yapı ve teşkilat önerisi, askeri ombudsmanın bağımsız, nitelikli, kapsayıcı ve hesap verebilir olmasına hizmet etmelidir. TBMM tarafından nitelikli çoğunlukla seçilen bir askeri ombudsman, çok çeşitli uzmanlardan oluşan bir ekiple birlikte çalışarak TSK içinden veya dışından gelen şikâyetleri etkin biçimde

değerlendirebilecektir. Bölgesel veya kuvvet esaslı ofisler, hızlı erişim ve yakın takip imkânı sağlarken, düzenli raporlama, kurumsal öğrenmeyi destekleyecektir. Tüm bu unsurlar, önerilen askeri ombudsmanlık uygulamasının TSK bünyesinde şeffaflık, liyakat ve hukukun üstünlüğü prensiplerini daha da sağlamlaştırmasını mümkün kılmaktadır.

5.4. Görev, Yetki ve Çalışma Usulleri

Oluşturulması önerilen askeri ombudsmanlığın etkin olabilmesi için, görev ve yetki tanımlarının net olması, çalışma yöntemlerinin ise katı bürokratik engellere takılmadan işlemesi gerekmektedir. Askeri ombudsmanın temel görevi, TSK bünyesinde ortaya çıkan idari, disiplin, personel hakları, mali uygulamalar ve insan hakları ihlallerine ilişkin şikâyetleri inceleyip bağımsız bir bakış açısıyla rapor hazırlamak ve tavsiyelerde bulunmaktır. Bu görev, geleneksel iç denetim veya askeri yargı süreçlerini ikame etmek yerine, bunları tamamlayıcı bir işlev üstlenmektedir.

Askeri ombudsmanın yetkileri arasında şunlar sıralanabilir:

1. TSK personeli (er, erbaş, subay, astsubay, sivil memur vb.) ile sivil bireyler, ombudsmanlık ofisine şikâyet başvurusunda bulunabilmelidir. Başvuruların elektronik ortamda yapılabilmesi veya posta yoluyla gönderilebilmesi, bürokratik zorlukları azaltmaktadır.

2. Ombudsman, gerekli gördüğü durumlarda ilgili askerî birimlerden bilgi ve belge talep edebilmekte, sahada gözlem ve görüşmeler yapabilmektedir. Bu noktada, TSK komuta kademesi, ombudsmanlık taleplerine hukuka uygun ölçülerde yanıt vermekle mükellef olmalıdır.¹⁶⁶

3. Ombudsman, konunun karmaşıklığına göre bilirkişilerden veya uzman danışmanlardan destek alma yetkisine sahip olmalıdır. Özellikle teknik ve stratejik konulara dair incelemelerde bu yetki kritik önem taşımaktadır.

4. İnceleme sonunda, ombudsman tavsiye niteliğinde kararlar veya raporlar hazırlayarak, hem ilgili askeri birime hem de kamuoyuna (gerekli gizlilik tedbirlerini

¹⁶⁶ Sayıştay, <https://www.sayistay.gov.tr>, 2023.

olarak) açıklayabilmektedir. Bu kararların hukuki bağlayıcılığı olmamakla birlikte, üst düzey meşruiyeti nedeniyle ciddi bir “manevi yaptırım” etkisi oluşturabilir.

5. Bazı ihtilaflar, askeri disiplin sistemine veya idari yargıya taşınmadan önce, arabuluculuk veya uzlaştırma yoluyla çözüme kavuşturulabilmektedir. Askeri ombudsmanlık bu tür uyuşmazlıklarda tarafları bir araya getirecek, uzlaşma zeminini hazırlayacak bir ara kurum işlevi de görebilmektedir.

Askeri ombudsmanlığın çalışma usulleri ise şu şekilde özetlenebilir:

- **Şikâyet Başvurusu ve Kayıt:** Başvuru alındıktan sonra, ombudsmanlık ofisi ön inceleme yaparak başvurunun görev alanı dahilinde olup olmadığına karar vermektedir. Ardından, başvuru kayda alınarak ilgili uzman veya ekibe yönlendirilmektedir.
- **Ön İnceleme ve Risk Analizi:** Uzman ekip, şikâyetin niteliğine göre hızlı bir ön inceleme yürütmekte, potansiyel hak ihlali veya idari hata olup olmadığını belirlemektedir. Özellikle yolsuzluk, usulsüzlük veya insan hakkı ihlalleri varsa, vakit kaybetmeden kapsamlı bir inceleme süreci başlatılmaktadır.
- **Kapsamlı İnceleme:** Bu aşamada, ombudsmanlığın talep ettiği bilgi ve belgeleri, TSK ilgili birimleri geciktirmeden sunmakla yükümlüdür. Ayrıca, yerinde denetim, personelle mülakat gibi yöntemlerle durumun gerçeği saptanmaktadır.¹⁶⁷
- **Raporlama ve Tavsiye:** İnceleme neticesinde, ombudsman detaylı bir rapor hazırlayarak, tespit ettiği bulgulara ve sonuçlara dayalı olarak hangi adımların atılması gerektiğini tavsiye etmektedir. Disiplin soruşturması açılması, mali uygulamaların revizyonu, personel haklarının iyileştirilmesi veya uluslararası standartlara uygun düzenlemeler yapılması gibi konular raporda yer alabilmektedir.
- **Geri Bildirim ve Takip:** Rapor yayımlandıktan sonra, ilgili askeri birim ya da MSB, ombudsmanın tavsiyeleri doğrultusunda işlem yapıp yapmadığını gerekçeli bir şekilde izah etmek durumundadır. Eğer ombudsman önerilere

¹⁶⁷ Millî Savunma Bakanlığı (MSB). <https://www.msb.gov.tr>, 2023.

uyulmaması halinde ciddi bir kamuoyu baskısı veya TBMM nezdinde sorgulama gündeme gelebilir. Bu da kurumun “manevi” ama etkili bir yaptırım gücü oluşturmasına yardımcı olmaktadır.

Çalışma usullerinin etkin işletilmesi için, ombudsmanlık personelinin düzenli eğitim alması ve uluslararası ombudsmanlık kuruluşlarıyla etkileşim içinde olması yararlı olacaktır. NATO bünyesindeki ilgili komiteler, diğer ölkelerin savunma bakanlıkları ve akademik çevrelerle oluşturulacak iletişim kanalları, “en iyi uygulama” örneklerinin Türkiye’deki askeri ombudsmanlık pratiğine kazandırılmasını hızlandırabilir. Aynı zamanda, dijital dönüşüm de desteklenmeli; her başvurunun çevrimiçi takibini mümkün kılacak yazılımlar geliştirilmelidir.

Sonuç olarak, görevi ve yetkileri net biçimde tanımlanmış, bağımsız tavsiye kararlarıyla orduda haksızlıkların, usulsüzlüklerin ve hak ihlallerinin önüne geçmeyi hedefleyen bir askeri ombudsmanlığın, TSK’nin kurumsal költürüne olumlu yönde katkılar sunması beklenmektedir. Bu kurum, disiplinin özüne dokunmadan, aksine kurumsal verimliliği ve personel tatminini artıracak, kamu ve uluslararası toplum nezdinde TSK’ye güveni güçlendirecektir. Çalışma usulleri titizlikle hazırlanmış bir askeri ombudsman, Türkiye’nin hem savunma stratejilerini destekleyebilecek hem de hukukun üstünlüğünü sağlamlaştıracak bir adım niteliği taşımaktadır.

5.5. Raporlama, Hesap Verebilirlik ve Değerlendirme

Bir askeri ombudsmanlık kurumunun değerini ve etkinliğini ortaya koyan en önemli unsurlardan biri, raporlama süreci ve buna dayalı olarak hesap verebilirlik mekanizmalarının işlerliğidir. TSK gibi hiyerarşik ve kapalı bir kurum yapısında, ombudsmanın faaliyet sonuçlarının açıklanması, kurum içindeki sorunların görünür kılınması ve kamuoyuna güven telkin edilmesi bakımından kritik rol oynamaktadır. Bu bölümde, raporlama süreci, hesap verebilirlik ilkesi ve sonuç değerlendirme yöntemleri üzerinde durulmaktadır.

Öncelikle, askeri ombudsmanın inceleme sonucunda hazırladığı raporlar, yapılmış olan başvurunun içeriğini, incelemede kullanılan yöntemleri, tespit edilen bulguları ve bu bulgular ışığında geliştirilen çözüm önerilerini içermelidir. Raporun akademik nitelikten ziyade, somut delillere, tanık beyanlarına, resmi belgelere ve teknik

incelemelere dayalı olması gerekmektedir.¹⁶⁸ Raporun dili, gizlilik derecesi yüksek olan askeri bilgilerle ilgili kısımları gizlemek veya genelleştirmek suretiyle kamusal erişime de uygun hale getirilebilir. Ancak “devlet sırrı” gibi gerekçelerle her bilginin kapalı tutulması, ombudsmanlığın hesap verebilirlik işlevini zayıflatabilir. Bu denge, raporlarda özenle gözetilmelidir.

İnceleme raporu, sonuçlandırıldıktan sonra öncelikle ilgili TSK birimine ve MSB’ye sunulmalıdır. Ardından, konunun önem derecesine göre TBMM ilgili komisyonlarına veya genel kurula aktarılabilir. Böylece, parlamento denetimiyle askeri ombudsmanlık mekanizmasının sonuçları birleşmektedir. Ayrıca, askeri ombudsmanlık tarafından hazırlanan yıllık raporlar, TSK’de hangi tür sorunların yaygın olduğu, hangi düzenleyici tedbirlerin alındığı ve hangi alanlarda ilerleme kaydedildiği gibi verileri kamuoyuna sunmaktadır. Bu raporlar, diğer kurumlardaki iyileştirme çalışmalarına da model teşkil edebilir.

Hesap verebilirlik açısından, raporlarda yer alan tavsiyelerin akıbeti takip edilmelidir. Yani ombudsman, belli aralıklarla “takip ve izleme” çalışmaları yaparak, ilgili askeri birimin önerilere uyup uymadığını, nelerin değiştiğini ve hangi ek önlemlerin alınması gerektiğini değerlendirmelidir. Bu süreç, iç kontrol ve iç denetim mekanizmalarıyla da entegre hale getirilebilir. Örneğin, İç Denetim Birimi Başkanlığı (bkz. 1325 sayılı MSB Kanunu) ve ombudsmanlık ortak veri paylaşımı yaparak, mevcut sorunların giderilme hızını ve başarı oranını ölçebilir. TSK’daki personel, mali ve idari uygulamalara ilişkin iyileştirmelerin sürdürülebilirliği de yine bu takip sistemleri üzerinden değerlendirilir.¹⁶⁹

Sonuç değerlendirme noktasında, uluslararası kıyaslamalar da büyük önem taşımaktadır. Askeri ombudsman, NATO, AB veya BM gibi platformlarda benzer kurumların hazırladığı raporları ve standartları inceleyerek, kendi ülkesindeki uygulamalarla karşılaştırma yapabilmektedir. Böylece, evrensel insan hakları ilkeleri, askerî disiplin ve ulusal güvenlik gereksinimleri arasında denge kurulması hedeflenmektedir. Yıllık veya dönemsel raporlarda, uluslararası normlara ne ölçüde yaklaşıldığı, hangi konularda eksiklik olduğu ve bu eksiklerin giderilmesi için ne tür

¹⁶⁸ Erdoğan, a.g.e., s. 14.

¹⁶⁹ TSK’da Yönetim ve İç Kontrol Sistemi, 2008, s. 131-141.

adımların planlandığı da yer alabilir. Bu yaklaşım, TSK'nin dünya orduları arasında saygınlığını artıracak ve ülkenin uluslararası taahhütlere uyumunu pekiştirecektir.

Raporlama sürecinde, medya ve sivil toplum kuruluşlarıyla iletişimin de dikkatli yönetilmesi gerekmektedir. Askeri konular, çoğu zaman hassas nitelik taşıdığından, raporların basına veya kamuoyuna açıklanması süreçlerinde belirli protokollerin izlenmesi gerekebilir. Ancak tam bir karartma, kamu güveninin zedelenmesine yol açabilir. Dolayısıyla, askeri ombudsman, raporların özetini veya temel bulgularını, güvenlik kaygılarını gözeterek kamuoyu ile paylaşabilmelidir. Bu sayede, TSK'nin demokratik denetime açık bir kurum olarak işleyişine dair olumlu algı güçlenecek, personelin haksız muameleye maruz kalması ihtimali azalmaktadır.

Son olarak, raporlama ve sonuç değerlendirme süreçleri, askeri ombudsmanlık kurumunun kurumsal öğrenme işlevini de beslemektedir. Her inceleme ve rapor, TSK'de kurumsal hafızanın gelişmesine, benzer hataların tekrar ortaya çıkmasının önlenmesine ve sistemik iyileştirme fırsatlarının belirlenmesine katkı sunmaktadır. Yani “Öğrenen Organizasyon” prensibinin TSK bünyesine daha yaygın şekilde yerleşmesi, askeri ombudsmanlık raporlarının düzenli ve analitik biçimde kullanılmasıyla mümkündür. Böyle bir döngü, kısa vadeli sorunları çözmekle kalmaz, orta ve uzun vadede TSK'nin yapısal reformlar gerçekleştirmesine de önayak olur.

Netice itibarıyla, raporlama, hesap verebilirlik ve sonuç değerlendirme aşamaları, askeri ombudsmanlık modelinin özü konumundadır. Bu aşamalar sayesinde, gerek TSK personeli gerekse toplumun tüm kesimleri, ombudsmanlık mekanizmasının bağımsızlık ve etkinlik derecesini izleme fırsatı bulmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun ürettiği raporların ciddiye alınması, tavsiyelerinin uygulanması ve sonrasında geri bildirim sağlanması, demokratik hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşan, saydam ve duyarlı bir ordu yapılanmasına zemin hazırlamaktadır.

5.6. Genel Değerlendirme

Bu çalışmada geliştirilen askeri ombudsman önerisi çerçevesinde, askeri ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de hayata geçirilmesinin temelleri, mevzuat altyapısı, kurumsal yapı, görev-yetki-çalışma usulleri ve raporlama ile hesap verebilirlik gibi konular kapsamlı biçimde ele alınmıştır. Askeri ombudsman, TSK'deki mevcut iç denetim ve disiplin sistemlerini tamamlayarak, hak arama özgürlüğünü ve denetim bağımsızlığını güçlendirmeyi hedeflemektedir. Böylesi bir mekanizma, gerek personelin

moralini ve verimliliğini artırarak TSK'nin kurumsal bütünlüğüne katkı sağlamakta, gerekse uluslararası alanda Türkiye'nin askeri yapısının şeffaf ve denetlenebilir bir profil sergilemesine yardımcı olmaktadır.

Önerilen askeri ombudsman modeli, siyasi ve idari irade tarafından onaylanıp yasal temele kavuşturulduğunda, TSK içinde veya TSK ile etkileşim halindeki tüm kesimlerin güven ve adalet ihtiyacına cevap verebilecek potansiyeldedir. Bu mekanizma, askeri alanın gizli doğasını tamamen ifşa etmeden, yine de denetim, hak arama ve şeffaflık ilkelerini yükseltmeyi vadetmektedir. Böylelikle TSK, disiplin anlayışını ve operasyonel etkinliğini korurken, modern demokratik standartlar doğrultusunda hak ve özgürlüklerin gözetildiği, hesap verebilir bir kurum kültürüne doğru adımlarını daha güçlü atabilecektir.



6. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışmada ortaya konan askeri ombudsman önerisi, askeri kurumlarda katı bir hiyerarşik yapıya ve disiplin esasına dayalı yönetim anlayışının, modern kamu yönetimi ilkeleriyle bütünleşebilmesi için atılabilecek stratejik bir adım olarak kendini göstermektedir. TSK'nin güçlü kurumsal gelenekleri ile uluslararası hukuk normları arasındaki dengeyi koruyabilecek bağımsız bir denetim mekanizması, ülke savunmasını güçlendirmekte ve kamuoyunun orduya olan güvenini artırmaktadır. Bu son bölümde, çalışmanın temel savları ve getirilen önerilerin bütüncül bir değerlendirmesi yapılmaktadır.

Öncelikle, “askeri ombudsman” kavramının TSK için neden önemli olduğu tekrar vurgulanmalıdır. TSK, güvenlik ve savunma alanında kritik roller üstlenmekle birlikte, yoğun bir personel organizasyonuna, yüksek miktarda kaynak kullanımına ve karmaşık lojistik süreçlere sahiptir. Bu geniş sorumluluk alanı, zaman zaman iç işleyişte şikâyetlere, hak ihlallerine veya yönetsel hatalara yol açabilmektedir. Kurumun iç denetim mekanizmaları veya disiplin sistemi, bu sorunları çözmek üzere dizayn edilse de, hiyerarşik yapı ve kurum içi kültür sebebiyle bazı konularda tarafsızlık algısını tam anlamıyla pekiştiremeyebilmektedir. Askeri ombudsman, dışarıdan ama aynı zamanda askerî dinamikleri bilen bir uzman ekiple, TSK personeline bağımsız ve güvenilir bir başvuru kanalı sunma potansiyeline sahiptir. Böylece, hak kayıpları ve yolsuzluklar daha erken saptanabilmekte, çözüm yolları tarafsız gözle incelenebilmektedir.

İkinci olarak, çalışmada “mevzuat altyapısı ve hukuki dayanak” konusuna ağırlık verilmiştir. Türkiye’de, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 1325 sayılı Millî Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanun ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu gibi düzenlemeler, savunma alanında denetim ve kontrol açısından temel çerçeveyi çizmektedir. Ancak, bu kanunlarda, askeri ombudsmanın kuruluşu ve yetkileri açıkça yer almamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) genel kamu yönetimini kapsayacak şekilde işlev görürken, askeri konuların çoğu stratejik ve güvenlik kaygıları ile genellikle kurumun müdahil olamadığı alanlar olarak kalmaktadır. Bu sebeple, önerilen askeri ombudsmanlığın yasal dayanağının özel bir kanunla veya mevcut kanunlarda kapsamlı değişikliklerle sağlanması gerekmektedir. Bu yeni düzenleme, askeri ombudsmanın bağımsızlığını

güvence altına alacak, görev süresi ve çalışma usullerini ayrıntılı biçimde belirleyecek bir hukuki metin şeklinde tasarlanmalıdır.

Üçüncü noktada, “kurumsal yapı ve teşkilat önerisi” ele alınmıştır. Çalışmada, askeri ombudsmanın TBMM tarafından veya bağımsız bir kurul aracılığıyla, nitelikli çoğunluk oylamasıyla seçilmesi fikri öne çıkmaktadır. Ombudsmanlık makamında bulunacak kişinin hukuk, idare ve askerî konularda deneyimli olması, yüksek etik değerler taşıması ve tarafsızlığını koruyabilecek bir statüye sahip bulunması esas kabul edilmelidir. Ombudsmanlık bünyesinde, şikâyetleri incelemek üzere uzman ekipler, hukuk danışmanları ve saha araştırması yapabilecek personel istihdam edilmesi önemlidir. Ayrıca, TSK’nin ülke geneline yayılmış bir yapılanması olduğu için, bölgesel veya kuvvet komutanlıkları düzeyinde alt temsilcilikler veya ofisler de kurulabilmektedir. Bu alt ofisler, yerinde denetim ve hızlı iletişim açısından fayda sağlamaktadır.

Dördüncü unsur, “görev, yetki ve çalışma usulleri” başlığında ele alınmaktadır. Askeri ombudsmanın en temel görevi, TSK personelinin ya da sivil vatandaşların askeri uygulamalar nedeniyle mağdur oldukları iddialarını incelemektir. Bu inceleme, bilgi ve belge talebinde bulunma, yerinde gözlem, bilirkişi görevlendirme gibi araçlarla kapsamlı olarak gerçekleştirilebilir. Elde edilen bulgular ışığında, ombudsman raporlar ve tavsiyeler hazırlamaktadır. Tavsiyeler hukuken bağlayıcı olmasa dahi, yüksek kamuoyu ve siyasal meşruiyet nedeniyle ciddi bir yaptırım gücü taşıyabilmektedir. Ombudsman, aynı zamanda arabuluculuk ve uzlaştırma işlevi de üstlenerek, bazı uyuşmazlıkların yargı aşamasına geçmeden çözüme kavuşturulmasına imkân tanıyabilmektedir.

Beşinci boyut, “raporlama ve hesap verebilirlik” mekanizmalarıdır. Askeri ombudsmanın hazırladığı raporlar, ilgili TSK birimlerine ve MSB’ye sunulurken, ihtiyaç olduğunda TBMM çatısı altında da gündeme getirilmektedir. Bu raporlar, TSK içindeki sorunların şeffaf biçimde görünür kılınmasına olanak sağlamakta, aynı zamanda kurumsal öğrenmeye ve sürekli iyileştirmeye katkıda bulunmaktadır. Gizlilik dereceli bilgiler, milli savunma hassasiyeti gereği tüm ayrıntılarıyla açıklanmayabilir, ancak raporlarda genel bulgular ve çözüm önerileri kamuoyunun bilgi sahibi olmasına yetecek şekilde duyurulabilmektedir. Böyle bir yaklaşım, ordunun demokratik denetime açık olduğu mesajını güçlendirmekte ve toplumsal güveni artırmaktadır. Ayrıca,

ombudsmanın tavsiyelerinin ne ölçüde uygulandığını takip etmesi, raporların sadece kâğıt üzerinde kalmasını önlemektedir.

Çalışmanın bütününe değerlendirdiğimizde, “TSK ve Ombudsmanlık Uygulaması Önerisi” birbiriyle bağlantılı avantajlar sunmaktadır:

1. Hiyerarşi dışında bir mekanizma, TSK personeline güven ve rahatlık kazandırmaktadır.

2. Usulsüzlük veya hak ihlalleri yaşayan bireyler, iç denetim ve disiplin mekanizmalarına ek olarak, tarafsız bir organa başvurarak sorunlarını daha şeffaf şekilde dile getirebilmektedir.

3. NATO veya diğer uluslararası kuruluşların öngördüğü şeffaflık ve insan hakları standartlarının benimsenmesi, TSK’nin uluslararası itibarını artırmaktadır.

4. Düzenli raporlar ve tavsiyeler, TSK’nin yapısal reformlar gerçekleştirmesine, personel politikasını ve mali yönetimini düzeltmesine olanak tanımaktadır.

Bununla birlikte, bu modelin uygulamaya konmasında bazı zorluklar da bulunmaktadır. Öncelikle, askeri ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda yasal ve kurumsal güvencelerin net olması gerekmektedir. Siyasal erk veya komuta kademesi tarafından ombudsman üzerinde baskı kurulması, bu mekanizmanın etkililiğini zayıflatabilir. Aynı şekilde, askeri mahremiyet ve gizlilik ilkelerinin, ombudsmanın inceleme yapmasını engelleyici boyuta ulaşmaması da önemlidir. Bu bağlamda, hangi konuların “devlet sırrı” kategorisine gireceğinin objektif kıstaslara bağlanması elzemdir. Diğer bir engel, personelin bu kuruma başvurmayı “disiplin zafiyeti” olarak görmesi riskidir. Bu algı, kültürel ve kurumsal dönüşüm gerektirmektedir. Personelin, hak arama yolunu kullanmasının “disiplinsizlik” şeklinde algılanmaması için, ombudsmanlık ofisinin eğitim ve iletişim faaliyetleri yürütmesi gerekebilir.

Öte yandan, bu çalışmada vurgulanan “kurumsal sinerji” meselesi de dikkate değerdir. Askeri ombudsmanlık, hiçbir zaman TSK’nin iç denetim birimlerini ya da MSB’nin oluşturduğu diğer kontrol mekanizmalarını devre dışı bırakmamalıdır. Aksine, onlarla koordineli biçimde çalışmak, veri ve bulgu paylaşımında bulunmak yararlı olacaktır. Bu sayede, mevcut yapıdaki tecrübe ve teknik donanım, ombudsmanlık ofisinin bağımsız inceleme gücüyle birleşerek daha kapsamlı bir denetim çerçevesi

çizebilir. İç Denetim Birimi Başkanlığı veya Sayıştay gibi kurumlar, askeri ombudsmanlıkla ortak bir veri tabanı oluşturup riskli alanların belirlenmesini sağlayabilir.

Ayrıca altı çizilmesi gereken nokta, askeri ombudsmanlık modelinin TBMM düzeyinde güçlü bir siyasi iradeye ihtiyaç duymasıdır. Ombudsman seçimi, bütçe tahsisi, mevzuat değişiklikleri gibi konular, siyasi otoritenin desteğini gerektirir. Parlamento, ombudsmanı seçerken nitelikli çoğunluk gibi yüksek bir uzlaşma şartı aramalı ve böylece kurumun güvenilirliğini en baştan sağlamalıdır. Görev süresi, yeniden seçilebilme koşulları ve dokunulmazlık benzeri güvenceler, askeri ombudsmanlığın kararlarını özgürce alabilmesine imkân vermelidir.

Son değerlendirmede bu öneri Türkiye’de silahlı kuvvetlerin çağdaş demokratik normlarla uyumlu, daha saydam ve hesap verebilir bir yapıya doğru evrilmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Bu model, disiplin ve etkinlik gibi orduyu güçlü kılan unsurları korurken, personelin hak ve özgürlüklerini, hukukun üstünlüğünü ve insan onurunu da gözetmektedir. Çalışma boyunca belirtilen hukuki ve kurumsal adımlar atıldığı takdirde, askeri ombudsmanlık kurumu, TSK’nin daha kapsayıcı ve yenilikçi bir anlayışla yönetilmesine hizmet edebilecektir.

Varılan nokta, askeri ombudsmanlığın sadece TSK personeli için değil, toplumun tüm kesimleri için güvence sağlayan bir yönetsel yenilik olduğudur. Savunma harcamalarının ve askerî operasyonların en yüksek şeffaflık ilkeleriyle yürütülmesi, kurumsal hataların tekrarlanmaması ve uluslararası arenada Türkiye’nin güçlü bir hukuk devleti profili çizmesi için bu mekanizmanın öneminin büyük olduğu düşünülmektedir. TSK’nin geleneksel değerleri, askeri ombudsmanlıkla çelişmeksizin, disiplin ve hukukun uyumlu bir bütün oluşturduğu daha geniş bir çerçeveye yerleşebilecektir.

KAYNAKÇA

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6 Ekim 2024 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr> adresinden erişildi.
- Act Concerning The Equality Ombudsman. (2024). *Diskriminerings Ombudsmannen*. Available at: <https://www.do.se/>.
- Akıncı, Müslüm. (1999). *Bağımsız idari otoriteler ve ombudsman*. İstanbul: Beta Yayın.
- Altuğ, Yılmaz. (2002). *Kamu denetçisi (ombudsman)*. İstanbul: İ. Ü. Rektörlük Yayını.
- Ambroz, Milan. (2005). The mediating role of the ombudsman in the protection of human rights. *International Journal of Social Welfare*, 14(2), 145-153.
- André, Kerstin., çev. Arat, Nilay. (2007). Ombudsman - bugünün değişen ihtiyaçlarının karşılanması. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 65(2), İstanbul.
- Anzoa. (2016). *Ombudsman services in Australia and New Zealand*. Available at: <https://anzoa.com.au/about-ombudsman/>.
- Arı, Serdar. (2014). Dünya'da kamu denetçiliği kurumu ve Türkiye karşılaştırması: yapısal analiz. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Erciyes Üniversitesi, Kayseri.
- Arklan, Ümit. (2006). Bir kamu denetim sistemi olarak ombudsman ve Türkiye'de uygulanabilirliği. *Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, 4(3), 82-100.
- Arslan, Süleyman. (1986). İngiltere'de ombudsman müessesesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(1), 157-171.
- Ataman, Taykan. (1993). İngiltere'de ombudsman kurumu (idarenin parlamento tarafından denetimi). *Türk İdare Dergisi*, 400, 217-255.
- Ataman, Taykan. (1997). Ombudsman ve temiz toplum. *Yeni Türkiye Dergisi*, 3(14), 779-789.
- Atay, Cevdet. (1999). Devlet yönetimi ve denetim. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Avşar, B. Zakir. (2012). *Ombudsman iyi yönetilen Türkiye için kamu hakemi*. İstanbul: Hayat Yayınları.
- Babüroğlu, Oğuz, Hatiboğlu, Nevra. (1997). *Ombudsman kurumu incelemesi*. İstanbul: TÜSİAD.

- Baylan, Ömer. (1978). *Vatandaşın devlet yönetimi hakkındaki şikâyeti ve Türkiye için İsveç ombudsman modeli*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları.
- Buckland, Benjamin, McDermott, William. (2012). *Ombuds institutions for the armed forces: a handbook*. DCAF.
- Büyükavcı, Mustafa. (2008). Ombudsmanlık kurumu. *Ankara Barosu Dergisi*, (4), 10-13.
- Cole, Eden, Fluri, Phillipp, Lunn, Simon. (2013). *Oversight and guidance: parliaments and security sector governance*, DCAF.
- Commonwealth of Australia Constitution Act*. (2021). Available at: <https://www.wa.gov.au/system/files/2019-08/Commonwealth%20of%20Australia%20Constitution%20Act.pdf>
- Coşkun, Burak, Günaydın, Hamza. (2015). Ombudsmanlığın kökeni meselesi bağlamında Türk-İslâm devlet geleneğinde şikâyet hakkının kurumsal tekâmülü. *Ombudsman Akademik*, 3, 9-60.
- Council of Europe. (2019). *Principles on the protection and promotion of the ombudsman institution (the Venice principles)*. Venice Commission. Available at: <https://www.venice.coe.int>.
- Çakmak, Caner. (2008). Kamu denetiminde kamu denetçiliği (ombudsman) kurumunun Türkiye’de yeri ve önemi. Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Çınarlı, Gülden. (2021). *2017 değişiklikleri sonrası 1982 Anayasası’na göre parlamentonun idarenin denetlenmesindeki rolü*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Demir, Galip. (2000). *Osmanlı Devleti’nin kuruluşu ve ahilik*. İstanbul: AKAEV Yayınları.
- Demir, Galip. (2002). *Ombudsman aranıyor*. İstanbul: Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları.
- Doğan, Kadir Caner. (2016). Türkiye ombudsmanı: yapısal, kurumsal ve işlevsel yönleri. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 1(1), 41-49.
- Doğan, Kadir Caner. (2019). *Osmanlı Devleti klasik çağında kadılık kurumu ve fonksiyonları*. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 6(4), 34-40.

- Efe, Haydar ve Demirci, Murat. (2013). Ombudsmanlık kavramı ve Türkiye’de kamu denetçiliği kurumundan beklentiler. *Sayıştay Dergisi*, (90).
- Ekinci, Ekrem Buğra. (2004). *Osmanlı mahkemeleri: tanzimat ve sonrası*. Arı Sanat.
- Equinet. (2024). *Ombudsman for equality*. European network of equality bodies. Available at: <https://equineteurope.org>.
- Erdoğan, Simay. (2009). İç kontrol sistemi: kamu iktisadi teşebbüsleri için iç kontrol modeli önerisi. *Uzmanlık tezi*. DPT Müsteşarlığı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü.
- Ergani, Namık Kemal. (2003). *Danimarka ombudsmanı*. *Danıştay Dergisi*, 105(3).
- Erhürman, Tufan. (1998). Ombudsman. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(3), 87-102.
- Erhürman, Tufan. (2000). Türkiye için nasıl bir ombudsman formülü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 49(1-4), 155-180.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin. (2017). Cumhurbaşkanlığı sisteminde ombudsman denetimi: idarenin Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından denetlenmesi. *Ombudsman Akademik*, 5, 13-36.
- Gerçek, Adnan. (2015). *Mükellef hakları: Türkiye perspektifi ve geliştirilmesi* (6 b.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Gişi, Selçuk. (2017). Ombudsmanlık kurumu, İsveç ve Fransa ülke uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı üzerine bir inceleme. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 1(2), 1-42.
- Götze, Michael. (2010). The Danish ombudsman a national watchdog with selected preferences. *Utrecht Law Review*, 6(1).
- Gökçe, Ali Fuat. (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.
- Göküş, Mehmet, Çubukcu, Zehra. (2019). Türkiye’de ombudsmanlık konusunda yapılan lisansüstü tezler üzerine bir içerik analizi. *Ombudsman Akademik*, 5(10), 215-248.
- Halaçoğlu, Yusuf. (1995). *Osmanlılarda devlet teşkilatı ve sosyal yapı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

- Hatchard, John. (1991). The ombudsman in Africa revisited. *International And Comparative Law Quarterly*, 40(4), 939-943.
- Hill, Larry. (1974). Institutionalization, the ombudsman, and bureaucracy. *The American Political Science Review*, 1075-1085.
- 10 Aralık 2024 tarihinde <https://www.cumhuriyet.com.tr/amp/haber/meclis-askeri-ombudsmanlik-konusunu-arastirdi-276698> adresinden erişildi.
- Isır, Tamer. (2004). Mukayeseli hukukta ombudsmanlık kurumu ve Türkiye'de uygulanabilirliği, yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Justitieombudsmannen. (2024). *Riksdagens ombudsmän*. Available at: <https://www.jo.se/en/About-JO/History/>.
- Kahraman, Mehmet. (2011). Hukuk devletine katkıları bakımından kamu denetçiliği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(16), 355-373.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, (2013). 13 Kasım 2024 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328m1-1.htm>. adresinden erişildi.
- Karcı, Şükrü Mert. (2015). Ombudsman tavsiye kararları ve Türk kamu yönetiminde uygulanabilme sorunu. *Ombudsman Akademik Dergisi*, 1(2), 34-58
- Karpat, Kemal H. (2006). *Osmanlı tarihinin dönemleri: yapısal bir karşılaştırmalı yaklaşım*. *Osmanlı ve Dünya*, 119-145.
- Kazancı, Metin. (2006). *Osmanlı'da halkla ilişkiler*. *Selçuk İletişim*, 4(3), 5-20.
- KDK (2020). Yıllık rapor. Kamu Denetçiliği Kurumu.
- Kutlu, Önder, Örselli, Erhan, Kahraman, Selçuk. (2019). Kamu yönetiminde denetim, ombudsmanlık ve e-yönetişim. In B. Parlak & K. C. Doğan (Eds.), *E-Yönetişim Kavramsal/Kuramsal Çerçeve, Ülke İncelemeleri ve Türkiye Yansımaları*.
- Lovdata. (2024). *Act relating to the Equality and Anti-Discrimination Ombud and the Anti-Discrimination Tribunal (Equality and Anti-Discrimination Ombud Act)*. Available at: <https://lovdata.no>.
- Millî Savunma Bakanlığı (MSB) (2024). 3 Ekim 2024 tarihinde <https://www.msb.gov.tr> adresinden erişildi.

- Nationale Ombudsman. (2021). Ulusal ombudsman, çocuk ombudsmanı ve gaziler için ombudsman 2021 yıllık raporu. Available at: <https://www.nationaleombudsman.nl>.
- Nationale Ombudsman. (2024). International. Available at: <https://www.nationaleombudsman.nl/international/the-institution>.
- Oğurlu, Yücel. (2005). Hollanda Genel İdare Hukuku Kanunu'na bir bakış. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(3-4), 3-16.
- Oytan, Muammer. (1975). Ombudsman ili ile idarenin denetimi konusunda kıyaslamalı bir inceleme. *Danıştay Dergisi*, (5), 193-214.
- Önen, Mustafa. (2015). Ombudsman kurumu: İsveç Parlamento Ombudsmanlığı ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetim alanları ve kararlarının bir incelenmesi. *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(1), 165-186.
- Özcan, Onur. (2017). *Vergi Ombudsmanı*. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Özden, Kemal. (2005). Ombudsman (yeni yönetim anlayışı için bir model). İstanbul: Tasam Yayınları.
- Özden, Kemal. (2007). Yerel demokrasi bağlamında Türkiye'de ombudsman denetimi. B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Ed.), içinde *Kamu Yönetimi Yazıları* (s. 384-410). Ankara: Nobel Yayın.
- Özden, Kemal. (2010). *Ombudsman ve Türkiye'deki tartışmalar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özer, M. Akif. (2017). *Avrupa Ombudsmanı ve Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu: mukayeseli bir inceleme*. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 8(31), 65-89.
- Özer, Ömer Faruk. (2015). Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumu'nun örgütsel ve işlevsel analizi. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Menderes Üniversitesi, Aydın.
- Özgüzel, Seyfi. (2016). Hollanda'da Ulusal Ombudsmanlık Kurumu, (Eds. B. Parlak, K. C. Doğan) *Karşılaştırmalı ombudsmanlık incelemeleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Parlak, Bekir, Sobacı, Zahid. (2010). *Kamu yönetimi*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Pickl, Viktor J. (1986). Ombudsman ve yönetimde reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4), 37-46.

- Reif, Linda. (2004). The ombudsman, good governance, and the international human rights system (Vol. 79). Martinus Nijhoff Publishers.
- Sayıştay (2023). 11 Eylül 2024 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr> adresinden erişildi.
- Sivilombudet. (2024). *About the Parliamentary Ombud*. Available at: <https://www.sivilombudet.no/>.
- Şahin, Muhammed Serkan. (2020). *Kamu denetçiliği ve uygulama örnekleri*, 2. Baskı. Ankara: Astana Yayınları.
- Şahin, Muhammed. (2018). Seçilmiş ülke uygulamaları bağlamında idarenin denetlenmesinde ombudsman uygulaması ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi. Gaziantep Üniversitesi.
- Şencan, Hüdaî. (2011). Bazı ülkelerde ombudsmanlık kurumu. Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi, 8-40.
- Şengül, Ramazan. (2013). Kamu yönetimi ile birey ilişkilerinin dönüşümüne ombudsman kurumunun etkisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(3), 71-88.
- Tayşi, İsmet. (1997). Ombudsman kurumu ve ülkemizde uygulanabilirliği. *Sayıştay Dergisi* (25), 106-123.
- TDK. (2024). *Güncel Türkçe sözlük*. 20 Temmuz 2024 tarihinde <https://sozluk.gov.tr/> adresinden erişildi.
- Temizel, Zekeriya. (1997). *Yurttaşın yönetime karşı korunmasında bağımsız bir denetim organı ombudsman*. İstanbul: IULA-EMME.
- The Office of the High Commissioner. (2021). *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)*. United Nation human rights. Available at: <https://www.ohchr.org>.
- Tortop, Nuri. (1974). Yönetimin denetlenmesi ve denetleme biçimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(1), 27-50.
- Tortop, Nuri. (1998). Ombudsman sistemi ve çeşitli ülkelerde uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), 3-11.
- TSK'da Yönetim ve İç Kontrol Sistemi (2008), Ankara: Genelkurmay Basımevi.
- Tutal, Erhan. (2014). *Dünyada ve Türkiye'de ombudsmanlık*. Ankara: Adalet Yayınevi.

- Türkmenoğlu, Mehmet Ali. (2021). *Osmanlı Devleti'nde toprak yönetimi ve vergi toplama (tımar sistemi üzerine bir değerlendirme)*. *ETA Journal*, 3(2), 109-133.
- Uyanık, Sırrı. (1994). İngiliz yerel yönetimlerinde ombudsman denetimi. *Türk İdare Dergisi* (403), 205-210.
- Zeren, Halim Emre, Tekin, Yağmur, Özdek, Faruk. (2020). Kamu yönetiminin dönüşümü bağlamında Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun faaliyetlerine ilişkin bir değerlendirme. *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 1(2), 34-49.



ÖZGEÇMİŞ

Barış DOĞAN. İlk ve orta öğrenimini Konya/Ereğli ilçesinde tamamladıktan sonra, 2005 yılında Jandarma Okullar Komutanlığı tarafından yapılan sınavları kazanarak askeri okula girmeye hak kazanmıştır. Sırasıyla, 2006-2009 yılları arasında Bursa İl J.K.lığı, 2009-2011 yılları arasında Diyarbakır İl J. K.lığı, 2011-2012 yılları arasında Adana İl J. K.lığı, 2012-2013 yılları arasında Ankara J. Okll. K.lığı, 2013-2017 yılları arasında İstanbul İl J. K.lığı, 2017-2019 yılları arasında Van İl J. K.lığı, 2019-2023 yılları arasında Giresun İl J. K.lığı, 2023 yılından itibaren ise halen bulunduğu İstanbul İl J.K.lığında Jandarma Üsteğmen olarak görev yapmaktadır. Ayrıca Anadolu Üniversitesi Jandarma Meslek Eğitimi Önlisans Programı, Anadolu Üniversitesi İşletme Fakültesi, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi mezunu olan yazar, gerek mesleki gerekse akademik hayatı boyunca kendini geliştirmeye odaklanmıştır. Bu alandaki çalışmalarını aralıksız sürdürmekte olup, bilgi ve birikimlerini en ileriyle taşımayı kendisine hedef olarak belirlemiştir.