



T.C.

Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans

**KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN
TÜRKİYE UYGULAMASININ ETKİNLİĞİ**

Sertif CEYLAN
10905005

Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Mehmet KARAASLAN

Diyarbakır 2019

T.C.
Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans

**KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN
TÜRKİYE UYGULAMASININ ETKİNLİĞİ**

Sertif CEYLAN
10905005

Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Mehmet KARAASLAN

Diyarbakır 2019

TAAHHÜTNAME
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Dicle Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum “Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye Uygulamasının Etkinliği” adlı tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve tez yazım kılavuzuna uygun olarak hazırladığımı taahhüt ederim. Tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım. Dicle Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Öğretim Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

10.10.2019

Sertif CEYLAN

T.C

DİCLE UNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

DİYARBAKIR

Sertif CEYLAN tarafından yapılan “Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye Uygulamasının Etkinliği” konulu bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim Dalı’nda YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir

Jüri Üyesinin

Ünvanı

Adı Soyadı

Başkan: Doç. Dr. Tahir MURATOĞLU

Üye: Dr. Öğr. Üyesi Mehmet KARAASLAN

Üye: Dr. Öğr. Üyesi Sadullah ÖZEL

Tez Savunma Sınavı Tarihi: 10/10/2019

Yukarıdaki bilgilerin doğruluğunu onaylarım.

.../...../2019

Prof. Dr. Nazım HASIRCI

ENSTİTÜ MÜDÜRÜ

(MÜHÜR)

ÖNSÖZ

Dünyada yaygın bir özel denetim mekanizması olan kamu denetçiliğinin ilk uygulamaları 18. yüzyılda Avrupa’da görülmüştür. Ülkemizde ombudsmanlığın kökeni Selçuklu ve Osmanlı devletlerinin benzer kurumlarına dayandırılmış ve sistemin Türkiye’de uygulaması tartışmaları 1970’lerde başlamıştır. Bu tartışmalar sonucunda; 2006’da 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çıkarılmış fakat Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya aykırılıktan iptal edilmiştir. Daha sonra 2010’da referandumla Anayasada değişiklikler yapılmış, bu değişiklikler arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna da yer verilmiştir. Referandumun halk oylamasından geçmesi ile Kamu Denetçiliği Kurumu Anayasanın “Dilekçe Hakkı” başlıklı 74. maddesine eklenmiştir. Bu anayasal değişikliğe dayandırılarak 2012’de 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çıkarılmış ve Kurum, 2013’ten itibaren faaliyete başlamıştır.

Bu tez çalışmasında kamu denetçiliğinin tarihsel süreci ve Türkiye uygulaması dikkate alınarak, tezin konusu “Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye Uygulamasının Etkinliği” olarak belirlenmiştir. Tez çalışması üç bölümden oluşmakta olup, dünyada ve Türkiye’deki tarihsel süreci ile Türkiye’de 2013’te uygulamaya konulması ile günümüze kadar geçen süreçteki etkinliği değerlendirilmiştir.

Tezin hazırlanması sürecinde, tez konusunun tespitinde ve tez çalışmalarının yürütülmesinde rehberlik eden, tez konusunun araştırılmasında yararlanabilecek araç ve kaynaklar konusunda yol gösterici bilgiler vererek, tez çalışmasının tamamlanmasını sağlayan, yaptığım çalışmaları değerlendirerek rehberlik eden, değerli tez danışmanım Dr. Öğretim Üyesi Mehmet KARAARSLAN’a teşekkürlerimi sunarım.

Sertif CEYLAN

Diyarbakır 2019

ÖZET

Ülkemizde kökeni Osmanlının benzer kurumlarına dayandırılan, dünyada yaygın bir özel denetim mekanizması olan kamu denetçiliği sistemi 1970’lerden beri tartışılan bir konu olmuştur. 1970’li yıllarda başlamış olan uygulama isteğiyle, 2006’da 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çıkarılmış fakat Anayasa Mahkemesi tarafından söz konusu kanun Anayasaya aykırılık nedeniyle iptal edilmiştir. 2010’da referandumla yapılan anayasa değişikliklerinde Kamu Denetçiliği Kurumuna da yer verilmiş, referandumun halk oylamasından geçmesi ile Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal bir kuruluş halini almıştır. 2012 yılında çıkarılan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurum 2013 yılından itibaren faaliyete geçmiştir.

Bu çerçevede “Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye Uygulamasının Etkinliği” başlıklı tez çalışması üç bölümden oluşmakta olup, 2013 yılından itibaren faaliyete geçen Kamu Denetçiliği Kurumunun günümüze kadar geçen süreçteki etkinliği değerlendirilmiştir.

Tezin birinci bölümünde tez konusu ile ilgili olan, kamu yönetimi, idare, yönetim içinde denetimin yeri ve türleri gibi kavramların değerlendirmesine yer verilmiştir. Genel olarak ombudsmanlığın tarihsel gelişimi ve özellikleri ele alınmıştır.

İkinci bölümde ombudsmanlık açısından Türk kamu yönetiminin yapısı ele alınmış, Türkiye Cumhuriyeti yönetim sistemi ve özellikleri değerlendirilmiş, denetim mekanizmasının yapısı ve özelde Kamu Denetçiliği Kurumunun gelişim süreci ve yapısı ele alınmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’deki yasal statüsü, amacı, kapsamı, görev alanı, başvuru şekli, başvuru süreleri ve başvuru yerleri, kimlerin başvurabileceği, inceleme ve araştırma şekilleri, inceleme ve araştırma sonucu verilen kararlar ve kararların özellikleri, yaptırım gücü, idari yapısı ve çalışma esaslarına yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun amaç ve hedefleri ile iyi yönetim ilkelerinin bütün devlet idaresinde esas alınmasına yönelik bir etkinliği olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Anahtar Sözcükler

Kamu Yönetim, Denetim, Ombudsmanlık, Kamu Denetçiliğinin Etkinliği.



ABSTRACT

The ombudsman, which is a common control mechanism in the world, has been a subject that has been discussed in our country since the 1970s. Since the 1970s, with the desire of the implementation, the law on the Ombudsman Institution was enacted in 2006, but was cancelled by the Constitutional Court. The ombudsman institution were included in constitutional amendments made in 2010 by the referendum and the Ombudsman Institution was constituted as a constitutional institution after the referendum was passed by the referendum.

In this context thesis entitled " Effectiveness of the Implementation of the Ombudsman Institution in Turkey " is composed of three parts, until today, with implementation from 2013 is assessed the effectiveness of the process.

In the first part of the thesis, the concepts related to this study such as public administration, administration and the place and types of auditing in the management are dealed. In general, the historical development of ombudsman and its general features are discussed.

In the second part, the structure of Turkish public administration in terms of the Ombudsman is dealed, The management system in the Republic of Turkey and its properties are assessed, structure of audit system and particularly the development process of Ombudsman Institution are discussed, The legal status of the ombudsman institution in Turkey, its purpose, scope, task area and application form, application time and application areas, who can apply, study forms, and decisions made as a result of research and characteristics of decisions, enforcement, administrative structure and working principles are included.

In the third part, It is evaluated whether the effectiveness of the aim of the ombudsman Institution that principles of good management are effective in ensuring that the principles taken as basis in the whole state administration.

Keywords

Public Administration, Auditing, Ombudsman, The Effectiveness Of The Ombudsman.



İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

ÖNSÖZ.....	I
ÖZET.....	II
ABSTRACT	IV
İÇİNDEKİLER.....	VI
TABLO LİSTESİ	XI
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIĞIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1.KAVRAMSAL ÇERÇEVE	3
1.1.1 Yönetim (İdare)	3
1.1.2. Kamu Yönetimi	5
1.1.3.Yönetim İçinde Denetim ve Denetimin Yeri	7
1.1.4. Denetim Türleri	9
1.1.4.1. Yönetim İçi Denetim Yolları (Yönetsel Denetim).....	10
1.1.4.2. Hiyerarşik Denetim	11
1.1.4.3. Teftiş.....	11
1.1.4.4. İç Denetim	12
1.1.4.5. Vesayet Denetimi	14
1.1.4.6. Özel Denetim.....	15
1.1.4.7. Kamuoyu Denetimi	15
1.1.4.8. Uluslararası Denetim.....	17
1.1.4.9. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)	18
1.2. DÜNYADA KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN (OMBUDSMANLIĞIN) TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ.....	18

1.2.1. Ombudsmanlık Kavramı ve Tarihsel Süreci	18
1.2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Genel Özellikleri	23
1.2.3. Ombudsmanın Yetkileri	25
1.2.4. Ombudsmana Başvuru Yolları	26
1.2.5. Yetki Alanı ve Harekete Geçme Şekli	27
1.2.6. Ombudsmanın Yasal Statüsü ve Atanması	29
1.2.7. Kimler Ombudsman Seçilebilir veya Atanabilir?	30
1.2.8. Ombudsmanlık kurumunu Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı	30
1.2.9. Ombudsmanın Temel İşlevleri	32
1.2.10. Kamu Denetim Kurumunun Etkin Olma Koşulları.....	34
1.2.10.1. Araştırma ve İnceleme Kapsamına İlişkin Yetkinin Geniş Tutulması	34
1.2.10.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tanınırlığı ve Erişim Kolaylığı .	34
1.2.10.3. Ülkedeki Yerleşik Toplumsal Kültür	36
1.2.11. Ombudsmanlığın Çağdaş Yönetim Anlayışına Sağlayabileceği Katkılar.....	37
1.2.11.1. Ombudsmanlığın Yönetilenlerin Temel Haklarını ve Özgürlüklerini Koruyucu Katkıları	37
1.2.11.2. Ombudsmanlığın İdarelerin Geliştirilmesine Sağladığı Katkılar	38
1.2.11.3. Ombudsmanlığın İdare ile Yurttaş Arasındaki Uyuşmazlıkları Azaltıcı Etkisi ile Sağlanan Katkılar	40
1.2.11.4. Ombudsmanlığın Yargının Yükünü Hafifletilmesine İlişkin Katkıları.....	40
1.2.11.5. Ombudsmanlığın Demokratik Katılımcılığın Sağlanmasına Yönelik Katkıları.....	41
1.2.12. Ombudsman Çeşitleri	42
1.2.12.1. Genel Amaçlı Ombudsmanlık	42
1.2.12.2. Klasik Ombudsmanlık	42
1.2.12.3. Avukat Ombudsmanlık	43
1.2.12.4. Kurumsal Ombudsman.....	43
1.2.12.5. Tek Ya da Özel Amaçlı Ombudsman.....	43

1.2.12.5.1. Parlamento Ombudsmanı	43
1.2.12.5.2. İnsan Hakları Ombudsmanı.....	45
1.2.12.5.3. Çocuk Hakları Ombudsmanı	45
1.2.12.5.4. Silahlı Kuvvetler (Askeri) Ombudsmanı.....	47
1.2.12.5.5. Polis Ombudsmanı	47
1.2.12.5.6. Öğrenci Ombudsmanı	48
1.2.12.5.7. Tüketici Ombudsmanı	48
1.2.12.5.8. Basın Ombudsmanı	49
1.2.12.5.9. Sağlık Ombudsmanı	51
1.2.12.5.10. Yerel Yönetim Ombudsmanı	51
1.2.12.5.11. Özel Sektör Ombudsmanı:	52
1.2.12.6. Uluslararası ya da Uluslar Üstü Düzeydeki Ombudsmanlar:..	53
1.2.13. Ombudsmanlık Kurumunun Diğer Denetim Kurumlarıyla İlişkisi	53
1.2.13.1. Ombudsmanlık Kurumunun İdari Denetimle İlişkisi.....	53
1.2.13.2. Ombudsmanlık Kurumunun Siyasal Denetimle İlişkisi.....	54
1.2.13.3. Ombudsmanlık Kurumunun Kamuoyu Denetimi İle İlişkisi ..	55
1.2.13.4. Ombudsmanlık Kurumunun Yargı Denetimiyle İlişkisi	55

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

2.1. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU 57

2.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Kamu Denetçiliğine Benzer Kurumlar

2.1.1.1. Kadiaskerlik (Kazaskerlik) Kurumu

2.1.1.2. Ahilik Teşkilatı.....

2.1.1.3. Şeyhülislamlık Kurumu.....

2.1.1.4. Divan-ı Hümayun.....

2.1.2. Cumhuriyet Döneminde Kamu Denetçiliğine Benzer Kurumlar

2.1.2.1. Devlet Denetleme Kurulu.....

2.1.2.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu.....

2.1.2.3. Tüketici Sorunları Hakemi Heyeti

2.1.2.4. Ekonomik ve Sosyal Konsey.....

2.2. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN KURULMASINA YÖNELİK TARTIŞMALAR	72
2.3. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TÜRKİYE’DEKİ MEVCUT DURUMU VE YASAL STATÜSÜ	76
2.3.1.Kamu Denetçiliği Kurumunun İdari Yapısı	77
2.3.2. Başdenetçi veya Denetçi Seçilebilme Şartları ve Nitelikleri	78
2.3.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Adaylık ve Seçimi	79
2.3.4. Kamu Denetçiliği Kurumunun Çalışma Usul Ve Esasları	80
2.3.5. Kamu Denetçiliği Kurumunun İş Bölümüne Esas Konu Veya Alanlar	81
2.3.6. Kamu Denetçiliği Kurumunun Amacı, Kapsamı	82
2.3.7. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanı Ve Yetkileri	83
2.3.8. Kamu Başdenetçisinin Görevleri	84
2.3.9. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru Usulü	84
2.3.10. Kamu Denetçiliği Kurumunca İncelenmeyecek Şikâyet Başvuruları	86
2.3.11. Kamu Denetçiliği Kurumunda Ön İnceleme.....	87
2.3.12. Ön İnceleme Üzerine Yapılacak İşlemler ve Verilecek Kararlar...	87
2.4.13. Kamu Denetçiliği Kurumunun İnceleme Ve Araştırma Usulü	88
2.3.14. Kamu Denetçiliği Kurumunun İnceleme ve Araştırma Sonucunda Verilecek Kararlar ve Kararların türleri	89
2.3.14.1. Tavsiye Kararı	90
2.3.14.2. Ret Kararı	90
2.3.14.3. Dostane Çözüm Kararı	90
2.3.14.4. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar	92
2.3.14.5. Şikâyetleri Sonuçlandırma Usulü ve Süresi	92
2.4. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU TARAFINDAN HAZIRLANAN RAPORLAR	94
2.5. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN BÜTÇESİ	94
2.6. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TÜRKİYE'DE UYGULANAMAYACAĞINA DAİR YAPILAN ELEŞTİRİLER	95

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN ETKİNLİĞİ SORUNU

3.1. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN AMAÇ VE HEDEFLERİ	98
3.1.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Şikâyet İnceleme ve Araştırma Hedefleri.....	99
3.1.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Tanıtım ve Farkındalık Geliştirme Hedefleri.....	100
3.1.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurumsal Kapasite ve Temel Yetkinlik Geliştirme hedefleri.....	102
3.2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUN KARARLARININ ETKİNLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	103
3.2.1. Kamu Denetçiliğinin Etkinliği	103
3.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kararlarının Etkililiği	104
3.2.3. Şikâyet Başvuruları, Başvurulara İlişkin İstatistikler ve Değerlendirmesi	106
3.2.4. Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yılı Dosya Bilgileri	110
3.2.5. Kamu Denetçiliği Kurumu Dostane Çözüme Önerileri İstatistikler	113
3.2.6. Tavsiye, Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararlarının İstatistikler.....	114
SONUÇ	120
KAYNAKÇA	125

TABLO LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1: Yıllar İtibariyle Başvuru Sayıları.....	106
Tablo 2: 2017-2018 Yılları Başvuru Şekillerine Göre Dağılım.	106
Tablo 3: 2017-2018 Yılları Şikâyetlerin Konulara Göre Dağılımı.	107
Tablo 4: 2018 Yılı Şikâyetlerin İdarelere Göre Dağılımı.....	108
Tablo 5: 2017-2018 Yılları Şikâyetlerin Bölgelere Göre Dağılımı.....	110
Tablo 6: 2018 Yılı Dosya Verileri.....	111
Tablo 7: 2018 Yılı Karar Türlerine Göre Dağılım.	112
Tablo 8: 2017-2018 Yılları Karşılaştırmalı Dostane Çözüm İle Sonuçlandırılan Dosya Dağılımı	114
Tablo 9: Yıllar İtibariyle Tavsiye, K. Tavsiye K. Ret Karar Dağılımları ...	114
Tablo 10: 2018 Yılı İdarenin Uyma Oranına Göre Dağılımı.	115
Tablo 11: Yıllar İtibariyle Tavsiye Kararlarına Uyma Oranları.....	115

GİRİŞ

Kamu denetçiliği kurumu veya dünyada bilinen adıyla ombudsmanlık, İsveççede “sözcü”, “temsilci” veya “başkaları adına şikâyet eden kişi” anlamlarında kullanılan bu kavramın Türkçe karşılığı “kamu hakemi”, “arabulucu ” olarak tanımlanır. Ombudsman sözcüğünün genel olarak anlamı ise; “yasama erki tarafından görevlendirilen, yurttaşların kamu idarelerinin keyfî ve yasal olmayan işlem ve eylemlerine karşı korumaya çalışan kişi veya kurum olup, yöneten-yönetilen arasındaki uyuşmazlıklarda yargılama aşamasından önce öngörülen, hızlı işleyen bir mekanizma olarak tanımlanabilir. Türkiye’de kamu denetçiliği kuruluş sürecini hızlandıran, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi" çerçevesinde "Yöneten-yönetilen ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen fakat yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması" öngörülmüştür. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da aynı esaslara yer verilmiş bu kapsamda, gerekli altyapının sağlanması ve bu sistemin istisnasız tüm idarî işlem ve eylemleri kapsamının gerekliliğine yer vermiştir. Bu kapsamda kamu hizmetlerine yönelik vatandaşın şikâyetlerini en aza indiren bir yönetim anlayışının geliştirilmesi amacıyla, Kamu Denetçiliği Kurumuna ilişkin 1970’li yıllardan beri başlamış olan uygulama isteği, 2006 yılında yapılan yasal düzenleme ile 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çıkarılmış daha sonra bu kanun Anayasa Mahkemesince Anayasaya aykırılıktan dolayı iptal edilmiştir. 2010’da referandumla Anayasada yapılan değişiklikler arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna da yer verilmiş, referandumun halk oylamasından geçmesi ile Kamu Denetçiliği Kurumu Anayasal bir statüye kavuşmuştur. 2012 yılında çıkarılan 6328 Sayılı Kamu

Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 yılından itibaren faaliyete başlamıştır.

Bu çerçevede “Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun etkinliği ” başlıklı tez çalışması üç bölümden oluşmakta olup, 2013 yılında uygulamaya konulması ile günümüze kadar geçen süreçteki etkinliği sorunu tarafımdan değerlendirecektir.

Birinci bölümde tezin kapsamı ile ilgili olan yönetim, kamu yönetimi, yönetim içinde denetimin yeri ve denetim türleri kavramlarına yer verilecektir. Genel olarak ombudsmanlığın tarihsel gelişimi ve genel özellikleri ele alınacaktır. Ombudsmanlık açısından Türk Kamu Yönetiminin yapısı ele alınmış, Türkiye Cumhuriyeti yönetim sistemi ve özellikleri değerlendirilmiş, denetim mekanizmasının yapısı ve özeldde kamu denetçiliği kurumunun gelişim süreci ve yapısı ele alınacaktır.

İkinci bölümde Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’deki yasal statüsü, amacı, kapsamı, görev alanı, başvuru şekli, başvuru süreleri ve başvuru yerleri, kimlerin başvurabileceği, inceleme ve araştırma şekilleri, inceleme ve araştırma sonucu verilen kararlar ve kararların özellikleri, yaptırım gücü, idari yapısı ve çalışma sisteminin değerlendirmesine yer verilecektir.

Üçüncü bölümde Türkiye’de 2013 yılında faaliyete başlayan Kamu Denetçiliği Kurumunun amaç ve hedeflerine ulaşmak için, insan haklarına dayalı adalet anlayışı, yasalara uyum, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük ilkesi, kamusal yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, şeffaflık, hesap verilebilirlik, kazanılmış hakların korunması, şikâyet ve savunma hakkı gibi iyi yönetim ilkelerinin bütün kamu idarelerinde uygulamasını sağlayıcı bir etkinliğe sahip olup olmadığı sorunu değerlendirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIĞIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1.KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1.1 Yönetim (İdare)

Günümüzde toplumsal ilişkileri belirleyen kavramlardan biri olan yönetim (idare) kavramının birçok anlamı bulunmaktadır. Yönetim (İdare) sözlükteki anlamı, “kendi halinde devam ettirme”, “çekip çevirme” benzeri anlamlarda kullanılmaktadır. Yönetim (İdare) kelimesi yönetim şekillerine göre değişik anlamlarda kullanılmaktadır. Örneğin “padişahlık idaresi” siyasal iktidar anlamında, “cumhuriyet idaresi” siyasal rejim anlamında kullanılmaktadır (Karatepe, 1995:22). İdare kavramını siyaset bilimciler devlet yönetimi ve iktidarın örgütlenmesi anlamında; işletme yönetimi ve örgütlenme açısından bir grubun aynı amaca ulaşmak için birlikte hareket etme faaliyeti, olarak tanımlanabilecek yönetim (idare) kavramı, kamu hukuku bakımından ise, teşkilat ve faaliyet; hatta bazı durumlarda hem teşkilat hem de faaliyet anlamlarında kullanılmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2017:10). Yasal düzenlemelere baktığımızda Anayasada “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” ibaresinde idare teşkilat ve faaliyet anlamında kullanılmışken, “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” ibaresinde ise sevk ve idare anlamına gelecek şekilde kullanılmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. 1982).

Yönetim (idare) kavramı, kamu hukukunda iki şekilde tanımlanmaktadır. Yönetim (idare) harekete geçme anlamında değerlendirildiğinde bir idari faaliyet anlamında kullanılırken, örgütlenme şekli olarak değerlendirildiğinde ise idarenin gerçekleştirdiği faaliyetleri gerçekleştiren kamu kurum ve kuruluşları anlamında kullanılmaktadır. Bundan dolayı yönetim (idare) terimi maddi ve yapısal anlamda kullanılabilmektedir (Gözübüyük,2006:1).

Kamu hukuku açısından bir devletin yönetimi, devletin temel fonksiyonlarını oluşturan yasama, yürütme ve yargı erkine karşılık gelir. Yönetim terimi ayrıca bu kurumların örgütlenme biçimi için kullanılan bir terimdir. Devlet politikası olarak yönetim, yönetilenler dikkate alınarak yasama tarafından belirlenir ve yürütme aracılığıyla uygulanır.

10.7.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazetede yayınlan 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kapatılan Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı yerine Cumhurbaşkanlığına bağlı kurulan Türkiye Cumhuriyeti cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının 2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı “Kamuda İyi Yönetişim” başlığı ile hazırlanan Özel İhtisas Komisyonu Raporunda modern yönetim anlayışını yönetim kavramıyla açıklamaktadır. Rapora göre, “Yönetişim kavramı merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru hâkimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, açıklığı, hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindeliği esas alan bir anlayışı anlatmak için kullanılan bir kavram” olarak tanımlamaktadır.

Yönetim kavramı, hem kamusal alan, hem de özel sektörde geçerli bir kavramdır. Bundan dolayı kamusal alan ile özel sektörü birbirinden ayırmak gerekir. Kamu İdaresinin özel idareden farkları şunlardır: Amaçları bakımından kamusal alanda kamu yararı gözetilirken özel sektörde amaç kârdır. Kamu sektörü inisiyatif dışı önceden belirlenen kurlar geçerliyken özel sektörde sözleşme serbestisi geçerlidir (Gözler ve Kaplan, 2017:9-10).

Kamu kurum ve kuruluşları, genel olarak kural, kurumlar ve kişilerden oluşan topluluklardır. Bu topluluklar, kamu hizmetlerini yerine getirmek için örgütlenmiş şekilde çalışan personel şeklinde somutlaşacağı gibi, bir kamu tüzel kişiliği olarak somutlaşır. Buna karşın özel sektör mensupları birey olarak veya özel tüzel kişi olarak faaliyette bulunma imkânına sahiptirler (Ekinci, 2003: 108).

Özel sektör mensupları ile muhatapları arasındaki iş ilişkilerinde eşitlik ilkesi geçerliyken, kamu idarelerinden kamusal güçten kaynaklanan kamu lehine bu eşitlik bozulmaktadır. Bu durum kamunun ortak gereksinimleri karşılamaya yönelik kamu

gücünden kaynaklanmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları, siyasal çevre açısından özel sektörden ayrılırlar. Kamu kurum, kuruluşları ve yöneticileri, kamunun kamusal politikalarını uygulamakla görevlidirler. Bu durum bir açıdan siyasal sorumluluk anlamına gelir (Derdiman, 2003: 5).

Kamu idaresinin kuruluş ve faaliyetleri önceden çıkarılan yasalarla düzenlenmiştir. İdareler, önceden belirlenmiş ilkelere göre faaliyete bulunurlar. Fakat özel sektör faaliyetlerinde serbesttirler (Ekinci, 2003: 108). Kural olarak özel alanda sözleşme serbestisi esastır.

Kamu idareleri, idari faaliyetlerini yerine getirmek için kullandığı mallar ve değerler kamu malı, istihdam ettiği personel ise kamu personeli olarak adlandırılır. Özel sektörün istihdam ettiği personel ve edindiği mal özel hukuk hükümlerine tabi olup kamusal özellik taşımamaktadır (Derdiman,2003:5). Yani kamu sektörü ile özel sektörün tabi oldukları hukuki rejimler birbirinden ayrıdır.

Sonuç olarak idarenin varlığının temel sebebi, toplumun tüm kesimlerinin kolektif ihtiyaçlarını karşılamak için ihtiyaç duyulan kamu hizmetlerini yerine getirmektir (Derdiman,2003: 4).

1.1.2. Kamu Yönetimi

Ülkelerin yönetim yapılarına göre toplumsal yaşamı düzenleyen, toplumun ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik politikaların uygulandığı alana kamu yönetimi denir. Siyasi iktidarların aldığı kararları toplumun hizmetine sunan ve çalışanları ile kamu hizmetini nasıl daha etkin yapılabileceğini araştıran bir alandır. Kamusal alanda düzenleme ve yönetme yetkilerine sahip olan erk kamu otoriteleridir. Ülkelerin düzenleme yetkisine sahip erk tarafından oluşturulan kamu otoriteleri, kamu hizmetlerini ifa ederler. Kamu hizmetleri, ya kamu kurum ve kuruluşları tarafından ya da kamu denetim ve gözetiminde yer alan özel veya kamu kurumu niteliğindeki kurumlar tarafından yerine getirilir. Verilen hizmetler rekabete konu olmayan, kar amacı gütmeyen bir anlayışla yerine getirilir. Bu hizmetler verilirken kamu yararı gözetilmesi, kamu hukukuna uygun olması, sosyal fayda ve verimlilik ilkelerine dayandırılması gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin devlet tarafından finansmanı, halk tarafından ödenen vergi ve vergi benzeri gelirlerle karşılanmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen kamu hizmetlerini özel sektör faaliyetlerinden ayıran başka özellikleri de vardır (Özkara,1999:102). Bunlar:

- Kamu hizmetleri üretim ve tüketim anlıktır depolanmazlar veya saklanamazlar.
- Soyut olmaları ve etkinliğinde değişkenlik göstermelerinden dolayı ölçülemezler.
- Vatandaşların arzu ve beklentilerinden etkilenen ve insana doğrudan fayda sağlayan eğitim, sağlık, güvenlik, ulaşım gibi hizmetler soyut özellik taşırlar.
- İdarenin daha somut, ölçülebilir ve kalitesi belirlenebilir hizmetler olan yol, köprü, baraj, park, otopark hizmetlere karşılık; nüfus sayımı, vergilendirme gibi hizmetler kamu yönetiminin zorunlu hizmetlerdir.
- Ayrıca radyo, TV, posta, telgraf gibi iletişim hizmetleri ise halkın bilgilenme, eğlence ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamak için verilen hizmetler, sayılabilir.

10.7.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazetede yayınlan 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kapatılan Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı yerine Cumhurbaşkanlığına bağlı kurulan Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının 2001-2005 Kalkınma Planına göre tarihsel süreçte “19.yy’ın sonlarına kadar hakim olan klasik devlet anlayışı, 1970’lerin sonlarına kadar birçok ekonomik ve siyasal kriz dönemlerinden geçmiş, bunların sonucunda dünya, devlet mekanizmasının işlerliğini kaybettiği ekonomik bir durgunluk sürecine girmiştir. 1970’li yıllarda ekonomik ve teknolojik alandaki yeniliklerin dünyada hızla yayılmasının ardından ortaya çıkan bu kriz, birçok şey gibi kamu yönetimi yaklaşımlarını da derinden etkilemiştir. 1980’ler boyunca devam eden bu süreç, 1990’lara gelindiğinde küreselleşme kavramıyla yeni bir boyut kazanmıştır. Bu dönemde devletin denge ve dayanışma rolü, giderek sadece uluslararası anlaşmaları uygulama, değişen yönetim anlayışına bağlı olarak merkeziyetçi yönetim anlayışından, ademi merkezi yönetim anlayışına doğru katılımcı bir yapıya doğru evrilmiştir.1980’li yıllardan itibaren dünyada başlayan çok yönlü dönüşüm rüzgârı, beraberinde pek çok şeyi de değiştirmiştir. Devletin küçültülmesine yönelik bu yeni düzenlemeler çerçevesinde devletin toplum idaresindeki rolü azaltılmaya ve özelleştirme çalışmalarına hız verilmeye başlanmıştır. Ancak bu gelişmeler, kamu yönetiminin önemini azaltmamış, aksine bu sektördeki reform ihtiyacını ön plana çıkarmıştır. Çünkü yeniden yapılanma sürecinde bazı uygulamaların yapılabilmesi

için, pek çok kurum gibi kamu kurumlarının da işleyişinin değişmesi, daha verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunması gerekmiştir” ifadelerine yer vermiştir.

Toplumsal değişim ile birlikte demokratik eğilimlerde artış, özelleştirme uygulamaları, devletin birçok hizmet alanından çekilerek küçülmeye gitmesi, bilgi teknolojilerindeki gelişmeler gibi uygulamalar kamu hizmetlerin kapsamını etkilemiştir. Çağın gereği olan katılımcı yönetim anlayışında, küçülen devletlerin denetim ve gözetim rolü artmış bunun sonuçlarından biri bireyin talep ve şikâyetlerinin dikkate alınması katılımcı yönetim anlayışının bir gereği olmuştur (Öztekin,2012:17-22). Kamu denetçiliği (Ombudsmanlık) kurumu bu yapıyı güçlendirici araçlardan biri olarak ortaya çıkmıştır.

1.1.3.Yönetim İçinde Denetim ve Denetimin Yeri

Fransızca 'da controle, İngiltere'de audit, sözcüğü anlamında kullanılan denetim kavramı, Türk Dil Kurumu'na göre; “bir işin doğru ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığını incelemek, teftiş etmek, kontrol etmek” olarak tanımlanmaktadır. Uygarlığın gelişimi sürecinde denetim kültürü insanların bir arada yaşaması ile başlamıştır. Günümüz anlamında denetim anlayışının oluşması demokratik yönetim anlayışının gelişimi ile eş zamanlı kabul edilir. Çünkü demokratik sistemlerin esas temeli iktidarı sınırlayan mekanizmaların bulunmasıdır.

Kamu denetimi, genel olarak bir idarenin belirli bir planın, programın, projenin işleyişi ve sonuçları önceden belirlenmiş kurallara (mevzuata) uyum açısından; araştırma, inceleme, gözlem, soruşturma benzeri tekniklerle denetlenmesi, bu denetim sonucunda ortaya çıkarılan bulguların objektif ve sistematik bir şekilde değerlendirilerek denetimi geçiren ilgili idareye iletme süreci şeklinde tanımlanabilir. Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının 38. maddesinde denetim kavramı, “kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek

ilgililere duyurmak” şeklinde tanımlanmaktadır (https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm.20.092019) Denetim devletlerin teşkilat yapısında önemli bir bileşendir. Modern yönetim şekli olarak kabul edilen demokratik yönetimlerde temsil, katılım ve denetim bileşenlerine dayanır.

Denetim hizmetlerinin asıl işlevi; denetlenen idarelerin hizmetleri mevzuatında öngörülen kamu hizmet ve etkinliklerinin belirlenen amaçlara uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini ortaya çıkarmak, belirlenen hedef ve stratejilerden sapmalara neden olan bir durum varsa ortaya çıkarmak ve bu aksaklıkları gidermek için yapıcı önerilerde bulunmak, hizmetlerin verimi ve kalitesini artırmaya çalışmaktır (Gündüz, 1974:234-242).

Devletlerin işleyişinde denetimin temel amaçları ise mevzuata uyum, hata ve aykırılıklardan caydırma ve önlemedir. Denetim mevcut durumla olması gereken durumu değerlendirerek yönetimin olması gereken ideal duruma veya ona yakın olmasını sağlar. Günümüzde kamu idareleri, değişik denetim organları tarafından farklı açılardan denetlenmektedir. Kamu idareleri üzerindeki denetim yetkisi idari kuruluşlarca yapılabildiği gibi, kamu idareleri dışında yer alan denetim yetkisine sahip kuruluşlarca da yapılabilir.

Yönetim bilimi açısından denetimin hedeflediği amaçlar şöyle sıralanabilir: Devlet idarelerinin, yaptıkları işlerle bağlantılı olarak orantısız bir şekilde genişleme eğilimlerinin önüne geçmek, bürokratların, kamuoyunun eleştirilerini göz önüne almalarını sağlamak, kamu personelinin yasal metinleri keyfi bir biçimde yorumlamalarına engel olmak, bürokratların, bulundukları makamları kişisel çıkarları için kullanmalarının önüne geçmek, kamu yöneticilerinin, kamu yönetiminde tek başına karar alan otorite haline gelmelerine engel olmaktır (İsbir,1997:3).

Belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşmak için oluşturulan performans göstergeleri arasında uyum araştırmayı amaçlayan denetim süreci, kısaca dört ana başlık altında ifade edilebilir. Bunlar sırası ile: denetim standartların belirlenmesi, hedeflerle gerçekleştirmeler arasındaki performansın ölçülmesi, gerçekleşen performans ile belirlenen standartların karşılaştırılması ve son olarak, gerçekleşen performans ile beklenen performans karşılaştırarak ikisi arasındaki farkın değerlendirilerek

doğrulayıcı eylemlerin gerçekleştirilmesidir. Denetim sürecinde son evre, gerektiğinde, doğrulayıcı eylemlere başvurulmasıdır. Doğrulayıcı önlemler kendi içinde, performansın kendisinde yapılan doğrulayıcı eylemler ve orijinal standartlar üzerinde yapılan doğrulayıcı eylemler olarak ikiye ayrılır (Ergun ve Polatoğlu,1992:333-336).

Yapılan denetimin sonucunun gerekli mercilere, belirlenen kurallar çerçevesinde denetim sonuçlarının raporlanması veya rapor özetlerinin yayınlanması, kamuoyunun, siyasi partilerin ve baskı gruplarının idarenin işleyişi hakkında fikir sahibi olmasını sağlamaktadır. Bu farkındalık idare üzerinde manevi yaptırım duygusu yaratabilir. Bu açıdan bakıldığında, kamu denetçiliği uygulamasında raporların kamuoyu ile paylaşımının idareler üzerinde iyileştirici etki yaptığı görülmektedir.

Modern devletlerde hukuk devleti ilkesi gereği yönetimin denetimi zorunlu bir unsurdur. Denetim, yönetimin kamu hizmetlerini yerine getirirken yapmış olduğu işlem ve eylemlerinin hukuka uygun ve hukuka bağlı kalmasını sağlar. Bir başka deyişle denetim, idareyi hukuka bağlılığa ve uygunluğa zorlar. Yönetim çeşitli yollarla denetlenebilir. Genel olarak kamu idareleri denetimi iki şekilde sağlanır. Denetim hizmeti kurum içinden sağlanırsa iç denetim, idarenin dışında örgütlenmiş ve idare üzerinde denetim yetkisine sahipse dış denetim olur.

1.1.4. Denetim Türleri

Kamu idarelerinde yapılan denetimler genel olarak hukuka uygunluk ve yerindelik olmak üzere ikiye ayrılır. Hukuka uygunluk yargı erkinin alanına girerken, idare içinde veya dışında denetim yetkisi olan denetim birimleri hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik denetimi yapma yetkisine sahiptir. Yargı erki yaptığı denetimlerde idarenin gerçekleştirdiği iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğunu denetler. Yargı erki, idarenin yaptığı iş ve işlemler üzerinde yerindelik denetimi anlamına gelecek şekilde idarenin yerine karar veremez. Yargı idarenin aldığı kararları iptal eder, idarenin hukuka uygun karar almaya zorlar. Yerindelik denetimi ise idari bir tasarruftur. İdarenin yaptığı iş ve işlemlerin etkinliğini sağlama yükümlülüğünden kaynaklanır.

Günümüzde kamu idareleri, değişik açılardan denetim yetkisine sahip organlar tarafından denetlenmektedir. Kamu idaresi üzerindeki denetim, idari kuruluşlar

bünyesinde denetim hizmeti veren birimlerce yapılabildiği gibi, idare dışında yer alan denetim yetkisine sahip kuruluşlarca da yapılabilir. İdari kuruluşların kendi denetim birimleri tarafından yapılan denetime idari veya hiyerarşik denetim; yasama erkince yapılan denetime siyasal denetim; yargı organlarınca yapılan denetime yargı denetimi ve toplumun tüm kesimini kapsayanlar tarafından yapılan denetime kamuoyu denetimi adı verilmektedir. Bunun dışında ulus üstü bir denetim yetkisine sahip denetim organlarınca idarenin denetlenmesi durumunda uluslararası denetim söz konusu olabilmektedir.

Bir başka kaynak “İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi” isimli çalışmada denetim yollarını; “denetim organının konumuna göre (iç ve dış denetim), denetim yapan organa göre (yasama, idari, yargı, kamuoyu ve ombudsman denetimi), denetimin yapılış nedenine göre (zorunlu ve isteğe bağlı), denetimin kapsamına göre (özel ve genel) ve denetimin içeriğine göre (uygunluk ve performans denetimi) sınıflandırmanın mümkün olduğunu ifade etmiştir”(Mutta, 2005:25)

Denetim türleri Sonuçları bakımından ele alınırsa, erkler ayrılığının olduğu yönetimlerde yargı erki denetimi “en etkili” denetim kabul edilir. Toplumsal sorunlara ilişkin yapılan yargılamalar sonucunda verdiği kararlar “kesinlik” ve “istikrar” getirici sonuçlar doğurur (Akıllıoğlu,1990:4). Ancak yargı denetimi uzun zaman alan pahalı bir mekanizmadır. Bu nedenle uyuşmazlıkların yargıya intikal etmeden, idari yoldan denetimi, yukarıda sayılan denetimlerle sağlanır. Sonuçta nihai olarak idarenin iş ve işlemlerine karşı son mercii yargı organlarının verdiği kararlardır.

Genel olarak denetim türlerini şöyle sıralayabiliriz:

1.1.4.1. Yönetim İçi Denetim Yolları (Yönetmel Denetim)

İdari teşkilatlanmanın yönetsel yapı içinde bulunan iş, işlem ve eylemler ilgili idarenin hiyerarşik yapısı içinde belirlenen usullerle denetlenmesine yönetsel denetim denir (Tezel, 2001:121). Genel olarak idari teşkilatlanmanın bir parçası olarak örgüt şemasında yer alır. Yönetsel denetim, kural olarak yönetsel kuruluşların üst yönetimi ve onlara bağlı denetim hizmetlerinden sorumlu birim tarafından yapılan denetimdir. Bir kamu kuruluşu veya idare kendi kendini denetleyebileceği gibi başka bir denetim kuruluşunca da denetlenebilir. İdari yapının, yönetsel denetim usullerine göre denetlenmesi, hiyerarşik denetim, teftiş, iç denetim, vesayet denetimi ve özel denetim biçiminde kendisini gösterir.

1.1.4.2. Hiyerarşik Denetim

Bir idarede görev, yetki ve sorumlulukların belirtilmesi ve dağıtılması ancak idarenin örgütlenmesini gösteren kurallar sayesinde sağlanabilir. Örgütlenme kuralları; emirlerin kimden kime gideceğinin belirtilmesine, yetki ve sorumluluk sınırlarının saptanmasına ve işlemlerin yürütülmesinin kolaylaştırılmasına yardımcı olur. Personel sayısının fazla olduğu idarelerde personelin görev ve yetkilerini gruplara ayırmak ve disiplinli bir şekilde belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda idare etmek, kurumsal otoritenin yetkin personelde toplanması için örgütlenme şarttır. Emir komuta zinciri yukarıdan aşağıya doğru yani üst makamlardan alt makamlara doğru işler. Hiyerarşide bulunan her görevli personel bir üstündeki yöneticiye veya makama karşı sorumludur. Üst kademedeki makam ve yöneticiler de altında görev yapan personeli yönetmek ve görevlerini yapmasını sağlamaktan sorumludur. Bütün kamu kuruluşlarının örgütlenişi bu şekildedir. Genel anlamda hiyerarşi, bir teşkilat içinde çalışan personel arasında bulunan ve astın üstün emirlerini yerine getirmekle işleyen ve kurumun tepesinde herkesin bağlı olduğu bir yapıdır. En basit ifadesiyle hiyerarşik denetim ise bir kuruluştaki üstün ast üzerindeki denetimdir (Gözübüyük, Akıllıoğlu,1993:288-290). Hiyerarşik denetim, ast üst ilişkisinin doğal bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Bir kamu idaresinde üstün astlar üzerindeki denetim yetkisi her zaman yasal mevzuata dayanması gerekmez (Akıncı,1999:77). Ayrıca hiyerarşik denetimde her astı, bir üstünden başlayarak tüm üstleri denetleyebilir (Öztekin, 2012:52-54). Örneğin, memurun üstü olan tüm ünvanların memur üstünde ayrı ayrı denetim ve gözetim yetkisine sahip olması gibi.

1.1.4.3. Teftiş

En genel tanımıyla teftiş; soruşturma, tahkikat, inceleme ve araştırma demektir. Teftiş çok genel ve geniş nitelikte bir değerlendirme işlevine sahiptir. Teftişte amaç, kuruluşun işleyişinde verimliliği ve düzenliliği sağlamaktır. Dolayısıyla teftiş, kişilerin yönetimin eylem ve işlemleri karşısında doğrudan doğruya korunmalarına yönelik etkili bir yol değildir (Akıncı,1999:80). Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi olarak adlandırılan (MEHTAP) Raporunda “Yönetim içi denetim türlerinden, yönetsel denetimin, diğer bir uygulama şekli de yönetsel teftiştir. Yönetsel teftiş, her kademedeki memurların, daha üst kademedeki yürütmeye yetkili otorite adına

denetlenmesidir.” denilmektedir. Yönetmelik teftiş ile hiyerarşik denetim genel olarak benzer olarak görülse de esas olarak iki denetim biçimi arasında bazı farklılıklar vardır. Yönetmelik denetimi, kurumun müfettişlerce yapılmakta ve müfettişlerin idare etme yetkileri bulunmamaktadır. Oysaki, kurumu yöneten amirlerin idare üzerinde hiyerarşik yetkilerinden dolayı kurum üzerinde idare etme yetkileri bulunmaktadır. Esasında yönetmelik denetim, müfettişler aracılığı ile yürütmenin başı olan yetkili otorite adına yapıldığından dolayı kurmay hizmet özelliğindedir (Tortop, ve diğerleri, 1999:174). Yönetmelik denetim kural olarak, örgütün başında bulunan en üst hiyerarşik makam olan bakan ya da ona eşdeğer makamlar tarafından yerine getirilmesi gerekir. Fakat uygulamada bunun mümkün olmaması sebebiyle denetimler bakan veya eşdeğer makam adına denetim elemanları tarafından yapılmaktadır(İsbir,1997:90).

1.1.4.4. İç Denetim

2017 Yılı Kamu İç Denetim Genel Faaliyet Raporunda, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanunun 63 üncü Maddesinde İç Denetim “Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir” denilmektedir (<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/2017KamuicDenetimGenelRaporu.pdf>,20.09.2019).

İç denetime ilişkin denetçinin görevleri 5018 sayılı Kanunun 64 üncü maddesinde “a) Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek. b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak. c) Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak. d) İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek. e) Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak. f) Denetim sonuçları çerçevesinde

iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak. g) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.” Olarak belirlenmiştir.

Söz konusu Kanunun ilgili maddesinde iç denetçilerin görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından hazırlanan Kamu İç Denetim Standartlarına uygun şekilde yerine getirme yükümlülüğü de getirilmiştir. Ayrıca, Kanunun aynı maddesinde “Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programının üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanacağı ve üst yönetici tarafından onaylanacağı, iç denetçinin, görevinde bağımsız olduğu ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılamayacağı, iç denetçilerin, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunacağı, bu raporların üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verileceği, iç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemlerin, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderileceği”, hükümlerine de yer verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanunun “İç denetçinin nitelikleri ve atanması” başlıklı 65 inci maddesi göre, “iç denetçi olarak atanacakların, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde belirtilen genel şartların yanı sıra aşağıdaki sayılan özel şartları da taşıması gerekmektedir: bunlar:

- a) İlgili kamu idaresinin özelliği de dikkate alınarak İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen alanlarda en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş olmak.
- b) Kamu idarelerinde denetim elemanı olarak en az beş yıl veya İç Denetim Koordinasyon Kurulunca belirlenen alanlarda en az sekiz yıl çalışmış olmak.
- c) Mesleğin gerektirdiği bilgi, ehliyet ve temsil yeteneğine sahip olmak.
- d) İç Denetim Koordinasyon Kurulunca gerekli görülen diğer şartları taşımaları.” gerekir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanunun “İç denetçinin nitelikleri ve atanması” başlıklı 65 inci maddesinin son fıkrasına göre “Kamu idarelerine iç denetçi olarak atanacaklar, İç Denetim Koordinasyon Kurulu koordinatörlüğünde iç denetim eğitimlerine alınmakta ve bu yapılan bu eğitimi başarıyla tamamlayanlara kamu iç denetim sertifikası verilmektedir. İç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde üst yöneticiler

tarafından sertifikalı adaylar arasından atanmakta ve aynı usulle görevden alınmaktadır kamu İdareleri kurumun kadro esaslarına göre sertifikalı iç denetçiler arasından ihtiyacı olan iç denetçileri atayabilmektedir.” hükümlerine yer verilmiş, iç denetçi olarak atanacakların sahip olması gereken nitelikler ve atanma usulleri belirlenmiştir.

5018 sayılı Kanunun 66. maddesi göre; “Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur. 5018 sayılı Kanunun 67. Maddesinde Kurulun görevleri arasında:

- a) İç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek.
- b) Uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek.
- c) Kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak.
- d) Yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak.
- e) Risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak.
- f) İç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek.
- g) İç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak.
- h) İdarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Hazine ve Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamak.
- i) İşlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanamayacağına karar vermek.
- j) İç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek.
- k) İç denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek.
- l) Kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek”, sayılmıştır.

1.1.4.5. Vesayet Denetimi

Vesayet denetimi, devletin yönetim şekline göre merkezi yönetim hiyerarşisi dışında kalan yerinden yönetim kuruluşlar ve kamu tüzel kişileri üzerinde; devlet

birliğinin, devletçe yürütülen milli ve genel menfaatlerin yerinden yönetim kuruluşlarında korunmasını ve eşgüdümünü öngörür. Vesayet denetimi, bir taraftan merkezle yerinden yönetim kuruluşları arasında bir bağ kurarken, bir taraftan da devletin birliği ve kamu hizmet ve faaliyetlerinin uyumunu sağlamaya çalışır. Yerinden yönetim kuruluşları işlem ve eylemleri ile devlet birliğinin bozulması, zayıflaması; kamu hizmet ve faaliyetlerinin uyumunun, dengesinin bozulmasını önlemek amacıyla kamu kudretini elinde bulunduran devlete ve onu temsil eden merkezi idareye yerinden yönetim esasına göre yönetilen idareler üzerinden vesayet yetkisi tanınmıştır (Eroğlu, 1985:321).

Ademi merkezi idarelerin yönetiminde kural yaptığı iş ve işlemlerde özerkliği esas olup, merkezi yönetimin vesayet denetimine tabi olmaları istisnadır. İdari vesayetin belirli ve sınırlı oluşu yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliğinden ileri gelir. Yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi idarenin bütünlüğü için istisnai durumlarda kullanılan bir yetki olup yasada açık bir şekilde yer almazsa kullanılamaz. Ayrıca vesayet denetimi yetkisi kural olarak, yerindelik denetimini içermez, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır (Karaaslan,2008:277).

1.1.4.6. Özel Denetim

İdarenin rgtsel yapısı içerisinde yer almayan, yasa koyucu tarafından denetleme göreviyle kurulmuş olan, özel denetim organı olarak örgütlenen denetim hizmetleri amacıyla kurulan birimlerce yapılan denetim olarak tanımlanabilir. Dış denetimin özel denetim yollarıdır. Yönetsel işleyişin hukuka uygunluğunu esas alan bu denetimin ülkemizde uygulamaları Sayıştay, Kamu Denetçiliği Kurumu ve özel denetim kurumlarınca yapılan yönetsel denetimlerdir. Kural olarak Sayıştay lkemizde tüm idareler üzerinde dış denetim yetkisine sahiptir.

1.1.4.7. Kamuoyu Denetimi

İdareler zerindeki denetim yollarından biride kamuoyu denetimidir. Kamuoyu denetimi, kamusal alanla ilgili olan sorunların ilgili kişi ve gruplar üzerinde yaptığı etki ile oluşan yönetilen tavrıdır (Ergun ve Polatoğlu,1992:311-313).

Günümüz modern demokratik yönetim anlayışında, yönetilenlerin görevleri her ne kadar kendilerini yönetenleri seçmekle sona erse de, seçilen yöneticilerin ve onlara bağlı idarelerin yapacağı iş ve işlemlerde yönetilenlerin veya onların temsilcilerinin taleplerini dikkate almak durumundadırlar (Erdoğan, 2006:24). Seçilmiş iktidarlar, demokrasi anlayışı içinde, yurttaşlarla sürekli karşılıklı etkileşim içinde bulunmak, onların taleplerini, oluşturulan politikalara yansıtmak ve yönetime katılımlarını sağlamak durumundadırlar. Bu işleyiş, idarenin varlığını devam ettirebilmesi ve uygulanan politikaların benimsenmesi için çok önemlidir. Kamuoyu denetim etkin olmayan ülkelerde demokratik sistemin gerçek anlamda işleyişinde sıkıntılar yaşanmaktadır.

Çeşitli fikirlerin hâkim görüş haline gelmesi zaman alıcı bir durumdur. Zamanla baskın görüş haline gelen kamuoyu tüm toplum kesimlerinin görüşlerini yansıtmaya da çoğunluğun kabul edebileceği fikirler sonucu oluşur. Kamuoyu denetimi, halkın iletişim kanallarının gelişmesi ile kimi olumsuz sonuçları olsa da gelişmiş toplumlarda hızla gelişen bir denetim yolu olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamuoyu denetimde doğrudan bir yaptırım gücü olmamakla beraber değişik baskı gruplarının yönetim üzerinde oluşturduğu etki kamuoyu denetimi etkisini artırmaktadır. Bu da bilinçli bir toplum ve bağımsız medya benzeri baskı gruplarının oluşturacağı kamuoyu denetimi, idarenin işleyiş konusunda güçlü denetim etkisi yaratır. Kamuoyu denetiminin etkinlik düzeyi sivil toplum inisiyatifinin gelişmişlik düzeyine bağlıdır (Gözübüyük ve Akıllıoğlu,1993:294).

Kamuoyu denetimi denilince yönetimin iş ve işlemlerine karşı kamuoyunun takındığı tavır sonucu oluşan denetim etkisi anlaşılmaktadır. Bu denetim anlayışının etkili olabilmesi sivil toplum geleneğinin güçlü olması ve bağımsız medya kuruluşlarının güçlü olması gerekmektedir (Ergun ve Polatoğlu,1992:311-312). Kamuoyu siyasal partiler, dernekler, sendikalar, basın ve benzeri sivil toplum örgütleri ile ortaya çıkar. Bu toplumsal baskı gruplarının talepleri yönetimce dikkate alındığı oranda yönetim ile yönetilen arasında bir uyum ve ilerleme olur. Son yıllarda halkla ilişkiler konusunun önem kazanması, kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması gibi faktörler, halk ve yönetim arasındaki etkileşimi ve dolayısıyla kamuoyu denetimini etkinleştirmiştir. Modern toplumlarda bilinç düzeyi yüksek bir kamuoyu, idareyi

denetlemede etkili bir araçtır. Kamuoyu denetiminin güçlü olduğu toplumlarda diğer denetim yollarına başvurmayı azaltıcı etki yapmaktadır. Kamuoyunun gücünü ve etkisinin yönetim tarafından bilinmesi ve kabul edilmesi, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka aykırılığını azaltır ve böylelikle diğer denetim yollarına gereksinimi azaltır.

1.1.4.8. Uluslararası Denetim

Dünyada yer alan ülkelerin sahip olduğu demokratik değerlere ilişkin sıkıntılar olduğunda uluslararası yaptırımlarla karşı karşıya kalabilmektedir. Günümüzde uluslararası örgütler devletlerin demokratik değerler sistemine uyum derecesine odaklanmaktadır. Bu nedenle uluslararası örgütlerin kendilerine üye olan devletleri amaçları doğrultusunda izlemeleri ve denetlemeleri doğaldır. (Gözübüyük ve Akıllıoğlu,1993:295).Devletlerin yönetimlerine yönelik özellikle insan hakları alanında uluslararası denetim önem kazanmış ve her ülkenin bu konuda gerekli hassasiyetler gösterme konusunda farkındalık düzeyi artmıştır. Türkiye'ye baktığımızda 1982 Anayasasıyla uluslararası antlaşmaların iç hukukta kanun hükmünde olduğuna dair hüküm getirilmiş, böylece uluslararası denetimin Türk kamu idaresi üzerinde anayasal düzeyde etkinliğini sağlanmıştır. Ayrıca bu uluslararası anlaşmalar, anayasanın 90. maddesi gereği bir yasal düzenlemeye gerek olmadan iç hukukta kendiliğinden uygulama alanı bulmuştur. Uygulamaya giren bu uluslararası anlaşmaların Anayasaya aykırılığı dahi ileri sürülememektedir. Bu durumda uluslararası anlaşmalar, normlar hiyerarşisinde, yasalardan daha ayrıcalıklı bir etkiye sahip olmaktadır. Bunun somut örneği 1950'de imzalanan ve 1954'te onaylanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Türkiye'de uygulamaya başlamasıdır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi vatandaşa uluslararası hukuk kurallarına göre koruma sağlamakta; iç hukuk yollarının tüketilmesi şartıyla, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine bireysel başvuru hakkı tanınmaktadır. Bu hak sözleşmenin temel özelliklerinden biri olup, anlaşmayı imzalayan ülkelerin vatandaşları tarafından sık sık kullanılmaktadır. Anlaşma aynı zamanda üye devletlere sözleşmeye uyum konusunda birbirlerini denetleme yetkisi vermektedir (Köse,1999:74). Üye devletlerin bu şekilde ulus üstü kuruluşlar tarafından denetlenmesinin önemli sonuçları vardır. Sözleşmeye taraf devletlerin mahkemenin ilgili organlarının verdiği kararlara uymaması

durumunda ağır yaptırımlarla karşılaşabilmektedir. Bunun dışında uyumsuzluk gösteren ülkenin uluslararası alanda saygınlığı zedelenebilmektedir. Bireysel başvurunun olduğu durumlarda, devreye giren uluslararası denetim mekanizmaları, bireyi korumanın yanında ilgili devletlerin evrensel değerlere saygı göstermesini ve yönetsel işlemlerde hukuka uyum sağlamalarını sağlamaktadır (Özer, 1998:107).

1.1.4.9. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)

Denetim türleri arasında değerlendirilen ombudsmanlık tezin konusu olduğu için daha detaylı ele alınmaya çalışılacaktır.

1.2. DÜNYADA KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN (OMBUDSMANLIĞIN) TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ

1.2.1. Ombudsmanlık Kavramı ve Tarihsel Süreci

Ombudsmanlığın ülkelerin yönetim kültürlerine göre farklı tanımlamaları vardır. Genel olarak bakıldığında oluşan ortak görüş kelimenin kökenin İsveççe olduğu ve bu kelimenin İsveççede “ombuds” aracı anlamında kullanılmaktadır. “man” ise kişi anlamına gelmektedir. İki sözcüğün bir araya gelmesi ile aracı kişi anlamına gelmektedir. Kimi ülkelerde farklı kavramlar kullanılmaktadır. İngiltere’de “Yönetim İçin Halk Komiseri” anlamında, Fransa’da “Arabulucu (mediateur)” anlamında, Kanada’da “Yurttaş Koruyucusu”, İtalya’da “Sivil Haklar Savunucusu”, Avusturya’da “Halk Avukatı”, Polonya’da “Yurttaş Hakları Savunucusu”, “Türkiye’de kamu denetçisi” benzeri adlarla anılmaktadır. Tezde Türkiye uygulaması imcelediğimizden dolayı “kamu denetçisi” kavramı kullanılacaktır. Türkçe ’ye Kamu Denetçisi olarak çevrilen Ombudsman, İsveççede delege, avukat, vekil, bir diğer kişi veya kişiler tarafından o kişi ya da kişiler namına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkilendirilmiş kişiyi ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Kurumsal anlamda Ombudsmanın anlamı ise yasama erki tarafından, yasama erkini temsil etmek amacıyla seçilmiş kişi veya kişiler manasına gelmektedir.

Ombudsman, genel olarak yasama erki tarafından atanan, hükümete ve yasama erkine karşı bağımsızlığa sahip olup, yönetim tarafından gerçekleştirilen iş ve işlemlerden zarar gören bireylerin şekil şartına bağlı olmadan yaptıkları şikâyet başvurusu üzerine harekete geçen, büyük çaplı araştırma ve inceleme yetkilerine sahip

olan, idarenin hukuka aykırı gerçekleştirdiği eylem ve işlemleri ortaya koymak, idarenin sahip olduğu takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engel olmak, yasal kurallara uyumu teşvik etmek amacıyla zorlayıcı nitelikte olmayan önerilerde bulunmak ve bu öneriler sonucunda kamu hizmetlerinin daha iyi yapılması için gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasını sağlayıcı önerilerde bulunmak amacını taşıyan bir mekanizmadır. Ombudsman yönetilen açısından idarenin iyi yönetim ilkelerini uygulamasını sağlayan, mağduriyetlerin hızlı bir şekilde giderilmesini sağlarken, devlet benzeri tüzel kişiler açısından ise idareyi geliştirici, hatalarını önleyici, yapılan hukuka aykırı işlemleri düzeltici bir kurumdur (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/kdk-2017-2021-stratejik-plan.pdf>, 21.09.2019).

Ombudsman genel olarak inceleme yetkisine sahiptir. Genel olarak yetkisi inceleme olmakla beraber kimi ülkelerde araştırma ve soruşturma yetkisine de sahiptir. Şikâyetle konu olan iş ve işlemlerle ilgili kamuoyuna dönemsel bilgilendirmeler yapılabilir. Denetçiler gözetiminde yapılan inceleme ve araştırmalar sonucunda hazırlanan raporlara dayanarak verilen kararların yerine getirilmesi idarenin takdirindedir. Ombudsman şikâyet konusu işlem veya eylemi düzeltme yetkisine sahip değildir. Burada ombudsmanın amacı idareyi iyi yönetim ilkelerine uygun davranmaya zorlamaktır.

Tarihsel olarak Ombudsmanlığın ilk ortaya çıktığı ülke İsveç'tir. İsveç dilinde "ombud", "aracı veya temsil eden" anlamında kullanılmaktadır. Ombudsmanlık kurumu, ilk uygulamasına 18. yüzyıl başlarında İsveç'te uygulanmaya başlanan idarenin denetim ve gözetiminde tamamlayıcı bir sistemdir.

Sistemin İsveç uygulaması, İsveç kralı XII. Charles, Paltova Savaşında Ruslara karşı yenilgiye uğraması sonucu 1709–1714 yılları arasında Osmanlı imparatorluğuna sığındığı sıralarda, 1713 yılında çıkardığı bir emirname ile Stockholm'deki yönetici ve yargıçların ülkeyi kanunlara uygun yönetilmesini gözetmek amacıyla bir yetkili (Högste Ombudsmannen) atamıştır. Bununla ülkesini uzaktan yönetmeye çalışmıştır.

XII. Charles, savaş sonrası ülkesine döndükten sonra, yönetimin işleyişi ile ilgili yetkililerden bilgi alırken, halkın istek ve şikâyetleri ile ilgili görevlendirdiği

ombudsmanın sunduğu rapor hoşuna gitmiş, bu yetkilinin devamlı faaliyet göstermesi durumunda ülkeyi daha sağlıklı, adil ve etkili yönetebileceği, bu durumdan halkın da idareden memnun olacağı saikiyle bu sistemin kurumsallaşmasını sağlamıştır.

İsveç Ombudsmanlık kurumunun ismi olan (Högste Ombudsmannen) 1719’ da “Justuliekansler- JK” ile olarak değiştirilmiş, 1766’dan itibaren ombudsmanlığa atama yetkisi kraldan alınıp, Riksdag’a (temsil organına) sistemine geçiş yapmıştır. Bu değişikliklerden itibaren meclis namına hareket eden organ olarak Justitieombudsmannen-JO sistemine geçmiştir. Bu süreçten sonra parlamento adına görev yapmaya başlamıştır.

İsveç’te ilk uygulama alanı bulan Ombudsmanlığın gelişimini yönetim içindeki konumu bakımından üç döneme ayrılabilir. Birinci aşama yukarıda da anlatıldığı gibi 1713 yılında otoriter bir yönetim olan monarşiye bağlı yapılan ombudsmanın atanmasıdır. Sonra 1809’da yeni Anayasa hazırlanırken ülkede Kralın yasama erki üzerindeki gücünü kırmak ve yargı erkinin etkilenmesini engellemek amacıyla bir görevliye anayasada yer verilmiştir. İsveç Yönetimde bu gelişmelerin yaşanmasının nedeni ülkede devlet örgütlenmesinin katı emir komuta zinciri şeklinde bir yönetim anlayışlarının olmamasıdır. Bu sistemde Bakanlar icracı yetkileri olmayan, planlama ve düzenleme ile görevli birimler olmalarıdır. Başlangıçta Ombudsmanın yargıçları da denetleme yetkisinin olması ilk dönemlerinde denetim alanının yargılama organları olmasıdır. Çünkü İsveç’te kamu personeli, amirinin taleplerinden ziyade kanuna ve kurala bağlı görev yapma durumunda olmalarıdır. İkinci evrede idarenin denetim alanı genişlemiş ombudsmanlık halkı koruyucu bir mekanizmaya dönüşmüştür (Uler,1990:470-471).

1809’da İsveç yasama meclisi tarafından yapılan bir düzenleme ile Justice Ombudsman görevlendirme yetkisi yasama erkine geçmiştir. Bu değişiklikte Justice Ombudsmannen yasama erki namına krala karşı bir dengeleyici unsuru olduğu düşünülüyor. Üçüncü evrede ombudsmanlık kurumunun, özellikle II. Dünya harbinden sonra yetki alanı daha da genişlemiş, vatandaş namına bütün kamusal yetkiye sahip kurumlara karşı denetim ve gözetim yetkisine sahip bir kurum özelliğine sahip bir döneme girilmiştir. Başlangıçta İsveç’te sadece yerel yönetimlerin yetkilerini

denetlemek amacıyla kurulan ombudsmanlık, 19. Yüzyılda bu ülkede uygulama alanı genişlemiş, sonra 20. yüzyılda birçok ülkeye yayılmıştır.

Özellikle 1950'lerden sonra Ombudsmanlık sistemi tüm dünyada iyi uygulama örneği olarak yayılmaya başlamıştır.

İsveç Ombudsman kurumundan etkilenerek bu kurumu uygulamaya başlayan ilk ülke 1919'da Finlandiya olmuştur. Finlandiyayı müteakip 1955 yılında Danimarka'da sistemi uygulamaya geçmiştir. 1952 yılında ilk önce askeri Ombudsmanlık sistemini kabul eden Norveç'te, 1959'da Quebec'de, 1963 yılında Yeni Zelanda'da, İngiltere 1967 yılında yönetim için parlamento komiseri, 1973 yılında ise Fransa arabulucu, Hollanda'da Ulusal Ombudsman, Kanada'da Vatandaş Koruyucusu, İspanya'da Halk Savunucusu, Avusturya'da Halkın Avukatı, Romanya'da Halkın Avukatı, Portekiz'de Adalet Temsilcisi, Polonya'da Sivil Haklar Savunucusu ifadeleriyle (Tortop, 1998b:4) uygulamaya başlamışlardır.

Dünyada ombudsmanlık uygulamaları ortak özelliklerinden hareketle Uluslararası Barolar Birliğinin Ombudsman Komitesinin Ombudsmanlığa ilişkin tanımına göre "Anayasa, yasama organı veya meclis tarafından temin edilen; başında yasama organı veya meclise karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu; hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikâyetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifleri ile harekete geçen; araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir" (Tüsiad, 1997:3). Ombudsmanlık, idarenin işlem ve eylemlerine yönelik halkın şikâyetlerini alan ve bunları araştırıp, araştırma sonucunda idareye düzeltici önerilerde bulunan sistem olarak tanımlanabilir (Sezen, 2001:72). Bu sistem genel olarak yargı birliği sistemi uygulayan ülkelerde uygulama alanı daha çok bulmuştur. Yargı birliği olan ülkelerde idarenin hukuka uygunluğunu sağlamak için diğer denetim yolları yanında tamamlayıcı bir mekanizma olarak düşünülmüştür (Erdoğan, 2006:25). Bu nedenle İskandinav ülkelerinde doğan bu sistem zamanla bütün dünyaya yayılmıştır.

Ombudsmanlık Avrupa ülkelerinde genel olarak tek kişi üzerinden kurulmuştur. Zamanla bu durumun tartışılmaya başlanması ile birden fazla kişiyi atama/seçme uygulamaları başlamıştır. Örneğin İsveç'te dört kişilik bir heyetten oluşan bir yapı vardır. Bu heyete yer alan üyelerin görev alanları farklı olabilmektedir.

Danimarka’da iki kişilik heyet, Avusturya’da üç kişilik, Finlandiya’da iki kişilik heyet şeklinde çalışmaktadırlar. Bu uygulama Fransa’da tek kişi üzerinden yürümektedir. Fransa tek kişilik sistemin daha etkili olduğunu düşünmektedir. Sistemi taşrada kurduğu temsilcilikler aracılığı ile yürütmektedir (Tortop,1998b:9).

Kural olarak sistemin bağımsızlığını sağlamak için ombudsman olarak seçilen/atanan kişilerin ikinci kez ataması/seçilmesi önerilmemektedir. Fakat süresi dolan denetçinin görev süresinin uzatılması halinde yasama erki belli bir süre kendi seçmedikleri bir denetçi ile çalışma durumunda kalması demokratik yönetim bakımından yararlı olduğu düşünülmektedir (Erhürman,1998:92).

Genel olarak yasama erkince atanan veya seçilen denetçilerinin yönetimin faaliyetlerini denetleme olarak tanımlanan ombudsman yöntemin hukuka aykırı yaptığı iş ve işlemleri denetler ve denetim sonucunda hazırladığı raporları meclise sunar. Meclisler hazırlanan bu raporlar doğrultusunda idarenin gerekli önlemleri alması için harekete geçer. Yargı denetimin sınırlılığı, yavaş olmasından dolayı etkisiz kalması, çağdaş yönetim anlayışının gelişimini ve değişimini sağlamaması; yönetimin kendi içinde hiyerarşik denetiminde taraflı davranma olasılığı, nesnellikten uzak olması nedenlerinden dolayı ombudsmanlık denetim sistemi birçok ülkede uygulanmaktadır(Avşar,2007:30-31).

Ombudsman kurumu harekete geçme şekli iki türdür. Ya kendiliğinden harekete geçer veya şikâyet üzerine harekete geçmektedir. Kendiliğinden veya şikâyet talibiyle idarenin hukuka aykırı iş ve işlemlerini derinlemesine araştırmak araştırma sonucu ortaya çıkan sonuçları ilgili idare ve kamuoyu ile paylaşarak halkın, devlet yönetimi üzerinde demokratik denetimini sağlayarak idarenin geliştirilmesine katkı yapmaktadır.

Ombudsmanı başarılı ve etkili kılan ölçütler arasında Bağımsızlık, tarafsızlık, açıklık, erişilebilirlik, profesyonellik, derinlemesine kapsamlı araştırma yetkisi, hakkaniyetle çözüm getirme yetkisi, sayılabilir.(Akıncı,1999:294). Ombudsmanlık sisteminde gerekli etkinliğin sağlanması için inceleme ve araştırma yetkisinin sınırlandırılmaması bağımsızlık ve tarafsızlığın güvence altına alınması, kurumun kamuoyunca tanınırlığının artması. Kuruma erişim kolaylığı sağlanması, bürokrasi ve kamu idaresi hakkında gerekli bilgi ve deneyime sahip olması gerekir. Bunun yanında ombudsmanın görev yaptığı toplumsal kültürün özellikleri, siyasi ve yönetsel

alışkanlıklar, kitle iletişim araçları gibi faktörlerde etkilidir.(Sezen,2001:82). Ombudsman, denetim yaparken geniş yetkiler kullanmaktadır. Ombudsmanların her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme yetkilerine sahiptir. Bu geniş araştırma, inceleme ve soruşturma yetkisi Ombudsmanın yönetim mekanizmasının tüm yönleri ile işleyişine hakim olmasını olanak sağlamaktadır (Demirel,2003:97).

Ombudsmanlık kurumu, 1980’lerden itibaren kapsamı özel sektör kuruluşlarını kapsayacak şekilde genişlemiştir. Özel sektörde faaliyette bulunan şirketlerde kapsama alınmıştır. Bu süreçte uzmanlık alanlarına göre değişik uygulamaları ortaya çıkmıştır. Bunlara daha sonra detaylı değinilecektir.

1.2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Genel Özellikleri

Ombudsmanlık kurumu tarihsel olarak esas varlık nedenleri arasında, kanunlara uygunluk, ölçülülük, ayrımcılığın önlenmesi, yetkinin kötüye kullanılmaması, tarafsızlık eşitlik, dürüstlük, şeffaflık nezaket, hesap verilebilirlik, kazanılmış hakların korunması haklı, beklentiye uygunluk, savunma hakkı, dinlenilme hakkı, bilgi edinme hakkı, kararların gerekçeli olması makul sürede karar verme, kararlara karşı itirazların yapıldığı şeklini, kararların geciktirilmeksizin bildiriminin sağlanması, denetim sürecinde elde edilen kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkeleri gibi konularda idareyi geliştirmektir (<http://mevzuatsal.com/mevzuat/kamu-denetciligi-ombudsmanlik-ve-iyi-yonetim-ilkeleri.html>. 21.09.2019).

Bunlar tarihsel süreç ve yönetim tarzlarına göre ağırlık kazanmaları farklılık göstermekle beraber arzulanan vatandaş kamusal gücü elinde bulunduran kurum ve kişilere karşı korumaktır. Günümüzde yaygın olan halkın seçtiği üyelerden oluşan yasama erki tarafından görevlendirilen/seçilen ombudsman temel amaç vatandaş kamusal otoriteye/bürokrasiye karşı korumaktır. Ombudsman, yasama erki adına idareyi denetlerken güçler ayrılığı ilkesine uygun idareye karşı bağımsız bir konuma sahiptir. İdarenin denetlenmesi görevinde yasama erkinin bir temsilcisi gibi davranır. Ombudsmanın çok geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisine sahip olup yürütme yetkisine sahip organlara karşı bağımsız bir konuma sahiptir.

Ombudsman yasama erkine bağılı inceleme araştırma yaparken, bağımsız konumundan dolayı denetime tabi değildir. Bu hiç denetlenmediğı anlamına gelmez. Sadece görev yaparken yasama dokunulmazlığı benzeri bir dokunulmazlıkları vardır. Bu dokunulmazlık ombudsmannın görevini ifa ederken baskı ile karşılaşmalarını engellemek ve özgürce karar alabilmelerini sağlamaktır. Bu durum genel olarak ülke uygulamalarında yasal mevzuatında yer verilmektedir. Verilen bu statü genel olarak konumu, başka görev almama, bağılı olduğı yönetim fonksiyon dışında bir denetime tabi olmaması gerekir.

Ombudsmannın yetkinlik anlamında yetersiz olması veya görevinin gereklerine uymayan davranışlarda bulunması durumlarında, bağılı olduğı yasama erki tarafından görevinden alınabilir. Kural olarak ombudsmanlar, yasama erki tarafından seçilmektedirler. Yasama erki haricinde, devlet başkanı, yürütme veya başka bir organ tarafından atansalar/seçilseler bile görevlerinden alınmaları kural olarak yasama erkine bırakılır. Bununla amaçlanan ombudsmanları iktidarın baskılarından korumak ve denetçilerin yasaların uygulanmasının denetiminde tarafsızlığını sağlamaktır.

Genel olarak kişiler arası uyuşmazlıklar ombudsmannın görev alanı dışında kalmaktadır. Kamu yönetimi ile vatandaşlar arasındaki sorunlar esas olarak görev alanıdır. Kamu gücünü elinde bulunduran devlet karşısında yurttaşın hakkını ombudsman aracılığı ile yapılan denetimlerle korumaya çalışır. Ombudsmannın idareye önermek üzere aldığı kararlar bağlayıcı özelliğı yoktur. Ombudsman şikâyet üzerine harekete geçebileceğı gibi, re 'sen de araştırmaya başlayabilir. Ombudsman inceleme yaptığı alanda yetkin olmalıdır. Yetkinlik kriteri, ombudsmannın yeterli temel hukuk bilgisine sahip olmayı gerektirir. Yeterli hukuk bilgisine sahip olması gereken ombudsman, görevinde bağımsız ve görev yaparken birey odaklı olmanın bilincinde olmalıdır. Ombudsmanlık kurumu inceleme, araştırma veya soruşturma yaparken adalet ve eşitlik ilkelerini göz önünde bulundurmalıdır. Ombudsmanların taşıması gereken genel özellikler ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber genel olarak bir ombudsman:

1)Bağımsızlık,

2)Tarafsızlık ve Dürüstlük,

3)Güvenilirlik,

4)Sır Saklayabilme,

5)Kamu Sorumluluğu, temel özelliklere sahip olması gerekir.

Bunun yanında Ombudsmanın diğer genel özellikleri genel olarak uygulama ile ilgili olanları şöyle sıralayabiliriz:

1. İdarenin kendi iç denetim yöntemleri ve yargı erki denetimi haricinde denetleyebilmesi,

2. yapılan araştırmalarla ilgili her türlü bilgi belgeye ulaşabilme yetkisi,

3. Şikâyetleri arasından dilediğini araştırması yetkisine sahip olması,

4.Yasama ve kendisini atayanlar haricinde hiçbir yöneticiye hesap vermeme özelliğinin olması,

5. Yasa ile göreve gelmesi ve haklı bir gerekçe olmadan görevden alınamama özelliği,

6. Yapılan araştırma sonucunda tarafları uzlaştırıcı tavsiyelerde bulunabilmesi,

7.Yönetmel olarak sivil sorumluluktan muaf olma özelliği,

8.Araştırma yaparken tarafsız, bağımsız davranma özelliği,

9.Edindiği bilgilerin gizliliğine riayet edilmesi gibi özellikler sayılabilir (Bozoğlu,2008:35).

1.2.3. Ombudsmanın Yetkileri

Ombudsmanlar görevlerini ifa ederken inceleme, araştırma, sorgulama yetkilerine sahiptirler. Bu yetkiler idari işlemlerin eleştirisi ve idareyi yaptığı hataları düzeltmeye ikna etme dışında zorlayıcı bir yetkileri bulunmamaktadır. Bu yetkiler ülkelerin yönetim şekillerine göre ülkeden ülkeye farklı olmakla birlikte; genel olarak ombudsmanlık kurumu ilgili ülkenin yasama erki düzenlemeleri ile kurulan ve

kamusal yetkiye sahip olan idareleri yasama erki adına denetleyen tarafsız ve bağımsız özelliği olan bir mekanizmadır. Kimi ülkelerde yürütmenin kötüye gitmesi durumunda resen harekete geçebilir. Ombudsman göreviyle ilgili her türlü bilgi, belgeye benzeri kanıtlara ulaşma yetkisine sahiptir. Bu yetkiyi kullanırken zorlama yetkisine sahip değildir. Genelde idareler taleplerine olumlu cevap vermektedirler. İdarenin iş ve işlemlerini düzeltme, yürürlükten kaldırma, iptal etme yetkisi yoktur. Çalışma sırasında uzman personelden yararlanma yetkisi bulunmakta olup, uzman personel görevlendirme, görevden alma yetkilerine sahiptir (Acar,2009:40).

1.2.4. Ombudsmana Başvuru Yolları

Ombudsmanlık makamı kural olarak şikâyetçilerin başvurusu ile harekete geçmektedir. Ayrıca bazı ülkelerde ombudsmana, duyduğu veya medyada yer alan bir haber, vesilesi ile kendiliğinden harekete geçme yetkisi vardır. Örneğin Norveç, Finlandiya İsveç, Danimarka, ve Hollanda gibi ülkelerde ombudsmanın kendiliğinden harekete geçme yetkisi vardır ve ombudsman sahip olduğu bu yetki etkin bir şekilde kullanılmaktadır (Akıncı,1999:287). Diğer taraftan Fransa’da vatandaşlar mediateura başvurabilmektedir. Ombudsmanın kendiliğinden harekete geçme yetkisine sahip olması, idare üzerinde önleyici bir etki yaratmaktadır. Böylece, idarenin işleyişinde ortaya çıkan kimi eksiklikler herhangi bir şikâyet başvurusu olmadan çözülmektedir. Sonuç olarak bazı ülkelerde, bu yetkiden dolayı bireysel şikâyet başvurularında azalma gözlenmiştir (Tortop,1998: 6). Bireylerin ombudsmana başvuru şekli ikiye ayrılmaktadır. Bunlar:

- 1) Hakları ihlal edilen kişilerin direkt, aracısız başvurusu,
- 2) Kişilerin başvurularını belli bir süzgeçten geçirilerek alınması

Örneğin Fransa ve İngiltere’de vatandaşların şikâyet başvuruları bir parlamenter aracılığı ile yapılabilir. (Esgün,1996: 259). Bazı ülkelerde bu iki başvuru şekli birlikte kullanılmaktadır. Örneğin Sri Lanka’da kişiler parlamentere, parlamenter dilekçe komisyonuna, dilekçe komisyonunda ombudsmana başvurmaktadır. Dolaylı sistemde kişilerin doğrudan başvuru yetkisinin olmaması, sistemin yargı erki denetimine göre güçlü yanlarını zayıflatıcı etki yapmaktadır. Diğer taraftan ombudsmanın görev alanı konusu olmayan şikâyetleri engellenmesi veya

yasama erki düzeyinde giderilecek sorunların ombudsmana ulaşmadan çözülmesi hem ombudsmanın iş yükünü hafifletmekte hem de daha ciddi konuları çözüme kavuşturmada etkinliği artıracakı düşünölmektedir (Akıncı, 1999: 287).

1.2.5. Yetki Alanı ve Harekete Geçme Şekli

Ombudsmanlık kurumu hangi ölkelerde nasıl uygulanacakđ ilgi alanı ne olacakđ ölkeden ölkeye farklılık göstermektedir. Yetki alanına ilişkin iki farklı düzenleme söz konusudur. Bu yaklaşımlar işlevsel yaklaşım organik yaklaşım diye ikiye ayrılır (Eren,2000:86). İşlevsel yaklaşım ombudsmanın niteliğini dikkate alır. Ombudsmanlık ile ilgili iş ve işlemin veya davranışın hangi organ tarafından yapıldığına bakmaz. Bu yaklaşıma göre idari iş ve işlemler hangi kurum tarafından yapılırsa yapılsın ombudsmanın yetki alanına girer (Eren,2000:84). Buradan hareketle ister idarenin ister yargının ister yasamanın yetki alanına girsin idari işlemlerin tamamı ombudsman yetki alanında olduğundan kuşku yoktur. İkinci yaklaşıma göre ise idari işlem ve eylemin niteliğı önemli olmayıp, işlem ve eylemi yapan organı dikkate almaktadır. Ombudsman idareyi denetlerken aynı zamanda idareye karşı vatandaşların haklarını korumaya çalışarak savunmalarını üstlenmektedir. Ombudsman kişilerin talepleri üzerine harekete geçebildiğı gibi kendiliğinden de idareye karşı araştırma inceleme soruşturma başlatabilmektedir. Harekete geçme şekli ölkeden ölkeye farklılık göstermekle beraber genel olarak resen veya parlamento aracılığıyla harekete geçmektedir (Eren,2000:87).

Ombudsman kanuni statüsünün olanak tanıdığı şartlarda şikâyet olmadan da bir duyumla araştırma yapabilmektedir. Örneğın, Avusturya kamu denetçisi kimi durumlarda kendiliğinden, kamu idarelerin işlemleri üzerinde araştırma yetkisini kullanmaktadır (Eryılmaz, 1993:92). Hollanda kamu denetçisi, idarenin hukuka, yönetim ilkelerine aykırı işlemleri bir şikâyete gerek olmadan araştırmaktadır. İsveç Ombudsmanında da benzer bir uygulama ile hareket eder. İdareden kaynaklanan düzensizlikler için kendiliğinden soruşturma açabilir. Danimarka yasama erkine bağı komisere, 1993 yılında kanunda yapılan düzenlemeyle kendiliğinden araştırma yetkisi tanımıştır (Akıncı, 1999: 287).

Ombudsmanı, harekete geçmesine olanak tanıyan bir yol da yurttaşların yaptığı şikâyet başvurularıdır. Genel olarak şikâyet başvurusu vatandaşların kullandığı bir yöntemdir. Kimi ülkeler şikâyet hakkını özel ve kamu hukuk tüzel kişilerine de tanımıştır. İdari teşkilat yapısında ombudsman kurumuna yer veren ülkelerin genelinde vatandaşa aracısız başvuru yapma hakkı tanımıştır. Genel olarak başvurularda şekil şartı bulunmamaktadır. Hatta kimi ülkelerde sözlü başvuru bile kabul edilmektedir. Hollanda gibi bazı ülkelerde ombudsmana şikâyetle bulunmak için kişisel hakkın doğrudan ihlali gerekmektedir (Tortop, 1998: 6).

Ombudsmanlık kurumunun harekete geçmesini sağlayan bir diğer yöntem ise parlamento üyeleri aracılığıyla yapılan başvurulardır. Fransa ve İngiltere’de yurttaş başvuruyu doğrudan ombudsmana yapmaz. Başvurular parlamento üyeleri aracılığı ile yapılır (Eren, 2000: 87).

Ombudsman görevi kapsamında olmayan, incelenmesinde yarar görülmeyen talepleri reddetme yetkisi vardır. İncelemeye değer bulduğu şikâyetler için idarelerden gizli olanlar dahil her türlü belgeyi isteme yetkisine sahip olup, bunlar üzerinde yaptığı inceleme sonucunda hazırlanan raporlar ilgili idareye göndermektedir (Sezen, 2001:82).

Ombudsmanlık kurumuna, şikâyetlerini başvuruları kimler yapabilecek sorusunun cevap ülkelere göre değişiklik gösterir. Kimi ülkeler bu sorunun cevabını geniş tutarken, kimileri ise kısıtlamaya getirmişlerdir. Dünya uygulamalarından örnekler şöyledir: Avusturya Ombudsmanlık kurumu şikâyet başvurusunun konusu işlem veya eylemden doğrudan zarar görme koşuluna bağlanmış olmakla beraber siyasi parti, dernek, gibi sivil toplumun ve azınlıkların şikâyet başvurularını da kabul etmektedir(Akıncı, 1999: 300). İngiltere Yasama erki Komiseri’ne de bireylerin dışında kişi topluluklarının şikâyet başvurularını kabul ederken, kamu ve kamuya ait olan veya kamu ile ilişkisi olan hizmet sunucularının başvuruları kabul edilmemektedir. Fransa’da en son yapılan yasal değişikliklerle Fransa’da yaşayan yabancılara da parlamento üyeleri aracılığı ile başvuru hakkı verilmiştir (Akıncı, 1999: 300).

1.2.6. Ombudsmanın Yasal Statüsü ve Atanması

Ombudsmanlık kurumu esasında, bağımsız bir statüsü vardır. Bu bağımsızlık idarenin başı olarak yürütme erkine olduğu kadar kendilerini seçen organ ve idarenin diğer organlarına karşıda bağımsız bir konumları vardır. Bağımsızlık, unsuru kamu denetçilerinde olması gereken hayati olan bir niteliktir (Kestane, 2006: 133). Bu nitelik Ombudsmanlara görev yaparken bütün idarelere karşı yaptığı araştırmalarda kolaylık sağlamakta, baskı altında kalmalarını engelleme işlevi görmektedir (Sezen, 1998: 77).

Ombudsmanlık kurumu üyelerinin bağımsızlığını sağlayan bir diğer durum, atama yöntemleridir. Atama yöntemi ombudsmanlık kurumunun itibarı için önemlidir. Ombudsmanların yasama erki tarafından atanmaları/seçilmeleri bağımsızlık ilkesinin otoritenin kaynağı bakımından da önemli bir durumdur (Işıkay, 2003).

Ombudsmanlık kurumunda görev alan ombudsmanlar görevlerini bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine göre yapıp yapmadıkları bakımından denetime tabi tutulmaktadırlar. Denetim sonucunda ombudsmanların, başarısız, yetersiz, görevi ihmal ettiği, tarafsız veya dürüst davranmadıkları tespit edilirse yasama erki tarafından görevden alınmaktadırlar (Altuğ, 2002: 46). Örneğin, İsveç'te ombudsmanlık kurumunun, yıllık raporlarını mecliste görevli komitenin incelenmesi sonucunda ombudsmanların gerekli nitelikleri yetirdiği ve parlamentonun güvenini kaybı ettiği kanaatine varırsa yasama erki(Riksdag) tarafından ombudsman görevinden alınabilmektedir (Avşar, 2000: 148).

Ombudsmanlara, genellikle beyanları ve raporları ya da görevlerini yaparken yaptığı işlemler sebebiyle herhangi bir sorgulamaya tabi tutulamayacağı ve yargılanamayacağı yasalarla garantilemekte, yasama erki üyeleri benzeri bir dokunulmazlık tanınmaktadır (Kestane, 2006: 134).

Yasama erki ombudsmana faaliyetleri için bir bütçe ayırmakta ve bu bütçe ilkeleri dâhilinde serbestçe harcama yapabilmektedir. Bu harcamalarla ilgili kimseden talimat almaz ve hesap vermezler. Bu hiç hesap vermedikleri anlamına gelmez. Bütün devlet kurumları gibi ombudsmanlar da gerektiğinde adına denetim yaptığı yasama erkine hesap verir.

1.2.7. Kimler Ombudsman Seçilebilir veya Atanabilir?

Ombudsmanların atama şekli ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ombudsman atamalarında kimi ülkelerde özel koşullar öngörülmektedir. Örneğin Fransa'daki düzenlemelere göre kamu denetçisi atanacak kişilerin herhangi bir özel koşul öngörülmemiştir. Bundan dolayı Fransa'da görev yapan ombudsmanlar arasında mesleği ziraat mühendisi, eczacı olanlar da vardır (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 60).

Diğer yandan, kimi ülkeler belli kriterler belirlemiş, atanacaklarda belli özelliklerin olmasını istemektedir. Örneğin hukuk fakültesi mezunu olmak, yargıç veya kamuda üst düzey yönetici olmak özel koşulların istendiği uygulamalar da vardır. Bununla beraber genelde, hukuk eğitimi almış olan ve kamuoyunda itibarı, saygınlığı olan adayların tercih edildiği söylenebilir (Sezen, 1998:78). Ombudsmanın tarafsızlık konusunda sıkıntı yaşamaması için öngörülen teminatlar gereği görev alanı ile ilgili kimi kısıtlamalar öngörülmektedir. Örneğin bunlar yasama erki üyesi olamazlar, bir kazanç karşılığı bir iş yapamazlar (Sezen, 1998: 78). Buradan çıkan sonuç kamu denetçisi adaylarının tarafsızlığı kadar ekonomik kaygı taşımaması gereken erdemli kişilerden seçilmesi gerektiği söylenebilir.

1.2.8. Ombudsmanlık kurumunu Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Ombudsmanlık kurumunun, yetki kapsamında olan ve haklarında araştırma, inceleme ve değerlendirme yapacağı kişi ve makamlarla bir menfaat ilişkisi veya çıkar çatışması olmamalıdır. Bu durum görev yaparken bağımsız ve tarafsız olmanın gereğidir. Bağımsızlık, kamu denetçisinin statüsü ile ilgili bir durumken tarafsızlık ise denetçinin görev yaparken sergileyeceği tutum ve davranışları tarif eder. Gerek atamayı yapan organ ile denetimde olan kurum ve kişiler karşısında tam bir tarafsızlık ve bağımsızlık sağlanması gerekir. Aksi durumda kamu denetçilerinin baskılara maruz kalması ihtimal dâhilindedir (Kestane, 2006: 133).

Daha önce de belirtildiği gibi, ombudsmanın atanması veya seçilmesi genellikle yasama erki yapmaktadır. Yürütme erki tarafından yapılan atamalarda vardır. Ancak yaygın değildir. Ombudsmanın bağımsızlığı da bunu gerektirmektedir (Tortop, 1998: 7). Burada can alıcı nokta kamu hizmetini sunucusu olan birimlerce atanması kamu denetçiliği mantığına aykırı bir durumdur ve tercih edilmemesi gerekir. Ayrıca halkın

seçtiği kişilerden meydana gelen yasama erkinde seçilmeleri meşruluklarını artırmaktadır. Çünkü millet iradesiyle seçilen ve temsilcisi konumunda olan yasama erki, kendi adına idareyi denetleme amacıyla ombudsmana yetki vermektedir. Bu kuralın istisnası olan kimi ülkeler vardır. Bu ülkelerde yönetim geleneğinin etkisi ile kimi farklılıklar vardır. Bunlar Fransa İngiltere, İrlanda'dır. Fransa'da Mediateur, Cumhurbaşkanının imzasını da içeren Bakanlar Kurulu kararı ile atanmaktadır. Ulusal Meclis ve Senato'nun atama ile bir ilgisi yoktur (Tortop, 1998: 7). Yani yürütmeye bağlı bir işleyiş vardır. İngiltere'de yasama erki komiseri yürütmenin önerisiyle kraliçe/kral tarafından atanmaktadır. Fakat kraliçe/kral, bu atamayı yapmadan, yasama erki komiseri ile Avam Kamarası arasındaki ilişkileri yürüten görevli soruşturma komisyon başkanının atama ile ilgili görüş almak zorundadır (Eren, 2000: 84). Ayrıca İngiltere yasama erkinin her iki kanadı (Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası) yasama erki komiserinin görevden almak isterse bunu bir önerge ile gerçekleştirebilmektedirler. Bununla yürütme erki, yasama erkinde kontrol altında tutulmaktadır. İrlanda'da atanma şekli ise ombudsman, yasama erkinin vereceği karardan sonra devlet başkanı tarafından atanmaktadır.

Kamu denetçisi olarak atanan kişiler kurumsal ilişkileri varsa hemen kesilmeli ve ombudsmanlık mesleği bir kariyer basamağı olarak görülmemelidir (Akıncı, 1999: 296). Ehliyetsizlik görev süresi veya görevi kötüye kullanma vb. nedenler dışında normal süresinden erken bir şekilde görevden alınmamalı, yaptığı görevleri etkilemek için terfi işlemleri ile ilgili değişiklik yapılmamalı, görev alanına giren konularda son karar merci kendisi olmalı ve kanunlarda aksi bir durum yoksa kamu denetçisi, araştırma ve inceleme sonucu verdiği kararları dayanakları ile raporlamalıdır (Erhürman, 1998: 92-93).

Ombudsman kurumunu görevlendiren erk görevini tam yapması için ihtiyacı olan personel ve parasal destek sağlanmalıdır. Bütçesi sürekli biçimde yasama erki tarafından belirlenen ve bu erk tarafından denetlen ombudsmanın bağımsızlığı yasama erkinin tavrına bağlı bir hal alma ihtimali vardır. Bu şüphenin ortadan kaldırılması için anayasal düzenleme ile özel bütçesi olan kendine has gelirleri veya ödeneği olan bir kurum şeklinde örgütlenmesi daha sağlıklı karar almasına olanak sağlayabilir.

1.2.9. Ombudsmanın Temel İşlevleri

Ombudsmanlık kurumunun, temel işlevi, vatandaşları, kamu gücünü elinde bulunduran idarenin tek yanlı yaptığı iş ve işlemlerde mevzuata aykırı güçlü ve tek yanlı karar alabilen yönetimin yasadışı, keyfi uygulamalarına karşı korumak, yönetilenlerin bireysel hak ve özgürlüklerine yönelik muhtemel tehdit ve kısıtlamalara karşı bir teminat sağlamaktır. Kamu denetçisi aracılığıyla hak arama, yargı organlarına başvuruya oranla daha basit, masrafsız ve hızlı sonuçlanan bir süreçtir. Genellikle ombudsmana başvurularında herhangi bir ücret alınmamakta ve başvuru içinde bir biçimsel koşul öngörülmemektedir (Erhürman, 1998: 101). Yargılamadan farklı bir önemli özelliği de sadece hukuka uygunluk denetim yapmamasıdır. Hukuki denetimin yanında hakkaniyete uygun yerindelik denetimi de yapmaktadır. Bu nedenle kamu denetçisi, kanuna uygun olup, hakkaniyete aykırı olan idari tasarrufları incelemekte ve çözüm önerileri sunmaktadır. Ombudsmanın idari yargılamaya oranla bir diğer üstün tarafı, idari yargıda “dava açma ehliyeti ve dava açma süresi” gibi aranan koşulların ombudsmanlığa başvuruda daha esnek olmasıdır (Erhürman, 1998: 101).

Ombudsman, bir taraftan yönetileni yönetimin hukuksuz, keyfi iş ve işlemlerine karşı korurken öte yandan da idarenin yaptığı yanlışları görmesi ve düzeltmesi için imkân sağlamaktadır. Kamu faaliyetlerini yaparken bilerek veya hata sonucu yaptığı yanlışları düzeltme imkânı verir. Öte yandan ombudsman, düzgün işleyen faaliyetleri iyi uygulama örneği olarak idarenin geliştirmesine yardımcı olmaktadır. Bu da ilgili idarenin yönetilen nezdinde güvenilirliğini ve itibarını arttırıcı etki yapmaktadır (Pickl, 1986: 37).

Ombudsmanın yaptığı görevlere ilişkin hazırladığı yıllık faaliyet raporları, kamu yönetiminde, yönetimin işleyişine ilişkin bir farkındalık yaratmaktadır. Bunun yanında ombudsmanın, belirlediği kötü yönetim anlayışlarını gidermek için getirdiği öneriler idareler için yönlendirici bir işleve bürünmektedir. Bazı ülkelerde ombudsmanlara idareleri geliştirmek için reform amaçlı öneri getirme yetkisi tanımıştır (Sezen, 2001: 80). Örneğin Fransa’da, idarenin işleyişine yönelik öneri getirme yetkisi olan mediateurün yaptığı önerilerin çoğu idarenin reformuna yöneliktir. Bu öneriler, demiryolu istasyonlarından alınması gereken önlemlerden, vatandaşın günlük yaşamını iyileştirmeye yönelik ve kanun değişikliği gerektiren

durumlara kadar konuları kapsamaktadır. Fransa’da mediateurün 1976-1984 arasında yayımladığı reform önerisi 289’dur; sonraki yıllarda yılda 20 ila 40 arasında reform önerisi getirmiştir. Bunların yarısı uygulamaya alınmıştır (Sezen, 2001: 80).

Ombudsmanlık kurumunun gelişen demokrasilerde yeni olan bir işlevi de eğitimidir. Ombudsman bir taraftan yurttaşların edindiği temel haklar alanında bilgilendirilirken, onların bu haklarını koruma bilinci aşılama; diğer taraftan kamu personeline yerine getirmekle yükümlü oldukları düzenlemeler konusunda yol gösterici bir rol oynamaktadır (Akıncı, 1999: 293). “Bir Afrika ülkesi olan ve 1993’te on yıllık bir askeri diktatörlüğün ardından sivil anayasal rejime geçen Gana’da, İnsan Hakları ve Yönetmelik Komisyonu, insan hakları ihlallerine, yetkinin kötüye kullanımına, yolsuzluğa ilişkin şikâyetleri araştırmasının yanı sıra halkın insan hakları ve özgürlükler konusunda eğitimi işlevini de üstlenmiş durumdadır. Komisyon bünyesindeki halk eğitimi birimi, öğrenciler, kamu görevlileri, askerler, polisler, kadınlar ya da dinsel gruplar gibi çeşitli toplumsal ve yönetmelik kesimlere yönelik olarak düzenlediği konferanslar ve sempozyumlarda hem komisyonun çalışmaları hakkında bilgi vermekte hem de toplumun insan hakları konusundaki bilincini ve sorumluluğunu arttırmayı amaçlamaktadır. Öte yandan Latin Amerika ülkelerinde ombudsmanlar, kamu kuruluşlarınca ya da hükümet dışı kuruluşlarca düzenlenen ve yurttaşları, hem hakları hem de bu hakları nasıl savunacakları konusunda eğitmeyi amaçlayan programları desteklemektedir” (Akıncı, 1999: 294).

Ombudsmanlık kurumunun bir diğer işlevi de çağımızda önemli hale gelen açık yönetim, anlayışını esas alan idarenin şeffaflık ve saydamlığına katkı sağlamaktır. Ombudsmana verilen inceleme, araştırma, her türlü dokümana ulaşma olanağı, sıradan vatandaşın ulaşamayacağı dokümanlara ombudsmanın ulaşmasını sağlamaktadır. Diğer taraftan kimi ülkelerde ombudsmanlar, resmi evraklara erişimde zorluk yaşayan yurttaşların taleplerini çözüme kavuşturmakla yetkilidir. Örneğin, İngiltere’de yasama erki komiseri, olan ombudsman 1994’ten beri bu tür talepleri de almaktadır (Sezen, 2001: 81). Sonuçta, etkin bir şekilde görev yapan bir ombudsmanlık mekanizması yargı erkinin de yoğunluğunu azaltmaktadır. Yargı erkinin yoğunluğunun azalması, yargının daha etkin ve daha hızlı, karar almasına katkı sağlamaktadır (Altuğ, 2002: 25).

1.2.10. Kamu Denetim Kurumunun Etkin Olma Koşulları

1.2.10.1. Araştırma ve İnceleme Kapsamına İlişkin Yetkinin Geniş Tutulması

Ombudsmanlık kurumunun yetki alanının geniş tutulması, idareler üzerinde kendisine geniş bir hareket alanı sağlamaktadır. Bireysel bir şikâyet başvurusu ombudsmanlık makamının önüne gelmesi için idari yapı hiyerarşisinde gerekli başvuru yollarının tüketilmesi gerekir. Ombudsmanlık makamına gelen başvurular bir ön incelemeye tabi tutulur. Bu incelemede başvurunun yetki alanına girip girmediği ve araştırmayı gerektirecek bir neden olup olmadığına bakılarak başvuruyu kabul edip etmeyeceğine karar verilir. Ayrıca başvuru süresi açısından da değerlendirme yapılır. Buna göre başvuru kabul veya reddedilir (Ataman, 1993: 197).

Yargı erkinin kanuna uygunluk denetimi ile sınırlı olan yetkisine, karşılık ombudsman tarafından yapılan denetimin kapsamı hakkaniyet ölçülerine göre genişlemekte ve vatandaşların başvurularına bu çerçevede cevap verilmektedir. Genel olarak ombudsmanlık düzenlemeleri işlevsel olarak düzenleme konusu olmuşsa da sonuçta denetime yönelik bir faaliyete dönüşmektedir (Akıncı, 1999: 301). Denetim hizmetlerinin mantığı olanı inceleyerek olması gereken yakın veya tam uygun olmasını sağlamaktır. Bunu yaparken tespit edilen aksaklıklar için değişik düzeylerde yaptırımlar öngörmektedir. İdarelerin denetim ve gözetimi ile amaçlanan yürütme erkinin anayasada belirlenen hukuk devleti ilkesine uygun çalışmasını sağlamaktır (Akıncı, 1999: 301).

Nihayetinde, ombudsmanlık makamına tanınan yetkilerin kapsamı alınan kararların niteliği (doğruluk. Yerindelik gibi) ve uygulama hızı bakımından önemlidir. Bu durum ombudsmana başvuranların taleplerine hızlı ve etkili sonuçlandırma bakımından önemlidir.

1.2.10.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tanınırlığı ve Erişim Kolaylığı

Vatandaşların, idareye karşı uğradığı haksızlıkların giderilmesinde yardımcı olması için kamu denetçiliği kurumunun varlığından haberdar olmaları sağlanması gerekir. Bunun yanında başvuru yöntemi konusunda kamuoyunda bir farkındalık oluşturması gerekir.

Bu nedenle özellikle yeni uygulamaya başlayan ülkelerde ombudsmanlık kurumunun farkındalık yaratmak için kitle iletişim araçları ve benzeri yollarla kurumun tanıtılması gerekmektedir (Altuğ, 2002: 30). Çünkü faaliyet alanı bilinmeyen taam olarak benimsenmesi ve yararlanılması düşük düzeyde kalması muhtemeldir. Bu nedenle kurumdan yararlanmaları muhtemel kitlelere kurumun tanıtılması ve bilgi verilmesi yararlı olacaktır (Altuğ, 2002: 30). Tanıtma ve benimseme ile ilgili en etkili araçların başında kitle iletişim araçları gelmektedir. Ülkemizde faaliyet gösteren kamu denetçiliği kurumu da bu yolu ekin olarak kullanmaktadır.

Bir başka önemli hususta da, ombudsmanlık makamına ulaşmanın basit ve masrafsız olmasıdır. Başvurunun şekli ve maliyeti vatandaşları başvuru konusunda caydırıcı yönde olmaması gerekir. Yani taşıdığı özellikler ve varoluş gerekçesi gereği vatandaş için hak arama yolunda önemli bir araç haline getirilmelidir (Altuğ, 2002: 30). Gerekirse vatandaşların başvuru işlemlerini kolaylaştırmak ve bu konuda yardım amaçlı personel görevlendirmeli, gerekli belgelerin doldurulması ve talep dilekçelerinin yazımında yardım edilmelidir.

Ombudsman görevini yaparken kamu yönetiminde çeşitli sıkıntılarla karşı karşıya kalabilir. Çoğu kes önüne gelen şikâyetin başvurusunu esası hakkında çıkarımlarda bulunarak sağlıklı çözüm üretmek için bütün olasılıkları dikkate alarak çalışmaktadır. Yöneten –yönetilen arasında yapılan bu aracılık işleminden dolayı idareden prosedürler hakkında bilgi almayı hatta diplomatik kuralları kullanması gerekir (Sezen, 2001: 82). Çünkü idare, oldukça uzmanlaşmış personele doludur; bunlara karşı başarı sağlamak için onlardan daha çok bilgi ve birikime sahip olmak gerekir. Bu durum, ombudsmanlığın hem kamunun genel işleyişi bilmesi incelleme yaparken zorluklarla baş etmesini ve görevi başarılı bir şekilde sonuçlandırmasını sağlar (Sezen, 2001: 82). Ombudsmanlık kurumunun başarılı olduğu ülkelere göz atıldığında bu görevlere mesleki olarak deneyimli, birikimli, kamuyu bilen üst düzey unvanlarda bulunan kariyerlerinin zirvesinde olan üst düzey yöneticiler, profesörler, yargıçlar, kamusal görevlerde bulunmuş kişiler getirilmektedir. Görevin ortaya çıkış mantığı da bunu gerektirmekte olup bilge kişilerin idareyi geliştirmede birikimlerinden yararlanmaktadır.

1.2.10.3. Ülkedeki Yerleşik Toplumsal Kültür

Ombudsmanlık kurumunun başarısını etkileyen temel etmen aslında ülkede vara olan yerleşik toplumsal ve yönetsel kültürdür. Hak arama kültürünün geliştiği ortamlarda daha başarılı olma ihtimal dâhilindedir. Bunun için devletin kamu gücünü kullanım şekli, devletin yönetim anlayışı, bu anlayış sonucunda oluşan birey-devlet ilişkisi, yasal düzenlemelerin kapsayıcılığı ve uygulama biçimine bakmak gerekir (Altuğ, 2002: 38). Vatandaş odaklı bir sistem kuran devletlerde kurumun işlevselliğinin daha başarılı olacağı düşünülmektedir. Bu kapsamda siyasal kadroların yapısı ve hareket tarzı ile somutlaşan iş ve işlemlerin yapılış biçimi devletin toplumsal politikasının niteliği hakkında fikir verir. İkinci kritik nokta, devlet kadrolarının hukuk devletini, anlayışı gereği hukuka bağlı bir yönetim biçimi ve insan haklarına saygılı yönetimi anlayışını nasıl algıladıkları ve yetki kullanırken bu mevzuat kurallarının kendilerini ne kadar etkilediği ve sınırlandırdığına bağlıdır. Bu kriterler bir ombudsmanlık kurumunun işleyişine ilişkin bazı ipuçları verir (Altuğ, 2002: 38). Çünkü devlet yönetimini vatandaştan ayrı gören ve ona bir üstünlük atfeden her şeyi vatandaştan bekleyen sorumluluk yüklenmeyen bir devlet anlayışında hukuk kurallarını iletmek ve bu kurallara aykırı işlemler yaptırım uygulamakta istekli olmayan bir yönetimde ombudsmanlık kurumunu başarılı olmasını, işlevsel bir rol almasını beklemek zordur (Sezen, 2001: 83).

Ombudsmanın denetim sonucunda hazırladığı raporlar vardığı sonuçları kamuoyu ile paylaşma sahip olduğu en önemli yetkidir. Bununla bir görevini ihmal eden, görev yaparken yetkisini kötüye kullanan, vatandaşları mağdur eden kamu personelinin ve ilgili kurumları teşhir etmektir. Bu yetkilerin etkin kullanmada kitle iletişim araçlarına ihtiyaç olmaktadır. Çünkü bu süreçte onların rolü, desteği ve işbirliği büyük bir önem taşımaktadır. Aynı zamanda kitle iletişim araçları topluma ulaşmada ve onları bilgilendirmede önemli bir işlevi vardır (Sezen, 2001: 83). Kitle iletişim araçlarının “Dördüncü kuvvet” olarak tanımlanması, kamuoyu denetiminde güçlü bir denetim aracı olarak kullanılmasının altında yatan gerçek nedendir. Fakat burada önemli olan bu gücün ne zaman, niçin, kim için, nasıl kullanacağı önemlidir. Kötüye kullanımı durumunda sonuçlarını göz ardı etmemek lazım.. Bu nedenledir ki, ombudsmanlık kurumunun işleyişi ile (yazılı ve görsel) medya sektörünün gelişmişlik seviyesi

arasında yakın bir ilişki söz konusudur (Sezen, 2001: 83). Medya sektöründe basın kuralları dışında bir ilişki ağının olması durumunda denetim etkin kılmak için medyayı kullanmak zorlaşabilir. Nitekim siyasal iktidarların baskın olduğu kimi ülkelerde medyadan yararlanmak kısıtlı bir hal alabilmektedir. Medyadan etkin yararlanmak için ülkede basın ilkelerini esas alan bir medya yapısının olması yönetimde vatandaş odaklı çalışan bir erkin olması gerekliliği zorunludur.

1.2.11. Ombudsmanlığın Çağdaş Yönetim Anlayışına Sağlayabileceği Katkılar

Anayasalarında sosyal devlet anlayışına yer veren devletler, bu anlayışın gereklerini yapmak için, sosyal devlet gereği faaliyetlerini artırmakla kalmayıp derinleştirmişlerdir. Bu sebeple artan etkinlik alanı devletlerde bürokratik ağına oluşmasına sebep olmuştur. Bürokratik büyüme idare ile vatandaş arasında aksaklıkların yaşanmasına neden olmuş. Böylece bürokrasinin büyümesi vatandaşın devlet karşısında zayıf duruma düşürmüştür. Vatandaş temel haklar bakımından devletin olumsuz etkilerinden korumak için ortaya çıkan ombudsmanlık kurumu zamanla devletlerin demokratik değerlere bağlı bir hal almalarına kaynaklık etmiştir. Bunu da idareyi geliştirmek için önerdiği idarede reform amaçlı önerilerden anlaşılmaktadır.

1.2.11.1. Ombudsmanlığın Yönetilenlerin Temel Haklarını ve Özgürlüklerini Koruyucu Katkıları

Tarihsel süreçte devletlerin büyüyen ve karmaşılaşan yapısı vatandaşın zamanla sahip olduğu temel hak ve özgürlükler konusunda önemsenmez hale gelmesine neden olmuştur. Büyüyen devlet bürokrasisi, artan nüfusla birlikte devletle vatandaş arasında aidiyet bağının zayıflaması, vatandaşın sahip olduğu haklar konusunda bilinçli olmaması, idarenin ilgisiz politikaları sonucunda vatandaşların birçok temel haktan yoksun kalmasına neden olmaktadır (Erhürman,1998:99). Yurttaşların sahip oldukları temel hakları kullanamama sebepleri arasında yurttaşların haklarının farkında olmalarını sağlayacak bilgi ve eğitim düzeyine sahip olmamaları, haklarını nasıl kullanacaklarını bilmemeleri, maddi imkânsızlıklar ve devleti karşısına alma korkuları gibi faktörler sayılabilir (Avşar, 2000: 55).

Kamu denetçiliği kurumunu temsile yetkili ombudsman, sahip olduğu bilgi ve deneyimle idare karşısından yönetilenlerin farkında olmaları gereken temel hakları ve bu hakların hayata geçirilmesinde vatandaş lehine katkı sağlamaktadır (Pickl, 1986: 41). Vatandaş üzerinden toplumsal yaşamda yaratılan temel haklar konusunda bilinçlendirme hareketi kurumun uzman personeli desteği ile vatandaşın devlet karşısında koruyucu etki yaratarak katılımcı idarenin gelişmesine olanak sağlamaktadır.

Son zamanlarda ombudsmanlık kurumunu dünyada popüler hale gelmesinde, hükümetlerin ombudsmanlığın temel haklar ve toplumsal değerler ve iyi yönetim ilkeleri alanında yarattığı katma değerin farkına varmalarının etkileri düşünülebilir. (Pickl, 1986: 41).

Ombudsmanlık kurumunun, yurttaşların sahip olması gereken temel hakların bilincinde olmalarını ve devletin işleyişi hakkında bilinçlenmelerini sağlamaktadır. Yurttaşları sahip olduğu hak ve özgürlüklerin bilincine varmasına ve yönetimin işleyişi hakkında bilgilenmesine katkı sağlamaktadır. Bu durum kamu denetçiliğinin temel gerekçesidir (Avşar, 2000: 55).

1.2.11.2. Ombudsmanlığın İdarelerin Geliştirilmesine Sağladığı Katkılar

Ombudsmanlık, kamu idarelerince işlemleri gerçekleştirilmesi sırasında fark edilmeyen veya bir personelin kötü niyeti sonucu ortaya çıkan hataların; gözden geçirilmesi sonucu bulunan aksaklıkların düzeltilmesine olanak sağlayan, oluşan aksaklıkları ve hataları giderme aracıdır (Akıncı, 1999: 292).

Devletler yargının yükünü hafifletmek idarenin hata yapma ihtimallerini azaltmak, iyi yönetim ilkelerine göre işleyen bir yönetim kurmak için ombudsmanlık kurumunun kurulmasını etkilemektedir.

Yasama erkinin güçlü desteğini alan, kamuoyunca güvenilir bir kurum olarak kabul edilen ombudsmanlık kurumunca gerçekleştirecek denetim yürütme erkine bağlı idareleri yaptığı iş ve işlemlerde daha özenli ve dikkatli olmaya yöneltecektir. İdare üzerinde denetim hissinin oluşmasına neden olan ombudsmanlık kurumu, dolayısıyla idarenin vatandaşla ilgili iş ve işlemlerde daha özenli olmasını sağlayacaktır. Denetim

hissi veren kamu denetçiliği kurumu, idarelerin yaptığı iş ve işlemlerde daha özenli, akılcı, tarafsız bir tutum sergilenmesine neden olacaktır. Aynı zamanda ombudsmanlık kurumu denetimi hukuka aykırı iş ve işlemler yapma niyeti olan kamu personeli üzerinde caydırıcı etkisi olacaktır (Eren, 2000: 93). Ombudsmanlık kurumu, hem bürokrasi hem de vatandaş için koruyucu işlevi olan bir kurumdur. Bu kurum salt amacı idarenin hatasını bulmak ve yaptırımını teşvik etmek değildir Bunun aksine ombudsmanın yöneten-yönetilen taraflara katkı sağlayan bir kurumdur (Pickl, 1986: 42-43); burada ombudsmanlık yöneten-yönetilen ilişkisinde dengenin kurulması tarafların yapması gerekenler konusunda bir bakıma uzlaştırılmasını sağlamaktır.

Ombudsmanlık kurumu denetim yaparken yapılmış yanlışların düzeltilmesi, iyi uygulama örneği olan uygulamaların daha da geliştirilmesini sağlayıcı bir etmendir. Ombudsmanlık yönetimin icra ettiği işlem ve eylemleri doğrulaması ile yurttaşların idare hakkındaki negatif düşünceleri azaltıcı etki yapmaktadır. Bu kapsamda idarenin yapmış olduğu iş ve işlemlerin esasını anlamakta zorluk çeken yurttaşların gereksiz bir şekilde idareyle uyuşmazlık yaşanmasına engel olmaktadır (Altuğ, 2002: 42).

Ombudsmanlık, kimi şikâyet başvurularının yoğunlaştığı idarelere, şikâyet başvurusuna konu olan eksikliklerin ve bu eksiklerin giderilmesi için kurumun yaptığı önerileri sunarak, ilgili idareye gözünden kaçan hususların tekrar gözden geçirilmesine ve gerekli tedbirlerin alınması için yol gösterici rol oynamaktadır (Avşar, 2000: 57). Bununla birlikte ombudsmanlık kurumu hazırladığı raporlar ile idarenin genel eksikliklerini ve bunlara ilişkin önerilerini yasama erkine sunmaktadır. Bu Raporlar ile bilgilendirilen yasama erki, idari alanında gerçekleşmeyi düşündüğü yeniliklerde ombudsmanlık kurumunun yaptığı önerilerden yararlanmaktadır (Akıncı, 1999: 293).

Devlet idaresinde yaşanan sorunların tespit edilmesi, yapılan tespitlerin sebep olduğu sorunları gidermek amacıyla ilgili idareye sunulması, var olan sorunların bu sayede giderilmesi ombudsmanlık kurumunun gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yapılan bu denetim sonucunda idarenin geliştirilmesi ne katkı sağlayan tespitlerden dolayı idari anlamda oluşan sıkıntıların azalmasına katkı sağlayacaktır. Ombudsmanlık kurumu sayesinde idarede yaşanan aksaklıkların eskiye göre azalacağı sonucunu çıkarmak yanlış bir sonuç olmayacaktır.

1.2.11.3. Ombudsmanlığın İdare ile Yurttaş Arasındaki Uyuşmazlıkları Azaltıcı Etkisi ile Sağlanan Katkıları

Ombudsmanlık kurumu sayesinde hatalarının farkına varan idare yaptığı yanlışları düzelttiği zaman vatandaşın idarenin kötü niyetinden şüphe edilmemesine vesile olacaktır. Bu da idarenin dediğim dedik kuralcı rolünden kurtulup kendisinin de hata yapabileceğini uygun yöntemlerle başvuru yapıldığında bunları düzeltebileceğini gösterecektir (Avşar,2000 59).

Bununla birlikte yürütme erki ombudsmanlık kurumu sayesinde yaptığı hataların düzeltilmesini sağlayan ve bir daha aynı hataların yapılmasını engelleyen yol gösterici bir yapının oluşumunu sağlayacaktır. İdare ile vatandaş arasında sağladığı iletişimle adeta bir halkla ilişkiler uzmanı vazifesini görecektir (Erhürman,1998:100) Ombudsmanlık kurumu bazen de bir kuruluşla ilgili gelen bütün şikâyetleri inceleyerek bunları tek rapor halinde ilgili kuruluşa iletmesi yöntemine gidebilmektedir. Böyle bütüncül bir raporun sunulması idarenin tüm yönleriyle aksaklıklarını görmesini ve buna göre tedbirler geliştirmesini sağlayacaktır. Ayrıca bu raporlar sayesinde idareyle yurttaşlar arasında yaşanan uyuşmazlıkların çözümünü yetkili bir merciden öğrenmiş olacaktır (Erhürman 1998:100)

1.2.11.4. Ombudsmanlığın Yargının Yükünü Hafifletilmesine İlişkin Katkıları

Yurttaşların şikâyet başvurusunu alan ombudsmanlık kurumu, bunları masrafsız kolay hızlı ve hakkaniyete uygun şekilde sonuçlandırmaktadır. Bu durum idari yargının önüne gelen dava sayısını azaltıcı etki yapmaktadır. Bu haliyle ombudsmanlık kurumu idari yargının alternatifi olarak görülmemelidir. Ombudsmanlığın yaptığı şey idarenin yaptığı yanlışları düzeltici önerilerle idari yargıda açılacak dava sayısını azaltmaktadır. Yani ombudsmanlık kurumu idareye yaptığı önerilerle idari yargıda açılacak dava sayısını azaltarak tamamlayıcı bir rol oynamaktadır (Eren, 2000: 94).

Ayrıca ombudsmanlık kurumu idarenin yaptığı aykırı işlemler idari yargının önüne gelmeden, iki şekilde ele almaktadır. Birincisi hukuka aykırı işlemi yapan idareyi ikna ederek işlemin geri almasını sağlamaktır. Aynı zamanda sebep olduğu zararı gidermeye ikna etmektir. İkincisi ise geçerli bir nedene dayanmaya şikâyet

başvurusunun veya yargı yoluna gitmeden çözülmesi mümkün olan konuların yargıya intikalini engel olmaktır (Erhürman, 1998: 101).

Yukarıda daha önce değinildiği gibi tarihsel olarak sosyal devlet anlayışının getirdiği yükümlülükler, idarenin faaliyet alanının genişlemesine sebep olmuştur. Bunun sonucunda yapılan yasal düzenlemeler sayısında artış sebebiyle, idari süreçte kimi karmaşık durumlara neden olmuştur. Bu durum idarenin denetimini sağlayan yargı erkinin önüne gelen uyuşmazlıkların sayısında artış ve çözmesi zaman almıştır. Bu da idarede kimi aksamalara neden olmuştur (Eren, 2000: 94).

Yurttaşları idareye karşı başka organlara başvurmalarının arkasında, idarenin artan iş hacmi ile vatandaşla ilgilenmemesi, vatandaşla ilgili işlerde hukuka aykırı işlem yapılması, hakkaniyet ilkesini gözünde bulundurmaması gibi nedenler söylenebilir (Eren, 2000: 94). Yurttaşların idare ile yaşadığı sorunlara çözüm bulmak için başvurduğu ombudsmanlık kurumu, başvurularda şekilli bir şartının aranmaması, kararlarının kısa sürede ve hakkaniyete uygun vermesi sebebiyle yurttaşların hak arama yolunda, kurumun tercih edilmesini sağlamaktadır. Bununla birlikte yasama erkine gönderilen raporların, yasama erki tarafından idarenin yeniden düzenlemesi ve aksaklıkların giderilmesi için yapılan yasal düzenlemeler de dikkate alır. Bu da yurttaşların idare ile yaşadığı uyuşmazlıkların azalmasına ve yargıda görülecek dava sayısının azalmasına sebep olur.

1.2.11.5. Ombudsmanlığın Demokratik Katılımcılığın Sağlanmasına Yönelik Katkıları

Katılımcı demokrasi seçimde oy kullanmanın ötesinde özellikleri olan, vatandaşın yönetimde söz sahibi olduğu, yönetimin aldığı kararlar da etkisinin olduğu, bir süreç olarak görülebilir. Tarihsel olarak ilk başlarda yönetenlerin arzuları doğrultusunda şekillendirilen yönetim anlayışı, zamanla yerini yönetilenlerin söz sahibi olduğu bir anlayışa bırakmıştır. Vatandaşların yönetimi katılımları değişik yollardan olmaktadır. Bunların başında baskı grupları sivil toplum örgütleri ve kitle iletişim araçları gelmektedir. Ombudsmanlık kurumu ise birçok ülkede iyi uygulama örnekleriyle idarelerin geliştirmesine bir üçüncü göz olarak katkı sunmaktadır (Kestane, 2006: 135).

Haksızlığa uğradığını düşünen vatandaşlar ombudsmana başvurarak bu haksızlığın giderilmesini talep etmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu kendisine intikal

eden şikâyetlerin çözümüne ilişkin yasama erki ve idare nezdinde yaptığı inceleme ve araştırmalar sonucunda, geliştirilen önerilerle vatandaşın beklentilerine cevap vermektedir. Bir bakıma idare ile vatandaş arasında aracılık rolünü üstlenmektedir

Yaptığı incelemeler sonucunda kamuoyunu bilgilendiren Kamu Denetçiliği Kurumu, bu incelemeler sırasında idarenin işleyişi ile ilgili detaylara hakim olmaktadır. Kamu denetçisi sayesinde bilgi sahibi olan kamuoyu, yönetimin yaptığı yanlışların bilincine varmaktadır. Bu bilinç idareye karşı kitlesel eylemlere dönüşme ihtimali, idareyi iş ve işlemleri gerçekleştirirken daha duyarlı davranmaya sevk etmektedir (Kestane, 2006: 136).

1.2.12. Ombudsman Çeşitleri

Ombudsman, yürütme erkini denetlerken vatandaş ile idare arasında aracılık görevini üstlenmektedir. Bu da dolaylıda olsa yurttaşın yönetime katılmasına etki edecektir. Tarihsel süreçte büyüyen kamusal alan ve artan iş ve işlemler, yeni yönetim anlayışları ombudsmanlıkta da uzmanlaşma ihtiyacı doğurmuş ve değişik uzmanlık alanlarına göre ombudsmanlık türleri ortaya çıkmıştır (Demir A.K. 2012:80-90). Genel olarak ombudsman türleri şu şekilde sınıflandırılabilir:

1.2.12.1. Genel Amaçlı Ombudsmanlık

Genel amaçlı kamu denetçiliği kurumu, yönetimden kaynaklanan bütün iş ve işlemlerin yapılmasından kaynaklanan aksaklıklara yönelik yapılan şikâyetleri kendisine görev alanı olarak gönen ombudsmanlık türüdür. Bu tür ombudsmanlıkta yetki alanı tüm ülke olabileceği gibi, Amerika gibi ülkelerde eyalet düzeyinde de örgütlenebilmektedir.

1.2.12.2. Klasik Ombudsmanlık

Klasik ombudsmanlıkta şikâyet konusu anlaşmazlığın veya hukuka aykırılığın iki tarafı vardır. Bir taraftan haksızlığa uğrayan vatandaş, diğer taraftan haksız iş ve işlemi yaban idareyi temsil eden, kamu personeli veya kamu otoritesi vardır. Klasik ombudsmanlık idarenin haksız uygulamalarına karşı vatandaşın koruyucu bir rol üstlenmektedir. Örneğim bir işlem için kamu idaresine giden vatandaşla, ilgili personelin alay etmesi üzerine vatandaşın bunu kamu denetçiliği kurumuna götürmesi işlemi, klasik anlamda kamu denetçiliği görevi sayılır (Baylan,1978:75).

1.2.12.3. Avukat Ombudsmanlık

Avukat ombudsmanı klasik ombudsmanın tersine yurttaş ile kamu İdaresi arasında, idareden kaynaklanan sorunlarla ilgilenmemektedir. Ombudsmanlığın bu türünde taraflardan birinin idare olma zorunluluğu yoktur. Bu ombudsmanlıkta gerçek kişiler arasında çıkan uyuşmazlıklar görev alanını oluşturmaktadır. Yani hukuki işlem veya eylemden mağdur olan da buna sebebiyet veren de sıradan vatandaşdır. Bu nedenle bu ombudsmanlık türüne gerçek kişi ombudsmanı da denir.

1.2.12.4. Kurumsal Ombudsman

Bu ombudsmanlık türünde kutuplaşmış tüzel kişiler, kişi toplulukları veya gerçek kişiler arasında ortaya çıkan sıkıntılar ve şikâyetler ile uğraşan tarafsız bir mekanizmadır. Ombudsmanlığın ilk ortaya çıktığı İsveç'te görünmesinden sonra 1960'lı yıllarının başlarına kadar, Amerika Birleşik Devletleri dahil olmak üzere birçok devlet tarafından benimsenmiştir. Gerçek manada ombudsmanlık kurumu kamu personelinin yaptıkları haksız, yersiz uygulamaları ve yolsuzlukları araştıran bir kamu görevlisidir. Ama ilerleyen dönemlerde Amerika Birleşik Devletleri'nde zorlayıcı bir biçimde tekrar şekil alan ombudsman, özel kuruluşlar, üniversiteler ve diğer organizasyonlar arasında meydana gelen uyuşmazlıkları ve tartışmaları çözüme kavuşturmak için görev yapmaya başlamıştır. Bu noktada ombudsman organizasyonel bir şekle kavuştuğu için kurumsal ombudsman haline dönüşmüştür.

1.2.12.5. Tek Ya da Özel Amaçlı Ombudsman

Yönetmelik işlemlerin, sadece belli bir bölümünden kaynaklanan şikâyetleri ele alır. Parlamento Ombudsmanı, İnsan Hakları Ombudsmanı, Çocuk Hakları Ombudsmanı, Silahlı Kuvvetler (Askeri) Ombudsmanı, Polis Şikâyetleri Ombudsmanı, Öğrenci Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı, Basın Ombudsmanı, Sağlık Ombudsmanı ve Yerel Yönetim Ombudsmanı özel uzmanlık alanı gerektiren ombudsman türleridir. Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için özel uzmanlık alanlarında görev yapan ombudsman türleri aşağıda ayrıntıları ile birlikte incelenmiştir.

1.2.12.5.1. Parlamento Ombudsmanı

Parlamento Ombudsmanı yurttaşlardan gelen şikâyet başvurularını çözüme kavuşturmak için yasama erki tarafından göreve getirilen ve vatandaşlardan gelen

şikayetleri doğrudan alan ombudsmanlık türüdür. Parlamento ombudsmanlığı her ne kadar ilgili ülkenin yasama erki tarafından göreve gitirse de görev yaptığı süre içinde tam bağımsız bir konuma sahiptir. Yurttaşların kamu idareleri ile aralarında meydana gelen uyuşmazlıklardan kaynaklanan sıkıntıların ortadan kaldırılması için idareye önerilerde bulunan, idarenin bu tür hatalarının tekrar edilmemesi için idarelerin yapması gerekenleri öneren, herkes tarafından bilinen, itibarı olan, güven duyulan bir kurumdur (Temizel, 1997:59).

Parlamento Ombudsmanı oluşturulan yasama erki komisyonu ofisi ile yasama erkinin üyeleri olan milletvekillerinin gerçekleştirmiş oldukları mali uygulamalardan mağdur olan veya zarar gören yurttaşların şikayetleri kabul eden mercidir. Bununla birlikte parlamento ombudsmanı kamu idarelerinin veya bu idarelerin gerçekleştirmiş oldukları idari uygulamaları yönelik yurttaşların temel hak ve özgürlüklerini korumakla görevli bir yapıdır (Özden, 2010:54). Parlamento Ombudsmanı yargı erkine benzer yetkilerle donatılmış bir yapıya sahiptir. Sahip olduğu yetkilerle yapılacak araştırmada idare ile ilişkilerin kurulmasında gerekli bilgi ve belgenin temin edilmesinde ve gerekli şartlarda tanık ve bilirkişiden yaralanmasına kadar kapsayıcı bir özelliğe sahiptir.

Parlamento ombudsmanının uygulanmasında bazı avantaj ve dezavantajları sahiptir. En büyük avantajlarından biri vatandaştan gelen şikayetleri değerlendirirken yürütme erkinden bağımsız çalışabilmesidir. Vatandaştan gelen şikayetleri çözüme kavuşturmak için tüm idareler nezdinde geniş kapsamlı soruşturma başlatma yetkisine sahiptir. Burada sayılan avantajların yanında parlamento ombudsmanlığının bazı dezavantajları da vardır. İdarenin uygulamalarından zarar gören vatandaşların şikayet başvurularını ilk olarak ilgili parlamento üyesine bildirme zorunluluğunun olmasıdır. İkincisi parlamento ombudsmanının aldığı kararlar ve geliştirdiği öneriler diğer ombudsmanlıklarda olduğu gibi bağlayıcı değildir. Ancak diğer ombudsmanlık türlerinde olduğu gibi burada da yapılan öneriler ilgili idareler tarafından göz önünde bulundurmaktadır (Handling of Parliamentary Ombudsman Cases, <http://umbr4.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety_and_ethics/assets/ombudsmanguidance.pdf > (05.02.2019).

1.2.12.5.2. İnsan Hakları Ombudsmanı

İnsan hakları konusunda yaşanan sıkıntılarla ilgili geliştirmiş olan insan hakları ombudsmanı dünyada birçok ülkede insan hakları alanında görev yapan ombudsmanlık türüdür. Tarihsel olarak hızla gelişen Demokratik değerler bilinci, ülkelerin insan hakları konusundaki yükümlülüklerinin artmasına sebep olmuştur. Ülkelerin artan bu yükümlülüklerinden dolayı birçok ülke insan hakları konusunda daha duyarlı davranmaktadırlar. Demokratik değerleri benimsemiş olan ülkeler idarenin yaptığı iş ve işlemler sonucunda vatandaşların mağdur olmaması, zarar görmemeleri için insan hakları konusuna özel bir önem vermektedirler. İnsan hakları konusunda gösterilen bu duyarlılığın somut örneği insan hakları ombudsmanının idari yapı içinde yer almasıdır. İnsan hakları ombudsmanına sahip ülkeler arasında Portekiz, İspanya, Kolombiya, Bolivya, Peru, Arjantin ve Ekvador gibi ülkeler sayılabilir (Demir,2012:83).

Özel olarak insan hakları konusunda ombudsmanlığın ilk uygulaması 1975 yılında Portekiz'de başlamıştır. Portekiz'de uygulanan bu sistemin 1980 sonrası Latin Amerika ülkelerinde yaygınlık göstermiştir. Latin Amerika'da uygulamaya başlamasında bu yıllarda ülke yönetimlerinde olan otoriter yapıların yıkılmasıyla insan hakları konusunda yaşanan sıkıntıların etkisi olmuştur. Otoriter yapılarını yıkılmasından sonra insanların özgürce temel insan hakları çerçevesinde yaşamlarını sürdürebilmeleri için, Arjantin, Bolivya, Peru, Kolombiya ve diğer Latin ülkelerinde insan hakları ombudsmanı görev yapmaya başlamıştır. Dünyada hızla yayılan bir ombudsmanlık türü olan insan hakları ombudsmanı 1990'lı yıllardan itibaren dünyada sosyalist bloğun yıkılmasıyla yeniden yapılanan, Macaristan Slovenya Hırvatistan gibi Doğu Avrupa ülkelerinin çoğunda uygulanmaya başlanmıştır (Özden,2010:55-56). Görüldüğü üzere devletlerin otoriter yönetim şekillerinden demokratik yönetim şekillerinde doğru evirildiği dönemlerde insan hakları uzmanlığı önem kazanmış ve yaygınlaşmıştır.

1.2.12.5.3. Çocuk Hakları Ombudsmanı

Toplum içinde çocuklar yetişkinlere göre daha çok olumsuzluklara, hukuksuzluklarla karşılaşmaktadırlar. Çocuklarla ilgili yaşanan sıkıntıların başında aile içi şiddet, küçük yaşta çalıştırma, cinsel istismar, eğitimden yoksun bırakma,

dilencilik, suça teşvik etmek, gibi sorunlarla karşılaşmaktadır. İşte bu yüzden çocukları bu tür sorunlardan uzak tutmak, onların menfaatine olan şeyleri teminat altına almak için geliştirilmiş olan bir denetim mekanizmasıdır (Avşar,2007:106). İlk çocuk hakları ombudsmanlığı 1981 yılında Norveç'te faaliyete başlamıştır.

Çocuk haklarının korunmasına yönelik oluşturulan ombudsmanlık kurumu birçok ülkede etkin olarak kullanılmaktadır. Çocuk hakları denetçisinin ilgilendiği konular arasında çocuklardan gelen şikâyetleri dinlemek, bu şikâyetler üzerine kapsamlı araştırmalar yapmak ve çocukların yaşam standardına yükseltmek için ilgili idarelerde tavsiyelerde bulunmaktır. Kimi ülkelerde ombudsman çocukların maruz kaldığı hukuksuzluklar nedeniyle onları korumak için ilgililer hakkında dava açabilmektedir.

Dünyada ilk ombudsmanlık uygulamasının yaşandığı ülke olan İsveç'te uzmanlaşmış çocuk ombudsmanı birimleri vardır. Bu ombudsmanlık türü ile amaçlanan 18 yaşından küçük olan çocukların temel haklarını, kişisel çıkarlarını bütün kesimlere karşı korumaktır. İsveç Ulusal Meclisi 1993'te çıkardığı bir kanun ile çocuk haklarına ilişkin koruma sağlamak amacıyla çocuk ombudsmanını kurmuştur. Çocuk ombudsmana çıkarılan yasa çerçevesinde çocuğun bütün haklarını korumak, çocuk hakları ile ilgili uluslararası sözleşmelerin gereklerini ülkenin uyumasını sağlamaktır. Çocukları korumak için Ombudsman çocuklarla sürekli iletişim halindedir. Bu iletişim çocuk hattı denilen bir hat üzerinden telefon aracılığıyla sağlamaktadır (Fendoğlu,2011: 89).

Çocuk hakları ombudsmanlığını benimseyen ülkelerden biri de Finlandiya'dır. Çocuklar burada ombudsmana yazılı veya sözlü olarak şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir.

Çocuk haklarındaki gelişmeye bağlı olarak bir ada ülkesi olan İrlanda çocukların sağlıklı gelişmeleri için yasalarda çocuklarla ilgili bazı değişiklikler yapmıştır. 2002'de çocuklar için ombudsman yasası çıkarılarak yürürlüğe konmuştur. Bu yasa ile çocukların koruyup refah seviyelerini yükseltmek için çalışmalar yapmaktadır. Bunu yaparken çocukların ailelerinden okullarından ve ilgili kurumlardan destek alarak değerlendirmelerde bulunmaktadır. Bu nedenle sayılan ilgili kurumları sık sık ziyaret etmektedir. Sürekli aileleri çocuk hakları konusunda bilinçlendirmek için ailelerle diyalog içindedir.

1.2.12.5.4. Silahlı Kuvvetler (Askeri) Ombudsmanı

Askeri alanda ilk ombudsmanlık uygulaması 1952'de Norveç'te kurulmuştur (Altuğ,2002:94-95). Bu ombudsmanlık türü askerlik sisteminin yapısı dışında örgütlenmiş, bağımsız bir denetim mekanizmasıdır. Askeriye ombudsmanlık güvenlik hizmetleri ile ilgili yaşanan aksaklıklar ile ilgili yapılan inceleme ve araştırma sonucunda hazırlanan raporları yasama meclisine ve savunma bakanlığına sunmaktadır. Bu raporlarda yapılan önerilerde savunma politikaları ve ordunun operasyonel işlevi hakkında düşüncesini açıklamaz. Ancak yaptığı açıklamalar öneri niteliğinde olduğu için, bağlayıcılığı yoktur. Askeri ombudsmanlığın temel hedefi, askeri hizmetlerde görevlendirilen personelin yaşadığı sıkıntıları, hukuksuzlukların giderilmesini sağlamak ve savunma sektörünün işleyişine katkı sunmaktır (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, <<http://www.dcaf.ch/Publications/PublicationDetail?lng=en&id=22169>> (01.02.2019)).

1998 yılında Kanada'da askeri ombudsmanlık kurulmuştur. Burada amaçlanan savunma bakanlığının şeffaf bir yapıya kavuşturulmasıdır. Askerlerin ve ailelerin yaşadığı sıkıntıları çözüme kavuşturulması hedeflenmiştir. İstatistiklere göre kuruluşundan bugüne Kadar Kanada askeri ombudsmanı 14 binden fazla başvuru almıştır (National Defence and Canadian Forces Ombudsman, <<http://www.ombudsman.forces.gc.ca/au-ns/index-eng.asp>> (01.04.2018)).

1.2.12.5.5. Polis Ombudsmanı

Polis ombudsmanlığın kökeni İngiltere'ye dayanmaktadır. Tarihi kökeninde vatandaşların polisleri savcıya şikâyet ettiği durumlarda, polislerin savcılarla sürekli iletişim halinde olması sebebiyle söz konusu soruşturmalarda tarafsız olamayacağı kanaati oluşmuştur. Bu nedenle İngiltere'de 1976 yılında polis savcı ile ilişkisi dışında bir polis şikâyet kurulu kurulmuştur. Ancak bu kurulu üyelerinin çoğunu polis olması sebebiyle yeterince tarafsız olamamıştır. Bu da güvenilirliğini yitirmesine sebep olmuştur. Bunun üzerine 1981 yılında polis şikâyetleri otoritesi adında bir yapı oluşturmuştur. Kurulda polis kökenli personel bulunmamaktadır. Burada amaçlanan ombudsmanın olaylara daha tarafsız bakmasını sağlamaktır (Avşar,2007:105).

Kuzey İrlanda'da polis ombudsmanı 7 yıllığına devlet başkanı tarafından atanmaktadır. Atanan ombudsman yetkilerinden dolayı Adalet Bakanlığı aracılığıyla Kuzey İrlanda parlamentosuna karşı Sorumlu bir şekilde çalışmaktadır(The Police Ombudsman For Northen Ireland, <<http://www.policeombudsman.org/modules/pages/about.cfm>>(22.04.2019)

1.2.12.5.6. Öğrenci Ombudsmanı

Öğrenci Ombudsmanı, tüm eğitim düzeylerinde bulunan öğrencilerin okullardaki sıkıntılarının araştırılması araştırma alanını oluşturmaktadır. Özellikle yükseköğrenim öğrencilerinden çok başvuru almaktadırlar. Bunun sebebi gençlerin üniversitede ve gençlik döneminde aileden ayrı yaşamaları veya aileden uzak bir şehre gitmiş olmalarıdır. İlk ve orta öğretim öğrencilerinden daha az talep gelmektedir

Genelde başvuruları ombudsman, ilgili eğitim kurumu bünyesinde oluşturulan ofis aracılığı ile almaktadır. Bir eğitim kurumunda görev yapan öğrenci ombudsman başvuru ofisi öğrencilerin şikâyet, dilek ve önerilerini kabul etmektedir. Başvuru yapılan konuların başında akademik çalışmalarla ilgili konuları; disiplin ile ilgili konular; mali konular. Sosyal yardımlar, sağlık hizmetleri ve sigortaları, öğrenci etkinlikleri, öğrencilerin uğradığı haksız uygulamalar, bir konuda danışmanlık hizmeti almak, ders notları ve mezuniyet işlemleri, akademik çalışanlarla yaşanan problemler, öğrenci teşvik sistemi; konaklama ve beslenme sorunları; kantin fiyatları, ulaşım aksaklıkları gelmektedir.

Öğrenci ombudsmanı, eğitim kurumu mevzuatından kaynaklanan sıkıntıların çözümünde eğitim kurumu yönetimi ile öğrenciler arasında bir uzlaştırıcı görevini yapmaktadır. Bu uzlaştırıcı görevi boyunca kamu denetçisi, ilgili idare ve öğrenciler ile sürekli diyalog içinde olmaktadır. Eğitim kurumlarında görev yapan ombudsmanlığının bir akademik personelin çalışması ile ilgili değerlendirme yapma yetkisi bulunmamaktadır. Aynı zamanda akademik niteliği olan eserlerin içeriği hakkında değerlendirme yetkileri de bulunmamaktadır.

1.2.12.5.7. Tüketici Ombudsmanı

Tüketici ombudsmanı ilk uygulama örneği İsveç'te anayasal güvenceyle düzenlenmiştir. Bununla amaçlanan hizmet alıcılarının hizmet sunucularına karşı adil

bir şekilde alışveriş yapma hakkını kullanabilmeleridir. Uygulama sonucunda vatandaşların daha adilane bir alışveriş ortamını sağlamayı amaçlamaktadır (Baylan,1978:131).

Bu çerçevede 1971'de İsveç'te tüketici ombudsmanı olarak göreve başlamıştır. Görev alanı olarak tüketici pazarlama yasası ve adil olmayan sözleşmeler yasası olarak belirlenmiştir. Temel amacı tüketicinin alışverişte kusuru olmadan edindiği kusurlu malların ve hizmetlerin aksaklığından doğan zararların karşılanmasıdır. Mal ve hizmet ticareti ile ilgili düzenlemeler tüketici aleyhine bir durum oluşturuyorsa bu işlemler yasaklanmaktadır (Akıncı,1999:312-313).

Kamu denetçisi mal ve hizmet ticareti ile ilgili kendisine bir başvuru geldiği zaman önce tüketici ile satıcı arasında bir uzlaşma sağlamaya çalışmaktadır. Hatalı yapılan işlemin gönüllü olarak çözülmesini sağlamaktadır. Eğer bu aşamada başarılı olmazsa sorunu satıcının bağlı olduğu meslek kuruluşuna götürmektedir. Ombudsman kendisine yapılan şikâyet başvurusunu hakkaniyet ilkeleri çerçevesinde ticaret konusu malın kusurlu olduğuna yapılan sözleşmelerin hukuka aykırı olduğuna kanaat getirirse tüketicinin hakkını korumak için gayret göstermektedir. Kamu denetçisinin geliştirdiği öneri satıcı tarafından gereği yapılmazsa o zaman konuyu ticaret mahkemesine taşıyarak şirket hakkında soruşturma açılmasını talep etmektedir. İstatistiklere göre tüketici ombudsmana yılda ortalama 2000-2500 arasında şikâyet başvurusunu incelemektedir (Akıncı,1999:341).

Kurum geliştirdiği uzlaştırmacı rolü ile ticaret mahkemesinin bir ölçüde yükünü hafifletici bir rol oynamaktadır

1.2.12.5.8. Basın Ombudsmanı

Medya ombudsmanı görsel ve işitsel medya ile ilgili yapılan haberlerden bireylerin kişisel haklarının ihlal edilmesi, yayın ilkelerine uymayan haber anlayışı, yayınların izleyici ve okuyucuya ulaştırma tekniği ile ilgili sıkıntılar çözmek amacıyla kurulan ombudsmanlık türüdür. Medya ombudsmanı ilk uygulaması New York World gazetesinde bir okuyucunun gazetelere yönelik eleştiriler üzerine değerlendirmelerine yer vermeyle başlamıştır. Zamanla bu hassasiyet dünyanın değişik gazetelerinde dile getirmeye başlamıştır. 1920 yılında Michigan'daki Detroit News gazetesi, daha sonra Tokyodaki Asahi Shimbun gazeteleri tarafından bu yöntem benimsenmiştir Medya

ombudsmanın kanuni olarak göreve başlaması 1967 yılına rastlamaktadır. Bu ombudsmanlık sistemi gazetecilerle okuyucuları arasında kan uyuşmazlıklarını gidermek amacıyla oluşturulmuştur (Demir,2012:88).

Yazılı ve görsel medyada görev yapan medya ombudsmanı dünya uygulamalarına baktığımızda gazeteci ile okuyucu arasında yaşanan sıkıntılarla ilgili şunları amaçlamaktadır: Medya tarafından yapılan yayınların doğruluğunu güvenilirliğini artıracak öneriler sunmak, okuyucunun ilgisini arttırıcı güven verici bir politika izlemelerini sağlamak, haber yapan medya gruplarını vatandaşın kaygıları konusunda bilgilendirmek, medyaya yönelik halktan gelen şikâyetleri ilgili yöneticilere iletmek onlarla çözüm konusunda zaman kazandırmak, varsa davaya konu olacak bir durumu mahkemeye gidilmeden masrafsız bir şekilde çözüme kavuşturmak amaçlanmalıdır.

Fransa'da medya ile ilgili yaşanan sıkıntılardan dolayı 1998'den itibaren Fransa kamu radyo ve televizyonları medya denetçisi çalıştırmaya başlamışlardır. Örneğin Le Monde gazetesi başyazardan bağımsız bir medya denetçisi görevlendirmiştir. Bu denetçi kendisini atayan yönetici müdür dışında kimseye karşı sorumlu değildir. Burada amaç medya denetçisinin bağımsızlığını sağlamaktır. Denetçi kendisine ayrılan köşede haftalık olarak bir konuyu köşesine taşımaktadır. Kendisinin izni olmadan bu köşeye taşınan konuların değiştirilmesi veya yayından kaldırılması mümkün değildir. Bu durum medya denetçisinin bağımsızlığı gereğidir.

Bir başka ülke İsveç'te basın ombudsmanı 1969'da kurulmuştur. Kurumun görev alanı izleyicilerin ve okuyucuların, medya ve yayın yapan şirketlerle ilgili şikâyetler incelemektir. Bu alanda ombudsmana yapılan başvurular bedelsizdir. Görev yapan ombudsmanın kamu ile bir ilişkisi yoktur. Şikâyetle konu basın kuruluşu adana görev yapmaktadır. Denetçiyi göreve parlamento ombudsmanı, İsveç Barolar Birliği Başkanı ve İsveç Basın Konseyi temsilcilerinden oluşan 3 kişilik bir heyet tarafından seçilmektedir. Bu ombudsmanın mali hakları İsveç Yayıncılar Derneği tarafından karşılanmaktadır. Derneğin gelirleri de ilgili basın kuruluşları tarafından verilen aidatlardan oluşmaktadır (Avşar,2007:119).

1.2.12.5.9. Sağlık Ombudsmanı

1973 yılında İngiltere'de kurulmuştur. Hasta ombudsmanı ya da sağlık hizmetleri komiseri olarak bilinmektedir. Hasta hakları kapsamında hastaların sağlık kuruluşları ve bu kuruluşların verdiği hizmetler hakkında hastalardan gelen şikâyetleri değerlendirmektir. Bu ombudsmanlık türü İngiltere dışında Galler ve İskoçya'da da görev yapmaktadır (Avşar,2007:119).

İngiltere'de sağlık ombudsmanı ile ilgili ikili ayrım vardır. Bazı sağlık hizmetlerinin mahalli idarelerce yerinde atanan ombudsmanlar aracılığı ile denetlenmektedir. Bu yerel ombudsmanın görev alanını yerel yönetimlere bağlı sağlık kuruluşları girmektedir. Burada ombudsmana başvurmanın ön koşulu bütün idare yollarının tüketilmiş olmasıdır. İngiltere uygulamasında başvuru için süre de öngörülmüştür. Buna göre sağlık hizmetleri ile ilgili olayın meydana geldiği veya hizmetin aksadı tarihten itibaren 1 sene içinde başvurmak gerekir. Süre geçirilmişse başvuru imkânı ortadan kalkmaktadır. Ombudsman şikâyetçinin başvurusu üzerine yaptığı inceleme sonucunda önerileri kapsayan bir rapor hazırlanır. Bu rapor iki Nüsha şeklinde düzenlenir. Bir tanesi şikâyet başvurusu yapan kişiye verilir, diğeri de şikâyet konu olan işlemi gerçekleştiren idareye verilir. Raporlar hazırlanmadan önce şikâyet üzerine önce bir inceleme yapılır gerektiğinde bilirkişi desteğinden yararlanır hazırlanan rapor ilgili idare haksız görülürse yaptığı işlemin düzeltilmesi ve verdiği zararın giderilmesi için önerilerde bulunur. Ombudsman kendisine başvuru yapan kişinin zararını giderecek tazminat talebine ilişkin herhangi bir öneride bulunmaz. Burada temel hedef sağlık hizmetlerinde kaliteyi yükseltici öneriler geliştirmektir (Akıncı,1999: 341).

1.2.12.5.10. Yerel Yönetim Ombudsmanı

Tarihsel olarak daha önce merkezi yönetimlerin güçlü olduğu yönetim anlayışlarında zamanla değişiklik görülmüş yerelleşmeye daha çok önem verilmeye başlanmıştır. Tarihsel süreçte geldiğimiz aşama devletin ana görevleri olan güvenlik sağlık eğitim adalet, ekonomi gibi görevler dışında kalan ve vatandaş doğrudan ilgilendiren hizmetlerin yerinde sunumu şekli artmaktadır. Bu kapsamda çoğu ülkede merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev dağılımına gidilmekte, merkezin

eşgüdüm ve vesayet denetimi altında halka hizmet etmektedir. Yerel yönetimlere tanınan bu yetkilerin yerinde kullanılması, haksız uygulamalara yer verilmemesi için bu ombudsmanlık türüne ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyaca binaen yerel yönetim ombudsmanını ilk görevlendiren ülke İngiltere olmuştur. İngiltere'de 1974 yılında mahalli idareler yasasında, bu kuruma yer verilmiştir. Yer verilen bu düzenlemeye göre denetimi gerçekleştiren ombudsman yetkilerine sahip bir komisyon oluşturulmuştur. Bu kapsamda İngiltere'de üç, İskoçya'da bir ve İrlanda'da bir olmak üzere toplamda 5 tane yerel yönetim ombudsmanı kurulmuştur (Avşar,2007, s.98).

Yerel yönetimlerde, yönetim ile vatandaş arasında yaşanan sıkıntıların çoğu yerel yönetim meclislerinin aldığı kararlardan kaynaklanmaktadır. Bu yetkinin merkezi yönetim parlamentosunun yaptığı düzenlemeler ile bir ilişkisi yoktur. Ancak yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesi için ana kuralları belirlemek için meclis kararları almaktadır. Ombudsmanın meclis kararlarının niteliği üzerinde herhangi bir yetkisi olmayıp, alınan kararları uygulama aşamasında vatandaş aleyhine oluşan aykırılıkların düzeltilmesi için müdahalede bulunmaktadır. Yani meclisin aldığı kararların adil olup olmadığını sorgulama yetkisi yoktur. Oluşturulan yerel ombudsmanlığın temel işlevi yerel yönetim meclisinin aldığı kararlar doğrultusunda, yönetimin uygulamaları üzerinde yapılan incelemeler sonucunda, idarenin geliştirmesine katkı sağlamak ve sistemin işleyişinin adil bir yapıya everilmesine yardımcı olmaktır. Kısacası yerel yönetimin ombudsmanları yerel yönetimlerin iş ve işlemlerle ilgili vatandaş aleyhine ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde vatandaş korumak için idareye öneriler sunmaktır (Temizel,1997:63-67).

1.2.12.5.11. Özel Sektör Ombudsmanı:

Tarihsel olarak ilk başlarda yöneten ile yönetilen arasında kamusal hizmetlerin sunumunda yaşanan sıkıntıların giderilmesi için oluşturulan ombudsmanlık kurumu zamanla özel sektörü de kapsayacak şekilde yetki alanı genişlemiştir. Özel sektörün bireylere sunduğu hizmetlerden dolayı yaşanan sıkıntılarla ilgili sorunları gidermek için özel sektör ombudsmanı oluşturulmuştur. Zamanla özel sektörün büyümesi ile uygulama yaygınlaşmıştır. Bireylerin şikâyet başvurusu üzerine tüketici ile mal ve hizmet Sunumu yapan özel sektör aktörleri arasında hakem rolünü üstlenmektedir. Geliştirdiği önerilerle tarafları uzlaştırmaya çalışmaktadır (Sezen,2001:74-75).

1.2.12.6. Uluslararası ya da Uluslar Üstü Düzeydeki Ombudsmanlar:

Tarihsel süreçte devletlerin üzerinden Birleşmiş Milletler örgütü gibi uluslararası niteliği olan birçok kurum ve kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşların temel amacı Dünya üzerinde devletlerarası ilişkiler konusunda belli bir uyumun olmasını sağlamaktır. Ulus üstü örgütler üye devletlerin sahip olması gereken nitelikleri bakımından bazen üye devletleri sorgulama gereği hissetmektedir. Çünkü Bu tür kuruluşlara üye olurken ilgili devletlere belli haklar tanınmakta ve yükümlülükler yüklenmektedir. Üye devletlerin belirlenen hükümlere göre hareket etmemesi durumunda ombudsmanlık kurumu devreye girmektedir. Ülkenin ulus üstü örgütün temel amaçlarına uygun hareket etmesi için öneriler sunmaktadır. Bu öneriler devletin diğer devletlerin haklarına saygı gösterilmesi şeklinde olabileceği gibi devletin vatandaşların şikâyetlerine yönelikte olabilir.

Bölgesel anlamda kurulan ombudsmanlık örneği olarak Avrupa Birliği Ombudsmanlık Kurumu verilebilir. Buna göre üye ülkelerin vatandaşlarının Avrupa Birliği kurumları ile yaşadığı sıkıntıları gidermede önerilerde bulunur. Avrupa Birliği ombudsmanı 1995'te kurulmuştur. Avrupa Birliği ombudsmanı kendisine intikal eden şikâyetler üzerine araştırma yapabilmekte ve soruşturma açmaktadır. Yapılan araştırma ve soruşturmalar sonucunda ilgili kişilere veya devletlere konuya ilişkin tavsiyelerde bulunmaktadır.

1.2.13. Ombudsmanlık Kurumunun Diğer Denetim Kurumlarıyla İlişkisi

Ombudsmanlık denetimi idarenin yaptığı hiyerarşik, yasama erkinin yasama denetimi, halkın kamuoyu denetimi ve kimi ülkelerde yargı denetimini de kapsayan ve bunların harekete geçmesini sağlayan bir işleve sahiptir. Ombudsmanlık denetimi yapılırken diğer denetim türlerinden faydalanarak öneri geliştiren, denetimlerin daha güçlü olmasını sağlayan bir denetim türüdür. Bu denetim türü diğer denetim türlerini yok saymamakta, onları destekleyici öneriler geliştirmektedir (Temizkan,2008:95).

1.2.13.1. Ombudsmanlık Kurumunun İdari Denetimle İlişkisi

Kamu idarelerinin örgütsel yapısında denetim hizmetlerini sunan birden fazla yetkili organ bulunabilmektedir. Örneğin teftiş, iç denetim gibi. Bunların amacı bir idareyi mevcut koşullarda yaptığı iş ve işlemlerini olması gereken ideal duruma gelmesini sağlamak için gerekli tespit ve öneriler yapmaktır. Ombudsmanlık denetimi

de bunları tamamlayan bir denetimdir. Ombudsman denetim yaparken bu denetim hizmetlerinden yararlanmaktadır. Geliştirdiği önerilerle onlara katkı sağlamaktadır. Vatandaşın şikayetine ilişkin olarak ombudsmanın geliştirdiği öneriler idare tarafından uygulanmasa, ombudsman kamu idaresinin hiyerarşisi içinde hiyerarşik denetimin başlaması için başvuruda bulunur. Görüldüğü gibi idari denetim ile ombudsmanlık denetimi birbirinin tamamlayıcısıdır. Bunların birbirinin ikamesi olduğu düşünülmemelidir. Kimi ülkelerde uygulamada idare ile ilgili şikâyetlerin idare hiyerarşisi içinde sonuçlandırmadan ombudsmana başvuru kabul edilmemektedir. Bu bir şekil şartıdır. Eğer bu şekil şartı yerine getirmemiş ise ombudsmanlık kurumu söz konusu başvuruyu reddedecektir. Yapılan idari denetimler ne kadar etkinse ombudsmanlığa olan gereksinim ve iş yoğunluğu o derece azalacaktır Bu durumda ombudsmanlık yönetimin işlerine ne kadar az karşılırsa yönetimin işleyişinin doğru olduğu sonucu çıkmaktadır (Kılavuz ve diğerleri, 2003:55). Yani idare denetimle ombudsmanlık denetimi birbirinin tamamlayıcısı olup gerektiği zaman ombudsmanlık devreye girmektedir

1.2.13.2. Ombudsmanlık Kurumunun Siyasal Denetimle İlişkisi

Genel olarak dünyada Ombudsmanlık Kurumu, en çok yasama erki ile sıkı ilişkileri vardır. Çünkü Ombudsmanlığın kurulması, seçimi ve görevden alınması gibi konularda istisnalar hariç genellikle yasama erkince yapılmaktadır. Bu durumun kimi zaman kamuoyunda oluşturduğu algı ombudsmanlık kurumunun yasama erkine bağlı bir birim olarak görülmesidir. Fakat gerçekte durum farklıdır. Ombudsmanlık kurumu üyeliğine seçilme ve yaptığı hukuka aykırı davranışlar sebebiyle görevden alma haricinde genel olarak yasama erkinden özerk bir yapı ile çalışan kurumdur (Mutta,2005:57). Ombudsmanlık kurumu denetim sonucunda sunduğu öneriler yürütme erkince yerine getirilmemesi durumunda hazırladığı önerileri yasama erkine sunarak yasama erkini yürütme erkine karşı harekete geçirmeye çalışır. Bir başka anlatımla yasama erki ombudsmanlık denetimi aracılığıyla kendi denetimini neticelendirmeye çalışır. Ama ombudsmanlık denetimi de yasama erki denetiminin alternatifi değildir. İşlevsel olarak yasama denetiminin tamamlayıcısıdır. Yasama erkinin ombudsmanlık denetimini hızlandırıcı bir rolü vardır. Ombudsmanlık denetiminin sonucunda önerileri kapsayan bireysel, özel, yıllık denetim raporları yasama erkine gönderilmektedir. Bu raporlar mecliste bulunan siyasi partiler

aracılığıyla yürütme erki üzerinde denetim aracı olarak kullanılmakta ve yürütme erkinin kendine çeki düzen vermesini sağlamaktadır (Erhürman,1998:360).

Bir başka deyişle ombudsmanlık denetimi sonucunda, muhalefet partileri, yürütme erkine karşı yasama erki denetimini harekete geçirme olanağı elde etmektedir. İdarenin teşkilatlanmasında en üst hiyerarşik amir olan bakanlar, yasma erkine karşı zorda kalmamak için, ombudsmanlık kurumu raporlarındaki öneriler dikkate almaktadır. Bu açıdan bakıldığında yasama denetimi ile ombudsmanlık denetimi birbirinin tamamlayıcısı olup, birlikte yürütmeye karşı daha etkili olmaktadır.

1.2.13.3. Ombudsmanlık Kurumunun Kamuoyu Denetimi İle İlişkisi

Kamu denetçiliğinin en önemli gücü kamuoyu denetimidir. Ombudsman yaptığı denetimlerde en son başvuracağı dolaylı bir denetim yoldur. Diğer denetim türlerinde olduğu gibi kamu denetçiliği ile kamuoyu denetimi arasında da birbirini tamamlayan bir anlayış vardır. Kamu denetçiliği idare ile bireyler arasında çıkan hukuka aykırı iş ve işlemlerin düzeltilmesine ilişkin yaptığı öneriler idare tarafından yerine getirmediği takdirde sırayla önce hiyerarşik denetimi destek almak, daha sonra yasama erki denetimine başvurmakta ve son çare olarakta kamuyu denetimini devreye sokmaktadır. Yönetime karşı sonuç almak için iletişim araçlarını kullanarak hazırladığı raporlar kitle iletişim araçları ile kamuoyuna anlatmaya çalışacak ve idare üzerinden dolaylı bir baskı kurmaya çalışacaktır. Bu durumda idare, kamu denetçiliği kurumu kamuoyunu kendine karşı güçlü bir şekilde kullanacağını bildiği zaman; kamu denetçiliği kurumunun sunduğu önerilere karşı fazla direnç göstermeyecektir (Erhürman,1998:363).

Bir başka açıdan bakıldığında devlet sistemi tam oturmamış gelişmekte olan ülkelerde kamu denetçiliği vatandaşların devlet ilişkilerinde bilinç düzeyini yükselterek kamuoyunu güçlendirici bir mekanizma oluşturmayı sağlayacaktır. Bu arada denetim sonucu hazırladığı raporları kamuoyuyla paylaşılması sonucunda bir bilinçlenme yaratacaktır. Sonuç olarak kamu denetçiliği yürütme erki üzerinde kamuoyu aracılığıyla oluşturduğu baskı sonucunda idarenin daha şeffaf ve hesap verilebilir bir yapıya kavuşturacaktır.

1.2.13.4. Ombudsmanlık Kurumunun Yargı Denetimiyle İlişkisi

Kamu denetçiliği kurumunun idari denetim, yasama denetimi ve kamuoyu denetimi ile olan ilişkisinin tersine yargı denetimi ile olan ilişkisi farklılık arz etmektedir. Kamu denetçiliği kurumuna yasama, idare, kamuoyu denetimlerini denetim alanına girerken, yargı denetimi her ülkede kamu denetçiliği kurumu kapsamına alınmamaktadır. Yani yargı denetiminin kamu denetçiliği kurumu denetiminin kapsamına alınması istisnai bir durumdur. Dünyada fazla uygulama alanı yoktur. Kural olarak idari işlem ve eylemlere karşı haksızlığa uğradığını düşünen vatandaşların başvurusu üzerine kamu denetçiliği kurumu yaptığı denetim sonucunda idareye önerilerini sunar, idare bu önerileri yerine getirmediği takdirde kişinin yargı denetimine başvurması son bir çare olarak düşünülür. Ombudsmanlığın İsveç, Fransa ve Finlandiya'da kamu denetçiliği kurumunun geliştirdiği öneriler idare tarafından kabul edilmediği durumlarda, bu durumu ombudsman mahkemeye taşıyabilmektedir (Tortop,1998:10). Ancak genel olarak ombudsmanlık kurumunun uzlaşmazlıkları mahkemeye taşıma gibi bir görevi yoktur. Ombudsman şikâyet konusu sorunu çözmeye çalışır, çözülmezse mağdur olan kişilerin, toplulukların yargı yoluna gitmelerini telkin edebilir. Diğer denetimlerde olduğu gibi kamu denetçiliği denetimi yargı erkeğinin işgücünü hafifletici bir işlevi vardır (Karaarslan,2008:273). Bunu sağlayan kamu denetçiliği kurumuna başvurunun kolay olması masrafsız olması ve hızlı sonuç alma gibi avantajlara sahip olmasıdır. Yurttaşlar bu avantajlardan dolayı yargıya gitmek yerine ombudsmanlığa başvurmayı tercih etmektedirler. Ombudsmanlık kararlarının yargı yolunu kapatmadığından dolayı tercih edilmekte ve ombudsmanlığın etkinliğini arttırmaktadır.

İdare, kamu denetçiliği kurumunun verdiği kararları yerine getirmediği takdirde mağdurların yargı yoluna gidebileceğini ve bu yargılama sonucunda kesin yaptırımlarla karşılaşacağını bildiği için, mağdurların yargı yoluna gitmeden mağduriyetlerini gidermeye çaba göstermektedir. Sonuçta idare, iyi yönetim ilkeleri gereği, iyi niyetli vatandaşların sorununu giderici bir role bürünerek, gereksiz yere yargı erkini meşgul etmekten ve dava masraflarından kurtulmuş olacaktır (Erhürman,1998:364).

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

2.1. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Tarihte ilk kamu denetçisi, İsveç Kralı Demirbaş Şarl Osmanlı hâkimiyetinde olan topraklarda savaş sırasında tutsakken atanmıştır. Kimilerine göre Osmanlı toplumsal yapısını yakından gören ve etkilenen kral, bunun üzerine böyle bir tasarrufta bulunmuştur. Bu durum kurumun köklerinin Osmanlı'ya dayandırılmasına yol açmıştır. İsveç kralı Osmanlı topraklarında bulunduğu yıllarda, Osmanlının devlet geleneği, sosyal ve kültürel yapısını yakından gözlemlene fırsatı olmuştur. Bu süreçte devleti oluşturan çeşitli geleneksel kurum ve yapılardan etkilenmiştir (Karaarslan,2008:273). Ombudsmanlığa benzer yanları olan Ahilik, Kadiaskerlik, Divan-ı Hümayun, Şeyhülislamlık gibi Anadolu kültüründe ve devlet geleneğinde önemli yer kaplayan bu kurumlardan, kralın etkilendiği ve ilk kamu denetçisini atamasında bu deneyimin etkili olduğu düşünülmektedir. Cumhuriyet öncesinde kamu denetçiliğine benzetilen Ahilik, Kadiaskerlik, Divan-ı Hümayun, Şeyhülislamlık gibi kurumların yanında Cumhuriyet sonrası dönemde de denetim amaçlı kurulan bazı kurum ve kuruluşların kamu denetçiliğine benzer yönleri vardır. Bunların başında; Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu, Devlet Denetleme Kurulu, Tüketici Sorunları Hakem Heyeti ve Ekonomik ve Sosyal Konsey gelmektedir. Burada Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun gelişimine zemin hazırlayan süreç Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet sonrası dönem olmak üzere iki dönem şeklinde incelenmeye alınmıştır.

2.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Kamu Denetçiliğine Benzer Kurumlar

Cumhuriyet öncesi dönemde Anadolu kültürünün tarihsel süreçte Anadolu'da hüküm süren devletlerin yönetim yapısı içinde yer alan Ahilik, Kadiaskerlik,

Şeyhülislamlık Kurumu ve Divan-ı Hümayun üstlendiği görevler bakımından kamu denetçiliğine kaynaklık ettiği düşünülmektedir (Demir,2012:58-64).

2.1.1.1. Kadiaskerlik (Kazaskerlik) Kurumu

Kadiaskerlik Kurumu, Anadolu’da hüküm süren devletlerden biri olan Osmanlı Devletinde kamu denetçiliğine benzetilen kurumlar içinde değerlendirilmektedir. Kadiaskerlik, aslında İslami devlet kültüründe başarıyla uygulanmış olan Kadı-ül Kudat kurumunun benzeri bir yapı olarak Osmanlı imparatorluğunda var olan devlet kurumlarından biridir. Günümüzde bunu benzeri olarak adalet bakanı eşdeğeri olan kadiasker, Osmanlı Devlet yönetiminde padişahın emrinde birinci dereceden devlet işlerinin değerlendirmek amacıyla toplanan Divan-ı Hümayunun sürekli üyelerinden biridir. Osmanlı devletinde ilk kadiasker ataması I. Murad tarafından askeri sınıfının şer’i ve hukuki işlerinden sorumlu olmak üzere atanmıştır. Zamanla kadiaskerin görev ve yetkileri artırılmış, sonra padişah Yavuz Sultan Selim döneminde sayıları üçe çıkarılmıştır. Bunlardan başkadı olarak adlandırılmış kadiaskerler, askeri görevleri yanında, kadıları denetimi ve gözetiminden ve kadılık görevlerine atamasından sorumluydular (Halaçoğlu,1995:15–16). Kadiaskerlerin ifa ettikleri önemli görevlerinden birisi, İslam Hukukunun, başta padişah olmak üzere tüm kamuda görev yapan personele, halkın birbirleriyle ve halkın devletle olan münasebetlerinde yapılan düzenlemelerin uygulanmasını takip etmek ve uygulamasını sağlamaktır. Bunun sonucunda tebaanın haklarını, devlet görevlilerinin yetkilerini kötüye kullanmalarına karşı koruma sağlıyordu. Bu görevin gereklerine uygun kadiaskerler, haftada iki gün (salı ve çarşamba günleri) hariç haftanın diğer günlerinde konaklarında oluşturdukları divanda toplumdan gelen şikâyetleri alır ve bunları çözmeye çalışırlardı (Demir, 2000:223).

Bu değerlendirmeler dayanarak birçok yerli ve yabancı araştırmacı kadiaskerlik kurumunu, kamu denetçiliğine benzerliğini vurgulamışlardır. Hatta İsveç kralı Demirbaş Şarl’ın Osmanlı İmparatorluğu egemenliğindeki topraklarda sürgündeyken atadığı kamu denetçisinin, kadiaskerlik kurumdan etkilenecek atadığını iddia etmektedirler ([https://www.ombudsman.gov.tr/\(02.03.2018\)](https://www.ombudsman.gov.tr/(02.03.2018))). Kamu Denetçiliği Kurumu ve Kadiaskerlik yurttaşların sahip olduğu temel hakları, kötü işleyen yönetimlere karşı korunma amaçlı işlev anlamında benzemelerine rağmen, aralarında

ciddi bazı farklılıklarda bulunmaktadır. Öncelikle kadıaskerlerin görevleri sadece yurttaşların temel haklarını kötü yönetimin uygulamalarından korumak değildir. Buna karşın kamu denetçisinin temel görevi yurttaşları devletin kötü yönetim uygulamalarından korumaktır. Bunun yanında kadıaskerler, gelen sorunlara hukuki açıdan bakıp, yapılan işlerin yerindeliği denetimi yapmazlardı. Gelen sorunları sadece İslam Hukuku ilkelerine göre çözmeye çalışırlardı. Bu konuda görev süreleri ise 1 yıl olup bir daha bu göreve atanamazlardı. Yerlerine en kıdemli kadılardan atama yapılırdı. Buna karşın kamu denetçileri ise kadıaskerin aksine yerindelik denetimi yaparlar ve hakkaniyet ilkelerine göre karar verirler. Kamu denetçilerin görev süreleri ise çoğunlukla ülkenin genel seçimlerine paralel olarak yapılır. Kurumun uygulanma imkânı bulduğu kimi ülkede aynı kişiler denetçiliğe tekrar seçilebilmektedir (Demir, 2000: 66-67).

2.1.1.2. Ahilik Teşkilatı

Osmanlı İmparatorluğunun devlet sisteminde kamu denetçiliği kurumuna benzetilen bir diğer kurum ahilik teşkilatıdır. Ahilik 13. yüzyılda Anadolu’da ekonomik siyasal kültürel alanlarda dayanışmayı ön plana çıkaran günümüz anlamında bir sivil toplum örgütüdür. Bu sivil toplum örgütü en çok dayanışma ve ahlaki değerlerle ön plana çıkmaktadır. Sözcük anlamı da zaten kardeşlik ve teşkilatlanma anlamına gelmektedir. Prensip edindiği temel ilkeler dayanışma, hoşgörü, itidal, eşitlik, kanaatkârlık olarak bilinir. Temel felsefesi ise inanç ve sanatın bir meslekte bütünleşmesini sağlamaktır. Teşkilatlanma ile amaçlanan toplumsal gelişim ve nüfus hareketleri sonucu kentleşen toplumun bireyleri arasında yardımlaşma duygusunu güçlendirmektir (Çağatay,1981:51). Ahilik teşkilatı Anadolu geleneğinin Selçukluların ve Osmanlıların hüküm sürdüğü döneme dayanmaktadır. Bu sistem hem sosyal ve kültürel hayatın düzenlenmesinde hem de çalışma hukukunun gelişmesinde etkili olmuştur.

Ahilik örgütü ekonomik yaşamın düzenlemesi yanında sosyal yardımlaşma ve dayanışma ile hayatın diğer alanlarında da etkili olmuştur. Dayanışma şekli devletle vatandaş arasında veya vatandaşların kendi aralarında yaşadığı sorunların çözümünde arabuluculuk/uzlaştırıcı rolünü üstlenmiştir. Araştırmalara göre Ahilik teşkilatının başında bir yönetici bulunurdu. Bu yöneticinin toplum nezdinde saygınlığı olan yetkin

tarafsız bir kişi olmasına dikkat edilirdi. Demokratik usullere benzer bir usulle seçilirdi. Bu özelliklere baktığımızda kamu denetçiliğine benzer tarafları bulunmaktadır. Ahilik teşkilatının başında yöneticinin görevlerine baktığımızda, bu görevlerin birçoğunun kamu denetçisinin görevleri ile örtüştüğü görülmektedir. Örneğin vatandaşların şikâyetlerini aracısız iletebilmesi, her türlü haksızlığa ve hukuksuzluğa karşı vatandaşın korunması, Ahilik Teşkilatınca önerilen önerilerin hukuk sisteminde kural haline getirilmesi ve çözümlerinin kolaylaştırılması, vatandaşın şikâyetlerini yetkili merciler iletilmesinde yol gösterici bir rehber gibi davranması, üyeleri arasında herhangi bir toplumsal kimlik ayırımı yapmaması, herkese eşit davranması gibi özellikler sayılabilir (Çakmak,2008:86).

Yukarıda sayılan özellikler Ahilik teşkilatının Anadolu'da ve Rumeli'de güçlü bir şekilde faaliyetini sürdürdüğü zamanda İsveç Kralı Şarl'ın Rumeli'de sürgündeyken bu yapıdan etkilenip ülkesine kamu denetçisi ataması yapması bazı araştırmacılar tarafından kamu denetçiliğinin kökeninin Ahilik teşkilatı olduğu sonucuna götürmektedir (Demir,2000:111-123).

Kamu Denetçiliği Kurumu ile Ahilik teşkilatı arasında birçok benzerliğe rağmen bazı farklılıklarda vardır. Ahilik teşkilatı bir meslek örgütü olarak kurulmuş zamanla vatandaşla devlet arasında uzlaştırıcı bir kuruma evrilmiştir. Bunu yanında kamu denetçiliği kurumunun kuruluş amacı zaten vatandaşla devlet arasında yaşanan sorunların giderilmesini sağlamaktır. Ahilik teşkilatının başında bulunan yöneticinin arabuluculuk dışında dini, siyasi, ekonomik ve kültürel birçok fonksiyonu da olduğu söylenirken kamu denetçiliği kurumunun çok yönlü bir özelliği yoktur. Ahilik teşkilatında dini değerler baskın iken kamu denetçiliği kurumunda böyle bir durum söz konusu değildir. Temel amacı idarenin iyi yönetim ilkelerine bağlı bir yapı haline gelmesini sağlamak için idareyi geliştirici öneriler sunmaktır.

2.1.1.3. Şeyhülislamlık Kurumu

15. yüzyılın başlarında kurulan Şeyhülislamlık kurumunda, kamu denetçiliği kurumuna benzetilen kurumlar arasında yer almaktadır. Şeyhülislamlık Osmanlı Devletinde dini konularda görüş beyan etmede son mercii olarak bilinir. Bu nedenle de Şeyhülislam olarak atanan kişilerin dini konularda yetkin olmaları gerekir. Dini konularda bu yetkinlik nedeniyle Osmanlı'da resmi olarak din adamlarının başı sayılırdı. Dini konularda yaptığı beyanlara fetva denirdi. Yayınladığı bu fetvalarla dini

konularda belli bir içtihadın oluşmasını sağlardı. Şeyhülislam Osmanlıda aynı zamanda kamu idaresinin ve yargının gözetimini yapardı. Osmanlı Devleti idaresinin yaptığı bütün iş ve işlemlerde bu işlerin İslami esaslara uygun olarak yapılıp yapılmadığına dair Şeyhülislamdan görüş alınırdı (Yakut, 2005:37).

Şeyhülislamın yaptığı bazı görevler Kamu denetçiliği kurumunun yaptığı görevlerle benzerlik taşır. Bu benzerliklerin başında mahkeme, vakıf, medrese gibi kurumların şeyhülislam tarafından denetlenmesi gelmektedir. Şeyhülislamın Osmanlı Devleti'ndeki güçlü konumu, onun devlet üzerinde belirleyici bir role sahip olmasını sağlamıştır. Devlet işlerinde aldığı önemli roller ve dini konularda da son merci olarak fetva yayınlama yetkisi, onu toplum nezdinde saygınlığı yüksek bir makam haline getirmiştir. Şeyhülislamın bu etkili konumu ve itibarı bakımında, kamu denetçiliği kurumuna benzediği düşünülmektedir. Buna karşın Şeyhülislam bir din adamıdır, yaptığı denetimlerde dini esasları referans alır. Diğer taraftan idari anlamda Şeyhülislam sadece birkaç kurumu denetleme yetkisi varken kamu denetçiliği kurumunun idare ile vatandaş arasındaki hukuka aykırılık oluşturan bütün iş ve işlemleri şikâyet üzerine denetlemeye yetkili bir kurumdur. Kamu denetçiliği kurumunun verdiği kararlar öneri niteliğinde olup bağlayıcılığı yoktur; buna karşın Şeyhülislamın fetva olarak yayınladığı kurallar bağlayıcıdır (Çakmak,2008:87).

2.1.1.4. Divan-ı Hümayun

Osmanlı devlet teşkilatında yer alan Divanı Hümayun kamu denetçiliği kurumuna benzetilen bir diğer kurumdur. Osmanlı döneminde padişah başkanlığında sarayda toplanan, bugünkü anlamda Bakanlar Kurulu diyebileceğimiz Divanı Hümayun devlet idaresi ile ilgili bütün işlerin görüşüldüğü makamdır. Bu makam aynı zamanda vatandaşın şikâyet başvurularını alıp bunları sonuçlandıran bir mahkeme niteliği taşımaktaydı. Bu makam gelen şikâyetleri bütün yönleriyle araştırıp görüştüktan sonra karara bağlardı. Divanı Hümayun bu görevi yaparken şikâyet başvurular arasında bir sınırlama söz konusu değil, bütün vatandaşlar başvuru yapabiliirdi. Bunlar arasında herhangi bir dini veya etnik ayırım yapılmazdı. Devletin sınırları içinde haksızlığa uğrayan, mahalli idarelerde görev yapan kadıların kendileri hakkında yanlış karar verdiğini düşünenlerin, vakıfların haksız muamelelerine maruz kalanların, askeri veya idari teşkilatın uygulamalarından şikâyetçi olanların, her ne olursa olsun haksızlığa uğradığını iddia edenler Divanı Hümayuna bizzat

başvurabilirlerdi. Divanı Hümayun önüne gelen bu konuları tarafsızca görüşür bir karara bağlardı (Halaçoğlu, 1995: 9).

Yapılan işlere baktığımızda Divanı Hümayun'un kamu denetçiliği kurumuna benzer tarafları olduğu görülmektedir. Şöyle ki Divanı Hümayun'un altında Divanı Hümayun Şikâyet Kalemi denilen bir birim bulunurdu. Vatandaşın şikâyet başvuruları bu kaleme gelirdi. Divanı hümayunda görüşülecek kararların hazırlık çalışmaları burada yapılırdı (Kazancı, 2006:14). Bazı araştırmacılar bu vesileyle Divanı Hümayun kamu denetçiliği kurumu arasında benzerlik olduğunu iddia etmektedirler. Bu araştırmacılardan biri olan Taykan Ataman, Osmanlı İmparatorluğu sınırları içinde sürgünde olan İsveç Kralı Demirbaş Şarl'ın Divanı Hümayun'un çalışma sisteminden etkilendiğini, bunun sonucunda ülkesinde kamu denetçiliği Kurumunun ilk örneğini uygulamaya aldığını ifade etmektedir (Ataman, 1993:779).

Divanı Hümayunu kamu denetçiliği kurumundan farklı kılan özelliklerine baktığımızda, Divanı Hümayun üyelerinin padişah tarafından atanması, tek görevinin vatandaşın mağduriyetlerinin giderilmesi olmaması, Divanı Hümayun merkezinin İstanbul'da olması sebebiyle vatandaş açısından ulaşma imkânının kısıtlılığı gibi farklı özellikler ön plana çıkmaktadır. Bunun yanında merkezi bir kurum olması ve devletin bütün işlerinin görüldüğü bir makam olması sebebiyle bütün vatandaşların şikâyetlerine cevap vermesi pek mümkün görünmemektedir.

2.1.2. Cumhuriyet Döneminde Kamu Denetçiliğine Benzer Kurumlar

Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılmasından sonra kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde kamu denetçiliği kurumuna benzer bazı kurumlara rastlanmaktadır. Bunlar arasında Anayasada yer verilen Ekonomik ve Sosyal Konsey, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu ve Ticaret Bakanlığına bağlı Tüketici Sorunları Hakem Heyeti sayılabilir. Aşağıda bu kurumlar ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasındaki benzer ve farklı yanları ayrı ayrı değerlendirecektir. Bunu yaparken Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye Cumhuriyeti'nin idari teşkilatındaki etkinliğinin daha iyi anlaşılmasını sağlamış olacaktır.

2.1.2.1. Devlet Denetleme Kurulu

1982 Anayasasında Anayasal bir kurum olan Devlet Denetleme Kurulu, Anayasanın 108. maddesinde düzenlenmiştir. Mezkûr maddede Devlet Denetleme Kurulu'nun kuruluş amacı ve görevleri ise şöyle tanımlanmaktadır. “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Yargı organları Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı kapsamı dışındadır.”

Yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kapsamında 9 Temmuz 2018 günü uyum yasalarının yerine geçmek üzere çıkarılan 703 sayılı KHK ile 01.04.1981 tarih 2443 sayılı yasanın birçok maddesi yürürlükten kaldırılmış ve 15.07.2018 tarihli ve 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yeniden kurulmuştur. Kurulan bu yeni yapıda yapılan değişiklikler sonucunda:

15.07.2018 tarihli 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesine göre Devlet Denetleme Kurulu denetimin kapsamı “Yargı organları dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarında, sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan yurtiçi ve yurtdışı kuruluşlarda, kamunun yönetimde hâkim durumda, nitelikli paya sahip veya birlikte kontrol ettiği yurtdışı dâhil ortaklıklar ve her türlü birimlerinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerde, vakıflarda, Genel Kurmay Başkanlığı, kuvvet komutanlıkları, Milli Savunma Üniversitesi ile her türlü askeri okul, birlik ve birimlerde, Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ve Savunma Sanayii Destekleme Fonunun kendi aralarında veya üçüncü kişilerle birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan ortaklıklarda, mevzuatta, Kurul tarafından denetleneceği; belirtilen kurum, kuruluş, ajans, organizasyon, fon, kaynak, muhtelif konu, iş ve işlemlerde yapılacak denetlemeler ile

ilgili düzenlemeleri kapsar.” hükümlerine yer verilmiş ve kamu ile ilişkisi olan tüm tüzel kişileri kapsayan bir yapı haline gelmiştir.

15.07.2018 tarihli 5 sayılı Cumhurbaşkanı Kararnamesinin 3. maddesine göre “Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığına bağlı üst denetleme organıdır. Kurul; başkan ve sekiz üyeden oluşan Kurul Karar Organı ile denetim ve soruşturma grupları, Kurul Sekreterliği ve ona bağlı idari birimlerden oluşur. Kurul, Cumhurbaşkanlığına bağlıdır. Kurul Başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.” hükümlerine yer vermiştir.

Devlet Denetleme Kurulunun kararnamesinde belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemesi, bu denetimler esnasında her türlü bilgi ve belgeye ve kişiye ulaşabilme, denetimle ilgili görevden uzaklaştırma yetkisine sahip olması, kamuda yer alan bütün denetim birimlerinin koordinasyonundan sorumlu olması, raporların gereğini yapmayanlar hakkında suç duyurusunda bulunma yetkisi denetim sonucunda yazılan raporların Cumhurbaşkanına sunması ve siyasi olarak yürütmenin başı olan ve Cumhurbaşkanı’na bağlı olması gibi özelliklerinden dolayı kamu denetçiliğine benzer tarafı kalmamıştır. Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanına bağlıdır. Cumhurbaşkanın talepleri doğrultusunda denetimlerini yapar (Gözübüyük,2006:118-120). Vatandaşların kurula başvuru hakkı söz konusu değildir. Oysa kamu denetçiliği kurumu vatandaşın idareye yönelik şikâyetlerini, 6328 sayılı kanun 17. maddesinde usulle ilişkin şartlar dışında, hiçbir şarta bağlı kalmaksızın alır. Bunun yanında kimi ülkede hukuka aykırı olan idari iş ve işlemin kamu denetçisi tarafından araştırılması için vatandaşın şikâyet başvurusuna dahi ihtiyaç yoktur. Denetim ve gözetim işlevi gereği basında çıkan bir haber bile kamu denetçisini araştırma ve inceleme yapması için yeterlidir.

Kamu denetçisi, vatandaşların idarenin iş ve işlemlerinden kaynaklanan şikâyetleri hızlı bir şekilde incelemek ve mağduriyete gidermek amacını taşıırken Devlet Denetleme Kurulu idarenin hukuka uygunluğunu, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesini ve geliştirilmesini sağlamak amacıyla çalışır. Kamu denetçisi hakkaniyete uygun yerindelik denetimi yapabilirken, Devlet Denetleme Kurulu hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yapabilmektedir. Bir başka ayırt edici özellik de, kamu denetçisinin hazırladığı öneri raporları yasama erkine sunmak, gerekli

gördüğünde kamuoyu ile paylaşmak, idareyi uyarmak, kimi ülkelerde soruşturma açılmasını talep etmek benzeri yetkileri varken; Devlet Denetleme Kurulu, hiyerarşik ilişki kapsamında hazırladığı raporları Cumhurbaşkanına sunmakta ve gereğinin yapılması için ilgili kamu idarelerine göndermektedir.

Devlet Denetleme Kurulu ile Kamu Denetçiliği Kurumunun yaptıkları denetimin kapsamı bakımından karşılaştırdığımızda, bazı farklılıklar görülmektedir. 15.07.2018 tarihli 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre “Devlet Denetleme Kurulu tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle ve vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş ve denetim birimleri arasında koordinasyon ve uyumlaştırma faaliyetlerini yürütmek, antlaşma veya sözleşmelerdeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerde inceleme ve araştırma yapmak, kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunumunda saydamlık, verimlilik, etkinlik ve iyi yönetim alanlarında çalışmalar yapmak, uluslararası kurum ve kuruluşlar nezdinde görev alanıyla ilgili olarak katkı sağlamak ve çalışmalarda bulunmak, yapılan katkı ve çalışmalarını izlemek ve gerektiğinde koordine etmek, mevzuatta verilen diğer görevleri yapmak, Cumhurbaşkanının vereceği diğer işleri yapmak” gibi görevlere sahipken; kamu denetçisi ise kamu idaresinin hukuka aykırı yaptığı iş ve işlemlere yönelik şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. 21.1.2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunun 16. maddesiyle Silahlı Kuvvetler, Devlet Denetleme Kurulu Denetim kapsamına alınmış ve yargı organları ise Devlet Denetleme Kurulunun denetim kapsamı dışında tutulmuştur. Buna karşın Kamu Denetçiliği Kurumunun denetim alanında kamu kurumları yer almakta, ancak yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışında tutulmuştur. Bununla beraber kamu denetçiliği kurumunun uygulandığı birçok ülkede yargı kararları üzerinde olmasa da yargı sürecinin hızlandırılmasına ilişkin kamu denetçilerinin bazı yetkileri vardır.

Ayrıca başta Almanya ve İsveç olmak üzere çeşitli ülkelerde kamu denetçilerine, silahlı kuvvetleri denetleme yetkisi verilmiştir (Mutta,2005:67. 85).

Kamu Denetçiliği Kurumu ile Cumhurbaşkanına bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu arasında en önemli fark kurumların bağımsızlıkları ve devlet teşkilatındaki yasal statüleriyle ilgilidir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun bağımsızlığının kriteri Uluslararası Ombudsman Enstitüsü tarafından belirlenmiştir. Buna göre bir kamu denetçiliği kurumu bağımsız olabilmesi için o ülkenin seçilmişlerinden oluşan parlamentoya/meclise bağlı olmasıdır. Yani yasama erkine bağlı olmasıdır. Ayrıca kurumun rahat bir şekilde görev yapabilmesi için idari ve mali bakımdan özerk olmalıdır. Buna karşın Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu, yürütme erki içinde, hiyerarşik denetim yapmakta ve yaptığı bu denetimleri Cumhurbaşkanı talimatı ile yapmaktadır. Cumhurbaşkanlığı halk tarafından seçilmiş olsa da yürütme erkinin başı olarak görev yapmaktadır. Bu nedenle kendisine bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu onun talimatları doğrultusunda görev yapmaktadır. Kurul üyeleri Cumhurbaşkanlığı tarafından atanmakta, kurulun bir mali özerkliğe bulunmamakta, bütçesi Cumhurbaşkanlığı bütçesinden karşılanmaktadır. Vatandaşların doğrudan Devlet Denetleme Kuruluna başvuruda bulunması ile ilgili herhangi bir düzenleme de söz konusu değildir. Bu özelliklerinden dolayı Devlet Denetleme Kurulu yürütme erkinin başı olan Cumhurbaşkanlığı'na bağlı, gerekli durumlarda, idari (hiyerarşik) denetim işlevini yerine getirmektedir. Buna karşın Kamu Denetçiliği Kurumu yasama erkini bağlı kendine ait özel bütçesi olan idarenin yaptığı iş ve işlemlerden kaynaklanan şikâyetleri karara bağlayan bir kurumdur. Kamu Denetçiliği Kurumu üyeleri yasama erki tarafından seçildiğinden dolayı bir bakıma dolaylı olarak halk tarafından seçilmiş olmaktadır. Kendisine gelen şikâyetleri incelerken hiçbir kurum kişi makamdan direktif almazlar, faaliyetlerini bağımsız ve tarafsız bir şekilde yürütürler.

2.1.2.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu

Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı kurulan Dilekçe Komisyonu Anayasa'nın dilekçe hakkına istinaden oluşturulmuş Anayasal bir komisyondur. Vatandaşların dilekçe hakkını kullanarak devletin yaptığı iş ve işlemlere yönelik aykırılıkların giderilmesini talep etmeleri hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu amaçla

1982 Anayasası'nda Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonuna yer verilmiştir. Bu kurum 1924, 1961 Anayasalarında farklı şekillerde de olsa yer almıştır. Dilekçe hakkı Anayasanın siyasi haklar ve ödevler bölümünde düzenlenmiştir. Anayasanın 74 üncü maddesindeki bu düzenlemeye göre Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına ve mütekabiliyet ilkesine göre Türkiye'de ikamet etmekte olan yabancı uyruklu kişilere dilekçe ile komisyona başvuru hakkı tanınmıştır. Dilekçe hakkı idarenin yaptığı iş ve işlemlerden dolayı mağdur olan kişilerin yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine dilekçeyle başvurma hakkı getirmiştir. Yapılan başvurular ilgili makamlarca yazılı cevap verilmesi zorunludur. Dilekçe hakkı 1982 Anayasası ile getirilmiştir. Dilekçe hakkının uygulamasına ilişkin 3071 sayılı Dilekçe Kanunu 01.11.1984 tarihinde kabul edilmesi ve 10.11.1984 tarih ve 18571 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Dilekçe komisyonuna başvuru yazılı olarak yapılmaktadır. Başvuru yapan kişinin dilekçesinde kişisel bilgilerin şikâyet konusu olan talebin açık ve anlaşılabilir bir şekilde yazılması gerekmektedir. Komisyona gelen dilekçeler öncelikle dilekçenin belli bir konuyu içerip içermediğine, bir yasal değişiklik yapılmasını gerektiren konulardan olup olmadığına, yargı erkinin görev alanına giren bir konu olup olmadığına, idari makamlarca konuya ilişkin verilen kesin bir karar olup olmadığına dilekçenin şekil şartlarına uygun olup olmadığına bakar. Eğer bu hususlardan biri varsa başvuru reddedilmektedir. Eğer bu inceleme sonucunda dilekçe başvurusu kabul edilirse esas incelemeye geçilmektedir. Her hâlükârda ilgili dilekçelere 30 gün içinde cevap verilmesi gerekmektedir (Yaşamış,1982:50).

Dilekçe Komisyonu gelen şikâyetlere yönelik yaptığı incelemelerde geniş bir yetki alanına sahiptir. İlgililerden gerekli bütün dokümanları talep etme yetkisi bulunmaktadır. Bu yetki kapsamında Komisyon yaptığı inceleme sonucunda aldığı kararları, Komisyon Başkanlık Divanınca meclis üyelerinin yürütme mensuplarına dağıtılır. Dilekçe Komisyonunda kesinleşen kararlar Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur. Bu konuda Türkiye Büyük Millet Meclisinin aldığı kararlar kesin bir niteliğe sahiptir.

Kamu Denetçiliği Kurumu ile Dilekçe Komisyonun benzer tarafları, inceleme yapma şekli, sonuçların Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması, kişilerin

doğrudan başvuru yapabilmesi, kamuoyu oluşturmada dolaylı bir denetim mekanizması özelliği olması bakımından benzerlik göstermektedir.

Buna karşın Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasında bazı farklılıklar da vardır. Dilekçe Komisyonu Meclis bünyesinde olup milletvekillerinden oluşan ayrı bir bütçesi olmayan bir komisyonken, Kamu Denetçiliği Kurumu Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı özel bütçesi olan, denetçileri Meclis üyesi olmayan, ancak Meclis tarafından seçilen denetçilerden oluşmaktadır. Dilekçe Komisyonu üyeleri partilerin Mecliste bulunan milletvekili sayısı göre oluşmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumunda görev yapan denetçiler Meclis üyesi değildirler. Buna karşın komisyon üyelerinin tamamı aynı zamanda milletvekilidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu ile Dilekçe Komisyonunun amaçları ve işlevlerine baktığımızda, Dilekçe Komisyonu bir bakıma yürütme erkini yasama erki adına denetlemekte mevzuata aykırı bir durum varsa ilgili makamları bu konuda harekete geçirmek amacıyla görev yapmaktadır. Dilekçe Komisyonunun bir diğer işlevi milletvekili ile vatandaş arasındaki kişisel taleplere ilişkin trafiği azaltıp milletvekillerinin asli görevi olan yasama işlemlerine daha yoğun ulaşmalarını sağlamaktır (Esgün, 1996:267).

Bir diğer farklılık Kamu denetçisi kendiliğinden harekete geçebilme yetkisi varken komisyon üyelerinin böyle bir yetkisi yoktur. Komisyonda iktidar partisinin de milletvekilleri olduğundan, bunların yürütmeye yönelik gelen şikâyetleri incelerken tam tarafsız olamayacağı da düşünülebilir. Bu durum Kamu Denetçiliği Kurumu denetçileri seçiminde de geçerli olmakla beraber, denetçilerin milletvekili olmamaları kurumun kendisine ait bir bütçesinin olması ve kendine has yasal düzenlemelerin bulunması sebebiyle daha tarafsız görünmektedir.

2.1.2.3. Tüketici Sorunları Hakemi Heyeti

Kamu Denetçiliği Kurumu ile benzerlik gösteren bir diğer kurum Tüketici Sorunları Hakem Heyetidir. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti 4077 Sayılı Tüketicilerin Korunması Hakkında Kanunla düzenlenmiştir. 1995 yılında yürürlüğe giren Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun gereği Ticaret Bakanlığı'nın il ve ilçe merkezlerinde, nüfusun yoğunluğuna göre en az bir tüketici sorunları hakem heyeti kurulmasını öngörmüştür. Kanunla kurulan Tüketici Sorunları Hakem Heyeti, tüketici

ile satıcı arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümünde rol oynamaktadır. Bu görevi bulunduğu il ve ilçenin belediyesi ile eşgüdüm içinde yapmaktadır.

Tüketici Sorunları Hakem Heyeti, Ticaret Bakanlığı'nın ilgili müdürü veya görevlendireceği bir memurun başkanlığında, konunun uzmanı bir belediye personeli, ilde bulunan baronun görevlendireceği bir üye (avukat), Ticaret Sanayi Odasının görevlendireceği bir üye ve Esnaf ve Sanatkarlar Odası'nın görevlendireceği bir üye olmak üzere başkan dahil toplam beş üyeden oluşmaktadır (Tüketici Hakem Heyetleri Yönetmeliği, m:8).

Ticaret Bakanlığının teşkilatının olmadığı yerlerde, o yerin mülki amiri tarafından görevlendireceği bir memurun başkanlığında yürütülür. Tüketici örgütlerinin olmadığı yerlerde ise tüketiciler adına varsa tüketim kooperatifleri tarafından temsil edilir. Tüketici Hakem Heyeti tam oluşmadığı durumlarda eksik üyeler belediye meclisince resen tamamlanır.

Tüketicilerin hangi tüketici hakem heyetine başvuracağını her yıl parasal limitleri belirlenen oranlara göre belirlenir ve buna göre ilçe veya il tüketici hakem heyetlerine başvuru yapılır.

Tüketici, ilgili tüketici sorunları hakem heyetine dilekçe ve bu dilekçeye eklenmiş şikâyet konusu belgelerle birlikte başvurusunu yapar. Tüketici hakem heyetine başvuruda bir bedel alınmaz. Yapılan başvurular başvuru tarihine göre en geç 6 ay içinde sonuçlandırılır. Yapılan başvurunun niteliği, başvuru konusu, mal veya hizmetin özelliği gibi hususlar dikkate alınarak, karar süresi en fazla altı ay daha uzatılabilir. Yapılan değerlendirmeler sonucunda verilen kararlar alındığı tarihten itibaren 10 gün içinde taraflara yazılı olarak tebliğ edilir. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti yapılan başvurularla ilgili her ay bulunduğu il ve ilçenin Ticaret Müdürlüğü'nün panolarından başvuru sonuçlarını ilan eder. Tüketici hakem heyeti tüketici ile satıcı arasında uyuşmazlık konusu olan olayla ilgili taraflardan her türlü bilgi ve belgeyi isteme yetkisine sahiptir (Tüketici Hakem Heyetleri Yönetmeliği, m:11,22,23,25).

Yapılan bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere Tüketici Sorunları Hakem Heyeti ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasında bazı benzerlikleri olduğu görülmektedir. Bunlar Kamu Denetçiliği Kurumunda olduğu gibi tüketici sorunları hakem heyetine de dilekçe ile başvuru olabilmektedir. Bunun yanında başvurunun ücretsiz olması, ulaşılabilirliğin kolay olması, alınan kararların ileride mahkemede

delil olabilme özelliği, başvuruların belli bir sürede sonuçlandırılması ve olayların yargıya intikal etmeden çözüme kavuşturulması, sayılabilir.

Bununla birlikte Tüketici Sorunları Hakem Heyeti ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasında bazı farklılıklar vardır. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti başkanı ve kimi üyeleri idarenin içinde bulunan Ticaret Bakanlığının ilgili il veya ilçe müdürlüğünün oluru ile görevlendirmektedir. Bu yönden bakıldığında tüketici sorunları hakem heyetinin bağımsızlık bakımından Kamu Denetçiliği Kurumu kadar güçlü bir konuma sahip olmadığı görülmektedir. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti sadece tüketici ile satıcı arasında kaynaklanan uyuşmazlıkları çözüme kavuşturmaktadır. Buna karşın Kamu Denetçiliği Kurumu vatandaşın idare ile yaşadığı hukuka aykırılıkların tümünü incelemektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu özel bütçesi olan mali özerkliğe sahip bir kurum iken tüketici hakem heyetinin böyle bir özelliği yoktur.

Bir diğer nokta da Tüketici Sorunları Hakem Heyeti tüketici ile satıcı arasında yaşanan sorunlarla ilgili kamu denetçiliği kurumuna benzer bir işlevle sorunu gidermeye çalışmaktadır. Bir anlamda Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanına giren tüketici sorunları ile ilgili özel görev tüketici ombudsmanı işlevini görmektedir.

Tüketici Sorunları Hakem Heyetinin görev alanı tüketici sorunları yanında parasal limitler ile sınırlandırılmıştır. Bu sınırlandırma ilçe, il ve yargı düzeyinde olup belli bir limitin üzerinde olan alışverişlerde yargı erkinin yetkili olduğu yasayla belirlenmiştir. Yasayla her yıl belirlenen limitleri aşan durumlarda tüketici, özel olarak görevlendirilen tüketici mahkemelerine başvurmak zorundadır.

Kamu Denetçiliği Kurumunda olduğu gibi tüketici sorunları hakem heyetinin de, hızlı masrafsız karar alması, alınan kararların bağlayıcı olmaması, yargı erkinin yükünü hafifletmesi bakımından idarenin işleyişine katkı sağlamaktadır.

2.1.2.4. Ekonomik ve Sosyal Konsey

Kamu Denetçiliği Kurumuna benzer işlevlere sahip olan bir diğer kurum Ekonomik ve Sosyal Konseydir. Ekonomik ve Sosyal Konsey bireylerden ziyade devletin sosyal ve ekonomik politikalarının oluşturulmasında değişik kesimleri kapsayan toplumsal uzlaşma ve işbirliğini hedefleyen bir kurumdur. Anayasa'da öngörülen bu yapı ilk kez 1995 yılında çıkarılan bir Başbakanlık genelgesi ile faaliyete başlamıştır. Daha sonra 2001 yılında 4641 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiştir.

Yapılan bu düzenleme ile Ekonomik ve Sosyal Konseyin üçlü bir yapı öngörmüştür. Konseyi oluşturan üyeler Devlet yani hükümet tarafı bunun yanında işçi ve işveren kesimi temsilcileri bulunmaktadır. Konsey, Başbakanın başkanlığında kamudan 15, işçi ve işveren kesiminden 24 olmak üzere toplam 39 üyeden oluşmaktaydı. 4641 sayılı kanunun 3. maddesine göre Ekonomik ve Sosyal Konseyin yetki alanı toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin Hükümetin ekonomik ve sosyal politikaların oluşturmaya katılmasını sağlamak, Devlet ile toplumsal kesimler arasında ve toplumsal kesimlerin kendi aralarındaki uzlaşma ve işbirliğini güçlendirmek için çalışmalar yapmak şeklinde ifade edilmiştir. Görevlerine baktığımızda Ekonomik ve Sosyal Konseyin ülke sorunlarını arabulucu bir anlayışla çözmeye çalıştığı görülmektedir.

Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, 2018 yılında 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 109. maddesi ile yapılan düzenlemeye göre Ekonomik ve Sosyal Konseyin Başkanı Cumhurbaşkanındır. Cumhurbaşkanının toplantılara katılmaması halinde görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan toplantılara başkanlık eder. Konsey üyeleri Cumhurbaşkanınca belirlenir. Hükümlerine yer verilmiştir. Yeni düzenlemede Ekonomik ve Sosyal Konsey katılacakların belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Yeni düzenlemede Cumhurbaşkanlığı sisteminde Ekonomik ve Sosyal konsey, ekonomik ve sosyal nitelikli her türlü konuda, ekonomik ve sosyal yaşamı doğrudan etkileyen mevzuat, kalkınma planı ve yıllık programlarının hazırlanması sırasında görüş bildirme görevi verilmiştir.

Ekonomik ve Sosyal Konseyi, Kamu Denetçiliği Kurumu ile karşılaştırdığımızda, Konseyin, makro düzeyde de olsa taraflar arasında arabuluculuk rolünün olması, alınan kararların bir yaptırımının olmaması, alınan kararların yürütme tarafından uygulamasını zorunlu olmaması, Kamu Denetçiliği Kurumunda olduğu gibi alınan kararların toplumsal baskı aracına dönüşüp İdare tarafından yerine getirilmesi gibi benzerlikler vardır. Buna karşın Ekonomik ve Sosyal Konsey ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasında bazı farklılıklar vardır. Ekonomik ve Sosyal Konsey katılımcıları Cumhurbaşkanlığı tarafından seçilirken, Kamu Denetçiliği Kurumu denetçileri Yasama erki tarafından seçilmektedir. Ekonomik ve Sosyal Konseyin herhangi bir denetim yetkisi yokken Kamu Denetçiliği Kurumunun idare üzerinde

denetim yetkisi bulunmaktadır. Ekonomik ve Sosyal Konsey daha çok Devlet yönetimine ilişkin makro politikaların belirlenmesinde etkili olan temel politika belgeleri hakkında görüş belirtmek amacıyla Cumhurbaşkanı talebi ile harekete geçerken, Kamu Denetçiliği Kurumu hiçbir kişi veya kurumdan talimat almadan gelen şikâyet taleplerinin değerlendirmektedir. Yine de Ekonomik ve Sosyal Konsey bütün toplumsal kesimleri kapsayacak uzlaştırmacı bir kültürün oluşması için harekete geçtiği durumlarda, Kamu Denetçiliği Kurumu benzeri bir işlev görmektedir. Sonuçta her iki kurumda İdarenin daha iyi yönetilmesi için var olan aksaklıkların giderilmesi konusunda katkı yapmaktadırlar (Özden,2010:100).

2.2. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN KURULMASINA YÖNELİK TARTIŞMALAR

Kamu denetçiliği kurumuna olan ihtiyaç bakımından bakıldığında, ülkemizde, buna daha çok gerek ülkeyi yönetenler bakımından gerek ülkenin sivil toplum örgütleri bu konuya fazla duyarlılık göstermişlerdir. II. Dünya Savaşı sonrası dünyada yaygınlaşan kamu denetçiliği kurumuna ülkemizde fazla ilgi duyulmamıştır. Tarihsel olarak kimi araştırmacıların kamu denetçiliği kurumunun kökeninin Anadolu kültürüne dayandığına söylenmesine (Edil,1994:16) rağmen, bu kurumun Türkiye’de uygulamasına ancak 2013 yılında geçilmiştir. Daha önce 1982 anayasasının hazırlık aşamasında gündeme gelmiş ama Anayasa’da yer verilmemiştir.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu tartışmasının kökeninde Avrupa Parlamenterler Meclisinin 1975 yılında gerçekleştirdiği toplantıda aldığı 10 numaralı kararın etkili olduğu düşünülmektedir. Bu karara göre henüz kamu denetçiliği kurumuna sahip olmayan ülkelerin ulusal bölgesel veya yerel düzeyde bu görevi yerine getirecek görevlilerin atanmasının göz önünde bulundurmaları gerektiği vurgulanmıştır. Türkiye’deki kamu denetçiliği tartışmalarında bu kararın etkisi olabilir, çünkü kararını alındığı tarih ile Kamu denetçisi ile ilgili Türkiye’de tartışmaların başladığı tarih birbirine yakın gelmektedir.

Türkiye Kamu Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili ilk araştırmayı 1968 yılında Profesör Doktor Yılmaz Altuğ yapmıştır. Yaptığı araştırmada İskandinav ülkelerinde yaygın olarak uygulanan bu sistemin yerleşmiş demokrasilerde başarıyla uygulandığını değerlendirmiştir. Uygulamayı başarıyla uygulayan ülkelerin başında

İngiltere, Yeni Zelanda, İsveç ve Norveç gelmektedir (Işır,2004:266). Görüldüğü gibi 1982 öncesinde de kamu denetçiliği kurumuna ilişkin çalışmalar yapılmış ancak Türk kamuoyunda ve Devlet nezdinde tam olarak bir farkındalığın oluşmadığı görülmektedir. Kimi araştırmacılar bu sistemin Türkiye'de başarılı olamayacağını kanaat getirmeleri de sistemin Türkiye'de uygulanmasını geciktirmiştir.

Yapılan tartışmalar ve Avrupa Birliği'nin politika belgelerindeki aday ülkelere yönelik önerilerin etkisi ile 1982 Anayasası'nın hazırlık aşamasında Ankara Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi hocaları tarafından gerekçeli anayasa önergesinin 114/a maddesinde bir Kamu Denetçileri Kurulunun kurulmasını önermişlerdir. Bu öneriye göre idarenin yönetsel işlemlerde gerekçe göstermesi, idarenin yaptığı iş ve işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğu, yasalarda aksi belirtilmedikçe idarenin yaptığı iş ve işlemlerde halka açıklığının esas olduğu, hak arama özgürlüğünün sınırlayacak nitelikte gizlilik ilkesinin işletilmemesi gerekliliği temellerine dayanan bir öneri geliştirmişlerdir. Bu kapsamda Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Cumhurbaşkanının, Danıştayın, Sayıştayın, Hakimler ve Savcılar Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin göstereceği ikişer aday arasından birinin 5 yıllığına denetçi olarak seçilmesi ve bu 5 kişiden oluşan Denetçiler Kurulunun vatandaşın şikâyet başvurularını sonuçlandıracak olup, devlet başkanlığına bağlı genel görevli bir Denetim Kurulu olmasını önermişlerdir. Bu öneriye göre Cumhurbaşkanlığına bağlı denetim gözetim görevini yapan kamu kuruluşları üzerinde denetim yetkisi olan bir araç olarak düşünülmüştür. Burada kamu denetçiliğinin parlamenter sistem adına denetim gözetim yapmak yerine cumhurbaşkanına bağlı bir yapı olarak öngörülmüştür (Polat,1996:155-151).

1991 yılında hazırlanan kamu yönetimi araştırma proje projesi(KAYA), genel olarak Türkiye Cumhuriyeti Devlet yönetiminin eksiklerini belirttikten sonra bu konuyla ilgili raporda yer verilen ifadeler şöyledir: Devlet Denetleme Kurulunun bir kamu denetçisi işlevi görmesi için yasal düzenlemeler yapılması yoluna gidilmelidir, anlamına gelecek ifadelerine yer vermiştir (Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu, 1991: 43).

Bu konuda yapılan değerlendirmelerden biride Türkiye Sanayici İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından 1997 yılında hazırlanan rapordur. TÜSİAD raporuna göre hukuk devleti anlayışı çerçevesinde vatandaşlarının yönetim karşısında temel

haklarını korumak üzere Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına dikkat çekilmiş, bunun ülkenin demokratikleşmesine önemli bir adım olacağını varsaymıştır. Bu sistemin idari iş ve işlemlerde yaşanan aksaklıkları giderilmesinde yararlı olacağı, ayrıca başvuru yollarının basit olması sonuçların hızlı alınması özellikleri bakımından yararlı olacağı belirtilmiştir.

Bu değerlendirme sonucunda, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'de 1970'lerden beri tartışılmakta olan bir kurum olduğu, yukarıda belirtildiği gibi bu tartışmaların kamuya yönelik yapılan birçok araştırmaya yansıdığı görülmektedir. 1991 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA) projesinden sonra yürürlüğe konulan 1995 tarihli Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile Devlet ve vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin hızlı bir şekilde çözmek amacıyla, yargı erki dışında olan ve yönetimi denetleyen, ama yönetime de bağlı olmayan bir yönetim sistemine ihtiyaç olduğu ve bunun da birçok Avrupa Birliği ülkesinde uygulanan Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye'de kurulması gerektiği görüşüne yer verilmiştir. Planda dönem içerisinde kamu denetçiliği sisteminin kurulması amacıyla bir yasanın yürürlüğe konulacağını belirtmiştir (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,1995:120). Daha sonra 2000 yılında hazırlanan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da aynı ifadeler yer verilmiş, vatandaş Devlet ilişkilerinde İdareyi denetleyen ama idareye bağlı olmayan, bir yapı öngörülmüş, ayrıca istisnasız bütün idari işlem ve eylemlerin kapsama alınmasına önem verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Burada önemli olan husus istisnasız iş ve işlemlerin kapsama alınması ile ilgili yapılan vurgudur.

Yıllarca yapılan araştırmalar ve Devlet yönetiminin temel politika aracı olan Kalkınma Planlarında ve özel araştırma raporlarında yer verilen bu öneriler yürütme nezdinde karşılığını bulmuş, Adalet Bakanlığı bünyesinde yapılan çalışmalar sonucunda kamu denetçiliği kurumu yasa taslağı hazırlanmıştır. Hazırlanan bu taslakta özet olarak vatandaş ile idare ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların hızlı ve etkin bir şekilde çözümünü sağlamak amacıyla yargı dışında örgütlenen, idareye bağlı olmayan ve yargı öncesi denetim yapması öngörülen bir yapı kurulması gerektiği vurgulanmıştır (Kestane,2006:138).

Avrupa Birliğine uyum kapsamında, Kalkınma Planlarında yer alan öneriler gerekçe gösterilerek 2000 yılında Adalet Bakanlığı tarafından Kamu Denetçiliği

Kurumu yasa tasarısı hazırlanmış ve meclise gönderilmiştir. Ancak ilgili dönem içerisinde görüşülmesi mümkün olmayınca tasarı hükümsüz kalmıştır. Bu düzenleme Türkiye’de kamu denetçiliğine ilişkin ilk yasal düzenleme teşebbüsüdür. Kamu Denetçiliği Kurumu konusunda ikinci girişim, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile gerçekleşmiştir. Bu tasarıda mahalli idarelerde halkın şikâyetlerini dinleyen bir kamu denetçiliği mekanizmasının kurulmasına öngörülmüştür. 2003 yılında hazırlanan bu tasarı Meclisten geçmiş ancak 2004 yılında Cumhurbaşkanı meclise geri göndermiştir. Bu çalışmadan sonra Avrupa Birliği'nin ilerleme raporlarında her ne kadar böyle bir kurumun olması gerektiği yönünde öneride bulunulsa da 2006 yılına kadar herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

2006 yılında 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Meclis tarafından kabul edilmiş, Cumhurbaşkanlığı'na sunulmuştur. Cumhurbaşkanı ilgili kanunun 3, 4, 9, 11, 13, 15, 22, 26, 30, 33, geçici 1 ve 41 maddelerini bir kez daha görüşmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilmiştir. Bunun ardında Mecliste Kanun tekrar görüşülmüş ve 5548 sayılı Kanun olarak tekrar kabul edilmiştir. Kabul edilen 5548 sayılı Kanun 13.10.2006 tarih ve 26318 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuru sonucu Anayasa Mahkemesi 27 10 2006 tarihli 2006/140 esas, 2006/33 nolu kararla Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasını öngören geçici 1. maddesinin yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiş, daha sonra 25.12.2008 tarih ve 2006/140 esas, 2008/185 sayılı karar ile Kanunun tümünün Anayasanın 6, 87 ve 123 maddelerine aykırı olduğunu belirterek iptal etmiştir. İptal kararı 4.4.2009 tarihli 27190 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Alınan bu iptal kararı ile Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasının zeminini ortadan kaldırılmıştır. Artık Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulabilmesi için Anayasa değişikliği gerekmiştir. Bu iptal kararı Avrupa Birliği tarafından hemen eleştiri konusu yapılarak ilerleme raporlarına da işlenmiştir (https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, 21.09.2019). Daha sonra Avrupa Birliği ile ilgili yapılan görüşmelerde böyle bir yapının Türkiye'de kurulmasına yönelik taahhütlerde bulunmuş ve 2009 yılı ulusal programında, 2009'da Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulacağına dair bilgilere yer verilmiştir.

Avrupa Birliğinin önerileri ve Anayasa Mahkemesinin aldığı karar dikkate alınarak hükümet desteği ile Kamu Denetçiliği Kurumu ile beraber birçok konuda Anayasada değişiklikler yapılmış, Mecliste kabul edilen bu maddeler Cumhurbaşkanı tarafından referanduma sunulmuştur. 2010 yılında yapılan referandum sonucunda Anayasada yapılan değişiklik halkın onayından geçmiş ve yasalaşmıştır. Yapılan bu değişiklikle Anayasanın 74. maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Bu Anayasa değişikliği sonucunda Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçesi ortadan kaldırılmış, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasının sağlayacak yasal düzenlemenin yapılmasının engelleyecek herhangi bir engel kalmamıştır. Bunun üzerine 14.06.2012 tarihinde mecliste kabul edilen 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanun yine muhalefet tarafından Anayasa Mahkemesine taşınmış ancak Anayasa Mahkemesi bu talebi 2012/206 sayılı karar ile bu istemi reddetmiştir. Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılan seçim sonucunda bir Başdenetçi olmak üzere altı denetçi seçilmiştir. Meclisin 1028 nolu 27.12.2012 tarihli kararı Resmi Gazete yayınlaması ile denetçiler fiilen göreve başlamış, Kurum 29.03.2013 tarihinden itibaren de vatandaşın şikâyet başvurularını almaya başlamıştır.

Yukarıda belirtilen gelişmeler sonucu kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun temel işlevi bireyin hakkını idareye karşı korumak olup, bu yapının zamanla daha güçlü hale geleceği düşünölmektedir. Dünya uygulamalarında da göröldüğu gibi bu Kurumunun gelişmesi büyümesi için Yasama erkinin desteği ve kitle iletişim araçları tarafından bilinirliğinin sağlanması hayatı önem taşımaktadır. Aşağıda kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun işleyişi detaylı olarak ele alınacaktır.

2.3. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TÜRKİYE’DEKİ MEVCUT DURUMU VE YASAL STATÜSÜ

Türkiye’de 6328 sayılı Yasa gereği kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu; yürütme erkinin vatandaş ile ilişkilerinde adil, şeffaf, hesap verebilir ve tutarlı olmasına hizmet eden ve Devlet vatandaş arasında çıkan sorunları iyi niyet ve iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde hakkaniyet uygun bir şekilde çözmeye odaklanmış bir kurumdur. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasına yönelik ilk ciddi

abalar 1980’li yıllarda başlamış ve 90’lı yıllarda da sürdürölmüştür. Avrupa Birliğine uyum kapsamında, Kalkınma Planlarında yer alan öneriler gerekçe gösterilerek kamu denetçiliği kurumu ile ilgili ilk yasal düzenleme girişimi 2000 yılında Adalet Bakanlığı tarafından Kamu Denetçiliği Kurumu Yasa Tasarısı Hazırlanmış ve Meclise gönderilmiştir. Ancak ilgili dönem içerisinde görüşölmesi mümkün olmayınca tasarı hükümsüz kalmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu konusunda ikinci girişim, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile gerçekleşmiştir. 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Meclisten geçmiş ancak 2004 yılında Cumhurbaşkanı Meclise geri iade etmiştir. Bu çalışmadan sonra Avrupa Birliği'nin ilerleme raporlarında her ne kadar böyle bir kurumun olması gerektiği yönünde öneride bulunulmuşsa da 2006 yılında kadar herhangi bir çalışma yapılmamıştır. 2006 yılında 5521 sayılı Kanun Taslağı hazırlanmış ancak Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmiştir. Geri gönderin 5521 sayılı Kanunun 5548 sayılı Kanun numarası ile yeniden kabul edilmiş ancak bu Kanunun da Anayasa Mahkemesine götürölmesi üzerine Mahkeme tarafından 2008 yılında oybirliğiyle iptal edilmiştir. Bu iptal kararı üzerine 2010 yılında 5982 sayılı Kanun ile Anayasanın “Dilekçe hakkı” başlıklı 74 üncü maddesi “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” olarak değiştirilmiş ve Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyet başvurusu bir hak olarak Anayasal güvenceye altına alınmıştır. Daha sonra 2012’de 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun kabul edilip, Resmi Gazetede yayınlaması ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini olan, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kuruluşu müteakip Meclis tarafından denetçiler seçilmiş ve Kurum 29.03.2013 tarihinden itibaren şikâyetleri alarak faaliyete geçmiştir. Şimdi 6328 sayılı kanuna göre kurulan bu kurumun detaylarına bakılacaktır.

2.3.1.Kamu Denetçiliği Kurumunun İdari Yapısı

Kamu denetçiliği Kurumunun kuruluşuna ilişkin 6328 sayılı Kanun gereği teşkilat yapısı ana hizmetlerini yerine getirmede ona yardımcı olacak yardımcı hizmetler ve danışma birimlerinden oluşmaktadır. Kurumun daha etkin ve verimli çalışabilmesi için 03.05.2017 tarihli 81 sayılı Başdenetçilik makamının oluru ile

Çıkarılan yönerge ile Başdenetiliğe bağlı olan genel sekreterlik ve onun altında yer alan idari bilimlerden oluşmaktadırdır.

Buna göre Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı yürütme erkinin denetleyen bağımsız bir niteliğe sahip başdenetçilik ve genel sekreterlikten oluşmaktadırdır.

Kurumun yönetim ve temsili başdenetçinin yetkisindedir. Başdenetçilik bir başdenetçi ve beş denetçiden oluşmaktadırdır. Başdenetçiye bağlı olan Genel Sekreterlik ise Kurumun sekreteryası, idari, mali, insan kaynakları ve hukuk işlerini yürüten birimlerden oluşmaktadırdır.

2.3.2. Başdenetçi veya Denetçi Seçilebilme şartları ve Nitelikleri

6328 sayılı Yasanın 10. maddesine göre başdenetçi olmak için aranan nitelikler ve şartlar arasında: “Başdenetçi ve denetçi olabilmek için; Türk vatandaşı olmak, seçimin yapıldığı tarihte başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak, tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak, kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak, kamu haklarından yasaklı olmamak, başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye ye olmamak, 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, mill savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkm olmamak” sayılmıştır.

2.3.3. Başkanetçi ve Denetçilerin Adaylık ve Seçimi

Başdenetçi ve denetçilerin adaylık ve seçimine ilişkin 6328 sayılı Kanunun 11 inci maddesine göre “Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren on beş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir. Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10. maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar. Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirmektedir. Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde, Başdenetçi seçimlerine başlamakta ve seçim gizli oyla yapılmaktadır. Başdenetçi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.”

Denetçilerin seçimi ise; “Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirler ve Komisyona sunar. Komisyon sonraki on beş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçiler, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı

durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır. Seçimler, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır. Bu süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya ara verme sırasında işlemez.” hükümlerine yer verilerek adaylık ve seçim sürecin esasları belirlenmiştir.

2.3.4. Kamu Denetçiliği Kurumunun Çalışma Usul Ve Esasları

Kamu Denetçiliği Kurumunun 6328 sayılı Kanunun bağımsızlık ve tarafsızlık başlıklı 12. maddesinde “Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak bağımsızlık ve tarafsızlık ilkeleri gereği hiçbir organ, makam, merci veya kişi, emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.” hükmüne yer vermiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 6328 sayılı Kanunun çalışma ilkeleri başlıklı 8 inci maddesinde “Başdenetçi, denetçiler arasında işbirliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir. Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerini Başdenetçiye sunarlar. Kurum, faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözetir.”

14.6.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa dayanılarak hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında yönetmeliğin 46. maddesinde yer alan başdenetçi ve denetçilerin çalışma usulleri başlıklı maddede “Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve kararlarını Başdenetçiye sunar. Başdenetçi, incelenmesi ve araştırılması gereken başka bir hususun olmadığına kanaat getirmesi hâlinde veya gerekli gördüğünde şikâyet başvurusunu sonuçlandırdıktan sonra kararı şikâyetçiye ve ilgili mercie bildirir. Şikâyet konusunun birden fazla denetçinin görev alanına girmesi durumunda şikâyet başvurusu, Başdenetçi tarafından birden fazla denetçinin inceleme ve araştırmasına bırakılabileceği gibi bir denetçinin inceleme ve araştırmasına da bırakılabilir. Şikâyet konusunun birden fazla denetçinin inceleme ve araştırmasına bırakılması hâlinde de denetçiler tek başlarına çalışarak konu veya alanlarına ilişkin kararlarını Başdenetçiye

sunar. Denetçiler, şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırmasını kendisine bağlı çalışma grupları ile birlikte yürütebilir. Çalışma grubunda yeteri kadar uzman ve uzman yardımcısı ile koordinasyondan sorumlu uzman görevlendirilebilir. Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter, görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayrımı yapamaz. Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter, görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri meslekî veya ticarî sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamaz, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamaz. Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter, görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık hâlinde bu fıkra hükümleri uygulanmaz.” hükümlerine yer verilerek çalışma usul ve esaslarını belirlemiştir.

2.3.5. Kamu Denetçiliği Kurumunun İş Bölümüne Esas Konu Veya Alanlar

Denetçiler arasındaki iş bölümü konu veya alanlara göre belirlenmiştir. 14.6.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa dayanılarak hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında yönetmeliğin 44. maddesinde yer alan işbölümüne esas konu veya alanlar başlıklı maddede “ İnsan hakları, kadın ve çocuk hakları, engelli hakları, ailenin korunması, sosyal hizmetler, eğitim-öğretim, gençlik ve spor, bilim, sanat, kültür ve turizm, adalet, milli savunma ve güvenlik, sağlık, nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları, kamu personel rejimi, mülkiyet hakkı, ekonomi, maliye ve vergi, enerji, sanayi, gümrük ve ticaret, çalışma ve sosyal güvenlik, orman, su, çevre ve şehircilik, ulaştırma, basın ve iletişim, gıda, tarım ve hayvancılık, mahallî idarelerce yürütülen hizmetler, diğer konu ve alanlar” olarak geniş bir uzmanlaşma öngörülmüştür. Ayrıca “Denetçilerin sorumlu oldukları konu veya alanlar, Başdenetçi tarafından yönerge ile belirlenmektedir. Başdenetçi, denetçiler arasında işbirliğini sağlar ve denetçilerin uyumlu çalışmasını gözetir. İş bölümü yaparken uzmanlık

alanları dikkate alınır” hükümlerinde yer verilen düzenlemede inceleme ve araştırmalarda uzmanlaşmaya önem verildiği görülmektedir.

2.3.6. Kamu Denetçiliği Kurumunun Amacı, Kapsamı

Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşuna ilişkin 6328 sayılı Kanunun 1. maddesine göre “Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.” Kanun hükmü ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 1. maddesinde “Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak amacıyla idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden ve iyi yönetim ilkelerini gözeterek incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere kurulan Kamu Denetçiliği Kurumuna gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak şikâyet başvurularının usul ve esasları ile Kamu Denetçiliği Kurumunun çalışma usul ve esaslarını kapsar.” hükümlerine yer vermiştir. Bu düzenlemelere göre İdareye karşı gerçek ve tüzel kişilerin yaptığı şikâyetleri Kurum, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden ve iyi yönetim ilkelerini gözeterek incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak amacıyla kurulan bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizmasıdır.

Burada denetim kapsamını belirleyen idare kavramı 14.6.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa dayanılarak hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 3. maddesinde yer alan tanımlar başlıklı maddede “Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu

hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini kapsar.” tanımına yer verilmiştir. Bu tanım aynı zamanda Kamu Denetçiliği Kurumu denetim alanının sınırlarını göstermektedir.

2.3.7. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanı Ve Yetkileri

Kamu Denetçilik Kurumunun Görev Alanı ve Yetkileri ilgili olarak, 14.6.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 5. maddesine göre kamu denetçiliğinin görevi “İdarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. Ancak; Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışındadır.” hükümleri ile 14.6.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa dayanılarak hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesinde yer alan “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri inceler, araştırır ve önerilerde bulunur. Ancak; Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, hakkında yapılan şikâyetler Kurumun görev alanı dışındadır.” hükmü gereği mezkur iş ve işlemler Kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır.

Yukarıda görüldüğü gibi yönetmelikte, “Kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan, idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve

davranışlarına ilişkin şikâyetleri” de kapsama almıştır. Bununla Kamu Denetçiliği Kurumunu görev ve yetki alan genişletilmiş görünmektedir.

2.3.8. Kamu Başdenetçisinin Görevleri

14.6.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda başdenetçinin görevleri başlıklı yedinci maddesinde “Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak, Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak, yıllık raporu hazırlamak, yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak, raporları kamuoyuna duyurmak, yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiye belirlemek, birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek, genel sekreteri ve diğer personeli atamak, kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak; diğer denetçilerin görevleri ise bu Kanunda verilen görevlerin yapılmasında başdenetçiye yardımcı olmak, başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak olarak belirlenmiştir.” ibarelerine yer verilerek görevlerini sıralamıştır. Buna göre kurumun genel koordinasyonundan başdenetçi sorumlu olduğu görülmektedir.

2.3.9. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru Usulü

14.6.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun başvuru ve usulü başlıklı 17 inci maddesinde “Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur, başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uymak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir, yapılan başvurulardan; belli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar, ikinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar incelenmez. Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6.1.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru

yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir. Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir, başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz, kuruma, dördüncü fıkra uyarınca yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitiminden itibaren altı ay içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur” hükümlerine yer vermiştir.

Buna göre idarenin iş ve işlemleri ile tavır ve davranışı neticesinde temel hakları veya menfaatleri ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruda bulunabilmektedirler. Bu kapsamda, gerçek kişilerin yanında; tüzel kişiliği olan şirketler, sivil toplum kuruluşları (dernekler, vakıflar, sendikalar vb. tüzel kişiler) başvuru hakkına sahiptir. Aynı zamanda, uluslararası hukukta geçerli olan tabiiyet ve mütakabiliyet ilkesine bakmaksızın diğer ülke vatandaşları olup Türkiye’de yaşayan devlet idaresi ile münasebeti olanlar da şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir. Şikâyet başvurusu kural olarak hakları doğrudan ihlal olanlar yapmaktadır. Ancak temel hak ve özgürlükler, çocuk hakları, kadın hakları ve tüm kamuyu ilgilendiren konularda, doğrudan hak veya menfaati ihlal edilme şartı aranmadan tüm gerçek ve tüzel kişiler de bu temel değerler ve dezavantajlı gruplar için şikâyet başvurusu yapabilmektedir. Buna göre bu tür temel konularda, yasama erki yanında sivil toplum örgütleri de idarenin yaptığı iş ve işlemlere yönelik denetimi sisteminde aktif görev yapabilmektedirler. Bununla birlikte, şikâyet başvurusu kanuni temsilci veya vekil tarafından da yapılabilir.

Şikâyet başvuru şekilleri ise, Kuruma elden, posta, e-posta, e-Devlet, faks veya elektronik başvuru sistemi yoluyla yapılabilir. Ancak, faks veya elektronik posta yoluyla yapılan başvurulara ait dilekçe asıllarının 15 gün içerisinde Kuruma gönderilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, şikâyet başvurusu geçersiz sayılmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ekinde yer alan “Gerçek Kişiler için Şikâyet Başvuru Formu” veya “Tüzel Kişiler için Şikâyet Başvuru Formu” doldurulmak suretiyle de Kuruma başvurulabilmektedir. Yönetmelikte belirlenen zorunlu bilgi ve belgelerin sunulması koşuluyla form kullanılmadan da şikâyet başvurusu yapılabilir. Ayrıca haklı bir gerekçe olması halinde başvuru yapılan yerde formun doldurulmasına yardımcı olunmak suretiyle, sözlü şikâyetlerde alınmaktadır. Başvurularda zorluk yaşamamak için illerde valilikler ve ilçelerde kaymakamlıklar vasıtasıyla da şikâyet başvuruları alınmaktadır. Fakat valilik ya da kaymakamlığın şikâyet başvurularını inceleme yetkileri yoktur. Valilik veya kaymakamlıklar, şikâyet başvurularını kayıt altına almakta sonra şikâyet başvurularını ve varsa eklerini en geç üç iş günü içinde direkt Kamu Denetçiliği Kurumuna iletmektedir.

Şikâyet başvuruları, Kamu Denetçiliği Kurumunda şikâyet bürosunca kayıt altına alındıktan sonra ilk İnceleme, Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosunca şikâyetlerin konuları ve alanları belirlenerek konularına ve uzmanlık alanlarına göre ilgili Kamu Denetçisine yönlendirilmektedir. Kamu Denetçisi ise kendisine gelen şikâyetleri incelenmek üzere ilgili uzmanı görevlendirerek ön inceleme, inceleme ve araştırma sürecinin başlamasını sağlamaktadır.

2.3.10. Kamu Denetçiliği Kurumunca İncelenmeyecek Şikâyet Başvuruları

14.6.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa dayanılarak hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 5 inci maddesinde “Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar hakkında Kuruma yapılan şikâyetler, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olup incelenmekte olan veya daha önce sonuçlandırılan şikâyetler hakkında Kuruma yeniden yapılan şikâyetleri, belli bir konuyu içermeyen şikâyetleri incelenmez.” hükümlerine yer vermiştir. Bu sayılan durumlarda şikâyet başvuruları reddedilmektedir.

2.3.11. Kamu Denetçiliği Kurumunda Ön İnceleme

14.6.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa dayanılarak hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 19 uncu maddesinde “Şikâyet başvurusu, inceleme ve araştırmaya geçilmeden önce ön incelemeye tabi tutulur. Ön incelemede şikâyet başvurusu; Kurumun görev alanına girip girmediği, süresi içinde yapılıp yapılmadığı, Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı, idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği, belli bir konuyu içerip içermediği, Kanuna göre şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı, menfaat ihlali içerip içermediği, yönlerinden incelenir.” hükmüne yer verilmiştir. Burada usul ve şekle yönelik yapılan incelemeye göre şikâyetin esas incelmesine geçilmektedir. Bu şartlar yönünden eksiklik varsa idari başvuru yollarının tüketilmemesi durumunda idareye gönderme kararı, diğer durumlarda ise incelenemezlik kararı verilir.

2.3.12. Ön İnceleme Üzerine Yapılacak İşlemler ve Verilecek Kararlar

14.6.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa dayanılarak hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 20. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre “Ön incelemede şikâyet başvurusu; Kurumun görev alanına girip girmediği, süresi içinde yapılıp yapılmadığı, Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı, belli bir konuyu içerip içermediği, Kanuna göre şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı, menfaat ihlali içerip içermediği, yönlerinden incelenir. Bu şartlardan herhangi birini taşıması hâlinde incelenemezlik kararı verilir. Bu karar, şikâyetçiye tebliğ edilir ve tebliğ ile birlikte durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden tekrar işlemeye başlar.

İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan şikâyet başvurusu hakkında ilgili idareye gönderme kararı verilir. Gönderme kararı şikâyetçiye de tebliğ edilir. Kuruma şikâyet tarihi, ilgili idareye başvuru tarihi olarak kabul edilir. Şikâyet başvurusunun Kurum tarafından ilgili idareye gönderilmesi üzerine; İdare tarafından şikâyetçiye verilecek cevabın tebliği tarihinden, İdare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten, itibaren altı ay içinde Kuruma yeniden şikâyet başvurusu yapılabilir. Şikâyet edilen idarenin yanlış gösterilmesi durumunda Kurum, resen doğru idareyi belirler ve inceleme aşamasına geçer. İncelenemezlik kararı doğrultusunda, eksikliklerin giderilmesi şartıyla süresi içinde yeniden Kuruma şikâyet başvurusu yapılabilir. Şikâyet başvurusu için gerekli şartları taşıması hâlinde inceleme ve araştırma aşamasına geçilir. (Ön inceleme şartlarının bulunmadığının sonradan anlaşılması hâlinde de incelenemezlik veya gönderme kararı verilir” açıklamalarına yer verilmiştir. Buna göre ön inceleme yönünden eksiklik varsa idari başvuru yollarının tüketilmemesi durumunda ilgili idareye gönderme kararı, diğer durumlarda ise incelenemezlik kararı verilir.

2.4.13. Kamu Denetçiliği Kurumunun İnceleme Ve Araştırma Usulü

Kamu Denetçiliği Kurumu şikâyet başvurularını incelerken şikâyet konusu işle alakalı ilgili idarelerden gerekli bilgi ve belgeleri isteme yetkisine sahiptir. Kuruma idareler başvuru tarihinden itibaren 30 gün içinde bu bilgi ve belgeleri vermeleri zorunludur. Belirtilen bu süre içinde ilgili idare tarafından gerekli bilgi ve belge veya cevaplar verilmezse Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçisinin başvurusu üzerine yöneticileri hakkında soruşturma açılabilir. Sadece Devlet sırrı niteliğindeki bilgiler ve belgeler ilgili kurum tarafından gönderilmeyebilir. Ancak başdenetçi veya göndereceği denetçi tarafından bu belgelerde yerinde konuyla alakalı inceleme yapılabilir.

İnceleme için uzman bilgisi gerektiren konularda araştırma ve inceleme konusu ile ilgili Başdenetçi ve denetçiler tarafından bilirkişi görevlendirmesi yapılabilir. Görevlendirilen bu bilirkişilere mevzuat çerçevesinde bir bilirkişilik ücreti ödenir. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak başdenetçi, denetçiler ve uzmanlar konuyla ilgili tanıkları veya ilgili kişileri dinleyebilir. Kamu denetçiliğine yapılan başvurular başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandırılır. Kamu Denetçiliği

Kurumu yaptığı inceleme ve araştırmalar sonucunda verdiği kararları ilgili idarelere bildirir aynı zamanda başvuru yapan şikâyet sahiplerine de bildirilir. Kamu Denetçiliği Kurumun şikâyet bulunanlara, yapılan inceleme sonucunda işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvuracak ilgili makamları açıklar ve yol gösterir. Kamu Denetçiliği Kurumunda şikâyet konu işlemle ilgili yapılması gerekenleri ilgili idareye gönderir ve ilgili idare yapılan öneriler doğrultusunda işlem tesis ettiğini veya Kurumun önerdiği çözümü uygun bulmadığını 30 gün içinde Kamu Denetçiliği Kurumuna bildirmesi gerekir. İnceleme ve araştırma usulüne ilişkin olarak başdenetçi ve denetçiler tanıklar veya ilgili kişilerin dinlenmesine karar verebilir. Başvurunun mahiyetine göre tanıklar ve ilgili kişiler, başdenetçi ve denetçilerin belirlediği yerde zamanda ve usulle dinlemeleri yapılır. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından tanık olarak çağrılan kişilerin masrafları kurum tarafından karşılanır. Şikâyet sürecinde başvurusunda bulunanlar, karar verinceye kadar şikâyetlerinden vazgeçebilirler. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından inceleme ve araştırma sürerken taraflara dostane çözüm önerisi sunabilir. Taraflar bu dostane çözüm konusunda uzlaştıkları takdirde kurum inceleme ve araştırma işlemine son verilir.

Araştırma sırasında şikâyetçinin ölümü, tüzel kişiliğinin sona ermesi, durumlarında şikâyetçilerin mirasçılarının talebi olmaması durumunda inceleme ve araştırmaya son verilir. Yapılan şikâyet başvurusu ile ilgili dava açılmışsa inceleme ve Araştırma davanın sonuçlanması ne kadar bekletilir. Davanın sonucuna göre kurum inceleme ve araştırma ilişkin kararını verir şikâyet konusu temel haklarla veya dezavantajlı gruplar ile ilgili ise inceleme ve araştırmaya devam edebilir.

2.3.14. Kamu Denetçiliği Kurumunun İnceleme ve Araştırma Sonucunda Verilecek Kararlar ve Kararların türleri

Kurum, şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair kararlar verir.

2.3.14.1. Tavsiye Kararı

İnceleme ve araştırma neticesinde Kamu Denetçiliği Kurumu şikâyetçinin haklı olduğuna kanaat getirirse tavsiye kararı verir. Kararda idareye çeşitli seçeneklerden oluşan önerilerde bulunur. Bunalar:

- Hatalı davranıldığıının kabulünü,
- İlgili kişiye verdiği zararın tazminini,
- Şikâyet konusu uyuşmazlıkla ilgili işlem yapılması veya eylemde bulunulmasını,
- Şikâyet konusu işle ilgili mevzuat değişikliğinin yapılmasını,
- Şikâyet konusu işlemin geri alınmasını, kaldırılmasını, değiştirilmesini veya düzeltilmesini,
- Şikâyet konu yapılan uygulamanın düzeltilmesini,
- Şikâyetçi ile uzlaşmaya gidilmesini,
- Şikâyet konusu iş veya işlemle ilgili tedbir alınmasını, önerebilir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, yukarıda sayılan öneriler haricinde başka önerilerde sunabilir. Şikâyet muhatap olan idare yapılan önerilere karşılık yaptığı işlemi, aldığı önlemleri veya önerilen çözümü uygun veya uygulanabilir özellikte görmezse bunu gerekçesi ile beraber otuz gün içinde Kamu Denetçiliği Kurumuna bildirir.

2.3.14.2. Ret Kararı

Kamu Denetçiliği Kurumu, inceleme ve araştırma sonucunda yapılan şikâyetin yerinde olmadığı sonucuna varırsa, başvurunun reddine karar verir.

2.3.14.3. Dostane Çözüm Kararı

Kamu Denetçiliği Kurumu şikâyet konu talebin ilgili idarece yerine getirilmesi veya şikâyet konu olan iş veya işlemle ilgili uzlaşmaya vardıklarını taraflarca Kamu Denetçiliği Kurumuna bildirilmesi durumunda dostane çözüm kararı verilir.

Kuruma yapılan şikâyetleri mümkün olduğunca çabuk çözüme ulaştırma amacının gerçekleştirilmesinde, şikâyet başvurularının daha etkin ve hızlı bir şekilde neticelendirilmesini sağlayan dostane çözüm yöntemi Kurumca en sık başvuru alan yöntemlerdendir. Uygulamalar göstermektedir ki kurumun başarısı ikna gücüne dayalı

arabuluculuk ve uzlaştırıcı rolünde saklı olduğu ve bunun yaygınlaştırılması gerektiğidir. Bu nedenle şikâyetlerin daha hızlı, etkin çözümü için Kurumca vatandaş ve idare arasında köprü görevi yürütülerek dostane çözüm yöntemleri aranmakta ve teşvik edilmektedir.

Bu kapsamda, inceleme aşamasında, bürokrasi ve kırtasiyecilik gibi nedenlerle şikâyet konusu başvurunun çözümünü hızlandırmak için, öncelikle şikâyetin en kısa sürede nasıl neticelendirileceğine ilişkin bir değerlendirme yapılmaktadır. Söz konusu şikâyete ilişkin talebin yerinde olduğu ve herhangi bir yazışma yapılmasına gerek duyulmaksızın çözülebileceği kanaatine varılması halinde, idare ile telefon veya e-posta gibi iletişim vasıtalarıyla veya bizzatı ilgili idare yetkilileri ile toplantı yapılması suretiyle şikâyet başvurusunun uzlaşma yolu ile çözümüne yönelik görüşmeler yapılmaktadır. Yapılan görüşmelerde şikâyet konusu ile ilgili bilgiler ve idarenin konuya ilişkin görüşmeleri müzakere edilmekte, hatta kimi durumlarda yapılan görüşmede sonuca varılamaması durumunda, birden fazla sayıda izleyen müzakere görüşmeleri yapılmaktadır. Bu görüşmeler sonucunda şikâyet başvurusunun yerinde olduğuna ilişkin bilgiler doğrultusunda idareden başvurunun çözümü için başvuru doğrultusunda işlem tesis etmesi talep edilmektedir. Bu doğrultuda, Kurumca ilgili idarelerle gerçekleştirilen görüşmeler neticesinde, inceleme ve araştırma safhasına dahi geçilmeden uzlaştırma yoluyla neticelendirilen başvurular hakkında Kurum tarafından “dostane çözüm kararı” verilmektedir.

Ayrıca, inceleme ve araştırma safhasına geçilip ilgili idareden bilgi ve belge talebinde bulunulduğu kimi durumlarda, ilgili idareye yol gösterilmekte ve şikâyetin dostane yolla çözümüne davet edilmektedir. Bu durumlarda da idareler zaman zaman başvuranın talebi doğrultusunda işlem tesis etmekte ve tesis ettiği işleme ilişkin sürecin detaylarını içeren yazıyı bilgi belge talebine ilişkin cevabi yazı olarak Kuruma göndermektedir.

Bu durumda da Kurum, idarenin işlemini yeniden gözden geçirerek başvuranın talebi doğrultusunda yeni bir işlemin tesis edilmesi için başvurunun çözümü sürecinde etkin ve önemli bir rol oynamaktadır. Yapılan tüm bu girişim ve çabalar sonucunda şikâyetçinin talebinin Kurum girişimi sayesinde idarece yerine getirilmesi halinde de dostane çözüm kararı verilmektedir.

Kurumca gerçekleştirilen bu kayda değer kamu hizmetinin daha doğru ifade edilmesi, yasal alt yapıya kavuşturulması ve bu hususun istatistiklere doğru yansıtılması amacıyla 2.3.2017 tarihinde, “şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği hükmü” Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğinin 33/A maddesine eklenmek suretiyle konu yasal zemine oturtulmuştur.

Dostane çözümün yasal zemine oturtulması, şikâyet başvurularının incelenmesine yeni bir bakış açısı sağlayarak Kurumca bu metodun sıkça kullanılmasına ve bunun sonucunda vatandaşın “Adalet Hızlı Erişiminin” sağlanması hususunda önemli katkılar sağlamasıyla birlikte idarelerce de bu metodun benimsenmesine katkıda bulunmuştur.

Bunun dışında Kuruma idari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular hakkında Kamu Denetçiliği Kurumunca “gönderme kararı” verilmektedir. Gönderme kararları, idarelere yapmış olduğu işlemi tekrar gözden geçirerek yeniden değerlendirme fırsatını sunmaktadır. Gönderme kararlarında idarelerin, şikâyetçilere ve iyi yönetim ilkeleri gereğince de Kuruma bilgi vermesi hususunun hatırlatılmasının yanı sıra aynı zamanda idarelere şikâyet konusu hakkında neler yapması gerektiği konusunda yol gösterilmektedir.

2.3.14.4. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar

Kamu Denetçiliği Kurumu şikâyetçinin dostane çözüm kararı haricinde şikâyet başvurusundan cayması, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi durumlarında, inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konu ile ilgili dava açılması üzerine inceleme ve araştırmaya son verilmesi durumlarında karar verilmesine yer olmadığına kararı verilir.

2.3.14.5. Şikâyetleri Sonuçlandırma Usulü ve Süresi

Kamu Denetçiliği Kurumu şikâyet başvurularına ilişkin incelemelerini ve araştırmalarını şikâyet başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. İnceleme ve araştırmanın bu süre zarfında bitirilmemesi halinde

şikâyetçiye inceleme ve araştırmanın neticelendirmemenin sebebini ve dava açma süresinin işlemeye başladığı konularını tebliğ ederek inceleme ve araştırma sürdürülür. İnceleme ve araştırma sürdürülürken şikâyet ile ilgili dava açılması durumunda Kamu Denetçiliği Kurumu inceleme ve araştırma işlemini dava sonuçlanmasına kadar bekletmesine karar verebilir, ya da şikâyet başvurusunun içeriğine göre inceleme ve araştırma işlemine son verebilir. Bekletilen şikâyetler hakkında kesinleşen davaların sonuçlarına göre Kamu Denetçiliği Kurumu, inceleme ve araştırma işlemini karara bağlar. Kamu Denetçiliği Kurumu aldığı kararları ilgili idareye ve şikâyet başvurusu yapanlara bildirir. Kurumca kamu hizmetini ifa eden özel hukuk tüzel kişilerine ilişkin alınan tavsiye kararları özel hukuk tüzel kişisinin yaptığı iş ve işlemlerin denetim ve gözetimden sorumlu idareye, kamu kuruluşuna veya kamu kurumuna gönderilebilir. Şikâyet başvurusunun Kamu Denetçiliği Kurumunca reddedilmesi durumunda, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgili şikâyetçiye tebliğiyle süre kaldığı yerden tekrar işlemeye başlar. Şikâyet başvurusunun Kurum tarafından uygun görülerek kabul edilmesi durumunda; iş ve işlemi yapan idare veya kişi kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem gerçekleştirmez veya harekete geçmez ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden tekrar işlemeye başlar. Kamu Denetçiliği Kurumunun dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar vermesi durumunda durmuş olan dava açma süresi kararın ilgiliye bildirilmesinden itibaren kaldığı yerden tekrar işlemeye başlar. Kamu Denetçiliği Kurumu inceleme ve araştırmasını, şikâyet başvurusunun yapıldığı tarihinden itibaren altı ay içinde neticelendirmediği takdirde bu durum gerekçesiyle beraber şikâyetçiye bildirilir. Durmuş olan dava açma süresi bildirimden itibaren kaldığı yerden tekrar işlemeye başlar (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. m:36,37,38).

Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçiliği, verilen kararlardan sonra sonucu etkileyebilecek delillerin bulunması halinde şikâyet başvurusu hakkında tekrar inceleme ve araştırma kararı verilebilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. m:39).

2.4. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU TARAFINDAN HAZIRLANAN RAPORLAR

Kamu Denetçiliği Kurumu yıllık raporunu, her takvim yılının sonunda yaptığı faaliyetleri ve geliştirdiği önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak ilgili Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri haricinde iki ay içinde görüşülüp, kendi kanaat ve düşüncelerini de kapsayacak biçimde özetleyerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına iletilir. İlgili Komisyon raporu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda öncelikle görüşülür. Kamu Denetçiliği Kurumunun yıllık raporu, aynı zamanda Resmî Gazetede yayımlanarak kamuoyu ile paylaşılır. Bazı durumlarda yıllık rapor beklenmeden özel rapor hazırlanabilir. Kurum, kamuoyuna açıklanmasında yarar gördüğü durumları yıllık raporu beklemeden her an kamuoyu ile paylaşabilir (Karaarslan,2008:279).

Kamu Denetçiliği Kurumu hazırladığı raporlar ve diğer faaliyetler hususunda açıklama yapma yetkisi Başdenetçiye veya görevlendireceği denetçiye aittir.

2.5. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN BÜTÇESİ

Kamu Denetçiliği Kurumunun özel bütçe gelirleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden alınacak hazine yardımı ve diğer gelirlerden oluşur. Oluşturulan bütçe kurumun görevlerini gerçekleştirilmesine ilişkin giderler için kullanılır. 2018 bütçe uygulama sonuçlarına göre 2018 yılında, 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 22.903.000,00 TL ödenek ayrılmıştır. Yıl içerisinde 4.493.300,00 TL ödenek eklenmiş, 894.000,00 TL ödenek düşülmüştür. Toplam 26.502.300,00 TL olan ödeneğin 22.870.462,00 TL'si kurumca kullanılmıştır. 2018 yılı ödeneklerinden yapılan harcamalar ağırlıklı olarak personel giderleri ile mal ve hizmet alımlarında kullanılmıştır. Bu ödenekler, Kamu Denetçiliği Kurumunun işleyişinde sürekliliği sağlamak amacı ile yıl boyunca kullanılmıştır.

2.6. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TÜRKİYE'DE UYGULANAMAYACAĞINA DAİR YAPILAN ELEŞTİRİLER

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun idari denetim mekanizmasına dahil edilmesi konusunda kimi araştırmacılar olumsuz düşünmektedir. Yapılan eleştirilerin başında Kamu Denetçiliği Kurumunun erkler ayrımı mantığına aykırı bir yapı olduğudur. Yargının bile yerindelik denetimi konusunda sınırlandırdığı bir durumda Kamu Denetçiliği Kurumuna yerindelik ve hakkaniyete uygun denetim yaptırma erkler ayrılığı ilkesine aykırılık oluşturduğu, hukuk sistemimizde karışıklığa yol açacağı yönünde eleştiri konusu yapılmaktaydı (Esgün,1996:269). Ancak yapılan bu değerlendirmeler Kamu Denetçiliği Kurumunun verdiği kararların bağlayıcı olmadığını göz önünde bulundurmadıkları görülmektedir. Ayrıca kamu yönetiminde bulunan yetkili organların görev alanları titizlikle belirlenirse, idare, denetim organları ve yargı erki ile eşgüdüm içinde, vatandaş yaranın çalışılırsa, yukarıda yapılan eleştirilerin bir anlamı olmayacaktır. Önemli olan koordinasyon içinde ve modern yönetim ilkelerini esas alarak vatandaş odaklı bir sistem kurmaya çalışmaktadır. Yasal kurullarla her denetim organının ve yargının görev alanı belirlendiğinde ve bu organlar yasal dayanağı olan anayasada da erkekler ayrımına uygun eşgüdümü öngören ilkeler olduğunda bu tür yapıların olumsuz bir durum yaratacağı düşünülmemelidir. Kimi araştırmacılara göre Kamu Denetçiliği Kurumu ile idari yargının bir arada çalışmalarının uygun olmayacağına ilişkin tartışmalar da olmuştur (Baylan,1978:153). İdari yargı ile ombudsmanlık arasındaki tartışmaların kaynağı 1970'li yıllarda öncesi Fransasında arabulucu ile idari yargı alanında arabuluculuğun kuruluşu aşamasında yaşanmıştır. Ama arabuluculuğun uygulamaya girmesiyle zamanla Fransada bu tartışmaların yersiz olduğu anlaşılmıştır (Temizel, 1997:77).

Burada önemli olan her ülkenin sosyo-kültürel ve yönetim yapısına uygun yönetimle vatandaşın hizmetinde olacak şekilde örgütlenmesini sağlamaktır. Bu anlamda Kamu Denetçiliği Kurumu idare ile vatandaş arasında sorunları gidermede bir katkısı oluyorsa yasal mevzuata uygun bir şekilde idari yapı içinde konumlandırılmalıdır. Yasal olarak her kurumun kendi görev alanı belli olduğu takdirde işleyişte bir sıkıntı olmayacaktır.

Türkiye'deki yönetim yapısında benzer yapıda olan Tüketici Sorunları Hakem Heyeti, Ekonomik ve Sosyal Konsey gibi kurumlar yasalarının elverdiği ölçüde idareyi

geliştirici katkıları olmaktadır. Önemli olan idari yapılanmada vatandaş odaklı bir koordinasyonun olması ve bu koordinasyonun yasal zemine oturtulmasıdır. Türkiye'de bulunan bu tür kurumlar yasayla verilen rolleri, birbirini tamamlayıcı bir mantıkla yaptıkları takdirde devlet yönetimini olumsuz etkileyeceği düşünülmemelidir.

Kimi eleştirilerin kaynağında, yürütme erkinin tasarrufunda olan iş ve işlemlerin bir kişi veya beş altı kişiden oluşan bir grubun sorgulamasına, inisiyatifine bırakılmasının doğru olamayacağı eleştirisidir. Toplum üzerinde politik anlayış ve algı oluşturu bir yapının kötüye kullanılmayacağına dair bir garantinin olmadığına dair yapılan bir başka eleştiridir (Erdoğan,2006:90). Ama bu eleştirilere demokratik değerler sistemi açısından baktığımızda haklılık payı olmayan eleştiriler diye düşünülebilir. Çünkü demokrasinin temel değerleri katılımcılık ve çok seslilikler. Burada bu değerlerin göz ardı edilmemesi gerekir. Çünkü demokratik sistemlerde verilen yetkilerle beraber sorumlulukta yüklenmektedir. Bu sistem hesap verilebilirlik üzerine kurgulanmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu açısından baktığımızda kendisine çizilen yasal çerçevenin dışına çıktığı takdirde atamasını veya seçilmesini sağlayan yasama erki tarafından görevine son verilebilmektedir.

Bir diğer eleştiri demokratik sistem içinde tek partinin yönetimi hakim olması durumunda ombudsmanlığın tarafsız, bağımsız ve işlevselliği konusunda sıkıntıların yaşanabileceğidir. Bu eleştiri konusunda haklılık payı bulunmaktadır. Çünkü tek partinin mutlak iktidarı döneminde yasama erkinde kendisinden oluşacağı, ombudsman ve denetçileri yasama erki tarafından seçildiğinden tarafsızlık ve bağımsızlığı konusunda sıkıntıya sebep olabileceği kaygısı vardır. Her ne kadar kamu denetçinin en büyük gücünün kamu desteği olduğu söylene de böyle bir eleştirinin haklılık payı vardır Bu tür sıkıntılar genelde demokratik değerlerin yerleşmediği, gelişmekte olan ülkelerde yaşamaktadır. Kurumsal yapının güçlü, olduğu kuralların kişilerden önce geldiği, devlet yönetimlerinde sistem ve vatandaş odaklı bir yönetim anlayışı olduğu, bir yapıda bu tür eleştiriler yersiz görünmektedir. Çünkü bu tür devletlerde kişilerden bağımsız devlet kuralları vardır. Bu kuralları dengeleyen bir sistem vardır. Kişilerin sistemi kendilerine uydurmaları pek mümkün gözükmemektedir. Ama her zaman demokratik değerler ve yönetim anlayışı dışında hareket eden istisnalar olabilecektir (Acar,2009:104).

Türkiye'deki kamu denetçiliği uygulamasının etkinliğini değerlendirmek amacıyla üçüncü bölümde bu değerlendirmelere yer verilecektir Türkiye'de kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, eğer iyi niyetle, iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda ve anlamına uygun olarak vatandaş odaklı, sistemin işleyişine katkı sağlayan bir kurum olduğu müddetçe ülke için faydalı işler yapacaktır. Kamu denetçiliği paydaşlarının bu mantıkla eşgüdüm içinde hareket etmeleri durumunda Türkiye'de başarılı olması mümkündür.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN ETKİNLİĞİ

SORUNU

3.1. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN AMAÇ VE HEDEFLERİ

2013’ten itibaren şikâyet başvurularını almaya başlayan Kamu Denetçiliği Kurumu, kısa zamanda kurumsallaşma anlamında önemli ilerlemeler kaydetmiş görünmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017-2021 dönemi için belirlediği amaç ve hedefler “Şikâyet İnceleme ve Araştırma”, “Tanıtım ve Farkındalık Geliştirme” ile “Kurumsal Kapasite ve Temel Yetkinlik Geliştirme” başlığı altında üç bileşen olarak ele almıştır. Bu bileşenlerin belirlenmesinde; Kamu Denetçiliği Kurumun kuruluş gayesi, şikâyet başvurularının çözümlemesinde ve alınan kararların uygulanmasında etkinliğin sağlanması, Kamu Denetçiliği Kurumunun bütün ilgili taraflar nezdinde tanınırlığının artırılması, usul ve esaslar bakımından oluşturacak standartlar ile kurumsal yapının oluşturulması ve uzmanlaşmış insan kaynakları yapısı ile güçlendirilmiş bilgi işlem altyapısının oluşturulması etkili olmuştur. Stratejik planda belirlenen bu bileşenlerin altında dört genel stratejik amaç, bu amaçlara ulaştıracak on altı hedef öngörülmüştür. Belirlenen amaçlar ve bu amaçlara ulaşmak için belirlenen stratejik hedeflere stratejik planda yer verilmiştir (Stratejik Plan 2017-2021).

Stratejik planda belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda Kamu Denetçiliği Kurumu, kuruma başvuru hakkının güçlendirilmesi amacıyla farkındalığın artırılması başvuru yöntemlerinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapması gerekmektedir.

Söz konusu amaçlar ve bu amaçlara ulaşmak için belirlenen stratejik hedeflere ulaşmak için oluşturulan üç bileşen aşağıda değerlendirilecektir (Stratejik Plan 2017-2021).

3.1.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Şikâyet İnceleme ve Araştırma Hedefleri

Kamu Denetçiliği Kurumu, Kamu idarelerinin uygun davranması, temel haklar konusunda insan haklarına saygılı bir çerçevenin oluşturulması, idarelerin iyi yönetim ilkelerine uygun davranan kurumlar haline gelmesi, Türkiye'de yöneten ve yönetilen ilişkisinde yaşanan sıkıntıların çözülmesi, Bu kapsamda başta Türkiye Büyük Millet Meclisi olmak üzere bütün kamuoyunu bilgilendirmek suretiyle “adalete hızlı erişimi sağlamak” ve “hak arama kültürünün gelişmesine katkıda bulunmak” amacıyla faaliyette bulunmaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı Anayasal bir kurum ve özel bütçesi olan Kamu Denetçiliği Kurumu; yasama, yürütme ve yargıdan oluşan temel erklerin denetim yapıları dışında bağımsız bir yapı olarak ifade edilebilir. Kurum klasik denetim metotlarının aksayan yanlarını gideren tamamlayıcı, yurttaşların idareler ile yaşadığı sorunları hızlı ve etkin bir biçimde gidermeye odaklı, insan haklarına dayalı adalet anlayışını ve iyi yönetim ilkelerini devlet idarelerine benimsetme yetkileri ile donatılmıştır. Kamu denetçiliği kurumunun sahip olduğu en önemli yetki idarenin her türlü iş ve işlemine karşı yapılan başvurularda hukuka uygunluk denetimi yanında hakkaniyete uygunluk yönünde de inceleme ve araştırma yapma ve idareye yönelik öneriler geliştirme özelliğidir.

Belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda Kamu Denetçiliği Kurumu, aldığı şikâyet başvurularını hızlı bir şekilde çözüme kavuşturması kamuoyu nezdinde itibarını ve etkinliğini artıracaktır. Bununla birlikte, kimi özel durumlarda Kamu Denetçiliği Kurumu resen harekete geçmektedir. Ülke gündeminin ilk sıralarında yer alan idareden kaynaklı kimi sorunların çözümü için şikâyet başvurusu olmaksızın idarenin yapması gerekenlere yönelik öneriler geliştirmek amacıyla Kurum tarafından özel raporlar hazırlanmaktadır. Bunlar dışında kurum, her takvim yılı sonunda yaptığı faaliyetleri ve kamu idarelerinin işleyişine ilişkin tavsiyeleri kapsayan yıllık raporlar hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunmaktadır. Bireylerin temel haklarının korunmasını ve insan haklarının iyileştirilmesine yönelik tespit ve önerileri kapsayan bu yıllık ve özel raporların ülkeyi idare edenlerde yaratacağı farkındalık etkisi ile olumlu sonuçları olacağı düşünülmektedir.

Bu kapsamda; şikâyetlerin daha hızlı bir şekilde alınması, sonrasında ise etkin bir şekilde incelenerek sonuçlandırılması ile takibinin yapılması, bilgi temelli bir sistem geliştirilmesini ve iş süreçlerinin hızlandırılmasını gerektirmektedir. Ayrıca, yıllık rapor ve özel rapor hazırlama standartlarının ve süreçlerinin gözden geçirilerek geliştirilmesi, Kurumun faaliyetlerinin, tespit ve önerilerinin ülke ihtiyaçları doğrultusunda ortaya konularak Yasama Meclisine sunulması ve kamuoyuna duyurulması bakımından önem arz etmektedir. Bu bağlamda, mevzuatın Kuruma verdiği yetkiler ve bu değerin artırılması için başta resen inceleme ve araştırma yetkisinin verilmesi gibi Kurumun etkinliğini artıracak yasal altyapıya ilişkin öneriler geliştirilmesi ve girişimlerde bulunulması gerektiği düşünülmektedir. Belirlenen amaç ve hedeflerle, Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru imkânına ilişkin farkındalığı artırarak ve başvuru yöntemlerinin geliştirilmesi sağlanarak, Anayasa ile güvence altına alınmış temel bir hak olan “Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı”nın daha aktif hale getirilmesi gerekmektedir. Şikâyet İnceleme ve Araştırma bileşeni başlığı altında “Hukuka ve hakkaniyete uygunluk denetimi yoluyla adalete hızlı erişimi sağlamak, daha fazla değer üretmek ve etkinliği artırmak” ile birlikte “Kamu Denetçiliği Kurumunun kamu idareleri nezdinde etkinliğini artırmak” amaçları yer almaktadır. “Hukuka ve hakkaniyete uygunluk denetimi yoluyla adalete hızlı erişimi sağlamak, daha fazla değer üretmek ve etkinliği artırmak” başlıklı amaca ilişkin iki hedef belirlenmiş olup, söz konusu hedeflere ulaştıracak stratejiler ve bu hedeflerin gerçekleşme durumunu ortaya koyan performans göstergeleri belirlenmiş bu hedeflere ulaşmak için çaba gösterilmektedir (Stratejik Plan 2017-2021).

3.1.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Tanıtım ve Farkındalık Geliştirme Hedefleri

Ombudsmanlıklar, gelişmiş demokrasilerde etkin olan kurumlardan olup, bugün geline nokta ülkelerin demokratik standardının gelişmesinde önemli göstergelerden biridir. Toplumsal duyarlılığın idari yapıya taşınması işleviyle birlikte değerlendirildiğinde bu Kurumun Türkiye’de kurulması ve faaliyete başlaması kadar, kamu yönetimi anlayışımıza yerleşmesi ve toplum nezdinde etkinliğinin artırılması da önemlidir. Gerçek ve tüzel kişilerin idarelerle yaşamış oldukları sorunların giderilmesinde Kurumun bir çözüm mekanizması olarak görülmesinin sağlanması

amacıyla; yapılan konferans, panel, çalıştay vb. organizasyonlar ve tüm paydaşlarla işbirliği içinde olunması Kurumun farkındalığını artırmaktadır. Kurumun geniş kitlelere ulaşmasında medyanın rolü son derece belirleyicidir. Geniş çevreler tarafından bilinir olmak, yapıcı anlamda kamuoyu baskısı oluşturarak idarelerin kurumun aldığı kararlara uymasını sağlamak önemlidir. Toplumun bütün kesimlerine ulaşabilmek için yazılı ve görsel medya kuruluşlarıyla temasta olmak; internet, sosyal medya vb. platformların aktif bir şekilde kullanmak farkındalığa katkı sağlar. Kadınlar, çocuklar, yabancılar, engelliler, kamu kurumları ve medya gibi paydaşlara kurumun yaptığı çalışmalar ve verdiği kararlar hakkında sürekli iletişimde kalarak farkındalık düzeyi artırılmalıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu, sivil toplum örgütleri ve medya ile yakın bir işbirliği kurarak verdiği kararların etkinliğini artırıcı etki yapacaktır. Bu bağlamda, Kurumun faaliyet alanlarına ilişkin olarak; olumlu sonuçlanan karar örneklerinin anlatılması, iyi yönetim ilkelerine uyan Kurum ve Sivil Toplum örgütlerine yönelik ödül sistemi ile medyanın ve sivil toplum kuruluşlarının ilgi ve duyarlılığının artırılarak Kurum faaliyetlerinin toplumun tüm kesimlerine aktarılmasının sağlanması gerekmektedir. Ayrıca, eğitim kurumları nezdinde farkındalık artırma faaliyetleri ve tanıtım çalışmaları yapmak da kurumun stratejileri içinde yer almaktadır. Kurumun tanıtım faaliyetlerinde, Kuruma şikâyet başvurusu yapan yönetilenlerin idare nezdindeki sorunlarının çözülmesi ve haklarının korunması başta olmak üzere elde edebilecekleri faydalar ön plana çıkarılacaktır. Toplumsal sorunlar ve gündeme ilişkin önemli konularla ilgili kararlarını kamuoyuna duyurularak bilinirliğinin artırılması sağlanmalıdır (Stratejik Plan 2017-2021).

Başta sivil toplum örgütleri olmak üzere vatandaşa en yakın kurumlarla tanıtım ve bilinirlik konusunda işbirliği yapılarak bu ortamlarda Kamu Denetçiliği Kurumu tanıtıcı broşürlerin ve afişlerin gönderilmesi, insan hakları ile ilgilenen sivil toplum örgütleri, üniversiteler ve bu alandaki diğer kuruluşlarla bir araya gelinerek toplantılar düzenlenmesi ve bu çalışmaların tanıtım ve iletişim stratejisi geliştirilmesinde kullanılması etkin bir yöntemdir. Kurum farklı platformlarda tanıtmak maksadıyla, her yıl ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlardan, akademisyen ve sivil toplum örgütleri vb. kesimlerden geniş bir katılım profiliyle gerçekleştirilen “Uluslararası Ombudsmanlık Sempozyumunun” yanı sıra kamu kurumlarına tanıtım ziyaretleri, konferans, panel, çalıştay vb. faaliyetlere devam edilmektedir. İleri demokrasiye sahip

lkelerde kamu idaresinde özel ve etkili bir konumu bulunan ombudsmanlık kurumlarıyla benzer şekilde Kamu Denetçiliği Kurumunun etkinliğinin ve tüm paydaşlar tarafından bilinirliğinin ve ulaşılabilirliğinin artırılması yönünde kararlılıkla çalışmaya devam edileceği belirtilmektedir. Tanıtım ve farkındalık bileşeni başlığı altında “Tüm paydaşlar tarafından bilinirliği ve ulaşılabilirliği arttırmak” amacı yer almakta olup, Kamu Denetçiliği Kurumu bu amacın gerçekleşmesine çalışılmaktadır (Stratejik Plan 2017-2021).

3.1.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurumsal Kapasite ve Temel Yetkinlik Geliştirme hedefleri

Kamu Denetçiliği Kurumu stratejik plan kapsamında belirlenen hedeflere ve amaçlara ulaşılabilmesi, bu doğrultuda ihtiyaçların belirlenebilmesi, stratejilerin geliştirilebilmesi, yapılması gereken iş süreçlerine karar verilebilmesi için kurumsal kapasitenin geliştirilmesi gerekmektedir. Kurum hizmetlerinin zamanında, doğru ve verimli bir şekilde yerine getirilmesinde insan kaynakları sistemi, kurumsal kültür oluşumu ve aidiyet bilincinin yerleştirilmesi ile bilgi teknolojileri altyapısının güçlendirilmesi en önemli unsurlarından olup, kurumsal kapasiteyi doğrudan etkilemektedir. Bu unsurların iyileştirilmesi ve geliştirilmesi stratejik planda önemli hedefler içinde yer almaktadır. Bu kapsamda; Kurum insan kaynakları sistemiyle ilgili olarak; unvanlar ve pozisyonlar için iş tanımlarının yapılması, tüm ünvanlar/birimler itibariyle, insan gücü planlanmasının yapılması, iş performansının iyileştirilmesi ve ödüllendirilmesine ilişkin çalışmalar yürütülmesi, yabancı dil eğitiminin teşvik edilmesi, yabancı ülke ombudsmanlıkları, insan hakları kurumları ve uluslararası kuruluşları ile ortak staj/eğitim işbirlikleri gerçekleştirilmesi yönünde faaliyet ve projeler gerçekleştirmektedir. Kurumun yürüttüğü faaliyetin bir gereği olarak personelinin mesleki yetkinliğin artırılması gerekmektedir. Bu kapsamda; Kurum personeline yönelik olarak “Eğitim İhtiyaç Analizi” yapılması ile bu doğrultuda unvanlara göre eğitime gerek duyulan konuların belirlenmesi sağlanarak hizmet içi eğitim yapılması planlanmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumunun, Kurumsal kimliğinin kazandırılması ve kültürün geliştirilmesiyle ilgili olarak; Kurumsal Kimlik Rehberinin oluşturulması ve uygulanmasının sağlanması, çalışanların önerilerinin alınması ve değerlendirilmesine yönelik sistem oluşturulması gibi faaliyetler

planlanmıştır. Kurumun bilişim sistemlerinin gelişimi, ihtiyaçlar doğrultusunda yapılandırılması, fiziki altyapısının ve güvenlik altyapısının geliştirilmesi için gerekli çalışmaların yapılması sağlanacaktır. Kurum, ihtiyaçlarına en uygun bilişim teknolojilerinin tespiti ve uygulanması için, Kuruma hızlı uyum sağlayan ve dinamik bilişim yönetimi anlayışını benimseyecek ve uygulayacaktır. Diğer taraftan, teknolojik altyapı ile donanımın sürekli yenilenerek, Elektronik Belge Yönetim Sisteminin güncelliğinin korunması, ihtiyaca göre geliştirilmesi ve mevcut sistemin Devlet Teşkilatı Veritabanı ile entegrasyonunun sağlanması gerekmektedir. Kurumun bilgi teknolojileri altyapısını güçlendirilmesi ve mevcut bilgi sistemlerinin diğer bilişim sistemlerine entegrasyonunun sağlanması (UYAP vb.) hem Kurumun verimliliğini artıracak hem de şikâyetlerin etkin şekilde çözülmesine katkı sağlayacaktır. Kurumsal Kapasite ve Temel Yetkinlik Geliştirme eksen başlığı altında “Kurumsal Yapılanmanın Güçlendirilmesini Sağlamak” amacı yer almakta, bu amacın gerçekleşmesine yönelik hedefler gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır (Stratejik Plan 2017-2021).

3.2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUN KARARLARININ ETKİNLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.2.1. Kamu Denetçiliğinin Etkinliği

Kamu Denetçiliği Kurumu uygulama alanı bulduğu ülkelerde yapılan incelemeler sonucunda verdiği kararların bağlayıcılığı yoktur. İnceleme sonucunda aldığı kararlar öneri niteliğini taşır. Aldığı kararların yürütme erkinin yaptığı iş ve işlemlerin iptalini sağlayacak özelliğe sahip değildir yani yürütmeyi bağlayan bağlayıcı bir karar alamaz. Kurumunu yetkisi sadece idareyi geliştirmek için öneri yapabilmektedir. Fakat kamu denetçisi yaptığı denetimler sonucunda verdiği kararların yaptığı önerilerin hiçbir idare tarafından dikkate alınmadığı, önemsenmediği anlamına gelemez. Kamu denetçisinin idari yapıda bulunduğu konum, sahip olduğu itibar ve saygınlık sayesinde idare tarafından bir otorite olarak görülmemesi öngörülemez.

Kamu denetçisinin aldığı kararlar ve yaptığı önerilerin etkinliğini sağlayan unsurların başlıcaları: Geniş kamuoyu desteğine sahip olması, hazırladığı raporları yıllar itibarıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulması, gelmektedir. Kimi

araştırmacılara göre etkin ve itibarlı bir kamu denetçiliği varlığı için kuruluş aşamasında güçlü bir kamu desteğini arkasına alması ve aldığı kararlar yaptığı önerilerle toplumda kabul görmeyi sağlaması önemlidir (Erhürman,1995:113). Bulunduğu konum itibariyle, aldığı kararlar ve yaptığı öneriler hakkaniyete uygun olduğuna dair toplumda yaratılan algı sonucunda, kararların idarece önemsenmemesi düşünülemez. Bununla birlikte güçlü bir kamu desteği ve medya iletişim araçlarından yararlanma olanağının, Kamu Denetçiliği Kurumunun etkinliğini daha çok arttıracaktır.

Daha önce de değinildiği gibi, Kamu Denetçiliği Kurumunun etkinliğini arttıran bir diğer faktörde yasama erkine raporlama yapmasıdır. Hiçbir idare yasama ile karşı karşıya gelmeyi istemeyeceğinden, Kamu Denetçiliği Kurumunun almış olduğu kararları ve yapmış olduğu önerileri uygulama aşamasında, bu durumu dikkate alacaktır. Yani Kamu Denetçiliği Kurumunun almış olduğu kararlara azami ölçüde hakkaniyete uygun ise uymaya çalışacaktır. Yasama erki ile karşı karşıya gelmeyi istemeyecektir.

Ülkemiz açısından 2013 yılı itibariyle kurulan ve faaliyete başlayan Kamu Denetçiliği Kurumu Türk idari yapısında yeni bir kurumdur. Bu kurumun başarılı olabilmesi için yukarıda sayılan Yasama erkine raporlama yapması, oluşturacağı güçlü kamuoyu desteği, yanında ülkemizin temel haklar konusundaki bilinç düzeyi de kurumun etkinliğini etkileyecektir. Her ülkede olduğu gibi ülkemizde de Kamu Denetçiliği Kurumu zamanla saygınlığı olan hakkaniyete önem verildiğine inanılan bir kurum haline gelecektir Böylece hak arama konusunda vatandaşın doğrudan ulaştığı etkin bir yapı olacaktır.

3.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kararlarının Etkililiği

Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması girişimlerinin en kolay aşaması kanuni bir örgüt yapısına kavuşturmadır. Türkiye’de de aynı yöntem izlenmiş yapılan yasal düzenleme ile 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu ile meclise bağlı özel bütçeli bir kurum olarak kurulmuştur.

Ombudsmanlığın klasik manada yetkileri bir hayli sınırlıdır. Bu yetkiler ülkelerin sahip olduğu değerler sistemine göre farklılık gösterse de genel olarak, araştırma inceleme yetkisi, yasama erkine genel ve özel raporlar sunmak, şikâyet

edilen idareye yönelik yapıcı uyarılarda bulunmak gibi işlevleri vardır. Genel olarak bu yetkilerin hiçbiri yaptırıma bağlanmamıştır. Ama bazı ülkelerde ombudsmanlığa mahkemeye başvurma, ceza ve disiplin soruşturması başlatma yetkisi vermişlerdir. Ombudsmanın sahip olduğu yetkiler ülkelerin gelişmişlik düzeyi ile ilgili bir durumdur. Tarihsel olarak toplumsal uyum zor kullanmadan benimsemeye giden bir süreç olduğu düşünüldüğünde demokratik gelişimini tamamlayamamış ülkelerde, ombudsmanlığın yetkilerinin daha güçlü olduğu, demokratik gelişimini tamamlamış ülkelerde ise ombudsmanlığın yetkilerinin daha az olduğu, idarenin değişim ve dönüşümüne öncülük eden bir yapıya dönüştüğü görülmektedir. Bu anlamda Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik gelişim sürecini tamamladığını söylemek gerçeklerden uzak bir değerlendirme olur. Aynı zamanda, Anayasada, Türkiye'nin hukuk devleti olarak tanımlanmasına karşın, Anayasaya aykırılığı çok açık olan yasalar çıkarılabilmektedir. Denetim organlarının hazırladığı raporlar bir tarafa atılabilmekte, yargı kararlarının yerine getirilmesinde ciddi sıkıntılar yaşanabilmektedir (Sezen,2001:92). Türkiye'nin yeni idari yapısı dikkate alındığında, Kamu Denetçiliği Kurumunun halkın sorunlarına etkin çözüm sağlaması için; Kurumun yetkileri artırılmalı ve kurumun idare karşısında güçlü bir konuma sahip olması sağlanmalıdır. Bu etkinliği sağlamak için; kamu denetçilerine, yaptığı denetimler neticesinde yapacakları önerilerin idarece dikkate alınmasını sağlamak amacıyla, disiplin ve ceza soruşturması açabilme yetkisi verilmelidir. Bu yetkiler, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamuoyunun kuruma olan güven ve bağlılığı bakımından önem arz etmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye'de etkililiğini sağlayacak diğer unsur kitle iletişim araçları ve medya ile olan ilişkilerin güçlü olmasıdır. Tekrar etmek gerekirse Kurumun etkinliği altyapı çalışmalarında verimliliğin esas alınmasına bağlıdır. Aksi halde Kamu Denetçiliği Kurumu Türkiye'ye yarar sağlayacağına, ülke bütçesine getireceği yük ve halkın demokratik değerlere olan inancı zedeleyeceği, sonuçta kurumun ülke idaresine katkı yerine zarar verebileceği düşünülmektedir.

Bu değerlendirmeler sonucu, Kurumun kuruluşundan günümüze kadar faaliyetlerine ilişkin verilerle etkinliğine bakılacaktır.

3.2.3. Şikâyet Başvuruları, Başvurulara İlişkin İstatistikler ve Değerlendirmesi

Tablo 1: Yıllar İtibariyle Başvuru Sayıları.

Yıl	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Toplam
Toplam Şikâyet Sayısı	7.638	5.639	6.055	5.519	17.131	17.585	59.567

2010’da 5982 sayılı Kanun ile Anayasanın “Dilekçe Hakkı” başlıklı 74 üncü maddesi “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” biçiminde değiştirilmiş ve kamu denetçisine şikâyet başvurusunda bulunma hakkı Anayasal güvence sağlanmıştır. Daha sonra, 2012’de 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun yürürlüğe girmesi ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliği olan, özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kurum 29.03.2013’te faaliyete geçmiş ve şikâyet başvurularını almaya başlamıştır. Kuruluşundan bugüne kadar yapılan başvurularda baktığımızda 2013 yılında 7.638 kişinin başvurusu ile başlamış, 2016 yılına kadar başvurularda düşüş yaşanmış, 2017 yılında ortalamanın üç katına yakın artış yaşanmış ve 2018 de bu artış yatay seyretmiştir. 2018 yılı verilerine göre kuruluşundan itibaren toplam başvuru sayısı 59.567 olmuştur. Son iki yıla baktığımızda 2018 yılında yapılan başvuruların 2017 yılındaki başvurulara göre %2,65’lik bir artış olduğu görülmektedir.

Tablo 2: 2017-2018 Yılları Başvuru Şekillerine Göre Dağılım.

Başvuru şekli	2017	Yüzde %	2018	Yüzde%	2017-2018 Değişim Oranı %
Faks	133	0,78%	83	0,47%	-37,59%
Elden	1263	7,37%	1076	6,12%	-14,81%
Posta	2191	12,79%	2552	14,51%	16,48%
E-Başvuru	13312	77,71%	13489	76,71%	1,33%
E-Posta	232	1,35%	385	2,19%	65,95%
TOPLAM	17.131		17.585		2,65%

Kuruma 2018 yılında yapılan başvuruların büyük bir kısmının daha önceki yıllardakine benzer bir şekilde %76,71'inin "e-Başvuru" sistemi üzerinden ve %14,51'inin ise posta aracılığı ile yapıldığı görülmektedir. Bu verilere baktığımızda toplamda başvuruların %91,22 si elektronik ortamda yapıldığı görülmektedir. Bu durum çağın gereklerine uygun, zaman ve maddi olarak başvuruları kolaylaştırıcı etki yapmaktadır.

Tablo 3: 2017-2018 Yılları Şikâyetlerin Konulara Göre Dağılımı.

Konu/Alan	2017	Yüzde %	2018	Yüzde %	Değişim Oranı %
Kamu Personel Rejimi	4803	28,04%	4705	26,76%	-2,04%
Çalışma ve sosyal güvenlik	1953	11,40%	4319	24,56%	121,15%
Eğitim-öğretim, gençlik ve spor	4480	26,15%	2079	11,82%	-53,59%
Adalet, milli savunma ve güvenlik	1126	6,57%	1202	6,84%	6,75%
Mahallî idarelerce yürütülen hizmetler	926	5,41%	1122	6,38%	21,17%
Çocuk Hakları	245	1,43%	786	4,47%	220,82%
Ekonomi, maliye ve vergi	707	4,13%	587	3,34%	-16,97%
Orman, su, çevre ve şehircilik	568	3,32%	427	2,43%	-24,82%
Mülkiyet hakkı	340	1,98%	364	2,07%	7,06%
İnsan hakları	353	2,06%	331	1,88%	-6,23%
Sağlık	285	1,66%	313	1,78%	9,82%
Ulaştırma, basın ve iletişim	457	2,67%	301	1,71%	-34,14%
Enerji, sanayi, gümrük ve ticaret	222	1,30%	274	1,56%	23,42%

Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları	99	0,58%	208	1,18%	110,10%
Diğer Konu ve Alanlar	131	0,76%	117	0,67%	-10,69%
Engelli hakları	130	0,76%	117	0,67%	-10,00%
Sosyal hizmetler	78	0,46%	106	0,60%	35,90%
Gıda, tarım ve hayvancılık	68	0,40%	78	0,44%	14,71%
Ailenin korunması	78	0,46%	59	0,34%	-24,36%
Bilim, sanat, kültür ve turizm	56	0,33%	59	0,34%	5,36%
Kadın Hakları	26	0,15%	31	0,18%	19,23%
TOPLAM	17.131		17.585		2,65%

2017-2018 Yılları Şikâyetlerin Konulara Göre Dağılım tablosuna bakıldığında, Kuruma en fazla başvuru %26,76 ile geçmiş dönemlerde de olduğu gibi kamu personel rejimi alanında yapmış olduğu, çalışma ve sosyal güvenlik alanında %24,56 olduğu ve eğitim-öğretim, gençlik-spor alanlarında %11,82 olduğu görülmektedir. 2017 yılı başvuruları ile karşılaştırıldığında ise en fazla başvuru yapılan ilk altı konunun aynı kaldığı görülmektedir. 2017den 2018 yılına konu bazında en fazla artış %220,82 ile çocuk hakları, %121,20 ile çalışma ve sosyal güvenlik, %110,10 ile nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları,%35,90 ile sosyal hizmetler, %21,06 ile enerji, sanayi, gümrük ve %19,23 ile kadın hakları alanlarında yaşanmıştır.

Tablo 4: 2018 Yılı Şikâyetlerin İdarelere Göre Dağılımı.

İdare	2018	Yüzde%
Mahalli İdareler	1851	10,53%
Milli Eğitim Bakanlığı	1762	10,02%
Üniversite ve Fakülteler	1734	9,86%
Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	1369	7,79%
Sağlık Bakanlığı	1239	7,05%
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı	1062	6,04%
Adalet Bakanlığı	816	4,64%

İçişleri Bakanlığı	749	4,26%
Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü	714	4,06%
Emniyet Genel Müdürlüğü	473	2,69%
Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı	469	2,67%
Hazine ve Maliye Bakanlığı	305	1,73%
Milli Savunma Bakanlığı	298	1,69%
Karayolları Genel Müdürlüğü	270	1,54%
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	252	1,43%
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	207	1,18%
Tarım ve Orman Bakanlığı	192	1,09%
Gelir İdaresi Başkanlığı	182	1,03%
Banka ve Finans Kuruluşları	177	1,01%
Cumhurbaşkanlığı	140	0,80%
Gençlik ve Spor Bakanlığı	137	0,78%
Diyanet İşleri Başkanlığı	126	0,72%
Başbakanlık (Mülga)	119	0,68%
Devlet Personel Başkanlığı	116	0,66%
Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü	113	0,64%
Adli-Yargı Kuruluşları	110	0,63%
Kişi, Belirtilmeyen, Özel Sektör, Diğer	108	0,61%
Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı	108	0,61%
Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği	101	0,57%
Diğer İdareler	2.286	13,00%
Toplam	17.585	

2018 Yılı Şikâyetlerin İdarelere Göre Dağılımına baktığımızda, Kuruma 2018 yılında yapılan toplam 17.585 adet şikâyet başvurusu idareler bazında değerlendirildiğinde en fazla başvuru %10,53'lük oranla Mahalli İdarelere yönelik gerçekleşirken, bunu %10,02 ile Milli Eğitim Bakanlığı, %9,86 ile Üniversite ve Fakülteler, %7,79 ile Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, %7,05 ile Sağlık Bakanlığı ve %6,04 ile Sosyal Güvenlik Kurumuna yönelik şikâyetler takip etmiştir.

Tablo 5: 2017-2018 Yılları Şikâyetlerin Bölgelere Göre Dağılımı.

Bölgenin Adı	2017	Yüzde %	2018	Yüzde %	2017-2018 Değişim Oranı %
Marmara Bölgesi	4778	27,89%	4543	25,83%	-4,92%
İç Anadolu Bölgesi	3986	23,27%	4140	23,54%	3,86%
Ege Bölgesi	1759	10,27%	2008	11,42%	14,16%
Akdeniz Bölgesi	1782	10,40%	1965	11,17%	10,27%
Karadeniz Bölgesi	1661	9,70%	1647	9,37%	-0,84%
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	945	5,52%	1503	8,55%	59,05%
Doğu Anadolu Bölgesi	2083	12,16%	1432	8,14%	-31,25%
Adresi yok	63	0,37%	237	1,35%	276,19%
Yurtdışı	74	0,43%	110	0,63%	48,65%
TOPLAM	17.131		17.585		%2.65

2017-2018 Yılları şikâyetlerin bölgelere göre dağılımına bakıldığında Kuruma 2018 yılında en fazla başvuru %25,83 ile Marmara Bölgesinden yapılırken; bunu %23,54 ile İç Anadolu Bölgesi, %11,42 ile Ege Bölgesi ve %11,17 ile Karadeniz Bölgesi izlemiştir. Diğer yandan 2018 yılı başvuruları 2017 yılı ile karşılaştırıldığında ise genel olarak birçok bölgede artış meydana gelmiş olup Güneydoğu Anadolu Bölgesi %59,05’lik oranla, Ege Bölgesi %14,16’lık oranla, Akdeniz Bölgesi ise %10,27’lik oranla en fazla artış gösteren bölgeler olmuştur.

3.2.4. Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yılı Dosya Bilgileri

2018 yılında, yıl içerisinde alınan 17.585 başvuru ve 2017 yılından devreden 4.062 başvuruyla birlikte toplamda **21.647** şikâyet başvurusu incelenmek amacıyla kabul edilmiştir. Değerlendirmeye tabi tutulan 21.647 şikâyet başvurularının 17.615 tanesi (% 81,37’si) Kurum tarafından sonuçlandırılmış olup, 4.032 adet şikâyet başvurunun incelenmesine devam edilmektedir. Diğer yandan, yapılan ön inceleme sonucunda 2.118 şikâyet kendi içerisinde konu ve sebep açısından aynı olan şikâyet başvurusu hakkında birleştirme kararı verilerek tek dosya üzerinden inceleme sürdürülmüştür.

Tablo 6: 2018 Yılı Dosya Verileri

2017 Yılından Devreden Dosya Sayısı	2018 Yılında Dağıtılmış Dosya Sayısı	Toplam	2018 Yılında Sonuçlandırılan Dosya Sayısı	İşlemi Devam Eden Dosya Sayısı
4.062	17.585	21.647	17.615	4.032

Kuruma yapılan şikâyet başvurularının incelenmesi neticesinde 2018 yılsonu itibariyle kurum tarafından neticelendirilen 17.615 şikâyet başvurusu ile ilgili:

- % 41,85 oranında “İncelenemezlik Kararı”,
- % 30,90 oranında “Gönderme Kararı”
- % 12,30 oranında “Dostane Çözüm Kararı”,
- % 1,20 oranında “Başvurunun Geçersiz Sayılması”,
- % 2,78 oranında “Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar”,
- % 4,35 oranında “Tavsiye Kararı”,
- % 4,25 oranında “Ret Kararı”,
- % 1,73 oranında ise “Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı”, verilmiştir.

Kurumca verilen “incelenemezlik kararı” oranının yüksek olmasının nedenleri arasında, Kuruma yapılan şikâyet başvurularında menfaat ihlali koşulunun aranması, görev kapsamına girmeyen başvurularda Kurumun görev alanını genişletme çabası ve yargı erkince incelemesi süren veya neticelendirmiş başvuruların Kurumca incelenmemesi yer almaktadır.

Öte yandan Avrupa ülkeleri Ombudsmanlık kurumlarının şikâyet başvurularını inceleme oranları Türkiye ile karşılaştırıldığında, Kamu Denetçiliği Kurumunun Avrupa ülkelerine göre şikâyet başvurularını inceleme oranlarının çok daha yüksek olduğu, incelenemezlik kararı oranlarının ise çok daha düşük olduğu görülmektedir. Bu Ombudsmanlık Kurumlarında genellikle, incelenemeyen dosyalar başvurusuna iade edilirken, incelenebilir dosyalar ise kabul edilebilir başvuru olarak değerlendirmeye alınmaktadır. Nitekim kökleşmiş Ombudsmanlık kurumlarının aralarında yer aldığı ülke örneklerine bakıldığında şu sonuçlarla karşılaşılmaktadır.

- İsveç 2017 yılı yıllık rapor verilerine göre, Kuruma yapılan 8.564 adet başvuru arasından kabul edilebilir başvuru oranı %7'dir.
- Finlandiya 2017 yılı yıllık rapor verilerine göre, Kuruma yapılan 6.256 adet başvuru arasından kabul edilebilir başvuru oranı %18'dir.
- İspanya 2017 yılı yıllık rapor verilerine göre, Kuruma yapılan 24.750 adet başvuru arasından kabul edilebilir başvuru oranı %9'dur.
- Avrupa Ombudsmanlığının 2017 yılı yıllık raporu verilerine göre, ise Kuruma yapılan 15.837 adet başvuru arasından kabul edilebilir başvuru oranı yaklaşık % 3 tür.

Kamu Denetçiliği Kurumuna göre verilen “Gönderme Kararlarının” oranının yüksek olma nedeni 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa dayanılarak hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 20. maddenin 2. bendinde, idari başvuru yollarının tüketilmesinin şikâyet başvurularının incelenebilmesi için zorunlu bir ön şart olarak düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından şikâyet başvurularına yönelik verilen kararların türleri, sayıları ve yüzdelik dağılımları aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 7: 2018 Yılı Karar Türlerine Göre Dağılım.

Karar Türleri	2017	Yüzde %	2018	Yüzde %	Değişim Oranı %
Gönderme Kararı	4629	38,60%	4812	30,90%	3,95%
İncelenemezlik Kararı	4381	36,53%	6517	41,85%	48,76%
Başvurunun Geçersiz Sayılması	56	0,47%	187	1,20%	233,93%
Birleştirme Kararı	94	0,78%	75	0,48%	-20,21%
Ayırma Kararı	14	0,12%	24	0,15%	71,43%
Dostane Çözüm Kararı	1575	13,13%	1916	12,30%	21,65%
Karar Verilmesine Yer Olmadığına karar	469	3,91%	433	2,78%	-7,68%
Tavsiye Kararı	245	2,04%	677	4,35%	176,33%
Ret Kararı	353	2,94%	662	4,25%	87,54%
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	177	1,48%	269	1,73%	51,98%

Karar Toplamı	11993		15572		
Birleştirme Karar ile Sonuçlanan Dosya Sayısı (+)	2861		2118		
Birleştirme Kararı (-)	94		75		
Sonuçlanan Toplam Dosya Sayısı	14746		17615		19,46%

2018’de verilen kararlar bir önceki yıl ile kıyaslandığında ise:

- Sonuçlandırılan dosya sayısı 2017 yılına göre %19,46’lık bir artış göstermiştir.
- Genel olarak tüm karar türlerinde artış yaşanırken sadece karar verilmesine yer olmadığına kararında %7,68’lik bir düşüş gerçekleşmiştir.
- Diğer yandan tavsiye, kısmen tavsiye kısmen ret ve ret kararların toplam kararlar içindeki yüzdelerinde ciddi bir artış gerçekleşmiş olup, 2017 yılında 245 adet olan tavsiye kararı 2018 yılında %176,33’lik çok ciddi bir artış ile 677’e ulaşmıştır. Yine ret kararlarında %87,54’lik, kısmen tavsiye kısmen ret kararlarında ise %51,98’lik bir oranda artış yaşanmıştır.

2018 yılında Kamu Başdenetçisi, Kamu Denetçileri ile İlk İnceleme, Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosu tarafından incelenen dosyaların 144 tanesini ilk inceleme sırasında reddetmiştir.

3.2.5. Kamu Denetçiliği Kurumu Dostane Çözüme Önerileri İstatistikler

Şikâyet başvurusunun daha etkin ve hızlı bir biçimde çözüme kavuşturulmasını sağlayan uzlaştırma ile uyuşmazlıkların çözümünü sağlayan “dostane çözüm usulü” kurumca en çok kullanılan yöntemlerdendir. Bu yöntemle, 2013’te 184, 2014’te 123, 2015’te 161, 2016’da 80 dosya dostane çözüm yöntemiyle çözümlenmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte 02.03.2017 tarihli ve 29995 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile dostane çözüm kararı, Kurumun karar türleri arasına eklenmiştir. Kurumun kuruluş amacı kapsamında yapılacak katkının daha anlamlı olacağı ve uzlaşma kültürünün çerçevesini genişleteceği düşünülmektedir.

Yapılan bu değişiklik sonrası; 2017 yılında toplam çözüme kavuşturulan dosya sayısı 1.887 olmuştur. Bunların 1.575 adedi dostane çözüm kararı ile 312 adedi ise gönderme kararı ile gerçekleştirilmiştir. 2018 yılına bakıldığında ise toplam çözüme kavuşturulan dosya sayısı 2.498 olurken, bunların 1.916 adedi dostane çözüm kararı ile 582 adedi ise gönderme kararı ile gerçekleştirilmiştir

Tablo 8: 2017-2018 Yılları Karşılaştırmalı Dostane Çözüm İle Sonuçlandırılan Dosya Dağılımı

Karşılaştırılan Dönem	2017	2018	Artış Oranı %
Dostane Çözüm Kararı ile Sonuçlandırılan Toplam Şikâyet Sayısı	1.575	1.916	21,65%
Gönderme Kararı ile Sonuçlandırılan Şikâyet Sayısı	312	582	86,54%

3.2.6.Tavsiye, Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararlarının İstatistikler

Kuruma 2017 yılından itibaren yapılan başvuru sayısının artmasıyla birlikte nitelikli veya kabul edilebilir başvurularda da yükselme görülmüş ve idarelere verilen tavsiye kararlarında ciddi bir artış yaşanmıştır. Kurumca yapılan başvurunun inceleme ve araştırılması sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde tavsiye kararı; kısmen yerinde olduğu kanaatine varılması halinde ise kısmen tavsiye kısmen ret kararı verilmektedir. 2018 yılında 677 adet tavsiye 269 adet kısmen tavsiye kısmen ret olmak üzere toplam 946 adet tavsiye yönünde karar verilmiştir. Bir önceki yıl ile karşılaştırıldığında tavsiye kararları %176,33; kısmen tavsiye kısmen kararlarda ise %51,98 oranında artmıştır.

Tablo 9: Yıllar İtibariyle Tavsiye, K. Tavsiye K. Ret Karar Dağılımları

Karar Türü	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2017-2018 Değişim (%)
Tavsiye Kararı	64	93	56	62	245	677	176,33%

Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	26	26	32	177	269	51,98%
-------------------------------------	----	----	----	----	-----	-----	--------

Bunun yanı sıra 2017 yılında Kurumca kararların idareler nezdinde takibini sağlamak üzere araştırma, takip ve değerlendirme bürosu oluşturularak, verilen kararların takibi son iki yıldır sağlanmaktadır. Bu kapsamda, 2018 yılında tavsiye yönünde verilen 946 adet kararla ilgili olarak; 657 idare karara uyup uymayacağı yönünde cevap verirken, 263 idare henüz bir cevap vermemiş, 26 idare ise kararın kendisine ulaştığı bilgisini kuruma iletilmiştir. Cevap vermeyen idarelerin yasal cevap verme süreleri devam etmektedir.

Kararlara ilişkin cevap veren 657 idarenin cevapları değerlendirildiğinde ise;

- 459 idare kararına uyacağını belirtmiştir.
- 198 idare ise gerekçe bildirmiştir.
- Tüm bu hususlar değerlendirildiğinde Kurumun verdiği tavsiye kararlarına uyum oranı 2018 yılı sonu itibarıyla %70 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 10: 2018 Yılı İdarenin Uyuma Oranına Göre Dağılımı.

	2018	Yüzdesi (%)
Uyuldu	441	70%
Gerekçe bildirildi	184	30%

İdarelerin uyum oranları, Kurumun şikâyet başvurularını almaya başladığı 2013'te %20, 2014'te %37, 2015'de %37, 2016'da %42, 2017'de ise %23'lük bir farkla ile %65'e yükselen bu uyum oranı 2018'de daha da yükselerek %70'lere kadar ulaşmıştır.

Tablo 11: Yıllar İtibarıyla Tavsiye Kararlarına Uyuma Oranları

Uyum Oranı%	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	20	39	37	42	65	70

Sonuç olarak, Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasanın 74 üncü maddesinde yer verilen hüküm gereğince, idarenin işleyişiyle ilgili vatandaşın gelen şikâyetleri inceleyen, 6328 sayılı Kanun ile teşkilatlanmış, Anayasal bir kurumdur. Vatandaş ile devlet arasında çıkan uyuşmazlıkları hukuk temelinde insan haklarına dayalı adalet anlayışı ve hakkaniyet çerçevesinde çözmeyi amaçlayan bir kurumdur. Bu amaçlar doğrultusunda, idarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesi, iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesini sağlamak, insan haklarının gelişmesini ve hukukun üstünlüğünün sağlanmasını, hak arama kültürünün yaygınlaşmasını ve şeffaf, hesap verebilir insan odaklı bir idarenin oluşmasını hedeflemektedir. Türkiye'nin idari yapısında yeni olan Kamu Denetçiliği Kurumu, kurulduğu 2012 yılından bugüne kadar geçen altı yılda 59.567 adet şikâyet almıştır. Kurum olarak verilen tavsiye kararları, dostane çözüm önerileri ve yayınlanan özel raporlarla vatandaşla devlet arasında çözüm üretmekte ve yaşanan sorunları gidermeye çalışmaktadır.

Etkin bir şikâyet sistemi ile kamu yönetimin hukuka ve hakkaniyete uygun olmayan uygulamalarına karşı yurttaşı korumak ve kamu hizmetlerinin insan hakları ile iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde yapılmasına katkı sunmak misyonunu üstlenen Kamu Denetçiliği Kurumu, uzun dönemde hak arama kültürünün yaygın olduğu bir toplumun ve hizmet kalitesinin yüksek olduğu bir kamu yönetiminin oluşmasında etkin bir rol almayı hedeflediği kurumun politika belgelerinden anlaşılmaktadır. Bütün bu hedefleri gerçekleştirebilmesi için Kurumun geniş kitleler tarafından tanınması ve benimsenmesi oldukça önemlidir. Bu doğrultuda; 2018 yılında yurt içinde ve yurt dışında “hak arama kültürünün yaygınlaştırılması” için bölgesel ombudsmanlık kurumu toplantıları, konferanslar, “Kadın ve Çocuğa Yönelik Aile İçi Şiddetin Önlenmesine İlişkin Mekanizmaların Etkinliğinin Arttırılması”, “28 Şubat Sürecinde Yaşanan Mağduriyetler ve Çözüm Arayışları”, “Çocuk Tesliminde Hak İhlallerinin Önlenmesi”, “Sporda Hak İhlalleri ve Denetim” konulu çalıştaylar, seminerler, yurtdışı ziyaretleri, ombudsmanlık halkla buluşuyor başlıklı bölgesel toplantılar, il çalışma ziyaretleri, “Türkiye’deki Suriyeliler Özel Raporu” ile “28 Şubat Mağdurları” ve “Sporda Hak ihlallerinin Önlenmesi” konulu özel çalışmalar, cezaevleri temaları vb. çalışmalar ile ve yoğun bir çalışma dönemi geçirilmiş, ilkokul çocuklarından, lisedeki gençlere, üniversite öğrencilerinden muhtarlara, sivil toplum kuruluşlarından memurlara çok geniş kitlelere ulaşmak için etkin çalışmalar

gerçekleştirilmiştir. Medya ve sosyal medyanın tüm imkânlarını kullanılmış, 2018 yılında gazete, TV, internet olmak üzere yazılı ve görsel medyada toplam 22.090 haberde yer alınmış, Kuruma ilişkin haberlere yıl içerisinde 154 milyon 437 bin 768 kez erişim sağlanmıştır. 2018 yılında kuruma ulaşan 100 bine yakın vatandaşın bilgi talebi karşılanmış, bunun yansımaları gerek %70'lere ulaşan tavsiye kararlarına uyum oranlarıyla gerekse bir önceki yıla oranla %32,38'lik artışla 2.500'e varan dostane çözümdeki artışlarıyla ortaya konulabilmektedir.

Diğer yandan Kurumun verdiği tavsiye ve dostane çözüm kararlarıyla; “Hakkaniyet”, “İyi Yönetim İlkeleri”, “Mevzuat Değişikliği Önerileri”, “Diğer Uyuşmazlıklara Çözüm Sunma” ve “Açılması Muhtemel Davaları Önleme” gibi birçok hususta kamu yönetimine katkı sağlamakta olup, genele şamil kararları ile mahkemelere giden dosya sayılarının azaltılmasına, böylece yargının iş yükünün hafifletilmesine katkı sağlanmaktadır. Bu doğrultuda, 2018 yılında verdiği kararlar idarenin iş yapış şeklini ve kişileri etkilemiştir. Bu da bir hayli dava açılması muhtemel davayı engellemiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu incelediği şikâyetler ile vatandaşın, kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemesinin vasıtası olmuş, devlet yönetimine vatandaşın katılımı sağlanmış, böylelikle Kurumun doğrudan demokrasinin bir aracı olarak ülkede demokrasinin güçlenmesine katkıda bulunmuştur.

Kurumun politika belgelerinde, 2018 yılında gerçekleştirilen faaliyetlerin 2019 yılında artarak devam edileceği, bu kapsamda öncelikle “Hak arama kültürünün yaygınlaştırılması” kapsamında ulusal ve uluslararası alanında yapılacak faaliyetlere hız verilecek olup, bu kapsamda 2019 yılında;

- 20 ilde “Ombudsmanlık Halkla Buluşuyor” temalı bölgesel toplantının gerçekleştirilmesi,
- "Yurtdışında Hak Arama Kültürünün Yaygınlaştırılması" kapsamında gerçekleştirilen farkındalık ve bilgilendirme faaliyetinin 10 ülkede yapılması,
- İlk ve ortaöğretim öğrencileri arasında düzenlenen kompozisyon, afiş ve dijital resim ile animasyon yarışmalarıyla 5,5 milyon öğrenciye ulaşılması,

- V. Uluslararası Ombudsmanlık Sempozyumunun düzenlenmesi,
- 4 adet sempozyum ve uluslararası katılımcıların yer aldığı 10 civarında çalıştay yapılması,
- “Ombudsman Öğrenci Topluluğu (Kulübü)” sayısının 2019 yılında 100’e çıkarılması,
- Üniversite öğrencileri arasında hak arama kültürünün yaygınlaştırılması amacıyla 20 adet konferans verilmesi,
- 20 civarında hukuk fakültesi ile işbirliği geliştirilerek ortak çalışma yapılması,
- Dünyadaki ombudsmanlıklar ve bunların oluşturduğu birliklerle 20 civarında karşılıklı işbirliği ve çalışma ziyaretinin gerçekleştirilmesi,
- Hak arama kültürü kapsamında İstanbul odaklı özel çalışma ve programların yapılması,
- STK’lar ve basın temsilcileriyle en az 20 defa bir araya gelinmesi,
- “Ombudsmanlık Enstitüsünün” kurulması için gerekli çalışmaların yapılması,
- 2019 yılında Kurumuma ilişkin bilgilere lise düzeyi ders kitaplarında da yer verilmesi, planlandığına yer vermiştir.

Diğer yandan özellikle toplumun genelini ilgilendiren konularda özel rapor hazırlama çalışmaları kapsamında 2019 yılında;

- Gençlik ve uyuşturucu,
- Sağlıkta hasta ve çalışan hakları,
- Aile ve toplumun geleceği,
- Kamu hizmetlerinde kalitenin artırılması,
- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bürokrasinin yeniden yapılanma süreci,
- Divanı Mezalimden Kamu Denetçiliği Kurumuna Ombudsmanlık,
- Hayvan Hakları,
- Ekonomik Kalkınma ve Ombudsmanlığın Rolü,

Konularında Kamu Denetçiliği Kurumu özel rapor ve özel çalışmalar yapılması planlandığına yer vermiştir.

Ayrıca 2019 yılında Kurumca hizmet içi eğitime de ağırlık vereceğine yer vermiştir:

- Kuruma yeni atanacak uzman yardımcılarının yetiştirilmesi kapsamında teorik ve uygulamalı eğitimler,
- Kurum mevzuatının uygulamasında karşılaşılan sorunları giderici eğitimler,
- İnsan hakları mevzuatının uygulamasına yönelik eğitimler,
- Şikâyet konularına yönelik spesifik eğitimler,
- Tüm personele yönelik mesleki gelişim eğitimleri,
- Tüm personele yönelik kişisel gelişim eğitimleri,
- Ombudsmanlık söyleşileri.

Kamu Denetçiliği Kurumunca yapılan bütün bu faaliyetlerle hedeflenen, hak arama kültürü yaygınlaşmış bir toplum ve hizmet kalitesi yüksek olan bir kamu yönetimi ile devletin işleyişine değer katmaktır.

SONUÇ

Kamu Denetçiliği Kurumu veya dünyada bilinen adıyla ombudsmanlık, İsveç dilinde “sözcü”, “temsilci” ve “başkaları adına şikâyet eden kişi” anlamlarına gelmekte olup Türkçe karşılığı “kamu hakemi”, “arabulucu ”olarak tanımlanmaktadır. Bunun yanında ombudsman sözcüğünün genel kabul görmüş anlamı ise; “Parlamento tarafından görevlendirilen, vatandaşların idarenin keyfî ve yasa dışı davranışlarına karşı korumakla görevli kişi veya kurum olup, vatandaşla devlet arasında çıkan uyuşmazlıklarda yargılama öncesi öngörülen hızlı işleyen bir mekanizma olarak tanımlanabilir. Türkiye’de kamu denetçiliği kuruluş sürecini hızlandıran, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi" çerçevesinde "Yönetim-yönetilen ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen fakat yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulması" öngörülmüş ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da aynı esaslara yer verilmiş bu kapsamda, “gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idarî işlem ve eylemleri kapsamasına önem verileceği belirtilmiştir. Bu kapsamda kamu hizmetleriyle ilgili Devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın idareden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi” amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumuna ilişkin 1970’li yıllardan beri başlamış olan uygulama isteğiyle, 2006’da Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çıkarılmış ancak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. 2010’da referandumla yapılan anayasal değişiklikler arasında Kamu Denetçiliği Kurumunda yer verilmiş, referandumun halk oylamasından geçmesi ile Kamu Denetçiliği

Kurumun Anayasal bir kuruluş statüsü kazanmış, daha sonra 2012’de çıkarılan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile 2013’ten itibaren faaliyete geçmiştir.

Bu çerçevede “Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye Uygulamasının etkinliği” başlıklı tez çalışması üç bölümde incelenmiş olup, 2013 yılından uygulamaya konulması ile günümüze kadar geçen süreçteki etkinliği değerlendirilmiştir.

Birinci bölümde tezin başlıca terimleri olan; yönetim, kamu yönetimi, yönetim içinde denetimin yeri ve türlerine yer verilmiş. Genel olarak ombudsmanlığın tarihsel gelişimi genel özellikleri ele alınmıştır. Denetim mekanizmasının yapısı ve özelde Kamu Denetçiliği Kurumunun tarihsel gelişim süreci ve yapısı ele alınmıştır.

İkinci bölümde Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’deki tarihsel süreci, yasal statüsü, amacı, kapsamı, görev alanı, başvuru şekli, başvuru süreleri ve başvuru yerleri, kimlerin başvurabileceği, inceleme ve araştırma şekilleri, inceleme ve araştırma sonucu verilen kararlar ve kararların özellikleri, yaptırım gücü, idari yapısı ve çalışma esaslarına yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun amaç ve hedefleri, etkinliğine ilişkin istatistiklerin değerlendirilmesi, performans bilgileri ışığında iyi yönetim ilkelerinin bütün devlet idaresinde esas alınmasını sağlayıcı bir etkinliğe sahip olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Bu değerlendirme sonucunda:

Tarihsel süreçte kamu yönetimi anlayışında gelişmelere paralel olarak dünyada ve Türkiye’de kamu yönetiminin sürekli bir değişim içinde olduğu görülmektedir. Bu değişim toplumsal yapının gelişimi ile bağlantılıdır. Devlet yönetimi tarafından vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanması, vatandaşın şikâyetlerinin en aza indirilmesi için yeni yönetim arayışları hep olacaktır.

Devletlerin denetim mekanizmasının en önemli erki olan yargının görev alanına giren iş ve işlemlerin yoğunluğu sebebiyle zamanla yargılama öncesi veya yargıya intikal ettirilmeden sorunların idari yapı içinde veya idari yapının dışında kimi

denetim mekanizmaları oluşturma ihtiyacı doğmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu yöneten yönetilen ilişkisinde doğan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü için, idari yapının denetlemesini yapan ve yargı erki dışında konumlanan yasama erki ile bağlantılı bir sistem olarak ortaya çıkmıştır. Yargı erki dışında olup, İdarenin içinde veya dışında teşkilatlanan, idareyi denetleyen makamlar arasında idari denetim (hiyerarşik denetim), yasama organınca yapılan siyasal denetim ve kamuoyu denetimi gibi klasik denetim türlerinin yetersiz gelmesi sebebiyle başka denetim mekanizmaların uygulamaya konulmasına yol açmıştır. Bu mekanizmaların başında ombudsmanlık kurumu dediğimiz, ülkemizde de Kamu Denetçiliği Kurumu olarak teşkilatlanan denetim tarzı ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan bu sistemde vatandaş devlet arasında çıkan uyuşmazlıkların düşük maliyette hızlı bir şekilde çözüme kavuşturulması diğer denetim usullerinin eksiklerini tamamlayıcı bir rol üstlenmesi ve ülke yönetiminin yapması gereken reformlar da öncü bir role sahip olması sistemin yaygınlık kazanmasını sağlamıştır.

Erkler ayrımında denetim ayağını oluşturan yargı erkinin iş yoğunluğunun fazla olması, dava süreçlerinin pahalı ve uzun zaman alması, gibi faktörler devlet yönetimlerini alternatif denetim mekanizmalarını oluşturmaya itmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu denetim mekanizmalarının eksiklerini tamamlayıcı özelliklerinden dolayı yaygınlaşmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumunun 2013 yılında faaliyete başlamasından itibaren hak arama hürriyetinin gereklerinin yerine getirilmesi için büyük çaba sarf etmektedir. Bu çabalar sonucu şikâyet süreçlerinin daha iyi işlemesi için, yapılması gerekenler konusunda 2018 yılı itibarıyla Kamu Denetçiliği Kurumunca yapılan farkındalık çalışmaları şunlardır:

- Kamu Denetçiliği Kurumuna temel hak ve özgürlükleri ile kişisel menfaatleri ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler başvurabilmekte,
- Dezavantajlı gruplar dediğimiz çocuklar kadınlar ve engelliler benzeri kişilerin başvurularında menfaat ihlali şartı aranmamakta,
- Başvurularda ek şart aranmamakta, yabancı uyrukluların başvurularında mütakabiliyet ilkesi aranmaksızın başvurular alınmakta,
- Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruda herhangi bir ücret alınmamakta,
- Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru için kolaylaştırma çalışmaları kapsamında posta, elektronik posta, faks, e Devlet, e başvuru yolları yanında

valilik ve kaymakamlık bünyesinde bulunan temsilcilikler aracılığıyla da kuruma başvuru olabilmekte,

- Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru dava açma süresini durdurmakta,
- Şikâyet sürecinde tanıklara başvurabilmekte, uzman bilirkişilerden yararlanabilmekte,
- Kuruma yapılan başvurular en geç altı ay içinde sonuçlandırmakta,
- Şikâyet konusu ile alakalı kamu idarelerinden her türlü bilgi belge istenebilmekte, gizliliği olan belgeler başdenetçi veya görevlendireceği bir denetçi tarafından yerinde inceleme yapılabilmekte,
- 2017 yılından sonra şikâyet başvurularının takibi için bir sistem kurmuş başvuru yapanlara şikâyetin aşaması ile ilgili bilgi verilmekte,
- Kamu Denetçiliği Kurumunda alınan kararlarla ilgili araştırma takip ve değerlendirme bürosu oluşturulmuş olup idare tarafından kararların uygulanması ile alakalı izleme yapılmaktadır.

Yukarıda sayılan süreçlerin işleyişine ilişkin çalışmalara baktığımızda yargının aksine kısa bir sürede vatandaşın mağduriyeti giderilmektedir. Bu etkili sonuçların alınmasında verilen tavsiye kararları dostane çözüm önerileri ve idareye gönderme kararları sağlamaktadır. Bu yöntemle uyuşmazlıkların ortalama bir iki ay içinde çözümü sağlanmaktadır. Bu işleyişi yargı ile karşılaştırdığımızda maliyet, zaman ve etkinlik bakımından başarılı bir uygulama olduğu görülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna, kurulduğu 2012 yılından bugüne kadar geçen altı senede 59.567 adet şikâyet başvurusu olmuş. Kurum verdiği tavsiye kararları, dostane çözüm önerileri ve yayınladığı özel raporlarla birey–devlet ilişkisinde yaşanan sorunlara çözüm getirmeye çalışmıştır. Kurumun daha etkin hale getirilmesi için:

1. Uzun vadede hak arama kültürünün yaygınlaştırılması,
2. Kurumun tanınırlığının artırılması,
3. Kamu Denetçiliği Kurumu ile idare arasında denetim hızlandırıcı düzenlemelerin yapılması (örneğin resen inceleme soruşturma açtırma yetkisi) ve iletişimin güçlendirilmesi,
4. Kurumsal kapasitenin artırılması, insan kaynakları sisteminin etkinleştirilmesi, bilgi teknolojileri altyapısının güçlendirilmesi,

5. Bireylerin Şikâyetlerin takip edebilmeleri için etkin bir bilgilendirme sisteminin kurulması,
6. Verdiği kararlar bakımından dostane çözüm yollarının daha etkin hale getirilmesi,

Kamu Denetçiliği Kurumunu daha etkin hale getirilecektir.



KAYNAKÇA

- ACAR, Tünay. (2009). “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu”. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- AKILLIOĞLU, Tekin, “Yönetimsel Yargı ve Denetimin Etkinliği”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:23, Sayı:1, 1990.s.3-11.
- AKINCI, Müslüm.(1999). Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman. İstanbul: Beta Yayınları.
- ALTUĞ, Yılmaz. (2002). Kamu Denetçisi (Ombudsman). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü Yayınları.
- ATAMAN, Taykan, (1993).“İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)”, Türk İdare Dergisi, S. 400.
- AVŞAR, B. Zakir.(1998). Ombudsman (Kamu Hakemi).Ankara: Türkiye için Bir Model Hakemi. Hak-iş Eğitim Yayınları.
- AVŞAR, B. Zakir.(2007). Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- BAYLAN, Ömer. (1978).Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları.
- BİLGİN, Pertev.(1990). “Yap, İşlet, Devret Sözleşmeleri, Devlet Denetleme Kurulu ve Yürütmenin Durdurulması”, Kamu Yönetimi İkinci Kitap, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi. , Ankara: Danıştay Yayını. S.799-804.
- BOB FRANKLİN.(2002).“The New Handbook of Children's Rights, Comparative Policy and Practice”. London:Routledge Taylor & Francis Group.
- BOZOĞLU, Menekşe. (2008). “Kamu Yönetiminin İdari Denetimi Ve Ombudsmanlık Kurumu”. Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- CHARLES L. HOWARD.(2010). The Organizational Ombudsman: Origins, Roles and Operations-A Legal Guide. Chicago:..ABA Section of Dispute Resolution Publishing.
- ÇAKMAK, Caner. (2008). “Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri Ve Önemi”. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- DEMİR, Galip.(2000).Osmanlı Devleti’nin Kuruluşu ve Ahilik. İstanbul: AKAEV Yayınları.
- DEMİR, K. A. (2012). Türk Kamu Yönetimi Denetim Sisteminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık). Yüksek Lisans Tezi. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- DEMİREL, Mustafa.(2003) Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi. Konya: Doktora Tezi.
- DERDİMAN, Ramazan Cengiz. (2003). Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı, Bursa: Alfa Yayınları.
- EKİNCİ, Yılmaz.(2003). 21. Yüzyılda Kamu Yönetimi ve Yöneticileri. Bursa: Akmat Yayınevi.
- ERDOĞMUŞ, Osman.(2006).Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği. Ankara: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- EREN, Hayrettin.(2000).”Ombudsman kurumu”Erzican Binali Yıldırım Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt. IV. S.1-2.
- ERGUN, T. ve POLATOĞLU, A.(1992).Kamu Yönetimine Giriş. Ankara: TODAİE Yayını.
- ERHÜRMAN, Tufan.(1995) Dünyada ve KKTC’de Ombudsman. Lefkoşa: Işık Kitabevi Yayınları.
- ERHÜRMAN, Tufan.(1998).”Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, Ankara:
- EROĞLU, Hamza. (1985). İdare Hukuku. Ankara: Işın Yayıncılık.
- ERYILMAZ, Bilal.(1994).“Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, Türk İdare Dergisi, Ankara, S. 402.

- ESGÜN, İbrahim Uğur,(1996), “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Ankara C. 45, S.1-4.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin. (2011). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık). Ankara: Yetkin Yayınları.
- GÖZLER, K. ve KAPLAN, G. (2017). İdare Hukuku Dersleri, Bursa: Ekin Kitabevi.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref.(2006) Türkiye’nin Yönetim Yapısı. Ankara: Güncelleştirilmiş 9. Baskı, Turhan Kitabevi.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş ve AKILLIOĞLU, T. (1993). Yönetim Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi,
- GÜNDÜZ, Nihat. “Kalkınma İçin Sistemci Denetim”. Ankara, 1974.
- H. KÖSE Ömer. (1999). “Denetim ve Demokrasi”, Sayıştay Dergisi, 33 (Nisan-Haziran).
- HALAÇOĞLU, Yusuf.(1995). Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- İŞİR, Tane. (2004). Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Yayınlanmamış Master Tezi. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- İSBİR, G. Eyüp.(1997). Türkiye’de Devlet Memurlarının Denetimi. Ankara: Turhan Kitabevi.
- KAPANİ, Münci. (1983). Politika Bilimine Giriş, Ankara: Üniversitesi Hukuk Yayınları.
- KARAARSLAN, Mehmet.(2008). “Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu”. Ankara: Turhan Kitabevi.
- KARATEPE, Şükrü (1995), İdare Hukuku, İzmir: Üniversite Kitabevi.
- KAZANCI, Metin.(2006).“Osmanlı’da Halkla İlişkiler”, Selçuk İletişim Dergisi, , C. 4, S. 3.
- KESTANE, Doğan. (2006). “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”.Ankara: Maliye Dergisi. S .151.
- KILAVUZ, R. YILMAZ A. ve İZCİ F. (2003). “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 4 (1), 49-68.

- MOLANDER, Helena. (1996). "Monitoring Children's Rights". The Netherlands:(ed. Eugeen Verhellen), Kluwer Law International.
- MUTTA, Serdar. (2005). "İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman". İstanbul: Kazancı Kitap.
- ÖZDEN, Kemal.(2010). Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar. İstanbul: Seçkin Yayıncılık.
- ÖZER Mehmet.(1998)"Yönetimin Denetlenmesinde Etkinlik Arayışları ve Son Gelişmeler", Sayıştay Dergisi, 28.
- ÖZKARA, Belkıs. "Kamu Örgütlerinde Halkla İlişkiler Yoluyla Hizmet Kalitesinin Geliştirilmesi", AİD, Cilt:32, Sayı:3, 1999.
- ÖZTEKİN, Ali. (2012). Yönetim Bilimine Giriş. Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Pickl Victor (1986), "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Amme İdaresi Dergisi, Çeviren: Turgay Ergun, 19 (4), 37-46.
- POLAT, Enes. (1996). Kamu Yönetiminin Denetlenmesi ve Kamu Denetçisi Sistemi, Ankara: Başbakanlık DPB'lığı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi.
- SEZEN, Seriya.(2001). "Ombudsman Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm", AİD, Cilt: 34, Sayı:4,
- TEMİZEL, Zekeriya.(1997). Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman. İstanbul: IULA-EMME Yayınları.
- TEMİZKAN, K. (2008). Ombudsmanlık Kurumu Ve Günümüzde Türkiye'de Uygulanabilirliği. Yüksek lisans tezi. Mersin: Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- TEZEL, Celal. (2001). "Denetim Yönetimi ve Türkiye'de Yönetimsel Denetimin Yapısı Ve İşleyişi". Mersin: Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- TORTOP, N. G. İSBİR, E. ve AYKAÇ B.(1999): Yönetim Bilimi. Ankara: Yargı Yayınevi.
- TORTOP, Nuri(1998b). "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", AİD, Cilt:31, Sayı:1.
- ULER, Yıldırım.(1990). "Ombudsman (Kamu Denetçisi)". 1. İdare Hukuk Kongresi, Danıştay Yayını.
- YAKUT, Esra.(2005).Şeyhülislamlık: Yenileşme Döneminde Devlet ve Din. Eskişehir. Kitap Yayınevi.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir.(1982). “Yakınma Hakkının Kullanılma Biçiminin Düzenlenmesi”, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayınları, Ankara, C. 15, S. 1.

İNTERNET KAYNAKLARI

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, <<http://www.dcaf.ch/Publications/PublicationDetail?lng=en&id=22169>>(01.02.2019).

Handling of Parliamentary Ombudsman Cases, <http://umbr4.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety_and_ethics/assets/ombudsmanguidance.pdf > (05.02.2019).

Health Service Ombudsman, < <http://www.inbrief.co.uk/clinical-negligence/health-service-ombudsman.htm>> (06.05.2018).

<http://www.debud.org/dokumanlar/ombudsman.pdf> (02.03.2019).

<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/50f62395-74fc-44ab-9f4b-49d68de529a1?highlightText=kamu%20denet%C3%A7ili%C4%9Fi%20kurumu%20kanunu&excludeGerekce=True&wordsOnly=False>(28.07.2018).

<https://www.ombudsman.gov.tr/>(02.03.2018).

<https://www.ombudsman.gov.tr/2018-kararlari/index.html>(14.05.2018).

<https://www.ombudsman..tr/akademik-dergi/index.html>(28.05.2018).

<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/1.5.6328.pdf>(28.06.2018).

<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/711kamu-denetçılığı-kurumu-kanununun-uygulanmasına-ılskın-usul-ve-esaslar-hakkında-yonetmelik.pdf>(13.07.2018).

<https://www.ombudsman.gov.tr/idare-faaliyet-raporlari/index.html>24.05.2018).

<https://www.ombudsman.gov.tr/ozel-raporlar/index.html>(22.06.2018).

<https://www.ombudsman.gov.tr/performans-raporlari/index.html>(12.2.2018).

<https://www.ombudsman.gov.tr/stratejik-plan/index.html>(30.05.2018).

<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5982.html>(03.08.2018).

<https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0626.pdf>(25.07.2018).

<http://hukukdergi.erkincan.edu.tr/ombudsman-kurumu-yrd-doc-dr-hayrettin-eren/>(23.04.2019).

National Defence and Canadian Forces Ombudsman, <<http://www.ombudsman.forces.gc.ca/au-ns/index-eng.asp>> (01.03.2019).

Nurettin ÖZTÜRK, “Ahilik Teşkilatı ve Günümüz Ekonomisi, Çalışma Hayatı ve İş Ahlakı Açısından Değerlendirilmesi”, <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/7/43.pdf>, (24.04.2018).

Organizational Ombudsman Definition, <<http://organizational-ombudsman.com/default.aspx>> (31.01.2018).Parliamentary Ombudsman, <http://www.adrnow.org.uk/go/SubPage_30.html> (22.01.2019).

The Ombudsman for Children,<http://www.citizensinformation.ie/en/birth_family_relationships/children_s_rights_and_policy/the_ombudsman_for_children.html> (01.02.2019).

The Police Ombudsman For Northern Ireland, <<http://www.policeombudsman.org/modules/pages/about.cfm>>(01.02.2019).

The Police Ombudsman For Northern Ireland,<<http://www.policeombudsman.org/modules/pages/about.cfm>>(01.03.2019).

UniversityOmbudsman,<<http://www.csu.edu.au/division/plandev/ombudsman/>>(03.02.2018).

What Issues Can The University Ombudsman Office Address?, < <http://ombuds.siuc.edu/service.html>>(01.02.2019).

What is a news ombudsman?, < <http://newsombudsmen.org/what.htm>> (02.02.2018).

RAPORLAR

Avrupa Ombudsmanı Yılı Faaliyet Raporu.(2007).

Edil, Yücel.(1994), Yeni Bir Denetim Modeli, Ombudsman”, Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporları 1.

Kamu İç Denetim Genel Faaliyet Raporu (2018).

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu(KAYA), (1991).

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu, Ankara: TODAİE, (1966).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması, Ankara, Yayın No: DPT: 2507-ÖİK:527, (2000).

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Özel İhtisas Komisyonu Raporu, “Kamuda İyi Yönetişim”, Yayın No: 2721, Özel İhtisas Komisyonu: 674, Ankara (2007).

TÜSİAD Raporu.(1997).

TÜSİAD, Kamu Reformu Araştırması, İstanbul, (2002).

TÜSİAD, Ombudsman Kurumu İncelemesi, İstanbul, (1997).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1995).

YASAL METİNLER

RG/Resmi Gazete (1982). “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, RG Tarih: 20 Ekim 1982, RG Sayı: 17844.

RG/Resmi Gazete (2008). “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu Ve İzlenmesine Dair Karar”, RG Tarih: 31 Aralık 2008, RG Sayı: 27097 (5. Mükerrer)

RG/Resmi Gazete (2009). “28.9.2006 Günlü, 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Tümü’nün Anayasa’ya Aykırı Olduğuna ve İptaline Dair Karar (E.No:2006/140)”, RG Tarih: 04 Nisan 2009, RG Sayı: 27190

RG/Resmi Gazete (2010a). “Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)”, RG Tarih: 22 Şubat 2010, RG Sayı: 27501

RG/Resmi Gazete (2010b). “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”. RG Tarih: 13 Mayıs 2010 RG Sayı: 27580

RG/Resmi Gazete (2012b). “Kamu Başdenetçiliği Seçimine İlişkin Karar”, RG Tarih: 4 Aralık 2012, RG Sayısı: 28487

RG/Resmi Gazete (2013). “Anayasa Mahkemesi Kararı”, RG Tarih: 25 Mayıs 2013, RG Sayı: 28657

TBMM (2000). “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi”, www.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0763.pdf (04.04.2018).

TBMM (2003). “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları”, www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm (04.04.2019).

TBMM (2005). “Kamu Denetçiliği Kanunu Tasarısı (gerekçeli)”. www.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1158.pdf (08.05.2019).

TBMM (2012). “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları”, www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamalari/Kanunlasan/2012Yili/Kanmetni/6328ss.pdf (03.06.2019).