

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİ: OMBUDSMANLIK
KURUMUNUN İŞLEVİ VE ETKİLİLİĞİ

Fatih ÖZTÜRKOĞLU

2501600543

TEZ DANIŞMANI

Dr. Öğr. Üyesi Ömür AYDIN

İSTANBUL – 2020

ÖZ

KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİ: OMBUDSMANLIK KURUMUNUN İŞLEVİ VE ETKİLİLİĞİ **Fatih ÖZTÜRKÖĞLU**

Yönetim kavramının ortaya çıktığı günden itibaren, vatandaşların iyi ve adil yönetim beklentileri her geçen gün artış göstermiş, yönetim sistemlerindeki gelişim ve değişim bu istek ve beklentilerinin önem kazanmasına neden olmuştur. Vatandaşların istek ve beklentilerine hizmet verme aşamasında, yöneticiler eksiklikler ve aksaklıklar yaşamaya başlayınca, yönetim anlayışının sorgulanmasında ve vatandaşların çözüm beklentilerinde artışlar meydana gelmiştir.

Vatandaşlar ve kamu idareleri arasında yaşanan aksaklıkların giderilmesi ve yaşanan sorunların çözüme kavuşturulması için kamu idarelerinin denetlenmesine yönelik çeşitli yollara başvurulmuştur. Bu denetim faaliyetlerinden birisi de ombudsmanlık denetimidir. Dünya ülkelerinde çağdaş anlamda ilk uygulama 1809 yılında İsveç'te başlamış, o günden bugüne dünyada 150'den fazla ülkede yaygınlaşarak uygulanmaya başlanmıştır.

Çalışma 2010 yılındaki halk oylaması neticesinde gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile Türk idari sisteminde idari kurumların işlem ve eylemlerinin insan haklarına uygunluğunu denetlemek amacıyla kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nu (KDK) incelemek amacıyla gerçekleştirilmiştir.

Çalışmanın hazırlanmasında belgesel tarama yönteminden faydalanılmış, konu ile ilgili kaynak makale ve kitaplar taranmıştır. Ayrıca kurumun yayınları ve raporları da incelenmiştir. Elde edilen veriler sistematik şekilde sunulmaya çalışılmıştır.

Araştırma sonucunda Türkiye'de ombudsmanlık kurumu olan KDK'nın soruşturma, ceza ve yaptırım yetkilerinin bulunmadığı, aldığı kararların bağlayıcılığı olmadığı, buna rağmen yıllık raporlarının TBMM ile paylaşılması kamuoyu desteğini arkasına alması tavsiye kararlarının uygulanmasında önemli baskı yarattığı görülmüştür. Türkiye'de KDK'nın, faaliyete geçtiği ilk yıllardaki işlevsel

eksikliklerini gidermeye başlayarak olgunlaşmaya başladığı, kuruma olan güvenin ve taleplerin her geçen gün artış kaydetmesinin yanında kurumun aldığı tavsiye kararlarına uyum oranının 2019 yılında %75 düzeyine çıktığı belirlenmiştir. Bu noktada en önemli unsurun vatandaşların kurumun varlığından haberdar olmaya başlamaları ve kuruma olan başvuruları kolay ve ücretsiz şekilde yapılabiliyor olmasının katkıları görülmektedir. Vatandaşlar kamu idareleri ile yaşadıkları sorunları KDK'ya yaptıkları başvurular ile gerçekleştirerek, yargı sürecinde yaşanan sıkıntılar ve maliyetlerin önüne geçebilmektedirler. Ayrıca KDK'nın ilgili bir şikâyeti altı ayda sonuca kavuşturma zorunluluğu, vatandaşları yıllarca süren yargı sürecinden kurtarmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsmanlık, Kamu Yönetimi, Kamu Denetimi, Kamu Denetçiliği, Kamu Denetçiliği Kurumu

ABSTRACT

SUPERVISION OF PUBLIC ADMINISTRATION: FUNCTION AND EFFECTIVENESS OF THE OMBUDSMAN

Fatih ÖZTÜRKÖĞLU

Since the emergence of the concept of management, citizens ' expectations of good and fair management have increased with each passing day, and the development and change in management systems has caused these demands and expectations to become important. In the process of serving the expectations and demands of the citizens, when the managers began to experience deficiencies and setbacks, increases occurred in the questioning of the understanding of management and in the expectations of the Citizens for solutions.

In order to solve the problems experienced between citizens and public administrations, various ways of supervising public administrations have been applied. One of these audit activities is the Ombudsman audit. The first application started in Sweden in 1809 in the world countries in the modern sense, since then it has been widely applied in more than 150 countries around the World.

The study was conducted to examine the Ombudsman institution which was established to monitor the compliance of the procedures and actions of administrative institutions with human rights in the Turkish administrative system with the constitutional amendment made as a result of the popular vote in 2010.

In the preparation of the study, documentary screening method was used and the source articles and books pertinent to the issue were screened. The publications and reports of the institution were also examined. The data obtained were tried to be presented in a systematic manner.

The Ombudsman institution in Turkey is the result of research, the WAC of the investigation, punishment and do not have the power to sanction, decisions are not binding, in spite of this, the recommendation to Parliament of the annual report to be shared with the public support has created significant pressure on the implementation

of it has been seen that. In Turkey, it has been determined that Ombudsman institution has started to mature by starting to address its functional deficiencies in the first years of operation and that the compliance rate with the recommendation decisions of the institution has increased by 75% in 2019, in addition to increasing the trust and demands of the institution every day. At this point, it is seen that the most crucial element is that citizens start to be aware of the presence of the institution and that applications to the institution can be made easily and free of charge. Citizens can avoid the difficulties and costs experienced in the judicial process by applying the problems they have with the public administrations to the Ombudsman institution. In addition, the requirement of the Ombudsman institution to conclude a related complaint within six months frees citizens from years of judicial process.

Keywords: Ombudsman, Public Administration, Public Audit, Public Inspection, Public Inspection Authority

ÖNSÖZ

Bu çalışma 2010 yılındaki halk oylaması neticesinde gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile Türk idari sisteminde idari kurumların işlem ve eylemlerinin insan haklarına uygunluğunu denetlemek amacıyla kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nu (KDK) incelemek amacıyla gerçekleştirilmiştir.

Öncelikle çalışma konumun seçiminde ve hazırlanma sürecinde engin bilgilerini esirgemeyen sayın danışmanım Dr. Ömür AYDIN'a teşekkürlerimi sunarım.

Yüksek lisans eğitimim sürecinde yanımda olan ve beni her daim destekleyen eşime, ayıracağım zamanı tezime ayırdığım süreçte sabırlı ve anlayışlı davranan çocuklarıma teşekkür ederim.

Fatih ÖZTÜRKÖĞLU

İSTANBUL, 2020

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZ.....	ii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ.....	vi
TABLolar LİSTESİ.....	x
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xi
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

1.1. KAMU YÖNETİMİ İLE İLGİLİ KAVRAMLAR	3
1.1.1. Kamu Kavramı	3
1.1.2. Kamu Yönetimi Kavramı	3
1.1.3. Kamu Hizmeti Kavramı	4
1.1.4. Kamu Yararı Kavramı	6
1.2. DENETİM KAVRAMI	7
1.2.1. Denetimin Tanımı	7
1.2.2. Denetimin Tarihsel Gelişimi	8
1.2.3. Denetimin Amacı ve Faydaları	11
1.2.4. Denetimin Temel İlkeleri	14
1.3. KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM	16
1.3.1. İdari Denetim.....	17
1.3.2. Siyasi Denetim	19
1.3.2.1. Parlamenter Sistemde Siyasi Denetim.....	19
1.3.2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Siyasi Denetim.....	21
1.3.3. Yargı Denetimi.....	23
1.3.4. Kamuoyu Denetimi	25
1.3.5. Uluslararası Denetim.....	26
1.3.6. Ombudsman Denetimi.....	27

İKİNCİ BÖLÜM
OMBUDSMANLIĞIN TARİHSEL GELİŞİMİ, ÖZELLİKLERİ, YETKİLERİ,
GÖREVLERİ, DÜNYADAKİ UYGULAMALARI

2.1. OMBUDSMANLIK KURUMU VE ÖZELLİKLERİ	29
2.1.1. Ombudsmanlık Kavramı	29
2.1.2. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	32
2.1.3. Ombudsmanın Görevleri	35
2.1.4. Ombudsmanın Sahip Olduğu Yetkiler	36
2.1.5. Ombudsmanın Yasal Statüsü ve Atanması	38
2.1.6. Ombudsmana Başvuru Yolları	39
2.1.7. Ombudsmanın Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı.....	39
2.1.8. Ombudsmanın Yetki Alanı.....	41
2.1.9. Ombudsmanlık Kurumunun Temel Özellikleri.....	42
2.2. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN İŞLEVLERİ.....	44
2.2.1. Eğitici İşlevi	44
2.2.2. Önleyici (Caydırıcı) İşlevi.....	45
2.2.3. Düzeltici İşlevi	45
2.2.4. İyileştirici İşlevi.....	46
2.2.5. Yönetimin Saydamlığını Sağlama İşlevi.....	47
2.2.6. İdari Yargıya Katkı Sağlama İşlevi	47
2.3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN İŞLEYİŞİ ÜLKE	
UYGULAMALARI	48
2.3.1. İsveç	48
2.3.2. Norveç	49
2.3.3. Finlandiya.....	51
2.3.4. İngiltere	52
2.3.5. Fransa	53
2.3.6. Almanya	54
2.3.7. Yeni Zelanda	57
2.3.8. Amerika	58

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

3.1. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ARKA PLANI	63
3.2. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN (KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU) İŞLEYİŞİ.....	68
3.2.1. Yasal Dayanağı	68
3.2.2. Fiziksel Yapısı.....	70
3.2.3. Görev ve Yetkileri.....	70
3.2.4. Teşkilat Yapısı.....	72
3.2.5. Denetçiler ve Görevleri	74
3.2.6. Genel Sekreterliğin Görevleri	76
3.2.7. Denetçilerinin Sahip Olması Gereken Nitelikler ve Bağımsızlığı	77
3.2.8. Kurum Personeli.....	78
3.2.9. Kurumun Bütçesi.....	79
3.3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN İŞLEYİŞİNE YÖNELİK VERİLER	80
3.3.1. İşleyiş ve Prosedür	80
3.3.2. İnsan Kaynağı.....	83
3.3.3. Şikâyet Başvuruları	85
3.3.4. Kamu Denetçilerine Havale Edilen Şikâyet Sayısı	90
3.3.5. Kararlarının Türü ve Verilen Kararların Türlerine Göre Dağılımı	91
3.3.6. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları ve Karar Örnekleri	92
3.3.6.1. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar	92
3.3.6.2. Dostane Çözüm Kararı	92
3.3.6.3. Tavsiye Kararı	94
3.3.6.4. Ret Kararı	97
3.4. KURUMA YÖNELİK ELEŞTİRİLER.....	99
3.5. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NU ELE ALAN AKADEMİK ÇALIŞMALAR	104
SONUÇ	108
KAYNAKÇA	112

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 3.1: 2019 Yılı Ödeneklerinin Dağılımı	79
Tablo 3.2: 2020 Yılı Bütçesi Ödenek Dağılımları	80
Tablo 3.3: Personel Sayıları	83
Tablo 3.4: Dolu-Boş Kadro Durumu	84
Tablo 3.5: Geçici Görevli Personelin Unvanlarına Göre Dağılım	85
Tablo 3.6: 2018-2019 Yılları Şikâyet Başvurularının Konularına Göre Dağılım.....	88
Tablo 3.7:2019 Yılı Şikâyet Başvurularının İdarelere Göre Dağılımı	89
Tablo 3.8: 2019 Yılı Denetçi Bazlı Havale Edilen Şikâyet Dağılımı	90
Tablo 3.9: 2019 Yılı Karar Türlerine Göre Dağılım	91

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 3.1: Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Şeması	74
Şekil 3.2: Ombudsmanın Çalışma Şeması	81
Şekil 3.3:Yıllar İtibariyle Şikâyet Başvuru Sayılarının Gelişimi.....	87



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
bs.	: Baskı
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
KDKK	: Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
Md	: Madde
t.y.	: Tarih Yok
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
USOA	: Unites States Ombudsman Association (Birleşik Devletler Ombudsman Derneği)
v.d.	: ve diğerleri

GİRİŞ

Geçmişten günümüze vatandaşlar devletten, istek ve beklentilerini hakkaniyete uygun ve adaletli bir şekilde gerçekleşmesini talep etmişlerdir. Zaman içerisinde büyüyen devlet ve idareleri hakkında vatandaşların haksızlığa uğradığı, adaletli davranılmadığı yönünde görüşler ortaya çıkmış ve vatandaş ile devlet kurumları olan kamu idareleri arasında oluşan anlaşmazlıkların çözümü için ombudsmanlık kurumu 1809 yılında ilk olarak İsveç’te faaliyet göstermeye başlamıştır. 2000’li yıllara gelindiğinde dünyanın pek çok ülkesinde faaliyet göstermeye başlayan ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de altyapı çalışmaları 1970’li yıllarda başlamıştır.

Çalışma 2010 yılında yapılan halk oylaması neticesinde gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile Türk idari sisteminde idari kurumların işlem ve eylemlerinin insan haklarına uygunluğunu denetlemek amacıyla kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu’nu (KDK) incelemek amacıyla gerçekleştirilmiştir. Anayasa’nın 74’ncü maddesinde belirtilen Anayasal bir kurum olarak KDK 6328 sayılı Kanunun 5’nci maddesi uyarınca “Kurum, idarenin işleyişi ile alakalı şikâyet gelmesi durumunda, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile davranış ve tutumlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hakkaniyete ve hukuka uygunluk bakımından araştırma ve idareye önerilerde bulunmakla...” görev üstlenmiştir. 2013 yılından itibaren faaliyet göstermeye başlayan KDK “halka yönelik sorumluluk anlayışı içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na bağlı bir denetim mekanizması olarak, idare karşısında bireyin vicdanı ve avukatı olarak faaliyetini sürdürmekte, insan hakları savunuculuğunu üstlenmekte ve aldığı kararlarla idareye yol göstermektedir” (KDK, 2019: 196). Ancak KDK’nın kurulduğu günden itibaren yıllık raporları incelendiğinde, kuruluş amacına uygun işlevleri yeterince yerine getiremediği görülmektedir. Bunda kurumun örgütsel yapısının eksikliği ve personel yetersizliği gibi kurum içi faktörler etkili olduğu gibi, kurumun hak nezdinde tanınırlığı ve kurum kararlarına uyma noktasında idari kurumların isteksizliği de etkili olmaktadır. Çalışma bu belirlemelerden yola çıkarak üç ana bölümde kurgulanmıştır.

Birinci bölüm “Kamu Yönetiminde Denetim” başlığında olup, bu bölümde öncelikle kamu yönetimiyle ilgili kavramlar olarak; kamu, kamu hizmeti, kamu yararı

ve kamu yönetimi olguları açıklanmıştır. Ardından denetimin tanımı yapılarak tarihsel gelişimi, amacı, faydaları ve ilkeleri açıklanarak kamu yönetiminde denetim kavramına geçiş yapılarak; idari, siyasi, yargı, kamuoyu, uluslararası ve ombudsman denetimi tanımlanmıştır.

Araştırmanın ikinci bölümü “Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi, zellikleri, Yetkileri, Görevleri, Dünyadaki Uygulamaları” başlığında ele alınmıştır. Bu bölümde ombudsmanlık kurumu ve özellikleri detaylı şekilde ele alınmış, işlevlerinden bahsedilmiş ve farklı ülkelerdeki uygulamalarına yer verilmiştir.

Çalışmanın nc kısmı “Türkiye’de Ombudsmanlık: Kamu Denetçiliği Kurumu” başlığındadır. Söz konusu kısımda öncelikle Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Arka Planına yer verilmiş, ardından kurumun işleyişi detaylı olarak incelenmiştir. Kurumun işleyişine yönelik veriler tablolar ve grafikler aracılığıyla sunularak yorumlanmıştır. Ayrıca bu bölümde kuruma yönelik eleştirilere ve ilgili yapılan akademik araştırma sonuçlarına yer verilmiştir.

Çalışmanın hazırlanmasında belgesel tarama yönteminden faydalanılmış, konu ile ilgili kaynak makale ve kitaplar taranmıştır. Ayrıca kurumun yayınları ve raporları da incelenmiştir. Elde edilen veriler sistematik şekilde sunulmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

1.1. KAMU YÖNETİMİ İLE İLGİLİ KAVRAMLAR

Kamu yönetimi kavramına açıklık getirebilmek için kamu ve kamu yönetimi kavramlarının yanında kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarının da açıklanması gerekli görülmüştür.

1.1.1. Kamu Kavramı

Literatürde kamu kavramı ile ilgili farklı tanımlara rastlanılmaktadır. Kavramın birden çok fazla tanımının yapılmasının nedeni kamu kavramının hukuksal ve sosyo-psikolojik açılardan ele alınmış olmasıdır. Kelime anlamı olarak Türk Dil Kurumu (TDK) (2020) sözlüğünde “Halk hizmeti gören devlet organlarının bütünü” olarak yer almaktadır. Aynı zamanda “bütün, hep, bir ülkedeki halkın tümü, amme, halk” vb. anlamlarda da kullanılmaktadır (Yatkın, 2013: 4). Kamu teriminin İngilizce dilindeki karşılığı olan “Public” terimi “kamuya ait, halk için, herkese ait, umumi, herkese açık, genel, aleni, herkesin bildiği, herkesçe malum, ulusal, devlete ait” (Golden Dictionary, 2011: 482) anlamlarında kullanılmaktadır.

Kamu ifadesi klasik manada belirli bir grubu ifade ederken çağdan manada milli sınırlar içerisindeki tüm bireyleri temsil etmektedir (Bilgen, 1995: 159). Aynı zamanda kamu kavramı Devlet Erk’ini başka bir ifade ile devlet egemenliğini de ifade etmektedir (Şaylan, 1995). Genel olarak; “kamu, tüm insanların izin almaksızın ve engele uğramaksızın faydalanabildiği, açıkta icra edilen ya da sürdürülen biçimde ifade edilebildiği üzere benzer nitelikleri ya da ortak menfaatlerine sahip bireylerden oluşan topluluk” olarak tanımlanmaktadır (Kocabaş, 2015: 5).

1.1.2. Kamu Yönetimi Kavramı

Kamu yönetimi; “Devletin yönetsel aktivitelerinin faydalı ve üretken bir şekilde düzenlenmesiyle iştigal eden kamu idaresi, bilim dalı, amme idaresi” (Türk Dil Kurumu, 2020) anlamını taşımaktadır.

Kamu yönetimi, devletin farklı işlemlerinde faydalandığı bir araç olarak nitelendirilmektedir. Devlet, vatandaşlar arasındaki sosyal ve yasal ilişkileri düzenlemekten sorumludur. Bu ilişkilerin düzenlenmesinde; farklı kurallar koyması, kamusal nitelikteki mal ve hizmetleri üretmesi, adaleti gözetmesi, ülke içinde ve dışında güvenliği sağlaması ve diğer devletlerle uluslararası ilişkiler yürütmesi asli görevlerindendir. Devlet, bu asli görevlerin yerine getirilmesinde bir araç olarak kamu yönetiminden faydalanmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2008: 5).

Kamu yönetimi, devlet ve devlete bağlı kurum ve kuruluşların faaliyet alanlarının belirlenmesinde kullanılmaktadır. Kamu yönetimi, devletin belirlenen amaçlarına ulaşmasında, elindeki kaynakları; insan gücü, araç-gereç fiziki materyaller, bilgi ve deneyim vb. belirli bir düzen içerisinde bir arada kullanabilme yeteneğidir. Kamu yönetiminin sağladığı teknik destekler sayesinde siyasi iktidarda olanlar plan ve hedeflerine sağlıklı bir şekilde ulaşabilirler (Ergün, 2004: 3).

Kamu yönetiminin yapısal ve fonksiyonel olarak iki temel dayanağı vardır. İşlevsel dayanağını; kanunlar ve kanunlarla beraber önceden belirlenmiş olan kamu politikalarının uygulanma aşamaları oluşturmaktadır. Devletin var olan idari organları ise yapısal dayanağını meydana getirmektedir. Her devletin gereksinimleri paralelinde idari organlarının olması zorunluluktur. Bu idari organlar, belirlenen hedeflere ulaşmak için bir araç olarak kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2015: 6-9).

Özetle Kamu yönetimi için, bir devletin vatandaşlarının gelişmeleri, huzurları, güvenlikleri, mutlulukları, sağlıkları, eğitimleri vb. konularda faaliyet gösteren tüm kamu kurumları ve kuruluşlarının ortak çaba ve gayretlerinin tamamı olarak ifade edilebilir (Öztekin, 2002: 130).

1.1.3. Kamu Hizmeti Kavramı

İnsanın sosyal bir varlık oluşu, toplum içinde yaşamasını zorunlu kılmaktadır. Toplumda bireylerinin bir arada huzurlu bir şekilde yaşayabilmelerinin sağlanması için üst bir otoritenin varlığı şarttır ki düzen bu sayede sağlanabilecektir. Bir arada yaşamanın doğal sonucu olarak ortak birtakım ihtiyaçlar belirir ve bu ihtiyaçların giderilmesi görevi devlete aittir. Kamu hizmeti sosyal ihtiyaçlar doğrultusunda kamu

kurumları tarafından sunulma esasına dayanmaktadır (Altuğ, 2013:101). Kamu hizmetlerinin geçmişi devletler kadar eskiye dayanmaktadır. Devletler kurum olarak var olduğu müddetçe devletler tarafından sunulan hizmetler de her zaman var olmuştur. Dolayısıyla kamu hizmeti devletin varlık sebebidir.

Kamu hizmeti kavramı, tanımı üzerinde literatürde ve yargı kararlarında görüş birliği sağlanamayan bir kavramdır (Gözübüyük ve Kaplan, 2016: 586; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2011: 468; Çal, 2008: 24). Kavramı tanımlamaya yönelik çabalar olmuşsa da herkesçe kabul edilebilir bir tanıma henüz ulaşılammıştır.

Bu kavram üzerinde daha çok idare hukukçuları tarafından çalışma yapılmışsa da disiplinler arası çalışma gerektiren bir kavram olduğu anlaşılmaktadır. İdare hukuku açısından pek çok kavramın açıklanmasında referans olarak görülen bu kavram (Yılmaz, 2008: 1217), “devletin görevleri/işlevi” bağlamında siyaset bilimi; “kamu malı”, “kamu kesimi” bağlamında kamu maliyesi ve kamu ekonomisi alanlarını da ilgilendirmektedir (Karahanoğulları, 2002: 9).

Literatürde kamu hizmeti kavramının çeşitli yönlerden tanımlandığı görülmektedir. Bunlar: organik, maddi ve biçimsel anlamlarda kamu hizmetidir. Organik manada kamu hizmeti, “belirli bir görevi ifa etmek amacıyla bir kamu tüzel kişisince tahsis olunmuş vasıta ve ajanların tümü” (Günday, 2015: 330) olarak tanımlanmaktadır. Bir başka deyişle, hizmeti yerine getiren teşkilatı tanımlamaktadır. Kamu hizmeti, maddi bakımdan “kamu yararına, kamusal ihtiyaçları tatmin için yürütülen faaliyet” (Gözler ve Kaplan, 2013a:226; Akyılmaz vd., 2015: 468) anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle, maddi anlamda kamu hizmeti, yerine getirilen faaliyetin niteliği ile ilgili olup faaliyetin kamu yararını amaçlamasını gerektirir (Atay, 2006: 479). Biçimsel anlamda kamu hizmeti, hizmetin kamu hizmeti hukuksal düzenine tabi olması ile ilgilidir (Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2008: 955).

Kamu hizmeti kavramının farklı anlamlarını 1982 Anayasası’nın çeşitli hükümlerinden de anlamak mümkündür. Örneğin; Anayasa’nın 126’ncı maddesinde belirtilen; “Kamu hizmetlerinin görülmesinde üretkenlik ve uyum tesis etmek amacıyla, birden fazla ili kapsayan merkezî idare teşkilatı kurulabilir.” hükmünde

maddi anlamda kamu hizmeti ifade edilirken, Anayasa'nın 70'nci maddesinde belirtilen "Kamu Hizmetlerine Girme Hakkı" ifadesi ile organik anlamda kamu hizmeti kastedilmektedir (Günday, 2015: 330) Dolayısıyla, 70'nci maddede kamu hizmetlerine girme ifadesi ile anlatılmak istenen, devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinde çalışmak üzere istihdam edilmektir.

Kısaca kamu hizmeti "siyasal organlarca kamuya faydalı görülen, bir kamu kuruluşunun gerek kendisi gerekse de yakın denetimi ve gözetimi altında bulunan özel kesimce yürütülen aktivitelerdir." (Günday, 2015: 332).

1.1.4. Kamu Yararı Kavramı

Kamu yararı, kamu yönetimi, siyasal bilimler ve hukuk alanlarında çok sık kullanılan ve en çok tartışma konusu olan kavramların başında gelmektedir (Keleş, 2001: 1).

Kamu yararı (public interest), "genel fayda", "kamu iyiliği", "kamu çıkarı", (common good, commun bien) benzeri isimlerle de adlandırılan çok fonksiyonlu bir kavramı ifade etmektedir. Hukuk Sözlüğü'nde kamu yararı olgusu; "kamunun ihtiyaçlarıyla ya da milli bütünlüğün, devletin gereksinimleriyle alakalı olan ve bunları karşılayan, topluma, millete, devlete faydalar sağlayan yarar" şeklinde yer almaktadır (Yılmaz, 2004: 627). Kamu yararı kavramı, devletin doğrulamasını yapmak için kullanılmasının yanı sıra, kamusal anlamda yapılan işlerin hukuka uygunluğunu değerlendirmede de kullanılmaktadır. Ayrıca, vatandaşların temel haklarının sınırlandırılmasında başvurulana başlıca unsurlardan birisi olup, yasama faaliyetlerinin ana amacı ve sonucu olarak da ifade edilmektedir (Saraç, 2002: 1). Kısaca kamu yararı, bir aktiviteye "devlet veya kamu aktivitesi" özelliği kazandırmakla birlikte, bir faaliyetin kamu hukukuna uygunluğunun bir ölçüsü anlamında kabul görmektedir (Akıllıoğlu, 1991: 3).

Kamu yararı, "kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinde izlediği ve toplumun bir kesiminin veya bütününe faydasının korunmasına yönelik hedef" olarak belirtilebilir. Kamu yararı daima maddi bakımdan ölçümlenemez. Örnek olarak şehir içi ulaşım için bir cadde veya sokağın doğru planlanıp yapılmasına engel olan bir

mülkün kamulaştırılarak yıkılması gerekebilir. Çünkü bu yıkımın gerçekleşmemesi halinde vatandaşların uğrayacakları maddi ve manevi zararın telafisi yapılamayabilir (Sezer, 2008: 156).

1.2. DENETİM KAVRAMI

1.2.1. Denetimin Tanımı

Devletin ve kamu kurumlarının yönetim anlamında geniş yelpazeye ayrılması ve faaliyetlerini etkin şekilde sürdürebilmesi denetim kavramının daha da önemli hale önemli hale gelmesinde etkili olmuştur. Bu bağlamda denetim herhangi bir kurum ya da kuruluşun işleyişinde, sürecin sağlıklı ilerlemesi ve amaca ulaşması noktasında kontrol olarak ifade edilebilmektedir.

Denetim kavramı, kuruluşların ya da belirli bir projenin aşamaları ve sonuçlarının, standartlara uygunluğunu araştırma ve sorgulama ile tespit edilmesi ve bunun sonucunda elde edilen verilerin bağımsız bir bakış açısıyla değerlendirmeye konu edilerek ilgililere veya taraflara iletilmesi aşaması olarak tanımlanmaktadır (Köse, 1999: 63).

Denetim, önceden planlanan bir faaliyetin neticelendirilmesi noktasında bir dizi kurallarla araştırma yapılması, varılan neticenin ilgili kurallarla kıyaslanması ve gerektiğinde ilgili yerlerde düzeltici tedbirlerin alınması olarak görülmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 24).

Finansal süreçte oluşan durumlarla ilgili olarak gerçekleşen sonuçları önceden belirlenen yöntemler ve kurallar çerçevesinde bağımsız olarak tahlil etmek suretiyle incelemek, yaşanabilecek hataların önüne geçmek, kuruluşların ve bireylerin gelişimine katkıda bulunmak, finansal yönetimin tutarlı bir yapı olmasına yön vermek ve analizler sonrası ortaya çıkan bulguları gerekli birimlere iletmek için uygulanan bir süreç olarak görülmektedir (Sayıştay, 2000: 15).

Denetim sonrası neticelendirilen raporların şeffaflığı ve kamuoyunun takdirine sunulması önemlidir. Kamuoyu bu raporları istediği zaman herhangi bir engelle karşılaşmadan temin edebilmelidir. Denetim sonucunda ortaya çıkan bilgilerde hukuka

aykırı işlem ve eylemlerin varlığı halinde veya herhangi bir yolsuzluğun tespit edilmesi durumunda ilgili kişi ya da kurumlara müeyyide uygulanması, denetimin etkinliği ve başarısı noktasında en önemli husustur (Eryılmaz, 2014: 379-380).

Süreçte yer alan denetim fonksiyonunun bir diğer faydası önlem alabilme hususudur. Devam eden işlemler silsilesinde hata ve eksikliklerin önceden tespit edilebilmesi ve müdahale edilebilmesi, sürecin kurala uygun tamamlanmasında önem arz etmektedir. Görüldüğü üzere denetim ile ilgili çok sayıda tanımlama yer almakta olup bütüne bakıldığında kurumlar ya da kuruluşların faaliyetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasında ortak görüş kontrol sistemini sağlamasıdır. Sürecin kontrol edilebilir olması, hata oranında azalma ve zamanında müdahale gibi avantajları beraberinde sunmaktadır.

1.2.2. Denetimin Tarihsel Gelişimi

Yönetsel denetim kavramının M.Ö. 300 yıllarında Ninova kentinde ortaya çıktığı belirlenmiştir. Yapılan kazı çalışmaları sonucunda anlaşılmıştır ki Mezopotamya'da yaşamış hükümdarlar tahıl ambarlarında eksilme olup olmadığını belirlemek ve buradaki çalışanları kontrol etmek için özel yetkilendirmeler yapmıştır. Arkeolojik kazılar sonucunda elde edilen bu veriler devlet idaresindeki işliğin ve kamuya ait malların hesaplarının nasıl ve ne şekilde olduğunu gösterir verilerdir (Sanal, 2002: 1).

Denetim Eski Yunan'daki kent devletlerinde kamusal bir faaliyet anlamında yürütülmüştür. Örneğin Atina'da oluşturulan halk meclislerinde yönetimdeki kişiler görevleri nedeniyle halka hesap vermişlerdir (Ağaoğulları, 2009: 15). Buradan anlaşılacağı üzere devletin hesap verebilir olması eski Yunan'dan beri önemsenmektedir.

Yapılan araştırmalarda Roma ve Mısır'da da kamuya ait hesapların denetlendiğine dair bulgular elde edilmiştir. Çin'de M.Ö. 1100 yılında Zhou Hanedanlığının hüküm sürdüğü dönemde denetim yapıldığına ilişkin bazı uygulamalar tespit edilmiştir (Çin Denetim Derneği (China Audit Society, 1991: 254-255).

Feodalitenin var olduğu orta çağda senyörlerin serflerin elde ettiği ürünlerden hisselerine düşecek olandan fazlasını almamalarını sağlamak amacıyla birtakım denetlemeler yaptığı görölmüştür. Kamu yönetiminde düzenli olarak ilk denetim uygulaması ilk defa 1690 yılında İngiltere’de görölmüştür. Sayıştay kurumuna benzer bir yapı olan Kamu Hesapları Komitesi kurulmuştur (Dewar, 1985: 10).

Bu kurumun oluşturulması ve faaliyetlerini parlamentoyla birlikte sürdürmesi sonucunda modern denetim mekanizmalarının oluşması hızlanmıştır. Sanayi devrimi ile birlikte denetim faaliyetleri iş yaşamında da kullanılmaya başlanmıştır. Bilhassa “bilimsel yönetim”, ve “bürokratik yönetim” ve “yönetim süreci yaklaşımı” hipotezleriyle birlikte denetim düzenli ve sistematik bir hale gelmiştir. Taylor’un “bilimsel yönetim” hipotezinin anasözü; “denetleyin, denetleyin, denetleyin” olmuştur. Taylor bu kuramında iş hayatında niteliksiz çalışanların denetlenmesinin önemine dikkat çekmiştir. Benzer şekilde Fayol, organizasyonlarda denetime ayrı bir yer vermiştir. Weber de bürokrasiyi anlatırken her aşamasında bilimin temel kurallarına uygun denetim sürecinin önemini vurgulamıştır. Görüldüğü gibi birçok bilim insanı denetime önem vermiş ve bu konuda akıl yürütmüş, bilimsel çalışmalar yaparak günümüze ışık tutmuştur.

Merkezi devlet kuruluşlarının mali bakımdan incelenmesiyle ortaya çıkan kamusal anlamda denetim faaliyetleri, bilhassa 20’nci yüzyılda kamusal artış kaydetmesi sürecinde kapsam olarak genişleyerek nitelik kazanmıştır. Birinci ve daha ziyade İkinci Dünya Savaşı birçok ülkede kamu harcamalarının artmasına ve çeşitlenmesine neden olmuştur. Kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve harcamaların da bununla birlikte artması denetim kurumlarının kapasitelerini artırmasına neden olmuştur. Savaşın bitmesiyle kamu alanında yapılan politikalardaki kapsamlı değişiklikler denetim mekanizmasını etkileyen önemli unsurlardan birisi haline gelmiştir (Köse, 2007:6-7).

Son yıllarda yaşanan gelişmeler uygulamada farklılar yaratmış, idarenin faaliyetlerinde bilimsel kurallara uygun hareket etmesinde ve idarenin sistemli olmasında önemli bir etken olmuştur.

On dokuzuncu yüzyıla gelindiğinde yönetimin bağımsız kuruluşlarla denetlenmesi olgusu devlet yönetiminde temel unsurlardan biri haline gelmiştir. Bununla birlikte yönetimin hesap verme sorumluluğu iletişim faktörünün de etkisiyle şeffaflık ve etkinlik öne çıkmıştır (Köse, 2007: 22-23).

Yaşanan gelişmeler, 80’li yılları takiben neo-liberal düşüncenin dünyadaki pek çok ülkede ortaya çıkmasıyla birlikte yönetim biçiminde önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Türk kamu yönetimi de bu değişikliklere kayıtsız kalamamıştır. Türkiye’de kamu yönetiminde kırtasiyeciliğin, merkeziyetçiliğin ve kapalılığın hakim olduğu kabul edilmektedir. Ancak, son dönemlerde çeşitli etkenlerin baskısıyla Türkiye’de de yönetim şeklinde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Özellikle Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne (AB) üye olma çabası ve akabinde Avrupa Birliği’nin üyelik başvurusuyla birlikte getirdiği birtakım yükümlülükler Türkiye’de merkezi yönetimin yetkilerinin daraltılmasına ve yetkilerin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesine sebep olmuştur. Yapılan değişikliklerdeki amaç şeffaf, katılımcı ve ayrıca hesap verebilir bir kamu yönetimi oluşturmaktır. Yönetimi bu yönde değiştirmeye zorlayan etkenler; seçmenler, basın ve sivil toplum kuruluşlarının yönetim üzerinde oluşturduğu baskılardır. Bu gelişmelerle yönetişim kavramının, kamu yönetiminde yeni bir model olabileceği tartışılmaya başlanmıştır (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007: 16–17).

Şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilir olma, etkinlik, hukukun üstünlüğü ve cevap verebilir olma yönetişim kavramının önemli ilkelerindendir. Bu ilkeler özel sektörde ve kamu yönetiminde uygulanacak denetim mekanizmaları için önem arz etmektedir. Şirket krizlerinin belirmesi ve global ölçekte negatif tesirler ortaya koymasının sebebi olarak etkisiz ve yanlış denetim sistemlerinin mevcudiyeti saptanmıştır. Bu sebeple, Halka Açık şirketler Muhasebe Reformu ve Yatırımcı Koruma Yasası (*Sarbanes Oxley Act*) olarak adlandırılan kanun, denetimde şeffaflık ve hesap verebilirlik prensipler bağlamında ABD’de 2002 yılında imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Yasayla birlikte devlet mekanizmalarında bağımsızlık, açıklık ve etkinlik sağlanmıştır. Küreselleşmenin de etkisiyle son dönemlerde kamu yönetiminde ve yönetim biliminde oluşan değişimler denetim kavramını da etkilemiştir. Bu değişimler neticesinde kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu ortaya çıkmıştır. Bu

kurumun tarihsel gelişimi ve işlevleri ikinci bölümde ayrıntılı olarak anlatılacaktır. Ancak öncelikle denetim kavramının daha iyi anlaşılması için denetimin amacı, faydaları ve ilkelerinin açıklanmasında yarar görülmektedir.

1.2.3. Denetimin Amacı ve Faydaları

Denetim sürecinde denetim standartları ve yönetimin performansı arasında bir kıyas yapılırken düzeltme tedbirleri alınsa da denetim işlemi son bulmaz. Başarılı bir denetim sağlanmak isteniyorsa alınan düzeltici tedbirlerin de uygulanması gerekmektedir. Bu tedbirler yönetim elemanlarının tutumları üzerinde herhangi bir etkide bulunmamışsa istenilen amaca ulaşılamaz. Yönetilenleri baz alarak bir kamu hizmeti sağlamayı amaç edinen denetim, bir düzen oluşturma dışında oluşan düzeni korumayı da amaç edinmektedir (Akpınar, 2006: 33) .

Bağımsız Denetim Yönetmeliğince denetimin amacı, “mali tablolar ile diğer mali veriler dahil olmak üzere denetim kapsamına giren konuların belirlenmiş bir ölçüte uygun olup olmadığı konusunda kullanıcılara Türkiye Denetim Standartları (TDS) çerçevesinde teminat sunacak fikirler oluşturulabilmesi” şeklinde ifade edilmiştir (Bağımsız Denetim Yönetmeliği, 2012, md.5).

Denetim fonksiyonu örgütsel amaçların gerçekleştirilmesine maksimum katkı sağlamaktadır. Kamu kurumlarının esas amacı topluma hizmeti en iyi, verimli ve etkin bir şekilde sunabilmek olduğuna göre denetim faktörünün kamu yönetimindeki yeri ve önemi büyüktür. Denetimin esas amacı, var olanların ispatı sonrasında olması gerekenler arasında bir kıyas yapmaktır. Denetim, örgüt içerisinde süregelen performans ile daha önceden mevcut olan performans arasında adaptasyonu sağlamak, kusurların önlenmesi ve kusurlar ortaya çıkmadan önce tedbirlerin alınması gerektiği amaçlarıyla yapılmaktadır. Hukuki anlamda düşünüldüğünde denetim; idari faaliyetlerin sağlıklı, verimli, aktif ve hukuk kurallarına bağlı şekilde gerçekleşmesini sağlama amacı gütmektedir. Sistemlerin etkinliği denetim aracılığıyla belirlenmekle birlikte denetim işlevinin amaçları dahilinde, tarafsız bir şekilde ve normları dikkate alarak gerçekleşmesi sistemlerin etkinliğini de artırabilmektedir. Denetim, idarenin

bulunduğu alanı ve işlevlerini ölçme, değerlendirme ve geliştirme amacına hizmet etmektedir (Mil, 2016: 16-19).

Belirtilmiş olan amaçlar, içerikleri açısından değerlendirildiğinde denetimin esasında iki temel amaca bağılı olarak gerçekleştiğı söylenebilir. Bunlardan ilki hukuka uygunluk denetimini gerçekleştirmek, bir diğeri ise amaca uygunluk denetimini gerçekleştirmektir (Kulaksız, 2008: 9).

Hukuka Uygunluk Denetimi: Hukuka uygunluk denetimi, örgütlerin iş ve işlemlerinin uygun olup olmadığının gerekli merciiler tarafından denetlenmesini ifade etmektedir. Denetim alanındaki idarelerin iş ve işlemleri ile ilkelerinin bağılı olduğu mevzuata uygunluğunun denetimi, hukuka uygunluk denetimidir ve bu denetim, idarelerin iş ve işlemleri sona erdikten sonra geçmişe yönelik olarak gerçekleştirilir. Hukuka uygunluk denetimi, yalnızca mevzuata uygunluk açısından değerlendirildiğı varsayımı ile klasik denetim biçimi olarak değerlendirilmektedir (Konca, 2010: 13).

Kararların önceden belirlenmiş hukuk kurallarına karşıt olmaması bu denetimin alt sınırını belirlerken; bu kararların hukuka uygun olması ise hukuksal denetimin üst sınırını belirlemektedir. İlk durumda takdir yetkisi söz konusu iken ikinci durumda bağılı yetki söz konusudur. Hukuka uygunluk denetimi, vesayet ve hiyerarşik denetim şekilleriyle yapılacağı gibi yargısal denetim şeklinde yargı organları tarafından da yapılabilmektedir (Kurdoğlu, 2008: 10).

Anayasa'nın 125'nci maddesinin 4'ncü fıkrasında geçen "Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup..." ibaresi yargı mercilerinin de hukuka uygunluk denetimi yapabileceğini belirtmektedir. Buna bağılı olarak idarenin ve yerel yönetimlerin iş ve işlemlerinin şekil ve esas yönünden denetlenmesinde idari ve adli yargı erkleri hukuka uygunlukla sınırlandırılmakla birlikte yerel yönetimlerin idari, siyasi, kamu denetçileri ve kamuoyu aracılığıyla denetlenmesinde hukuka uygunluk denetimi önemli bir alanı teşkil etmektedir (Konca, 2010: 4).

Yönetimin yargı denetimini gerçekleştirmesi, yargı erkinin idareye müdahale etmesi şeklinde algılanmamalıdır. Bu müdahale, idare edilenlerin haklarını koruma ve

savunmaya, idareyi hukuka bağı kılmaya yönelik bir denetim yoludur. İdarenin yargısal denetimi esnasında yargı yerlerinin hukuksal denetiminin dışında yerindelik denetimi yapmaması gerekmekte ve yargı yerlerinin yönetsel işlem niteliğinde ve idarenin takdir yetkisini fes edecek biçimde karar vermekten kaçınması gerekmektedir (İnaç ve Ünal, 2007: 28). Anayasanın 125. maddesi gereğince yargı yetkisine ait denetimin asla yerindelik denetimi şeklinde kullanılamazlığı ve yürütmenin kanunlara bağı kalarak gerçekleştirdiği idari eylem ve işlemlere karşı takdir yetkisini kısıtlayacak şekilde yargı kararı alamayacağı ibaresi de bilgiyi kanıtlar niteliktedir.

Amaca Uygunluk Denetimi: Örgütler daha önceden belirledikleri amaçlar doğrultusunda faaliyetlerini sürdüren yapılar olmakla birlikte bunların temel amaçları ise örgütün önceden belirlemiş oldukları hedefler ile elde ettikleri sonuçlar arasında kıyas yapmak istemeleridir. Önceden belirlenmiş amaçlar ve kaydedilen çıktılar arasında tutarsızlık oluşması halinde iki durum arasındaki uyumsuzluğa çözüm odaklı yaklaşarak nedensellik bağı ile çözüm üretilmeye çalışılır. Bu açıdan denetim, aksaklıkların tespit edilmesi ve giderilmesinin yanında örgütün etkinlik ve verimliliğini ölçmeye ve yükseltmeye yarayan bir araçtır. Hedeflerini önceden belirleyerek faaliyet gösteren özel kurum ya da kamu kurumlarının sürece bağı olarak değışen şart ve koşulları karşısında, örgütlerin amaç ve işleyişlerinin de değışebileceğı söylenebilir. Buna bağı olarak denetim, örgütün aksayan ve noksan yönlerini tespit ederek yeni araç, fikir ve politikaların kullanılmasını önerebilir. Farklı bir deyişle, kişilere ve teşkilatlara yeni reform önerileri sunabilir (Doğan, 2015: 113).

Özel ya da kamu kesiminde yönetimin en temel ögesi, denetimin amacıdır. Denetim, örgütün ortaya koymuş olduğu performans ile varmak istenilen sonuç arasındaki ayrımı belirlemek ve bunlar arasındaki bağlantıyı meydana çıkarmak amaçlarıyla uygulanan çeşitli yönetsel önlemler dizisidir. Bu biçimiyle denetim, örgütü hedefine uyarlı bir hale getiren ve idare edilenlerin hareketlerine etken olan ve kendi içerisinde geri bildirim (feedback) sistemini barındıran bir denetim sürecidir (Kulaksız, 2008: 11). Bir örgüt veya kişi amaçlarına ulaşma sürecinde birtakım aksaklıklarla karşılaşabilir ve bu aksaklıklar kişi veya örgüte zarar verebilir. Bu kısımda düzeltme görevi, süreci aksatan faktörlerin belirlenmesi ve ilgili taraflara

bildirilmesi denetimin temel amacı haline gelmektedir. Aksaklıkların tespit edilmesi ve ilgili taraflara bildirilmesi olumsuzlukları ortadan kaldıracak gibi örgütlerin veya kişilerin amaçlarını gerçekleştirebilmesine de yardımcı olabilir (Doğan, 2015: 113).

1.2.4. Denetimin Temel İlkeleri

Denetim kapsamının çerçevesini, “denetim hangi konuları kapsamalı ve kimler, neyi, nasıl denetlenmeli?” soruları ve bu soruları karşılayacak olan yanıtlar oluşturmaktadır. Bu soruların dışında işyerinin ve inceleme tarihlerinin belirlenmesi, denetimin ne tür bir usulle yapılması gerektiği konuları da denetimin kapsamını belirlemektedir (Mil, 2016: 19). Denetim, denetim birimlerine denetim mevzuu ile denetim ölçütünün uyumuyla ilgili makul ya da kısıtlı teminat sağlamaktadır. Denetim sözleşmesinde veya denetim mevzuatında kısıtlı teminat sağlanacağı hususundan söz edilememiş ise denetim makul güvence sağlayacak biçimde yürütülür. Yapılacak olan kısıtlı ve makul güvence denetiminin kapsamı ise Türkiye Denetim Standartları (TDS) çerçevesinde belirlenmektedir. Denetim konusu hususunda, mesleki etik kurallara ve mesleki şüphecilik içerisinde bulunmak şartıyla gerçekleştirilen denetim, TDS bağlamında uygun ve gerekli denetim delilleri derlenmesini, bu deliller ışığında bir fikir sunulmasını ve fikrin rapor edilmesini kapsamaktadır (Bağımsız Denetim Yönetmeliği, 2012).

Denetimin yapılabilmesi için ortaya konulmuş verilerin varlığı ve bu verilerin kıyaslanabilmesi için önceden saptanmış kriterlerin olması gerekmektedir. Verilerin denetlenebilmesi için saptanmış ilkeler, denetlenen verilerin türlerine göre değişebilmektedir. Maliye tarafından yapılan vergi denetiminde kıstas, vergi yasaları ve düzenlemeler iken finansal tabloların denetiminde ölçütler, Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkeleri şeklinde değişebilmektedir. Bunun dışında daha öznel konuları kapsayan verimlilik denetiminde kıstasların oluşturulması daha güçtür. Bu açıdan değerlendirildiğinde denetçilerin denetimi gerçekleştirmeden önce denetleyecek oldukları firma ya da kurumun denetim ilkeleri hakkında bir karara varmaları gerektiği söylenebilir (Çömlekçi, 2010: 5-6).

Kamu yönetiminde denetimin genel ilkeleri ve temel politikaları, denetim elemanlarının ne şekilde bir yol izleyeceği ve denetim esnasında hangi kişilik özelliklerine sahip olmaları gerektiği konularında yönlendirici bir görev üstlenmektedir. Bu prensip ve politikalar ise kamu yönetiminde Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları kapsamında ele alınmaktadır.

Kamu yönetiminde Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları denetçilere, görevleri esnasında mesleki mesuliyetlerini gerçekleştirirken onlara yardımcı olan, denetçileri yönlendiren, kendilerinde bulunması gereken temel özellikleri belirten ilkelerden oluşmakla birlikte bu standartları kılavuz olarak kullanan denetçi, denetim fikrine ulaşmak için ilgili işletme veya kurum ile ilgili yeterli veri toplama mecburiyetindedir. İlgili denetim standartlarında ele alınan temel ilkeler ise tamamlık, geçerlilik, doğruluk, kanunilik ve açıklık olmak üzere belli başlı beş temel ilkeden oluşmaktadır.

- **Kanunilik;** Hukukilik veya yasallık olarak da ifade edilen kanunilik ilkesi denetimin kanunlara uygunluğunun ve kanuniliğin denetlenmesini ifade eden bir kavramdır. İlk durumda denetim metot ve araçlarının hukuki normların izin verdiği ölçüde kullanılması gerektiğinden bahsedilirken ikinci durumda yani denetim ve denetçiyi ilgilendiren kısımda denetim faaliyetlerinin yasalara uygun olmak üzere gerçekleştirilmesi gerektiğinden bahsedilmektedir (Doğan, 2015: 120).
- **Gerçeklik;** Kaydedilmiş olan iş ve işlemlerin geçerli süreç içerisinde somut bir şekilde gerçekleşmiş olmasını ifade etmektedir.
- **Doğruluk;** Kayıt altına alınması gereken işlemlerin doğru şekilde hesaplanması, değerlendirilmesi ve ölçülmüş olmasını ifade etmektedir (Erdoğan, 2002: 57) Doğruluk ilkesi, denetimin bir diğer ilkesi olarak değerlendirilen dürüstlük ilkesi ile bağlantılı olduğu gibi dürüstlük ilkesinin de bağımsızlık ilkesi ile bağlantılı olduğu düşünülebilir. Denetim işlemi esnasında denetim işlemini yürüten kişi veya kişilerin mesleki dürüstlüklerinin yanında denetlenen kişi veya kurumların da bir işi ya da eylemi bilinçli olarak

gerçekleştirip gerçekleştirmediği amacı güdüldüğünden mesleki dürüstlük, bir denetim elemanında aranan önemli bir niteliktir. Bu şekilde düşünüldüğünde denetimin doğruluk ilkesine bağlı kalınarak hem denetim faaliyetlerini gerçekleştirecek kısmın hem de denetime tabi tutulacak kısmın iş ve işlemlerini doğru ve dürüst yerine getirmek zorundadırlar. Denetim faaliyeti esnasında, kırgınlık, kin, nefret, öfke gibi duygusal hisler işin içerisine karıştırılmamalı ve bireysel değer yargılardan uzak durulmalıdır (Doğan, 2015: 120). Denetimin dürüst bir şekilde tamamlanması için denetim elemanı, oluşabilecek yolsuzluk karşısında tanık olma konumunda bulunmalı, karakterli ve adaletli tutum ve davranış sergilemelidir. Dürüstlük ilkesine uyulmaması, denetimin bağımsız biçimde yapılmasını zedeleyebilir. Öyle ki denetim elemanının dürüst davranmaması kurumsal yapının problemlerle karşı karşıya gelme olasılığını artırabileceği gibi kurumsal yapının tümüyle yenilenmesi gerekliliği riskini de artırabilir (Mil, 2016: 25).

- **Tamamlık;** tüm işlem ve olayların kayıt altına alınmış olmasını ifade etmektedir.
- **Açıklık;** kaydedilmiş işlemlerin anlaşılabilir bir şekilde ayrılması, gruplandırılması ve ilgili hesaba dâhil edilmiş olmasıdır (Erdoğan, 2002: 57).

1.3. KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

Günümüzde kurum ve kuruluşlarda denetim kavramının önemli hale geldiği ve çok sayıda denetim çeşidinin yer aldığı görülmektedir. Devletin hizmet alanının ve kamu kurumlarının sayısının artmasının, denetim kavramını daha da ileri boyuta taşıdığı bilinmektedir. Denetim çeşitlerinin belirlenmesinde esas unsur kurum içi ve kurum dışından denetimi gerçekleştirmek ve şeffaflığı sağlamaktır.

İdarenin eylemlerini gerçekleştirirken denetiminin yönetsel merciler aracılığıyla gerçekleştirilmesinde idari denetimin, yargı organlarınca denetlenmesinde yargı denetiminin ve yasama organları tarafından denetiminde siyasi denetimin yapıldığı görülmektedir.

1.3.1. İdari Denetim

İdari yapıyla alakalı faaliyet, hukuksal karar ve işlemlerin idare içi yöntemlerle denetime tabi tutulmasının başında idari denetim gelmektedir.¹⁰⁸ Türkiye’de idari denetim, muhtelif şekillerde icra edilmektedir. Bir kamu kuruluşunun, kendi kendini denetlemesi mümkün olduğu gibi, diğer bir kamu kuruluşu eliyle de denetime tabi tutulabilir. Kamu kuruluşunun kendi iç bünyesinde icra edilen denetime “iç denetim”, diğer bir kamu kuruluşunca yapılan denetime ise “dış denetim” denmektedir. İç denetim en bariz örnek olarak “hiyerarşi denetimi” şeklinde tezahür ederken, dış denetimde de “vesayet” denetimi olarak gerçekleşmektedir. Merkezden yönetim veya yetki merkeziliği prensibi hiyerarşik denetimi, yerinden yönetim prensibi de vesayet denetimini mecburi hale getirmiştir (Gözübüyük, 2008: 321). Ancak, literatürde vesayet denetimi yerine idari teftiş ifadesinin de kullanıldığı görülmektedir.

Hiyerarşik denetim: Kamu kurumlarının her biri, salahiyet ve vazifeler cihetiyle ast-üst şeklinde teşkilatlanmıştır. Bu şekildeki teşkilatlanma hiyerarşik bir oluşumu meydana getirir. Hiyerarşik yapıdaki üstlerin astlarını denetlemesine “hiyerarşik denetim” denmektedir. Üstlerin astları üzerinde, sicil değerlendirmesi yapma, atama, yükseltme, görev yerinde değişiklik yapma ve disiplin cezası verme benzeri hiyerarşik salahiyetleri bulunmaktadır (Eryılmaz, 2015: 316).

Teşkilatın büyüklüğü ve ülke genelindeki yaygınlığı nispetinde artan hiyerarşik basamaklar sayesinde, personellerin faaliyetleri ve işlemlerinin teşkilatın amaçlarına ve kurallarına uygunluğunun denetimi yapılabilmektedir. Kamu yönetimlerinde, hiyerarşik yetkiler ve yetkili olanlar vasıtasıyla mütemadiyen bir hukukilik ve yerindelik denetiminin yapılması söz konusudur. Ayrıyeten, bhusus, maddi işlemlerle ilgili denetimle, alınan idari kararların tatbik edilmesi, müşahhas hale getirilmesi ve hayata geçirilmesi temin edilmektedir (Atay, 1999: 86).

Merkeziyetçi hiyerarşik teşkilatlanma, denetimin sıkı bir biçimde ve yukarıdan aşağıya doğru yapılmasına yol açmaktadır. Vazife taksimi ve uzmanlaşmayla ayrılan işleri hiyerarşi zinciriyle birbirine bağlamayı ve vazife taksimi ile koordinasyonu dengelemeyi hedefleyen zihniyet, hiçbir işin ve vazifenin denetimsiz kalmamasını

hedeflemektedir (Al, 2007: 445). Ayrıca, Hiyerarşik denetimde yönetici, hiyerarşik basamak atlamak suretiyle denetimde bulunamaz. Yönetici, denetim neticesinde, astın yaptığı işlemi iptal edebilir, kabul edebilir, değiştirebilir veya yürürlüğünü geciktirebilir. Fakat işlemin nasıl yapılacağına dair emir ve direktif veremez (Tortop, İsbir, Aykaç, Yayman ve Özer, 2007: 138).

Vesayet denetimi: Vesayet denetimi, esas itibariyle kamu düzenini ve idarede bütünlüğü temin etmek için, kamu yararı gayesiyle, mahalli idarelerin işlemlerinin merkezi idare tarafından denetimini ifade etmektedir. İdari denetimin gayesi, idarenin bütünlüğü prensibinin hayata geçirilebilmesi, toplumun umumi menfaatlarıyla uyuşmayan veya kamu hizmetinin icaplarıyla bağdaşmayacak işlem ve faaliyetlerin önüne geçilmesidir (Yıldırım vd., 2013: 35–37).

Mahalli idareler, kamu tüzel kişiliğine haiz, mali ve idari açıdan özerkliği olan kuruluşlar olmaları hasebiyle, merkezi idare ile aralarında hiyerarşik bir ilişki yoktur. Bu itibarla, merkezi idare ile mahalli idareler arasında vesayet denetimi vasıtasıyla ilişki kurulmaktadır. Ancak vesayet denetimi yetkisiyle bu ilişki kurulurken, merkezi idarenin kural olarak mahalli idare yerine geçmek suretiyle bir karar alma yetkisi yoktur. Bununla birlikte kanunlar bazı hallerde kararın düzeltilmesi, değiştirilmesi veya karara bazı hususların ilave edilmesi yetkisini merkezi idareye verebilmektedir (Akyılmaz v.d., 2015: 219)

Anayasal bir kurum olan vesayet denetimini yapacak makamlar ve vesayet denetiminin alanı kanunlarla düzenlenmektedir. Vesayet makamları, mahalli idarelerin organlarına ve idarecilerine emir ve talimat veremezler. “Hukuka uygunluk” ve “yerindelik” olmak üzere iki türlü yapılan vesayet denetiminin esas gayesi, mahalli idarelerin faaliyet ve işlemlerinin kanunlara uygunluğunu denetlemektir. T.C. Anayasası vesayet denetimini sadece hukuka uygunluk prensibiyle sınırlandırmamış, ona yerindelik prensibini de ilave etmiştir. Ancak yerindelik denetimi, denetleyen şahıs ya da makama, denetlenen konunun takdirinde geniş bir serbestlik verdiği için her zaman suiistimale müsait bir araç niteliğindedir (Eryılmaz, 2015: 317). Diğer yandan, idari vesayet makamları, mahalli idare organlarının işten el çektilmesinde ve işlerini sona erdirmede söz sahibidirler. Belediye başkanlarının vazifelerine Danıştay

kararı ile son verilmesi mümkündür. Köy kanununun 41. maddesi hükmünce, köy muhtarlarının vazifelerine yetkili il veya ilçe idare kurulları kararıyla son verilebilmektedir. Kanunların belirlediği sınırlar dâhilinde vesayet denetimi az ya da çok dünyanın tüm devletlerinde de vardır (Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2014: 88).

1.3.2. Siyasi Denetim

Siyasi denetim, parlamenter sistemde ve cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde benzerlik gösterse de bazı farklılıklar arz etmektedir. Bu bölümde parlamenter sistemde ve cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde siyasal denetime ayrı ayrı yer verilmektedir.

1.3.2.1. Parlamenter Sistemde Siyasi Denetim

Siyasi denetim, genelde “yasama organınca ifa edilen ve Anayasa’da ayrıntılı olarak düzenlenen genel görüşme, soru, meclis soruşturması, gensoru ve meclis araştırması benzeri vasıtalarla gerçekleştirilmektedir” (Kuluçlu, 2006: 6).

Soru: Parlamenter Hükümet Sisteminde, parlamentonun denetim ve bilgi edinme yollarından birisi olan soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü ya da yazılı olarak yanıtlanmak üzere Başbakan ya da bakanlardan bilgi talep etmekten ibarettir. Yine aynı maddede bu hükmün TBMM içtüzüğünde düzenleneceği belirtilmiştir. Hem Anayasada hem de TBMM İçtüzüğünde sözlü soru ve yazılı olmak üzere iki tür soru öngörülmüştür. Esasında, sorunun sözlü ya da yazılı olması, sorma şekline değil cevaplanma şekline ilişkindir. Sorunun sorulma şekli her iki halde de yazılıdır. Zira soru ancak hazırlanan bir önerge marifetiyle sorulabilir. Bu önerge, kısa, açık, gerekçesiz, eki olmadan ve bir milletvekili tarafından imzalanmalıdır (Bakırcı, 2000: 497).

Meclis araştırması: Anayasa’nın 98’nci maddesince öngörülen Meclis araştırması, Meclisin bir hususta bilgi edinmek üzere kendi bünyesinden teşkil ettiği bir özel komisyon marifetiyle yürüttüğü denetim ve bilgi edinme faaliyetidir. TBMM İçtüzüğüne göre; meclis araştırmasının açılması amacıyla hükümetin, siyasi parti gruplarının ya da asgari 20 milletvekilinin Meclis Başkanlığı’na önerge vermesi

gereklidir (Türkiye Büyük Millet Meclis, 2011: 89-91). Burada amaç yasama meclislerinin anayasal görevlerini yerine getirirken ihtiyacı olan bilgiyi bizzat toplamak istemesidir (Özbudun, 2014: 322).

Genel görüşme: Anayasa'nın 98'nci maddesinde genel görüşme, “toplumu ve devlet faaliyetleriyle alakalı belirli bir konunun, TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi” biçiminde ifade edilmektedir. Anayasa aynı maddede, genel görüşme ile alakalı önergelerin sunulma biçimi, kapsamı ve içeriğiyle görüşme yöntemlerinin Meclis İçtüzüğü tarafından düzenleneceğini hükme bağlamıştır. Genel görüşme önergesi, hükümet, siyasi parti grupları ya da asgari 20 milletvekilince verilir (İba, 2010: 192). Önerge veren üyeler dışında diğer parlamento üyeleri de görüşmeye katılabilir. Kısmen bu başka üyelerinde katılabildiği sözlü soru olarak düşünülebilir. Genel görüşme başladığında konuşmak isteyen üyelere söz verilir ve isterse Başbakan veya ilgili bakan bunlara cevap verebilir. Genel görüşme sonunda oylama yapılmaz çünkü amaç sadece eleştiri ile hükümeti denetlemektir (Gözler, 2000: 859).

Gensoru: Gensoru, bir siyasi partinin namına ya da asgari 20 milletvekilinin imzasıyla oluşturulan önerge ile hükümetin veya bir bakanın siyasal sorumluluğunun denetlenmesidir (Özbudun, 2014: 324). Gensoru vasıtasıyla, Meclis, yürütme organının politikasını değiştirme veya onun görevini sona erdirmeye imkânını elde etmektedir. Gensoru, parlamenter hükümet sistemlerine hasır. Başkanlık sistemlerinde yürütme organının yasama organına karşı mesuliyeti olmadığından gensoru yöntemi de yoktur. Öteki taraftan çift meclisli parlamenter sistemlerde, kural gereğince hükümetin ikinci meclislere yönelik siyasal mesuliyeti olmadığından gensoru yöntemi sadece birinci meclislerde vardır (Bilir, 2013: 8). Türkiye’de 16 Nisan 2017’de gerçekleştirilen halk oylaması ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, 24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleşen parlamento ve cumhurbaşkanlığı seçimleriyle yürürlüğe girmiştir. Böylece Parlamenter Hükümet Sisteminden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle gensoru yürürlükten kaldırılmıştır¹.

¹ 16.04.2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunun 16. maddesi ile Gensoru yürürlükten kaldırılmıştır.

Meclis soruşturması: Parlamenter Hükümet Sisteminde, Anayasa'nın 100'ncü maddesi ile TBMM İktüzüğünün 107-113'ncü maddelerinde düzenlenen Meclis soruşturması, TBMM üye tam sayısının asgari 1/10'unun vereceği önergeyle Başbakan ya da bakanların görevleriyle alakalı cezai yükümlülüklerinin araştırılmasıdır (Bakırcı, 2000: 516). Bu araştırma için kurulacak olan komisyona siyasi partiler güçleri oranında aday gösterirler ve kura çekilir. Oluşturulan on beş kişilik kurul iki ay içinde meclise rapor sunar ve rapor dağıtılır. Gizli oyla salt çoğunluk sağlanırsa konu Yüce Divan'a sevk edilir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, md.100).

1.3.2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Siyasi Denetim

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde parlamenter sistemde yer alan denetim mekanizmasına benzer uygulamalar söz konusudur. Yazılı soru, genel görüşme, meclis soruşturması, meclis araştırması, parlamenter sistemde bulunan ve cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de yer alan denetim araçlarıdır. Sadece parlamenter sistemde yer alan gensoru uygulaması cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bulunmamaktadır (Akçay, 2017: 56). Parlamenter sistemden devam eden bu denetim araçları Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ayırt edici özelliklerinden biridir. Bu durumda cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yetki açısından parlamenter sisteme göre daha geniş içeriğe sahiptir. Genel görüşme ve yazılı soru ve metotları klasik olarak başkanlık sistemlerinde yer almayan denetim mekanizmaları olarak korunmuştur (Alkan, 2017: 2).

Yazılı Soru: “Yazılı soru, yürütmenin yetki ve görevleriyle alakalı belirli bir konuda, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve alakalı bakanlardan bir önergeyle bilgi alınmasını sağlayan bir parlamenter denetim ve bilgi edinme yoludur” (Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, 2018: 91). 16 Nisan 2017'de yapılan halk oylaması ile gerçekleşen Anayasa değişikliği neticesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle, parlamenter denetim yollarından biri olan “soru”, “yazılı soru” olarak değiştirilmiştir. Anayasa'nın değiştirilen 98. Maddesinin 5'nci fıkrasına göre “yazılı soru, yazılı olarak en geç 15 gün içerisinde cevap verilmek üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı soru yöneltmelerinden ibarettir”. Bu

itibarla, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, TBMM Genel Kurulunda hükümet temsil edilmediğinden, sorulara sözlü olarak cevap verilmesi söz konusu değildir. Dolayısıyla sadece sorulara yazılı olarak cevap verilmektedir.

Sorunun muhataplarının yazılı soru önergesini on beş gün içerisinde yanıtlamaları zorunludur. Alınan yanıtlar muhatapları tarafından detaylı olarak incelenip analiz edilerek kamuoyuna sunulabilmektedir (Gül, 2019: 307).

Genel Görüşme: “Toplumu ve devlet aktivitelerini alakadar eden belirli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu’nda görüşülmesidir” (Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, 2018: 97). Genel görüşmenin yapılabilmesi için asgari 20 milletvekiline imzalanmış yazılı önerge gerekmektedir. Genel görüşmenin yapıp yapılmama yetkisi Genel Kurul’a aittir. “Genel Kurul, Genel görüşme açılıp açılmamasına işaretle oylama yoluyla karar verir” (TBMM İçtüzük, md.102). Oylama sonucunda olumlu oyların sayısı olumsuzlardan fazlaysa görüşme kabul edilmekte, olumsuz oyların sayısı fazla ise görüşme reddedilmektedir. Kabul edilen genel görüşme önergesinin ne zaman gerçekleşeceğine Danışma Kurulu belirlemektedir. Genel görüşme tarihi görüşme kararının verildiği tarihten itibaren yedi günden sonra olmayacağı gibi kırk sekiz saatten önce de gerçekleşmemektedir (Gül, 2019: 307-308).

Meclis Araştırması: “Meclis araştırması, yasama organının bir hususta bilgi edinmek amacıyla kendi bünyesinden oluşturulan bir özel komisyonca gerçekleştirdiği denetim ve bilgi edinme çalışmasıdır” (Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, 2018: 102). Meclis araştırması genel hükümlere göre seçilen bir özel komisyon tarafından yürütülmektedir (Gül, 2019: 308). Araştırma komisyonlarının başkanlık sistemlerinde –parlamentar sistemlerden farklı biçimde– çokça tesirli bir denetim mekanizması olduğu belirtilmektedir. Meclis araştırmasının yapıp yapılmamasında genel görüşme hükümleri uygulanmaktadır. Araştırma komisyonları sayesinde yürütmenin izlediği politikalar kamuoyunda sorgulanabilmekte ve politika değişiminde etkin bir baskı unsuru olabilmektedir (Alkan, 2017: 2).

1.3.3. Yargı Denetimi

Kamu yönetimi üzerinde dışarıdan uygulanan en tesirli denetim vasıtası yargı denetimidir. Demokratik toplumlarda kamu yönetiminin kendini hukuk kurallarına bağlı görmesi, söz konusu kuralların haricine çıktığı takdirde bir yaptırımla karşılaşması, hukuk devleti prensibinin bir mecburiyeti ve aynı zamanda tabii bir sonucudur (Gözübüyük, 2008: 331). Bütün siyasi sistemler, kamu yönetiminin faaliyet ve işlemlerine karşı, hukuk devletinin bir gereği olan yargı denetimini benimsemişlerdir. Yargı denetiminin ana gayesi, yönetilenleri kamu yönetimi karşısında korumaktır. Kamu yönetiminin yargı yoluyla denetime tabi tutulması, hukuk devleti anlayışının sirayet etmesine, fertlerin hak ve özgürlüklerin gelişmesine paralel şekilde tezahür etmiştir (Eryılmaz, 2015: 322).

Fertlerin yönetim aleyhine dava açabilme hakkının olması, yönetimin müeyyideyle hukuka tabi olmasını temin etmektir. Yönetim aleyhine dava açılabilmesi ile yönetimin yargı denetiminden söz edilebilmektedir. Yönetimin keyfi uygulamalarına karşı en iyi teminat tarafsız ve objektif kararlar alacak bağımsız bir yargının varlığıdır (Özkan, 1995: 49–50). Bu anlayıştan hareketle T.C. Anayasası'nın 125'nci maddesinin 1'nci fıkrası "İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır" hükmünü vazetmiştir. Ancak, 1982 Anayasası bununla birlikte kamu yönetiminin bazı işlemlerini yargı denetiminin haricinde bırakmıştır. Anayasa'nın 125'nci maddesinin 2'nci fıkrasıyla Cumhurbaşkanı'nın yalnız kendisinin yaptığı idari işlemler, aynı maddenin 3'ncü Fıkrasıyla Yüksek Askerî Şûra kararlarına bağlı idari işlemler, 129'ncü maddenin 4'ncü fıkrasıyla silahlı kuvvetler mensupları hakkındaki disiplin cezaları, 159'ncü maddenin 5'nci Fıkrasıyla Hâkimler ve Savcılar Kurulunun hâkimler ve savcılarının özlük konularına dair aldığı bütün kararlar yargı denetimi dışında tutulmuş ve ayrıca 129'ncü maddenin 3'ncü fıkrasıyla da kanun koyucuya salahiyyet vermiştir. 1982 Anayasasının çok sayıda idari işlemin bu biçimde direkt ya da dolaylı olarak yargı denetimi haricinde tutulmasının Hukuk Devleti prensibiyle uyuşmasının imkânsız olduğu değerlendirilmektedir (Günday, 2015: 45).

Diğer yandan, yargı denetimi, yüksek derecede etkili olmasına rağmen, diğer denetim yollarına nazaran yavaş yürümesi, neticenin geç alınması, dolayısıyla kamu

hizmetlerini de zorlaştırması ve geciktirmesi sebebiyle tenkit edilmektedir. Ayrıca yargı denetiminde ferdi yararlar kamu yararı arasında bir muvazene tesis edilememesi, diğerk bir ifadeyle bu tür denetimin şahıslara temin ettiğı güven ve faydaya mukabil, yönetim sürecinin sağlıklı ve etkin yürümesi için icap eden güven ve teminatı sağlayamaması, diğerk bir önemli mahzuru teşkil etmektedir (Köse, 1999). Bu itibarla, idarenin hukuki açıdan denetimi yapılırken, bir taraftan temel insan haklarından birisi olan hak arama ve adil yargılanma hakkının etkili olarak gerçekleştirilmesi, öbür taraftan ise idarelerin deruhte ettikleri devlet işlevlerini kanun yapıcının belirlediğı sınırlar dâhilinde kalması kaydıyla etkili ve verimli bir biçimde icra etmelerini sağlayacak adil bir muvazenenin tesis edilmesi, sistemin sağlıklı yürümesi bakımından önemi haizdir (Şen, 2013: 1626).

Fertlerin haklarının korunması bakımından idare üzerinde yargı denetimi yapılmasının bir mecburiyet olmasının yanında, kamu hizmetlerinin devamlı ve düzenli olarak yürümesi suretiyle, fertlerin ihtiyaçlarının karşılanması bakımından da idarenin takdir yetkisinin gerekli olduğu nazara alınmalıdır. O halde hukuk devletinde yargı denetimi ve takdir yetkisi vazgeçilmez bir husustur. Bu itibarla takdir yetkisinin yargı denetimi söz konusu olduğunda bu iki husus arasındaki sınırın iyi belirlenmesi, makul bir muvazenenin muhafazası hedef ittihaz edilmelidir (Kaya, 2011:121). İdari yargının temel hedefinin, idarenin hukuk alanı ve kanun dairesinde kalmasının temin edilmesi olduğundan, yargı denetiminin arzu edilen neticeyi sağlamasının, idarenin her açıdan bir bütün olarak idrak edilebilmesi ile mümkün olabileceğini de özellikle belirtmek gerekir.

Yargı denetiminde, bazı ülkeler “idari yargı” sistemini uygularken, kimileri ise “yargı birliğı” sistemini uygulamaktadırlar. İdari yargı sisteminde idari davalar doğrudan idari mahkemelerde görülmektedir. Fransa, Almanya, Belçika, İsveç, Avusturya ve İtalya gibi ülkeler idari yargı sistemini benimsemişlerdir. 1868 senesinde, Fransız modeli Danıştay’ı uyarlayarak idari yargı sistemine geçen Türkiye, bu sistemi Anayasa’ya dayandırmış ve Danıştay şeklinde teşkilatlanmıştır. Gerek yargı gerekse de idari vazifelere sahip bir mahkeme olan Danıştay’ın altında bölge idare mahkemeleri, vergi mahkemeleri ve idare mahkemeleri mevcuttur. Amerika, İngiltere,

Danimarka ve Norveç gibi ülkeler ise yargı birliği sistemini benimsemişlerdir. Bu sistemde ise idari davalar, hem fertler arasındaki anlaşmazlıkların hem de fertlerin yönetimle olan sorunlarının çözüm mercii olan adalet mahkemelerinde görülmektedir (Eryılmaz, 2015: 322-323).

1.3.4. Kamuoyu Denetimi

Kamu yönetimi üzerinde bulunan denetim vasıtalarından bir tanesi de kamuoyu denetimidir. Kamuoyunun etkili olabilmesi, kitle iletişim araçlarının gelişmişliği ile orantılıdır. İdari kuruluşlar, kamuoyunun meylini nazara almak, yaptıkları faaliyetleri kamuoyuna beyan etmek ve bilgilendirmede bulunmak mecburiyetini hissederler. Bahusus, bu açıdan bakıldığında basın, idare üzerinde etkili bir denetim vasıtası olmaktadır. Ayrıca, muhtelif sivil toplum kuruluşları, baskı grubu olarak, kamu yönetiminin işleyişini etkileme imkânına sahiptirler (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1992: 295).

Kamuoyunun, idare üzerinde yolsuzlukları önleme yönünde bir denetim sağlayabilmesi için, idarenin icraatıyla ilgilenmesi, yolsuzluklara mukabil reaksiyon göstermesi ve meslek grupları şeklinde teşkilatlanması gerekmektedir. Kamuoyunun sahip olduğu kuvvetin ve ehemmiyetin ne denli tesirli olduğunun idarece bilinmesi ve kabul görmesi kanunlara aykırı hareketleri tahdit eder. Böylelikle, diğer denetim vasıtalarına olan ihtiyaç azalır. Diğer yandan idarenin bu bakımdan kamuoyundan göreceği yüksek destek te muvaffak olmasında önemli bir yere sahiptir (Tortop v.d., 2007: 153). Ayrıca, cereyan eden problemler karşısında halkın sahip olduğu kanaat, çözüme dair halk içinde gelişen fikir şeklinde tanımlamasını yapabileceğimiz kamuoyu, her zaman idarenin faaliyetleriyle ilgili olarak oluşmamaktadır. İdarenin belirli bir problemin çözümüne duyarsız davranması karşısında da kamuoyu tezahür edebilmektedir.

Yönetime hangi yöntemle gelmiş olursa olsun, tüm hükümetler, parlamentolar, siyasi partilerin yöneticileri veya diktatörler gibi yönetim kademesinde olanlar tarafından kamuoyu ehemmiyet arz eden bir politika kaynağı olarak telakki edilmekte ve kamuoyunun meyillerinin tamamen göz ardı edilmesi hiçbir zaman söz konusu

edilmemektedir. Ulusal ölçekteki liderler, değişik şekillerde ve değişik ölçülerde olsa da temsil ettikleri halkların kanaatlerine ve davranış biçimlerine hassasiyetle yaklaşmakta, onların baskılarına açık bir pozisyon almaktadırlar. Gerek kurumsal hale getirilmiş demokratik süreçte intizamlı bir şekilde, gerek nümayişler ya da başkaldırılarla düzensiz bir şekilde, gerekse bu her iki durumun uçları arasında diğer bir yoldan olsun, günümüzde dünya halklarının kahir ekseriyeti, hükümetlerin yapısına ve davranış biçimine tesir edebilme kapasitesini haizdir. Bunu ise ya bazen ya da mütemadiyen istimal etmektedirler (Gönlübol, 2014: 226).

1.3.5. Uluslararası Denetim

Küreselleşme olgusunun gittikçe yaygınlık kazanmasıyla birlikte, sosyo-kültürel ve ekonomik alanda, teknolojik gelişmelerde büyük değişim yaşanmaya başlamıştır. Bu yaşanan hızlı gelişmelerle birlikte dünya artık küçük bir köy haline gelmiş, ülkeler artık siyasi, ekonomik ve idari yapılarına uygun olarak çalışmalarını düzenlemektedirler. Böylelikle uluslararası alanda devletlerarası ve uluslar ötesi örgütlerle olan ilişkiler artış göstermiştir. Bunun neticesinde de devletler ve küresel güçler arası ilişkiler uluslararası hukuk kurallarına göre işler duruma gelmiştir. Bu açıdan ulus-devletler ve ulusal düzeydeki kamu yönetimleri, uluslararası hukuk kuralları çerçevesinde sınırlandırılarak uluslararası denetime tabi tutulmaktadır (Köse, 2004a: 38).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan siyasal sistem ve uluslararası iktisadi sistemin neden olduğu birtakım yeni düzenlemeler, uluslararası sistemde gerek globalleşme sürecini hızlandırmış gerekse de ulus-devletlerin egemenlik yetkilerini sınırlandırmıştır. Bunun sonucu olarak da dünyada uluslararası denetimin etkisi ve kapsamı genişletilmiştir (Köse, 2007:26).

Küreselleşmenin hızlı bir şekilde yayılması ve genişlemesiyle birlikte ulus devletler eski etkinliklerini yitirmekte, uluslararası kuruluşlar tarafından etki altına alınmaktadır. Uluslararası kurum ya da kuruluşlar ulus devletlerin etkisini yitirmesine ortam hazırlamakta, onların görev ve işlevlerinin değişmesinde rol oynayan önemli kurum ya da kuruluşlardır (Akşit, 2007: 5). Ulusal devletler tarafından, bu kurum ya

da kuruluşlara girdikten sonra, kabul eden devletler tarafından çeşitli konuları içeren sözleşme ve bildirgeler imzalanmaktadır. Bu sözleşmeleri imzalayan devletlerin, bu bildirge ve sözleşme hükümlerine uymak zorundadırlar. alışmalarını ve düzenlemelerini bu sözleşmeler doğrultusunda gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Aksi durumda ise, ülkeler bu sözleşmelere itibar etmedikleri durumda uluslararası konjonktürde itibar kaybı yaşayabilecektir.

1.3.6. Ombudsman Denetimi

Genellikle yargı birliği ilkesinin kabul edildiği ülkelerde yönetimin daha etkili denetlenmesinin sağlayan denetim yöntemlerinden Kamu Denetçisi veya Halk Denetçisi denetimi de uygulanmaktadır. Dünyanın birçok ülkesinde zamanla uygulama alanı bulan kamu denetçisi, yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olarak yerine getirilmesini sağlamaktadır. Halk denetçisi, yönetsel yargının beşiği olan Fransa’da “arabulucu” adı altında kullanılmaya başlamıştır (Gözübüyük, 2010: 312).

Kökeni esas itibariyle İsveç’e dayanan ombudsman, her ülkede farklı şekillerde adlandırılmaktadır. Ombudsmanlık kurumu, uygulanan ülkelerde kamu yönetimin ağır işlemesi, vatandaşların ihtiyaçlarının zamanında ve gereği gibi karşılanmaması gibi yaşanan aksaklıklara cevap verebilecek bir kurum olarak ortaya çıkmıştır. Ombudsman vatandaş ile halk arasında bir köprü görevini yürütmektedir. Ombudsman kişilerin birbirleriyle olan uyuşmazlıklarını, sorunlarını incelememektedir, yönetim ile olan ilişkilerinde görev yapmaktadır. Ombudsmanların göreve getiriliş yöntemleri ülkeden ülkeye farklılık gösterse de genellikle parlamentolar tarafından göreve getirilmektedir (Gökçe, 2012: 204-207).

Ombudsmanlık müessesesi, esasta temel hak ve özgürlüklerin savunulması noktasında, meclis, yerel idareler veya ilgili kurum tarafından seçilmiş, idarenin gelişimini sağlamak, idari işlemlerden olumsuz etkilenen ve mağduriyet yaşayan vatandaşların taleplerini inceleyip idareye öneri ve tavsiyede bulunmak ve bağlı bulunduğu otoriteye bilgilendirici raporlar sunmak amacıyla kurulan, ancak yaptırım(yargılama, geri alma ve işlemi değiştirme gibi) yetkisi olmayan tarafsız ve güven arz eden kuruluş olarak tanımlanmaktadır (şahin, 2010: 133).

Türkiye’de 2012 senesinde kabul edilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na göre ombudsmanlık kurumunun amacı; ülkedeki kamu kurum ya da kuruluşlarının işleyişinde bağımsız ve etkili bir şekilde işleyen bir denetim mekanizması oluşturmak amacıyla, yönetimin eylem ve işlemlerini, hukukun genel ilkelerine, insan haklarına uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak, gerekli inceleme ve araştırmaları yapmak şeklinde ifade edilmiştir. Kanun’a göre kurumun kendiliğinden harekete geçme yetkisi bulunmamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu yönetimin işleyişiyle alakalı biçimde vatandaşlardan gelen şikâyet sebebiyle harekete geçmektedir. TBMM’ne bağlı olarak kurulmuş, yasal dayanakları oluşturulmuş, kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurumdur (Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK), 2014: 7).

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIĞIN TARİHSEL GELİŞİMİ, ÖZELLİKLERİ, YETKİLERİ, GÖREVLERİ, DÜNYADAKİ UYGULAMALARI

2.1. OMBUDSMANLIK KURUMU VE ÖZELLİKLERİ

İnsanların temel hak ve hürriyetlerinin yargı haricinde siyasi ya da idari organlar tarafından muhafaza edilmesi, görece yeni sayılabilecek bir husustur. Tarihi süreçte, sadece hukuksal düzenlemelerle yargı marifetiyle muhafaza edilemeyeceği kanaati hâsıl olmuştur. Bu nedenle, yasama ya da yürütme organıyla alakalı bulunmakla beraber toplumun ilgili tabakalarının temsil edilebileceği çoğulcu bir mekanizmaya ve harici faktörlerin tesiri altında kalmasını önleyecek seviyede bağımsız olan, idari ve mali yönden özerk bir yapıya sahip olan kurumlar teşkil edilmesi düşüncesi gündemde yerini almış ve dünyadaki pek çok devlet de bu tarz kurumlar oluşturulmuştur (Tutal, 2014: 81). Bu kurumlardan biri olan ve pek çok devlette uzun zamanlardan beri yaygın bir şekilde kullanılmakta olan ombudsmanlık müessesesidir. Bu kurum başvuru şeklinin basit, hızlı ve masrafsız olmasının yanında bürokrasiden ve her türlü etkilerden uzak, meselelere yalnızca insani yönden bakması sebebiyle günümüz dünyasında tercihe şayan bir denetim kurumu haline gelmiş bulunmaktadır (Kestane, 2006).

2.1.1. Ombudsmanlık Kavramı

Bireylerin ihtiyaçları doğrultusunda ortaya çıkan devlet ve yönetim kavramları zamanla yeni ve değişen formlarla kalıcılığını sürdürmüştür. Devlet yapısının ortaya çıkışından sonraki süreçte daha da karmaşık hale gelen birey-devlet ilişkisi ise yeni ihtiyaçları ortaya çıkarmıştır. Sosyal ve siyasal olarak gelişen yapıda meydana gelen sorunlar, güçlü bir kamu otoritesini ve ihtiyaca uygun hukuk sistemini gerektirmektedir. Ancak güçlü kamu otoritesinin yönetimi ve yetkiyi kurumlara dağıtması ve bireylerin taleplerinin de ilgili kurumlarca karşılanması tamamen mümkün olmamaktadır. Kurumların eylemlerini gerçekleştirirken kamusal faydayı esas alması, bireylerin ise kendi faydalarını maksimize etme çabası çıkar çatışmalarını hızlandırmakta ve işlemlerin sonuçlanmasında sorunlar yaratmaktadır. Günümüzde

sıkça dile gelen ve faaliyetleriyle ön plana çıkan “Ombudsman/Ombudsmanlık kurumu söz konusu kamu-birey ilişkisinde hukuka uygun biçimde çözüm arayan bir arabulucu vasfını üstlenmiştir (Acan, 2019: 18).

Ombudsmanın ülkeden ülkeye farklılık gösteren vazife ve fonksiyonlarının olması sebebiyle evrensel bir tanımının bulunmamaktadır. İsveç’de ombudsman Kral ile halk arasındaki elçi, avukat, vekil, delege gibi kimseleri tanımlamak için kullanır. Ombudsmanlık kurumu ise parlamento tarafından seçilen ve parlamentoyu temsil eden kişi ya da kişileri ifade etmektedir Ayrıca kurum olarak ta, yasama organı tarafından yasama organını temsil etmek için seçilmiş kimseyi sembolize etmektedir. (Fendoğlu, 2011: 26). Ombudsman kavramının Türkçe karşılığı olarak; kamu hakemi, arabulucu, medeni hakları müdafaa edici ve parlamento komiseri benzeri tanımlamalar kullanılmaktadır. Ombudsman, yürütmeye karşı halkın şikâyetlerini alıp araştırmak ve yürütmenin faaliyetlerini denetlemek üzere yasama organı tarafından kurulan bir kamu kuruluşudur (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 1-2).

Geniş manada ombudsman, fertlerin temel insan haklarına uygun iyi yönetilme hakkını muhafaza etmek, geliştirmek ve yönetimi iyileştirmek gayesiyle; yasama organı, yürütme organı veya yerel yönetimler tarafından uluslararası, ulusal, bölgesel veya yerel seviyede ataması yapılan ve kamu kurum ve kuruluşlarının gerçekleştirdikleri iş ve işlemlerinden herhangi birinden zarara uğrayan veya haksızlığa uğrayan vatandaşların şikâyetlerini kabul edip soruşturmak suretiyle idari mercilere tavsiyelerde bulunan ve atamasını yapan makama rapor sunan, ancak yargılama, işlemde değişiklikte bulunma veya başkaca herhangi bir müeyyidede bulunma yetisi olmayan müstakil, tarafsız ve güven duyulan bir kurum veya kimse olarak tanımlanması mümkündür (Şahin, 2010:133).

Ombudsman ile ilgili olarak net bir tanımlamada bulunmak şüphesiz ki oldukça zordur. Bu müessesenin her bir uygulaması, bulunduğu yerin ihtiyaçlarına ve hususiyetlerine bağlı olarak farklı yapılara yol açabilmektedir. Dolayısıyla Ombudsmanlığa dair üzerinde fikir birliği sağlanmış bir tanım bulunmamaktadır. Ancak konsensüs sağlanan husus, Ombudsmanlığın vatandaşların kamu kurumlarına karşı şikâyetlerini bildirebilecekleri ve bunların müstakil olarak değerlendirileceği bir

müessese olmasıdır. Bununla birlikte, yaygın olarak Ombudsman için yapılan bir tanım geleneksel manada; yasa yapıcı, parlamento ya da anayasa ile belirlenen kurum olduğu, müstakil ve yüksek düzeyde devlet memuru tarafından idare edildiği, kamu kurumları, şahısları ile personellerine karşı mağduriyete uğramış olan şahısların şikâyetlerini değerlendirmeye aldığı ya da şahsi inisiyatifiyle değerlendirdiği ve rapor hazırlama, değerlendirme ve düzeltici fiil talebinde bulunma yetkisinin bulunduğu şeklindedir (Ribó, 2011: 101-103).

Fendoğlu (2011:29) ombudsmanlığı idareden mağdur olan fertlerin şikâyetleriyle harekete geçen, süratli ve güvenli olarak kapsamlı bir soruşturma ve araştırma salahiyetiyle teçhiz edilmiş, yaşatılan haksızlıkları meydana çıkarmak, takdir salahiyetinin suiistimal edilmesinin önüne geçmek, mevzuata karşı saygılı olup ona münasip davranmayı sağlamak, hakkaniyetli olmayı tavsiye etmek ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi sağlanması yönünde gerekliliği olan reformların yapılmasına dair öneriler sunma gayeleriyle hareket eden, yetkin, tarafsız, atanmış veya seçilmiş bir kamu yetkilisi olarak tanımlamaktadır.

Pickl (1986) ise, halkın şikâyetlerini alıp araştırarak, araştırma neticelerini şikâyetinde bulunanlara ve araştırılan kuruluşlara bildiren Ombudsman, kavram olarak, muhtelif idari yapılar tarafından kendiişleriyle ilgili olarak yapılan işlemlere dair halkın şikâyet başvurularında bulunduğu hususi bir büro ya da hususi bir memuru ifade etmektedir. Halk yönüyle Ombudsman, adaletin gereğinin yapıldığı ve idari birimlerce hizmetlerinden faydalanan şahıslara iyi, hızlı ve saygılı bir şekilde davranıldığı teminatını sunan geçerli bir vasıtaadır. Bürokratik yapılar bakımından ise, yapılan işlemler üzerinde, işlemlerin yapılması esnasında tespit edilmemiş hataların neticede bulunmasını ve düzeltilmesini temin eden ek bir hatadan arınma denetimidir. Bu denetim aynı zamanda iyi netice vereceği düşüncesiyle incelenen işlem üzerindeki düşünülmemiş menfi tesirleri tespit etmeye de hizmet etmektedir.

Ombudsman terimi genel itibariyle “parlamento tarafından atanmış veya seçilmiş”, kişi/kişilerin, idarenin eylemlerinden kişileri korumasını veya savunmasını sağlayan bir kurumdur (Gişi, 2017: 5).

Ombudsman kavramı Fransa’da Arabulucu “Le Mediateur” şeklinde ifade edilirken Türkiye’de ise “Kamu Denetçisi” tabiri tercih edilmiştir (A. Fuat Gökçe, 2012: 203). Norveç, İsveç, Danimarka, Mısır ve Portekiz’de “Ombudsman” kavramı kullanılırken, Gürcistan ve İspanya’da “Halk Savunucusu” manasına gelen “Defensor Del Pueblo” kavramı tercih edilmiştir. Arnavutluk, Avusturya, Romanya ve Hırvatistan’da “Halkın Avukatı” manasına gelen “Volksanwalt” tabiri uygun görülmüşken, İngiltere’de ise “Yönetim İçin Parlamento Komiseri” yani “Parliamentary Commissioner for Administration” tabiri seçilmiştir. Bu kavramları artırmak mümkündür (Fendoğlu, 2011: 36-27).

2.1.2. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Her ne kadar ombudsmanlık kurumunun 1809 yılında İsveç’te kurulduğu ifade edilse de ombudsmanlık kurumunun kökeni; Roma İmparatorluğu’nda yaşayan vatandaşların Plebi Senatosu’nun yetki tecavüzlerinden koruyan Halk Tribünlerine, Milattan önce dönemde 206- 220 yılları arasında varlık sürdürmüş olan Han Hanedanlığı dönemindeki Yuan Kontrol Kurumu’na ve 17’nci yüzyılda Amerika’da bulunan kolonilerde görevli olan Cencors Kurumu’na kadar gitmektedir (Altuğ, 2002).

Bunun dışında Ombudsmanlık kurumuna benzer yapının İslam toplumlarına da izlerine rastlandığı ifade edilmektedir. İkinci Halife olan Hz. Ömer döneminde halkın ayrımcılığa ve toplumsal sorunlara ilişkin şikayetlerini ilettiği bir idari yapının var olduğu savunulmaktadır (Özden ve Gündoğan, 2000).

Türk İslam devletlerinin yapısı incelendiğinde ombudsmanlık kurumuna benzer nitelikte kurumların varlığı da görülmektedir. Bu kurumlar; Hisbe Teşkilatı, Divan-ı Hümayun, Kadılık Müessesesi, Ahilik Teşkilatı, Uzlaşma Heyeti, Şurta Teşkilatı ve Divan-ı Mezalim (Haksızlıklar Divanı)’dır. Örneğin Divan- Hümayun Osmanlı Devleti yönetiminde XV’inci yüzyıl ortasından XVII’inci yüzyılın ilk yarısına kadar en önemli mahkeme, savaşa ve barışa karar veren merci, bakanlar kurulu, meclis, padişahın özel meclisi ve nihayet en yetkili karar organı olarak görev yapmıştır (Fendoğlu, 2011: 50). Divan-ı Hümayunun Osmanlı Devleti’nde en önemli görevi halkı dinleyip sorunlarını çözmektir. Osmanlı devletinde yargı iki kola ayrılmaktadır.

Bunlardan birincisi Kadı'nın yargısı ikincisi ise Divan'ın yargısıdır. Divan-ı Hümayun'un kararları siyasi, askeri, mali ve idari konularda alınan kararlar ve yargı konusunda alınan kararlar olmak üzere ikiye ayrılırdı. Padişah her an divanın kararlarını denetleyebilir, kadı yargılama yapmaktan kaçınmışsa yargılamayı kendi yapabiliirdi. Divan herkese açık, herkesin kendini savunabildiği bir divandı. Divan-Hümayun kararlarında son söz padişaha aitti (Fendoğlu, 2011: 51).

Bir diğer kurum olan Kadılıkta ise kadı, hukukî davaları ve anlaşmazlıkları karara bağlamak amacıyla devlet tarafından tayin edilen ve pozitif hukuku uygulamakla sorumlu olan kişidir. Kadı'nın devlet yönetimi ve siyasi konularda karar alma yetkisi yoktur. Kadılar devletin siyasi ve idari işlerine karışamazlar ve bu hususları alakalı mülki amirlere bırakırlar. Kadıların görevlendirilmelerindeki esas görevleri; vatandaşlar arasındaki hukuksal ihtilafları sonuçlandırmak, hukuka aykırı olan davranışların cezalarını hükme bağlayarak, verdikleri hüküm ve cezaların yerine getirilmesini sağlamaktır (Fendoğlu, 2011: 40–50).

Türk- İslam Devletlerinde yer alan bu kurumlar ombudsmanlık kurumunun yeni bir kurum olmadığını, ülkemizde faaliyet göstermesinin aslında zor olmayacağını, tarihimiz incelendiğinde halihazırda bu kuruma çok benzer nitelikte kurumların var olduğunu göstermektedir.

1709 Poltava Savaşı'nda Rusya Devletine mağlup olan İsveç Kralı Şarl'ın, 3.Ahmet'in padişahlık yaptığı sırada Osmanlı Devleti'ne sığındığı ve Osmanlı'nın hukuk sistemini gözlemlemiştir. Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezalim, Kadı, Muhtesip, Kazasker, Ahilik ve buna benzer görevler yapan kurul ve görevlilerin, kamu çalışanları ile alakalı şikâyet ve sorunları gözlemleyerek adaletli biçimde ve süratle neticelendirmelerinden oldukça etkilenmiştir. Söz konusu durumun en temel emaresi olarak da; Paris Yerel Yönetim Kamu Denetçisi, düzenlemiş olduğu yıllık raporda Kamu Denetçisini tanımladığı bölümde, ombudsmanlık kurumunun 18'inci yüzyılın ilk yıllarında İsveç'te ortaya çıkmasına rağmen, kurumun oluşturulmasında İsveç Kralı'nın Osmanlı İmparatorluğu'ndan esinlendiği ifadeleri belirtilmiştir (Özden ve Gündoğan, 2000). Bu esinlenmeyle bir emir çıkararak İsveç'teki idarecilerin görevlerini kanunlara uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetlemek amacıyla bir

kişiyi vekil olarak atamış ve böylece “Kral’ın Adalet Başkanlığı Bürosu” olarak adlandırılan ombudsmanlık kurumu kurmuştur (Dursun, 2011: 379).

Bu kurum 150 yıl boyunca sadece İsveç’te uygulanmış ve dünyadaki diğer ülkelerin ilgisini çekmemiştir. Bunun tek istinası Finlandiya olmuştur. Finlandiya kurulan ombudsmanlık kurumu oldukça geniş yetkilere sahip olarak kurulmuştur. İsveç ve Finlandiya dışındaki ülkelerde ilgi çekmemesi kurumun sosyo-ekonomik seviyesi yüksek yerlerde uygulanabileceği düşüncesinden kaynaklanmaktadır (Kuruüzüm, 2008: 103).

İkinci dünya savaşını takip eden yıllarda ombudsmanlık sistemi İskandinav ülkeleri ile gelişimini sürdürmüştür. Norveç’te 1952 yılında “Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı”, 1962 senesinde ise “Sivil Ombudsman Kurumu” kurulmuştur. 1954 senesinde Danimarka’da askerleri ve sivilleri denetleyecek bir ombudsman atanmıştır. Almanya’da ise 1957 yılında sadece bir askeri ombudsman tayin edilmiştir (Ünal, 2013: 77).

1962 yılına gelindiğinde ombudsmanlık kurumu Yeni Zelanda’da da ortaya çıkmıştır. Devam eden yıllarda kurum başkaca ülkelere de yaygınlaşmış Kanada’nın birçok eyaletinde, İngiltere’de, İsrail’de, Porto Riko’da, Fransa’da, Avusturalya’da, Portekiz’de, Hollanda’da, İspanya’da ve Avusturya’da ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur (Kuruüzüm, 2008: 103).

Amerika’da ombudsmanlık kurumunun eyaletlerde kurulduğu ve ulusal bir yapının var olmadığı görülmektedir. Amerika’nın çok sayıda eyaletinde (New Jersey, Florida, Alaska vb.) 1970-1980’li yıllarda faaliyete geçmiştir. Kuruluşundan sonra hızlıca yayılan ve daha kurumsal hale gelen ombudsmanlık kurumu zamanla küresel boyutta önem kazanmıştır. Avrupa’da çok sayıda ülkede kabul edilen kurum, 1992 yılında Maastricht’te imzalanan Avrupa Birliği mutabakatında da yer almıştır. Demokrasiye katkıda bulunulması ve kuruluşların şeffaflığını artırılması, bireyler ile kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmesi amaçlanarak Avrupa Ombudsmanlık kurumu kurulmuştur (Fendoğlu, 2011).

2.1.3. Ombudsmannın Görevleri

Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının tamamı ya da seçenekli olarak bir kısmı Ombudsmanların görev alanına dahildir. Hak ve hürriyetlerin muhafaza edilmesi görevini yerine getiren Ombudsmanlar, doğrudan kendilerine iletilen şikâyetler sebebiyle veya re'sen harekete geçmekte ve idarece tatbik edilen kanunların suiistimal edilmesinde veya temel hakların muhafazası dâhil, gereklilik arz eden bütün durumlarda soruşturma görevini ifa etmektedirler (Büyükcavcı, 2008: 10-13).

Ombudsmannın genel anlamda görevleri; ferdi hak ve hürriyetleri muhafazası, vatandaşın kötü idareye karşı muhafazası, idare ile vatandaş arasındaki münasebetlerin iyileştirilmesi ve hakkaniyetin temin edilmesi, idari yargının yükünü hafifletmektedir (Şahin, 2015: 31). Kötü idareden kaynaklı haksızlıkların önüne geçmek gayesiyle idarenin iyileştirilmesi göreviyle hareket eden ombudsman, başka bir bakış açısıyla, idari yargıyla aynı görevi yapmamakla birlikte, idari yargıyı tamamlayıcı bir görev üstlenen Ombudsmannın faaliyetleri “tamamlayıcı misyon” olarak nitelendirilmektedir (Thery, 1998: 41).

Ombudsman, “çıkarlardan bağımsız” bir şekilde tetkik ve tahkikatlarını yürütmekte, çözüm konusunda tavsiyelerde bulunmakta ve bunları kamuyla paylaşmaktadır. Ombudsmanlar, sıklıkla periyodik zaman aralıklarında “hapishaneleri, göçmenlerin veya sığınmacıların tutuldukları yerleri, nezarethaneleri, askeri barakaları, huzurevlerini, hastaneleri, çocuk yuvalarını, okulları” hülâsa hak ihlallerinin sıkça rastlanabilecek yerleri de ziyarette bulunmaktadırlar. Bu hususta genel temayül, Ombudsmanların, nezarethane ve cezaevleri gibi yerlerin denetlenmesine dönük olarak “BM İşkenceye Karşı Seçmeli Protokol (OPCAT)” dâhilinde öngörülen “ulusal denetim mekanizması” olarak görev yapmasıdır (Fendoğlu, 2011).

Ombudsmanlık müessesesinin görevleri, ombudsmanlığın tarihi seyri içerisinde insan hak ve hürriyetlerinin idareye karşı muhafazası, vatandaşların kötü idareye karşı muhafazası ve idare eden - idare edilen münasebetlerinde hakkaniyetin temin edilmesi gibi hususlarda ülkelere göre farklı olarak şekillendiği ifade edilebilir.

Ombudsmanlık müessesesi, ilk ortaya çıktığı İsveç'te ve umumiyetle sair İskandinav devletlerinde, insan hak ve hürriyetlerinin idareye karşı muhafazası hususunda her çeşit tetkik, araştırma ve denetim gerçekleştirmekle görevlendirilmiştir. İngiltere'de Parlamento Ombudsmanı ve mahalli idare Ombudsmanları, vatandaşların kötü idareye karşı muhafazası hususunda görevliyken, Fransız Mediateur'ü, vatandaş- idare münasebetlerinde hakkaniyetin sağlanmasıyla görevlidir. Dolayısıyla, her devlet kendi ihtiyaçları çerçevesinde Ombudsmanın görev tanımını belirlemektedir (Ünal, 2013: 93-94).

Ombudsmanlığın görevi, her ülkenin sosyo-ekonomik, siyasi ve hukuki yapısına göre değişiklikler göstermekle birlikte, idarenin denetimi gayesiyle ortaya çıkan bir müessese olması sebebiyle, Ombudsmanlığın temel görevinin, idare ile fertler arasındaki münasebetlerden cereyan eden sorunlarla ilgilenmek olduğu söylenebilir (Tutal, 2013: 509).

2.1.4. Ombudsmanın Sahip Olduğu Yetkiler

Ombudsmanın yetkileri ülkeden ülkeye değişiklik arz etmektedir. İskandinav ülkeleri gibi ülkelerde ombudsman çok geniş yetki alanına sahip iken, bazı ülkelerde ise yetki alanı yalnızca yürütme ile sınırlandırılmıştır. Bazen de ombudsman yalnızca belli bir bölgesel ya da mahalli idare veya uluslararası teşkilatlar için atandığı için yetki alanı atanmış olduğu yerle sınırlı kalmaktadır. Mesela AB ombudsmanına tanınan yetki sınırları yalnızca AB sınırlarıdır. En geniş yetki alanına sahip ve en kudretli ombudsman, parlamento tarafından atanan ombudsmandır. İskandinav ülkelerinin ombudsmanları buna örnektir. İsveç ve Finlandiya ombudsmanları, yargıyla ilgili tahkikat yapma ve kamu görevlilerini cezalandırma yetkisine sahiptir (Şahin, 2010).

Ombudsmanların oldukça geniş araştırma ve sorgulama yetkilerinin olduğu görülmekle birlikte idareyi tenkit ve ikna haricinde, zorlama yetkileri yoktur. Karar verme, idare tarafından alınmış bir kararı geçersiz kılma veya değiştirme yetkisine sahip olmamaları, ombudsmanların genel özelliğidir. İsteddiği dosyaya erişebilme, idarecileri çağırabilme, lüzumunda birimleri denetleyebilme yetkileri bulunan ombudsmanların bu geniş tahkikat yetkisi, onları idari sistemin merkezine götürmek

suretiyle hakikati olduğu gibi meydana çıkarmalarına ve normal bir vatandaşın, hatta milletvekilinin bile sahip olmadığı, idari işlemlerin hakiki unsurlarını öğrenmelerine olanak vermektedir (Temizel, 1997a: 53).

Ombudsmanlık, çok geniş bir araştırma ve denetim yetkisine sahip olmakla beraber müeyyide uygulama yetkisi çok sınırlandırılmış olan bir müessesedir. Bu durum, çağdaş kamu yönetiminin bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Müeyyide uygulama gücünün sair kamu kurumlarında veya kamuoyunda olması bu müessesenin fonksiyonelliğini ve bağımsızlığını güçlendirmektedir. Ayrıca, ombudsmanlığın oldukça geniş denetleme yetkisine sahip olması, anayasa, kanun ve parlamento desteğinden kaynaklanmaktadır (Özden, 2010: 46-48). Ombudsmanın anayasa veya kanundan aldığı yetki ile denetim işlevini yerine getirirken idarenin bütün imkanlarından faydalanabilmesi, idarenin yanlışlarının kamuoyuyla paylaşılması, kötü idareye karşı kamuoyu oluşturulabilmesi, kanuni izleme veya iç denetim dinamiklerini harekete geçirmesi ve vatandaşın şikayetini beklemeden gerektiğinde kendi yetkisiyle re’ sen harekete geçebilmesi, ombudsmana güç veren hususlardır (Köksal, 2005: 56).

Ombudsmanın genel anlamda sahip olduğu yetki, idareye tavsiyelerde bulunma ve kamunun, parlamentonun ve hükümetin baskılarına istinaden yapmış olduğu tavsiyelere dair idarenin uygulamaya geçip geçmediğini takip etmekle sınırlı bulunmaktadır (Tutal, 2014: 108). Buna ek olarak, “ombudsmanlar gerçekleştirdikleri denetimlerin neticelerine göre, disiplin soruşturmaları başlatma, yargıya başvurma, Anayasa’ya aykırılık başvurusunda bulunma, kanun veya sair düzenlemelere dair iyileştirme tavsiyelerinde bulunma yetkilerine de haizdirler” (Temizel, 1997a: 55).

Gerek idari yargıyı kabul etmiş ve gerekse kabul etmemiş ülkelerde, Ombudsmanın idare üzerindeki denetim yetkisini ve neticelerini şu şekilde özetlemek mümkündür:

Ombudsmana, kanuna uygunluk denetimiyle beraber yerindelik denetimi yetkisi de verilmiştir. Mesela tutukluya cezaevinde, hastaya hastanede gerektiği gibi davranılıp davranılmadığının denetlenmesi vb. Diğer yandan, kendi inisiyatifıyla harekete geçerek, soruşturma ve kovuşturma yapabilen ombudsman, medyada idareye

yönelik bir tenkit olduğunda, bunun gerçek olup olmadığını araştırabilmektedir. Ombudsman askeri kışlaların denetimini yapabilmektedir. Bu da özellikle amirden korkma sebebiyle iletilemeyen şikâyetlerin yerinde dinlenilmesi imkânını temin etmektedir. Soruşturma sürecinde, istediği bütün bilgi ve belgeleri talep etme ve sorgulama yetkisine sahip olan ombudsman, idari organların kamu menfaatine uygun davranıp davranmadığını denetleme yetkisine de sahiptir. Ayrıca her türlü inceleme yapılmak üzere, Danıştay'a ve Sayıştay'a müracaat etme yetkisine haizdir (Bereket ve Demirkol, 1996: 25).

2.1.5. Ombudsmanın Yasal Statüsü ve Atanması

Ombudsmanların en önemli özelliklerinden birisi statüleridir. Ombudsmanlar, başta yasama ve yürütme olmak üzere diğer organlardan bağımsızdırlar. Ombudsmanların bu statüleri yaptıkları işlerin siyasi ve diğer sonuçlarından etkilenmeden ve herhangi bir beklenti içerisinde olmadan yapmalarını sağlamaktadır (Temizel, 1997a: 56). Bağımsızlık, ombudsmanların en temel nitelikleridir.

Ombudsmanlara, ifade ettikleri ve yayınladıkları görüşlere, yerine getirdikleri işlerde yaptıkları işlemlere dair izleme, sorgulama ve yargılama yapılamayacağını belirtilerek, milletvekili dokunulmazlığına benzeyen bir dokunulmazlık sağlanmaktadır. Meclis tarafından belirlenen bütçesi dâhilinde her türlü harcamayı, hiçbir yerden talimat almadan gerçekleştirebilmektedir.

Ombudsmanların bağımsızlıklarının hukuksal açıdan belirtilmesinin yanısıra atanma şekilleri de bağımsızlıklarını sağlayan diğer bir unsurdur. Ombudsmanların atamalarını gerçekleştiren kurum, itibarını ombudsmana yansıtmakta, bu nedenle de görevden alınma ve atanma şekilleri ombudsmanların statülerinin belirleyicisi durumundadır. Ombudsmanların atamalarının Meclis tarafından yapılması, bağımsızlıklarının yanı sıra otoritelerinin de kaynağı olmaktadır. Ombudsmanların gerçekleştirdikleri faaliyetler hiçbir biçimde denetlenememekte, görevlerini yerine getirip getirmediikleri denetim dışında kalmaktadır. Ancak ombudsmanların başarısız, yetersiz, görevde ihmalkârlık ya da iletişimsizlikleri gündeme geldiğinde Meclis tarafından görevlerinde alınmaları söz konusudur (Işıl, t.y.).

2.1.6. Ombudsmana Başvuru Yolları

Ombudsmanlara farklı iletişim biçimlerinde ücretsiz olarak başvurulabilmektedir. Diğer denetim yolları ile karşılaştırıldığında ombudsmana başvuru usulü kolay ve zahmetsiz olduğu görülmektedir. Başvuruların ücretsiz olması, internet, posta, faks gibi çeşitli yollarla başvuru yapılabilmesi ombudsmana başvuruyu kolaylaştırmaktadır. Vatandaşların yönetim karşısında kendilerini korumada ombudsmandan yararlanabilmeleri için ombudsmana erişimin zahmetsiz, masrafsız ve basitleştirilmiş olması gerekmekte olup başvuru biçimi ve maliyeti vatandaş caydırıcı olmamalıdır (Sezen, 2001: 81-82). Bu bağlamda başvuran kişilerden herhangi bir ücret alınmaması, avukat aracılığı ile başvuruya gerek duyulmaması, şikâyet dilekçesinin yazımında özel bir şart aranmayıp basit bir şekilde yazımının yeterli görülmesi, internet, faks, posta gibi çeşitli yöntemlerle başvuru yapılabilmesi ombudsmana ulaşmada büyük kolaylık sağlamaktadır.

2.1.7. Ombudsmanın Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Genellikle yasa ile kurulan kurumun yöneticisi, meclis tarafından seçilmektedir. Meclisin bir temsilcisi olarak yönetim üzerinde meclis adına denetim yapan kurum, yönetimin dışında, yasama ve yürütmeden bağımsız olarak çalışmaktadır. Yani işlevsel anlamda bir özerkliğe sahip olan kuruma hiçbir makam veya kişinin görevi ile ilgili olarak emir ve telkinde bulunamadığı görülmektedir. Genellikle tarafsızlığı, uzmanlığı ve saygınlığı tartışılmaz kişiler arasından seçilen ombudsman ile ilgili başta gelen tanımlayıcı özellik bağımsızlık ve tarafsızlıktır (Sezen, 2001: 81). Çünkü idareden ve yürütmeden bağımsızlığını kazanamamış bir kuruma ombudsman adı verilemez. Ancak idareden ve yürütmeden bağımsızlığını kazanmış bir kurum, idarenin üzerinde tesirli bir denetim gerçekleştirebilir. Söz konusu bağımsızlık sağlanmadığı takdirde ombudsmanlık denetiminin, vesayet denetimi veya hiyerarşik denetimden bir farkı kalmayacaktır (Erhürman, 1998: 89).

Ombudsmanlar, yetki alanlarına giren ve hakkında inceleme yapacakları kurumların doğrudan veya dolaylı etkilerine kapalıdır. Bu kurumlardan bağımsız davranmalı ve alacağı kararlarda tarafsız kalmalıdır. Ombudsmanların bağımsızlığı

statüleri ile ilgili bir durum iken, tarafsızlıkları davranışlarıyla ilgili durumları ifade etmektedir. Gerek atamayı gerçekleştiren otoriteye karşı gerek denetim altına giren otoritelerin karşısında ombudsmana tam bir bağımsızlık sağlanmadığı süreçte ombudsman, baskı ve yönlendirmelere karşı açık bir konumda kalacaktır (Akıncı, 1999: 295). Buradan da anlaşılacağı gibi bağımsızlık sadece atayan otoriteye karşı değil, aynı zamanda ombudsmanın denetimine giren otoritelere karşı da sağlanmalıdır. Böylece bu kaynaklardan gelebilecek baskı ve yönlendirmelere karşı ombudsman güvenceye alınmış olacaktır (Sezen, 2001: 81).

Ombudsman açısından tanımlayıcı bir unsur olan bağımsızlıktan kasıt, yürütmeye ve idareye karşı olan bağımsızlıktır. Ombudsmanın devletin dışında ya da devletten bağımsız bir kurum olmadığı konusunda şüphe yoktur. Bununla birlikte, ombudsman iktidar veya muhalefet partileriyle ilişki içerisinde olmamalı ve bu partilere karşı tarafsız kimliğini korumalıdır (Erhürman, 1998: 91). Ombudsmanın, yasama organı içerisinde bulunan tüm partilerin ortak adayı olması ya da en azından belirli bir uzlaşma sonucu seçilebilmesi için, ombudsman seçiminde nitelikli çoğunluğun esas alınması daha demokratik bir uygulama olacağı gibi, yasama organını oluşturan partilere karşı tarafsız bir konumda kalabilmesini sağlayacaktır (Gökçe, 2012: 207).

Ombudsmanların devletin anayasal ve yasal organları karşısında bağımsız olmaları, hiçbir beklentiye girmeden ve kendilerini sınırlamadan, politik ve idari sonuçlardan korkmadan gerçeği arama özgürlüğünü onlara sağlayacaktır (Özer, 2017: 68). Bununla beraber unutulmamalıdır ki, kâğıt üzerinde ombudsman ne denli tarafsız ve bağımsız bir kurum olarak düzenlenirse düzenlensin, mühim olan, bu makamda görevlendirilecek kişinin tavrı ve idarenin ombudsmana karşı olan bakışı olacaktır. Ombudsmanın gerçek bağımsızlığı, onun kişisel niteliklerinde saklıdır. Adil, dürüst, atak, cesur ve erdemli kişiliği onun karşısına çıkan güç odaklarına karşı etki altına girmeden iş yapabilmesini sağlayacaktır (Akıncı, 1999: 296).

2.1.8. Ombudsmanın Yetki Alanı

Statü ve yetkileri bakımından benzerliklere sahip olsa da ombudsmanın ülkelerin taşıdığı siyasi, kültürel, idari gibi öznel nitelikler sebebiyle farklılıklar taşıdığı da görülmektedir. Mesela Finlandiya ve İsveç’de kurum oldukça geniş yetkilere haiz iken, İngiltere’de durumun hiç de böyle olmadığı görülmektedir. Ayrıca incelendiğinde ombudsmanlar oldukça geniş bir araştırma ve denetleme yetkisi ile donatılmışken yaptırım yetkisi bakımından çokça sınırlıdır. Bu durum çağdaş kamu yönetimi anlayışının bir parçası olarak görülmektedir (Özden, 2010: 46).

Ombudsmanın taşıdığı yetki, yapmış olduğu araştırmalar neticesinde vardığı kararlarda kötü yönetimden kaynaklanan bir yönetim hatası var ise bu yanlışlığı meydana çıkarmak ve düzeltmeye dönük tavsiyelerde bulunmak şeklindedir. Bu yetki dâhilinde yöneten gerekli düzeltmeyi yapmaz ise öncelikle durumu Parlamento’ya bildirmekte ve kamuoyuna da duyurmaktadır. Kamu hukukuna tamamen uygun verilmiş idari kararlar bile bazen adalete ters düşebilmektedir. Dolayısıyla adalet şüphesi aslında hukuksallığı da aşan bir düşüncedir. Hukuk, ombudsmanlara istedikleri her yönetsel işlemle ilgili bilgi ve belgeye her daim ulaşma hakkı tanımış, buna uyulmadığında cezalandırma yetkisi de yine yasalarla temin etmiştir (Küçüközyiğit, 2006: 59-67).

Ombudsmanların oldukça geniş bir inceleme ve araştırma yetkisine sahiplerse de kamusal eleştiri ve ikna dışında zorlama yetkilerine sahip değildirler. Aynı zamanda, yargı ya da idare üzerinde de herhangi bir denetim yetkisi bulunmamakta, yetkisi yalnızca “araştırma” ile sınırlı olmaktadır (Özden ve Gündoğan, 2000: 50). Ombudsman, vatandaşların kamu yönetimine olan şikâyet başvurularını alarak bu sorunlara çözüm üreten bir mekanizmadır. Ombudsmanların her belgeye ulaşabilme ve gerektiğinde birimleri denetleyebilme, kendiliğinden ya da şikâyet üzerine olmak üzere geniş araştırma ve soruşturma yetkilerine sahiptir (Wieslander, 2005: 6-65’den aktaran Fendoğlu, 2011: 66) Ombudsmanların genel yetki alanları aşağıda özet olarak verilmiştir (Ataman, 1993: 219);

- Ombudsmanlar anayasa veya kanunlar ile kurulmuş, yasama organlarını idare adına denetleme yetkisine sahip olan tarafsız ve bağımsız bir görevlidir,
- Ombudsmanlar haksız, adaletsiz, idarenin kötü işleyişinden söz eden özel şikâyet başvurularını alıp incelemektedirler,
- Ombudsmanların soruşturma açma, tenkitte bulunma, idarenin eksikliklerini kamuoyuna açıklama yetkilerine sahiptir, ancak tespit ettiği kötü işleyiş ve davranışları düzeltmemektedirler, çünkü böyle bir yetkileri bulunmamaktadır.
- Mutlaka idareye karşıdırlar diye de bir şey yoktur.

Ombudsmanın idari işlemleri iptal etme ya da tazminat talep etme gibi yetkileri bulunmamaktadır ve emir vermesi de söz konusu olmamaktadır. Bu nedenle ombudsmanın verdiği sonuçları verdiği tavsiyeleri ve kararları idarenin uygulamak gibi bir zorunluluğu bulunmamaktadır. Yani kararları uygulamayan idareler herhangi bir cezai yaptırım ile karşılaşmayacaklardır. Bu konuda ombudsmanın yapabileceği tek şey idarenin ve çalışanlarının üzerinde oluşabilecek siyasal baskıyı artırmaktır (Kestane, 2006: 134).

2.1.9. Ombudsmanlık Kurumunun Temel Özellikleri

Ombudsmanlık kurumu, günümüzde yüz elliyi aşkın ülkede uygulanmaktadır. Ülkelerin farklı siyasal sistemlerinin olmasından dolayı ombudsmanlık her ülkede kendine özgü sosyo-kültürel ve hukuki yapılarına göre farklılık arz etse de kurumun bazı kabul edilmiş olan genel nitelikleri vardır (Ökten ve Turhan, 2014: 136). Ombudsmanlık kurumun temel özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz;

Ombudsmanlık Kurumu bir bağımsız kuruluştur: Bağımsızlık, ombudsmanlık kurumu açısından önemli bir unsurdur. Söz konusu unsurun yasama, yürütme ve yargıdan bağımsız olmak manasında anlaşılması gerekmektedir, yoksa ombudsmanın devletin haricinde ya da ondan bağımsız bir kurum olmadığına kuşku bulunmamaktadır (Sağlam, 2012a: 45). Ayrıca ombudsmanlığın bağımsızlığı, düzenlendiği hukuki metinler, göreve atanması veya seçilmesi, görevden alınma, kurumun bütçesi, personelinin oluşumu ve yapacağı planlamaları bağımsızca yapması ifade edilmektedir.

Ombudsmanlık kurumu masrafsız, kolay ve doğrudan ulaşılabilir bir kuruluştur: Bireyler, idare tarafından hak ihlaline uğramaları halinde kolayca ve doğrudan Ombudsmanlık Kurumuna şikâyetle bulunabilirler. Bu başvuru ücretsiz olarak sadece bir dilekçe ile yapılması Ombudsmanlık Kurumunun bir diğer özelliğidir. Yabancı uyrukluların başvuruları genellikle “karşılıklılık” ilkesi göz önünde bulundurularak ücretsiz olarak alınmakta ve gerekli incelemeler başlatılmaktadır. Bununla birlikte ombudsman, vatandaşlar ya da diğer bireyler tarafından gelecek dilekçeleri beklemeyerek re’sen de harekete geçebilirler. Ombudsman medya vasıtası ile ya da gözlemlene sonucunu herhangi bir devlet organında haksız veya usulsüz eylem ve işlem görmesi halinde inceleme ve soruşturma başlatabilir.

Ombudsmanlık hızlı sonuç veren ve her türlü belgeye ulaşma imkânı bulunan bir kuruluştur: Ombudsmanın tüm kamu yönetimi organları üzerinde bir denetleme yetkisi bulunmasından dolayı her türlü bilgi ve belgeye çok kolaylıkla ulaşabilmekte ve iletilen şikâyetleri en kısa zamanda değerlendirerek sonuçlandırabilmektedir. Bu açıdan ombudsman, meydana gelen anlaşmazlıkları çözüme ulaştırma hususunda geniş yetkileri sayesinde çok süratli hareket edebilme niteliğine sahip olmakla birlikte, bütün bunları sonuçlandırması için geniş yetkiler verilmektedir. Ombudsman yürüttüğü inceleme ve soruşturma işlemlerinde gerekli olan her türlü bilgi ve belgeye kolayca ulaşabilmenin yanı sıra, gerekli görülen durumlarda vatandaşların ifadelerini alma ve uygun gördüğü zamanlarda denetim yetkisinin olduğu kurum ve kuruluşlara zamansız ya da periyodik denetimler gerçekleştirebilmektedir (Pınar, 2013: 11).

Ombudsmanlık kurumunun kararlarının bağlayıcı olmaması: Ombudsmanın vereceği kararların bir bağlayıcılığı yoktur, vereceği bütün kararlar tavsiye niteliğindedir. İdarenin işlemlerini iptal etme, idareyi tazminata mahkûm etme veya idareye emir ve talimat verme gibi yetkisi yoktur. Ombudsmanların vereceği kararların etkinliği sadece bu kararların yerine getirmeyen yönetim ve kamu personeli üzerinde kamuoyu baskısını arttırmakla mümkün olabilmektedir (Aktel, Kerman,

Altan, Lamba ve Burhan, 2013: 25). Ombudsmanlık Kurumunun yargı organlarından ayıran en önemli özelliği de zaten kararlarının bağlayıcılığının olmamasıdır.

Hakkaniyete uygun çözüm önerme yetkisi: Araştırma ve soruşturma sonucunda elde ettiği bulgular, hak ihlaline uğrayanın haklı gösteriyorsa ombudsman somut duruma uygun çözüm önermektedir ve bu ihlal idare tarafından giderilmektedir. Eğer bulgular idareyi haklı gösteriyorsa o kurumca girişilen söz konusu eylemin doğru olduğu da açık bir şekilde belirtilmekte ve gerçekleştirilen bu eylem desteklenmektedir (Arklan, 2006: 88).

Halkı ve kamu personeli eğitime özelliği: Ombudsmanlık Kurumu, görev ve yetkilerinin gereği olarak halkı, yöneticileri ve idari personeli insan haklarının muhafazası, bunları çiğnenmemesi, geliştirilmesi, demokrasinin temel ilkelerine uyulması, hukukun üstünlüğü ve demokratik bir toplumda yönetimin bulunması gerekli rolü hususunda yöneten ve yönetilenleri eğitir (Kahraman, 2011: 363).

Ombudsmanlık Kurumu dokunulmaz bir kuruluştur: Yaptığı işler, görüşmeler ve araştırmalar sebebi ile sorgulanamazlar, yargılanamazlar ve tutuklanamazlar. Ombudsmanların dokunulmazlıkları çeşitli çevreler tarafından eleştirilmektedir. Özellikle demokratik sistem ve işleyişin yerleşik bulunmadığı ülkelerde yasama dokunulmazlıklarının suiistimal edilmesinden hareket ederek ombudsmanların da bu dokunulmazlıkları eleştiriye uğramaktadır (Soyupek, 2014: 20).

2.2. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN İŞLEVLERİ

Ombudsmanlık kurumunun işlevleri altı başlık altında toplanabilmektedir. Bu işlevler; eğitici işlevi, önleyici (caydırıcı) işlevi, düzeltici işlev, iyileştirici işlev, yönetimin şeffaflığını sağlama işlevi ve idari yargıya katkıda bulunma işlevi olarak aşağıda yer almaktadır.

2.2.1. Eğitici İşlevi

Ombudsmanlık kurumunun eğitici işlevi, vatandaşların sahip oldukları haklar ve hürriyetler konularında bilgilendirilmesini ve bu hak ve özgürlükleri ne şekilde

koruyabileceklerine dair konuları içermektedir. Ombudsmanlık kurumunun eğitici işlevi yalnızca yönetilenlere yönelik olmayıp kamu görevlilerini de kapsamaktadır (Yatkın ve Taşer, 2015: 91). Ombudsmanlık kurumu yayınladıkları raporlar ve yönetimlerle yaptıkları işbirlikleri ile her iki tarafa da hakları ve sorumlulukları ile ilgili bilgiler vermektedir. İnsan haklarına karşı saygının artırılması ve bürokrasinin vatandaş odaklı işlemesi için eğitim gerekli görülmektedir. Etkin bir şekilde işleyen ombudsmanlık kurumu, diğer kamu kuruluşları ile kurulan etkili ilişkiler ve tarafsızlığı ile ün kazanacaktır. Bu durum diğer kamu kurumlarında çalışanlara ombudsman tarafından verilecek tavsiyelere uyuma önemli katkılar sağlayacaktır. Kamu kurumları, idari politikalar geliştirmek, bu politikaları uygulamak ve bu uygulamalarda hakkaniyet esasının gözetilmesi için ombudsmanın yol göstericiliğini isteyeceklerdir (Şahin, 2010:145).

2.2.2. Önleyici (Caydırıcı) İşlevi

Ombudsmanlık kurumunun önleyici fonksiyonu, “ombudsman tarafından denetime tabi tutulacağını bilen idarenin eylem, işlem ve davranışlarında daha itinalı davranması biçiminde belirmektedir” (Yatkın ve Taşer, 2015: 91). Ombudsmanın salt varlığı bile kamu kurumunun kanuna aykırı davranışlarda bulunmasını engellemektedir. Ağır çalışan bir yargı sistemine başvuruya nazaran daha hızlı işleyen ombudsmanlık sistemi ile denetleneceğinin farkında olan yönetim, hukuken uygun olmayan ya da hakkaniyete uygun olmayan herhangi bir işlem yaparken, mevzuata uygunluk açısından daha dikkatli davranacaktır (Kayhan, 2019: 60).

2.2.3. Düzeltici İşlevi

Ombudsmanlık kurumunun düzeltici işlevi, kamu kurum veya kuruluşunun yasalara aykırı veya yerinde karar almaması durumlarında, durumun düzeltilmesine olanak sağlamaktadır. Bu doğrultuda hatalı davranan kurum veya kuruluşun hatasının düzeltilmesine yardımcı olunmaktadır (Yatkın ve Taşer, 2015: 91).

Ombudsmanların yaptıkları araştırma ve soruşturma sonuçlarında ulaşılmış oldukları kanaatler bağlayıcı olmasa da kamuoyunda açıklandığı taktirde, kurum veya kuruluşun kendisini düzeltmesi için fırsat oluşturmaktadır. Bu kapsamda yasaya aykırı

işlem sonucunda mağdur olan vatandaşın mağduriyeti de sonlandırılmış olmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun işlevsel olarak faaliyet gösterdiği ülkelerde ombudsmanların kararlarına genel itibariyle uyulduğu görülmektedir. Bu durum ombudsmanlık kurumunun kamu yönetiminde yapılan hataların tekrarının önüne geçilmesine olanak sağlayarak yönetim üzerinde düzeltici etki göstermektedir (Kayhan, 2019: 61-62).

2.2.4. İyileştirici İşlevi

Ombudsmanlık kurumunun iyileştirici işlevi, düzeltici ve caydırıcı işlevlerinin neticesi olarak ortaya çıkmaktadır. Ombudsmanların kamu yönetiminin iyileştirilmesi amacıyla kullanılacak en mühim vasıtaları hazırlamış oldukları raporlardır. Ombudsmanlar tespit ettikleri hataların düzeltilmesi için bir rapor hazırlayarak ilgili kamu kurum ve kuruluşuna önerilerde bulunmaktadırlar. Hazırlanan raporlarda şikâyet konusuyla ilgili hataların neler olduğu ve bu hataların nasıl düzeltileceğine dair yapışla ve yönemsel öneriler sunulmaktadır. Böylelikle kamu kurum ve kuruluşları vatandaşlarla yaşadıkları sorunları yetkili bir kişiden işitme olanağı bulmaktadırlar (Süler, 2012: 163). Ayrıca ombudsmanlar kamu yönetiminin genelini alakadar eden hatalar ve aksamalarla alakalı önerilerde bulunabilirler. Söz konusu öneriler genel anlamda yöneticilerin yükleyeceği sorumluluklardan dolayı uygulamaya koymakta çekimser kaldıkları faaliyetlerden oluşmaktadır. Ombudsmanların düzenledikleri raporlar reform yapmak isteyen kamu kurumlarının yolunu açmanın yanında vatandaşların da kamu yönetimine katılmalarını sağlamaktadır. Ayrıca ombudsmanlar görevlerini yerine getirirken belirledikleri sorunların çözüme yönelik yapılması gereken yasal düzenlemeler hakkındaki görüşlerini yasama yılı içerisinde meclise rapor olarak sunmaktadırlar (Bozoğlu, 2008: 52). Ombudsmanların yılsonu faaliyet raporları kamu yönetimlerinin kendilerini değerlendirmelerinde somut bir kıstas oluşturmaktadır. Bunun yanında kendisini yenilemek ve düzeltmek isteyen kamu kurum ve kuruluşlarına çözüm önerileri getirerek iyileştirici işlevini yerine getirmektedir (Sezen, 2001: 80).

2.2.5. Yönetimin Saydamlığını Sağlama İşlevi

Ombudsmanların yönetimin saydamlığını sağlama işlevi, kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanmasına yöneliktir. Kamu kurum ve kuruluşlarının saydamlığı; vatandaşların bilgi almak istedikleri konular ve kararlar hakkında açık ve anlaşılabilir olmasını içermektedir (Temizel, 1997a:22). Kamu yönetiminde saydamlık vatandaşların istedikleri bilgilere ulaşabilmeleri ile mümkün olabilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının vatandaşlara istedikleri bilgilere ulaşma olanağı sağlamadığı durumlarda vatandaşlar ombudsmanlar vasıtasıyla bu sorunu aşabilirler. Kamuda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlar ellerindeki her türlü bilgi ve belgeleri öncelikle ilgililer olmak üzere, isteyen herkesle paylaşabilmelidirler. Söz konusu durum demokrasi kavramının temel gerekliliklerinden birisidir. Böylelikle vatandaşlar nasıl yönetildikleri hakkında bilgi sahibi olabilecekler ve gerektiğinde ilgili kurum ve kuruluşu denetleyebileceklerdir. Fakat bilgi ve belge paylaşımı; devlet sırrı, kişisel hakların korunması ve kamu yararı gibi istisnalarla sınırlandırılmaktadır (Yılman, 2017: 63).

2.2.6. İdari Yargıya Katkı Sağlama İşlevi

Ombudsman denetimi kamu kurum ve kuruluşlarının hatalı uygulamaları sebebiyle başvurabilecekleri ve netice alabilecekleri idari yargı mercileri haricindeki en etkin denetim mekanizmasıdır. Ombudsmanlığın bulunmadığı durumlarda oldukça kolay bir biçimde çözüme ulaştırılabilecek olan uyuşmazlıklar idari yargı birimlerine intikal ederek, idari yargı organlarının meşgul edilerek, iş yükünün artmasına, idari yargının yavaşlamasına ve verdiği sonuçların etkisinin azalmasına sebebiyet vermektedir (Şengül, 2005: 127–218).

Etkin işleyen ombudsmanlık denetimi sayesinde idari yargının iş yükü azalarak, idari yargının hız kazanması sağlanmaktadır. Ayrıca ombudsmanlık denetiminin ücretsiz olması, kolay ulaşılabilir olması ve fazla şekil şartı bulunmaması nedenleriyle vatandaşlar tarafından tercih edilmekte bu durum da idari yargının iş yükü azalmaktadır (Yatkın ve Taşer, 2015: 92).

2.3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN İŞLEYİŞİ ÜLKE UYGULAMALARI

Ombudsmanlık kurumları, farklı yüzölçümlerine sahip, farklı idari ve siyasal yapılarındaki, farklı nüfus sayısına sahip dünya ülkelerinde yaygınlaşmış durumdadır. Ülkelerin kendilerine özgü koşullarına bağlı olarak da işlevsellikleri farklılık göstermektedir. Günümüzde ombudsmanlık kurumları demokrasi açısından örnek alınan İngiltere, Avrupa Birliği'ne üye olan Fransa, üye olmaya çalışan Türkiye ve kendine özgü yargı sistemi uygulayan İskandinav ülkelerine kadar pek çok ülkede faaliyet göstermektedir (Kahraman, 2011: 369). Ombudsmanlık kurumları pek çok devlet tarafından benimsenmiş vaziyettedir. Bu denetim mekanizması farklı isimlerle anılsa da aslında hepsinin temel görevleri bireyleri idareye karşı haklarını korumalarıdır. Seçilmiş bazı ülkelerde ombudsmanlık kurumun sisteminin nasıl uygulandığını açıklanmıştır.

Günümüzde pek çok ülkede ombudsman uygulaması bulunmaktadır. Amerika, İsveç, Norveç, Finlandiya, İngiltere, Fransa, Almanya ve Yeni Zelanda bu ülkelerden birkaçını oluşturmaktadır. İsveç ve Norveç modern anlamda ombudsmanlığın ilk kurulduğu ülkelerden olması, aynı zamanda Norveç'in hem askeri hem de çocuk ombudsmanlığı alanında ilk düzenlemeleri yapması, İngiltere'de de yerel yönetim ombudsmanlığının bulunması, Fransa'nın idare sistemi ile benzerliklerin bulunması, Amerika Ombudsmanlığı'nın da eyaletlere göre farklı uygulamalar içermesi nedeniyle bu ülkelerde örnek olarak alınmıştır.

2.3.1. İsveç

İsveç anayasal anlamda ilk kez 1809 yılında ombudsman kurumunu kuran ve adını veren ülke olarak önemli bir konumda bulunmaktadır. Ombudsman kurumunu kurmak isteyen ülkeler açısından İsveç daima bir model ülke durumunda olmuştur (Arı, 2017: 137).

Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkmasında İsveç'in önemli bir yeri vardır. İsveç Kralı XII. Charles Paltova savaşında Ruslara karşı yenilince Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Şeyhülislamlik kurumundan etkilenen kral bu etkiyle İsveç' te görülen

kargaşa ve düzensizliklerin önüne geçmek için kendisine bir vekil atamış ve bu şekilde ombudsmanlık kurumunun ilk adımı atılmıştır. Ancak İsveç'te Ombudsmanlık kurumu tam anlamıyla Ombudsmanlık Kurumu 1809 yılında İsveç Anayasasında yer almasıyla kurumsal kimlik kazanmıştır (Avşar, 2012: 289).

İsveç'te ombudsmanın dürüst bir hukukçu olma şartı vardır. Parlamento ombudsmanı, hükümet ombudsmanı ve basın ombudsmanı olmak üzere üç çeşittir. Parlamento tarafından 4 yıllığına seçilir. İdare, kilise, ordu denetimi dahil çok geniş yetkileri vardır. Başvuru yapmak için öncesinde tüm idari yolların denenmiş olması gerekmez. Olayın meydana geldiği süreden itibaren 2 yıl içinde dilekçeyle yazılı olarak başvurulması gerekir. İsveç'te ombudsman dava açabilir, disiplin soruşturması başlatabilir. Sadece Kral, kabine üyeleri, milletvekilleri, belediye encümen üyeleri ve diğer ombudsmanlar denetleyemeyeceği istisnalar vardır. Bağımsız ve tarafsızdır (Fendoğlu, 2011: 96-105).

Ombudsman yargı organlarını denetlerken mahkeme kararlarının doğruluğunu sorgulamazlar. Ombudsman yargıçların görevlerini yaparken görevlerini suiistimal edip etmediklerini, usul hükümlerine uygulayıp uygulamadıklarını davaların makul sürede sonuçlandırılıp sonuçlandırılmadığını incelerler (Tutal, 2014: 120).

2.3.2. Norveç

Norveç'te Parlamentosu ombudsmanı yasasını 1962 yılında yürürlüğe koymuş, 2013 yılında ise yeniden düzenleme yapmıştır. Bu Kanun'a dayanılarak Kamu Yönetimi Parlamento Ombudsmanı Yönetmeliği 19 Şubat 1980 tarihinde Storting (Parlamento) tarafından kabul edilmiş ve çeşitli tarihlerde değişikliğe uğramıştır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 49; Kaya, 2018: 161-162).

Norveç'te kamu yönetimi ombudsmanı, yapılan her genel seçimin ardından parlamento tarafından 4 yıl süresince görev yapmak üzere seçilmektedir. 4 yıllık görev süresini dolduran ombudsman tekrar seçilebildiği gibi 2/3'lük oy çoğunluğu sağlanarak parlamento tarafından görevden alınabilmektedir (Temizel, 1997a: 101).

Ombudsman olarak görev yapmak isteyenlerin yüksek mahkeme hakimlerinde aranan vasıflarına sahip olması ancak parlamento üyesi olmaması gerekmektedir. Tam bağımsızlığa ve otonomiye sahip olan ombudsmanlara parlamento hiçbir şekilde müdahale etmemektedir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 39-40). Norveç Parlamento Ombudsmanına yapılan başvurularda şikâyetçinin isminin bulunmasının zorunludur ve şikâyetle konu meselelerin veya idarenin eylemlerinin meydana geldiği tarihten itibaren bir yıl içinde başvurunun yapılması gerekmektedir. Buna ilave olarak, şikâyet konusuyla alakalı diğer idari başvuru yollarının sonlanmış olması gerekli görülmektedir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 42-43).

Norveç’te Parlamento Ombudsmanı ve Askeri Ombudsman Parlamento tarafından seçilmekte; çocuk ile eşitlik ve ayrımcılık karşıtı “ombud” ise ilgili bakanlık tarafından atanmaktadır. Bu nedenle de Çocuk Ombudu bireysel başvuru kabul etmeyerek sadece çocuk haklarının savunuculuğunu yapmakta fakat Eşitlik ve Ayrımcılık Karşıtı Ombud bireysel şikâyetleri alabilmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014: 80–110). Ombudsmanın sorumluluk alanı kamu idarelerini ve onun hizmetinde çalışan kişilerin tamamını kapsamaktadır. Kamu idareleri tarafından özgürlüğünden mahrum kalan kişilerin tutukluluk koşulları da sorumluluk alanı kapsamındadır.

Bakanlar Kurulu’nca alınan kararlar, maliye müfettişlerinin yürüttükleri faaliyetler, yerel yönetimlerin ve parlamentonun gündemindeki konular ile mahkemelerin görev alanlarına giren konularla birlikte nihayet idari takdir yetkisiyle alakalı hususlar üzerinde herhangi bir yetkisinin olmaması, ombudsmanlık açısından İskandinav ülkeleri arasında en dar yetki alanına sahip ülke olarak kabul edilmektedir.

Parlamento ombudsmanına bireysel başvuru yapılabilmekte bunun yanı sıra Kurum, Kanun gereği re’sen inceleme de başlatabilmektedir Norveç ombudsmanına başvuru yapmak ücretsizdir ancak başvurunun yazılı olması gerekmektedir; bu kapsamda şikâyet “şikâyet başvuru formu” ya da “mektup” ile yapılabilir (Mamur Işıkcı ve İnce, 2018: 65). İncelenemezlik ve gönderme kararlarında birim başkanlarının görüşleri yeterli olmakta ancak eleştiri ve tavsiye verileceği durumlarda

son kararı Parlamento Ombudsmanı vermektedir ve birim başkanından gelen kararı ombudsman değiştirebilmektedir (KDK, 2014: 8).

Vatandaşların şikâyetlerinden yola çıkarak araştırma ve soruşturma yapan Norveç Ombudsmanı, çalışmalarını yaparken sınırlı yetkilere sahiptir. Öncelikle dilediği resmi dokümanı isteyememekte, amirlerinin rızası olmadan kamu görevlilerini dinleyememektedir. İncelenen şikâyet reddedilmezse, şikâyet edilen kurum eleştirilmekte ve alması gereken tedbirler hakkında bilgilendirilmektedir. Fakat, ombudsman tarafından hatalı bulunan kamu görevlisi hakkında soruşturma açılmamakta, bu açıdan ilgili idare zorlanamamaktadır (Baylan, 1978: 35'den aktaran Sağlam, 2012b: 70). Ombudsmanlar sınırsız olarak sadece vardıkları sonucu kamuoyunda özgürce açıklayabilmektedir.

2.3.3. Finlandiya

Finlandiya ombudsmanları önceden belirlenmiş olan adaylar arasından parlamento tarafından dört yıl için gizli oylama ile seçilirler. Hukuk eğitime sahip olması gereken ombudsmanın, hukuk konusunda yüksek vasıflarının bulunması hukuk alanında deneyimli ve kariyer sahibi olması gerekmektedir. Ombudsmanlar parlamento tarafından seçilirler. Ombudsmanlar görev süreleri boyunca parlamentodan bağımsız hareket etmektedirler. Parlamentonun, ombudsmanı görevden alma, emir ve talimat verme yetkisi yoktur (Fendoğlu, 2011: 94–103)

Finlandiya ombudsmanlarının görev alanları diğer devletlere nazaran oldukça geniş tutulmuştur. Finlandiya ombudsmanları, yargıçları, seçimle iş başına gelen tüm meclis üyelerini, din görevlilerini, kamu hizmeti veren tüm özel şirketleri, devlet başkanını, başbakan ve kabine üyelerini ve parlamentoyu da bizzat içine alan bütün kamu personellerini denetleyebilmektedirler. Ombudsman kendisine yapılan başvurularda veya kendiliğinden gerçekleştirdiği denetlemelerde saptamış olduğu usulsüzlüklerin araştırılması hususunda İsveç ombudsmanının haiz olduğu bütün yetkilere sahip olup, ayrıca kusurlu bulduğu kamu personeli hakkında adli soruşturmayı kendisi gerçekleştirerek iddia makamı işlevi üstlenmektedir. Öteki

devletlerin ombudsmanlarına nazaran Finlandiya ombudsmanlarının kendi inisiyatifi ile gerçekleştirdiği denetlemeler daha çok sayıdadır (Bozoğlu, 2008: 60).

Finlandiya ombudsmanına başvuruda bulunabilmek amacıyla önce öteki denetleme kurumlarına ya da şikâyeteye konu olan kuruma başvuru yapma mecburiyeti bulunmamaktadır. Hakkı ihlal olan birey doğrudan gelerek ombudsmana başvuruda bulunabilmektedir (Esgün, 1996: 259). Finlandiya ombudsmanının yaptığı araştırma ve soruşturma neticesinde hazırlamış olduğu önerinin bir bağlayıcılığı olmasa da Finlandiya gibi demokratik kültürün yerleşmiş olduğu ülkede saygın olan bu kurumun görüş ve tavsiyeleri yaygın şekilde benimsenmekte ve bu önerilerin aynen uygulamaya konulduğu bilinmektedir.

2.3.4. İngiltere

İngiltere ombudsmanı 1967 yılında “Parlamento Komiseri Yasası” ile kurularak “parlamento komiseri” adını almıştır. İngiltere, ombudsmanlık kurumunu kabul eden ilk ülkelerden biridir (Fendoğlu, 2011: 95-105).

Parlamento Komiseri hükümetin önerisi ile Kraliçe tarafından 65 yaşına kadar görevde kalması için atanır. 65 yaşına gelmeden görevden alınması Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası tarafından Kraliçe’ye tavsiye edilebilir. İngiltere ombudsmanlarının belli bir görev süreleri yoktur, 65 yaşını doldurana kadar görevde kalabilirler. Parlamento komiserleri kendi istekleri ile görevlerinden ayrılacakları gibi parlamentonun isteği doğrultusunda da görevden uzaklaştırılabilirler. Hem yaşamaya hem de yürütme organlarına karşı bağımsızdırlar (Soyupek, 2014: 23). İngiltere’de vatandaşlar ombudsmana doğrudan başvuru yapamamaktadırlar. Parlamento üyesi vasıtasıyla başvuru yapılabilmekte ve yine Parlamento üyesi vasıtasıyla vatandaşlara sonuçlar bildirilmektedir (Fendoğlu, 2011: 95-105; Özden, 2010: 86).

İngiltere ombudsmanının yetkileri oldukça sınırlı tutulmuştur. Komiserlerin idareyi inceleme dışında başka bir hukuki yetkisi bulunmamaktadır. Parlamento komiserleri idari kararlar almaya, idari kararları değiştirmeye veya herhangi bir olayda hüküm verme ve hatta takdir yetkisini kullanmaya bile yetkili değildirler. Komiserlerin

asıl görevleri, idarenin kötü işleyişi ile alakalı şikâyetleri dinlemek, incelemek ve bu konuyla alakalı bir rapor hazırlamaktır. Parlamento komiserlerinin gerçekleştirdiği çalışmalarla alakalı basına bilgi verme serbestiyeti olsa da, bir hükümet üyesinin komiserin yapacağı bu açıklamayı sıkıntılı görürse, komisere bu açıklamayı yapmasını men edebilir (Tutal, 2014: 133).

İngiltere parlamento komiserliği, kararlarının hiçbir bağlayıcılığının bulunmamasına rağmen parlamento komiserinin görüş ve tavsiyelerinin tüm kişi ve organlarca kabul görülmesi ve benimsenmesi, kurumun başarılı olduğunu göstermektedir. Bu nedenle söz konusu mekanizmanın kurulduğu yıldan günümüze kadar sürekli gelişme ve ilerleme kaydetmiştir. Bu gelişim 1973 yılında sağlık hizmetleri ombudsmanının kurulması ve 1974 yılında yerel yönetim ombudsmanlarının sisteme dâhil edilmesi ile devam etmiştir (Pınar, 2013: 71).

2.3.5. Fransa

Fransa’da Ombudsmanlık Kurumu “Mediateur” adıyla bilinir. Mediateur, “uzlaştırıcı”, “arabulucu”, “hakem” anlamlarına gelmektedir. Mediateur, Fransız anayasasında yer almamakla birlikte 1973 yılında çıkarılan kanunla kurumun görevi, yetkisi ve statüsü belirlenmiştir. Fransa’da Ombudsmanlık Kurumuna gerek olup olmadığı uzun süre tartışılmış ve sonuç olarak gereksinim olduğu kanaatine varılmıştır. Açılan davalarda yargılama sürecinin uzaması, yargının pahalı olması ve buna benzer birtakım aksamalar ombudsmanlık mekanizmasına ihtiyaç duyulduğuna Fransız toplumunu da ikna etmiştir. Kurulmasına karşı çıkanlar ise Fransız Danıştay’ının yeterli olduğunu ve kurulacak yeni bir denetleme sisteminin klasik sisteme entegre olamayacağını belirtmişlerdir (Fendoğlu, 2010:10; Sağlam, 2012: 30). Ancak İdari yargının kişilerle idare arasındaki ihtilafların çözümünde yetersiz kalması ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasında daha önemli etken olmuştur (Tutal, 2014: 136).

Hükümet tarafından Bakanlar Kurulu aracılığıyla 6 yıl süre için atanır ve tekrar atanamaz. Her ilde bir temsilcisi vardır. Yaklaşık olarak 85 kişilik bir kadrosu vardır, bu kadro kendisi ile gelir ve gider. Eleman gerekli olduğunda diğer kamu

kuruluşlarından talep eder ve bu talep her tür dosyayı isteme talebinde olduğu gibi yerine getirilir. Cumhuriyet Medyatörü dokunulmazlığa sahiptir. Fransızlar sadece bir milletvekili aracılığıyla başvuru yapabilir. Tavsiye niteliğinde kararlar verir. Cumhuriyet Medyatörü yargıya, Milli Savunmaya ve dış ilişkilere müdahale edemez. (Fendoğlu, 2011: 94–104).

Mediateur'e yalnızca gerçek kişilerin başvuru hakkı bulunmaktadır. Tüzel kişiler ve kamu çalışanları söz konusu kuruma başvuruda bulunamazlar. Başvuru yapanın şikâyetle konu olan olayla doğrudan ilgisinin bulunması şarttır. Bireyler bu olaylara yönelik maddi ya da manevi açıdan zarara uğramaları gerekmektedir (Atay, 1999: 286).

Mediateur her yılsonunda araştırma ve soruşturma yürüttüğü konuları ve sonuçlarını belirten bir raporu Cumhurbaşkanı'na ve Parlamento'ya sunmak ile mükelleftir. Bu raporlar ilgili kuruluş tarafından daha sonra kamuoyuna duyurulmaktadır. Raporlarda yıllık faaliyetinin hesabını yazmakta, kuruma iletilen başvuruları ve bunları nasıl sonuçlandıklarını, reform önerilerini belirtmektedir. Raporlar kamu otoritelerince dikkatli bir şekilde okunmakta ve yer alan reform önerileri yürütme ve yasama organları tarafından büyük oranda dikkate alınmaktadır (Thery, 1998: 46). Cumhuriyet Medyatörü sadece Özel Kurul' un önerisi ile görevinden alınır (Fendoğlu, 2011: 94-104).

2.3.6. Almanya

Alman ordusunun yapılanmasında 1945 yılına kadar olan karakteristik özelliği devlet başkanının aynı zamanda başkomutan olmasıdır. 1949 yılında Batı Alman halkı Batı Avrupa ve Amerika modelinde hazırlanan anayasayı kabul etmiştir. Bu anayasada ordu ile ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamış, ancak dış politikada cereyan eden gelişmeler Alman ordusunun kurulmasını kaçınılmaz kılmıştır (Aksoy, 2016). 23 Ekim 1954 tarihinde imzalanan Paris Anlaşmaları, Brüksel Anlaşmasının muhtevasını genişletmiş, hem Batı Almanya'nın Batı Avrupa Birliğine katılmasını temin etmiş hem de ordu kurmasına izin vermiştir. Ordunun sıkı bir şekilde denetim altına alınması hususunda politikacılar tarafından geniş bir uzlaşa da sağlanmıştır. Bu suretle ordu

tarafından gelecek olan tehlike hem engellenmiş olacak hem de siyasetin üstünlüğü prensibi tam manasıyla güvence altına alınması sağlanacaktı. Bu siyasi iradenin hayata geçebilmesi için ordu, parlamentoya karşı sorumlu bir bakanlığa bağlanarak özel yetkilerle donatılmış tahkikat kurulu olan savunma komisyonu oluşturulmuştur. Ordu üzerinde parlamenter kontrolün sağlanması için, ortak bir uzlaşma ile ek bir kontrol mekanizması olarak Ombudsmanlık Müessesesi oluşturulmuştur (Aksoy, 2016: 79).

Almanya’da ombudsmanlık kurumu 1956 yılında Anayasaya eklenen bir madde ile kurularak, 1959 yılında ilk ombudsman görevine başlamıştır. Ancak bu ilk ombudsman, sivil alanda yetkisiz bir askeri ombudsman olmuştur (Şahin, 2015: 59-60). Almanya’nın, 1956 yılında yaptığı bir anayasa değişikliğiyle kabul ettiği, İskandinavların Ombudsman modeline benzer askeri işler Federal Savunma Ombudsmanı, Alman halkı tarafından büyük bir ilgi ve güvenle karşılanmaktadır (Tortop v.d., 2007: 148–149). Federal Meclisin (Bundestag) Federal Savunma Ombudsmanı, temel hakları korumak ve Meclisin ordu üzerindeki denetim/gözetim faaliyetinde Federal Meclise yardımcı olmak gayesiyle atanmaktadır. Federal Savunma Ombudsmanı Yasası belirli ayrıntıları düzenlemiştir. Ombudsman, Bundestag üyesi ve kamu görevlisi olanlar arasında seçilememektedir (Robbers, 2012: 50-53).

Federal Savunma Ombudsmanı, Milli Savunma Komisyonu’nun önerisi üzerine parlamento tarafından gerçekleştirilen oylamayla seçilmektedir. Delege olarak seçilen kişinin görev süresi 5 yıl ile sınırlıdır. Delege seçimi sonrasında görevine parlamento başkanınca atanmaktadır (Tutal, 2014: 139). Federal Savunma Ombudsmanı Federal Meclise seçilme ehliyeti olan ve 35 yaşını doldurmuş her Alman Federal Savunma Ombudsmanı olabilmektedir. Federal Meclis, Federal Savunma Ombudsmanını, gizli oyla ve üye tam sayısının çoğunluğu ile 5 yıllık bir süreyle seçmektedir. Statüsü ise bir bakan statüsüne benzemektedir (Tortop v.d., 2007: 149).

Ombudsmanın 40 civarında yardımcı personeli bulunmaktadır. Bu personellerin çoğunluğu, askerlere, üstlerinin kendilerine birer eşya gözüyle bakamayacaklarını anlatmak suretiyle bilinç oluşturan hukukçulardır. Ombudsman bakan statüsünde bulunmakta, yardımcıları ise memur statüsünde görev yapmaktadır.

Parlamento Savunma Delegatesi görevini yasamanın bir memuru gibi parlamento başkanının gözetiminde gerçekleştirmektedir. Bundan dolayı da tam bağımsızlığından söz edilememektedir. Ayrıca Parlamento Savunma Delegatesi, Milli Savunma Komisyonunun isteğine bağlı olarak parlamento başkanı tarafından görevden alınabilmektedir (Şahin, 2015: 60-61).

Parlamento Savunma Delegatesinin görev alanı ombudsmanlık kurumunun uygulandığı öteki ülkelerdeki benzer kurumlara nazaran farklılık göstermektedir. Ombudsman, “Parlamentarlerin, asker kişilerin, basın ve diğer vasıtaların uyarısı üzerine, ordunun yasal statüsünü oluşturan hak ve ödevlerin suiistimal edilip edilmediğini, ihlal edilmiş olup olmadığını inceler”. Ombudsman, Milli savunma Bakanlığında ve sair makamlardan, tahkikat ile ilgili her nevi bilgi ve belgeyi talep edebilmektedir. Bu talep ancak askeri sır olması durumunda reddedilebilmektedir. Böyle bir durumda Milli Savunma Bakanı, Milli Savunma Komisyonunda red gerekçesini izah etmek mecburiyetindedir (Mutta, 2005: 85).

Ayrıca asker veya kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memur statüsündeki kişiler de parlamento savunma delegesine, herhangi bir hiyerarşik mekanizmadan geçmeden, doğrudan başvurabilmektedirler (Şahin, 2015: 62). “Parlamento savunma delegesine, askeri birlikleri görevlerini ihmal edip etmediklerini tespit etmek amacıyla haberli veya habersizce ziyaret edebilir” (Tutal, 2014: 139). Parlamento savunma delegesinin, Savunma Bakanlığı ve bakanlığın bütün birimlerinde görev yapan personelden istediği bilgi ve belgelere ulaşma yetkisi bulunmaktadır. Delegenin bilgi ve belge istedi, istediği belge ve bilgilerin devlet sırrı niteliği taşıması durumunda reddedilebilmektedir. Bunların yanında delege, gerekli gördüğü durumlarda ilgili kurum ve kuruluştan ceza ve disiplin soruşturması başlatılmasını da isteyebilmektedir. Delege gerekli bulduğu takdirde askeri birlikleri, bunlara ait karargahları, silahlı kuvvetlere ait tüm birim ve kurumları habersiz olarak istediği zaman ziyaret edebilmektedir (Sağlam, 2012b: 76).

Ombudsman, eşit derecede hem şikâyet edenin hem de şikâyet edilenin temsilcisi sıfatıyla konuyla alakalı dosyaları inceleyebildiği gibi, Askeri Disiplin Yönetmeliği ve Askeri Şikâyet Yönetmeliği çerçevesinde askeri ve idari

mahkemelerde ilgi ve yetki alanındaki hususlarda da bir kovuşturmacı gibi belgeleri inceleyebilmektedir. Ombudsman, yıl boyunca yapmış olduğu çalışmalara dair her yıl Federal Meclise yıllık faaliyet raporu sunmak mecburiyetindedir. Federal Meclis başkanı sunulan raporu Savunma Komisyonuna havale eder ve komisyon rapor hakkındaki görüşlerini bildirir (Usta ve Akıncı, 2016: 2745).

2.3.7. Yeni Zelanda

Yeni Zelanda’da ombudsman kurumu 1962 yılında Parlamento Komiseri (Ombudsman) Kanunu’yla oluşturulmuştur. İlk faaliyete geçtiği yıllarda yetkileri sadece merkezi hükümet ve bağlı kuruluşlara yönelik şikâyetleri incelemekle sınırlı iken 1968 yılında yetkileri ve görev alanı eğitim ve sağlık alanlarını da kapsayarak genişletilmiştir. 1975 yılında yürürlüğe konulan yeni yasa ile 1962 tarihindeki yasa birleştirilmiş ombudsmanlık kurumu ile ilgili köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Örnek olarak, aynı zamanda birden fazla ombudsmanın atanabilmesi ve görev alanlarının yerel yönetimleri de kapsamı gösterilmektedir (Mutta, 2005: 78).

Parlamentonun önerisi üzerine Genel Vali tarafından ombudsman 5 yıl süre için atanmakta ve aynı şekilde görevden alınabilir. Ombudsmanlar 72 yaşına kadar görev yapabilmektedir. Ombudsmana başvuru yapabilmek için tüm hukuk yollarının denenmiş olması ve olayın meydana gelmesinden itibaren 1 yıl içinde yazılı veya sözlü başvuru yapılmış olması gerekmektedir. Parlamento ombudsmanları denetlemek için denetçi atayabilmektedir. Ombudsmanlar Parlamento ve polisleri denetleyememektedirler, ancak görevlerini yaparlarken bağımsız ve tarafsızdırlar (Fendoğlu, 2011: 99–107). Ombudsmanın denetim alanı oldukça geniştir. Ombudsman denetim faaliyetlerini gösteren raporu her yıl parlamentoya sunmak zorundadır. Parlamento ombudsmanı denetlemek adına bir denetçi de görevlendirebilmektedir (Özden, 2010: 111–112).

Ombudsmanın temel görevi; yerel, bölgesel ve merkezi yönetimlere karşı olan şikâyetlerin incelenmesidir. Ombudsmanlar bağımsız olarak değerlendirmelerini yapmakta olup, hükümete değil, parlamentoya karşı sorumludurlar. Yeni Zelanda’da 3 tane ombudsman seçilmekte, konum olarak eşit olmalarına karşın içlerinden birisi

şef olarak görevlendirilerek kurumun yönetiminden ve iş bölümünün sağlanmasından sorumlu tutulmaktadır (Çakmak, 2008: 73). “Yeni Zelanda’da ombudsmanlar yalnızca kötü yönetim konularıyla sınırlanmayıp yasaya uygun olmayan, mantık dışı, haksız ya da baskıcı, kısmen veya tamamen yanlış bir duruma dayalı ya da taraflı bir karar, öneri yahut davranış konusunda rapor düzenleyebilmektir” (Temizel, 1997b: 772).

Ombudsmanlar yargı üzerinde denetim yapamamakta, idarenin kararlarını değiştiremeyerek kaldıramamaktadır. Ombudsmanlar görevlerini ihmal ettiklerinde başarısız, yetersiz ve iletişim sorunları olduğu durumlardan Temsilciler Meclisinin uyarısı ve talebi üzerinde Genel Vali tarafından görevden alınabilmektedirler.

Yeni Zelanda’da ombudsman olabilmek için Parlamento üyesi veya yerel yönetici olmamak gerekmektedir. Ombudsmanlar Başbakanın onayı dışında görevleri haricinde kâr veya ticaret amaçlı bir iş yapamamakta, kazanç sağlayacakları bir görevde bulunamamaktadırlar (Avşar, 2012: 188).

2.3.8. Amerika

Ombudsmanlık kurumu Amerika’da (ABD) ilk olarak geleneksel biçimde 1969 yılında Hawaii eyaletinde kurulmuştur. Akabinde 1971’de Nebraska, 1972’de Iowa, 1975’te Alaska ve 1996’da ise Arizona’da Ombudsmanlık sisteminin kurulmasıyla ABD’de ilk olarak beş federe devlette kurulan klasik ombudsmanlık kurumları hayata geçmiştir. ABD’de genel manada ombudsmanlık, mahalli idareler ve eyaletlerde 1975’lerden itibaren tatbik edilmektedir. ABD’nin 40 eyaletinde farklı isimlerde ombudsmanlık müesseseleri vardır (Fendoğlu, 2016: 25–26). Eyalet ombudsmanlıklarının yanı sıra, New York City, Dayton, Ohio, King County, Alaska, Anchorage ve Washington’da yerel seviyede görev yapan yerel ombudsmanlar bulunurken, federal hükümet dairelerini denetlemek için ulusal düzeyde yetkili ve görevli bir ulusal ombudsman bulunmamaktadır. 1960’lı ve 1970’li yıllarda ulusal ombudsman teşkil etme gayretleri neticesiz kalmış ve o zamandan itibaren günümüze kadar ulusal Ombudsmanlığın teşkili için ciddi manada bir teşebbüste bulunulmamıştır (Ünal, 2013:132).

Diğer taraftan, ABD’de hükümet dışı kuruluşlar tarafından da ombudsmanlıkla ilgili birtakım çalışmalar yapılmıştır. 1878 yılında kurulan Amerika Ombudsmanlar Birliği American Bar Association (ABA), 1969 yılında ombudsmanlık kurumlarının kuruluş ve uygulamalarına dair 12 standart oluşturmuş, 2001 yılında bu standartları değiştirip genişletmiştir. 2004 yılında da bu standartlar gözden geçirilerek onaylanmıştır (Standards for the Establishment and Operations of Ombuds Offices, PREA, 2004). 1977 yılında ise, ABD’de yerel, eyalet ve federal idarelerdeki ombudsmanların üyesi olduğu Kuzey Amerika’nın en eski ulusal ombudsman derneği olan Birleşik Devletler Ombudsman Derneği (USOA) kurulmuştur. Eğitim, bilim ve hayır amaçlı faaliyetlerde bulunmak üzere teşkilatlanan bu dernek, ABD genelindeki Ombudsman müesseselerinin geliştirilmesine yardım etmektedir. Bununla birlikte, ulusal, eyalet ve yerel düzeyde ombudsmanlıkların kurulmasını teşvik etmektedir (USOA, t.y.).

ABD’de eyaletlerin ombudsmanlık sistemleri aynı değildir. Ombudsmanlık olarak ifade edilmesine rağmen tamamıyla idareye bağlı olan ombudsmanlar da mevcuttur. ABD Ombudsman modelinde ombudsman kurumları bir kanunla kurulmaktadır. Ombudsmanların tümü yasama ve yürütme organları tarafından seçilmektedir (Fendoğlu, 2016: 26).

ABD’de ombudsmanlık kurumunun kurulduğu ilk eyalet olan **Hawaii eyaletinde** ombudsmanlık kuruluş kanununa göre Ombudsman, iki meclisli parlamentonun ortak oturumunda salt çoğunlukla 6 yıllık bir süre için atanmaktadır. En fazla üç dönem görev yapabilen Ombudsman, görevi kötüye kullanma, yetersizlik veya ihmalkârlık sebebiyle yine ortak oturumda 2/3 çoğunlukla görevden alınabilir. Ayrıca, yasama meclisi üyesi olarak son iki yıl içinde görevde bulunmuş, Ombudsmanlığa adayken başka bir devlet vazifesinde bulunan ya da atandıktan sonra vazifesi haricinde başka kar veya ticaret maksatlı bir işe sahip olanlar Ombudsman olamazlar. Diğer yandan, Ombudsmanın ölümü, istifa etmesi, görev yapamaz durumda olması, görevden alınması ya da açığa alınması durumlarında, Ombudsmanın birinci yardımcısı, yeni bir Ombudsman atanana kadar Ombudsman olarak vazife yapmaktadır.

Nebraska eyaletinde Ombudsmanlık kurumu, 22 Temmuz 1969 tarihinde meclisten geçen ve 29 Temmuz 1969 tarihinde de vali tarafından onaylanan ombudsmanlık kanunu ile kurulmuş, 1 Haziran 1971 tarihinde ise Ombudsmanın atanmasıyla resmen faaliyete başlamıştır. Nebraska’da ombudsmanlık klasik model esas alınarak tesis edilmiş ve 6 yıllık bir süre için meclisin 2/3 çoğunluk oyuyla seçilen ombudsman, yasama konseyi tarafından atanmıştır (Doğan, 2014: 167-168).

Iowa eyaletinde, ombudsmanın kuruluş kanununa göre senatonun anayasal çoğunluğu ile temsilciler meclisinin anayasal çoğunluğunun kabulü ve onayıyla yasama konseyi tarafından atanmaktadır. Ombudsmanlık makamının boşalması durumunda da yine atama şeklinde olduğu gibi yasama konseyi tarafından yeni ombudsman atanmaktadır. Ancak yeni ombudsman atanana kadar yerine ombudsman yardımcısı ombudsmanlık görevini yürütür. Dört yıllık bir süre için atanan ombudsman, atanma prosedüründe olduğu gibi parlamentonun her iki kanadının anayasal çoğunluğuyla her zaman görevinden alınabilir.

Alaska eyaletinde ise, 1975 tarihli kuruluş kanununa göre, yasama organının iki taraflı ombudsman seçme komitesince seçilen Ombudsman, yasama organının ortak oturumunda 2/3 çoğunluk oyu ve valinin onayıyla atanmaktadır. 5 yıllık bir süre için atanan ombudsman iki kez daha atanabilmektedir. Başarısızlık, yetersizlik, vazifeyi ihmal etme veya kötüye kullanma hallerinde, her meclisin en az 2/3 oranındaki üyesinin hazır bulunduğu açık oylamayla da azledilebilmektedir (Temizel, 1997a: 107).

Arizona eyaletinde, Ombudsman eyalet meclisi tarafından atanmaktadır. Bir kişinin ombudsman olarak atanabilmesi için, en az altı ay süreyle eyalette ikamet etmesi, en az 25 yaşında ve bir araştırmacı tecrübesine sahip olması şartı aranmaktadır. Görev süresi atanma tarihinden itibaren beş yıl olan ombudsman en fazla üç kez atanabilmektedir. Görevin ihmal edilmesi, gizli bilgilerin ifşası, suiistimal gibi sebeplerle eyalet meclisinin her iki kanadının (senato ve temsilciler meclisi) eş zamanlı olarak 2/3 çoğunlukla alınan kararla görevden alınabilmektedir. Ayrıca, görevden alınma, istifa, ölüm ya da iş göremez gibi hallerde ise yeni bir Ombudsman atanana kadar Ombudsman yardımcısı bu görevi yürütmektedir (Fendoğlu, 2011: 92).

ABD’de ombudsmanlık müesseseleri, klasik ombudsman modelinde olduğu gibi devletin hiçbir organından emri ve talimat almadan bağımsız, tarafsız ve özerk olarak faaliyette bulunmaktadır. Ombudsmanların yalnızca parlamentoya karşı sorumlulukları vardır (Parlak, 2016: 180). Ombudsmanın diğer denetim mekanizmalarından ayırıcı özelliği bağımsız ve tarafsız olmasıdır. Ombudsman şikâyetçi ile şikâyet edilen kurum arasında tarafsız ve bağımsız bir aracı statüsündedir.

ABD’de mahalli ombudsmanların görev ve yetki alanları, bir kısmı için bir belediye ile mahdud iken, bazıları için de eyalette bulunan bütün mahalli idareleri ihtiva etmektedir.

ABD’de eyalet seviyesinde teşkil edilen mahalli ombudsmanların, Hawaii mahalli Ombudsmanı haricinde mahalli idareler üzerinde denetim yetkisi bulunmamaktadır. Hawaii’de ise mahalli ombudsmanın, Hawaii eyalet sınırları dâhilindeki bütün mahalli idare ve mahalli kamu idareleri ile mahkemeler üzerinde denetim yetkisi vardır. Arizona’da ise, Ombudsmanın, tüm idareleri denetleme yetkisi bulunmaktadır. Ancak, özel kişi ve kuruluşlar, üniversiteler, kilise okulları, seçimle gelen kimseler, yasama organları ve mahkemeler istisna tutulmak suretiyle denetim alanının dışında bırakılmıştır (Fendoğlu, 2011: 92–93).

ABD’nin Michigan, Maryland, New Jersey gibi eyaletlerinde Ombudsmanlar; mahkemelerin bağımsızlığını nazara almak kaydıyla; yargı atamaları, hâkimlerin peşin hükümlü davranışları, görülmekte olan bir davada duruşma esnasında davanın taraflarına, avukatlara nezaketli davranmamaları, kırılcı tavırlar içinde olmaları, kararlarda saldırgan bir üslup kullanmaları, kuralları ihlal etmeleri, duruşmaları lüzumsuz bir şekilde uzatmaları gibi hallerde, ilgili makamları bilgilendirmekte, mahkemelerin nasıl çalıştığına dair halkın fikrini almak suretiyle yargı hizmetlerinin geliştirilmesi için tavsiyede bulunmakta, yargının iç işleyişi ile hâkimlerle avukatlar arasındaki uyuşmazlıklarla alakadar olmaktadır (Odyakmaz, Deniz ve Keskin, 2016: 89).

Hawaii’de ombudsman, eyalet ve şehir idarelerinin kötü idare ve adaletsiz uygulamalarına karşı vatandaşların şikâyetlerini alıp incelemektedir. Nebraska’da

Ombudsman, kamu idarelerine karşı vatandaşlardan gelen şikâyetleri inceledikten sonra ilgili idareye düzeltici tavsiyelerde bulunmaktadır. Iowa’da Ombudsman, devlet daireleri ve görevlileri ile ilgili sorunlarla doğrudan ilgilenererek çözüm yolları aramaktadır. Alaska’da Ombudsman, vatandaşlardan gelen şikâyetleri kabul ettikten sonra söz konusu şikâyetlerin kaynağına inmek suretiyle tetkik ve denetimlerde bulunmaktadır. Missouri’de ombudsman, idare ile vatandaş yakınlaştırmak, bürokrasiyi olabildiğince azaltmak ve vatandaştan idare ile ilgili olarak gelen şikâyetler hususunda çözüm bulmak suretiyle görevini ifa etmektedir (Parlak, 2016: 180).

ABD İskandinav ülkeleriyle kıyaslandığında, ombudsmanlık kurumuyla daha geç tanışmıştır. Buna rağmen çeşitlilik açısından İskandinav ülkelerinin önüne geçmiştir. ABD’de Birleşik Devletler Ombudsman Derneği (USOA) tarafından Ombudsmanların çalışmalarına ilişkin belirlediği ve bağlayıcılığı olmamakla birlikte Ombudsmanların uyduğu standartlar oluşturmuştur. Bu standartlar; Bağımsızlık, tarafsızlık, gizlilik ve güvenilir tetkik sürecidir.

ABD’de ombudsmanlık müesseselerinden Hawaii ombudsmanlığına yapılacak şikâyetler gerek kişisel ve gerekse de mektup, telefon veya telgraf yoluyla yapılabilmektedir (Ünal, 2013: 101). Ombudsman şikâyet hususunda gerekli incelemeyi tamamladıktan sonra vardığı kararı raporuna kaydetmektedir. Akabinde şikâyet edeni ve şikâyet edilen idareyi durum ile ilgili bilgilendirmektedir. Alaska’da ise, Ombudsmanlık kanununda herhangi bir süre sınırlaması olmadığı halde Ombudsman kendisine ulaşan bir şikâyeti 15 gün içerisinde değerlendirmek suretiyle ilgili tarafları sonuçtan haberdar etmektedir. Hawaii, Iowa ve Nebraska eyaletlerinde Ombudsman hem Parlamente’ye hem de valiye yıllık olarak resmi bir rapor vermektedir. Alaska eyaletinde ombudsman, Parlamente’ye yıllık rapor vermekte ve kamuoyuyla da paylaşmaktadır. ABD’de masrafsız, kolay ve doğrudan ulaşılabilen Ombudsmanlar kendiliğinden de (re’sen) harekete geçebilmektedirler. Kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde çalışmalarını yürütmektedir (Parlak, 2016: 181).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

3.1. TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ARKA PLANI

Ombudsmanlık kurumu ülkelerde farklı isimlere sahiptir. İspanya’da ve İspanyolca konuşan ülkelerde “Halk Avukatı” veya “Halk Savunmanı” olarak isimlendirilen kurum, Fransa’da ve Fransızca konuşan kimi ülkelerde ise “Uzlaştırıcı” ismiyle faaliyet göstermektedir. Güney Afrika’da “Halk Koruyucusu”, Rusya’da “İnsan Hakları Yüksek Görevlisi”, Macaristan’da ise “İnsan Hakları İçin Parlamento Komiseri” olarak adlandırılan ombudsmanlığın Türkiye’de de hangi isimle hayata geçirilmesi gerektiği tartışılmıştır. Bu tartışmalar içerisinde ombudsman kelimesine Türkçe karşılık olarak kamu denetçisi, halk avukatı, kamu hakemi ve yurttaş sözcüsü gibi kavramlar öne çıkmıştır (Sezen, 2001: 72–73). Son olarak “Kamu Denetçisi” kavramında uzlaşa sağlanmış kurum “Kamu Denetçiliği Kurumu” adı altında kurulmuş, başındaki kişiye ise “Kamu Başdenetçisi” denmiştir.

Türkiye’de ombudsman konusunda yapılan ilk araştırmalar 1960’lı yıllarda başlamıştır. Bu hususta ilk incelemeyi gerçekleştiren yazar Prof. Dr. Yılmaz Altuğ’dur. Altuğ’un, 1968 senesinde yayımlanan makalesinde, Norveç, İsveç, İngiltere ve Yeni Zelanda’da faaliyet gösteren ombudsmanlık uygulamalarıyla ilgili genel bir bilgi vererek, demokrasinin tam anlamıyla yerleşmiş olduğu İskandinav ülkelerinde kurumun başarıyla uygulandığını belirtmiştir (Aktaran Kestane, 2006: 137). Ombudsman hakkındaki kapsamlı ilk araştırma ise Ömer Baylan’ın “Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü” adlı çalışmasıdır. 1978’de yayınlanan bu çalışmanın ardından 1980’li yıllarda bu konuda oldukça çok çalışma gerçekleştirildiği, söz konusu durumun da ülkenin içinde bulunduğu 1980 askeri darbesinin ve siyasi gerginliğin yarattığı hassas ortamdan kaynakladığı tahmin edilmektedir (Saygın, 2008: 1048-1049).

İlerleyen süreçte Türk kamu yönetiminde tartışılan başlık ilk kez, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda konu edilmiş ve “Devlet Avukatlığı Kurumu” oluşturulması önerilmiştir. Bu gelişmelerden sonra siyasal alanda ilk kez 1980 ihtilali

sonrasında 1982 Anayasası'nın hazırlandığı dönem içinde Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakülteleri öğretim üyelerinin birlikte hazırladıkları “Gerekçeli Anayasa Önerisi” dir. Kamu denetçisi sistemi mevzuat çalışması olarak ilk defa “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde gündeme gelmiştir (Yağmurlu, 2009: 95; Parlak ve Doğan, 2015: 369. Gerekçeli Anayasa Önerisi’nde alternatif bir anayasa önerilmiş ve anayasa maddeleri gerekçeleriyle beraber kaleme alınmıştır. Gerekçeli Anayasa Önerisi’nin 114/a ve 114/b maddeleri kamu kurumlarının denetiminden ve bu iş için bir Kamu Denetçileri Kurulu’nun oluşturulmasından söz etmektedir. Gerekçeli Anayasa Önerisi, Kamu Denetçileri Kurulu’nu mühim bir denetim kurulu niteliğinde görmekle birlikte dilekçe verme hakkının da etkin olarak istifade edileceği bir denetim mekanizması olarak kabul etmektedir. Esas itibariyle, bu öneri devletin yapısında reform niteliğinde bir öneridir. Zira Kamu Denetçileri Kurulu teklifiyle yeni bir yönetim anlayışı önerilmektedir. Söz konusu bu teklif ile vatandaşın doğrudan devlet yönetimine katılabileceği ve böylece idareyi denetleyebileceği vatandaş odaklı bir devlet ve iyi yönetim anlayışına geçiş vurgulanmıştır (Özden, 2010: 144-145). İlk kez, gerekçeli Anayasa Önerisi’nde Kamu Denetçiliği Kurulu’na yer verilmiştir olsa da bu öneri dönemin anaya yapıcılar tarafından dikkate alınmamış ve onun yerine Devlet Denetleme Kurulu’na Anayasa’nın 108’nci maddesinde yer verilerek anayasal bir kurul haline getirilmiştir (Erhürman, 2000: 155). Öneri dikkate alınmasa da Kamu Denetçileri Kurulu adı altında ombudsmanlık kurumunun oluşturulmak istenmesi, Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun oluşturulmak istenmesi, Türkiye’de ombudsmanlık kurumuna uzun zamandır ihtiyaç hissedildiğine işaret etmesi ve daha sonra gerçekleştirilen çalışmalara ışık tutulması bakımından yararlı olmuştur (Ünal, 2013: 154).

Kamu denetçisi hususunda yapılan öneriler ve gerçekleştirilen çalışmalar, yalnızca kamu kuruluşları ve akademik çevre ile kısıtlı kalmamış sivil toplum kuruluşları ve siyasi partiler de konuyla alakalı çalışmalara katkı sağlamıştır. Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) 1983 yılında “Kamu Bürokrasisi” isimli rapor yayınlayarak, İskandinav ülkelerinde görülen ombudsmanlık kurumundan bahsetmiş, Meclise bağlı olmak üzere Türkiye’de böyle bir kuruma duyulan ihtiyaca vurgu yapılmıştır (Sağlam, 2012b: 96). 1991 yılında siyasi parti olarak Doğru Yol

Partisi bir rapor hazırlayarak vatandaşların kendileriyle veya kamu hizmetleriyle alakalı şikâyet ve isteklerini dilekçe yoluyla ilgili mercilere ve TBMM’ye bildirme hakları saklı olmak kaydıyla, yeni tesis edilecek olan “Vatandaş Dilekçeleri Baştakipçiliği” birimine de iletebilmelerini önermiştir. Devlet Planlama Teşkilatının talebi üzerine Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi’nce 1991 senesinde “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi” (KAYA) çalışması Türkiye’de ombudsmanlık kurumuyla alakalı bir diğer önemli çalışma olmuştur. Hazırlanan bu raporda Türk kamu yönetimi gözden geçirilmiş ve eksiklerinin giderilmesine dair önerilerde bulunulmuştur (Özden, 2010: 148). Söz konusu rapor, belirlenmiş olan hedef ve amaçlar ve bu hedef ve amaçlar çerçevesinde dikkate aldığı hususlar bakımından geniş içeriğe sahip ve çok yönlü bir proje niteliğine sahip olmuştur. Kaya Raporu’nun bir bölümü denetime ayrılmış ve başlıca sorunlara ve mevcut denetim mekanizmalarının yetersizliği değinilmiş ve çözüm önerilerinde bulunulmuştur (Parlak ve Doğan, 2015: 372-373). Kamuoyuna KAYA raporu olarak yansıyan bildiride “Devlet Denetleme Kurulu’nun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak fonksiyon sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir” önerisi yer almıştır (Kılavuz, Yılmaz ve İzci, 2003: 63). Söz konusu raporda, ombudsman kurumun yeni bir kurum niteliğinde oluşturulması yerine, mevcut bir denetleme kurulu olan DDK’nın yeniden yapılandırılmasının önerilmesine rağmen, anayasal bir kurum olarak oluşturulan DDK’nde bu yönde bir yapısal ya da fonksiyonel düzenlemeye girililmemiştir (Ünal, 2013: 156).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında bahsi geçen ombudsmanlık kurumuyla ilgili Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında önemli bir adım atılmış ve ilgili planda bir kamu denetleyicisi sisteminin Türkiye’de oluşturulmasının önemi vurgulanarak böyle bir kurumun hayata geçirilmesi gerektiği belirtilmiştir (Kestane, 2006: 137). Bu gelişmelerle birlikte 1998 yılında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nda “yönetmelik ombudsmanlık” sistemi hayata geçirilmiş ve böylece ilk kez bir kamu kuruluşunda ombudsmanlık uygulamasından yararlanılmıştır (Sezen, 2001: 84).

55’nci Hükümet dönemine gelindiğinde İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu, ombudsmanlık kurumuyla alakalı bir düzenleme gerçekleştirilmesini kararlaştırmıştır. Bunun için farklı ülkelerde bulunan ombudsmanlık kurumunun yasal

alt yapıları incelenmiş, farklı ülkelerden ombudsmanlar Türkiye'ye davet edilerek, ombudsmanlık kurumunun işleyişi ve genel yapısı konusunda bilgiler edinilmiştir (Kahraman, 2011: 367). 55'nci Hükümet döneminde bir diğer önemli ama gerçekleşmeyen adım ise AB uyum sürecinde, Adalet Bakanlığı bünyesinde bir komisyon kurulması ile olmuştur. Oluşturulan Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu, 12 Ağustos 1998 tarihinde "Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısını" hazırlamış, "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı" ismiyle Bakanlar Kurulu'na sunulmuş, tasarı kadük² olarak kalmıştır (Yağmurlu, 2009: 96).

57'nci Hükümet döneminde bir kanun tasarısı gündeme alınmış fakat bu tasarının da kabul görmemesi sebebiyle kurumun kuruluş süreci uzamıştır. 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile Türkiye'de yerel yönetimler alanında faaliyette bulunması öngörülen ve "Halk Denetçisi" adı verilen bir yerel yönetim ombudsmanının kurulmasına dair bir girişim olmuştur (Demir, 2014: 4). 2004 tarihli bu kanun dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından Anayasa'nın 126'ncı ve 127'nci maddelerine aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle kısmen TBMM'ye iade edilmiş, ardından iktidar partisi Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından yeniden Meclis gündemine taşınmamıştır (Ünal, 2014:129-130).

Sonuçsuz kalan bu girişim sonrasında hükümet, Adalet Bakanlığı'na hazırlanan 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nu, TBMM gündemine getirmiş ve Kanun TBMM Genel Kurulu'na 15.06.2006'da kabul edilmiştir. Ancak Kanun, Anayasa'nın 89'ncü ve 104'ncü maddelerine istinaden bir defa daha görüşülmesi amacıyla 01.07.2006 tarihli Cumhurbaşkanlığı işlemi ile Meclis'e geri gönderilmiştir (Demirkol, 2012: 74). Cumhurbaşkanlığı tarafından, Kanunun 12'nci maddesinin Anayasa'ya aykırılık gerekçesiyle, tekrar görüşülmek üzere Meclis'e gönderilen Kanun TBMM'de aynen kabul edilerek 28.09.2006 tarihi itibarıyla 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak yasalaşmıştır. Cumhurbaşkanı, ikinci kez Meclis'ten geçen yeni Kanun'u onaylamak durumunda kalmış ve Kanun 13.10.2006 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (Efe ve Demirci, 2013: 57).

² Değerini, önemini yitirmiş, eskimiş olan.

Kanunun yayımlanması ile birlikte dönemin Cumhurbaşkanı ve TBMM üyeleri Haluk Koç, Oya Araslı ile beraber 123 milletvekilince Kanun'un iptali istemi ile açılan davada Anayasa Mahkemesi'nin 25.12.2008 günlü ve E:2006/140, K:2008/185 sayılı kararı ile Kanun'un yürürlüğü durdurulmuş ve bilahare iptal edilmiştir (Demirkol, 2012: 75). Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesi olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuvvetler ayrılığı prensibine aykırı olacağı ve Kurumun idarenin hiyerarşisi haricinde yer alacağından idarenin bütünlüğü prensibine hasar vereceğini göstermiştir (Demir, 2014: 5).

Kanunun iptal edilmesini takiben “12 Eylül 2010 tarihinde gerçekleştirilen halk oylamasına değin gündeme taşınmayan ombudsmanlığın halk oylaması neticesinde gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile kurulması kesinleşen ve 26 Ocak 2011 tarihinde TBMM Anayasa Komisyonu'nda kabul gören kanun tasarısıyla yeniden Türkiye'nin gündeminde belirmiştir” (Gökçe, 2012:212). Bakanlar Kurulundaki tüm üyelerin imzasıyla 05.01.2011 tarihinde Meclis Başkanlığına gönderilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, Anayasa Komisyonu'na kabul edildikten sonra, 15.06.2012 tarihinde Meclis'ten geçerek Cumhurbaşkanı'na sunulmuş, akabinde 29.06.2012 tarihinde Cumhurbaşkanlığınca onaylanan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun'u (KDKK) Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Efe ve Demirci, 2013: 51-59). 6328 sayılı kanunun genel gerekçesi ele alındığında, önceki hükümetlerce TBMM'ye sunulan kanun tasarılarındaki gerekçeler ile büyük ölçüde paralellik yansıttığı görülmektedir. Bu açıdan kanunun genel gerekçesinde kamu yönetiminin Türkiye'de ve dünyada tecrübe edilen gelişmelere paralel tekrardan yapılandırılması gereksinimindeki artış ile halkın yönetimden kaynaklanan şikâyetlerini asgariye çekecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi mecburiyetine değinilmiştir. Bunun yanı sıra, Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda bulunan “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi” gerekçe olarak gösterilmiş ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun AB ülkeleri ile AB'nin kendi bünyesinde de üye ülke vatandaşlarının haklarının korunmasında mühim bir rol oynadığı, bu sebeple Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde de kurulmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur (Sevinç, 2015: 112).

3.2. TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN (KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU) İŞLEYİŞİ

3.2.1. Yasal Dayanağı

Türkiye’de 12.09.2010 tarihinde gerçekleştirilen halkoylaması ile Anayasa’nın 74’ncü maddesine ilave hükümler eklenmiştir:

“Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na bağlı olarak oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla 4 yıl süresince seçilir. İlk 2 oylamada üye tamsayısının 2/3’ü ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamadığı takdirde, bu oylamada azami oy alan 2 aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada azami oy alan aday seçilir. Bu maddede bahsedilen hakların kullanılma şekli, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme neticesinde yapacağı işlemlerle Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin özellikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, md.74)

Yapılan bu düzenleme ile birlikte kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik şikâyetleri incelemek amacıyla oluşturulacak Kamu Denetçiliği Kurumu’nun anayasal temeli oluşturulmuştur. Anayasa’da gerçekleştirilen söz konusu düzenlemeyi takiben 14.06.2012 tarih ve 6328 sayılı KDK kurulmuş ve Kanunun 1’nci maddesinde

“Kamu hizmetlerinin işleyişinde etkin ve bağımsız bir şikâyet mekanizması kurmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile davranış ve tutumlarını; insan haklarına dayanan adalet kavramı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulduğu belirtilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012, md.1).

Anayasa Mahkemesi’nce anayasal dayanağı bulunmadığı gerekçesi ile Anayasa’ya aykırı görülmüş ve resmîyet kazanamamıştı. 5548 sayılı Kanun’un Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilmesinin ardından, gerçekleştirilen anayasa değişiklikleriyle Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal temele kavuşmuştur. 2012 yılında çıkarılan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda farklı hükümler bulunsa da temeli 5548 sayılı Kanun’a dayanmaktadır (Şengül, 2007: 137).

İlk hazırlanan 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu, Cumhurbaşkanlığı'na, Kanun'un 12'nci maddesinin Anayasaya aykırı bulunduğu iddiasıyla, yeniden görüşülmek üzere Meclis'e gönderilmiştir. Veto gerekçesinde; yasamanın yürütmeyi sadece siyasi olarak denetleyebileceği, anayasal bakımdan Meclis Başkanlığı'na bağlı bir kurum kurulmasının mümkün olmadığı, Meclis'in görevleri arasında sayılmayan kamu görevlilerini seçme veya atama yetkisinin kanunla Meclis'e verilmesinin ve kurumda çalışacak uzman ve yardımcılarının çalışma usul ve esaslarının düzenlenmesinin yönetmeliğe bırakılmasının Anayasa ile bağdaşmayacağı fikirlerine yer verilmiştir. Fakat TBMM 5521 sayılı Kanun'u aynen kabul etmek suretiyle 28.09.2006 tarihi itibarıyla 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak yasalaştırmış, Cumhurbaşkanı ikinci defa Meclis'ten geçen 5548 sayılı Kanun'u onaylamak durumunda kalmış ve bu düzenleme 13.10.2006 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bununla birlikte, sonradan Cumhurbaşkanı ile ana muhalefet partisi anayasaya aykırılık gerekçesiyle Kanun'un iptalini talep etmiş ve Anayasa Mahkemesi'ne götürmüşlerdir. Anayasa Mahkemesi tarafından 5548 sayılı Kanun'un Anayasa'ya aykırılığı hususunda güçlü emareler mevcut olduğu ve uygulanması durumunda sonradan giderilmesi zor ya da imkânsız hal ve sakıncaların belirebileceği belirtilerek, esasla ilgili karar verilinceye değin yürürlüğünün durdurulması kararlaştırılmıştır. Bunun üzerine, iktidar partisi Kanun'un iptal gerekçeleri ve muhalefetin görüşlerini de göz önünde tutarak bir Anayasa değişiklik paketi hazırlayarak 30 Mart 2010 tarihinde 26 maddelik Anayasa değişiklik paketi içinde Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili düzenlemeye de yer verilmiştir.

Detaylarına değinilen söz konusu düzenlemenin yer aldığı anayasa değişikliği ile alakalı paketin Meclis Genel Kurulu'nda yeterli çoğunluğu sağlayamaması yüzünden, Cumhurbaşkanı değişikliği halkoyuna sunmuş, 2010 yılında gerçekleştirilen halk oylaması neticesinde halkın % 58'i anayasa değişiklik paketini kabul ederek, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşundaki engellerin kaldırılmasını sağlamıştır. Bu sayede, Kamu Denetçiliği Kurumu'yla alakalı Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçelerinden Anayasa'nın 6. Maddesinde "hiçbir kişi ya da organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz" prensibine ve 87'nci maddesinde yer alan meclisin görev ve yetkileri maddesinde "böyle bir görev

ve yetkinin bulunmaması durumu” gibi iptal gerekçeleri geçersiz olmuştur (Özer, 2017: 75).

Bakanlar Kurulu’ndaki bütün üyelerin imzasıyla Meclis Başkanlığına 05.01.2011 tarihinde gönderilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, Anayasa Komisyonu’nca kabul görmüştür. Bunu takiben, 15.06.2012 tarihinde TBMM’den geçerek Cumhurbaşkanı’na teklif edilen Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı, 29.06.2012 tarihinde Cumhurbaşkanlığı’nca onaylanarak Resmi Gazete’de yayınlanmış ve yürürlüğe girmiştir (Efe ve Demirci, 2013: 60-62). Kamu Denetçiliği Kurumu bugün söz konusu yasal mevzuata dayanarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

3.2.2. Fiziksel Yapısı

Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasının ardından faaliyetlerine geçici olarak Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı binasında sürdürmüş, 24 Şubat 2014 tarihi itibarıyla de şu an görev yaptığı Kavaklıdere Mahallesi, Nevzat Tandoğan Caddesi, Numara 4, Çankaya/Ankara adresine taşınmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu faaliyetlerini iyi yönetim ve vatandaş odaklı yaklaşım kapsamında 30/04/2015 tarihinde İstanbul’da açmış olduğu İstanbul Bürosu ile de yerine getirmektedir. Kurumun İstanbul’daki bürosu vatandaşların kolay ulaşabilecekleri Osmanbey’de bulunmaktadır (T.C. KDK (Ombudsmanlık), 2016 Yılı Raporu, 2017: 30-31).

3.2.3. Görev ve Yetkileri

Ombudsmanlık kurumları faaliyetlerinde alakalı mevzuat hükümlerinin kuruma empoze ettiği görev alanı bağlamında hareket etmektedirler. Söz konusu mevzuat hükümlerin kurumlara yapması gerekenleri belirtmesinin yanı sıra görev alanını sınırlandırarak neyi yapamayacağını da ortaya koyar. Genellikle ombudsmanlık kurumlarının görev alanını idareden kaynaklanan işlem ve eylemler belirlediği için, özel hukuk kişilerinin (gerçek veya tüzel) işlem ve eylemleri kurumlar için yasak alanı oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra, yasama işlemleri ülkelere göre farklılaşmakla beraber genellikle askeri faaliyetler, yargı kararları ve

Cumhurbaşkanı'nın işlemleri ombudsmanın hareket alanının çerçevesini belirlemektedir (Baylan, 1978, s. 172 aktaran Günaydın, 2017: 145).

Ombudsmanlık Kurumu merkezi yönetim bağlamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla oluşturulan fonların, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşların, sermayesinin %50'sinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu özelliğindeki meslek kuruluşlarının, kamunun ortak ve sürekli bir gereksinimini gideren ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti gören özel hukuk tüzel kişilerinin, her türde eylem ve işlemleri ile davranış ve tutumlarına dair şikâyetleri araştırır ve öneriler sunar (6328 Sayılı KDK, 2012, md.3).

6328 sayılı Kanun'un "Kurumun görevi" başlıklı 5'nci maddesinde Kurum'un "idarenin işleyişiyle alakalı şikâyet alınması durumunda, idarenin her türde eylem ve işlemleriyle davranış ve tutumlarını; insan haklarına dayanan adalet kavramı dahilinde, hakkaniyete ve hukuka uygunluk açılarından araştırmak ve idareye önerilerde sunmakla görevlendirildiği belirtilmektedir. Fakat, Cumhurbaşkanı'nın tek başına gerçekleştirdiği işlemler ile bağımsızca imzaladığı kararlar yasama yetkisinin kullanılmasına dair işlemler, yargı yetkisinin kullanılması hakkında kararlar, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin salt askerî özellikteki faaliyetleri, hakkında gerçekleştirilen şikâyetler Kurumun görev alanı haricindedir (6328 Sayılı KDK, 2012, md.5). 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçildikten sonra "Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin denetim dışı" olduğunu belirten hüküm kaldırıldı (6328 Sayılı KDK, 2012, md. 2/7/2018 - KHK/703/110 md). Askeri makamların idari işlem, eylem ve davranışlarının Kurum denetimi haricinde bırakılmasının, hukuk devleti prensibiyle bağdaşması güçtür. Sınırları çok bariz bir biçimde belirlenmediği için "sırf askerî özellikte faaliyet" olduğu gerekçesiyle askerî makamların eylem, işlem ve davranışları, Kurum'un denetim kapsamı haricinde bırakılabilecektir. Hukuki bir düzenlemeyle denetçilerden birinin askerî meselelerde yetkilendirilmesinin ve söz konusu alanda uzmanlaştırılarak bir denetim mekanizması teşekkülünün yararlı olacağı düşünülmektedir (Aktel vd., 2013: 29).

6328 sayılı Kanun'un 7. maddesinin lafzına bakıldığında Kurum'a iletilen şikâyetleri araştırmak ve idareye önerilerde bulunma göre Başdenetçi'ye ait olduğundan ve uygulama birliğinin sağlanması açısından Başdenetçi'nin, denetçinin kendisine sunduğu öneriden farklı düşünmesi halinde denetçinin önerisi doğrultusunda idareye öneride bulunup bulunmama noktasında Başdenetçi'nin takdir hakkının bulunduğu kabul edilmektedir (Şimşek, 2013: 16). Bu bağlamda Başdenetçi denetçinin önerisine ilişkin olarak; ilgili başvuru kapsamında denetçi ile aynı doğrultuda karar verebileceği gibi farklı bir karar vermesi de olasıdır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Yapısının Oluşturulmasına ve Personelinin Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönergede Denetçinin Kurumun asli hizmetlerinin yürütülmesinde görevlendirildikleri konu veya alanlardaki şikâyetlere ilişkin iş ve işlemlerde kendilerine bağlı uzmanların amiri olduğu, şikâyet işlemlerinin yürütülmesinden de Başdenetçi'ye yardımcı olmakla sorumlu oldukları belirtilmiştir (Zopa, 2019: 134).

3.2.4. Teşkilat Yapısı

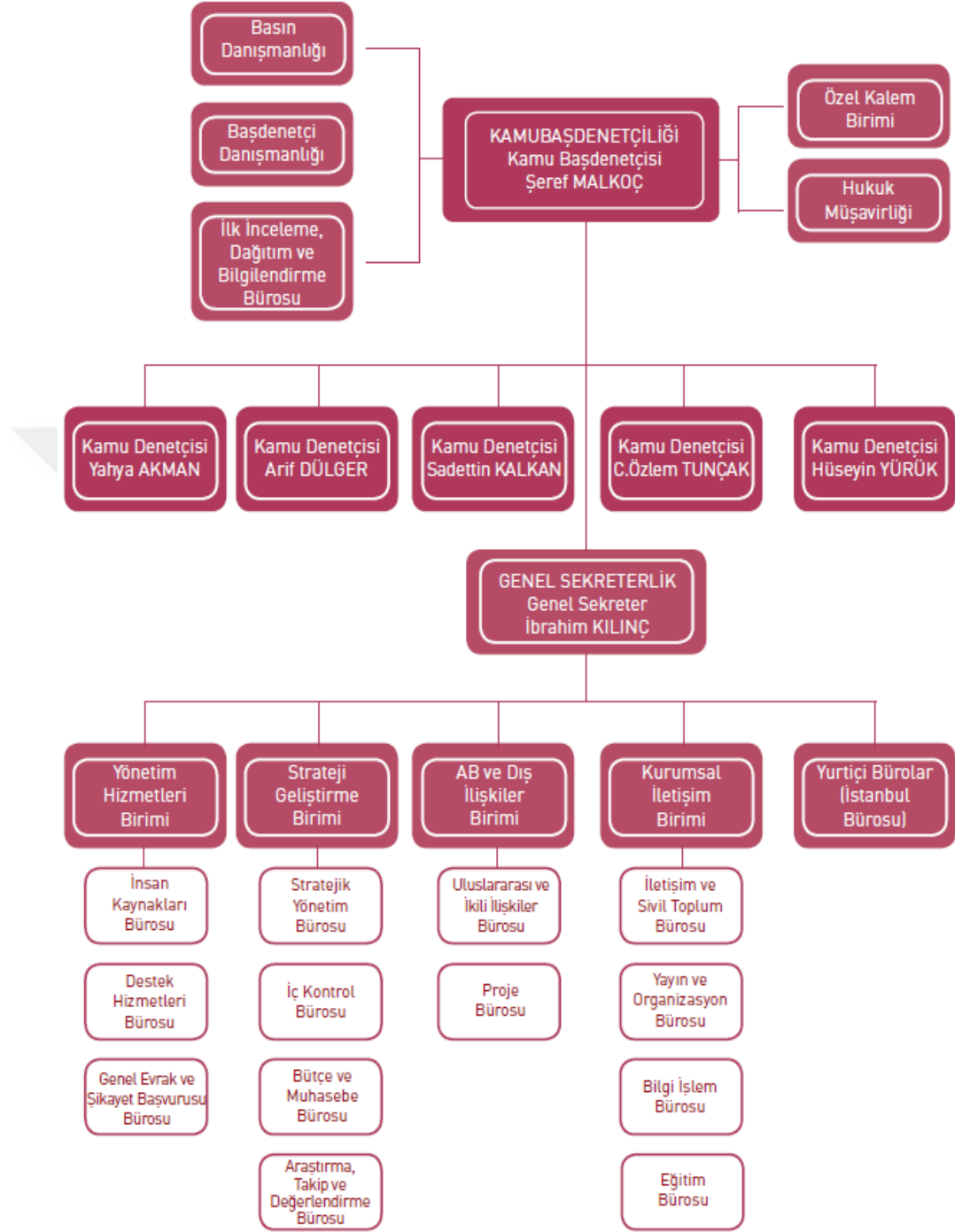
KDK'nın devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğe haiz olması sebebiyle de merkez teşkilatı içerisinde bulunmadığı belirtilmektedir. KDK'nın hiçbir makamla hiyerarşi ya da vesayet bağı da mevcut olmamaktadır. Aynı zamanda, faaliyetlerinin teşrii değil idari olması sebebiyle TBMM'nin bir parçası olarak tanımlanmayacağı, kararlarının kesin olmaması nedeniyle yargısal özellikte kabul edilemeyeceği, anayasada düzenlenmesi sebebiyle de anayasaya aykırılık göstermeyeceği belirtilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2013b: 811).

Türkiye'de TBMM Başkanlığı'na bağlı, şikâyet esasına dayalı olarak idareyi denetleyen bağımsız bir özelliğe haiz Kamu Denetçiliği Kurumu, başdenetçilik ve genel sekreterlikten oluşmaktadır. Kurum, başdenetçi tarafından yönetilmekte ve temsil edilmektedir. Başdenetçilik, kamu başdenetçisi ve kamu denetçilerinden oluşurken, idari birim olarak genel sekreterlik; Kurum'un idari ve mali işleriyle sekreteryaya hizmetlerini görmekte ve genel sekreter ile diğer idari personelden oluşmaktadır (6328 Sayılı KDK, 2012, md.3).

Başdenetçilik: Kamu başdenetçisi ve beş kamu denetçisinden oluşmaktadır.

Genel Sekreterlik: Kurumun idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirmekte, genel sekreterlik bünyesinde genel sekreter ve diğer idari personeller görev yapmaktadır.

6328 sayılı KDK’nda Kurumun temel hizmetlerini görmede yardımcı ve danışma faaliyetlerini sunacak öteki birimler detaylı olarak tanımlanmamıştır. Bu anlamda kuruluş amacının gerçekleştirilmesinde kurumsallaşmanın sağlanarak daha etkin ve üretken bir hizmet sunumunun sağlanmasıyla birimlerin iş birliği ve uyumlu çalışması amacıyla yürürlüğe giren ve en son 18/01/2019 tarihli ve 314 sayılı Başdenetçilik Makamı Oluru ile güncellenen “Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Yapısının Oluşturulmasına ve Personelin Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönergesi” ile Başdenetçiliğe ve Genel Sekreterliğe bağlı hizmet birimleri kurulmuştur (KDK, 2020: 46). Kurum’un teşkilat yapısı Şekil 3.1’de gösterilmiştir.



Şekil 3.1: Kamu denetçiliği kurumu teşkilat şeması.

Kaynak: KDK, 2020: 47.

3.2.5. Denetçiler ve Görevleri

6328 sayılı Kanun ile Kurum'un görev alanlarının ve inceleme usullerinin yanı sıra Başdenetçilik ve Başdenetçi ile denetçilerini görevleriyle ilgili de düzenlemeler

yapılmıştır. Kanunda Kurum'un Başdenetçi tarafından yönetileceği gibi onun tarafından da temsil edileceği belirtilmiştir. Başdenetçinin ve denetçilerin görevleri 6328 Sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde belirtilmiştir.

Başdenetçinin; "kuruma ulaşan şikâyetleri araştırmak ve idareye önerilerde bulunması, bu kanunun uygulanmasına dair yönetmelikleri hazırlaması, yıllık raporu hazırlaması, yıllık raporu beklemeden gerekli görüldüğü konularda özel rapor hazırlaması ve raporları kamuoyuna duyurması gibi görevleri bulunmaktadır. Bunlardan başka, yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirlemesi, birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemesi, Genel Sekreteri ve diğer personeli ataması ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapması" da görevleri arasındadır (6328 Sayılı KDK, 2012, md.7).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 40'ncı maddesinde Başdenetçi'ye tanınan görev ve yetkiler arasında;

"Kurumu yönetmek ve temsil etmesi, Denetçilerin işbirliğini sağlamak ve uyumlu çalışmalarını gözetmesi, Denetçilerin görev alanına dair beliren tereddütleri gidermesi, gerek gördüğünde şikâyet başvurusunu bizzat sonuçlandırması Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapması, Genel Sekreteri ve diğer personeli ataması, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının görevleri nedeniyle bir suç işledikleri iddia edildiği hallerde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi amacıyla izin vermesi, Bilirkişi görevlendirmek ve tanık veya alakalı kişileri dinlemesi, İhtiyaç duyulan iş ve hususlarla ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin geçici olarak görevlendirilmesi bulunmaktadır. Ayrıca inceleme ve araştırma konusuyla alakalı olarak, idareden bilgi ve belge istemesi, devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri yerinde incelemek ya da görevlendireceği denetçiye inceletmesi, istenen bilgi ve belgeleri sağlamayanlar hakkında alakalı merciden soruşturma açılmasını istemesi, gerekli görülen yerlerde büro açılmasına karar vermesi ve kurumun görev alanıyla alakalı olarak uluslararası işbirliğine dair çalışmaları yürütmesi" gibi Başdenetçi'nin diğer bir takım görev ve yetkileri bulunmaktadır (KDK Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013, md.40).

Kanun'a göre Kamu Denetçilerinin ise 6328 sayılı Kanun gereği belirtilen görevlerin ifa edilmesinde Başdenetçi'ye yardımcı olacağı ve Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapacağına hükmedilmiştir (6328 Sayılı KDKK 2012, md.7). Yönetmeliğin 41. maddesi çerçevesinde Denetçilerin görev ve yetkileri şunlardır:

“İnceleme ve araştırma konusuyla alakalı olarak idareden bilgi ve belge istemesi, istenen bilgi ve belgeleri sağlamayanlar hakkında alakalı merciden soruşturma açılmasını istemesi, gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak ve Başdenetçiye sunulması, Başdenetçi tarafından görevlendirilmesi durumunda kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapması görev ve yetkileri arasında bulunmaktadır. Ayrıca bilirkişi görevlendirmek ve tanık veya alakalı kişileri dinlemesi, Başdenetçi tarafından görevlendirilmesi durumunda devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri yerinde incelemesi” de denetçilerin görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır.

Bunlardan başka Başdenetçiye, yokluğunda vekâlet de denetçilere tanınan görev ve yetkilerdendir (KDKK'nın Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013, md.41).

3.2.6. Genel Sekreterliğin Görevleri

Genel Sekreterlik, Kurum'un idarî ve malî işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirmektedir. Genel Sekreterlikte, Genel Sekreter ve öteki idarî personel görev yapmaktadır (KDKK'nın Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013, md.42).

Genel Sekreterliğin görevleri 6328 Sayılı KDKK'nın 9'ncu maddesinde belirtilmiştir. Bu kanun çerçevesinde Genel Sekreterliğin;

“Kurumun büro işlemini yürütmesi, personelin şahsi dosyalarını tutması, Kurumun arşiv hizmetlerini yürütmesi, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla mali hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapması görevleri bulunmaktadır. Ayrıca personelin izin ve emeklilik işlemlerini yürütülmesi, kurum personelinin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmesi ve kanunlarla verilen veya Başdenetçilik tarafından verilen öteki işleri yerine getirmesi” de görevleri arasındadır.

KDKK'nın Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 42'nci maddesinde Genel Sekretere tanınan görev arasında;

“Şikâyet başvurularının kayıt işlerini yürütmesi, Kurum'un insan gücü planlaması ve personel politikasıyla alakalı çalışmaları yürütmek, personel sisteminin geliştirilmesi amacıyla Başdenetçiye teklifte bulunmasıdır. Ayrıca, Genel Sekreterlikte görev yapan personelin sevk ve idaresini sağlaması, kurum

personelinin ataması, nakil ve terfi işlemlerini yürütmesi, kurumun eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmesi, Hizmet içi eğitim, kurs ve benzeri yerlere katılacak kurum personelinin görevlendirmek ve malî haklarının ödenmesine dair işlemleri yürütmesi ve kurum personelinin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmesi gibi görevleri de bulunmaktadır. Bunlara ek olarak; kurumun arşiv hizmetlerini yürütmesi, genel evrak faaliyetlerini düzenlemek ve yürütmesi, kararların ve raporların otomasyonunu sağlamak ve bunları arşivlemesi, kurumun taşınır ve taşınmazlarına dair işlemleri alakalı mevzuat bağlamında yürütmesi, bütçenin harcanması konusunda Başdenetçiye bilgi verilmesi, kurumun görev alanıyla alakalı konularda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlaması, bilgi sistemleri ve otomasyonu hususundaki gelişmeleri izlemesi, kurum bilgi mimarisinin hazırlanması, veri tabanlarının inşa edilmesi, güncellenmesi ve arşivlenmesi çalışmalarını yapması, kurumun sivil savunma ve seferberlik hizmetlerini planlamak ve yürütmesi, kurumun basın ve halkla ilişkiler ile tanıtım faaliyetlerini yürütmesi, protokol işlerini düzenlemesi ve kurumun idarî, malî ve teknik işlerini yürütmesi” gibi çeşitleri görevleri de Genel Sekreterlik yerine getirmektedir (KDKK'nın Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013, md.42).

3.2.7. Denetçilerinin Sahip Olması Gereken Nitelikler ve Bağımsızlığı

Başdenetçi veya denetçi olabilmek için gerekli olan şartlar Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda açıklığa kavuşturulmuştur. Söz konusu şartlar şu biçimde sıralanmaktadır (KDKK, 2012, md.10);

- “Türk vatandaşı olmak
- Seçimin gerçekleştirildiği tarih itibarıyla Başdenetçilerin 50, denetçilerin ise 40 yaşını tamamlamış olmaları,
- 4 yıllık hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden mezun olmak,
- Kamu’da veya özel sektörün yanında, uluslararası kuruluşlarda ya da sivil toplum kuruluşlarında asgari 10 yıl deneyime sahip olmak,
- Kamu haklarından yasaklı olmamak,
- Başvuru yapıldığı esnada hiçbir siyasi parti üyeliği bulunmamak,
- Devletin güvenliğine yönelik suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine yönelik suçlar, millî savunmaya yönelik suçlar, Devlet sırlarına yönelik suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere yönelik suçlardan ya da zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûmiyet alınmamış olması”

Kamu denetçilerinin bağımsızlıkları ile ilgili 6328 Sayılı KDKK’nun 12’nci maddesinde; “Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere

görevleriyle alakalı olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz” ifadesiyle hüküm altına alınmıştır (KDKK, 2012, md.12)

3.2.8. Kurum Personeli

Genel Sekreter ile öteki personel Başdenetçi tarafından atanmaktadır. Genel Sekreterin, 4 yıllık yükseköğretim mezunu olması ve en az 10 yıl devlet memuru olarak deneyime sahip olması ve Devlet Memurları Kanunu’nda belirtilen yazılı şartları taşıması gerekmektedir (KDKK, 2012, md.24).

Yine kanunun 25’nci maddesinde Kurumda Kamu Denetçisi Uzman Yardımcısı olarak görev alacaklarda aranan şartlar belirtilmiştir (KDKK, 2012, md.25). Kamu Denetçisi Uzmanı olarak aranan şartlara ise kanunun 26’nci maddesinde yer verilmiştir. Buna göre “kamu denetçiliği uzman yardımcılığına atananlar en az üç yıl çalışmak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarı gösterenler, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında asgari (C) düzeyinde puan ya da uluslararası kabul görmüş yabancı dil seviye tespit sınavlarından söz konusu puana denk puan almış olmak şartıyla kamu denetçiliği uzmanı unvanını almaya” hak kazanırlar (KDKK, 2012, md.26)

Ayrıca, kanunun 28’nci maddesine göre; “Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, sosyal güvenlik kurumlarında, mahallî idarelerde, mahallî idarelerin bağlı idarelerinde, mahallî idare birliklerinde, döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda, sermayesinin %50’sinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar ile hâkim ve savcılar, kendilerinin muvafakatlari alınmak kaydıyla Kurumda görevlendirilebilir. Bu biçimde görevlendirilenlerin sayısı Kamu Denetçiliği Uzmanı kadro sayısının %20’sini aşamaz ve bu şekilde yapılacak görevlendirme süresi 2 yılı geçemez. Fakat ihtiyaç durumunda bu süre birer yıllık dönemler şeklinde uzatılabilir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca 10 işgünü içinde yerine getirilir” (KDKK, 2012, md.28).

3.2.9. Kurumun Bütçesi

Kuruma 2019 yılında, 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 27.615.000,00 TL ödenek tahsis edilmiştir. Söz konusu yıl süresince 4.233.150,00 TL ödenek eklenmiş, 857.000,00 TL ödenek düşülmüştür. Toplam 30.991.150,00 TL ödenegin dağılımını gösteren tablo, yılsonu itibarıyla aşağıdaki gibidir (KDK, 2020: 50).

Tablo 3.1: 2019 Yılı Ödeneklerinin Dağılımı

	2019 Yılı Toplam Ödenek	Toplam Ödenek İçindeki Pay (%)
Personel Giderleri	19.569.310,00	63
SGK'ya Devlet Primi Giderleri	2.857.540,00	9
Mal ve Hiz. Alımı	5.966.300,00	19
Cari Transfer	778.000,00	3
Sermaye Giderleri	1.820.000,00	6
TOPLAM	30.991.150,00	100

Kaynak: KDK, 2020: 51.

Kurumun 2019 yılı ödenekleri incelendiğinde personel giderlerinin ödenekler içerisinde % 63'lik bir pay aldığı, bunu sırasıyla %19 oranında mal ve hizmet alımlarının ve %9 oranında sosyal güvenlik kurumu giderlerinin oluşturduğu görülmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereği, kamu kurumlarının yaptıkları harcamaları hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır. Bu kapsamda 2018 yılı Faaliyet Raporu, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Sayıştay'a gönderilmiştir. Kurumun internet sitesinde yayınlanarak kamuoyuna duyurulmuştur. Söz konusu raporda, Kurum hakkında genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynaklar, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri, varlık ve yükümlülükler gibi faaliyetlere dair bilgilere yer verilmiştir (KDK, 2020: 51–52).

2020 Yılı Bütçesi: Kurumun 2020 yılı bütçe planlaması hazırlanmış olup, 2020 yılı bütçesiyle Kurumun hizmet kalitesinin daha yüksek standartlarda gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.

Kuruma, 7197 sayılı 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 35.508.000,00 TL ödenek tahsis edilmiştir. Söz konusu ödeneklerin dağılımı aşağıdaki tabloda yer almaktadır (KDK, 2020: 52-53).

Tablo 3.2: 2020 Yılı Bütçesi Ödenek Dağılımları

	2020 Yılı Bütçesi	Toplam Bütçe İçindeki Pay (%)
Personel Giderleri	22.571.000	64
SGK'ya Devlet Primi Giderleri	3.466.000	10
Mal ve Hiz. Alımı	6.630.000	19
Cari Transfer	866.000	2
Sermaye Giderleri	1.975.000	5
TOPLAM	35.508.000	100

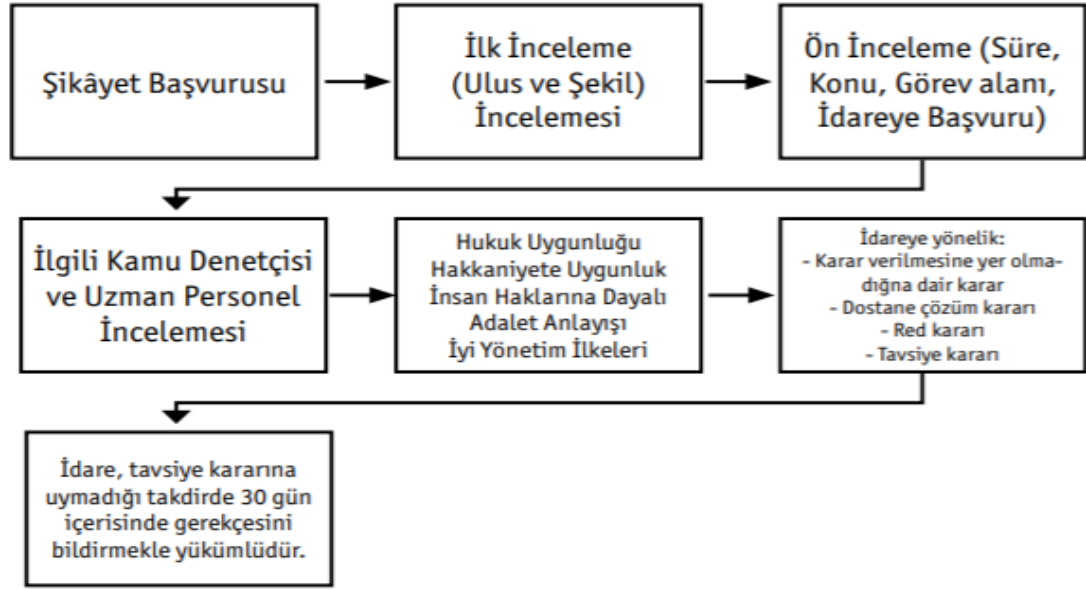
Kaynak: KDK, 2020: 53.

2020 yılı bütçesinin %64'ünü personel giderleri, %10'unu sosyal güvenlik prim giderleri, %19'unu mal ve hizmet giderleri, %2'sini cari transferler ve %5'ini sermaye giderleri oluşturmaktadır.

3.3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN İŞLEYİŞİNE YÖNELİK VERİLER

3.3.1. İşleyiş ve Prosedür

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan şikayetler belirli bir prosedür dahilinde işlemektedir. Başvuru süreci işlem basamakları Şekil 3.2'de verilmiştir.



Şekil 3.2: Ombudsmanın çalışma şeması.

Kaynak: Göküş ve Çubukçu, 2019: 228.

Şikâyet Başvurusu: Bir vatandaşın herhangi bir konuda Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru yapabilmesi için başvuru öncesinde konu ile ilgili herhangi bir dava açmamış olması gerekmektedir. Fakat vatandaşın konu ile ilgili dava açma hakkı vardır. Başvuruyla birlikte dava açma süresi durmaktadır (KDK, 2017: 26). Başvuru incelenmesinin ardından alınan kararın tebliğ edilmesinden itibaren duran dava açma süreci kaldığı yerden devam etmektedir (6328 Sayılı KDKK, 2012, md.21).

İlk İnceleme: Kamu denetçiliği kurumuna şikâyetler posta, e-posta, faks e-başvuru sistemi aracılığıyla yapılabildiği gibi yazılı şekilde elden de yapılabilmektedir. Kurum'a ulaşan şikâyetler öncelikle usul ve şekil olarak incelenmektedir. Bu incelemede gerekli olan belge ve evraklarda herhangi bir eksiklik olup olmadığına bakılmaktadır. Herhangi bir eksiklik yoksa başvuru ön inceleme aşamasına geçmektedir.

Ön İnceleme: Ön inceleme aşamasında başvurusu süresi, davanın ilgili konuyla alakası, görev kapsamında olup olmadığı ve şikâyet konu idareye dilekçe verilip verilmediğine yönelik inceleme yapılmaktadır (KDKK'nın Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013: md.19). Ön inceleme neticesinde şikâyet sahibinin idari başvuru yolları tükenmemişse, başvuru idareye

gönderilmektedir. Şikâyetin eksik belge veya kurumun görev alanına girmeyen bir konuyla ilgili olduğu belirlenirse incelenemezlik kararı verilmektedir (KDK, 2017: 58). Belirtilen koşullara uygun olan şikâyetin incelenmeye başlanması için şikâyet dosyasının konusuna göre ilgili olan Kamu Denetçisine gönderilmektedir.

İlgili Kamu Denetçisi ve Uzman Personelin İncelemesi: Şikâyet başvurusunun incelenmesine Kamu Denetçisi ve uzman personel başlar. Denetçi ve uzman personel görevlerini yerine getirirken; hakkaniyete ve hukuka uygunluk, insan haklarına uygun adalet kavramı ve iyi yönetim ilkelerini ölçüt alarak yerine getirirler. Hakkaniyete uygunluk; yapılan eylemlerde ve işlemlerde hukuka uygunluğun yanısıra kamu vicdani ölçülerinin dikkate alınmasını ifade etmektedir (KDK, 2017: 43).

İyi Yönetim İlkelerine Uygunluk: Kurum kararlarında kamu yönetiminin evrensel ilkeleri olan ölçülülük, eşitlik, dürüstlük, tarafsızlık, hesap verebilirlik vb. gibi iyi yönetim ilkelerini de gözetmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte bu ilkeleri şu şekilde açıklamaktadır (KDKK'nın Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013: md.6):

“Kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar.”

Karar verilmesi: Kurum yaptığı inceleme sonucunda karar verilmesine yer olmadığına dair karar, dostane çözüm kararı, ret kararı ve tavsiye kararı verebilmektedir (KDKK'nın Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013: md.31). Eğer tavsiye kararı vermişse ilgili idareye bu tavsiye kararı

iletilmekte, tavsiye kararını alan kurum, karar uyum uymayacağını kuruma yazılı şekilde bildirilmektedir. Tavsiye kararına uymama durumunda, neden uyulmadığını 30 gün içerisinde kuruma bildirmek ile yükümlüdür (6328 Sayılı KDKK, 2012: md.20/3). Tavsiye kararına uymama gerekçesini inceleyen Kurum, gerekçeyi yetersiz görürse, idareyi TBMM Karma Komisyonuna davet ederek izahat vermesini istemektedir (KDK, 2017: 49).

Kuruma yapılan şikâyetler değerlendirilmeye başladığı tarihten itibaren her geçen gün kurumun verdiği tavsiye kararlarına olan uyum artış kaydetmiştir. 2013 yılında kurum tavsiye kararlarına uyum oranı % 20 iken; 2016 yılında % 42'ye 2017 yılında ise % 65'e yükselmiştir. 2018 yılındaki uyum oranı ise % 70 olarak gerçekleşmiştir. 2019 yılında ise bu oran %75'e ulaşmıştır (KDK, 2020: 480).

3.3.2. İnsan Kaynağı

Kurumda, 31 Aralık 2019 tarihi itibarıyla 153 kadrolu, 79 sürekli işçi, 2 sözleşmeli bilişim personeli, 27 geçici görevli personel ve 12 geçici görevli sürekli işçi olmak üzere toplam 273 personel görev yapmaktadır (Tablo 3.3).

Tablo 3.3: Personel Sayıları

Kamu Denetçiliği Kurumu	Dolu Kadro	Sürekli İşçi	Sözleşmeli Personel	Geçici Görevli Personel	Geçici Görevli Sürekli İşçi	Toplam
	153	79	2	27	12	273

Kaynak: KDK, 2020: 48.

Kurumun kadrolarına ait doluluk, unvan vb. dağılımlarını Tablo 3.4'te gösterilmiştir.

Tablo 3.4: Dolu-Boş Kadro Durumu

Sınıfı	Unvanı	Derecesi	Dolu	Boş	Toplam
GİH	Kamu Başdenetçisi	1	1	0	1
GİH	Kamu Denetçisi	1	5	0	5
GİH	Genel Sekreter	1	1	0	1
GİH	Hukuk Müşaviri	1	0	1	1
GİH	Kamu Denetçiliği Uzmanı	1	56	9	65
GİH	Kamu Denetçiliği Uzmanı	3	2	43	45
GİH	Kamu Denetçiliği Uzmanı	5	32	8	40
GİH	Kamu Denetçiliği Uzman Yrd.	9	18	32	50
GİH	İç Denetçi	1	0	1	1
GİH	İç Denetçi	3	0	1	1
GİH	İç Denetçi	5	0	1	1
GİH	Şube Müdürü	1	3	0	3
GİH	Şef	3	2	1	3
GİH	Mali Hizmetler Uzmanı	1	2	1	3
GİH	Psikolog	1	1	0	1
GİH	Sosyal Çalışmacı	1	1	0	1
GİH	Programcı	5	0	1	1
GİH	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	3	8	1	9
GİH	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	5	0	1	1
GİH	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	7	2	2	4
GİH	Bilgisayar İşletmeni	3	1	0	1
GİH	Bilgisayar İşletmeni	7	3	1	4
GİH	Memur	6	1	1	2
GİH	Memur	7	0	1	1
GİH	Memur	6	1	0	1
SH	Memur	8	1	0	1
SH	Memur	10	1	0	1
THS	Memur (Ş)	12	2	0	2
THS	Tekniker	5	0	1	1
THS	Şoför	10	0	1	1
THS	Kütüphaneci	7	0	1	1
THS	Teknisyen	3	1	0	1
THS	Teknisyen	9	1	0	1
THS	Çözümleyici	3	1	0	1
THS	Mütercim	5	0	1	1
THS	Mütercim	6	0	1	1
THS	Mühendis (Özelleştirme)	1	0	3	3
THS	Tekniker (Özelleştirme)	1	0	3	3
THS	Teknisyen (Özelleştirme) (3-12)	3	0	3	3
GİH	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni (Ö) (3-12)	3	0	3	3
GİH	Uzman	3	2	0	2
GİH	Uzman	7	1	0	1
GİH	Uzman	9	1	0	1
GİH	Araştırmacı	1	2	0	2
TOPLAM			153	123	276

Kaynak: KDK, 2020: 48-49.

Tablo 3.4 incelendiğinde 1'nci dereceden 9, 3'ncü dereceden 43, 5'nci dereceden 8 kamu denetçiliği uzmanı kadrosu boş bulunmakta, 9'ncu dereceden de 32 kamu denetçiliği uzman yardımcısı kadrosu boş bulunmaktadır. Diğer muhtelif kadrolardaki boşluklar görülmektedir.

Kurumda geçici görevli olan personellere dair bilgiler Tablo 3.5'te gösterilmiştir.

Tablo 3.5: Geçici Görevli Personelin Unvanlarına Göre Dağılım

Sınıfı	Unvanı	Sayısı
HS	Hâkim	9
GİH	Başkanlık Müşaviri	1
GİH	Uzman	8
GİH	Öğretim Görevlisi	2
TH	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	1
GİH	İnfaz ve Koruma Memuru	1
GİH	Şef	1
GİH	İcra Memuru	1
GİH	Zabıt Kâtibi	1
GİH	Yurt Müdürü	1
GİH	Kütüphaneci	1
TOPLAM		27

Kaynak: KDK, 2020: 49.

Tablo 5 incelendiğinde Kurumda 27 personel geçici görevle istihdam edilmektedir. Bu 27 kişinin 9'u hakim, 8'i uzman, 2'si ise öğretim görevlisi unvanına sahiptir.

3.3.3. Şikâyet Başvuruları

Türkiye'de kural olarak, menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusunda bulunabilir. Menfaat ihlali ile anlatılmak istenen; idari işlem veya eylemler ile İdarenin davranış ya da tutumları sonucunda şikayetçinin; bireysel, meşru ve güncel bir menfaatinin menfi etkilenmiş olması, kısaca, işlem, eylem, tutum ve davranış ile şikayetçi arasında bir menfaat bağının mevcut olmasıdır (Akpınar, 2006: .43).

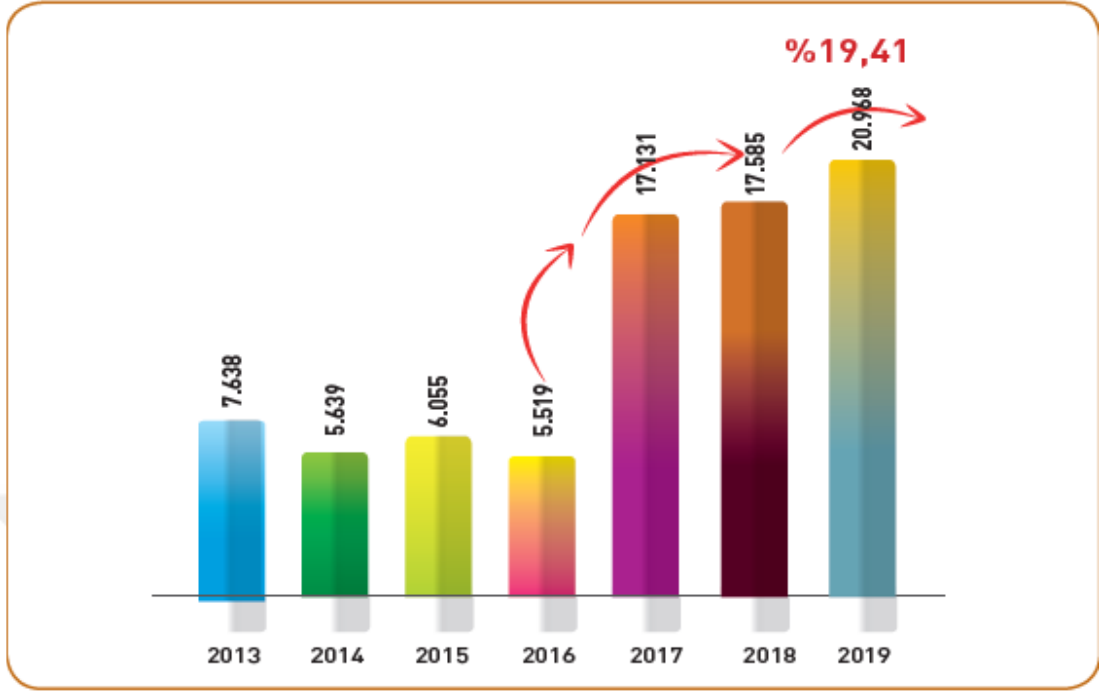
Şikâyet başvurusunda bulunabilmek için, kural olarak idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir. Ancak idarenin davranış ve tutumlarına karşı,

idarenin kanunlarda net olduğu belirtilen işlemlerine karşı, telafisi zor ya da olanaksız hasarların doğması olasılığı bulunan durumlarda, idarî başvuru yolları tüketilmese bile şikâyet başvuruları kabul edilmektedir. Böylece, idari başvuru yollarının tüketilmesi aşamasında oluşabilecek hak kayıpları giderilerek şikâyetçinin Kurum’a başvurabilmesi olası kılınmıştır (Özer, 2017: 89–90).

Kuruma başvuru süresi 6 aydır. Şikâyetçiler idari başvuru yolları çerçevesinde yaptıkları başvuru neticesinde; İdare tarafından verilen yanıtın kendilerine bildirildiği tarihten veya İdare tarafından 60 gün içerisinde yanıt verilmediği durumda (talep üstü kapalı olarak reddedilmiş sayılır) bu sürenin bittiği tarihten itibaren 6 ay içerisinde Kurum’a başvuruda bulunabilir. Kurum, inceleme ve araştırmasını şikâyet tarihinden itibaren en geç 6 ay içinde sonuçlandırır. Bu süre içinde inceleme ve araştırmanın sonuçlandırılmaması durumunda şikâyetçiye sonuçlandırılmama gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı hususu bildirilerek inceleme ve araştırmaya devam edilir. Fakat, inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusuyla ilgili olarak dava açılması durumunda, Kurum inceleme ve araştırmasını dava sonuçlanıncaya değin bekletebilir ya da şikâyet başvurusunun mahiyetine göre araştırmasını sona erdirebilir. Bekletilen şikâyet başvurusu hakkında kesinleşen dava sonucuna göre Kurum, inceleme ve araştırmayı karara bağlar. Bu sürecin etkin işleyebilmesi amacıyla vatandaşların bu hususta bilgilendirilmesi büyük önem taşımaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013, md.13).

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun şikayetleri almaya başladığı yıldan beri hazırladığı yıllık raporlarda Kurum’un şikâyet başvurularına yönelik istatistiki bilgileri, yıllara göre Kurum’a yapılan şikayet başvuru sayıları, başvuruların Kurum’a çoğunlukla nasıl yapıldığı, başvuruların konularına ve idarelere göre dağılımı yer verilmiştir.

Kuruma 31 Aralık 2019 tarihi itibarıyla 20.968 başvuru olmak üzere 2013 yılından bugüne kadar toplam 80.535 başvuru yapılmıştır.



Şekil 3.3:Yıllar itibariyle şikâyet başvuru sayılarının gelişimi.

Kaynak: KDK, 2020: 90.

Kuruma 2019 yılında yapılan başvurular 2018 yılındaki başvurularla karşılaştırıldığında %19,24'lük bir artışın yaşandığı görülmektedir.

Tablo 3.6: 2018-2019 Yılları Şikâyet Başvurularının Konularına Göre Dağılımı

Konu/Alan Adı	2018	Yüzde %	2019	Yüzde %	Değişim Oranı
Kamu personel rejimi	4705	26,76%	5.170	24,66%	9,88%
Adalet, milli savunma ve güvenlik	1202	6,84%	3.250	15,50%	170,47%
Çalışma ve sosyal güvenlik	4319	24,56%	2.366	11,28%	45,24%
Mahallî idarelerce yürütülen hizmetler	1122	6,38%	1.971	9,40%	75,67%
Eğitim-öğretim, gençlik ve spor	2079	11,82%	1.782	8,50%	-14,19%
Ekonomi, maliye ve vergi	587	3,34%	1.568	7,48%	167,12%
Ulaştırma, basın ve iletişim	301	1,71%	1.188	5,67%	294,68%
Mülkiyet hakkı	364	2,07%	493	2,35%	35,44%
Orman, su, çevre ve şehircilik	427	2,43%	478	2,28%	11,94%
Çocuk hakları	786	4,47%	459	2,19%	-41,60%
Engelli hakları	117	0,67%	435	2,07%	271,79%
Sağlık	313	1,78%	427	2,04%	36,42%
Enerji, sanayi, gümrük ve ticaret	274	1,56%	414	1,97%	51,09%
İnsan hakları	331	1,88%	234	1,12%	-29,31%
Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları	208	1,18%	223	1,06%	7,21%
Sosyal hizmetler	106	0,60%	165	0,79%	55,66%
Ailenin korunması	59	0,34%	105	0,50%	77,97%
Diğer konu ve alanlar	117	0,67%	90	0,43%	-23,08%
Gıda, tarım ve hayvancılık	78	0,44%	76	0,36%	-2,56%
Bilim, sanat, kültür ve turizm	59	0,34%	65	0,31%	10,17%
Kadın hakları	31	0,18%	9	0,04%	-70,97%
TOPLAM	17.585		20.968		%19,24

Kaynak: KDK, 2020: 94.

2019 yılında yapılan şikâyetlere konularına göre bakıldığında; en fazla başvurunun % 24,66 oranında geçmiş dönemlerde olduğu gibi kamu personel rejimi alanında yapılmış olduğu, bunu % 15,50 ile adalet, milli savunma ve güvenlik alanları ve % 11,28 çalışma ve sosyal güvenlik alanı takip etmiştir. Yapılan şikâyetler 2018 yılı ile karşılaştırıldığında en fazla yapılan ilk 6 sıradaki başvuru aynı konularda olmuştur.

Diğer taraftan, en fazla artış % 294,68 ile ulaştırma, basın ve iletişim, % 271,79 ile engelli hakları, %170,38 ile adalet, milli savunma ve güvenlik, % 167,12 ile iktisat, maliye ve vergi alanlarında yaşanmıştır. Ulaştırma, basın ve iletişim alanında yaşanan

ciddi artışta HGS sistemi geçiş işlemelerine ilişkin uyuşmazlıklara yönelik başvuruların etkili olduğu düşünülmektedir (KDK, 2020: 93-94).

Tablo 3.7: 2019 Yılı şikâyet Başvurularının İdarelere Göre Dağılımı

şikâyet Edilen İdare	Sayı	Yüzde %
Mahalli İdareler	2278	10,86%
Adalet Bakanlığı	2223	10,60%
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı	1808	8,62%
Milli Eğitim Bakanlığı	1401	6,68%
Sağlık Bakanlığı	1383	6,60%
Üniversite ve Fakülteler	1210	5,77%
İçişleri Bakanlığı	1042	4,97%
Banka ve Finans Kuruluşları	888	4,24%
Aile, alışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	803	3,83%
Kişi, Belirtilmeyen, zel Sektör, Diğer	675	3,22%
Karayolları Genel Müdürlüğü	625	2,98%
Emniyet Genel Müdürlüğü	434	2,07%
Milli Savunma Bakanlığı	386	1,84%
Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı	331	1,58%
evre ve şehircilik Bakanlığı	285	1,36%
Diyanet İşleri Başkanlığı	284	1,35%
Hazine ve Maliye Bakanlığı	251	1,20%
Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Başkanlığı	225	1,07%
Gençlik ve Spor Bakanlığı	207	0,99%
Gelir İdaresi Başkanlığı	203	0,97%
Oda, Birlik Dernek, Vakıf	193	0,92%
Tarım ve Orman Bakanlığı	192	0,92%
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	147	0,70%
Adli-Yargı Kuruluşları	146	0,70%
Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı	141	0,67%
Yüksek ğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü	131	0,62%
Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim şirketi Genel Müdürlüğü	118	0,56%
Ticaret Bakanlığı	117	0,56%
Nüfus ve vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü	117	0,56%
Devlet Personel Başkanlığı (Mülga)	112	0,53%
lme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı	109	0,52%
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	107	0,51%
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanlığı	104	0,50%
Diğer	2292	10,92%
TOPLAM	20.968	

Kaynak: KDK, 2020: 94.

Kuruma 2019 yılı içerisinde yapılan toplam 20.968 adet şikâyet başvurusu idareler bazında ele alındığında; en fazla başvuru %10,86’lık oranla Mahalli İdarelere yönelik gerçekleşmiştir, bunu % 10,60 ile Adalet Bakanlığı, % 8,62 ile Sosyal

Güvenlik Kurumu, % 6,68 ile Milli Eğitim Bakanlığı, % 6,60 ile Sağlık Bakanlığı, % 5,77 ile Üniversite ve Fakültelere yönelik şikâyetler takip etmiştir.

3.3.4. Kamu Denetçilerine Havale Edilen Şikâyet Sayısı

2019 yılında denetçilere yönlendirilen şikâyetlerin dağılımı Tablo 3.8’de gösterilmiştir.

Tablo 3.8: 2019 Yılı Denetçi Bazlı Havale Edilen Şikâyet Dağılımı

Kamu Denetçisi	2019	Yüzde %
Yahya AKMAN	4724	22,53%
Arif DÜLGER	3038	14,49%
Sadettin KALKAN	4655	22,20%
C. Özlem TUNÇAK	3773	17,99%
Hüseyin YÜRÜK	4735	22,58%
İlk İnceleme, Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosu	43	0,21%
Toplam	20.968	

Kaynak: KDK, 2020: 100.

2019 yılında, Kuruma yapılan 20.968 başvuru ve 2018 yılından devreden 4.032 başvuru olmak üzere toplam 25.000 adet şikâyet başvurusu değerlendirmeye alınmıştır.

Değerlendirmeye alınan 25.000 adet şikâyet başvurusunun 21.170 tanesi (%84,68’i) sonuçlandırılmış olup, 3.830 adet şikâyet başvurusunun incelenmesine devam edilmektedir. Öte taraftan yapılan ön değerlendirme sonucunda 1.588 adet kendi içerisinde konu ve sebep bakımından aynı olan şikâyet başvurusu hakkında Birleştirme Kararı verilerek tek dosya üzerinden incelenmeye devam edilmiştir (KDK, 2020: 101).

2018 Yılından Devreden Dosya Sayısı	2019 Yılında Alınan Dosya Sayısı	Toplam	2019 Yılında Sonuçlandırılan Dosya Sayısı	İşlemi Devam Eden Dosya Sayısı
4.032	20.968	25.000	21.170	3.830

Kaynak: KDK, 2020: 101.

3.3.5. Kararlarının Türü ve Verilen Kararların Türlerine Göre Dağılımı

İnceleme ve araştırma sonucunda KDK tarafından Tavsiye, Ret, Dostane Çözüm, İncelenemezlik, Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar (KVYO) ve Gönderme kararları verilmektedir. Her başvuru açısından başvuruculara KDK tarafından ayrı ayrı cevap verilmektedir. Kurum tarafından ön inceleme aşamasını geçmiş başvurularda esas incelemesi yapılmakta ve inceleme sonucunda tavsiye ya da ret kararı verilmektedir (KDK, 2020: 101). Bu açıdan kamu denetçisinin ciddi nitelik taşısın veya taşımamasın her başvuruyu inceleme mecburiyeti bulunmaktadır. Bunu önlemek için kamu denetçisinin bir şikâyeti alıp almayacağını takdir etme hakkının bulunması gerekmektedir (Ribó, 2012: 104).

Kurum tarafından verilen kararların türlerine göre sayıları ve yüzdelik oranları Tablo 3.9’da gösterilmiştir.

Tablo 3.9:2019 Yılı Karar Türlerine Göre Dağılım

Karar Türleri	2018	Yüzde %	2019	Yüzde %	Değişim Oranı %
Gönderme Kararı	4812	30,90%	8112	41,43%	68,58%
İncelenemezlik Kararı	6517	41,85%	6981	35,65%	7,12%
Başvurunun Geçersiz Sayılması	187	1,20%	159	0,81%	-14,97%
Birleştirme Kararı	75	0,48%	98	0,50%	30,67%
Ayırma Kararı	24	0,15%	27	0,14%	12,50%
Dostane Çözüm Kararı	1916	12,30%	1607	8,21%	-16,13%
KVYO	433	2,78%	435	2,22%	0,46%
Tavsiye Kararı	677	4,35%	860	4,39%	27,03%
Ret Kararı	662	4,25%	893	4,56%	34,89%
K.Tavsiye K Ret Kararı	269	1,73%	410	2,09%	52,42%
Karar Toplamı	15.572		19.582		
Birleştirme Kararı ile Sonuçlanan Dosya Sayısı (+)	2118		1588		
Sonuçlanan Toplam Dosya Sayısı	17.615		21.170		20,18%

Kaynak: KDK, 2020: 104.

2019 yılında KDK’nın verdiği verilen kararlar 2018 yılı ile karşılaştırıldığında; sonuçlandırılan dosya sayısı %20,18 oranında artış kaydetmiştir. Tavsiye, kısmen tavsiye, kısmen ret ve ret kararların toplam kararlar içerisindeki yüzdelik paylarında

önemli oranda artış kaydedilerek, 2018 senesinde 677 olan tavsiye karar sayısı 2019 yılında %27,03'lük bir artış ile 860'a erişmiştir. Aynı şekilde, ret kararlarında %34,89'lük, kısmen tavsiye kısmen ret kararlarında ise %52,42'lik bir oranda artış kaydedilmiştir.

3.3.6. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları ve Karar Örnekleri

Kurum başvurular sonucunda dört çeşit karar alabilmektedir. Bunlar “verilmesine mahal bulunmadığına dair karar, dostane çözüm kararı, ret kararı ve tavsiye kararıdır”. Araştırmanın bu bölümünde bu karar türleri açıklanmakta ve örneklerle somutlaştırılmaktadır.

3.3.6.1. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar

Kurum öncelikle yapılan başvurunun usul ve şekil açısından gereken şartları taşıyıp taşımadığını kontrol ettikten sonra esasa ilişkin incelemesini başlatır. Yapılan bu işlem ön inceleme aşamasıdır. Bu aşama tamamlandıktan sonra başvurunun başvurusundan vazgeçtiğini bildirmesi, şikâyetçinin ölümü ya da tüzel kişi ise kişiliğinin son bulması veya kurumun incelemesi devam ederken başvurunun aynı konuyla ilgili yargı yoluna başvurusu gibi durumlardan birinin varlığı söz konusuysa kurum “karar verilmesine mahal bulunmadığına dair karar” verir. Şikâyetçinin ölümü ya da tüzel kişiliğinin sonlanması durumunda şikâyet konusunun şikâyetçinin mirasçılarını alakadar etmesi durumunda araştırma ve incelemeye devam edilebilir (KDK Rehber, 2017).

Şikâyet konusunun kadın ve çocuk hakları, temel hak ve hürriyetler, insan hakları, kamu düzenini ilgilendiren genel konularda olması durumunda kurum karar verilmesine yer olmadığı kararı verebileceği gibi durumun özelliklerine göre inceleme ve araştırmaya da devam edebilir.

3.3.6.2. Dostane Çözüm Kararı

Ombudsmanlık vatandaşların idare ile yaşadığı sorunların çözülmesinde en uygun alternatiflerden biri olup vatandaş ile idare arasındaki iletişimi sağlamada aracı olur. Burada amaçlardan biri idare ile vatandaşın çekişmesiz bir ortamda gönüllülük

esasına dayalı şekilde buluşturup anlaşmalarını sağlamaktır. Bu açıdan anlaşma sağlanması sadece uyuşmazlığın çözümü açısından değil vatandaş ile idarenin barışık kalması açısından da önemlidir. Ombudsmanlık yapılan başvuruyla ilgili araştırma ve incelemelerini yaparken tarafları dostane çözüme davet edebilir.

Ombudsmanlık kurumu bu davet neticesinde üç durumda “dostane çözüme” karar verir. Bunlardan ilki başvuruçunun şikâyetinden vazgeçmesidir. Burada başvuru idare ile bir araya gelmiş ve başvuru konusu sorun çözülmüştür. Başvuruçunun sorunun çözülmesi nedeniyle şikâyetten vazgeçtiğini bildirmesi durumunda dostane çözüm kararı verilir. Ombudsmanlık kurumunun dostane çözüme davet ettiği idarenin başvuruçunun talebini karşılaması halinde de dostane çözüm kararı verilir. Son olarak tarafların dostane çözüm daveti üzerine bir araya gelmesi ve başvurunun çözümlendiğinin kuruma haber verilmesi durumunda da “dostane çözüm kararı” verilir (KDK Rehber, 2017)

Dostane çözüm kararı verilen başvurularda idarenin uygun işlem ve eylemleri yerine getirmediği düşünülüyorsa başvuruçunun idarenin sözünü tutmadığı iddiasıyla kuruma yeniden başvuru yapması mümkündür.

Görüleceği üzere ombudsmanlığın kararlarından biri olan “dostane çözüm kararı” vatandaş ile idare arasında en barışçıl karar türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Her iki tarafa gönüllülük esasına göre yapılan davet üzerine taraflar bir araya gelmekte vatandaş açısından sorun çözülmektedir. Aynı zamanda verilen dostane çözüm kararı ile idare kendi içinde bir denetim sistemi işletecek ve aynı konuyla ilgili daha sonraki yapılacak işlemlerde mağduriyet oluşmayacaktır. Bu açılardan ombudsmanlık kurumunun bilinilirliği hem vatandaş açısından hem de idare açısından büyük önem taşımaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafında verilen karar türlerinden; “Dostane Çözüm Kararı”na ilişkin bir örnek aşağıda verilmiştir:

Kuruma elden yapılan başvuruda sözleşmeli mübaşir olarak görev yapan, % 84 oranında engelli raporu ve devam etmekte olan kanser hastası olduğunu belirten birey, Bakanlık tarafından engelli statüsünün tanınmasını ve engelli kadrosuna geçmeyi talep

etmiştir. Kurum tarafından inceleme kapsamında, konuyla ilgili olarak idare ile yapılan görüşmeler neticesinde, başvuranın UYAP-I kayıtlarında sicil özlük bilgileri engelli personel olarak değiştirildiği bildirilmiş, engelli personel olan başvuranın Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilmesi ve diğer özlük haklarına ilişkin işlemlerin Komisyonca yerine getirilerek sonucundan ilgiliye bilgi verilmesi istenmiş; söz konusu yazının bir örneği Adalet Bakanlığınca Kuruma da iletilmiş; ayrıca, başvuran e-başvuru sistemi vasıtasıyla gönderdiği mesaj ile başvurusunun Kurum sayesinde çözüldüğü, çalıştığı kurumun kendisinin engelli statüsünü tanıdığını, ve UYAP personel bilgilerinin engelli olarak düzeltildiğini ifade ederek teşekkürlerini ifade etmiştir. Bu bağlamda, dosya “Dostane Çözüm Kararı” verilerek şikâyet sonuçlandırılmıştır. (2019/16976, Başvuranın engelli statüsünün idarece kabul edilmesi talebi hakkında).

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafında verilen karar türlerinden; Dostane Çözüm Kararı, Tavsiye Kararı ve Kısmen Tavsiye Kısmen Red birkaç örnekle somutlaştıralım (KDK Seçme Kararları, 2019).

3.3.6.3. Tavsiye Kararı

Ombudsmanlık kurumu başvurucunun başvurusu sonucunda yaptığı araştırma ve incelemeler sonucunda idarenin işlem ve eyleminin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğunu tespit etmesi durumunda başvurucunun başvurusunu kabul ederek ortada bir mağduriyetin bulunduğu sebebiyle “tavsiye kararı” verir. Tavsiye kararı başvuru sahibinin başvurusunda haklı olduğunun kabulü durumunda verilir.

Kurum vereceği kararında “başvurucunun zararının tazminini, işlemin geri alınmasını, kaldırılmasını veya değiştirilmesini, mevzuat değişikliği yapılmasını, tedbir alınmasını yahut uzlaşmaya gidilmesini” tavsiye edebilir. Ombudsmanlık kurumunu yargı organlarından ayıran en önemli özellik kurumun tavsiye kararı da verebilmesidir. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun tavsiye kararları yargı organlarının kararları gibi kesin nitelikte değildir. İdarenin karara uymaması durumunda idarenin idari ya da cezai sorumluluğu ortaya çıkmayacaktır. KDK kararları icra edilebilir niteliğe haiz değildir. Bu nedenle kurumun kararlarına karşı dava açılması da mümkün

değildir. İlgili idare, 30 gün içerisinde karara uyduğunu ya da uymama iradesini gerekçeleriyle birlikte ombudsmanlık kurumuna yazılı olarak bildirmek zorundadır. Uymama iradelerini yeterli olarak gerekçelendirmeyen idare yöneticileri TBMM Karma Komisyonuna davet edilirler. Bu davet ile yöneticilerin komisyona izahat vermeleri istenir. Böylelikle kararların takibi yapılmış olur (KDK Rehber, 2017).

Tavsiye kararları için söylenebilecek en önemli şey özellikle idarenin hukuka uygun hareket etme kültürünü geliştirmesine katkı sağlamasıdır. Tavsiye kararlarına uymayan idarenin TBMM Karma Komisyonu'na davet edilerek tavsiye kararına uymama sebeplerinin sorulmaktadır. Bu durumda tavsiye kararına uymayan idarenin uymama sebebini tavsiye kararındaki gerekçeden daha güçlü bir gerekçeyle ortaya koyması gerekir. İdare bunu yapamadığı takdirde komisyon karşısında hukuka aykırı hareket eden konumuna düşecektir. Dolayısıyla hukuku sahiplenme, hakkaniyeti gözetme iradesi idareye yerleşecektir. Bu açıdan tavsiye kararları her ne kadar kesin nitelikte ve icrai kabiliyete sahip kararlar olmasa da yukarıda sayılan özellikleri sayesinde çoğu zaman idareyi kararlara uymaya zorlayacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafında verilen karar türlerinden; “Tavsiye Çözüm Kararı”na ilişkin bir örnek aşağıda verilmiştir (KDK Seçme Kararları, 2019):

Başvuran, oğlu ...'ün lise yerel yerleştirme kapsamında, evlerine 50 metre yürüme mesafesinde olan Antakya Anadolu Lisesinin, tercih edebileceği kayıt alanındaki okullar arasında bulunmadığını, sistemde kayıt alanı ve tercih edebileceği okullar olarak evlerine kilometrelerce uzak okulların yer aldığını, mağduriyetlerine ilişkin olarak Hatay İl Milli Eğitim Müdürlüğüne yapmış olduğu başvuruya, ilgili kayıt alanında lise sayısının az, ortaokuldan mezun olan öğrenci sayısının çok olması dolayısıyla çocuğunun yürüme mesafesindeki (yaklaşık 1 km) bir diğer kayıt alanıyla ilişkilendirildiği yönünde bilgi verildiğini, ancak kayıt alanlarında belirlenen okulların hiçbirinin 1 km mesafede bulunmadığını, kendi ölçümlerine göre kayıt alanlarındaki üç okulun da en az 3 km mesafede bulunduğunu, evlerine yakın mesafede okul varken ve diğerleri evine yakın okula giderken kendi çocuğunun servis kullanmak durumunda kalmasının eşitlik ilkesine aykırı olduğunu, bir mahalledeki lise kontenjanı ile mezun olan ortaokul öğrenci sayısı eşitlenmeksizin adrese dayalı yerleştirme sisteminin

uygulanmasının mağduriyetlere sebep olduğunu, kayıt alanının belirlenmesine ilişkin düzenlemelerde belirsizlik ve hukuka aykırılık bulunduğunu belirterek; çocuğun okuma şevkinin ve başarısının olumsuz etkilenmemesi için, eşitlik ilkesine aykırı bu durumun düzeltilerek, yerleştirme kriterleri kapsamında tüm şartları karşılayan çocuğun lise kaydının, evlerine yakın Antakya Anadolu Lisesine yapılmasını talep etmektedir (KDK Seçme Kararları, 2019).

Kamu Denetçisi tarafından gerçekleştirilen araştırma ve inceleme sonucunda (KDK Seçme Kararları, 2019);

1. Ortaokulda bulunuşluk kriteri kapsamında tercih ettiği okullara yerleşemeyen başvuran ve benzer durumda olan öğrencilerin mağduriyetlerini makul sürede giderecek yeni işlemlerin ve düzenlemelerin tesis edilmesi hususunda,
2. Ortaöğretim kayıt alanı belirlenmesi işlemleri kapsamında, başvuran ve benzer durumda olan öğrencilerin mağduriyetlerini gidermek üzere, “okula fiziksel yakınlık” kriterinin esas alınması suretiyle, kayıt alanının sistemin amacına uygun bir şekilde belirlenmesi için objektif standartların oluşturularak, çocukların evlerine en yakın okullara yerleşmesini sağlayacak gerekli işlemlerin, çalışmaların ve düzenlemelerin yapılması hususunda,
3. Rapor içerisinde sunulan değerlendirmeler çerçevesinde, başvuran ve benzer durumda olan öğrencilerin mağduriyetlerini gidermek ve gelecek eğitim öğretim yıllarında benzer mağduriyetlerin yaşanmaması için; çocuğun yüksek yararı temel alınarak, ikametlerine yakın liselere yerleşmelerini sağlayacak, yeni liseye geçiş sisteminin amacı ile objektif ve bilimsel ilkelere uygun standartlar oluşturacak gerekli işlemlerin ve düzenlemelerin makul sürelerde yapılması hususunda,
4. Rapor içerisinde belirtilen değerlendirmeler kapsamında, sistemi iyileştirmeye ve geliştirmeye yönelik gerekli çalışmaların ve düzenlemelerin gerçekleştirilmesi konusunda, Milli Eğitim Bakanlığı’na “Tavsiyede Bulunulmasına” karar vererek dosya sonuçlandırılmıştır.

3.3.6.4. Ret Kararı

Ombudsmanlık kurumu başvuru sonrasında yaptığı araştırma ve incelemeler sonucunda idarenin eylem ve işleminin hukuka ve hakkaniyete uygun olduğunu tespit etmesi, başvurunun haklı bir sebebe dayanmaması durumunda “ret kararı” verilir. Ret kararı gerekçeleriyle birlikte başvuru sahibine tebliğ edilir. Bu durumda başvurucunun kuruma başvurusuyla birlikte duran yargı yoluna başvuru süresi kaldığı yerden devam eder. Ombudsmanlığın başvuru sonucu verdiği karar kesin olmayıp başvuru daha önce incelenmeyen yeni bilgi ve belgelerin ortaya çıkması durumunda kuruma yeniden başvuruda bulunabilir. Vatandaşların ombudsmanlık kurumunun idareyle kendileri arasında dostane çözüm yolu ürettiğini bir köprü vazifesi gördüğünü, ombudsmanlık kurumuna başvurunun yargı yolunu kapatmadığını, kuruma başvurmayla yargı yoluna başvurma sürelerinin durduğunu, kurumun ret kararı vermesi halinde yargı yoluna başvurmanın mümkün olduğunu bilmeleri bu denetim mekanizmasını işletilebilmesi açısından büyük önem arz etmektedir (KDK Rehber, 2017).

Kurumun web sitesinde yıllara göre karar örnekleri verilmektedir. 2019 yılında yayınlanan kararlara ilişkin örneklerde red kararına rastlanılmamıştır. Bu nedenle daha önceki yıllarda kurumun verdiği örnek bir red kararı aşağıda sunulmuştur (KDK Seçme Kararları, 2019):

Doğum tarihi nüfus kayıtlarına 1951 olarak yazdırılan ve memuriyeti sırasında yaş tahsisine ilişkin mahkeme ilamıyla doğum tarihi 22/10/1954 olarak düzeltilen şikâyetçinin, yaş haddinden emekliye ayrılmış olması nedeniyle, 65 yaş ve üzeri vatandaşların faydalandığı serbest otobüs kartının kendisine teslim edilmesi talebi hakkındadır.

Şikâyeteye ilişkin inceleme ve araştırma kapsamında; Kurum Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı’ndan, gereken bilgi ve belgeler istemiş ve Kuruma gelen bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda ilgili gerekçeler doğrultusunda “Şikâyetin Reddine” karar verilerek dosya sonuçlandırılmıştır (2016/99, serbest otobüs kartının tarafına verilmesi talebi hakkında).

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafında verilen karar türlerinden; biriside “Kısmen Tavsiye ve Kısmen Red Kararı”dır. Kurumun vermiş olduğu “Kısmen Tavsiye ve Kısmen Red Kararı”na ilişkin bir örnek aşağıda verilmiştir:

Şikâyetçi, ... Köprüsü’nden herhangi bir uyarı almadan ... plakalı aracıyla 25/06/2017 tarihinde geçiş yaptığını, aradan zaman geçmesine rağmen bu geçiş için HGS hesabından geçiş ücreti kesilmediğini fark ettiğini, internetten HGS geçiş ihlali sorgulaması yaptığında herhangi bir geçiş ihlali göremediğini, daha sonra HGS Danışma Hattını aradığını, bu hattan söz konusu hattan plakayla yapılan sorgulamaya göre geçiş ihlali gözükmediği ve bahsi geçen Köprüye ilişkin geçişlerin özel şirket olması nedeniyle sistemlerinde görünmediği bilgisinin verildiğini, bu aşamaya kadar söz konusu Köprü’nün ayrı bir internet sitesi ve iletişim numarası olduğundan haberdar dahi olmadığını, ilgili Köprüye ait danışma hattıyla görüştüğünde ise 390 TL geçiş ihlali cezası olduğunu öğrendiğini, HGS hesabına ilişkin otomatik ödeme talimatı olduğunu ve bakiyesinin 1,20 TL eksik olması nedeniyle HGS hesabından çekilemeyen 35,70 TL’lik geçiş ücretinin tarafına 390 TL olarak yansıtıldığını, 15 gün içerisinde 4 defa geçiş ücreti almak için deneme yapıldığına ilişkin kendisine bilgi verildiğini, ancak bakiyesinin yetersiz olduğuna ilişkin olarak kendisine kısa mesaj gönderilmediğini, bahse konu cezayı 2 / 15 icra mesajı gönderildikten sonra ödediğini, tarafına konuyla ilgili herhangi bir tebligat veya bildirim yapılmadığını, söz konusu ceza tarafına tebliğ edilmediği için erken ödemedeki % 25 indirim hakkını da kullanamadığını iddia ederek, mağduriyetinin ortadan kaldırılmasını talep etmektedir.

Kamu Denetçisi tarafından gerçekleştirilen inceleme ve araştırma sonucunda; Şikâyetçinin, şikâyet konu ihlali geçişe ilişkin olarak kesilen cezanın iptaline yönelik talebinin Reddi, Kurumun 2017/15153 no.lu başvuruya ilgili olarak daha önce vermiş olduğu Karar ile iş bu başvuru kapsamında verdiği Karardaki tespit ve değerlendirmelerin dikkate alınarak, benzer uyuşmazlıkların çözümü ve yaşanan sorunların tekrar etmemesi noktasında, KGM, EGM, KVKK, PTT A.Ş ve işletici şirketlerin katılacağı toplantı için gerekli koordinasyon iş ve işlemlerinin yapılması hususunda Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’na Bakanlığına Tavsiyede Bulunulması, Toplantı sonucunda alınacak kararlar doğrultusunda yapılmakta olan çalışmaların bir

an evvel sonuçlandırılarak gerekli düzenlemelerin ivedilikle hayata geçirilmesi hususlarında, Karayolları Genel Müdürlüğü'ne, Emniyet Genel Müdürlüğü'ne ve Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi'ne Tavsiyede bulunulması, yapılan tespit ve değerlendirmelerin de dikkate alınarak, HGS sistemindeki iletişim bilgilerinin güncellenmesiyle ilgili olarak gerekli çalışmaların yapılması hususlarında, Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi'ne Tavsiyede bulunulması yönünde “Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı” verilerek dosya sonuçlandırılmıştır (KDK Seçme Kararları, 2019).

3.4. KURUMA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Dünya'nın birçok ülkesinde ve/veya belirli bölgelerinde kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, her ne kadar teşvik edilen ve beğendirilen bir yapıya sahip olsa da kimi zaman kurum hakkında eleştiriler söz konusu olabilmektedir. Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun tesisi ile ilgili tartışmalar 1970'li yıllarda başlamış, bu denetim mekanizması farklı yönleriyle ele alınmak suretiyle günümüze kadar geçen zaman zarfında muhtelif bakış açılarıyla değerlendirilmiştir. Türkiye'nin böyle bir kuruma ihtiyacı olmadığı, kuvvetler ayrılığı ilkesine zarar verecek bir yapıya sahip olması, kurumun yapısal işleyişinin zor olması, Başdenetçinin nitelikli çoğunluk değil de salt çoğunluk ile seçilmesi ve görev süresine bağlı olarak kullandığı bağımsızlık özelliği bu eleştirilerin yapılmasına sebep olan durumlardandır (Ökten ve Turhan, 2015: 143). Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun uygulanabilirliği konusundaki eleştirileri Aydın, Taş ve Ersöz (2012: 85) şu şekilde sıralamıştır; Kurum'un idari yargının olduğu bir yerde etkin olamayacağı yönündeki eleştiriler, yeterli denetim biriminin bulunduğu Kamu Denetçiliği Kurumu'nun gelmesinin karmaşaya yol açacağı yönündeki eleştiriler, Türkiye'nin Kamu Denetçiliği Kurumu'na hazır olmadığı eleştirileri, güçlü bir merkeziyetçiliğin olması Kurum'un uygulanmasını zorlaştıracığı yönündeki eleştirilerdir. Bunlara ek olarak Kuruma yönelik farklı yönlerden eleştirilmektedir. Aşağıda KDK'ya yönelik yapılan başlıca eleştirilere yer verilmektedir.

KDK'nın görev alanı: KDK'nın görev alanı KDKK'nın 5'nci maddesinde belirtilmiştir. Buna göre; “Kurum, idarenin işleyişiyle alakalı şikâyet gelmesi

durumunda, idarenin her türlü eylem ve işlemleriyle davranış ve tutumlarını; insan haklarına dayanan adalet kavramı içinde, hakkaniyetine ve hukuka uygunluk açılarından incelemek, araştırmak ve idareye öneri sunmak ile görevlidir”. Fakat yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına yönelik kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin askerî nitelikteki faaliyetleri, KDK’nın görev alanı dışındadır. Kapsam haricinde bırakılan iş ve eylemlerim KDK’nın gücünü azalttığı yönünde görüşler bulunmaktadır.

Ombudsman kurumuna ihtiyaç bulunmaması: Türkiye’nin idari yargı sisteminde, vatandaş ile idare arasında kimi zaman idarenin iş ve işlemlerinden kaynaklı hakları zarara uğrayan kişilerin haklarını korumak ve sorunlarına çözüm üretmek amacıyla oluşturulan gerek idare mahkemeleri gerekse Danıştay’ın olması, Türkiye’de KDK’ya ihtiyaç olmadığı fikrine neden olmaktadır. Bu yargı kurumları, idarenin keyfi işlemleri ve bu işlem ve eylemlerden kaynaklı şikâyet başvurularının her geçen gün artması karşısında “yasallık denetimini” gerektiği ölçüde sağlayamadığı konusunda eleştirilmektedir. İşlemlerin zaman alması ve zarar gören kişilerin zararlarının tazmini aşamasında sürenin uzun olmasına buna bağlı olarak vatandaşın adalet konusunda şüpheyne düşmesi ve bu işlem ve eylemler karşısında idareye olan güveninin zedelenmesi, Türkiye’nin bir KDK’ya ihtiyacının olduğu düşüncesini desteklemektedir (Avşar, 2012: 249).

Denetim mekanizmalarının karmaşık bir hal alacağı: KDK’nın faaliyete geçmesiyle birlikte faaliyetteki denetim mekanizmalarının karmaşık bir hal alacağı, görev ve yetki yönünden çatışmalar yaşanacağı yönünde görüşler ortaya çıkmıştır (Efe ve Demirci, 2013: 66). Çünkü Türkiye’de Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurumu’nun (DDK), Başbakanlığa bağlı Kamu Görevlileri Etik Kurulunun, TBMM Dilekçe Komisyonu ve Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu denetim mekanizması olarak görev yapmakta idi. Bu denetim mekanizmasının işleyişine bakıldığında; DDK’nın Cumhurbaşkanı’nın idarenin etkin işleyişini gözetlemesi amacıyla var olduğu ve vatandaşların bireysel şikâyetlerine kapalı olduğu görülmektedir. Teftiş kurulları ise denetim işlemlerinin ilgili mevzuata uygun olup olmadığını incelediği vatandaşlara nasıl davrandığı görev alanı içinde olmadığı görülmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu kamu çalışanlarının görevlerini

yaparlarken etik ilkelere uygun davranıp davranmadığını incelemekte ve bu konuyla ilgili ilke ve yönetmelikleri düzenlemekte idiler (Odyakmaz, 2013: 8-13).

2018 yılında yapılan düzenleme ile DDK doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı üst denetleme organı olarak konumlandırılmıştır. Görev alanı da 2018 öncesine göre genişletilerek “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, 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 idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmak” olarak belirlenmiştir (DDK Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018, md.4).

KDK ise bu denetim mekanizmalarından ayrı olarak vatandaş ve kamu idareleri arasındaki ilişkileri, adalet, insan hakları, hakkaniyet ve hukuk gibi hususlar açısından denetlemekle yükümlü kılınmıştır. Görüldüğü üzere diğer denetim mekanizmalarının işlevleri KDK’dan tamamen farklıdır. Bundan dolayı da diğer denetim mekanizmalarının görevlerini karmaşık hale getiren bir kurum değil tamamlayıcı bir mekanizma olarak faaliyet göstermektedir. Ayrıca öbür denetim mekanizmalarına kıyasla kolay, ekonomik ve anlaşılabilir olması avantajları bulunmaktadır.

Güçlü merkezi yapının KDK’nın işlevselliğini etkisizleştireceği: Türk kamu yönetim sisteminde hâkim olan güçlü merkezi yapı KDK’nın işlevselliğine olumsuz etki yapacağı yönünde görüşler ortaya çıkmıştır. Fransa’dan esin alarak yapılandırılan KDK, Fransa gibi güçlü merkezi idari sisteme sahip bir ülkede bile başarılı uygulama alanı bulmuştur. Geçen zaman göstermiştir ki bu görüşler yersiz kalmıştır (Efe ve Demirci, 2013: 67).

İdare karşısında mağduriyet yaşayan vatandaşların mağduriyetlerinin giderilmesi ve tecrübe edilen problemlerin bir daha meydana gelmemesi bağlamında alınan önlemler Türkiye’de pek fazla tesirli ol(a)mamıştır. Hukuk devleti olmanın bir gereğince idare karşısında vatandaşların mağduriyet çekmemesi amacıyla idarenin

yaptığı tüm işlem ve faaliyetler 1982 Anayasası'nın 125'nci maddesi ile güvenceye alınmıştır. Böylece, idare karşısında mağduriyet yaşayan ve idari organlarca haklarının ihlal edildiğini algılayan vatandaşlar yargı yoluna başvurma hakkına sahiptirler. Türkiye'nin çok köklü bir idari yargı tarihine sahip olmasına rağmen vatandaş haklarının yargısal korunması aşamasında türlü güçlükler ortaya çıkabilmektedir. Ülkemizde vatandaş ile idare arasında cereyan eden problemlerin, bilhassa yolsuzluk olayları, insan hakları ihlali ve yönetimin vatandaş göz ardı etmesi önemli bir problem olarak yerini korumaktadır (Akıncı, 1999: 357-358; Şengül, 2007: 130-135).

İyi yönetim ilkelerine bağlılık: Kamu denetçisinin TBMM'ye bağlı şekilde kamu yönetimini dışardan denetleyebilme yetkisi; kamu denetçisinin tarafsızlık, bağımsızlık ve uzmanlık niteliklerine yeterince bağlı kalmayacağı eleştirisini ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca, çeşitli uzmanlık alanlarına sahip idari faaliyetlerin denetlenmesinde uzman olmayan kişilerin görevlendirilmesi, devletin organları (yasama, yürütme, yargı) arasında bir dengesizliğe de sebep olabilir (Parlak ve Doğan, 2015: 405). Kamu denetçileri, görevleri gereğince kamu kurumları ya da kamu çalışanları tarafından hak ve menfaati zarara uğramış olan vatandaşların çıkarlarını korumak için kamu kurum ve çalışanları üzerinde detaylı araştırma ve soruşturma yaptıktan sonra bunların eksik yanlarının veya yanlış uygulamalarının tespit edilmesi halinde bunları basınla paylaşarak şeffaflığın sağlanmasına dikkat etmektedirler (Sevinç, 2015: 114). Söz konusu kurumun personel alımlarında ve gerekli bilgilerin vatandaşın erişimine açık tutulması kapsamında da şeffaflık ilkesine özen göstermesi, hukukun üstünlüğü gereğince saygının teminat altına alınması gibi ilkelere bağlı olarak hareket etmesi demokratik hukuk devletinin oluşmasına da katkı sağlayacaktır (Efe ve Demirci, 2013: 67).

KDK'nın kararlarının bağlayıcı olmaması: KDK'nın bağlayıcı kararlar alıp almaması hususu ve yetki ve görevleri açısından yargı organları ile aralarında anlaşmazlık çıkabileceği hususu eleştiri konusu yapılmıştır. Diğer taraftan, Türkiye'nin güçlü bir merkezîyetçi yapıya sahip olmasından dolayı gereğinden fazla denetim birimi veya denetim kurumu mevcutken yeni bir denetim kurumunun

oluşturulmasının ekstra bir karışıklığa neden olabileceği söylenmiştir (Asya, 2017: 82).

KDK'nın yetkilerinin sınırlı olması: KDK'nın herhangi bir idari birime talimat verme, idare adına işlem yapma, idari işlemleri iptal etme veya idari iş ve işlemlere bağlı idareye tazminat yükleme vb. gibi idare üzerinde etkili olacak yetkileri elinde bulundurmaması, kuruma yöneltilen bir diğer eleştiri konusudur (Sevinç, 2015: 114). Dünyadaki ve Türkiye'de ombudsmanlık kurumlarının aldığı kararlar incelendiğinde kararların genel olarak tavsiye niteliğinde olmasının yanında yasal açıdan herhangi bir bağlayıcılığının olmadığı görülmektedir. Kararlarının bağlayıcılığı olmaması kararlarının etkisinin olmadığını göstermemektedir. Kurumlar yaptırım gücünü Meclis ve kamuoyundan almaktadır. İnsan hakları ve demokrasinin kültür olarak oluştuğu ve yerleştiği ülkelerde ombudsmanlık kurumlarının aldığı kararlara uyma oranı %90'lar civarındadır (KDK, 2015: 241-242). Türkiye'de Kuruma yapılan başvuru sayısı Kurumun kurulduğu ilk yıllarda düşük düzeyde seyretse de son yıllarda artış göstermektedir. Bunda kurumun aldığı tavsiye kararlarına ilk yıllarda uyma düzeyinin %20 düzeylerinde seyrederken son yıllarda % 70-75 oranına yükselmesinin etkisi görülmektedir.

Türkiye'de hak arama kültürünün gelişmemiş olması: Türkiye'de hak arama kültürü olmadığı için KDK'nın başarısız olacağı yönünde görüşler ortaya çıkmıştır. Ancak bu tespitlerin doğru olmadığı, herhangi bir nedenle haksızlığa maruz kalanların denetim mekanizmaları aracılığıyla haklarını arama yoluna gittikleri, KDK'ya yapılan başvuruların her geçen yıl artmasından anlaşılmaktadır (Efe ve Demirci, 2013: 67).

KDK'nın iş yükünün çok olacağı: KDK'ya başvuruların çok olacağı ve bu yapılan başvurular karşısında yetersiz kalarak başarısız olacağı ileri sürülmüştür. Kamu yönetiminden kaynaklanan sorunlar nedeniyle vatandaşların çok fazla sayıda haksızlığa maruz kaldığı ve bunun neticesinde de ülke nüfusunun da kalabalık olması nedeniyle yapılan başvurulara yanıt vermede sıkıntılar olacaktır (Efe ve Demirci, 2013: 67).

KDK, vatandaşların ilettiği şikâyetleri süratle ve özenle kabul etme, değerlendirme ve hukuka uygun bir biçimde ivedilikle çözüme ulaştırma aşamasında yetersiz kalabilecektir. İdari yargının ulaşan başvuruları sadece hukuka uygunluk bakımından değerlendirmesi ve yerindelik denetimi gerçekleştirmemesi neticesinde vatandaşların mağduriyet yaşaması mümkün olabilmektedir. İdari davalarda mevcut aşırı iş yükü nedeniyle çoğu kez yalnızca kâğıt üzerinden inceleme yapılması tecrübe edilen olumsuzlukların ortaya konmasına yetmeyeceği düşünülmektedir (Akıncı, 1999: 357-358; Şengül, 2007: 130-135).

Nüfusu kalabalık olan ülkelerde de ombudsmanlık kurumları işlevsel olarak faaliyet göstermektedir. KDK'nın başvuru sayısına paralel şekilde örgüt yapısını ve denetçi sayısını artırabilirse yukarıda belirtilen mağduriyetlerin yaşanmayacağı düşünülmektedir.

KDK'nın vatandaşlarca yeteri düzeyde tanınmaması: İdare karşısında mağduriyet yaşayan bir vatandaş bu denli farklı kurum ve şikâyet birimleri arasından nasıl seçim gerçekleştirecektir? Vatandaşlar bu kurumlara, başvuru aşamasının maliyetli ve karmaşık olması gibi gerekçelerin yanı sıra süreç hakkındaki bilgisizliklerinden veya korkularından kaynaklı endişeler sebebiyle başvuruda bulunamamaktadırlar (Demir, 2014: 6).

KDK Türkiye'de yeterince tanınmamaktadır. Vatandaşlar böyle bir kurumun varlığından ve işlevlerinden habersizdir (Kaplan, Macit ve Özcan 2014; Demirbilek, 2019; Arslan, 2019). KDK'nın Türkiye'de etkili bir denetim mekanizması olarak işlev görebilmesi için tanıtıma ve kamuoyu desteğine ihtiyacı bulunmaktadır.

3.5. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NU ELE ALAN AKADEMİK ÇALIŞMALAR

Türkiye'de ombudsmanlık kurumu olarak Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasından önce ve kurulmasından sonra araştırmacıların dikkatini çeken bir konu olmuştur. Kurulmadan önce yapılan araştırmalar genel olarak Türkiye'de ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç olup olmadığı, ya da kurulmasının uygunluğuna yönelik olup, kurulduktan sonra ise, kurumun yapısı, görev ve yetkileri, farklı kamu

alanlarında uygulamaları, diğer ülkelerle karşılaştırılması ve bilinirliği üzerine yoğunlaşmıştır.

YÖK tez veri tabanında yapılan sorgulamaya göre “kamu denetçiliği” anahtar kelimesiyle arama yapıldığında 47 tane lisansüstü çalışmanın yapıldığı, “ombudsmanlık” anahtar kelimesiyle arama yapıldığında ise 34 tane lisansüstü tez karşımıza çıkmaktadır. Google Scholar üzerinde yapılan aramada ise Kamu Denetçiliği Kurumu (ombudsmanlık) ile ilgili 100 civarında akademik makalenin yapıldığı görülmektedir.

Ancak yapılan çalışmalar daha öncede belirtildiği üzere, teorik perspektifte ele alınmış, inceleme, analiz ve karşılaştırmaya dayalı olarak gerçekleştirilmiştir. Sınırlı sayıda ampirik araştırmaya ulaşılmıştır. Ulaşılan ampirik çalışmaların özetlerine aşağıda yer verilmektedir.

Çağatay, Uçar ve Arslan (2013) “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yerel Düzeyde Algılanması: İzmir ve Manisa Barosuna Kayıtlı Avukatlar Üzerine Bir Araştırma” başlıklı araştırmalarında Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yargı ile olan ilişkilerini yönetsel etkinliğini, vatandaşların gündelik yaşamlarına yönelik etkilerini ve kurumun kamu yönetimi üzerindeki olası etkilerini ölçmeye çalışmışlardır. Amaçlarına ulaşmak için Manisa ve İzmir illerinde görev yapan 112 avukata anket uygulamışlardır. Araştırma sonucunda; araştırmaya katılan avukatlara göre kamu denetçiliği kurumu idari yargıyı tamamlayacak bir kurumdur ve idari yargının iş yükünü hafifletecektir. Denetim aracı olarak etkinliği konusunda tereddütleri bulunmakla beraber başdenetçilerin hukuk fakültesi mezunu olması görüşündedirler. Avukatlara göre KDK temel hakların ve özgürlüklerin korunmasına önemli katkı sağlayacaktır, katılımcı demokrasi anlayışının pekişmesine yardımcı olarak, devlet ve vatandaş arasındaki ilişkileri güçlendirecektir. Vatandaşların hak arama arayışlarını artıracığı, vatandaşların kuruma aracısız başvurusunun önemli bir avantaj olduğu görüşünde olup, başvuru sonuçlandırma süresinin altı ay olmasını uzun olarak değerlendirmişlerdir. Bunlara ilaveten avukatlara göre KDK idarenin bütünlüğü prensibini zedelemeyecek, kamu yönetimi hizmet kalitesini artıracak, kamu yönetimlerinin hesap verebilirlik ve şeffaflık anlayışlarını güçlendirilebilecek ve KDK

kamu yönetimine yönelik güveni arttırarak, bürokratik problemleri azaltabilecektir. Ancak konuyla ilgili bazı çekinceleri de mevcuttur.

Kaplan, Macit ve Özcan (2014) “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu’nun Kamuoyu Algısı Üzerine Bir Çalışma” başlıklı araştırmalarında KDK’nın vatandaşlarca ne şekilde algılandığını, bilinirlik düzeyini ve nasıl gerçekleştirilmesi gerektiği konusunda görüşlerini belirlemek amacıyla gerçekleştirmişlerdir. Amaç doğrultusunda hazırlanan anket formu Tokat ilinde yaşayan 434 vatandaşa uygulanmıştır. Araştırma sonucunda; katılımcıların eğitim düzeyi yükseldikçe ombudsmanlık kurumuna yönelik daha olumlu düşündükleri, kadınlara göre erkeklerin ombudsmanlık ile ilgili görüşlerinin daha olumlu olduğu, evli vatandaşların bekâr vatandaşlara göre görüşlerinin daha olumlu olduğu saptanmıştır. Hayatının büyük bir bölümünü şehir ve büyükşehirlerde geçiren vatandaşların, hayatının büyük bölümünü köy ve ilçelerde geçirenlere göre ombudsmanlık ile ilgili görüşlerinin daha olumlu olduğu belirlenmiştir. Anket sonuçları genel olarak değerlendirildiğinde vatandaşların ombudsmanlık ile ilgili görüşleri çekimser düzeyde kalmıştır. Ayrıca vatandaşların çoğunluğunu ombudsmanlık kurumuna nasıl başvuru yapacağını bilmediği de saptanmıştır.

Kaygısız (2016), “Kamu Denetçiliği Kurumu Kurumsal Algı Ölçeği (KDKKAÖ) Geçerlilik ve Güvenilirlik Çalışması” başlıklı araştırmasında Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili bir ölçe aracı geliştirerek, geçerlik ve güvenilirlik çalışmalarını yapmayı amaçlamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu Kurumsal Algı Ölçeği (KDKKAÖ) adını verdiği ölçme aracına yönelik açımlayıcı faktör analizi yaparak beş faktörlü bir ölçek elde etmiştir. Ölçekteki faktörler; “kurumsal kapasite”, “mekanizmanın etkililiği”, “misyon sınırı”, “şeffaflık ve erişilebilirlik” ve “kurumsal amaçları karşılayabilme” olarak adlandırılmıştır. Oluşturulan ölçeğe ilişkin yapılan güvenilirlik analizi sonucunda da ölçeğin güvenilir ve geçerli bir ölçüm vasıtası olduğu belirtilmiştir.

Sobacı ve Köseoğlu (2016) “Ombudsman ve Sosyal Medya: Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Twitter Kullanımına İlişkin Ampirik Bir Analiz” başlıklı araştırmalarında KDK’nın Twitter’dan hangi amaçla faydalandığını ve Türkiye’de

KDK'nın rolünü yerine getirmesine katkıda bulunup bulunmadığını incelemeyi amaçlamışlardır. Gerçekleştirilen içerik analizi sonucunda: KDK'nın, Twitter'dan vatandaşların kararları incelemeleri için kurumu tanıtmak ve bilgilendirme sağlamak amacıyla yararlandığı, katılıma özendirme ve vatandaşla karşılıklı iletişim içerisinde bulunma bakımından Twitter'ı etkin bir biçimde kullanılmadığı belirlenmiştir. Ayrıca KDK'nın Twitter'ın sağladığı fırsat ve olanaklardan tam manasıyla yararlanmadığı saptanmıştır.

Demirbilek (2019)“Ombudsmanlık Kurumunun Toplumsal Bilinirlik Sorunu: Niğde Örneği” başlıklı çalışmasında Araştırmada idarenin haksız tutum ve davranışları karşısında menfaati ihlal edilen herkesçe ücretsiz başvuru yapılabilen, bağımsız ve tarafsız bir anayasal kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumunun Niğde'deki çeşitli meslek gurupları içindeki tanınırlığını ve bilinilirliğini ölçmeye çalışılmıştır. Araştırmada yüz yüze anket yöntemi kullanılmıştır. Niğde'de faaliyet gösteren farklı yaş ve cinsiyette kırkar kişilik avukat, eczacı, öğretmen ve esnaftan oluşan gruba önceden hazırlanan ve araştırmanın ekinde yer alan sorular sorulmuştur. Anket sonuçları analiz edilerek grafiklerle açıklanmıştır. Çalışmanın sonucunda ankete katılanların büyük bir çoğunluğunun Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında yeterli bilgiye sahip olmadıkları sonucuna ulaşılmıştır.

Arslan (2019) “Kamu Denetçiliği Kurumu ve Bilinirliği: Erzincan Örneği” başlıklı araştırmasını Erzincan merkez ilçede bulunan vatandaşların, Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili düşünceleri ortaya koymayı ve kurumun bilinirlik düzeyini saptamayı amaçlamıştır. Yapılan anket çalışması sonucunda; vatandaşın Kamu Denetçiliği Kurumunu yeterince tanımadıkları ve buna bağlı olarak yararlanma ya da hak aramada başvurulacak bir mercii olarak görmedikleri anlaşılmıştır.

Göküş ve Çubukçu (2019) KDK'nın Türkiye'de faaliyete geçmesinin ardından 7 yıla yakın zaman geçtiğini, sayısal ve yasal kültür çerçevesinde KDK'nın uygulanabilirliği, etkinliğini, KDK ve bilgi teknolojileri arasındaki ilişkiler ve benzeri biçimde KDK'nın farklı yönlerini ele alan akademik çalışmaların yapılmasını gerekli olduğunu belirtmişlerdir.

SONUÇ

Yönetim kavramının ortaya çıktığı günden itibaren, vatandaşların iyi ve adil yönetim beklentileri her geçen gün artış göstermiş, yönetim sistemlerindeki gelişim ve değişim bu istek ve beklentilerinin önem kazanmasına neden olmuştur. Vatandaşların istek ve beklentilerine hizmet verme aşamasında, yöneticiler eksiklikler ve aksaklıklar yaşamaya başlayınca, yönetim anlayışının sorgulanmasında ve vatandaşların çözüm beklentilerinde artışlar meydana gelmiştir.

Vatandaşlar ve kamu idareleri arasında yaşanan aksaklıkların giderilmesi ve yaşanan sorunların çözüme kavuşturulması için kamu idarelerinin denetlenmesine yönelik çeşitli yollara başvurulmuştur. Bu denetim faaliyetlerinden birisi de ombudsmanlık denetimidir.

Ombudsmanlık denetiminin kökenleri çok eskilere dayanmakla birlikte ilk uygulamaların Osmanlı Devleti'ne dayandırıldığı, fakat modern ombudsmanlığın başlangıcı 1809 yılında İsveç'te başlamıştır.

İsveç'te doğan ombudsmanlık kurumu günümüzde 150'den fazla ülkede uygulama alanı bularak yaygınlık kazanmıştır. Ombudsmanlığın bu denli yaygınlaşmasının nedeni vatandaşların hak aramada idari yargı denetimini yeterli bulmamaları ve kamuda yaygınlaşan iyi yönetim olgusudur. Ombudsmanlık kamu idaresinin iş ve eylemlerinde sadece hukuku uygun hareket dip etmediğini değil, bunun yanında hakkaniyete uygun davranıp davranmadığını da belirleyerek idari yargıya tamamlayıcı bir fonksiyon olarak yardımcı olmaktadır. Aynı zamanda ombudsmanlık kolay ulaşılabilen, hızlı ve düşük maliyetli işlevsel bir hak arama yoludur.

Dünya ülkelerinde ombudsmanlık uygulamaları işlevleri, yetki alanı, denetçi atama süreci, görev süresi, ombudsmanların verdikleri kararların yaptırımı, alınan kararlara uyma zorunluluğu, başvuru şekli vb. açılardan farklılık göstermektedir. Uygulamada yaşanan farklılıklara rağmen, ombudsmanlık uygulamaları; hukuk devletinin gelişmesine, insan hak ve özgürlüklerinin gelişmesine, kamu idarelerinin iş ve işlemlerini kanuni çerçevede yürütmelerine, iyi yönetişimin ve denetim anlayışının gelişmesine önemli katkılar sağlamaktadır.

Dünyadaki uygulamalar paralelinde Türkiye’de ombudsmanlıkla alakalı olarak ilk akademik araştırma çalışmaları 1970’li yıllarda başlamış, sonrasında üniversitelerin katkılarıyla 1982 Anayasasında gündeme gelmiştir. Bu süreçten sonra 2000-2010 yılları arasında kanun tasarısı olarak gündeme gelen ve yasalaşmayan kamu denetçiliği kurumu, 2010 yılında yapılan halk oylaması neticesinde Anayasa değişikliği ile kabul edilerek, 2012 yılında kanunlaşarak kurulmuş ve 2013 yılından itibaren Kamu Denetçiliği Kurumu adı altında faaliyet göstermeye başlamıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun hem vatandaşlar hem de şeffaf yönetim açısından büyük önemi bulunmaktadır. Vatandaşların hak ve adalet arama çabalarının hukuksal bir zeminde savunabilmelerinde ve kamu yönetimine olan güven düzeyinin pekişmesinde KDK’nın ilgili kamu idaresine yönelik tavsiyeleri büyük önem göstermektedir. Ayrıca vatandaşların demokrasi kültürüne olan inançlarını sağlamlaştırmaktadır. Kamu idareleri açısından ele alındığında ise; kurum kültürünün gelişmesi, kurum içerisinde idari disiplinin sağlanması, işlerin daha ciddiyetle yapılması ve iyi yönetim ilkelerinin uygulanması konusunda önemli gelişmeler kaydedilmektedir.

Türkiye’nin ombudsmanlık kurumu olan KDK’nın soruşturma, ceza ve yaptırım yetkileri bulunmamaktadır. Aldığı kararların bağlayıcılığı bulunmasa da yıllık raporlarının TBMM ile paylaşılması kamuoyu desteğini arkasına alması tavsiye kararlarının uygulanmasında önemli bir baskı yaratmaktadır. Nitekim kurumun verdiği kararlara uyum oranı hergeçen gün artış kaydetmektedir.

Burada en önemli unsurun vatandaşların kurumun varlığından haberdar olmaya başlamaları ve kuruma olan başvuruların kolay ve ücretsiz şekilde yapılabiliyor olmasının katkıları bulunmaktadır. Vatandaşlar kamu idareleri ile yaşadıkları sorunları KDK’ya yaptıkları başvurular ile gerçekleştirerek, yargı sürecinde yaşanan sıkıntılar ve maliyetlerin önüne geçebilmektedirler. Ayrıca KDK’nın ilgili bir şikâyeti altı ayda sonuca kavuşturma zorunluluğu, vatandaşları yıllarca süren yargı sürecinden kurtarmaktadır.

Türkiye’de 2017 yılına kadar şikâyet sayılarında fazlaca bir değişim yaşanmazken, 2017 ve 2019 yıllarında yaşanan artışın oldukça fazla olduğu görülmektedir. Söz konusu dosyalarda “gönderme kararı” ve “incelenemezlik kararı” sayıları yoğunlukta olsa bile diğer bazı karar türlerinde de artış gözlenmektedir.

KDK’nın aldığı tavsiye kararlarının uygulanması yargı sürecindeki yükün hafiflemesine hem de KDK’ya olan güvenin artmasını sağlamaktadır. Türkiye’de tavsiyelere uyum oranı 2013 yılında %20 gibi çok düşük rakamlarda olsa da 2019 yılında %75’e ulaşmıştır. Bu noktada tavsiyelere uyma oranının %100’e yakın olması istenilen bir durum olarak görülmektedir. Nitekim KDK ilgili şikayetler hakkında detaylı çalışmalar yapmakta ve mağduriyetlerin giderilmesini amaçlamaktadır.

Sonuç olarak Avrupa birliği ülkelerine nazaran geç olarak faaliyete geçen KDK verdiği hizmetlerin niteliğini hergeçen artırmakta, verdiği tavsiye kararlarına ilgili kamu idarelerinin uyum düzeyi artış kaydetmekte ve vatandaşların KDK’ya olan güvenleri artış kaydetmektedir.

KDK kurulmadan önce birtakım eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştirilerin başında, ülkede bu kadar yargı makamı varken ayrı bir yargısal denetim mekanizmasına ihtiyacın olmadığı yönündedir. Belki de bu önyargıdan hareketle kurulduğu ilk yıllarda çok işlevsel olmamıştır. Ancak zaman içerisinde kurumun olgunluk kazandığı ve işlevselliğin artmasının paralelinde yapılan eleştirilerin da farklılık göstermeye başladığı gözlenmiştir. Bu eleştirilerin başında da KDK’nın yetki alanının darlığı, kararlarının bağlayıcılığının olmaması gelmektedir. Ayrıca yapılan akademik çalışmalarda kurumun vatandaşlar tarafından bilinirlik düzeyinin düşük olduğu da görülmektedir.

Araştırmadan ulaşılan sonuçlar doğrultusunda KDK’nın daha işlevsel hale gelebilmesi için aşağıdaki öneriler getirilmiştir:

- AB ülkelerinde olduğu gibi KDK’ya re’sen inceleme yetkisinin tanınması, Kurumun hareket kabiliyetini ve etkililiğini artırabilir.
- KDK’nın şikayetle ilgili bilgi ve belge taleplerinin zamanında gerçekleştirilmesi için, gerekli sorumluluğu zamanında yerine

getirmeyenlere cezai müeyyideler uygulanabilir. Böylelikle ilgili daire ve yetkililerinin daha sorumlu davranması sağlanabilir.

- KDK'nın denetçi ve diğer personel eksikliklerinin giderilmesi, boş olan 123 kadronun biran önce doldurulması, geçici personel olarak görev yapan 27 çalışanın kadrolarının kalıcılığının sağlanması, KDK'nın daha etkin çalışmasına olanak sağlayacaktır.
- KDK'nın vatandaşlar tarafından bilinirlik düzeylerinin artırılması için medyada yer alması için kamu spotları hazırlanabilir, böylelikle vatandaşlar arasında hak arama bilinci de yükseltilebilir.

KAYNAKÇA

- ACAN, M. 2019. **Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliği: Türkiye ve İsveç Ombudsmanlık Kurumlarının Karşılaştırılması**, Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gaziantep.
- AĞAOĞULLARI, M. A. 2009. **Kent Devletinden İmparatorluğa**, Ankara, İmge Yay.
- AKÇAY, E. 2017. “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasi Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi”, **Ombudsman Akademik**, (5), 37- 68
- AKILLIOĞLU, T. 1991 “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 24 (2), 3–15.
- AKINCI, M. 1999 **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul, Beta.
- AKPINAR, E. 2006 **Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- AKŞİT, B. 2007 **Küresel Akışkanlık ve Sivil Toplum**, C. Bilsel (Ed.). Ankara, Yılında Cumhuriyet’in Türkiye Kültürü, Mimarlar Odası ve SANART Görsel Kültür ve Estetik Derneği Ortak Yayını.
- AKSOY, M. 2016 “Bir Ombudsmanlık Örneği Olarak Alman Askeri Ombudsmanlığı”, B. Parlak & K. C. Doğan (Eds.), **Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri**, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- AKTEL, M.,
KERMAN, U.,
ALTAN, Y., LAMBA, M.,
BURHAN, O. 2013 “Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli; Kamu Denetçiliği (Ombudsman)”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 5(9), 21-37.
- AKYILMAZ, B.,
SEZGİNER, M.,
KAYA, C. 2015 **Türk İdare Hukuku**, 6. bs., Ankara, Seçkin Yayınları.
- AL, H. 2007 “Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetime Geçiş”, **Amme İdaresi Dergisi**, 40(4), 445-461.

- ALKAN, H. 2017 “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Meclisin Denetim Yetkisi”, **Seta Perfektif**, (165).
- ALTUĞ, Y. 2002 **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**, İstanbul, İ.Ü. Rektörlük Yayınları.
- ALTUĞ, F. 2013. **Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar**, Ankara, Seçkin Yayınları.
- ARI, S. 2017 “İsveç, İngiltere, Fransa ve Türkiye Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies**, 3(3), 135-151.
- ARKLAN, Ü. 2006 “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi**, 4(3), 88-90.
- ARSLAN, H. 2019 **Kamu Denetçiliği Kurumu ve Bilinirliği: Erzincan Örneği**, Yüksek Lisans Tezi, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzincan.
- ASYA, M. 2017 **Türkiye’de Devlet ve Birey İlişkilerinin Dönüşümünde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu’nun Rolü**, Yüksek Lisans Tezi, Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kars.
- ATAMAN, T. 1993 “İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)”, **Türk İdare Dergisi**, (400), 217–255.
- ATAY, C. 1999 **Devlet Yönetimi ve Denetimi** (2. bs). İstanbul, Alfa Yayınları.
- ATAY, E. E. 2006. **İdare Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları.
- AVŞAR, B. Z. 2012. **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, İstanbul: Hayat Yayınevi.
- AYDIN, A.H., TAŞ, İ.E., ERSÖZ, M. 2012 “Önemi ve Uygulanabilirliği Açısından Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi II: Küresel Değişim ve Demokratikleşme**, İnönü Üniversitesi, Malatya, 19-20 Nisan
- BABÜROĞLU, O., HATİPOĞLU, N. 1997 **Ombudsman Kurumu İncelemesi**, İstanbul, TÜSİAD Yayınları.

- BAĞIMSIZ DENETİM. vol. 28509.
YÖNETMELİĞİ, 2012
- BAKIRCI, F. 2000 **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, Ankara, İmge Kitabevi.
- BEREKET, Z.,
DEMİRKOL, S. 1996 “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu-İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Somut Bir Öneri”, **Danıştay Dergisi**, 26(90).
- BİLGİN, H. N. 1995 Kamu Yönetimi ve Demokrasi Eğitimi, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını.
- BİLİR, F. 2013 “Türk Anayasa Hukukunda Gensorunun Düzenlenişi ve Etkililiği”, **Yasama Dergisi**, (25), 7–16.
- BOZOĞLU, M. 2008 **Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu**, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- BÜYÜKAVCI, M. 2008 “Ombudsmanlık Kurumu”, **Ankara Barosu Dergisi**, 4,10-13.
- ÇAĞATAY, U., UÇAR, A.,
ARSLAN, R. 2013 “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yerel Düzeyde Algılanması: İzmir ve Manisa Barosuna Kayıtlı Avukatlar Üzerine Bir Araştırma”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1(17), 51–68.
- ÇAKMAK, Ç. 2008. **Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi**, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- ÇAL, S. 2008 **Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü**, Ankara, TOBB Yayınları.
- ÇİN DENETİM DERNEĞİ History and Development of State Audit. **State Audit** (CHINA AUDIT SOCIETY). **Accountability**, 255–258. 1991
- ÇÖMLEKÇİ, F. 2010 **Muhasebe Denetimi ve Mali Analisi**, 5. bs., Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayını.
- DDK, 2018. Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, **Resmî Gazete**, Sayı:30479
- DEMİR, K. A. 2014 “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Türkiye’ye Sağlayacağı Katkılar ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Dergisi**, (1), 1–12.

- DEMİRBİLEK, H. 2019 **Ombudsmanlık Kurumunun Toplumsal Bilinirlik Sorunu: Niğde Örneği**, Yüksek Lisans Tezi, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Niğde.
- DEMİRKOL, S. 2012 “Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı”, **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, (2), 73–99.
- DEWAR, A. D. 1985 Value For Money Audit, The First 800 Years. **Public Finance and Accountancy**, 30.
- DOĞAN, K. C. 2014 **Karşılaştırmalı Ülke incelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi**, Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- DOĞAN, K. C. 2015 Yönetimin Bir Fonksiyonu Olarak Denetim ve Kamu Yönetimindeki Yeri. **Ombudsman Akademik Dergisi**, 3(3): 107–141.
- DPT, 2007 Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013). Ankara: DPT Yay.
- DURSUN, H. 2011 “Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusalığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur”, **TBB Dergisi**, (195), 377–418.
- EFE, H.,
DEMİRCİ, M. 2013 “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, **Sayıştay Dergisi**, (90), 49–72.
- ERDOĞAN, M. 2002 “Muhasebe, Denetim ve Bağımsız Denetimin Gerekliliği”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, (5), 51–63.
- ERGÜN, T. 2004 **Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama**, Ankara, TODAİE Yay.
- ERHÜRMAN, T. 1998 “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, 31(3), 87–102.
- ERHÜRMAN, T. 2000 “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsmanlık Formülü”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 49, (1-4), 155-180.
- ERYILMAZ, B. 2014 **Kamu Yönetimi, Düşünceler - Yapılar – Fonksiyonlar-Politikalar**, Kocaeli, Umuttepe Yayınları.
- ERYILMAZ, B. 2015 **Kamu Yönetimi**, 8. bs., Kocaeli, Umuttepe Yayınları.
- ERYILMAZ, B.,
BİRİCİKOĞLU, H. 2011 “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik”, **İş Ahlakı Dergisi**, 4(7), 19-45.

- ESGÜN, İ. U. 1996 “Ombudsman Kurumunun Türkiye için Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 45 (1-4), 251-278.
- FENDOĞLU, H. T. 2011 **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**. Ankara, Yetkin Yayınları.
- FENDOĞLU, H. T. 2016 “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetlenmesi”, **Akademik Ombudsman**, (5), 13-36.
- GİRİTLİ, İ., BİLGİN, P., **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. bs., İstanbul, Der Yayınları.
- AKGÜNER, T. 2008
- GİŞİ, S. 2017 “Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Ombudsman Üzerine Bir İnceleme”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, (2), 1-42.
- GÜL, H. 2019. “Türkiye’nin Yeni Hükümet Sisteminde Siyasi Denetim: 2018 Haziran Seçim Sonuçları Özelinde Bir Analiz”, **İzmir İktisat Dergisi**, 34 (2), 299-310
- GÖKÇE, A. F. 2012 “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 17(2), 203-227.
- GÖKÜŞ, M., ÇUBUKÇU, Z. 2019 “Türkiye’de Ombudsmanlık Konusunda Yapılan Lisansüstü Tezler Üzerine Bir İçerik Analizi”, **Ombudsman Akademik**, (10): 215-253.
- GOLDEN DICTIONARY, İstanbul, Altın Kitaplar Yayınevi. 2011
- GÖNLÜBOL, M. 2014 **Uluslararası Politika**, Ankara, Siyasal Kitabevi.
- GÖZLER, K. 2000 **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları.
- GÖZLER, K., KAPLAN, G. 2013a **İdare Hukukuna Giriş**, 18. bs., Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- GÖZLER, K., KAPLAN, G. 2013b **İdare Hukuku Dersleri**, 14. bs., Bursa, Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. 2008 **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Güncelleştirilmiş 10. bs., Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., AKILLIOĞLU, T. 1992 **Yönetim Hukuku**, 5. bs., Ankara, Turhan Kitabevi.

- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., **İdare Hukuku**, 11. bs., Ankara, Turhan Kitabevi.
KAPLAN, G. 2016
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. 2010 **Yönetim Hukuku**, 29. bs., Ankara, Turhan Kitabevi.
- GÜNAYDIN, H. 2017. **Paris Prensipleri Çerçevesinde Ulusal İnsan Hakları Kurumu Modeli Olarak Ombudsmanlık: Türkiye Örneği**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul
- GÜNDAY, M. 2015 **İdare Hukuku**, 10. bs., Ankara, İmaj Yayınevi.
- İBA, Ş. 2010 **Parlamento Hukuku**, 4. bs., İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İNAÇ, H.,
ÜNAL, F. 2007 “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, (18), 21-41.
- İŞILAY, M. t.y. Ombudsmanlık Kurumunun AB ve Türkiye’deki Konumu. <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html>, Şubat 20, 2020.
- KAHRAMAN, M. 2011 “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 8(16), 361–369.
- Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı 2018 **Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı**, Ankara. TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi.
- KDK, 2014 **Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporlar**, Ankara.
- KDK, 2015 **2014 Yıllık Rapor**, Ankara, T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık).
- KDK, 2017 **2016 Yıllık Rapor**, Ankara, T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık).
- KDKK, 2020 **2019 Yıllık Rapor**, Ankara, T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık).
- KDKK, 2012 vol. 6328. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf>.
- KDKK <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/711KAMU-DENETCILIGI-KURUMU-KANUNUNUN-UYGULANMASINA-ILISKIN-USUL-VE-ESASLAR-HAKKINDA-YONETMELIK.pdf>.
Uygulanmasına İlişkin. Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013

- KDK SEÇME KARARLARI, 2019 T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu-Ombudsman-KDK-Başvuru – 2018 Seçme Kararları. <https://www.ombudsman.gov.tr/2019-kararlari/index.html>.
- KDK REHBER, 2017 T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu-Ombudsman-KDK-Başvuru – Rehber / Sıkça Sorulan Sorular. <https://www.ombudsman.gov.tr/rehber-sikca-sorulan-sorular/index.html>.
- KAPLAN, Ç., MACİT, M., “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu’nun Kamuoyu Algısı Üzerine Bir Çalışma”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 5(2), 75-104.
- KARAHANOGULLARI, O. 2002 **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Ankara, Turhan Kitabevi.
- KAYA, C. 2011 **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi**, İstanbul, On İki Levha Yayınları.
- KAYA, E. 2018 “Ombudsmanlık Kavramı ve Dünyada Ombudsmanlık Uygulamaları”, **International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies**, 4(8), 153-173.
- KAYGISIZ, Ü. 2016 “Kamu Denetçiliği Kurumu Kurumsal Algı Ölçeği (KKDKKÖ) Geçerlilik ve Güvenilirlik Çalışması”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 8(16), 19–37.
- KAYHAN, E. 2019. **Ombudsmanlık: Türkiye ve ABD Uygulamaları**, Yüksek Lisans Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- KELEŞ, R. 2001 **Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı Kavramı. Mekansal Planlama ve Yargı Denetimi**, Ankara, Yargı Yayınevi.
- KESTANE, D. 2006 “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, **Maliye Dergisi**, (151), 128–142.
- KILAVUZ, R., YILMAZ, A., İZCİ, F. 2003 “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 4(1), 49-68.
- KOCABAŞ, E. 2015 **Ombudsmanlık: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye Uygulamalarının Karşılaştırılması ve Öneriler**, Yüksek

- Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- KOÇ, O. 2015 “Yeni Örgütlerin Ortaya Çıkışı: Türk Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”, **Ombudsman Akademik**, (2), 17-20.
- KÖKSAL, M. 2005 **Ombudsman “Kamu Hakemi”**, Ankara, Melis Matbaacılık.
- KONCA, T. 2010 **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Siyasal, Yargısal ve İdari Denetimi**, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- KÖSE, H. Ö. 1999 “Denetim ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, (33).
- KÖSE, Ö. 2004 “Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Denetimin Artan Önemi ve Kamusal Denetimin Uluslararasılaşma Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, 37(3), 37–62.
- KÖSE, Ö. 2007 **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**. Ankara, T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları. https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/Dunyada_Turkiyede_Yusek_Denetim.pdf.
- KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. G. 2006. “Ombudsmanlık Kurumu -Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme”, **Uluslararası Hukuk ve Politika**, 2(55), 90-111.
- KULAKSIZ, H. 2008 **Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Sistemi ve Uygulanabilirliği**, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- KULUÇLU, E. 2006 “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, **Sayıştay Dergisi**, 63, 3-37.
- KURDOĞLU, H. İ. 2008 **Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Sisteminin Şeffaflık ve Hesap Verilebilirlik Açısından İncelenmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Konya.
- KURUÜZÜM, İ. 2008 **Ombudsman Kurumu, Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü için Bir Uygulama Model Önerisi**, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- MAMUR IŞIKÇI, Y., İNCE, D. 2018 “Çocuk Haklarının Korunması ve Geliştirilmesinde Örnek Bir Model: Norveç Çocuk Ombudsmanı”, **Ankara Barosu Dergisi**, 6(4), 51–77.

- MİL, H. İ. 2016 **Türk Kamu Denetim Sistemi**, Ankara, Gazi Kitabevi.
- MUTTA, S. 2005 **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, İstanbul, Kazancı Matbaacılık.
- ODYAKMAZ, Z.,
DENİZ, Y.,
KESKİN, B. 2016 “Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) Yetkilerinin Sınırını Tespit Bakımından ‘Yargı Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin Kararlar’ Kavramının Yorumlanması”, **Akademik Ombudsman**, (4), 81-150.
- Odyakmaz, Z. 2013 “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, (14), 1-85
- ÖKMEN, M.,
PARLAK, B. 2008 **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat**, Alfa Aktüel Yayınları.
- ÖKTEN, S.,
TURHAN, D. G. 2015 “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, **Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi**, 11(2), 129–151.
- ÖZBUDUN, E. 2014 **Türk Anayasa Hukuku**, 15. bs., Ankara, Yetkin Yayınları.
- ÖZDEN, K. 2010 **Ombudsman; Türkiye’deki Tartışmalar**, İstanbul, Seçkin Yayınevi.
- ÖZDEN, K.,
GÜNDOĞAN, E. 2000 “Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”, **Türkiye Günlüğü**, (62).
- ÖZER, M. A. 2017 “Avrupa Ombudsmanı ve Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu: Mukayeseli Bir İnceleme”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, (31), 65-96.
- ÖZKAN, G. 1995 **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**, Ankara, Matser Basım.
- ÖZTEKİN, A. 2002 “Katılımcı Kamu Yönetimi”, **İÜSBFD**, 26, 129-143.
- PARLAK, B. 2016 “Amerika Birleşik Devletleri’nde Ombudsmanlık Kurumu: Yapısal İşlevsel Analiz”, B. Parlak ve K. C. Doğan (Eds.), **Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri**, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- PARLAK, B., “Türkiye’de Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi:

- DOĞAN, K. C. 2015 Ampirik Bir Çalışma”, **International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic**, 10(10), 749-770.
- PICKL, V. 1986 “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, (T. Ergun, Tran.) **Amme İdaresi Dergisi**, 19(4), 37–46.
- PINAR, A. C. 2013 **Avrupa Birliğinde Uyum Sürecinde Kamu Denetçiliği Kurumu**, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- RIBÓ, R. 2011 “The Guarantee of the Ombudsman’s Independence: Notes From IOI and European Approach (Kamu Denetçisinin Bağımsızlığının Temin Edilmesi: IOI ve Avrupa Yaklaşımı Üzerine Düşünceler)”. G. Alper (Tran.) Presented at the **International Ombudsman Symposium** (Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık Sempozyumu), 9 March, p.87-100
- ROBBERS, G. 2012 “Almanya’da Kamu Denetçiliği”, N. Öktem ve N. Katmer (Eds.), **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu**, İstanbul Doğu Üniversitesi Yayınları, s.50-53.
- SAĞLAM, A. 2012a “Kamu Denetçiliği ve İdari Yargı ile İlişkisi”, **Adalet Dergisi**, (44), 27-49.
- SAĞLAM, A. 2012b **İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve İdari Yargı İle İlişkisi**, Yüksek Lisans Tezi, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- SAYGIN, E. 2008 “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 12 (1), 1045- 1072.
- ŞAHİN, M. S. 2015 **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri**, Ankara, Astana Yayınları.
- ŞAHİN, R. 2010. “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, (468), 131-158.
- SANAL, R. 2002 **Türkiye’de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- SARAÇ, O. 2002. “Kamu Yararı Kavramı”, **Maliye Dergisi**, (139).

- SAYIŞTAY, 2000 **Performans ve Risk Denetim Terimleri**, Ankara, Sayıştay.
- ŞAYLAN, G. 1995 “Poulantzas’ın Devlet Kuramına Katkıları Üzerine Bazı Düşünceler”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını.
- ŞEN, M. 2013 “İdarenin Yargısal Denetiminin Sınırlarına İlişkin Modeller”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi**, 17(1-2), 1623-1641.
- ŞENGÜL, R. 2005 “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”, **II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya, Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, s.127-141.
- ŞENGÜL, R. 2007 “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, (14), 126-145.
- SEVİNÇ, İ. 2015 “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 20(4), 99-121.
- SEZEN, S. 2001 “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, 34(4), 71-96.
- SEZER, Ö. 2008 “Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, 4(8), 147-171.
- ŞİMŞEK, A. A. 2013 **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Yorumu ve İlgili Mevzuat**, 2. bs., Ankara, Adalet Yayınevi.
- SOBACI, M. Z.
KÖSEOĞLU, Ö. 2016 “Ombudsman ve Sosyal Medya: Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Twitter Kullanımına İlişkin Ampirik Bir Analiz”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 71(1), 103-124.
- SOYUPEK, Y. 2014 “Türk Yasama Organı Bünyesinde Kamu Denetçiliği Kurumu Tartışmaları”, **Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, 1(1), 19-23.
- Standards for the <https://www.prearesourcecenter.org/file/551/standards->

- Establishment and Operations of Ombuds Offices, PREA. 2004
- establishment-and-operations-ombuds-offices.
- SÜLER, G. Y. 2010 “Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, 2(34), 157–167.
- TBMM İÇTÜZÜĞÜ Karar No.: 584 Kabul Tarihi: 5.3.1973 (Resmî Gazete: 13.4.1973-Sayı:14506)
<https://www.tbmm.gov.tr/docs/ictuzuk.pdf>
- TEMİZEL, Z. 1997a **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Denetim Organı Ombudsman**, İstanbul, IULA-EMME.
- TEMİZEL, Z. 1997b “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman”, **Yeni Türkiye Dergisi**, (14), 764–778.
- THERY, J. F. 1998 “Mediateur”, İ. Ö. Kaboğlu (Ed.), **Bağımsız İdari Otoriteler**, İstanbul, Alkım Yayınları.
- TORTOP, N., YAYMAN, H., ÖZER, M. A. 2014 **Mahalli İdareler**, Yenilenmiş 3. bs., Ankara, Nobel Akademik Yayıncılık.
- TORTOP, N., İSBİR, E. G., **Yönetim Bilimi**, 7. bs., Ankara, Nobel Yayın
- AYKAÇ, B., YAYMAN, H., Dağıtım.
- ÖZER, M. A. 2007
- TÜRK DİL KURUMU Türk Dil Kurumu Sözlükleri, <https://sozluk.gov.tr/>. (TDK). 2020.
- TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİS, 2011. **Yasama El Kitabı**, Ankara, TBMM Basımevi.
- TÜRKİYE CUMHURİYETİ 2709 Sayılı Kanun 1982 ANAYASASI <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>
- TUTAL, E. 2013 “İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, (13), 509-544.
- TUTAL, E. 2014 **Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık**, Ankara, Adalet Yayınevi.
- ÜNAL, F. 2013 **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsman**, Ankara, Savaş Yayınevi.

- ÜNAL, Ö. 2014 **Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Uygulanabilirliği**, Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- USOA. t.y. About. USOA. <https://www.usombudsman.org/about/>, March 2, 2020.
- USTA, S., AKINCI, A. 2016 “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Ombudsmanlık Kurumu: Almanya Örneği”, **Journal of Human Sciences**, 13(2), 2735-2749.
- YAĞMURLU, A. 2009 “Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, 42(1), 87-104.
- YATKIN, A. 2013 “Kamu Yönetimi Etiği ve Üst Düzey Yöneticilerin Çalışanlarına Karşı Etik Yükümlülükleri”, **Akademik Bakış Dergisi**, (38), 1-17.
- YATKIN, A., TAŞER, İ. 2015 “Kamu Yönetiminde Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık: Türkiye ve Avrupa Birliği Karşılaştırmalı Örnek Olay Araştırması”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 25(1), 89-103.
- YILDIRIM, T., YASİN, M. **İdare Hukuku**, Güncellenmiş 5. bs., İstanbul, XII
- KAMAN, N., ÖZDEMİR, E., Levha Yayıncılık.
- ÜSTÜN, G., v.d.. 2013
- YILMAN, B. 2017 **Modern Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsmanlık Kavramı: Eleştiriler ve Beklentiler Üzerinden Türkiye Deneyimi**, Yüksek Lisans Tezi, Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Niğde.
- YILMAZ, D. 2008 “Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 12(1-2), 1215-1234.
- YILMAZ, E. 2004 **Hukuk Sözlüğü**, Ankara, Yetkin Yayınları.
- ZOPA, K. 2019 **Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Yerel Yönetimlere İlişkin Başvuruların Analizi**, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.