

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ



TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM DENETİMİNİN
GÜÇLENDİRİLMESİNDE OMBUDSMANLIK SİSTEMİNİN
UYGULANABİLİRLİĞİ
DOKTORA TEZİ

DANIŞMAN
Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN

HAZIRLAYAN
Arzu YILDIRIM

MALATYA - 2016

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM DENETİMİNİN
GÜÇLENDİRİLMESİNDE OMBUDSMANLIK
SİSTEMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ**

DOKTORA TEZİ

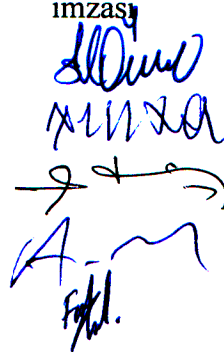
DANIŞMAN
Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN

HAZIRLAYAN
Arzu YILDIRIM

Jürimiz 01.04.2016 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda bu doktora tezini (oybirliği) ile başarılı bulunarak Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim, Yönetim Bilimleri Bilim dalında doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyelerinin Unvan Ad Soyadı

1. Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN
2. Doç. Dr. Aydın USTA
3. Doç. Dr. Mehmet DENİZ
4. Yrd. Doç. Dr. Ahmet TUNÇ
5. Yrd. Doç. Dr. Firdevs KOÇ

imza


İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun.....tarih ve.....sayılı kararıyla bu tezin kabulü onaylanmıştır.

Prof. Dr. Mehmet Karagöz
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- () Tezim her yerden erişime açılabilir
- () Tezim sadece İnönü üniversitesi yerleşkesinde erişime açılabilir
- () Tezimi.....yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin her yerden erişime açılabilir.

Arzu YILDIRIM

ONUR SÖZÜ

Doktora tezi olarak sunduğum “**Türkiye’de Yerel Yönetim Denetiminin Güçlendirilmesinde Ombudsmanlık Sisteminin Uygulanabilirliği**” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın, tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün yapıtların hem metin içinde hem de kaynakça da yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

Arzu YILDIRIM

ÖNSÖZ

Kamu yönetiminin en önemli unsurlarını oluşturan yerel yönetim birimlerine sürekli olarak yeni yetki, görev ve sorumluluk aktarımı söz konusudur. Yerel yönetim birimlerinin verilen bu yetki ve sorumlulukları en iyi şekilde yerine getirebilmesi için etkili bir denetim sisteminin kurulması gereklidir. Yerel yönetimler farklı birim ve mekanizmalar tarafından denetlense de var olan denetim mekanizmalarının ortaya çıkan sorunları azaltmadığı görülmüştür. Bu kapsamda, halkı yönetimin kötü uygulamalarına karşı koruyan, yönetimin iyileştirilmesine katkı sağlayan ve dünyada birçok ülkede başarılı bir şekilde uygulanan ombudsmanlık sisteminin, Türkiye’de yerel yönetimlerin denetlenmesinde önemli katkıları olabilecektir. Bu araştırmada, Türkiye’de yerel yönetim denetçiliğinin oluşturulması sürecinde sağlayabileceği katkılar ve Türkiye için bir model önerisi ortaya koymayı amaçlanmaktadır.

Tez konusunun belirlenmesinden tezin son şeklini almasına kadar geçen süreç içerisinde yardımlarını esirgeyemeyen danışmanım Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN’e en içten teşekkürlerimi sunarım.

Hayatımın her aşamasında her zaman yanımda olan, sevgi dolu ve yapıcı tavırlarıyla bana hep moral kaynağı olan, maddi ve manevi desteklerini büyük bir özveriyle esirgemeyen canım aileme ve eşime şükran duygularımı arz etmek isterim.

Arzu YILDIRIM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM DENETİMİNİN GÜÇLENDİRİLMESİNDE OMBUDSMANLIK SİSTEMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ

Arzu YILDIRIM

ÖZET VE ANAHTAR KELİMELER

Yerel yönetimlerin denetlenmesi konusu, dünyada yaşanan gelişim ve değişimlere paralel olarak, Türkiye’nin de bu değişime giderek ayak uydurma çabası içerisine girdiği bir alandır. Yerel yönetimlere verilen önem arttıkça, ona daha fazla yetki ve sorumluluk yüklenmek istemektedir. Yerel yönetimlere verilen görevlerin daha etkili ve verimli kullanılabilmesi için yerel yönetimlerin denetlenmesi büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, yerel yönetimlerden kaynaklanan şikayetlerin hızlı ve pratik olarak çözülmesi, yerel demokrasinin gelişimine katkı sağlamaktadır. Dünyada ve Türkiye’de yerel yönetimler değişik şekillerde denetlenmektedir.

Ombudsman, aslında uygulandığı ülkelerde daha çok vatandaşların kötü yönetime karşı korunmasını ve yönetimin iyileştirilmesini üstlenmektedir. Ombudsman denetimini diğer denetim yöntemlerinden üstün kılan başlıca özelliği, sahip olduğu yetkileri bağımsız ve tarafsız kullanması, kolay ulaşılabilir olması, yönetim-vatandaş ilişkilerini geliştirmesi, bireylerin yönetime olan güvenlerinin sağlanması ve sunulan hizmetlerde kalitenin ve verimin sağlanmasına yardımcı olmasıdır.

Uzun bir geçmişe sahip olan ombudsmanlık sisteminin ortaya çıkmasından bugüne kadar gelinen zaman içinde ombudsmanlığın dünyada değişik adlar ve farklı uygulamalar altında hızla yayıldığı bilinmektedir. Bazı ülkelerde yerel yönetimlerin üstlendikleri görev ve yetkilerin artması nedeniyle yerel yönetimlerin denetlenmesinde etkin ve hızlı çözümler bulmak amacıyla yerel yönetim ombudsmanının kurulması yoluna gidilmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimlerin kötü işlemlerinden kaynaklanan sorunları çözmekte, kötü yönetim karşısında zarar görmüş vatandaşın haklarını korumakta ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemlerini sağlamaktadır. Kendine özgü yapısı ve işleyişiyle dikkat çeken yerel yönetim ombudsmanının, dünyada farklı uygulamaları söz konusu olmuşsa da, bu kurumun Türkiye’de de uygulanması, yerel sorunların çözümüne büyük kolaylık ve işlerlik sağlayabilecektir. Bu araştırmada, öncelikle

Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin daha iyi denetlenmesinin sağlanmasında, daha etkili ve verimli bir şekilde denetim sisteminin oluşturulmasında, yönetimin işlerinin daha kaliteli bir şekilde sunulmasında yerel yönetim denetçiliğinin oluşturulması ve sunacağı katkılar incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Yeni Kamu Yönetimi, Denetim, Ombudsman, Yerel Yönetim Ombudsmanı.



APPLICABILITY OF OMBUDSMAN SYSTEM IN THE IMPROVEMENT OF LOCAL GOVERNMENT SUPERVISION

Arzu YILDIRIM

ABSTRACT AND KEY WORDS

The topic of local government supervision is a field that Turkey is also trying to adjust the development and evolutions in parallel with the world. As the priority on local governments increases there is more authorization and responsibility for them. The inspection of local governments is critically important in order to use their authority efficiently. Additionally, the sensible solution of the complaints resulted from local authority, benefits the development of local democracy. Local authorities are supervised with different methods in Turkey and around the world.

Actually, the citizens in the countries where ombudsman system is applied, undertake the protection against mismanagement and supply development for the authority. What makes the ombudsman system better than the other systems is the fact that it uses its authority independently and objectively, it is easy to reach, it develops the communication between the citizen and the management, it supplies a trust among citizens to the authority and it increases the benefit and quality of the services.

From the revelation of the ombudsman system that has got a long previous experience till the present, it is known that ombudsman system has been forged ahead under different names and variable applications. Because of the fact that local authorities undertake much more duty and authorization in some countries, ombudsman of local authority is worked out in order to find out efficient solutions in the inspection of local governments.

The main function of local authority ombudsman is solving the problems resulted from mismanagement, protecting the rights of the citizens suffered from that mismanagement, and enhancing the local authority. Although the fact that, having a special process and origin, the ombudsman of local authority has got different applications all around the world, applying that system will supply an easiness for the solutions of local authority in Turkey.

In this reseach, the help of local authority ombudsman is observed for a better and effective inspection of the local government in Turkey and serving qualified management duties.

Key Words: Local Authorities, Local Government Ombudsman, the Ombudsman, New Public Management, Supervision.



TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM DENETİMİNİN GÜÇLENDİRİLMESİNDE OMBUDSMANLIK SİSTEMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

Onay Sayfası	ii
Bildirim.....	iii
Onur Sözü	iv
Önsöz.....	iv
Özet ve Anahtar Kelimeler	vii
Abstract and Key Words.....	viii
İçindekiler	x
Tablolar Listesi	xvii
Kısaltmalar.....	xviii
1.ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR.....	1
1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi.....	1
1.2. Araştırmanın Amacı.....	4
1.3. Araştırma Soruları	5
1.4. Araştırmanın Yöntemi	5
1.5. Araştırmanın Bilgi Toplama ve İşleme Araçları	5
1.6. Araştırmanın Anahtar Kavramları ve Tanımları	6
1.7. Araştırmanın Sunuş Sırası	10
2. YEREL YÖNETİMLER KAVRAMI VE GELİŞİMİ	12
2.1. Yerel Yönetimin Anlamı.....	12
2.2. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi	13
2.3. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri	16
2.3.1. Siyasal Nedenler	16
2.3.2. İdari Nedenler	17
2.3.3. Ekonomik Nedenler.....	18

2.3.4. Sosyal Etkenler	19
2.4. Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinde Yerel Yönetimler.....	19
2.4.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi	19
2.4.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Özellikleri	22
3. YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİ.....	24
3.1. Denetimin Kapsamı	25
3.2. Yerel Yönetimleri Denetlenme Biçimleri.....	26
3.2.1. Yönetimsel Denetim.....	26
3.2.1.1. Yönetimin Kendi İçinden Yapılan Denetim.....	27
3.2.1.1.1. Hiyerarşik Denetim	27
3.2.1.1.2. Organlarca Yapılan Denetim	28
3.2.1.1.3. Teftiş Kurullarınca Yapılan Denetim	29
3.2.1.2. Yönetimin Kendi Dışından Yapılan Denetim	30
3.2.1.2.1. İşlemler Üzerinde Denetim.....	30
3.2.1.2.2. Eylemler Üzerinde Denetim	31
3.2.1.2.3. Organlar Üzerinde Denetim.....	32
3.2.1.2.4. Personel Üzerinde Denetim	32
3.2.2. Siyasal Denetim	33
3.2.2.1. Soru.....	34
3.2.2.2. Genel Görüşme	35
3.2.2.3. Meclis Araştırması.....	36
3.2.2.4. Meclis Soruşturması	37
3.2.2.5. Gensoru	38
3.2.3. Yargısal Denetim	39
3.2.3.1. Yargısal Denetimi Harekete Geçirme Yetkisi.....	40
3.2.3.2. Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları	41
3.2.4. Kamuoyu ve Baskı Grupları Denetimi.....	41
3.2.4.1. Baskı Grupları	42
3.2.4.2. Kitle İletişim Araçları	43
3.2.5. Yönetimde Açıklık ve Hesap Verebilirlik	43
3.2.6. Uluslararası Denetim.....	47
3.2.7. Kamu Denetçisi (Ombudsman).....	49

4. OMBUDSMANLIK KAVRAMINA GENEL BİR BAKIŞ.....	51
4.1. Ombudsmanın Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Gelişimi.....	52
4.2. Ombudsmanın Genel Özellikleri.....	53
4.3. Ombudsman Türleri.....	54
4.3.1. Genel Amaçlı Ombudsmanlar.....	54
4.3.2. Özel Amaçlı Ombudsmanlar	55
4.3.3. Uluslararası ya da Uluslararası Seviyede Ombudsmanlar.....	55
4.3.4. İnsan Hakları Ombudsmanı	55
4.3.5. Yarı-Ombudsmanlık ya da Ombudsmanlık Benzeri Örgütlenmeler.....	56
4.3.6. Tüketici Ombudsmanları	56
4.3.7. Çocuk Hakları Ombudsmanı	57
4.3.8. Yerel Yönetim Ombudsmanı	57
4.4. Farklı Ombudsmanlar Olmasının Sebepleri.....	58
4.5. Ombudsmanın Görevleri, Çalışma Şekli ve Yetkileri.....	58
5. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE BAŞLICA OMBUDSMAN KURUMU	
UYGULAMALARI	60
5.1. İskandinav Ülkeleri'nde Ombudsman.....	60
5.1.1. İsveç Ombudsmanı.....	60
5.1.1.1. İsveç'te Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi	61
5.1.1.2. İsveç Ombudsmanının Denetim Alanı ve Yetkisi	62
5.1.1.3. Ombudsmana Başvuru Şekli	63
5.1.2. Danimarka Ombudsmanı	64
5.1.2.1. Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi	64
5.1.2.2. Ombudsmanının Denetim Alanı ve Yetkisi	65
5.1.2.3. Ombudsmana Başvuru Şekli	65
5.1.3. Finlandiya Ombudsmanı.....	66
5.1.3.1. Finlandiya Ombudsmanı'nın Seçimi ve Görev Süresi.....	66
5.1.3.2. Finlandiya Ombudsmanı'nın Denetim Alanı ve Yetkisi.....	67
5.1.3.3. Finlandiya Ombudsmanı'na Başvuru Şekli.....	67
5.1.4. Norveç Ombudsmanı.....	68
5.1.4.1. Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi	68
5.1.4.2. Ombudsmanının Denetim Alanı ve Yetkisi	69

5.1.4.3. Ombudsmana Başvuru Şekli	69
5.2. Anglo-Sakson Ülkeleri'nde Ombudsman.....	70
5.2.1. İngiltere Ombudsmanı	71
5.2.1.1. Parlamento Komiserin Seçimi ve Görev Süresi	71
5.2.1.2. Parlamento Komiseri'nin Denetim Alanı ve Yetkisi	71
5.2.1.3. Parlamento Komisere Başvuru Şekli	72
5.2.2. Yeni Zelanda Ombudsmanı	72
5.2.2.1. Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi	73
5.2.2.2. Ombudsmanın Denetim Alanı ve Yetkisi	73
5.2.2.3. Ombudsmana Başvuru Şekli	74
5.2.3. Avustralya Ombudsmanı	75
5.2.3.1. Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi	75
5.2.3.2. Ombudsmanın Denetim Alanı ve Yetkisi	76
5.2.3.3. Ombudsmana Başvuru Şekli	76
5.3. Kara Avrupası Ülkeleri'nde Ombudsman.....	77
5.3.1. Fransa Ombudsmanı.....	77
5.3.1.1. Mediyatörün Seçimi ve Görev Süresi.....	77
5.3.1.2. Mediyatörün Denetim Alanı ve Yetkisi	78
5.3.1.3. Mediyatöre Başvuru Şekli.....	78
5.3.2. Almanya Ombudsmanı.....	79
5.3.2.1. Alman Ombudsmanı'nın Seçimi ve Görev Süresi.....	79
5.3.2.2. Alman Ombudsmanı'nın Denetim Alanı ve Yetkisi	80
5.3.2.3. Alman Ombudsmanı'na Başvuru Şekli	80
5.3.3. Avusturya Ombudsmanı.....	80
5.3.3.1. Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi	80
5.3.3.2. Ombudsmanın Denetim Alanı ve Yetkisi	81
5.3.3.3. Ombudsmana Başvuru Şekli	82
6. DÜNYADA YEREL YÖNETİM OMBUDSMANI UYGULAMALARI	84
6.1. Yerel Yönetim Ombudsmanı	84
6.1.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Statüsü.....	85
6.1.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görev ve Yetkileri	86
6.1.3. Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetki Alanları	86
6.1.4. Yerel Yönetim Ombudsmanının İşlevleri.....	87

6.1.5. Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü	88
6.1.6. Yerel Yönetim Ombudsmanının Kararlarının Niteliği.....	89
6.2. Yerel Yönetim Ombudsmanı Uygulamasında İngiltere	89
6.2.1. İngiltere’de Yerel Yönetimler	90
6.2.2. İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanının Ortaya Çıkışı.....	91
6.2.3. İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri	91
6.2.4. İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetki Alanındaki Kurum ve Kuruluşlar	92
6.2.5. İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü	93
6.2.6. İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanının Kararlarının Etkililiği.....	94
6.3. Yerel Yönetim Ombudsmanı Uygulamasında Hindistan	95
6.3.1. Hindistan’da Yerel Yönetimler	95
6.3.2. Hindistan Yerel Yönetim Ombudsmanının Ortaya Çıkışı.....	96
6.3.3. Hindistan Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri	97
6.3.4. Hindistan Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetki Alanındaki Kurum ve Kuruluşlar.....	98
6.3.5. Hindistan Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü.....	98
6.3.6. Hindistan Yerel Yönetim Ombudsmanının Kararlarının Etkililiği.....	100
6. 4. Yerel Yönetim Ombudsmanı Uygulamasında İtalya.....	101
6.4.1. İtalya’da Yerel Yönetimler	102
6.4.2. İtalya’da Yerel Yönetim Ombudsmanının Ortaya Çıkışı.....	103
6.4.3. İtalya Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri.....	103
6.4.4. İtalya Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetki Alanındaki Kurum ve Kuruluşlar	104
6.4.5. İtalya Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü.....	104
6.4.6. İtalya Yerel Yönetim Ombudsmanının Kararlarının Etkililiği.....	104
6.5. Yerel Yönetim Ombudsmanı Uygulamasında Kanada.....	105
6.5.1. Kanada’da Yerel Yönetimler	105
6.5.2. Kanada’da Yerel Yönetim Ombudsmanının Ortaya Çıkışı.....	106
6.5.3. Kanada Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri.....	107
6.5.4. Kanada Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetki Alanındaki Kurum ve Kuruluşlar	107
6.5.5. Kanada Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü.....	107
6.5.6. Kanada Yerel Yönetim Ombudsmanının Kararlarının Etkililiği.....	109

6.6. Yerel Yönetim Ombudsmanı Uygulamasında ABD	109
6.6.1. ABD’de Yerel Yönetimler.....	109
6.6.2. ABD’de Yerel Yönetim Ombudsmanının Ortaya Çıkışı.....	111
6.6.3. ABD’de Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri	112
6.6.4. ABD’de Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetki Alanındaki Kurum ve Kuruluşlar	113
6.6.5. ABD’de Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü	114
6.6.6. ABD’de Yerel Yönetim Ombudsmanının Kararlarının Etkililiği.....	116
7. TÜRKİYE’DE OMBUDSMAN BENZERİ KURUMLAR.....	118
7.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Ombudsmanlığa Benzer Kurumlar	118
7.1.1. Kazaskerlik (Kadiaskerlik) Kurumu	118
7.1.2. Ahilik Teşkilatı	119
7.1.3. Şeyhülislamlık Kurumu.....	120
7.1.4. Divan-ı Hümayun.....	121
7.2. Cumhuriyet Döneminde Ombudsmanlığa Benzer Kurumlar.....	122
7.2.1. Devlet Denetleme Kurulu	122
7.2.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu.....	124
7.2.3. Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu.....	125
7.2.4. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti	127
7.2.5. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu	128
8. TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMUNA YÖNELİK ÇALIŞMALAR.....	130
8.1. “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde Ombudsman	130
8.2. KAYA Raporu ve Ombudsman	131
8.3. Türk Sanayici ve İşadamları Derneği’nin (TÜSİAD) Çalışmaları.....	132
8.4. Kalkınma Planları ve AB İlerleme Raporları.....	133
8.5. Bayburt Valiliğinin Çalışmaları	138
8.6. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ve “Mahalli İdareler Halk Denetçisi”	139
8.6.1. Hukuksal Statüsü.....	139
8.6.2. Yetki ve Görevleri.....	140
8.6.3. Çalışma Usulü	140

8.7. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Anayasa	141
Değişikliği Paketi.....	141
8.7.1. Hukuksal Statüsü.....	141
8.7.2. Yetki ve Görevleri.....	142
8.7.3. Çalışma Usulü	143
8.8. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	144
8.8.1. Hukuksal Statüsü.....	145
8.8.2. Yetki ve Görevleri.....	146
8.8.3. Çalışma Usulü	147
9. TÜRKİYE’DE OLUŞTURULACAK BİR “YEREL YÖNETİM	
 DENETÇİLİĞİ”NİN SAĞLAYACAĞI YARARLAR.....	157
9.1. Demokratik Hukuk Devletini Geliştirme	157
9.2. İdarenin Halkla İlişkilerinin İyileştirilmesi.....	159
9.3. Katılımcı Yönetim Anlayışının Gerçekleştirilmesi	160
9.4. Yerel Yönetimlerin Denetiminin İyileştirilmesi.....	161
9.5. Kötü Yönetimin Önlenmesi ve Yönetimin Geliştirilmesi.....	163
9.6. Halkın ve Kamu Görevlilerinin Eğitilmesi	165
9.7. İdari Yargının Yükünü Hafifletmesi.....	166
10. TÜRKİYE’DE “YEREL YÖNETİM DENETÇİLİĞİ”NE İLİŞKİN	
 BİR MODEL ÖNERİSİ	168
10.1. Yerel Yönetim Denetçisinin Nitelikleri	168
10.2. Yerel Yönetim Denetçisinin Seçimi ve Görev Süresi.....	169
10.3. Yerel Yönetim Denetçisinin Yetkileri	170
10.4. Yerel Yönetim Denetçisinin Çalışma Usulü	172
11. GENEL DEĞERLENDİRME.....	174
KAYNAKÇA.....	179

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Yerel Yönetim Ombudsmanının 2013-2014 Döneminde İncelediği Konuların Dağılımı	100
Tablo 2: Quebec Ombudsmanının 2013-2014 Döneminde İncelediği Konuların Dağılımı	115
Tablo 3: Hawaii Ombudsmanının 2013-2014 Döneminde İncelediği Konuların Dağılımı.....	123
Tablo 4: Şikayet Konularına Göre Dağılımlar	157
Tablo 5: Şikayet Edilen İdarelere Göre Dağılımlar	158
Tablo 6: Bölgelere Göre Şikayet Başvurularının Dağılımı	163
Tablo 7: İllere Göre Şikayet Başvurularının Dağılımı.....	164

KISALTMALAR

AB	:Avrupa Birliği
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
AK	:Avrupa Konseyi
AYYÖŞ	:Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BM	:Birleşmiş Milletler
BŞB	:Büyük Şehir Belediyesi
DB	:Dünya Bankası
IMF	:Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
OECD	:Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Cooperation and Development)
R.G.	:Resmi Gazete
STK	:Sivil Toplum Kuruluşları
UNDP	:Birleşmiş Milletler Kalkınma Örgütü (United Nations Development Programme)
TODAİE	:Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	:Türk Sanayici ve İşadamları Derneği

1. ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

Bu başlık altında araştırmayı tanıtıcı bilgiler sunulmuştur, araştırmanın konusu ve önemi, araştırmanın amaçları, araştırmanın hipotezleri, yöntemi, araştırmanın bilgi toplama-işleme araçları, araştırmada kullanılan anahtar kavramlar ve tanımları ile araştırmanın sunuş sırası açıklanmıştır.

1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi

Türkiye’de son yıllarda kamu yönetimi alanında büyük değişiklikler yaşanmaktadır. Bu değişikliklerin temelinde hiç kuşkusuz küreselleşmenin büyük etkisi bulunmaktadır. Ayrıca, kamu yönetiminin işleyiş sürecinde yaşanan olumsuz gelişmeler ve Avrupa Birliğine üye olma süreci de göz önüne alınırsa bu gelişim süreci kaçınılmaz olmaktadır (Önen ve Özmen: 2011: 107-108). Türk kamu yönetiminde reform çalışmaları yerel ve merkezi düzeyde halen devam etmektedir.

Demokrasinin vazgeçilmez unsuru olarak kabul edilen yerel yönetimler, halkın birlikte yaşamalarından kaynaklanan yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerin sundukları hizmetler, günlük hayatın önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler, yerel demokrasinin gelişmesini ve yerleşmesini sağlayacak kurumlar olarak kabul edilmektedir. Yerel yönetimler sayesinde, demokrasinin toplum hayatına yerleşmesine, seçim sürecinde seçmenler ile temsilciler arasındaki mesafenin anlamını yitirdiği, dolayısıyla etkili bir seçimin gerçekleştirildiği, sonuçta ise, halkın etkili bir şekilde denetiminin (Çitçi, 1996: 6) gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır.

Yerel demokrasinin geliştirilmesinde önemli rol üstlenen yerel yönetimlerin iyi bir kamu hizmeti sunabilmesi, yerel yönetimlerin etkili denetlenmesine bağlıdır. Türkiye’de yerel yönetimler değişik biçimlerde denetlenmektedir. Bunların başlıcası, siyasal, yönetsel, yargısal, kamuoyu-baskı grupları, açıklık-hesap verebilirlik, kamu denetçisi ve uluslararası denetimidir. Kamu denetçisi veya dünyada yaygın olarak bilinen adıyla ombudsman denetimi, Türkiye’de kamu yönetiminin denetlenmesinde önemli bir alternatif denetim biçimi sayılmaktadır.

Ombudsman denetimi, uygulanan diğer denetim mekanizmalarından farklılık göstermektedir. Bu farklı olma özelliği, gerek ülkelerin kendi anayasalarından gerekse sahip olduğu kişisel özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Ombudsmanlık denetiminin

uygulandığı ülkelerde, ombudsmanlık sisteminin değişik türleri uygulama alanı bulmuştur. Türkiye’de ise ilk defa bir mevzuat çalışması olarak 1982 Anayasası’nın hazırlık aşamasında ortaya çıkmıştır. Hazırlanan Gerekçeli Anayasa Önerisi’nde Kamu Denetçiliği Kurulu’nun oluşturulması öngörülmüştür (Abdioğlu, 2007: 9; Özden, 2010: 52-69). Ombudsman, ülkelerin özelliklerine göre farklılık göstermekle birlikte belli sayıda kişi ya da kuruldan oluşmaktadır. Yetkisini kurulduğu ülkelerin yasal veya anayasal dayanağından almaktadır. Ayrıca, vatandaştan gelen şikayetleri incelemek için her türlü yetki ile donatılması ve yaptığı incelemelerin sonucunda iptal veya düzeltme kararı alma yetkisinin bulunmaması da ombudsmanı diğer denetim mekanizmalarından ayıran en temel özelliklerdendir.

Yerel Yönetim Ombudsmanı, yerel yönetim birimlerinin daha etkili ve verimli çalışmasını sağlamak, yerelde yaşanan sorunları iyileştirmek, merkezi düzeydeki ombudsmanın yetkilerini daha özele indirerek daha küçük bir bölgedeki vatandaşların yerel yönetim birimlerinde yaşanan haksızlıkları azaltmak ve vatandaşların haklarını korumak için oluşturulmuştur (Temizel, 1997: 91). Yerel Yönetim Ombudsmanı, ombudsmanlık sisteminin ulusal düzeyde başarılı örneklerinden sonra yerel düzeyde de sorunlara daha iyi çözüm getireceği anlayışının sonucunda doğmuştur.

Ayrıca ulusal ombudsmanların artan iş yükünü hafifletmek, kuruma ulaşılabilirliği sağlamak, etkinliğin daraltılarak il düzeyinde daha küçük birimlerde yerel yönetim denetçiliği oluşturularak yerel yönetimlerin daha etkili hizmet sunumunun ve etkili denetimlerinin sağlanması yoluna gidilmektedir. Yerel ombudsmanların inceleme ve araştırmalarını tarafsız, bağımsız bir şekilde yapabilmesi için anayasa ve yasalarda düzenlenmesi gereği duyulmuştur. Yine Yerel Yönetim Ombudsmanları tıpkı ulusal düzeydeki ombudsmanlar gibi uygulandığı ülkelerde, atamayla ya da ülke parlamentosu ya da yerel parlamentolar tarafından seçilerek göreve gelmekte ve aynı şekilde görevden alınmaktadır. Yerel Yönetim Ombudsmanlarına vatandaşlar tarafından diğer ombudsmanlar gibi basit, kolayca ve ücretsiz olarak ulaşılabilir. Ancak genellikle yerel yönetim ombudsmanına başvuru için idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de kamu yönetiminin denetimine katkıda bulunmak amacıyla ulusal düzeyde kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu yanında, ayrıca bir Yerel Yönetimler

Denetçiliği Kurumunun oluşturulması da yararlı olabilecektir. Bu kapsamda, birçok ülkede farklı uygulama şekli ve yapılarıyla kabul edilerek başarılı bir şekilde uygulanan ombudsmanlık kurumunun, ülkemizde yerel yönetim birimlerinin daha etkili ve yerinde denetlenmesine katkıda bulunmak için yerel yönetim kuruluşları düzeyinde Yerel Yönetim Denetçiliği Kurumu'nun ülkemizde de oluşturulmasında yarar vardır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin denetlenmesinde birtakım olumsuzluklar yaşanmaktadır. Bu olumsuzluklar, yapılan kamuoyu denetiminde vatandaşın doğru bilgilendirilmediği, kendi çıkarları doğrultusunda bilgilendirildiği, yapılan siyasi denetimin siyasi mekanizmadan bağımsız bir şekilde yapılmadığı, yapılan yargı denetiminin ağır işlemesi sonucu vatandaşın hakkını aramaktan vazgeçtiği şeklinde olumsuzlukların yaşandığı görülmektedir. Türkiye'de yaşanan bu olumsuz gelişmeleri azaltmak önemli sorun olarak görülmekte ve bu konuda çalışmalar yapma yoluna gidilmektedir (Baylan, 1978: 146). Yerel yönetimlerin etkili bir şekilde denetlenmesi sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin kendinden beklenileni en iyi şekilde yerine getirebilmesi, diğer denetim mekanizmalarının eksik yönlerini tamamlayacak yeni bir denetim sisteminin oluşturulmasına bağlıdır.

Ombudsmanlık kurumu, hem idarenin kötü yönetim uygulamalarını denetleyerek vatandaş memnun etmekte hem de idarenin iş yükünü hafifleterek etkili bir denetim sürecinin işlemesine katkı sağlamaktadır (Avşar, 2012: 17). Ombudsmanlık kurumunun kökeninin Osmanlı İmparatorluğu olduğuna dair görüşler bulunmakla birlikte, modern anlamda ilk kez İsveç'te uygulanmaya başlandığı bilinmektedir. Ombudsmanlık kurumunun temel amacı, kötü yönetim karşısında vatandaşın temel hak ve özgürlüklerini korumak ve yönetimin iyileştirilmesine yardımcı olmaktır.

Dünyada başarılı bir şekilde uygulanması, ombudsmanlık denetiminin çeşitlerinin artmasına ve bazı konularda uzmanlaşmasına katkı sağlamaktadır. Bu durum, özellikle ombudsmanlık kurumunun benimsendiği ülkelerde merkezi yönetimler için oluşturulan ombudsmanların yerel yönetimler düzeyinde de oluşturulmasının gerektiğini gündeme getirmektedir. Türkiye'de ise, yerel yönetimlerin denetlenmesinde ortaya çıkan sorunların çözülmesinde, halkın kötü yönetim karşısında haklarının daha etkin bir şekilde korunmasında, haksız eylem ve işlem karşısında tarafsız, daha süratli, ucuz ve biçimsel olmayan tarzda, sadece hukuksal denetim olarak değil aynı zamanda

yerindelik denetimi açısından da gerçekleştirilecek yeni bir denetim sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye’de oluşturulacak bir Yerel Yönetimler Denetçiliği Kurumu, hem merkezi düzeyde Kamu Denetçiliği Kurumunun yükünü hafifletecek, hem de diğer denetim sistemlerinin tıkanıdığı durumlarda harekete geçerek, mağdur durumda olan vatandaşın hakkını koruyacak ve savunacaktır. Dolayısıyla kötü yönetim uygulamalarının belli ölçüde önüne geçilmiş olunacaktır.

Bu araştırmanın konusu, Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun uygulanması sürecinde kurumun doğuşu ve gelişimi yanında, yerel yönetimler düzeyinde uygulanmasının incelenmesini kapsamaktadır. Bu yüzden bazı ülke örnekleri ele alınarak, Türkiye’de ombudsmanlık sisteminin yerel düzeyde uygulanabilirliği tartışılmıştır.

1.2. Araştırmanın Amacı

Küreselleşmenin toplum üzerindeki etkisinin artması, Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının ciddi bir biçimde sorgulanmasına ve yeni yönetim anlayışının gelişmesine neden olmaktadır. Yeni yönetim anlayışı ile birlikte birçok alanda değişiklikler yapılması yoluna gidilmekte ve bu değişim çabasına ayak uydurma yolunda önemli adımlar atılmaktadır.

Türkiye’de ise, hem dünyada kamu yönetimi alanında meydana gelen bu değişiklikler yakından takip edilmekte ve ortaya çıkan yeni yapılanmalara adapte olunmakta hem de zamanla ortaya çıkan gereksinimlerin karşılanması için kamu yönetiminde yeni reformların uygulanması gayreti içine girilmektedir. Vatandaşların artan talep ve beklentilerine bağlı olarak son zamanlarda yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları artmaktadır. Bu durum, merkezi yönetimler için oluşturulan ombudsmanların yerel yönetimler için de oluşturulması gerektiği yönünde tartışmaları gündeme getirmektedir.

Ombudsman sistemi, kötü yönetim ve yapılan haksızlıklar karşısında mağdur durumda olan vatandaşların haklarını koruyan, uyuşmazlıkları yargı yerlerine gitmeden çözüme kavuşturan, verdiği tavsiye kararlarıyla yönetimin iyileştirilmesi yönünde kararlar alınmasını sağlayan bir denetim sistemidir. Bu nedenle ombudsman sistemi hem demokratik değerleri yaşatan hem de vatandaşlardan gelen istekler ve ihtiyaçlar doğrultusunda yerel yönetim birimlerinin yerinde, daha kaliteli ve etkili hizmetler

sunmasına yardımcı olmakta ve yerel yönetimlerin etkili bir şekilde denetlenmesine katkı sağlamaktadır.

Bu araştırmanın esas amacı; Türkiye’de yerel yönetimlerin denetlenmesinde alternatif bir çözüm yolu olarak düşünülen ombudsmanlık sisteminin yerel düzeyde uygulanmasının sağlayacağı olası katkıları incelemektir. Bu kapsamda çalışmada, öncelikle dünyada yerel yönetim ombudsmanlık kurumunu uygulayan ülkelerin Yerel Yönetim Ombudsmanlarının yapıları ve faaliyetleri irdelenmiş ve Türkiye’de Yerel Yönetim Denetçiliği Kurumunun uygulanabilirliği açıklanmıştır.

1.3. Araştırma Soruları

Bu çalışmada aşağıdaki şu sorulara yanıt aranmıştır.

Soru-1: Türkiye’de yerel yönetimler ombudsmanlığı sisteminin kurulması, yerel yönetimlerin mevcut denetim şekillerinin aksaklık ve yetersizliklerini giderir mi?

Soru-2: Türkiye’de yerel düzeyde oluşturulacak bir ombudsmanlık sistemi, halen var olan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun iş yükünü azaltır mı?

Soru-3: Türkiye’de yerel yönetimlerin denetlenmesinde yerel düzeyde bir ombudsmanlık sisteminin, ulusal düzeyde faaliyet gösteren Kamu Denetçiliği Kurumu’na göre ulaşılabilirliği yüksek midir?

1.4. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada dolaylı araştırma yönteminden yararlanılmıştır. Türkiye’de yerel yönetimlerin içinde bulunduğu durum araştırılarak yerel yönetimlerin denetlenmesinde mevcut denetim mekanizmalarının işleyişi ve yönetimin iyileştirilmesine yönelik tartışmalar, iç ve dış dinamikleri ile birlikte çözümlenmeye çalışılmıştır. Bir yerel yönetim ombudsmanı modeli önerisi geliştirilerek yerel yönetimlerin güçlendirilmesine katkı sağlanması için alınması gereken tedbirlerin neler olduğu ve nasıl olması gerektiği üzerinde durulmuştur.

1.5. Araştırmanın Bilgi Toplama ve İşleme Araçları

Araştırmanın bilgi toplama yöntemi belgesel kaynak taramasıdır. Araştırmanın konusu belirlendikten sonra, bilgisayar aracılığıyla edinilen bilgiler ve belgeler bilgisayarda oluşturulan bir dosyada depolanmıştır. Kitap, dergi ve makale gibi yazılı kaynaklardan edinilen bilgiler de bilgisayar ortamında oluşturulan dosyaya

kaydedilmiştir. Kütüphanede yapılan araştırmalar ve gazetelerde yer alan konuyla ilgili bilgiler kayıt altına alınmıştır. Oluşabilecek bir karışıklığı engellemek için edinilen bilgiler kaynak kartlarına yazılmıştır. Bu nedenle bilgiler bir düzen içerisinde kaydedilmiştir.

1.6. Araştırmanın Anahtar Kavramları ve Tanımları

Yerel Yönetimler: Yerel yönetimler; yerelde yaşayan seçmenler tarafından seçilen, seçilmiş kişiler tarafından yönetilen, kendine ait gelir kaynağı bulunan, bağımsız birimler (Güler, 2006: 44) şeklinde tanımlanmaktadır.

Daha genel bir tanımla yerel yönetimler, belli bir bölgede yaşayan vatandaşların istek ve ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, bu birimlerin yöneticileri yine yerelde yaşayanlar tarafından seçilen, kanunlarla verilmiş yetki ve sorumluluklarla donatılan, kendine özgü bütçesi bulunan, görev ve sorumluluklarını yerine getirirken bağımsız hareket eden bir kamu tüzel kişisi (KAYA, 1992: 1) olarak değerlendirilebilir.

Yerel Özerklik: Yerel yönetimlerde özerklik kavramı, yerelde sunulan hizmetlerin kalitesini artırmak ve yerelde sunulan hizmetlerin daha az harcama yaparak, gereksiz harcamalardan kurtulmak ve personel alımı ve araç-gereç kullanımı konusunda savurganlığı önlemek amacıyla büyük önem taşımaktadır. Bu bakımdan özerkliğin en temel koşulu olarak; varlığını başkasının varlığına bağlamadan harekete geçebilmektir. Bu bakımdan özerklik kavramı; merkeziyetçiliğin ve adem-i merkeziyetçiliğin sakıncalarını en aza indiren, kendi inisiyatifleri doğrultusunda hareket eden, faaliyet gösteren, her türlü hizmetlerini kendi sorumlulukları çerçevesinde gerçekleştiren bir ilke (Öner, 2006: 10) olarak ifade edilebilir.

Yerel özerklik ise, yerel nitelikteki eylem ya da işlemlerin, yerel birimler tarafından kendi sahip olduğu imkanlar ölçüsünde yerine getirebilmesi, bu yetki ve sorumlulukları yerine getirebilmesi için gerekli mali olanaklarla donatılmasıdır (Keleş, 2012: 54). Yerel özerklik kavramı başka bir şekilde ifade edilecek olunursa; yerel düzeyde faaliyet gösteren yerel birimlerin, yetki ve sorumluluklarını yerine getirirken herhangi bir kurumdan emir ya da talimat almadan karar almaları ve bunları gerçekleştirmeleridir (Saran, 1995: 257).

Denetim: Denetim kavramı hayatın her alanında kendini göstermektedir. Denetim en bilinen tanımıyla, yapılan bir işin gerçekleşip gerçekleşmediğini, yapılan

işin belirli ilkeler doğrultusunda yapılmasını sağlamak amacıyla yapılan işlerin gözetlenmesi, incelenmesi olarak kabul edilebilir. Ayrıca başka açıdan denetim tanımlanacak olunursa; daha önceden belirlenmiş amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı, yapılan işin gerçekleştirilmemesi durumunda alınabilecek önlemleri içeren eylem (Akıncı, 1999: 47) şeklinde tanımlanmaktadır.

Kamu yönetiminde denetim; yapılması planlanan eylem ya da işlemlerin önceden belirlenmiş kurallar ve yasalar çerçevesinde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği, yapılan eylem sonucunda hedefe ulaşıp ulaşılmadığı, eğer hedefe ulaşılmadıysa bunun eksik ya da başarısızlık nedenlerini bularak en aza indirmek için yapılan faaliyettir (Aydın, 2012: 161). Diğer bir anlatımla denetim; bir kurum ya da kuruluşun daha önceden hazırlanmış planlara uygun bir şekilde hareket etmesini, yapılan eylem, işlem, süreç ya da prosedürlerin önceden hazırlanan planlara ne derece uyduğunu, yapılan gözlemler ve incelemeler sonucunda belirlenerek, bu konuda alınabilecek önlemlerin alınmasını sağlamak amacıyla yapılan sistemli bir değerlendirme (Newman, 1979: 6) olarak ifade edilebilir.

Denetimden söz edebilmek için öncelikli koşul olarak bir eylemin yapılması gerekmektedir. Daha sonra gerçekleştirilen eylemin amaca uygun bir şekilde yapılıp yapılmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. Yapılan bu tespit işlemi, işlemin gerçekleştirildiği zaman yapılabileceği gibi aynı zamanda işlem bittikten sonra da yapılabilir. Burada denetimden kastedilen sadece hataların bulunup, bunu gerçekleştirenlerin cezalandırılması değildir (Avşar, 2012: 26).

Siyasal Denetim: Yerel yönetimlerin TBMM tarafından yapılan denetimi siyasi denetim olarak adlandırılmaktadır. Siyasi denetim; meclisin çeşitli bilgi edinme ve denetim yollarıyla gerçekleştirilmektedir.

Soru; TBMM üyelerinin bir konu ile ilgili başbakan ya da bakanlara soru sormalarıdır. Bu soru sorma herhangi bir yönteme tabii değildir.

Genel görüşme; Herhangi bir konunun, Meclis Genel Kurulunda görüşülerek, yapılan tartışma niteliğinde bir siyasi denetim yöntemlerinden biridir. Genel görüşme sonucunda herhangi bir karar alınmamakta ya da milletvekillerinin düşürülmesi gibi diğer süreçler yaşanmamaktadır. Sadece bilgi amaçlı bir denetim yöntemidir (Kocaman, 2009: 11).

Meclis Soruşturması; Başbakan veya bakanların cezai olarak sorumlu tutulabildikleri siyasi denetim yollarından biri (Özbudun, 1998: 274) olarak tanımlanmaktadır.

Gensoru; TBMM tarafından yapılan siyasi bir denetim türüdür. Bu denetim türünde güven oylamasına gidilmektedir.

Yönetmel Denetim: Kurum ya da kuruluşların, faaliyetleri, eylem ya işlemlerini gerçekleştirirken düzenlenen yasalara ve örgütün kendi kurallarına ne derece uyulduğunun, kuruluşların kendi içlerindeki yapılar tarafından denetlenmesidir. Yönetmel denetim türü kamu kurum ya da kuruluşları tarafından yaygın bir şekilde kullanılmaktadır (Köse, 2007: 10). Bu denetim türünü diğerlerinden ayıran en önemli farklılığın, yönetmel denetimin süreklilik taşıdığı söylenebilir. Diğer denetim türlerinin başlaması için genellikle bir başvuru veya şikayetin olması şartı aranırken, oysa yönetmel denetim her zaman yönetmel makam ve kişilerce gerçekleştirilmektedir.

Ayrıca, iç denetimin yanında, yönetim dışında bulunan başka kamu kuruluşları tarafından yapılan dış denetim de yönetmel denetim kapsamına girmektedir. Hiyerarşik denetim, örgüt içinde bulunan çalışanlardan üstün astı denetlemesi şeklinde gerçekleşen denetim sistemlerindendir. İdari teftiş denetimi ise, her birimdeki çalışan personelin, üst kademedeki yürütme ile sorumlu birimler adına denetlenmesidir. İlk bakışta bakıldığında idari teftiş ile hiyerarşik denetimin birbirine benzediği görülebilir. Aralarındaki en önemli fark; idari teftiş yürütme yetkileri olmayan müfettişler tarafından yapılmaktadır (Tortop vd., 2007: 136-138).

Yönetmel denetim, yönetimin faaliyetlerinde yerindelik ve hukukilik ölçütlerine ne derece uyulup uyulmadığını ortaya koymak için yapılan bir denetim türüdür. Yönetmel denetimle maksat, takdir yetkisini de kullanarak, yapılan işlemlerin amaca uygunluğunu denetlemektedir (Atay, 1999: 36). Aslında takdir yetkisi ile yönetime, yasaya aykırı hareket etmeyecek şekilde inisiyatif geliştirme hakkı tanınırken; bağlı yetki ile yönetime yasaların öngördüğü emir ve talimatlar dışında hareket etmesine müsaade edilmemektedir.

Ombudsman Denetimi: Ombudsman, aslında İsveç kökenli eski bir sözcüktür. Ombudsman kelime olarak temsilci, koruyucu (Schwarzler, 1992: 1) gibi anlamlarına gelmektedir. Ombudsman, yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun bir şekilde

yapılmasını sağlamak, yapılan hukuka aykırı işlemlerin en aza indirilmesini sağlayarak, hukuka aykırı işlem sonucunda ortaya çıkan zararları azaltmak ya da en aza indirmeyi sağlayan, kendine özgü yapısı bulunan, bağlayıcı kararlar alamayan bir kurum (Erhürman, 1998: 89) şeklinde tanımlanmaktadır.

Ombudsman aynı zamanda, gördüğü aksaklıklar sonucu ilgili birimlere tavsiye ve danışma niteliğinde önerilerde bulunan, idare ile vatandaş arasında bir köprü işlevi gören kişidir. Ayrıca ombudsman olacak kişinin bu bağlamda çok güvenilir ve dürüst insanlar arasından seçilmesi gerekmektedir.

Bir başka kaynakta ise ombudsman; çok eski bir geleneğin bir uzantısı olarak kabul edilebilir. Ombudsman olacak kişi, ülkelerin siyasi ve idari yapılarına göre çeşitli şekillerde göreve getirilen kişi (Altuğ, 2009) olarak kabul edilmektedir.

Ombudsman, daha çok zayıf ve güçsüz konumdaki bireyi daha güçlü konumdaki devlete karşı korumaktadır. Bu bağlamda ombudsman, bireyin temel hak ve özgürlüklerini korurken, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu sağlanmakta; dolayısıyla, devlet ile birey arasında önemli bir denge unsuru olarak varlığını sürdürmektedir (Önen, 2015:167). Ombudsmanın denge unsuru olarak rol oynaması, herkesin saygınlığını kazanması ve doğru karar vermesiyle yakından ilgilidir.

Yerel Yönetim Ombudsmanı: Yerel ombudsmanlar, yerel nitelikteki sorunlara çözüm getirmek amacıyla oluşturulmuş kuruluşlardır. Yerel yönetimlerin yerelde yaşanan sorunları en aza indirmek amacıyla, yerel yönetim birimlerine önerilerde bulunmaktadır. Böylece yerel yönetimlerin kötü yönetimden kaynaklanan faaliyetler azaltılabilmektedir.

Yerel Yönetim Ombudsmanı, yerel düzeydeki sorun ve uyuşmazlıklarla ilgilenen bir kuruluştur. Yerel halkın, yerel yönetim düzeylerinde yaşanan konu ve sorunları incelemekte, yerel düzeyde faaliyet gösteren kuruluşların çoğulculuk, katılımcılık ve katılım ilkelerinin sürekliliğini sağlamaktadır (Özden, 2010: 67). Vatandaşların yerel nitelikteki sorunlarını araştırma ve inceleme yetkisi bulunan yerel ombudsmanlar sayesinde, vatandaşlar kendilerine değer verildiğini gördükçe sorunlarını bildirecekler, daha aktif olarak katılacaklardır.

Yerel Yönetim Ombudsmanı yetki alanına giren kurumları denetlerken hiçbir makam ve kişiden emir almadan, bağımsız ve tarafsız olarak çalışmaktadır. Denetim

yapacağı kurumdan her türlü bilgi ve belgeyi isteme hakkına sahiptir. Re'sen ya da bir başvuru üzerine harekete geçmektedir. Yerel Yönetim Ombudsmanı yaptığı inceleme ve denetim sonucunda herhangi bir suç unsuruna rastlarsa buna ilişkin olarak herhangi bir idari ya da cezai soruşturma yetkisi bulunmamaktadır. Yerel Yönetim Ombudsmanları, kendilerine gelen şikayetleri incelemekte, yaptıkları inceleme ve araştırmaları sonucunda herhangi bir yaptırım yetkileri bulunmamaktadır (Kirkham, 2005: 391).

1.7. Araştırmanın Sunuş Sırası

Bu araştırma dört ana bölüm ve on bir bölüm başlığından oluşmaktadır. İlk ana başlıkta “Araştırma Hakkında Açıklamalar” şeklinde bir bölüm başlığı yer almaktadır. Bu bölüm; “Araştırmanın Konusu, Amacı ve Önemi”, “Araştırma Soruları ve Yöntemi”, “Araştırmanın Bilgi Toplama ve İşleme Araçları”, “Araştırmanın Anahtar Kavramları ve Tanımları” ve “Araştırmanın Sunuş Sırası” alt başlıklarından oluşmaktadır.

İkinci ana başlıkta yerel yönetimlerin denetiminin kavramsal çerçevesi çizilmiştir. Yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi, özellikleri incelenmiş ve yerel yönetimlerin varlık nedenleri üzerinde durulmuştur. Yerel yönetimlerle yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında yapılan değişikliklere yer verilmiştir. Yerel yönetimlerin yapısından bahsedildikten sonra yerel yönetimlerin denetimi konusunun incelenmesi araştırmaya katkı sağlamıştır. Yerel yönetimlerin denetlenmesi; yönetsel denetim, mali denetim ve siyasi denetim, baskı grupları ve kamuoyu denetimi, yönetimde açıklık ve hesap verebilirlik, kamu denetçisi ve uluslararası denetim şeklinde araştırmada yer almıştır.

Konunun önemi açısından ombudsmanlık kavramına, tarihi gelişimine, görevleri, çalışma şekillerine ve yetkilerine değinilmiş, genel özellikleri üzerinde durulmuştur. Ayrıca dünyadaki ülkelerde farklı şekillerde ombudsmanlık türleri bulunmaktadır. Araştırmada ombudsmanlık türleri; Genel Amaçlı Ombudsmanlar, Özel Amaçlı Ombudsmanlar, Uluslararası ya da Uluslararası Seviyede Ombudsmanlar, İnsan Hakları Ombudsmanı, Yarı-Ombudsmanlık ya da Ombudsmanlık Benzeri Örgütlenmeler, Tüketici Ombudsmanları, Yerel Yönetim Ombudsmanı şeklinde değerlendirilmiştir.

Dünyadaki ülkelerden İsveç, Danimarka, Fransa, Almanya, Kanada, İngiltere gibi ülkelerde ombudsmanlık uygulamalarına yer verilmiştir. Bu bağlamda dünyada

Yerel Yönetim Ombudsmanını uygulayan ülkelerden İngiltere ve diğer ülkelerdeki uygulamalara yer verilmiştir. İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanının görevleri, çalışma usulü, kararlarının etkililiği, yetki alanındaki kurum ve kuruluşlar, özlük hakları, diğer ombudsmanlarla olan ilişkileri üzerinde durulmuştur.

Üçüncü ana başlıkta yerel yönetimler denetçiliğinin Türkiye’de oluşturulması üzerinde durulmuştur. Türkiye’de ombudsman benzeri kurumlar; cumhuriyet öncesi dönem ve cumhuriyet döneminde ombudsmanlığa benzer kurumlardan bahsedilmiştir. Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun kurulması yönünde yapılmış olan çalışmalar üzerinde durulması, ombudsmanlık kurumunun daha net bir şekilde anlaşılmasına katkı sağlamaktadır. Türkiye’de oluşturulacak bir Yerel Yönetim Denetçiliğinin sağlayacağı yararlar üzerinde durulmuştur. Oluşturulacak bir Yerel Yönetimler Denetçiliğinin yerel yönetimlere olumlu ve olumsuz yansımalarının değerlendirilmesi yapılmıştır. Dünyadaki uygulamalardan da yararlanılarak Türkiye’de bir Yerel Yönetim Denetçiliğinin oluşturulması için öneriler getirilmiştir.

Dördüncü ana başlıkta ise, araştırma ile ilgili genel bir değerlendirme yapılmıştır. Bu değerlendirme doğrultusunda, araştırmanın sonuç kısmı yazılmıştır.

2. YEREL YÖNETİMLER KAVRAMI VE GELİŞİMİ

Yerel yönetimler dünyada demokratik ve katılımcı kuruluşlar olarak kabul edilmektedir. Ülkede demokrasiyi geliştirmesinde olduğu kadar yerel hizmetlerin daha etkili ve verimli sürdürülmesini sağlanmasında da yerel yönetimler gerekli olmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin önemi, tarihsel gelişimi, varlık nedeni, yerel yönetim kavramının anlamını incelemekte yarar vardır.

2.1. Yerel Yönetimin Anlamı

Yerel yönetim kuruluşları bir arada yaşayan insanların ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla ortaya çıkmış kuruluşlar olarak kabul edilebilir. İnsanlar ortak ihtiyaçlarını karşılamak, güvenlik gereksinimlerini gidermek ve kendi ihtiyaçlarını kendileri karşılamak için birlikte hareket etmeye başlamışlardır. Birlikte yaşama zorunluluğundan insanlar bir araya gelerek güçlü yapılar oluşturmaya başlamışlardır. Zaman içerisinde ülkenin ekonomik kalkınmasında önemli katkıları olan kentlerde yaşayan insanlara kendi kendilerini idare etme hakları verilmiştir (Günday, 1996: 45).

Yerel yönetim kavramının geçerli tek bir tanımı bulunmamaktadır. Literatürde yer alan başlıca yerel yönetim tanımları şunlardır:

- Yerel yönetim, kararların merkezin dışında ve onun denetimine dahil olmayan birimler tarafından alınmasıdır (Onar, 1966: 610).
- Yerel yönetim birimleri, yerel nitelikte hizmetleri yerine getiren, yerelde yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan, bir kamu tüzel kişisidir (Karaman, 1996: 10).
- Belli bir bölgede yaşayan insanların ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organlarını seçmenlerin seçimle göreve getirdikleri kuruluştur (Tortop, 1994: 12).
- Daha önceden saptanmış amaçlara ulaşmak için, tarihsel gelişim süreci içerisinde ihtiyaçlara göre doğan birimlerdir (Keleş, 1994a: 17).
- Bir bölgede yaşayan halkın ortak gereksinimlerini gidermek ve karşılamak için oluşturulan, özerk kuruluşlardır (Nadaroğlu, 1986: 26).

2.2. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Yerel yönetimlerin tarihsel olarak gelişim seyirleri devletin ortaya çıkmasıyla aynı zamana rastlamaktadır. Devlet adlı aygıtın doğuşu ile yerel yönetimler de oluşmaya başlamıştır. Devlet ortaya çıkmadan önce insanların kimlikleri üyesi oldukları soya göre belirlenmekteydi fakat devletin ortaya çıkmasıyla birlikte insanların kimlikleri soya göre değil, toprağa dayalı olarak belirlenmeye başlamıştır. Tarihçiler Batı Avrupa’da ortaçağ yerel yönetimlerinin 11-15 yüzyıllar arasında gelişmeye başladığını kabul etmektedirler. Batı Avrupa ortaçağının yerel yönetimleri, 16. yüzyıldan itibaren kapitalizmin gelişmesiyle birlikte yerel ayrıcalıklar ortadan kalkmaya başlamıştır (Güler, 2015: 4).

Feodalitede Ortaçağ Avrupa’sında ise, üretim toprağa dayalı olarak ve sadece tüketim amaçlı yapılmaktadır. Toprağı işleyerek geçimini sağlayan serfler, toprak sahipleri derebeyler, ruhban sınıfı ve ekonomik ve sosyal gelişimler sonucu ortaya çıkan burjuva sınıfı bulunmaktadır. Serfler, sadece geçimini sağlamak üzere derebeylerine bağlı olarak, emeklerinin karşılığını alarak çalışan köylülerden oluşmaktadır. Serfler köleler gibi herhangi bir hukuksal statüleri bulunmamaktadır (Karakış, 2009: 10).

Ortaçağ’da ekonomik ve toplumsal hayatta yaşanan gelişmeler komün denilen kurumları oluşturmuştur. Komünler, toplumda birlik ve beraberliği sağlamak, güvenliği tesis etmek ve barışın sağlanmasına yönelik hareket eden bir kurumdur. Zamanla merkezi yönetimin güçlenmesiyle birlikte komünler eski önemlerini kaybetmeye başlamıştır. Komünler on üçüncü yüzyıldan beri gittikçe zayıflamaya ve ortadan kaybolmaya başlamıştır (Çelik ve Aykanat, 2007: 101). Komünlerin önemlerini kaybetmeleriyle birlikte yerel yönetimler de bu süreçten etkilenmiştir.

Ortaçağda komünler, yerel yönetimlerin de ortaya çıkmasıyla yönetime katılımı sağlamıştır. Ortaçağda toplumsal sınıflar komünlerde siyasal iktidara ortak olmaya başlamışlardır (Görmez, 1997: 25). Ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, insan topluluklarının bir araya gelerek oluşturdukları site, polis örgütlenmeler gibi yerel yönetim birimlerinin ilk örneklerini oluşturmaktadırlar (Özer, 1999: 105). Sanayi devrimiyle birlikte ticaret canlılık kazanmış ve yeni üretim tarzları ortaya çıkmıştır. Kapitalist üretim tarzı yeni gelişmeleri de beraberinde getirmiştir. Yeni yeni kentler ortaya çıkmış, yaşam biçimleri de değişmeye başlamıştır.

Yerel yönetimler yerel ihtiyaçları karşılamak için bir zorunluluktan oluşan birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bakımdan klasik anlamda yerel yönetimler, bir araya gelmiş insan topluluğunun kendi seçtikleri kişiler tarafından ihtiyaçlarının karşılanması için oluşturulmuş birimler olarak kabul edilebilir (Nadaroğlu, 1986: 17-18). Ortaçağa gelindiğinde ise, ticaretin de gelişmesiyle komün denilen yerel yönetim birimleri eskisi gibi aktif olamamış, merkeziyetçi anlayışın gündeme gelmesiyle birlikte komünler eski önemlerini kaybetmişlerdir (Ertan, 2002: 23). Dolayısıyla yerel yönetimlerin kökeninin komünlere dayandığı söylenebilir.

Yerel yönetim birimlerinin gelişim seyri içerisinde 20. yüzyıla bakıldığında, yerel yönetimlerin bu konuda üç özelliği önem taşımaktadır. Bu özelliklerden birincisi; yerel yönetimlerin siyasi, sosyal ve kültürel gelişmeler sonucu yetki ve sorumluluk alanlarının genişlemesidir. İkinci özellik, hızlı nüfus artışı sonucu, kentte yaşayan nüfusun da buna bağlı olarak artması, yerel birimlerin hızlı bir kentleşme sürecine girilmesidir. Üçüncü özellik ise, yerel yönetim birimlerinden istenen verimin ve kalitenin sağlanması için, yerel yönetim birimlerinin siyasi özelliği geri planda kalmış, yerel birimlere daha teknik anlayışlarla yaklaşılarak yerel birimlerin daha kaliteli hizmet sunmasının önü açılmaya çalışılmıştır (Keleş, 1994a: 31).

Yerel yönetim hizmetleri ve kent işlevleri bakımından Osmanlı'ya bakıldığında; Avrupa'da 10-16'ncı yüzyıl arası süreçte ortaya çıkan anlayış ve kurumlaşmalar Osmanlı'da oldukça farklı bir nitelik gösterir. Bunun nedenlerinden birisi, Osmanlı öncesi Türk yönetim geleneği ve İslami yönetim geleneğinin güçlü olması ve kent ölçeğinde önemli yapı ve işlevler gerçekleştirmesidir. Tanzimat'a kadar bu güçlü İslam geleneği, Osmanlı'da Kadılık kurumu ve Hisbe geleneği ile sürdürülmüştür. Kadılık kurumu, kentin işlerinin yürütülmesinde yetkilerin büyük bir kısmına sahiptir; kadı atamayla göreve getirilmektedir (Es, 2008: 30). Osmanlı'da yerel yönetimlerin gelişimi, batıda olduğu gibi halk hareketi şeklinde tabandan tavana doğru değil, daha çok devletin güdümünde ve izni dahilinde ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin tarihsel geçmişi batıdaki gibi çok eskiye dayanmamaktadır. Batı'da yerel yönetimler tarafından yerine getirilen kimi kent hizmetlerinin, esnaf örgütlerince, vakıflarca, vb. gerçekleştirilmekte olduğu bilinmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nda zamanla merkeziyetçilik anlayışının da kabul

edilmesiyle birlikte ve dış güçlerin de etkisiyle bir yerel yönetim geleneğinin oluşturulması yönünde çabalar ortaya çıkmaya başlamıştır. Batı'da ve Osmanlı imparatorluğunda yerel yönetimlerin nasıl bir gelişme izlediğini en doğru bir şekilde, İstanbul'da uzun yıllar hizmet vermiş olan Osman Nuri Ergin'in yapıtlarında daha net bir şekilde görülmektedir. Ergin, bu konuda Osmanlı İmparatorluğu'nda Batılı anlamda bir belediye örgütü kuruluncaya kadar, belediyenin yaptığı işleri loncalar ve vakıflar tarafından yapıldığını, belediye teşkilatı kurulduktan sonra bile bir süre lonca ve vakıfların hizmet verdiğini belirtmektedir (Meriç, 1983: 39). Son dönem Osmanlı yöneticileri, batıya rağmen batılılaşmak şeklinde açıklanan bir anlayışla birçok batılı kurumun ithali yoluna gitmişlerdir. Belediye örgütü de bunlardan biridir (Karakılçık, 2013: 126).

1855'te İstanbul'da ilk belediye teşkilatı kurulmuştur. Bu teşkilatın başında hükümet tarafından atanan bir şehremini ve 12 kişiden oluşan bir şehir meclisi kurulu bulunmaktadır. Şehremininin iki tane yardımcısı bulunmaktadır, bunlar aynı zamanda Şehir Meclisi'nin doğal üyeleri olarak çalışmaktadırlar. Şehir Meclisi üyeleri atamayla göreve gelmektedirler. Ancak, bir şart bulunmakta idi; meclis üyelerinin, İstanbul'da oturan Osmanlı tebaasından olmaları gerekiyordu. Ayrıca aranan diğer şartlar arasında özellikle esnafın herkes tarafından sevilen, saygı gören, dürüst ve güvenilir kişiler olması gerekiyordu (Arslan, 2004: 24).

1913 tarihli Kanunu Muvakkata illerle birlikte İl Özel Yönetimlerini de düzenlemişti. Kanunu Muvakkat Cumhuriyet döneminde de uygulanmıştı (Sobacı, 2005: 35). Kanunu Muvakkat il özel idarelerini ilk defa düzenlediği gibi, onlara özerklik ve tüzel kişilik de tanımıştır (Nadaroğlu, 1994: 180). Köylerin durumuna bakılacak olursa; köylere ilişkin yapılan ilk hukuki düzenleme 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde yer almıştır (Ökmen ve Parlak, 2010: 135). Cumhuriyet'in ilk yıllarında çıkartılan 442 sayılı Köy Kanunu, eski köy geleneğinin hukuki eksiklerini tamamlamış ve köyleri sisteme katmış, bir yerel yönetim birimi olarak yeniden tanımlanmıştır (Nadaroğlu, 1986: 239).

2004 ve 2005 yıllarında yapılan değişiklikler ile belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi yeniden düzenlenerek yasalar çıkarılmıştır. İlk defa 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun, 2004 yılında

kaldırılarak yerine 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilerek yeni değişikliklere gidilmiştir. En son yapılan düzenleme ise, 2012 yılında 6447 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik yapılmasına Dair Kanun kabul edilmiştir. Kabul edilen bu yeni düzenleme ile büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

2.3. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Yerel yönetimler, tarihsel süreç içerisinde, gittikçe önem kazanmış, görev ve yetkileri de buna paralel olarak artmıştır. Merkezi yönetimin, kamunun ihtiyaçlarını tek başına gidermesi mümkün değildir. Böyle bir çaba harcamak, kaynakların israfı, aşırı bürokratikleşme, verimli ve etkin hizmet sunulamaması ve bununla beraber toplumsal yararın sağlanamamasını beraberinde getirecektir (Aktan, 1999: 142). Bunun doğal bir sonucu olarak bazı görev ve sorumluluklar merkezden yerel yönetimlere doğru kaymaya başlamıştır. yerel yönetim birimleri, sunulan kamu hizmetinin daha etkili, verimli ve yerinde uygulanmasını sağlamıştır. Bu nedenle günümüzde yerel yönetimlerin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Yerel yönetimlerin var olma nedenleri; siyasal, yönetsel, ekonomik ve sosyal nedenler olarak dört başlık altında toplanabilir.

2.3.1. Siyasal Nedenler

Halkın yönetime aktif bir şekilde katılmasını sağlamak, demokrasiyi geliştirmek, ulusal birlik ve beraberliği gerçekleştirmek için yerel yönetimlere büyük önem verilmiştir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetime oranla daha güçlü olduğu ülkelerde, ülkede ulusal birlik ve beraberlik sağlanmış, yerel yönetimler güçlendirilmiştir. Tersine olduğu durumlarda yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk verilmekten kaçınılmış, daha az kaynak aktarılmıştır.

Federal devletler, anayasa tarafından güvence altına alınan, eyalet, federe devlet, kanton, cumhuriyet gibi değişik adlarla örgütlenen sistemlerdir (Keleş, 1995: 17). Devlet yönetiminde kendi içinde bağımsız, her bir devletin kendine özgü farklı yasama, yürütme ve yargı organlarının olduğu heterojen bir yönetim yapısı söz konusudur.

Federal devlet sisteminde, egemenlik mutlak olmayıp, federe devletler arasında paylaşılmaktadır. Ayrıca federal devletin federe devletler üzerinde denetim yetkisi bulunmamaktadır. Yerel yönetim birimleri federe devletler tarafından yerine

getirilmektedir. Bu bakımdan federal devlet sistemlerinde yerel yönetimlerin özellikleri, görev ve sorumlulukları içinde bulundukları federe devletin özelliğine göre değişiklik göstermektedir. Tek tip uygulanan bir yerel yönetim sistemi bulunmamaktadır (Kalabalık, 2005: 477). Yerel yönetimler, idari yerinden yönetimler olmanın yanı sıra, siyasi yerinden yönetim esasına dayanmakta ve düzenlenmektedir.

Bölgesel yönetim, üniter devlet yapısını koruyarak, federal devletlere benzemeyen, bazı yetki ve sorumlulukların yerel yönetimlerden farklı bölgesel kuruluşlara verildiği bir yönetim sistemidir. Bölgesel sistemde, hizmetler yerine getirilirken daha özerk hareket edilmekte, merkezden bağımsız kararlar alınabilmektedir. Bölgesel yönetimlerin denetlenmesi merkezi yönetim ve idari yargı kuruluşları tarafından yapılabilmektedir. Bölgesel yönetimler, eylem ve işlemlerini gerçekleştirirken merkezi devletin kabul ettiği anayasalara aykırı olmamalıdır. Belki de federal devletle bölgesel devlet arasındaki en temel ayırt edici özellik, bölgesel yönetimlerin kendilerine özgü bir anayasalarının olmamasıdır (Elvira, 1995: 26).

Ülkelerde gözlenen bu genel eğilimin aksine, halkın istekleri doğrultusunda yerel yönetim yapıları oluşturan ve bu yapılara geniş yetkiler veren ülkeler de bulunmaktadır. Örneğin, Pakistan'daki yerel yönetim anlayışına bakıldığında, ulusal bütünleşmeyi sağlamaya yöneliktir. Bu anlayışta, bu sayede halkın sisteme katılımı ve bu şekilde devlete bağlılığın ve güvenin artacağı düşünülmektedir (Görmez, 1997: 45). Yerel yönetimler adeta ulusal güvenliğin bir parçası sayılmaktadır.

2.3.2. İdari Nedenler

Kamu hizmetlerinin tümünün merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi mümkün değildir. Tüm hizmetlerin merkezden sunulması, hukuki, sosyal, siyasal ve ekonomik bazı kaidelere ve realiteye aykırıdır. Yerel hizmetin mahallinde sunulmasının en gerçekçi yaklaşım olması sebebiyle, merkezi yönetim ile yerel yönetim birbirinin eksiklerini tamamlayarak en etkin hizmet sunumunu gerçekleştirirler (Keleş, 1995: 19). Adeta yerel yönetimler, merkezi yönetime rakip kuruluşlar olmak yerine; onun eksiklerini tamamlayan veya gideren alternatif yönetim kuruluşlarıdır.

Kamu hizmetlerinin hepsinin merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmesi zor olduğu için birçok ülke uygulamada merkezden yönetimle yerinden yönetim birlikte uygulanmaktadır.

Hizmetlerin merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmesinde; kaynakların daha etkin ve verimli bir şekilde kullanılması, ülkenin her tarafına hizmetlerin aynı seviyede ulaştırılması, dolayısıyla bölgesel dengesizliğin azaltılması gibi faydaları bulunmaktadır. Hizmetlerin yerel yönetim birimleri tarafından sunulduğunda ise, hizmetler ona en yakın birimler tarafından sunulduğu için hizmetler daha yerinde ve etkin olacaktır. Hizmetler daha hızlı bir şekilde yerine getirilecektir. Merkezi yönetimin söz konusu olduğu kırtasiyecilik azaltılarak hizmetlerde verimlilik ve tasarruf sağlanacaktır (Çolak, 2004: 6).

2.3.3. Ekonomik Nedenler

Yerel yönetimlerin ortaya çıkmasını sağlayan nedenlerden bir diğeri de ekonomik nedenlerdir. Buna göre, var olan kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanılması, en fazla fayda sağlayacak durumlarda kullanılması gerekir, böylece kaynak israfının önüne geçilmiş olunacaktır. Bazı görev ve yetkilerin merkezi yönetim tarafından yapılması kaynak israfına neden olacaktır, onun yerine ona en yakın ve ondan en fazla yarar sağlayacak olan yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi kaynak israfını bir nebze azaltarak, kaynakların daha etkili bir şekilde kullanılmasını sağlayacaktır.

Kamu hizmeti, kamu hizmetinin sunulacağı kesimin belirlenmesiyle ve bu anlamda faaliyetin sınırının daralmasıyla daha etkili bir şekilde gerçekleştirilecektir. Yerel yönetimler, ellerindeki sınırlı kaynakların kullanılması konusunda, hizmeti sunacağı bireylerle daha kolay iletişime geçebilmekte, bu anlamda gerekli anlaşmanın sağlanarak tercihlerin belirlenmesinde daha başarılı olabilmektedir. Ayrıca, yerel yönetim birimlerinde halk hizmetlere daha yakın oldukları için denetim daha kolay gerçekleşmektedir. Bu bakımdan yerel yönetim birimleri merkezi yönetime oranla hizmetlerin sunumu ve sağlanmasında daha etkili olacaktır (Öncel, 1992: 19). Yerel yönetim birimleri, sorunun teşhisi ve çözümünde merkezi yönetime göre daha üstün bir konumda oldukları anlaşılmaktadır.

Yerel yönetimler, hizmetlerin etkili bir şekilde yerine getirilmesi, gelir dağılımındaki dengesizliklerin azaltılmasında ve ülkede ekonomik istikrarın sağlanması konularında önemli işlevler üstlenmektedirler. Yerel yönetim birimleri, merkezi yönetimin yetişemediği yerlere hizmet götürerek, yerelde sunulan hizmetlerin kalitesini

ve etkinliğini artırmaktadır. Ülkelerin gelişmişlik seviyesine göre bazen hizmetlerin tamamına yakını yerel yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilmekte iken, bazen de bir kısım hizmetler yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır (Ersöz, 2000: 130).

2.3.4. Sosyal Etkenler

Yerel yönetimlerin var olma nedenlerinden birisi de, toplumların içinde bulundukları gelişme ve değişme çabalarıdır (Keleş, 1994a: 20) Bir ülkede yaşanan değişim ve gelişimler hiç kuşkusuz yerel yönetim birimlerini de etkileyecektir. Yerel yönetimlerin tarihsel gelişimine bakıldığında, yerel yönetimler toplumda yaşanan değişimler sonucu ortaya çıkmış kuruluşlardır. İnsanlar ihtiyaçlarını karşılamak için bir araya gelmişler, daha sonra ticaret gelişmiş, ticaretin gelişmesiyle kentler ortaya çıkmaya başlamış, kentler ortaya çıkınca kent yaşamı daha cazip hale gelmiş, insanlar kentlere göç eder duruma gelmişler, daha sonra ilk belediye teşkilatı kurulmuştur (Pirenne, 1982: 47).

2.4. Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinde Yerel Yönetimler

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı kamu yönetimini değiştirmekte ve dönüştürmektedir. Bu anlamda en önemli değişim ve dönüşüm süreci, yerel yönetimler düzeyinde gerçekleşmektedir.

2.4.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

1929 Dünya Ekonomik Buhranından sonra tüm dünyada birtakım değişim ve gelişmeler olmuştur. Keynesyen ekonomi politikaları yerini müdahaleci devlet anlayışına bırakmıştır. Müdahaleci devlet anlayışına geçilmesiyle birlikte eskisine göre devletin yerine getirmek zorunda olduğu hizmetler artmış, hizmetlerin artmasıyla birlikte devlet harcamalarında da artış olmuştur (Çevikbaş, 2012: 11).

1980’li yıllarda yaşanan gelişmeler özellikle batı ülkelerinde kamu sektörünün daha çok tartışılmasına neden olmuştur. Özellikle 1970’lerde yaşanan ekonomik krizle birlikte, Keynesyen ekonomi politikasının yerini refah devleti anlayışına bırakması, refah devleti anlayışıyla birlikte daha çok hizmetin devletten beklenmesi sonucu mali krizlerin sürekli olarak yaşanması, aşırı bürokratik ve hantal yapının daha etkili ve verimliliğin sağlanması için gerekli çabaların atılması gibi konular tartışılan konular arasındadır (Ömürgönülşen, 1997:517).

20. yüzyıla kadar sorunlar geleneksel kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde çözülmeye çalışılmış, siyasal iktidarlar sorunların çözüme kavuşturulmasında rol oynayan kurumlar olarak görülmüştür. 1970’li yılların ortasından sonra devletler mali krizlerle karşılaşınca geleneksel yönetim anlayışı sorgulanmaya başlanmış, özel sektör yönetim modellerinin kullanılmaya başlanması gerektiği yönünde düşünceler ortaya çıkmaya başlamıştır (Özer, 2005: 4).

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, klasik yönetim anlayışının eleştirilmesiyle birlikte özel sektör yönetim anlayışı önem kazanmaya başlamıştır. En başta İngiltere’de Thatcher döneminde yeni kamu yönetimi akımı kabul edilmiş, daha sonraları muhafazakar hükümetler tarafından da kabul edilmeye başlamıştır. Hükümetler yeni kamu yönetimi akımını kendi sistemlerine uyarlamaya çalışmışlardır (Balcı, 2004: 3).

1970’li yıllarda yaşanan ekonomik kriz Türkiye’yi de büyük ölçüde etkilemiştir. Ülkemizde gittikçe daha fazla dışa bağımlı hale gelinmesi ve ekonominin gittikçe bozulması gibi etkileri olmuştur. Ayrıca, uluslararası ekonomik ilişkilerin bozulmasıyla petrol ürünlerinde sıkıntılar yaşanmaya başlamıştır. 1970’li yıllardan beri en başta ABD ve İngiltere olarak Batı ülkelerinde klasik liberalizm anlayışı tekrar hakim olmaya başlamıştır. İngiltere’de Thatcher, ABD’de Regan döneminde etkili olmuştur. Dünyada bu gelişmeler yaşandığı sıralarda Türkiye’de 24 Ocak 1980 Kararları konuşulmaya başlanmıştır. 24 Ocak 1980 Kararları ile ekonominin dışa açılmasının sağlanması, ülkede yabancı sermayenin arttırılması, devletin müdahalesinin en aza indirilmesi, piyasa mekanizmasının serbest bir şekilde çalışmasının önünün açılması amaçlanmıştır (Temizel, 2007: 96).

Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımı birçok alanda yetersiz bulunarak eleştirilmektedir (Bozlağan ve Demirkaya, 2008: 6). Bu eleştiriler; daha çok örgütün katı ve hiyerarşik bir yapısına, yönetim ile siyaset ayrımına, örgütün çevresinin yeterince dikkate alınmaması ve kapalı bir sistem olarak ele alınmasıyla ilgili olmuştur.

Yaşanan gelişmeler sonucunda son yıllarda, dünyada ve ülkemizde kamu yönetimi alanında büyük değişimler yaşanmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı sorgulanır hale gelmiştir. Geleneksel kamu yönetiminin hantal, bürokratik, katı hiyerarşik yapısı artık yerini daha esnek, daha açık, hiyerarşik yapının daha basit hale geldiği bir sisteme bırakmaya başlamıştır. Birçok ülke de bu değişim çabası içerisinde

bu yenilikleri kabul etmiş ve kendi yönetim sistemine dahil etmenin yollarını aramıştır. Bu geleneksel yapının artık kabul görmemesine, eski önemini ve değerini kaybetmesine neden olmuştur (Al, 2002: 144). Kamu yönetimi, yeni paradigma değişikliğine ayak uydurmak zorunda kalmıştır. Öncelikle geleneksel yapının ve değerlerin yıkılmasına dönük gelişmeler yaşanmıştır.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının ortaya çıkmasında iki süreç kabul edilebilmektedir. Birinci olarak; İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan kamu tercihi teorisi ve işlem maliyeti teorileri sonucunda yeni kamu yönetiminin ortaya çıktığı savunulmaktadır. Bu kapsamda, yönetimde açıklık, şeffaflık, motivasyon gibi kavramlar gündeme gelmeye başlamıştır. İkincisi ise; kamu yönetiminde özel sektörde kullanılan yönetim tekniklerine de yer verilmiştir. Böylece daha katılımlı bir yönetim anlayışı, herkesin etkin bir şekilde katıldığı, örgüt kültürünün herkes tarafından kabul edilip benimsendiği bir yönetim anlayışına doğru gidildiği kabul edilmektedir (Hood'dan Aktaran Al, 2002: 145).

Kamu yönetimi anlayışında yeniden yapılanma çalışmaları doğrultusunda Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı kabul görmeye başlamış, dünyada ve Türkiye'de her geçen gün etkisini artırmaya başlamıştır. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, ülkelerin sahip oldukları siyasi ve idari sisteme bağlı olarak ortak paydada toplanarak farklı isimlerde ortaya çıkmaya başlamıştır. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı sağ görüşe sahip ülkeler tarafından kabul edildiği gibi sol görüşe sahip ülkeler tarafından da kabul edilmiştir (Kutlu, 2004: 46). Her ülkede farklı adlar altında ortaya konulan bu reformlar, aslında genelde devletin küçültülmesi ve bu sayede etkin ve verimli bir kamu yönetimi anlayışının yerleştirilmesini üstlenmiştir.

Kamu ve özel sektörde uygulanan farklı yönetim tekniklerinin kullanılmasıyla beraber, artan rekabet koşullarına ayak uydurmak ve gelişmeleri takip edebilmek için kamu yönetiminde özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılmaya başladığı görülmektedir (Özer, 2012: 212). Böylece önemli sayılabilecek bu değişiklik kamu sektörü yönetiminin yeniden düşünülmesine ve yeni gelişmelere ayak uydurma yönünde düzenlemeler yapmasına neden olmuştur (Ömürgönülşen, 1997: 529). Aslında Geleneksel Yönetim Yaklaşımının yetersiz kalması, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının doğuşunu hızlandırmıştır.

2.4.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Özellikleri

Yeni Kamu Yönetim anlayışının ayırt edici özellikleri özetlenecek olunursa (Al, 2015);

- Kamu yönetiminin hizmet vereceği faaliyet alanı daha geniş kapsamda ele alınarak, kamusal hizmetlerin sadece kamu kuruluşları tarafından sunulması yerine piyasa koşullarında da sunulabilmesinin önü açılmalıdır.
- Kamu kurum ya da kuruluşlarında çalışanlar ve ilgili birimler arasında etkili iletişim imkanları sağlanmalı, sadece özel sektörde değil, kamu kuruluşlarında da rekabet ortamı sağlanmalı ve geliştirilmelidir.
- Kamu çalışanları ve kamu kuruluşları arasında girişimcilik ruhunun oluşmasına ortam sağlanmalı, girişimci ruhların desteklenmesi için uygun koşullar sağlanmalıdır.
- Kamu kuruluşlarında çalışanların inisiyatif ve risk alabilmelerinin önü açılmalı ve desteklenmelidir.
- Kamu kurum ya da kuruluşlarında performans yönetimine önem verilmeli, çalışanlar bu konuda isteklendirilmelidir.
- Kamu kurumlarında kalite yönetimi, çalışma grupları, etkinlik, verimlilik, kalite gibi unsurlara önem verilmelidir.
- Özel sektörde kullanılan yönetim teknikleri kamu kurumlarında da uygulanabilmelidir. Hizmet sunumunda performansla önem verilmeli, amaca odaklanılmalı, kurallara körü körüne bağlanılmamalıdır.
- Kamu yönetiminde bireylerin aktif olarak katılımı sağlanmalıdır.
- Kamu kurumlarında hizmetlerin sunumunda alternatif seçeneklere de yer verilmelidir.
- Kamu yönetiminde personel ve araç-gereç kullanımında daha dikkatli olunmalı, savurganlığın önlenerek kamu sektörü hantal yapıdan daha etkin ve daha basit bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Yeni kamu anlayışıyla birlikte ülkeler rekabet, yenilikçilik, parasal değer, müşteri sorumluluğu, sağduyu, sözleşmecilik, yerleşmiş süreçler, kamu hizmeti birimlerinin yeniden düzenlenmesi, insan kaynakları yönetimi, yerleştirme ve yeniden

düzenleme, yeni yönetim bilimi ve performans ölçüm sistemleri gibi oldukça yeni sayılabilecek yeni kavramlarla ve anlayışlarla tanışmışlardır (Özer, 2012: 218). Bu türden değişiklikler kamunun dışı açık, rekabete dayalı ve yenilikçi yapısını ön plana çıkarmıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği en önemli gelişmelerden biri de kamu kurumlarının performans yönetimi anlayışı doğrultusunda faaliyette bulunmalarıdır. Performans yönetimi ile kurumun önceden belirlenen amaçlarının ne kadarına ulaşıldığı, kurum içindeki çalışanlar arasında işbirliğini ve iletişimi güçlendirdiği kabul edilmektedir (Usta, 2010: 33).

Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışından Yeni Kamu Yönetimine geçiş, yerel hizmetlerin hem kurumsal yapısını, hem yönetim uygulamalarını hem de hizmet süreçlerini önemli ölçüde etkilemiştir. Hizmetlerin daha kural ve ilkelere bağlı olarak yürüten, sonuçlardan daha çok girdilere önem veren, hizmetlerin tümünü kendi imkan ve olanakları ölçüsünde yerine getirmeye çalışan, katı bir hiyerarşik yapısının olduğu, aşırı derecede bürokratik kuralların uygulandığı, daha durağan anlayışın hakim olduğu yönetim anlayışından; sonuçlara önem veren, daha esnek bir yönetim anlayışının hakim olduğu, dünyadaki gelişme ve değişimlere önem veren, gelişmeleri yakından takip eden, hiyerarşinin en aza indirildiği, kurallara ve prosedürlere fazla önem verilmeyen bir yönetim anlayışına doğru gidildiği görülmektedir (Bozlağan ve Demirkaya, 2008: 23). Kamu yönetiminin bu yeni yapısı ve işleyişi tarzıyla yönetim, daha dinamik bir anlayışa sahip olmaktadır. Sorunların üstesinden gelen daha kapsayıcı, etkili ve verimli bir yönetim anlayışı benimsenmektedir.

3. YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİ

Yerel yönetimlerin denetlenmesi sorunu önemli sorunlar olarak sürekli tartışma konusu olmaktadır. Yerel yönetimlerin denetlenmesi anlayışı yerel özerklik kavramıyla bağdaşmadığı kabul edilmektedir. Yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi arttığı sürece yerel özerklik kavramından söz edilmesinin mümkün olmadığı, yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi daha aza indirildiği zaman ise, yerel özerklik kavramının anlamını bulduğu ifade edilmektedir. Yerel yönetimlerin denetlenmesi ile yerel özerklik kavramı birbiriyle ters orantılı kavramlar olmaktadır (Keleş, 1996: 26). Burada yerel özerklik kavramından anlatılmak istenen, yerel yönetimlerin sınırsız bir şekilde özgür olması, merkezi yapıdan tamamen bağımsız olması değil; yerel yönetimlerin de belli sınırlar doğrultusunda denetlenebilmesidir (Arslan, 1978: 7). Ancak denetim, özerkliğe bir engel olarak değil, onu koruyup geliştirme olarak düşünülmesi gerekmektedir. Denetim iyi yönde kullanılırsa, özerkliği koruyacaktır.

Yerel yönetimlerin denetlenmesiyle ilgili olarak Anayasanın 123. maddesine göre idareyi eylem ve işlemleri, görev ve sorumluluklarıyla bir bütün olarak kabul etmekte, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre işlerin yürütüldüğü belirtilmiştir. Bu bakımdan yetki ve sorumluluklar yerine getirilirken, hizmetlerin ülkenin tamamına dengeli bir şekilde götürülmesi için yetkilerin dengeli bir şekilde dağıtılması gerekmektedir. Sonuçta merkezi yönetimin temel hedefleri olan, kamu düzenini ve kamu güvenliğini sağlamak iki önemli hizmetlerin yürütülmesinde merkezi yönetime yardımcı olması (Nadaroğlu, 1994: 26) amaçlanmaktadır. Bu da yerel özerkliğin korunmasını ve geliştirilmesini sağlamaktadır.

Yerel yönetim birimleri kendilerine verilen hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirmek, onlara sağlanan maddi kaynakların akılcı ve yetkilerinin dışında kullanılmasını önlemek, kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için çeşitli yöntemlerle denetlenebilmektedir. Bu denetimler idarenin kendi içindeki kurum ya da kuruluşları tarafından yapıldığı gibi, diğer kuruluşlar tarafından da gerçekleştirilmektedir. Bu bakımdan denetim; yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerini gerçekleştirirken hukuk kurallarına uyup uymadığını, hukuk kurallarını ne derece uyguladığını ortaya koymaktadır (Eroğlu, 1985: 333). Denetim sayesinde yerel yönetimlerin yasal düzenlemeler doğrultusunda hareket etmesi sağlanır. Yerel

yönetimleri denetleyen birim, kişi ve kuruluşları yönetime bağlı olanlar ve bağlı olmayanlar şeklinde iki grupta toplamak mümkündür.

3.1. Denetimin Kapsamı

Denetim, özelliği itibariyle yönetimi yakından ilgilendirmektedir. Bu bakımdan kamu yönetimiyle de bir bağı vardır. Bu bakımdan denetim, her düzeydeki yönetimde önemli sayılmakta, örgütün içinde bulunduğu durum hakkında açık ve net bir şekilde bilgi sunan bir yönetim fonksiyonu olarak karşımıza çıkmaktadır (Acar, 1998: 234). Etkili bir denetim sürecinin işlemesi, yönetimin daha önceden belirlenmiş amaçlarına ulaşmasını sağlamada önemli unsur olarak görülmektedir. Dolayısıyla etkili bir denetim sisteminde, yönetimin amaçlarının bir bütün olarak kabul edilerek, amaca ulaşmada standartların belirlenerek, uygulamada standartların varsa sapmaları ortaya konmakta ve bu konuda düzeltici önlemler almaktadır. Denetim süreci bu bakımdan eylem ve faaliyetlerin sona ermesinden sonra değil, en başından itibaren de sürekli olarak yapılabilmektedir (Atay, 1999: 22). Denetim ile yönetimin önceden belirlenen standart ve kriterlere ne derece uyulup uyulmadığı; bundan bir sapma varsa bunun düzeltilmesi veya varsa bir hasar bunun giderilmesi amaçlanmaktadır.

Denetim kavramı yönetim bilimi açısından tanımlanacak olunursa; kamuda çalışan kişilerin bulundukları konum itibariyle sahip oldukları yetkiler sayesinde bunu kötüye kullanarak, görevlerini düzgün bir şekilde yerine getirmemeleri, keyfi davranarak yönetilenleri mağdur etmelerini engellemeye, görevlerinin yüklediği yükümlülükleri orantılı bir şekilde yerine getirmediklerini ortaya koymak için yapılan bir değerlendirme sürecidir (Tortop vd., 2008: 157). Bununla birlikte denetimle birlikte, kurumun amaçlarının daha açık ve net bir şekilde ortaya konulmasını, amaca ulaşmada izlenecek yol ve yöntemlerin belirli bir sıraya konularak uygulanmasını sağlamada, bu yol ve yöntemlerin belirli standartlara kavuşturulmasını, bu doğrultuda ortaya çıkan yenilikleri takip ederek yönetimin içerisine adapte edilmesini sağlamada, yeniliklere karşı daha uyumlu bir yapının oluşmasını, kurum çalışanlarının uygulanan motivasyon araçlarıyla en üst seviyede yararlanarak çalışana değer verildiğinin gösterilmesi hem de kurum açısından daha fazla verim alınmasını sağlamada, yapılan incelemeler sonucunda önceden belirlenen ilke ve kurallara uymayanların tespit edilerek bu konuda gerekli çalışmaların yapılması amaçlanmaktadır (Saran, 1995: 67).

3.2. Yerel Yönetimleri Denetlenme Biçimleri

Yapılan düzenlemeler ışığında yerel yönetimlerin denetlenmesi konusunda daha etkili ve yapılan düzenlemelere uygunluk sağlaması açısından yerel yönetimler başlıca yönetsel, siyasal, yargısal açılardan ve kamuoyu-baskı grupları, açıklık, hesap verebilirlik, uluslar arası kuruluşlar ve kamu denetçisi tarafından denetlenmektedir.

3.2.1. Yönetsel Denetim

İdari kuruluşlarca gerçekleştirilen ve idarenin etkinliğini sağlamasına yardımcı olan bu denetim yöntemi, yerel yönetim birimlerinin çalışanları, aldıkları kararlar, görev yapan kurumları ve eylem ve işlemleri üzerinde yapılmaktadır (Çolak, 2004: 12). Yerel yönetimlerin kendi iç denetimi, kendi birim, organ ve kişilerce olabileceği gibi, kendi dışında yasalarla yetkilendirilen makamlar da bu denetimi gerçekleştirmektedir.

Türkiye'nin hukuk sisteminde yerel yönetimler üzerinde denetim yapma konusunda birden çok merkezi yönetimin yetkili ve görevlidir. Bu denetimler genellikle birbirini tamamlar şekilde olmasına karşın, bazı durumlarda denetimler bir diğeri ile çakışabilmektedir. Bazı kurum ya da kuruluşların kendi kamu hizmetleri ile ilgili diğer bakanlıkların yerel yönetimler üzerinde idari denetim yetkileri bulunmaktadır. Ancak sayılan bu denetim organlarının gerektiği gibi ve düzenli bir denetim yürüttükleri öne sürülemez (Bayındır, 2007: 5).

Merkezi yönetim, ülkenin tamamına aynı derecede hizmet götürmek, aynı derecede hareket etmek zorundadır. Bu yüzden ülkenin tamamına ulaşmak zor olacağından yerel yönetimlerle sorumlulukların paylaşımı söz konusu olabilir. Yerel yönetimler görevlerini yerine getirirken genel sorumluluk merkezi yönetimin denetimi altında bulunmaktadır. Görev ve sorumlulukların hukuk kuralları doğrultusunda gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini ortaya koyma yetkisi merkezi yönetimin görevleri arasındadır. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini farklı yöntemlerle gerçekleştirmektedir (Çolak, 2004: 12). Yerel yönetimlerin denetlenmesi kaçınılmaz olmakla birlikte, yerel yönetimlerin denetlenmesinin kapsamı ve sınırları önemli olmaktadır.

3.2.1.1. Yönetimin Kendi İçinden Yapılan Denetim

İç denetim, hesapların, faaliyetlerin, iş ve işlemlerin yerel yönetimlerin kendi organ ve birimlerince yapılan denetim şeklidir. Bu denetim, hiyerarşik yoldan veya teftiş kurulunca da yapılabilir.

3.2.1.1.1. Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşi sözcüğü anlam itibariyle bir kurumda çalışanlar arasında ast ve üst şeklindeki sıralı düzen demektir. Hiyerarşik denetim ise, kurumda çalışan astın üst tarafından denetlenmesidir. Üstün denetim yapabilmesi için herhangi bir hukuki yetkiye ihtiyacı bulunmamaktadır. Zira onun bu yetkisi kurumun yöneticisi olmasından kaynaklanmaktadır. Bu yüzden hiyerarşik denetimin yapılabilmesi için herhangi bir kurala, prosedüre gerek yoktur. Sadece astın kendisini kimin denetleyeceğini bilmesi gerekmektedir (Çolak, 2004: 14). Bir kamu kuruluşu içinde yapılan hiyerarşik denetimin idari vesayetten farkı; hiyerarşik denetim tek bir kişi tarafından yapılmakta, idari vesayet denetimi ise birden çok kuruluş tarafından yapılmaktadır (Özay, 1986: 95). Ayrıca hiyerarşik denetim, genel bir yetki kullanma durumu iken; idari vesayet denetimi istisnai bir yetkidir. Ancak kanunda olan yetkiler idari vesayet makamlarınca kullanılabilir.

Bu bakımdan kamu kuruluşunda yönetici düzeyinde olan kişi astını her zaman denetleme yetkisi bulunmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken üstün astını denetlerken keyfi değil, hukuki kurallar doğrultusunda denetleyebilmesidir. Üst astı keyfi olarak denetleme yetkisine sahip değildir. Üstün ast üzerindeki denetim yetkisi; asta emir verebilmesi, onu yapacağı işlerde düzgün yapabilmesi için yönlendirebilmeli, astın yaptığı herhangi bir işi usule uygun olmadığı durumlarda değiştirebilir, ortadan kaldırabilir ya da o işlemi iptal edebilir (Ünal, 2008: 72). Üst, astın her konudaki faaliyet ve işlemlerini denetim konusu yapabilir.

Yerel yönetimlerin hizmetlerinin yürütülmesinde, yerel birimlerde çalışanlar önemli hizmet sağlayıcılar olarak kabul edilmektedir. Yerel nitelikteki bu hizmetlerin yerine getirilmesinde faydaları olan bu çalışanlar kendi içlerinde hiyerarşik olarak sınıflandırılmaktadır. Üstler, kamu hizmetlerini sevk ve idare ederken astlar da üstlerden aldıkları emirleri yerine getirirler. İşte bir zincirin halkası şeklinde oluşan ast üst ilişkisi hiyerarşi, bu yolla yapılan denetim ise hiyerarşik denetim adını almaktadır.

Hiyerarşik denetim alt kademe elemanlarının, üst kademe yöneticileri tarafından devamlı olacak şekilde kontrol edilerek, denetlenmesi olayıdır (Doğan, 1996: 29). Bu açıdan hiyerarşik denetim, idari vesayete göre süreklilik taşıyan bir denetim biçimidir.

3.2.1.1.2. Organlarca Yapılan Denetim

Yerel yönetimler birimlerindeki karar organlarının da denetleme yetkileri bulunmaktadır. Denetimlerini belediye meclisi belediyelerde, il genel meclisi il özel idarelerinde, büyükşehir belediye meclisi de büyükşehir belediyelerinde denetimlerini gerçekleştirmektedir (Karaaslan, 2007: 211). Kabul edilen yeni düzenlemelere göre, önemli yürütme ve denetim yetkisine sahip belediye başkanları ile valiler, ilgili kanunlarda son sıraya konarak düzenlenmiş olmaları, seçimle gelen karar organlarının yürütme organlarına göre daha çok önemsendiklerini göstermektedir.

Yerel yönetim birimleri, hiyerarşik denetimin yanı sıra iç denetçiler tarafından yapılan denetime de tabidirler. Bu denetimde herhangi bir soruşturma yapma yetkisi bulunmamaktadır, sadece işlemler üzerinde yapılan inceleme ve araştırmaların sonucunu bir rapor halinde hazırlanarak ilgili birimlere sunulmaktadır (Güler, 2004: 32). Bu tür bir anlayışta Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesindeki gelişmelerin daha çok etkisinden söz edilebilir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanuna göre, il genel meclisine valiyi denetleyebilmek için önemli yetkiler verilmiştir. İlgili kanunda bu yetkinin nasıl kullanılacağı, kapsamı ve sınırları belirtilmektedir. Buna göre il genel meclisi, il özel idarelerinin yaptıkları eylem ya da işlemlerle ilgili olarak bilgi edinmek için soru sorma yetkisi bulunmaktadır. İl genel meclisi tarafından sorulan soru, ya belediye başkanı ya da onun görevlendireceği bir kişi tarafından cevaplandırılmaktadır. Bundan başka meclis üyelerinin üçte biri il özel idarelerinin eylem ve işlemleriyle ilgili olarak genel görüşmenin yapılmasını isteme yetkileri de bulunmaktadır. Genel görüşmenin yapılabilmesi için meclis tarafından kabul edilmesi gerekmektedir (md.18, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu).

Vali, Mart ayında yapılan yıllık toplantıda kurumun bir yıla ait yıllık faaliyet raporunu meclise sunarak meclis denetiminin yapılmasını sağlayabilir. Eğer faaliyet raporunda yapılan açıklamalar yeterli görülmez ise, bu kararı içeren raporla birlikte İçişleri Bakanlığına sunulmaktadır (md.18, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu).

Yapılan araştırma ve soruşturma sonucu, valinin görevden alınması konusu söz konusu olabilmektedir. Valinin düşürülmesi kararını verme yetkisi merkezi yönetimin yetkileri içerisinde yer almaktadır. Böyle bir sonuçla karşılaşmamak için valinin bu konuda çok titiz davranması beklenmektedir. Bu kapsamda valinin neler yapabileceği ya da yetki kapsamı dışında olan konular açık ve net bir şekilde belirtildiği takdirde valinin böyle bir durumla karşılaşması söz konusu olmayacaktır (Karaaslan, 2007: 212).

İl özel idareleri ve belediyelerde yapılan eylem ya da işlemlerin, faaliyetlerin denetlenmesi konusunda iç denetçilerin taşınması gereken bazı özellikler bulunmaktadır. İdarenin iç denetçileri keyfi olarak belirleme yetkisi bulunmamaktadır. İç denetçi olarak çalışabilecek kişilerin öncelikle devlet memuru olabilme şartlarına sahip olmaları gerekir. Bundan başka görevin gerektirdiği bazı özel şartların da bulunması gerekmektedir. Bunlar arasında iç denetçi olabilmek için sahip olunması gereken gerekli mesleki bilgi ve deneyiminin olması şarttır. Ayrıca kamu kurum ya da kuruluşlarında belirli bir süre hizmet vermiş olması da gerekmektedir (Ünal, 2008: 75).

Yerel yönetimlerin yıl içerisinde yapılacak olan iç denetimin nasıl ve ne şekilde yapılacağı, kapsamı, sınırları, yetkileri ve yöntemi iç denetçiler tarafından hazırlanmaktadır. Hazırlandıktan sonra vali ve belediye başkanının görüş ve tavsiyeleri de alınmaktadır, son şekli ona göre düzenlenmektedir. Ayrıca iç denetçiler, bir yıllık faaliyet sonrası yapılan harcamaların yasal uygunluk denetimini yapmakta, yapılan harcamaların belirlenen usul ve yöntemlere uygunluk derecesi, hazırlanan plan ve programlara ne derece uyduğu tespit edilmektedir. İç denetçiler bu yetki ve sorumluluklarını yerine getirirken tarafsız ve bağımsız olmak zorundadır (md.38, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu).

3.2.1.1.3. Teftiş Kurullarınca Yapılan Denetim

Yerel yönetimlerin yaptıkları her türlü faaliyet ve işlemlerin mevcut hukuk düzenine uygun olup olmadığının araştırılması, bunların mevzuata uygunluğunun sağlanması, kuruluşun amacına en etkili ve en verimli şekilde ulaşabilmesi için alınması gereken tedbirlerin belirlenmesi, yapılan örgütsel denetim sayesinde tespit edilmektedir (Doğan, 2004: 34). İdari teftiş, müfettişler tarafından merkez adına denetimlerini gerçekleştirirler. Merkezi yönetim, önceden belirlediği esas ve kuralların uyulup uyulmadığını yine kendisine bağlı müfettiş veya denetçiler vasıtasıyla sağlamaktadır.

Yerel yönetimlerin yaptıkları faaliyetlerin denetimi, kurum içinde oluşturulan teftiş kurulları tarafından yerine getirilmektedir. Oluşturulan bu teftiş kurulları yerel yönetim birimlerinin yürütme organına bağlı olarak çalışmaktadır (Karaaslan, 2007: 217).

3.2.1.2. Yönetimin Kendi Dışından Yapılan Denetim

Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının, kendileri dışında yer alan merkezi yönetim tarafından, yasaların öngördüğü konular ve sınırlar içinde denetlenmesi olarak açıklanmaktadır (Eryılmaz, 2012: 388).

Yerel yönetimler, yaptıkları eylem ya da işlemler sonucunda, yapılan faaliyetlerin hukuka uygunluğunu sağlamak için merkezi yönetim tarafından denetlenmektedirler. Yerel yönetim birimleri aynı zamanda bir tüzel kişisi ve özerk kuruluşlar olarak varlıklarını devam ettirmektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin kendilerine verdikleri yetkileri ne ölçüde kullandıklarını, hizmet götürme konusunda nasıl davrandıklarını ortaya koymak, tespit etmek amacıyla sürekli olarak değerlendirmektedir.

Yerel yönetim birimlerinin özerk kuruluşlar kabul edilmesine rağmen, hiçbir denetim mekanizmasına tabi tutulmaması söz konusu olamaz. Çünkü yerel yönetimlerin faaliyetlerini gerçekleştirirken belirli kurallar ve ilkeler dahilinde hareket etmesi ve bunun sağlanması için gerekli koşulların oluşturulması gerekmektedir. Bu konuda dikkat çeken ve önem verilmesi gereken husus, yerel yönetimlerin denetlenmesinde kullanılan sınırın ne aşırı derecede denetime tabii olması, ne de hiçbir denetim sisteminin uygulanmadığı birimler olması yönündedir. Dolayısıyla merkezi yönetimin kullanacağı denetim yetkisinin sınırlarının iyi belirlenmesi ve aradaki dengenin korunması, bunun hiçbir zaman aşırıya kaçınılması şeklindedir. Yerel yönetimlerin aşırı bir denetim sistemine tabii olmaları aynı zamanda yerel özerklik ilkesine de ters düşmektedir (Ünal, 2008: 81).

3.2.1.2.1. İşlemler Üzerinde Denetim

Yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde yapılan denetim, eylem veya işlem gerçekleştikten sonra veya gerçekleşmeden önce yapılabilmektedir. Yerel yönetimlerin işlemleri üzerindeki denetim genellikle işlem veya eylemleri onaylama, izin verme, işlemleri bozma ve uygulamasını geciktirme şeklinde yapılmaktadır. Bu makamların,

yerel yönetimler adına karar alma ve verme yetki ve sorumlulukları bulunmamaktadır (Eryılmaz, 2012: 389). İşlemi iptal etme veya bozma yetkisi kullanılırken, yeni işlemin yine yerel yönetimlerin yetkili organları tarafından kullanılması şarttır. Bu şekilde denetimin yerel özerkliği tamamen ortadan kaldırılması önlenmiş olmaktadır.

Yerel yönetim birimlerinin herhangi bir konuda karar alması durumunda bazen bu kararların merkezi yönetim tarafından onaylanması zorunluluğu bulunmaktadır. Ancak bu merkezi yönetimin onaylanması hususu yerel yönetimleri bağlayıcı bir unsur taşımamaktadır. Yani yerel yönetim birimleri merkezi yönetim tarafından onaylanmış kararları uygulamak zorunda değildir. Merkezi yönetimin onaylaması hususu, alınacak kararların hukuka uygun olup olmadığının sağlanması açısından önemlidir. Aksi takdirde merkezi yönetim tarafından onaylanmış kararların yerel yönetim birimleri tarafından değiştirilerek uygulanması söz konusudur. Ancak alınacak kararlarda değişiklik olduğu için kararların hukuka uygun olup olmadığının sağlanması için yine aynı şekilde merkezi yönetim tarafından onaylanması gerekmektedir (Onar, 1960: 504). Aslında bu durum, yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliğe sahip özerk kuruluşlar olmasından kaynaklanmaktadır.

3.2.1.2.2. Eylemler Üzerinde Denetim

Yerel yönetimlerin yaptıkları işlemler üzerinde denetim yapılabildiği gibi, yerel yönetimlerin eylemleri üzerinde de denetim yetkisi bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin eylemleri üzerindeki denetim yetkisi, merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin eylemleri üzerindeki denetim yetkisi, işlemler üzerindeki denetim yetkisinde olduğu gibi yapılan eylemlerin hukuka uygun bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini saptamak içindir. Yerel yönetimlerin yapmaları gereken ya da yapmamaları gereken eylemlerin tespitini sağlamaya da yardımcı olmaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin eylemleri üzerindeki denetim süreklilik arz etmektedir, yani devamlı olarak bir denetim sistemi işlemektedir (Onar, 1960: 633).

İçişleri Bakanlığı'nın ve mülki idare amirlerinin, belediyelerin ve il özel idarelerinin bağlı oldukları kuruluşları, birlikleri ve yaptıkları eylem ya da işlemleri üzerinde araştırma ve inceleme yapma yetkileri bulunmaktadır. Ayrıca yerel yönetim birimlerine bağlı olarak çalışan kişilerin görevlerini yerine getirirken, yaptıkları

inceleme ve araştırmalarla hukuka uygunluğu sağlamada yardımcı olmaktadır (Ünal, 2008: 94). Eylemler üzerindeki vesayet denetimi ile yerel yönetimlerin kanunlara uygun hareket etmesi amaçlanmaktadır.

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun yetki ve sorumlulukları; yerel yönetim birimlerinin ve bunlara bağlı olarak oluşturulan bağlı birlik, müessese, ve ortaklıkların yaptıkları eylem ve işlemleri incelemek, araştırma ve soruşturma yapmak, ayrıca yerel yönetim birimlerinin organları üzerinde ve çalışan personeli üzerinde inceleme ve araştırma yetkileri bulunmaktadır. Ancak getirilen yeni düzenlemeyle İçişleri Bakanlığının denetim yetkisi genel teftişlerde mali denetime ilişkin yetkilerinin ortadan kaldırılmış; ancak diğer yetkiler aynen devam etmektedir. Dolayısıyla yerel yönetim birimlerindeki denetim sadece idari vesayet kapsamında ve mali işlemlerini kapsamayan konularda olmaktadır (Karaaslan, 2007: 266). Bunun dışında ilgili kanunlarla da teftiş kurullarına önemli denetim yetkileri verilebilir.

3.2.1.2.3. Organlar Üzerinde Denetim

Yerel yönetimlerin organları üzerindeki denetim yetkisi, yerel yönetim birimlerinin organlarının faaliyetlerinde, yapılan atama işlemlerinde, yaptıkları toplantılarda inceleme ve araştırma yaparak denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bu yapılan denetim sonucunda, vesayet makamlarının yerel yönetim birimlerinin organlarının ortadan kaldırılması gibi yetkileri söz konusudur (Coşkun, 1996: 24-26).

Dolayısıyla diğer denetim yöntemleriyle kıyaslandığında en ağır denetim şekli olarak kabul edilmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin organları üzerinde yapılan denetim sonucunda herhangi bir organın ortadan kaldırılması gibi ağır sonuçları bulunmaktadır. Burada dikkat çekilmesi gereken husus, yerel yönetimlerin organlarının ortadan kaldırılmasına yönelik kararlar yargısal yollar gerçekleşmektedir. Çünkü bu kadar ağır bir sonucun etkilerini yüklenmek vesayet makamlarının yetkileri dışında olmaktadır (Arslan, 1974: 522). Yerel yönetimlerin organlarının organlık sıfatını sona erdirmede nihai karar verme yetkisi mahkemelere aittir.

3.2.1.2.4. Personel Üzerinde Denetim

Vesayet makamları, yerel yönetimlerin görevlileri üzerinde de denetim yetkisine sahiptirler. Örneğin, haklarında herhangi bir nedenden dolayı soruşturma açılan yerel yönetim birimlerinin çalışanlarını İçişleri Bakanı, yargı tarafından kesin karara

bağlanıncaya kadar ilgili kurum ya da kişileri görevinden uzaklaştırabilmektedir. İçişleri Bakanının almış olduğu bu karar sadece geçici bir önlem olarak alınmaktadır (Eryılmaz, 2012: 389). Ancak siyasi iktidara sahip İçişleri Bakanının farklı partiye sahip bir yerel yönetim organının organlık sıfatını mahkeme kararı sonuçlanıncaya kadar geçici olarak uzaklaştırma yetkisine sahip olması, siyasi tartışmalara yol açabilmektedir.

Yerel yönetim birimlerinin personeli üzerindeki denetim yetkisi sınırlı düzeylerde gerçekleşmektedir. Çünkü İl özel idareleri ve belediyelerin personelinin yaptıkları faaliyet sonucunda inceleme ve araştırma yapma yetkisi belirli konularda İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir. İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak çalışan Mülkiye müfettişleri tarafından bu yetki kullanılmaktadır (Ünal, 2008: 98-100).

3.2.2. Siyasal Denetim

Siyasi denetim, ülkemizde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gerçekleştirilen bir denetimdir. Siyasi denetimin nasıl yapılacağı, hangi durumlarda gerçekleşeceği Anayasada yer almaktadır.

Parlamento denetimi olarak da kabul edilen ve ülkemizde hükümetin denetlenmesinin ayrıca bir yöntemi olan denetim (Karatepe: 1998: 232) şeklinde ifade edilmektedir. Siyasal denetim, 1961 Anayasasında “Parlamentar Denetim Yolları” altında, 1982 Anayasası’nda ise, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları” başlığı altında düzenlenerek parlamentonun yürütmeyi, dolayısıyla dolaylı yoldan kamu yönetiminin denetlenmesini sağlamaktadır.

Kamu yönetimleri yürüttükleri faaliyetleri zaman içerisinde, siyasi organlar, kurum ya da kişiler tarafından sürekli olarak denetlenmektedir. Kamu yönetiminin kullandığı yetkiler, kendilerine ait değildir. Bu yetkiler onlara yasalar ve siyasi organlarca verilmiştir (Eryılmaz, 2012: 380). Bu bakımdan siyasi organlar tarafından yapılan denetim çeşitli yöntem ve usullerle yapılmaktadır. Ayrıca bu konuda getirilen dilekçe hakkı da bu yöntemler arasında sayılmaktadır. Çünkü burada vatandaşın şikayeti üzerine harekete geçerek Türkiye Büyük Millet Meclisi durumdan haberdar olmaktadır (Kuluçlu, 2006: 6). Bu şekilde vatandaşlar en tabi hakkı olan dilekçe hakkını kullanarak kamu yönetimi üzerindeki denetimi gerçekleştirmektedir.

Yerel yönetimler sadece siyasi denetime tabi olmamakta, ayrıca yerel yönetim birimlerinin organları üzerinde de denetim yetkisi bulunmaktadır (Tortop vd., 2008: 30-

31). Yerel meclislerin denetimi büyük ölçüde TBMM'nin gerçekleştirdiği denetime benzemektedir.

Yerel yönetim birimlerinin yaptıkları faaliyetlerin Sayıştay tarafından da denetlenmesi büyük önem taşımaktadır. Yine bütün kamu kurum ya da kuruluşlarında olduğu gibi Sayıştay tarafından yapılan denetim Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılmaktadır. Sayıştay'ın yerel yönetim birimlerini denetleme konusu birçok tartışmalara neden olmuştur. Şöyle ki; yerel yönetim birimlerinin birer tüzel kişi olması ve özerk kurumlar olması itibarıyla Sayıştay tarafından yapılan denetimin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılması uygun görülmemektedir. Çünkü yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetlenmesi gibi bir durum söz konusu olmamaktadır (Gözler, 2000: 144).

Sayıştay'ın görevleri; bütçenin uygulanmasını sağlamak ve denetlemek, kesin hesapları incelemek, yaptığı inceleme ve araştırma sonuçlarını bir rapor hazırlayarak TBMM Başkanlığı'na bildirmektedir. Ayrıca, gelir, gider ve diğer mali konulara ilişkin olarak araştırma ve inceleme yapmak, bu yaptığı araştırma sonucunda ilgililer hakkında zimmet veya beraat kararı vermektedir (Akıncı, 1999: 88). Sayıştay tarafından gerçekleştirilen dış denetim ile kamu kurum ya da kuruluşlarının yaptıkları harcama sonrası faaliyetlerinin ve alınan kararlarının incelenmesi, araştırılması sonucu bir rapor hazırlanmaktadır (Ekici, 2005: 82).

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılan siyasi denetimin amacı, yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetim tarafından verilen yeki ve sorumluluklarını hukuka uygun yürütüp yürütmediğinin saptanması, yerel yönetim birimlerine olan güvenin sağlanmasında yardımcı olmaktadır. Merkezi yönetim verdiği yetkilerin amaca uygun şekilde yapılıp yapılmadığını denetlemektedir (Arslan, 1978: 7).

3.2.2.1. Soru

Soru, herhangi bir konu hakkında başbakan veya bakanlardan bilgi istenmesi şeklinde yapılan denetimdir. Bilgi isteme yazılı ya da sözlü olarak cevaplandırılabilir. Bilgi isteme, her konuda yapılmamaktadır, belirli konularda bilgi istenebilir. Sözlü olarak sorulan sorular sözlü olacak şekilde cevaplandırılabilir (Ünal, 2008: 19).

Soru, etkinliği sınırlı olan bir denetim türüdür. Sorunun cevaplandırılmasından sonra meclis'in herhangi bir oylamada bulunması da söz konusu değildir (Özbudun, 2002: 298). Başka bir yoldan ifade etmek gerekirse; sözlü veya yazılı bir biçimde sorulan sorular sonucunda herhangi bir düşürölme ya da başka bir sorumluluk altına girilmemektedir. Burada soru sorulmasındaki amaç, sorulan konu ile ilgili bilgi edinme yöntemiyle o konuya yönelik bir farkındalık oluşturabilmektir (Gözler, 2000: 300). Bazen sıradan bir sorunun kamuoyunda önemli bir etki yaratarak yönetimi zora sokabildiği bilinmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanun'a göre, belediye meclis üyeleri, başkanlığa önerge vermek usulü ile belediyeyi ilgilendiren işlerle alakalı konularda sözlü veya yazılı olarak soru sorabilirler. Meclis üyeleri tarafından belediye başkanına sorulan sorular belediye başkanı veya onun görevlendirdiği bir kişi tarafından cevaplandırılmaktadır. Verilecek cevaplar, sorma yöntemine göre yazılı ya da sözlü olarak yapılmaktadır (md.26). Meclis üyeleri belediye işleri dışında konularla ilgili soru soramazlar.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, Meclis üyelerinin meclis başkanlığına önerge vermek suretiyle il özel idarelerinin gerçekleştirmiş ve almış olduğu kararlar ile ilgili soru sorma yetkileri bulunmaktadır. Sorunun cevaplandırılması ise, vali tarafından ya da onun görevlendireceği başka kişiler tarafından cevaplandırılmaktadır (md. 18).

3.2.2.2. Genel Görüşme

Genel görüşme, soruda olduğu gibi herhangi bir konu hakkında ilgi uyandırmak için o konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşölmesini sağlamaktır. Yine görüşme sonucunda da herhangi bir sorumluluk söz konusu olmamaktadır. Görüşmenin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşölmesi sağlanarak bütün milletvekillerinin katılımı sağlanmaktadır (Soysal, 1987: 310). Bu bakımdan genel görüşme, karşılıklı bir fikir alışverişini kapsayan ve soruya göre daha etkili bir denetim yolu olarak değerlendirilebilir.

Genel görüşme ile yapılan denetim soru ile yapılan denetime göre daha etkili olmaktadır. Ancak genel görüşmenin sonunda da tıpkı soruda olduğu gibi siyasal bir sorumluluk söz konusu olmamakta, bir oylama ya da düşürölme söz konusu olmamaktadır. Bu yönüyle soruyla benzerlik göstermektedir. Fakat gensorudan da

farklılık göstermektedir (Özbudun, 2002: 299). Mecliste yapılan genel görüşmelerle, yerel yönetimlerle ilgili herhangi konunun görüşülmesi esnasında doğrudan olmasa da yerel yönetimler dolaylı bir şekilde denetlenebilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanun’a göre, belediye meclisinde genel görüşme yapılması için, meclis üyeleri tarafından belli bir çoğunluk sağlandıktan sonra, genel görüşme yapılması istemiyle başkanlığa başvurulabilir. Ayrıca bu talebin toplantıya katılanların salt çoğunluğu tarafından kabul edilmesi gerekmektedir (m.22). Eğer bu koşullar gerçekleşirse belediyeyi ilgilendiren işlerle alakalı herhangi bir konuda genel görüşme yapılabilir (m.26).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na göre, İl genel meclisi üyelerinin il özel idarelerinin eylem ve işlemleri ile ilgili olmak üzere genel görüşmenin açılmasını isteme yetkileri bulunmaktadır. Bu isteğin yapılabilmesi için meclis üyelerinin en az üçte birinin istekte bulunması gerekmektedir. Eğer bu istek meclis tarafından kabul edilirse, gündeme alınabilmektedir (md.18).

3.2.2.3. Meclis Araştırması

Anayasaya göre, “ Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir” (m.98/3). Buna göre meclis araştırması yapılabilmesi için, mecliste belli bir çoğunluğun sağlanması ve belli kişi ya da kurumlar tarafından istekte bulunulması gerekmektedir.

Meclis araştırması, belirli bir konuda bilgi edinmek için yapıldığı için, meclis araştırması sonucunda hükümetin herhangi bir sorumluluğu olmamakta, istenilen konuyla ilgili bilgi toplanmasını sağlamaktadır (Özbudun, 2002: 273). Meclis araştırması, meclis üyelerinin bir konu hakkında bilgi sahibi olmalarını sağlamaktadır.

TBMM İçtüzüğü’nün 104. ve 105. maddeleri meclis araştırmasının nasıl yapılacağını, komisyonun yetkilerini düzenlemektedir. Yine Meclis araştırması kararının alınabilmesi için anayasada tanımlanmış kişilerin ve çoğunluğun sağlanması gerekmekte, bu şartlar oluştuktan sonra meclis araştırması açılması için başvuruda bulunmaktadır. Meclis araştırması kararı alındıktan sonra, araştırmanın yürütülmesi özel komisyon tarafından yapılmaktadır.

Meclis araştırma komisyonu, inceleme faaliyetlerini bitirdikten sonra inceleme sonuçlarını meclise bir rapor olarak sunmaktadır. Yapılan görüşmeler sonucunda herhangi bir karar alınmamaktadır. Hükümetin sorumlu olacağı ya da yargılanmasını gerektirecek herhangi bir karar alınmamaktadır. Yasa yapma konusunda yardımcı olmaktadır.

3.2.2.4. Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması, yasama organı tarafından, başbakan veya bakanların sorumluluklarının söz konusu olabileceği, onlara belli yükümlülükler yükleyen siyasi denetim yollarından biridir (Özbudun, 2002: 274). Meclis soruşturması sonucunda başbakan veya bakanların cezai sorumlulukları söz konusu olmaktadır.

Meclis Soruşturma sonucunda başbakan veya bakanlar görevleriyle ilgili konular hususunda Yüce Divan'a gidebilmektedirler. Bu bakımdan diğer siyasi denetim yöntemleri ile kıyaslandığında sonucunda en ağır sonucu doğuran denetim yöntemi meclis soruşturma yöntemidir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2001: 293). Meclis soruşturmasıyla, Başbakan veya bakanlar ile ilgili soruşturma açılması sağlanmaktadır.

Soruşturma önerileri daha önceleri açık bir oylamayla yapılırken artık gizli oylamayla yapılmaktadır. Böyle bir yöntem getirilmesindeki amaç, milletvekillerinin partilerinden bağımsız bir şekilde karar alabilmelerinin önünü açmaktır. Meclis Soruşturması sonucunda alınan Yüce Divana sevk kararı da yine aynı şekilde gizli oylamayla gerçekleştirilmektedir (Eryılmaz, 2002: 180).

Meclis soruşturması, mecliste belli bir çoğunluk sağlandıktan sonra açılabilir. Bu soruşturma başvurusu incelendikten ve yeterli çoğunluk sağlandıktan sonra bir ay içinde soruşturmanın açılıp açılmayacağı kararının verilmesi gerekir. Eğer görüşme sonunda soruşturmanın açılacağına dair karar alınırsa, üyelerinin tüm siyasi partilerden olacak şekilde 15 kişilik bir soruşturma komisyonu kurulmaktadır. Komisyona hazırlayacağı raporu Meclise sunması için iki ay tanınmakta, eğer bu süre yeterli olmazsa iki aylık yeni ve kesin bir süre daha verilmektedir.

Rapor mecliste öncelikli olarak görüşüldükten sonra, gerek görüldüğü takdirde Yüce Divan'a sevk kararı verilir. Yüce Divan'a sevk edip etmeme konusunda nihai kararı Meclis Genel Kurulu verir, bu süreçte soruşturma komisyonunun raporu ile bağlı değildir. Ancak bu kararın verilmesi için meclis üye tam sayısının oyu gereklidir.

Anayasaya göre, siyasi partilerde meclis soruşturmasının yapılması ya da başka diğer konular ile ilgili hiçbir karar alınamamakta ya da değişiklik yapılamamaktadır. Bu son hükmün amacı, yarı-yargısal nitelikte diyebileceğimiz bir denetim yolunun partizanca amaçlarla kullanılmasını önlemektir (Özbudun, 2003: 135).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, il özel idarelerinin faaliyet raporunda yer alan açıklamalar meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğu tarafından yeterli görülmez ise, yetersizlik kararını da içeren bir tutanak hazırlanır. Hazırlanan tutanak meclis başkanı tarafından İçişleri Bakanlığına gönderilir (md.18).

3.2.2.5. Gensoru

Anayasaya göre, gensoru önergesi mecliste belli bir çoğunluk sağlandığı durumlarda gerçekleşmektedir. Parlamento karşısında hükümeti en çok endişelendiren ve en fazla sorumluluk yükleyen denetim yolu gensorudur. Çünkü Gensoru sonucunda Bakanlar Kurulu'nun ya da bir bakanın düşürülmesi söz konusu olmaktadır. Bunun için üye tam sayısının salt çoğunluğunun bulunması gerekmektedir (Özbudun, 2002: 302).

Yerel yönetimler üzerinde yapılan siyasi denetimle aynı zamanda kamuoyu denetiminin de yapılması, kamuoyunun bu konuda farkındalıkları sağlanarak harekete geçmeleri söz konusu olabilmektedir (Arslan, 1978: 10).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda başkanın düşürülmesi zorlaştırılmıştır. Bu Kanun'a göre; meclis üyeleri tarafından belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verme hakları bulunmaktadır. Gensoru, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlandığı zaman verilmektedir. Eğer salt çoğunluk sağlanamazsa gensoru önergesi verilememektedir. Gensoru önergesi verildikten üç gün geçtikten sonra görüşülmektedir. Gensoruya verilen cevaplar, yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan dosya meclis birinci başkan vekili, bulunmadığı takdirde meclis ikinci başkan vekili tarafından mülki makama gönderilmektedir Belediyenin bulunduğu ilin valisi dosyaya kendi görüşünü de ekleyerek Danıştay'a göndermektedir. Eğer yetersizlik kararı Danıştay tarafından uygun görülürse, belediye başkanı başkanlıktan düşürülmektedir (m.26).

Ayrıca *bütçe görüşmeleri* de, yasama organının kamu yönetimini ve organlarını denetlerken başvurduğu yöntemlerden biridir. Ülkemizde olduğu gibi dünyanın birçok ülkesinde de bu tür denetim yöntemi kullanılarak gerekenler yapılmaktadır. Başkanlık

sisteminin uygulandığı Amerika Birleşik Devletleri'nde Kongre ve Eyalet Meclislerinin, bütçe üzerindeki yetkileri sebebiyle kamu yönetimini etkili bir biçimde denetledikleri bilinmektedir (Eryılmaz, 2012: 381). Bu bakımdan bütçe görüşmeleri kamu yönetiminin denetiminde kullanılan araçlardan sayılmaktadır.

3.2.3. Yargısal Denetim

Yönetimin gerçekleştirdiği bütün faaliyetlerin yargı denetimi kapsamında olması hukuk devletinin en önemli unsurlarından biridir. Böylece yönetimin eylem ve işlemlerinde genel hukuk ilkelerini gözeterek hareket etmesini sağlamakta, yönetilenlerin zarar görmesini engellemektedir. Yönetimin temel hak ve özgürlüklerin korunmasına katkısı olmaktadır. Çünkü yönetimin hukuka aykırı bir işlemi sonucunda yargı harekete geçerek zararın oluşmasını önleyecektir bunu bilen yönetim karar ve eylemlerinde hukukun temel ilkelerini, temel hak ve özgürlükleri gözeterek hareket edecektir. Böylece yargı sistemi dolaylı olarak yönetilenleri koruma işlevi de görecektir (Akıllıoğlu, 1981: 51). Yönetimin yargısal denetimi, yönetimin en etkili denetim biçimlerindendir. 1982 Anayasası'nda yargı denetiminin açıklandığı ve bu hakkın vatandaşların en doğal haklarından biri olduğu vurgulanmaktadır.

Yargı denetimi, ülkede hukuk devleti ilkelerinin benimsenmesine, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunmasına yardımcı olmaktadır. Fakat haksızlıklar karşısında mağdur durumda olan vatandaşlar için bazı sıkıntılar da ortaya çıkmıştır. Çünkü dava açabilmek, hakkını hukuki yollardan aramak için belli derecede hukuku bilmek gerekmekte, bu konuda nelerin yapılması gerektiği konularında belli derecede bilgi sahibi olmak gerekmektedir. Bir avukata danışmak ya da vekalet vermek ise, maddi yönden belirli bir harcamayı gerektireceği için, çoğu kişinin gücünü aşan bir yöntemdir (Eryılmaz, 2012: 397). Yargı denetimi, bireylere hem maddi yönden hem de manevi olarak bir külfet yüklemektedir.

Yargısal denetim; hukuk devletinin gerekleri olarak yerel yönetim birimleri üzerinde de yargısal denetim yetkisi bulunmaktadır. Yargısal denetimle, hem merkezi yönetim yerel yönetim birimleri üzerindeki denetim yetkisinin sınırlarını çizmekte, yapılan keyfi uygulamaların önüne geçmekte, hem de yerel yönetimlerin faaliyetleri, eylem ve işlemleri, personeli üzerinde bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Böylece yerel yönetim birimlerinin yargısal denetimi sayesinde keyfi uygulamalardan korumaktadır.

Yargı denetimi, yerel yönetimlerin gerçekleştirdikleri eylem ve işlemler üzerinde yerel halk için bir güvence oluşturmaktadır. Aynı zamanda yerel yönetimler için de merkezi yönetimin keyfi olarak yapılabilecek olan uygulamalardan koruma işlevi de görmektedir. Yerel yönetim birimleri üzerindeki yargısal denetim, yerel yönetim görevlilerinin görevlerini yerine getirirken eylem ve faaliyetlerini yasal kurallara bağlı olarak gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Yerel yönetim birimlerinin almış oldukları kararlar üzerinde gerçekleşen yargısal denetim, bireylerin veya diğer makamların şikayeti üzerine gerçekleşeceğinden sürekli olmayan bir denetim yöntemidir (Ekici ve Toker, 2005: 21). Böylece yargı denetimi sayesinde yerel karar organları daha serbest hareket etme yeteneğine sahip olacaklardır.

Yerel yönetimler üzerindeki yargısal denetim, çok çeşitli ve karmaşık şekillerde ortaya çıkmaktadır. Yerel veya yüksek mahkemelere gelen konular ve kararlar değerlendirildiği zaman, yönetsel ve mali alanda bir yargı denetiminin gerçekleştiği görülmektedir. Yargı denetimi, hukuka uygunluk açısından yapılmaktadır. Yargı denetiminin amacı ve konusu hukuka uygunluğun sağlanması ve hukukun üstünlüğü ilkesinin gerçekleştirilmesidir (Sanal, 2015: 108).

3.2.3.1. Yargısal Denetimi Harekete Geçirme Yetkisi

Yönetsel yargı ilkesi, kendine özgü yargı düzeninin olduğu bir yargılama sistemidir. Böyle bir yargı düzeninin ortaya çıkmasını sağlayan husus, yönetim ile kişiler arasında yaşanan uyuşmazlıkların sonucunda uygulanan hukuk kurallarının farklılıklar göstermesidir. Böyle bir yargı sisteminin varlığı, hem kişiler için hem de kuruluşlar için önemlidir (Bereket ve Demirkol, 1996: 35).

Yerel yönetimlerin özel kanunlarında kimlerin dava açma yetkilerinin olduğu, kimlerin böyle bir yetkiye sahip olmadıkları açık bir şekilde ifade edilmiştir. Büyükşehir Belediye Kanunu'nda meclisin kararlarına karşı, belediye başkanı veya valinin dava açma yetkisinin bulunduğu belirtilmiştir (Kaplan, 2005: 249). Yerel yönetimler, kanunlarla kendilerine verilmiş olan görevleri yapmak zorundadır. Kendilerine verilen görevleri yapmadıkları takdirde yetkili makamların ve vatandaşların yargıya başvurusu söz konusudur.

3.2.3.2. Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları

Yargı denetimi diğer denetim yöntemlerine göre çok yavaş işlemekte, alınan sonuçlar geç olmakta, kimi zaman da alınan sonuç geç alındığı için hiçbir işlem ifade etmemektedir. Dolayısıyla kamu hizmetleri de aksamaktadır. Beklenen ve istenen verim elde edilememektedir. Yargı denetimi iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Birincisi, yerel yönetim birimleriyle merkezi yönetim arasındaki ilişkilerden kaynaklanan nedenlerden dolayı diğeri de yerel yönetim birimleriyle bireyler arasındaki ilişkilerden kaynaklanmaktadır.

Gerek 1982 Anayasası'nda (md.127), gerekse yerel yönetimleri doğrudan düzenleyen kanunlarda yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri hakkında yargı denetimi söz konusu olmaktadır. Hem il özel idarelerinin hem de belediyelerin yaptıkları eylem ya da işlemler üzerinde yargısal denetim yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin hukuka aykırı işlem ve eylemlerinden kaynaklanan sorunlar hem idari yargıda denetlenebileceği gibi hem de adli yargıda denetlenebilmektedir (Karaaslan, 2007: 288).

Yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerindeki yargısal denetim sürekli söz konusu olmamaktadır; ancak ilgili tarafların başvurusu üzerine yargı makamları harekete geçmektedir (Arslan, 1978: 15). Ayrıca yerel yönetimler üzerindeki yargısal denetim yerindelik denetimi yapamamakta, sadece yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığını incelemektedir (Günday, 1990: 145). 1982 Anayasası'nda da mahkemelerin idarenin taktir yetkisini kaldırarak şekilde yerindelik denetimini yapamayacağını belirtilmektedir.

3.2.4. Kamuoyu ve Baskı Grupları Denetimi

Yerel yönetim birimleri sadece merkezi yönetime karşı sorumlu değil aynı zamanda hizmet verdikleri kişilere karşı da birtakım sorumlulukları bulunmaktadır. Bu konuda bazı tartışmalar söz konusudur. Bunlardan en dikkat çeken, yerel yönetimler tarafından yapılan faaliyetlerin gerçekten yerel yönetimlerin ihtiyacı olup olmadığının tespit edilmesi yetkisinin yerelde yaşayan kişiler tarafından sağlanması yönünde görüşler bulunmaktadır (Yalçındağ, 1992: 5). Kamuoyu kavramı, belli bir konu hakkında toplumun sahip olduğu görüşlerin toplamı olarak tanımlanabilir (Kapani, 2000: 147). Burada önemli olan husus, bir konu hakkındaki görüşlerin o toplumu oluşturan bütün bireylerin tamamının ortak görüşü olarak kabul edilmemesi

gerekmektedir (Kışlalı, 1987: 339). Yine halkın belli bir konudaki kanaat ve düşünceleri, kamu yönetiminin hukuka uygun hareket etmeye zorlamaktadır.

Bir toplumda kamuoyunun oluşması için bazı koşulların olması gerekmektedir. Öncelikle ortada toplumu ilgilendiren bir sorun teşkil edecek bir konunun bulunması gerekmektedir. Daha sonra bu konuyla ilgili olarak toplumun birbirleriyle ilişki içinde olmaları gerekmektedir. Sonra da savunulan bu düşüncenin herkes tarafından kabul edilmesi, benimsenmesi, ortak bir görüş olarak kabul görmesi gerekmektedir. En son olarak da kabul edilen bu ortak görüş doğrultusunda ilgili birimleri harekete geçirme isteğinin olması gerekmektedir (Atabek, 1996: 864).

Yerel yönetimlerin de yaptıkları çalışmalarda kamuoyunun bilgilendirilmesiyle yapılan çalışmaların yerel halk tarafından benimsenmesi, farkındalıkları ve haberdar olmaları sağlanmaktadır. Yerel halk gördükleri herhangi bir sorunu ya da yanlış uygulamayı yönetimi haberdar ederek ilgili birimlerin harekete geçmesini sağlamaktadır. Böylece halk tarafından yapılan denetim sonucunda yerel yönetim birimleri yaptıkları çalışmalarda biraz daha dikkatli olmakta, kamuoyu karşısında kötü bir izlenim yaratmamaya çalışmaktadır (Ünal, 2008: 33). Kamuoyu denetiminin oluşması için birtakım araçların, bazı koşulların bulunması gerekmektedir.

3.2.4.1. Baskı Grupları

Baskı grupları, kamuoyu denetiminde kullanılan önemli araçlardan sadece biridir. Baskı grupları, ortak bir amaç doğrultusunda bir araya gelmiş ve bu ortak amaçlarını gerçekleştirmek için siyasi birimler üzerinde baskı kurarak, isteklerini gerçekleştirme imkanı bulan gruplar olarak tanımlanmaktadır (Kapani, 2000: 193). Baskı grupları daha çok siyasi iktidarı etkilemeye yönelmektedir.

Baskı grupları, ortak amaçlarını gerçekleştirmek için, siyasi aktörleri ve yönetimi etkileyerek kendi istekleri doğrultuda kararlar alınmasını sağlamaya çalışmaktadır. Bunu gerçekleştirmek için birçok farklı yol ve yöntemlere başvurmaktadır. Bu konuda yönetime kendi istekleri doğrultusunda kararlar alınmasını sağlamak için psikolojik yöntemlere dahi başvurabilme hakkı getirilmektedir. Baskı grupları, amaçlarını gerçekleştirmek için üyelerini de etkileyerek onların desteğini alarak daha güçlü bir yapıyla yönetimin karşısına çıkmaktadır (Eryılmaz, 2012: 97). Yönetimin baskı grupları vasıtasıyla hukuka uygun hareket etmesi sağlanmaktadır.

Baskı grupları, amaçlarını gerçekleştirmek üzere her türlü yöntemleri kullanmaktadır. Bu konuda konferanslar düzenlemekte, kitap, dergi, broşür hazırlamakta, kamuoyunun oluşmasını sağlamak için, grev, gösteri yürüyüşleri düzenlemekte, böylece kamuoyunu da kendi görüş ve düşünceleri doğrultusunda etkilemeye çalışmaktadır. Böylece hem halkın kendi savundukları görüş hakkında etkilemeye hem de yönetimi bu doğrultuda kararlar almaya yöneltmektedir (Bektaş, 1996: 115). Bu bakımdan baskı grupları, kendi üyelerinin çıkarlarını korumak ve desteklemek için çalışmalar yapmaktadır. Baskı grupları kendi çıkarlarını koruyacak yerel yönetim organlarını destekleyerek, seçimlerde kazanmalarına yardım etmektedir. Böylece kendi istedikleri yönünde bir kamuoyunun oluşmasında rol oynamaktadır.

3.2.4.2. Kitle İletişim Araçları

Kitle iletişim araçları da tıpkı baskı grupları gibi kamuoyunu etkilemede kullanılan en etkili araçlardan biridir. Çünkü kitle iletişim araçları sayesinde, kendi istekleri doğrultusunda yayınlar yapılarak, haberler, programlar hazırlanarak, istenilen görüşün kamuoyu tarafından benimsenmesi sağlanmaktadır. Çünkü kamuoyunun oluşması halk tarafından kullanım düzeyi çok yüksek olan kitle iletişim araçları sayesinde en yüksek seviyede gerçekleşmektedir. Kitle iletişim araçları, istenilen düşüncelerin halka aktarılmasında en çok başvurulan ve en etkili araçlar olarak sürekli olarak kullanılmaktadır (Tosun, 1994: 166). Yerel yönetimler yerel halkın müşterek ihtiyaçlarına dönük faaliyetlerinde kitle iletişim araçlarından yararlanmaktadır.

Yerel yönetimlerde de kamuoyunun oluşması yine kitle iletişim araçları sayesinde gerçekleşmektedir. Çünkü yerel yönetimler gibi küçük yerleşim yerlerinde herhangi bir konu hakkında bilgi sahibi olmak için yerel halk daha çok kitle iletişim araçlarından olan basını kullanmaktadır. Yerel halk basın sayesinde çevresinde olup bitenlerden haberdar olmakta, bilgilenmekte ve kamuoyu da bu yönde oluşmaktadır. Böylece yerel basının verdiği bilgiler ve yaptığı yayınlar doğrultusunda kamuoyu oluşmakta, bu yollarla amaçlarına ulaşmaktadırlar (Vural, 1996: 1060).

3.2.5. Yönetimde Açıklık ve Hesap Verebilirlik

Yönetimde açıklık, halkın kendisini ilgilendiren konularda kararların alınması ve verilmesi sürecinde aktif olarak katılmasıdır. Yönetimde açıklık sayesinde halkın yönetime olan güveni artmakta, yönetimi benimsemekte ve yönetimin de kendisinden

beklenen verimi elde etmesine katkı sağlamaktadır. Yönetimde açıklıkla birlikte, çalışanların yaptıkları eylem ya da işlemleri hukuka uygun olarak yerine getirmekte, yaptıkları işlemler sonucunda hesap vereceğini bilen çalışanlar yaptıkları çalışmalarını faaliyet raporlarıyla kamuoyunun bilgisine sunmakta, halkın bilgilendirilmesini sağlamaktadır (Fındıklı, 1996: 103). Yönetimde açıklık ile hesap verebilirlik arasında yakın ilişki vardır. Açıklık olmadan halka karşı hesap verebilirlikten bahsetmek zordur.

Yönetimde açıklık, hesap verebilirlik, performans denetimi gibi kavramlar yeni kamu yönetimi anlayışında kabul edilen çağdaş denetim araçlarından sayılmaktadır. Yönetimde açıklık çeşitli şekillerde gerçekleşmektedir. Yönetimde açıklık sayesinde kişiler istedikleri bilgi ve belgelere istedikleri zaman ulaşabilmektedirler. Dolayısıyla kurumların kendi resmi internet sitelerinde yayınladıkları belgelerle kurumların yayınladıkları yıllık faaliyet raporuyla görülmektedir. Ayrıca halkı ilgilendiren herhangi bir karar alınması gereken durumlarda, karar alım sürecine halkın aktif olarak katılımı sağlanmakta, gerektiğinde onların görüş ve düşüncelerine yer vermek usulü ile de yönetimde açıklık ilkesi gerçekleşmektedir. Bu yöntemler halkın yönetime aktif olarak katılımının sağlandığı yöntemler olarak kabul edilebilir (Eryılmaz, 2012: 402).

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik konusu özellikle son yıllarda yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya koyduğu yönetim kültürü ekseninde yönetim literatürünün önemli tartışma konularından birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Gücün tek bir elde toplanıp özgürlükler için tehdit oluşturmaması ve yönetimin keyfi davranışlardan kaçınıp, halkın istek, beklenti ve arzuları doğrultusunda hareket etmesi için değişik hesap verme mekanizmaları tartışılma konusu yapılmaktadır. Bu manada yeni yönetim anlayışı noktasında kafa yoran tüm düşünürler, içinde bulunduğumuz yüzyılda kamu yönetimlerinin saydam, katılımcı, hesap verebilir, etkili ve verimli olmak zorunda oldukları konusunda mutabık kalmışlardır. Yaşanan bu gelişmeler ise daha önceleri dar anlamda kullanılan hesap verebilirlik kavramına yeni anlamlar yüklenmesi ve yönetimle ilgili sıkça karşılaşılan ve kullanılan bir reform araç ve amacı olması sonucunu doğurmuştur (Balcı, 2003: 115). Aslında açıklık ve hesap verebilirlik yeni yönetim anlayışının ortaya çıkardığı bir sonuç olarak değerlendirilebilir.

Hesap verebilirlik kavramı, çağdaş yönetim tekniklerinden biridir. Hesap verebilirlik kavramıyla çalışanların görev ve sorumluluklarını yerine getirirken önceden

belirlenen ilke ve kurallara uyma konusunda daha dikkatli olunmaktadır. Hesap verebilirlik ayrıca, halkın istek ve ihtiyaçları doğrultusunda hareket ederek onların ihtiyaçlarını karşılama gereksiniminden doğmaktadır (Samsun, 2003: 18). Hesap verme sorumluluğu; kişilerin görevlerini yerine getirirken, bu eylemlerini nasıl yaptıklarına dair halka hesap verme sorumluluğundan kaynaklanmaktadır. Halka hesap verme sorumluluğu kurumların işlemelerini sağlam sistemlere ve kurallara göre yönetilmesini sağlamaktadır (Mutluer, ner ve Kesik, 2007: 140).

Ancak, yukarıda sayılan ve yapılması gerekenler her zaman için gerekleşmeyebilmekte, yönetim yapısı ve anlayışından kaynaklanan bir takım sorunlardan dolayı hesap verebilirliğin önüne çeşitli engeller çıkarabilmektedir. Bu engeller (Balcı, 2003: 121); politikacıların yeterli bilgi ve birikimlerinin olmamasından dolayı etkili bir denetimin yapılamaması, kamu çalışanları görevleri esnasında haksız yollardan çıkar sağlamak ya da daha çok kazanmak için bazı kaynakları kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaları, yaptıkları faaliyetlerde kamuya hesap vereceklerini düşünmemeleri, kamu çalışanlarının vatandaşlara keyfi olarak ve kötü davranmaları, onlara gereken saygının ve önemi göstermemeleri, etkili bir yönetim sisteminin olmayışından dolayı çalışanların aşırısı olarak kurallara bağlı kalmaları, inisiyatif kullanmamaları, gelişmeleri takip edememeleri, bu yüzden yönetimin işlevsiz olması nedeniyle bazı işlerin gecikmesi ve sonuçta da vatandaşın yönetime olan güveninin azalması sayılabilir.

Kamu yönetiminde piyasa odaklı yaklaşımların kabul edilmesiyle birlikte hesap verme sorumluluğu anlayışında da birtakım değişiklikler yaşanmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışının da kabul edilmesiyle hesap verme sorumluluğu vatandaş odaklı, piyasa temelli, müşteri memnuniyetinin gerçekleşmesi şeklinde yapılmaktadır. Yeni hesap verebilirliğin temelinde sonuç odaklılık bulunmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla beraber çalışanların görevlerini gerçekleştirirken girdilere, kurallara ve prosedürlere mutlaka bağlı kalmaları değil, çalışanların risk almalarını, girişimcilik ruhlarının desteklenmesine ve izin verilmesine imkan sağlamaktadır (Szen, 2005: 89). Bu durum, yerel yönetimlerin daha dinamik ve aktif bir yapıya sahip kılırken; aynı zamanda hesapların yerel halk tarafından denetlenmesini kolaylaştırmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre; hesap verme sorumluluğunu ve şeffaflığı geliştirmek amacıyla; kamu kurum ya da kuruluşların hesap verme sorumluluğunun ne ölçüde yerine getirildiğini parlamentoya raporlanması gerektiği, kurumun kendi performansını değerlendirerek kamuoyuna sunması gerektiği, eleştirel değil yapıcı yaklaşımların gerçekleştirilmesi gerektiği, yapılan denetimlerin uluslar arası standartlara göre yapılması gerektiği, çağdaş denetim yöntemlerinin kullanılması gerektiği belirtilmiştir (Gülen, 2003: 8).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68. maddesine göre, Sayıştay tarafından yapılacak olan denetimde amaç; kamu kurum ya da kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde ilgili birimlerin faaliyetleri doğrultusunda gerçekleştirdikleri işlemlerin kanunlara, kurumsal amaç ve hedeflere uygunluk yönünden incelenerek TBMM'ne rapor halinde sunulması sağlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun amaç başlıklı 1. maddesine göre, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kurulmasının amacı; kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasını sağlamak, hesap verme sorumluluğunun sağlanması olarak ifade edilmiştir. Aynı Kanun'un hesap verme sorumluluğu başlıklı 8. maddesine göre ise; kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli olanların, kaynakların etkili, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasından, bu konuda gerekli tedbirlerin alınmasından, kaynakların kötüye kullanılmasının engellenmesinden yetkili olan birimlere hesap vermek zorunda oldukları belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanun'un 54. maddesinde, belediyelerin denetimi konusu ele alınmıştır. Belediyelerin denetimi, işlem sırasında ortaya çıkan hataların önlenmesine katkıda bulunmak, işlem ve faaliyetlerin daha önceden belirlenmiş kurallara, hedeflere, performans ölçütlerine dayalı olarak değerlendirmek ve sonuçları rapor halinde ilgili birimlere sunmak şeklinde ifade edilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanun'un 55. maddesinde, denetime ilişkin yapılan değerlendirme sonuçları kamuoyuna açıklanarak meclise sunulduğu vurgulanmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'un 37. maddesi il özel idarelerinin denetlenmesine yer vermiştir. İlgili maddede, il özel idarelerinin eylemleri sırasında ortaya çıkabilecek hataları en aza indirerek, verilen hizmetlerin önceden belirlenmiş

kurallara, program ve prosedürlere uygunluğunu tarafsız bir şekilde denetleyerek, değerlendirme ve inceleme sonuçlarının ilgili yerlere duyurulması gerektiği belirtilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'un 38. ve 39. maddelerinde, il özel idarelerinin iç ve dış denetiminin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapıldığı, il özel idarelerinin performans ölçütlerini, hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri kapsayan faaliyet raporlarının hazırlanarak kamuoyunun bilgisine sunulması gerektiği vurgulanmıştır.

4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile kişilerin bilgi edinme hakkı çerçevesinde bazı istisnalar dışında her türlü bilgi ve belgeye ulaşmasına ilişkin usuller düzenlenmiş, kuruma yapılan başvurular ve sonuçları TBMM'ne sunulurken kamuoyu ile paylaşılması gerektiği hükümleri bulunmaktadır. Bu Kanun ile vatandaşların yardımları ve katkıları ile daha şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim sağlanmıştır.

Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu'nun ilgili maddelerinde kamu kaynaklarının daha etkili ve verimli kullanılması esası getirilmiş, iç ve dış denetimlerinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde yapılacağı, böylece hesap verebilirlik ilkesinin daha işler hale gelmesi ve kamuoyu denetiminin gerçekleştirilmesi sağlanmıştır.

3.2.6. Uluslararası Denetim

Küreselleşme olgusunun gittikçe yaygınlık kazanmasıyla birlikte, sosyo-kültürel alanda, 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.

Dolayısıyla uluslararası düzeyde devletlerin kendi aralarında ve uluslar ötesi örgütlerle olan ilişkileri artmıştır. Bunun doğal sonucu olarak da, devletler ve küresel aktörler arasındaki ilişkileri uluslararası hukuk kuralları düzenler hale gelmiştir. Bu bakımdan ulus-devletler ve dolayısıyla ulusal düzeydeki kamu yönetimleri, uluslararası hukuk tarafından sınırlanarak, uluslararası denetime tabi olmaktadır (Köse, 2004a: 38).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan siyasal sistem ve uluslararası ekonominin neden olduğu birtakım yeni düzenlemeler, uluslararası sistemde hem

küreselleşme sürecini hızlandırmış hem de ulus devletlerin egemenlik yetkilerini sınırlandırmıştır. Bunun sonucu olarak da dünyada uluslar arası denetimin etkisi ve kapsamı genişletilmiştir (Köse, 2000: 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. Çalışmalarını ve düzenlemelerini bu sözleşmeler doğrultusunda gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Aksi durumda ise, ülkeler bu sözleşmelere itibar etmedikleri durumda uluslararası konjonktürde itibar kaybı yaşayabilecektir.

Türkiye'nin uluslararası denetiminde imzaladığı uluslararası sözleşmelerin de etkisi yüksektir. Çoğunlukla üyesi olduğu uluslararası kuruluşların organları tarafından hazırlanan bu sözleşmeler içerdikleri konuda Türk yönetimini bağlamakta, sözleşmeye aykırı bir uygulama olduğunda çeşitli yaptırımları gündeme getirmektedir. Örneğin, Türkiye 1949 yılında kurulan Avrupa Konseyi'nin kurucu üyelerindendir. Buna göre üye olan her devletin hukukun üstünlüğü ilkesini ve yetkisi altındaki herkesin insan haklarından yararlanma ilkesini kabul etmiştir. Ayrıca insan haklarının korunmasına ve geliştirilmesine büyük önem veren Konsey, insanların temel hak ve özgürlüklerine önem vermeyen devletlerin Konsey üyeliğinden çıkarılmasını öngörmektedir (Gözübüyük, 2008: 478).

Kentsel mekanların siyasal, sosyal, kültürel ve ekonomik yönden sahip oldukları konumları, kentsel alanların ve dolayısıyla yerel yönetimlerin ulusal alanın yanı sıra uluslararası alanda da büyük bir öneme sahip olmasını sağlamaktadır. Uluslararası kuruluşlar tarafından kabul edilen bazı konular yerel yönetim birimlerini de kapsamaktadır. Yerel yönetim birimleri tarafından oluşturulan uluslararası örgütlere, uluslararası kuruluşların da ilgisi gün geçtikçe artmaktadır. Küreselleşme sürecinin de etkisiyle yerel nitelikteki bazı sorunlar uluslararası niteliğe ulaşmış düzeydedir (Köse,

2004b: 37). Yerel nitelikteki bir çevre kirliliği sorunu uluslararası kuruluşlar tarafından da önemli sorunlar arasında kabul edilmektedir.

Yerel yönetimlerin uluslararası arenada aktif olmalarını sağlayan nedenler olarak, küreselleşmenin bir sonucu olarak ulus devletlerin zayıflaması, yerel kuruluşların uluslararası alana girmelerine dayandırılabilir (Çukurçayır, 2009: 21).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını kabul edip onaylayan ülkeler aynı zamanda Avrupa Konseyi tarafından yapılan başvurular üzerine yapmış olduğu inceleme ve denetleme görevi, bir nevi uluslararası nitelik taşıyan bir denetim olarak kabul edilebilir (Keleş, 1994b: 12).

3.2.7. Kamu Denetçisi (Ombudsman)

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 itibarıyla 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).

Türkiye’de 2012 yılında 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 re’sen harekete geçme yetkisi

bulunmamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu yönetimin işleyişi ile ilgili olarak vatandaşlardan gelen şikayet üzerine harekete geçmektedir. TBMM'ne bağlı olarak kurulmuş, yasal dayanakları oluşturulmuş, kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurumdur (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014: 7).



4. OMBUDSMANLIK KAVRAMINA GENEL BİR BAKIŞ

Ombudsman kavramı, kendine özgü yapısı, uygulama teknikleri açısından ulusal ve uluslar arası boyutlarda yaygınlaşmaya devam etmektedir. Ombudsmanlık kurumu farklı ülkelerde ülkelerin idari, sosyal ve kültürel yapı özelliklerine göre farklı yasal düzenlemelere ve gerekçelere dayanmaktadır. Bu yüzden “Ombudsman” kavramının birbirine yakın tanımları bulunmakla birlikte, geçerli üzerinde anlaşılmış evrensel bir tanımı yoktur.

Ombudsman kelimesi, kamu denetçisi, kamu hakemi gibi sıfatlarla kullanılmakta, “ombuds” ve “man” kelimelerinin birleşmesinden oluşmakta ve İsveç dilinden gelmektedir (Demiral ve Demiral, 2012: 918). Bir kaynakta ombudsman, halkın yönetimden kaynaklanan haksız eylemler sonucunda vatandaşların şikayetlerini dikkate alarak, bağımsız ve tarafsız bir şekilde hareket eden, yapmış olduğu araştırmaların sonucunu ilgili birimlere sunan, devlet memurları gibi bir maaşla çalışan kişiler olarak kabul edilmektedir (Altuğ, 2002: 31).

Bir başka kaynakta ise ombudsman, Kamu yönetiminde idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı halktan gelen şikayetleri araştıran ve inceleyen kişi olarak tanımlamaktadır (Ataman, 1993: 217). Ayrıca ombudsman, idarenin eylem ve işlemleri hakkında hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapan, haksız eylem ve işlem karşısında ortaya çıkan zararların giderilmesi için çalışan, yönetimi bağlayıcı kararlar alma yetkisi bulunmayan, bağımsız ve tarafsız çalışan bir organdır (Erhürman, 1998: 89).

Bazı yazarlar ombudsmanlığı eski Türk ve İslam devletlerinde oluşturulmuş kurumlara benzetmişlerdir. Örneğin, ombudsman benzeri bir kurumun Abbasiler yönetim sistemi içerisinde yer alan haksızlıklar divanı olarak ifade edilen “Divan-ı Mezalim Kurumu”na benzetmiştir. Kurum, kamu çalışanlarının keyfi uygulamalarını engellemek, haksız eylem ve işlemlerini araştırmak ve incelemek için kurulmuştur. Kurumun başında ise bunları incelemekle görevli yüksek dereceli bir kadı bulunurdu. Kurumun hükümdar adına karar vermesinden dolayı oldukça etkin bir kurum olarak faaliyetlerini yürüttüğü belirtilmektedir (Avşar, 1999: 42-43).

Demirbaş Şarl’ın ilk ombudsmanı Osmanlı İmparatorluğu’nda kaldığı yıllarda ataması, kurumun ilk defa Osmanlı İmparatorluğu’nda görülüp İsveç’in bu sistemi

kendi ülkesinde uygulanmasına geçildiği belirtilmektedir. İsveç ombudsmanlık kurumu kaynaklarına dayanılarak, Demirbaş Şarl'ın Osmanlı topraklarında yaşadığı zamanlarda “Kadıaskerlik Kurumunu” incelediği belirtilmiştir (Pickl, 1997: 801). Hatta Demirbaş Şarl'ın ilk ombudsmanı, kadıaskerlikten esinlenerek atadığı ifade edilmiştir. Ayrıca, Hz. Ömer zamanında kurulmuş ve daha sonra birçok İslam ülkesinde uygulanmış olan “Muhtesip Kurumu” ombudsmanlığa benzetilmiştir (Pickl, 1997: 801). Hatta Demirbaş Şarl'ın örnek aldığı kurumun, bir meslek loncası olan ahilik teşkilatı olduğu da ileri sürülmüştür (Demir, 2002: 19).

Ombudsman denetiminin tarihsel süreç içinde ortaya çıkışı ve yayılmasının hız kazanması, kurumun işlevlerini ve farklı uygulamalarını anlamak açısından gerekli görülmektedir. Bu başlıkta kurumun tarihsel gelişimi ele alınmış, daha sonra bu doğrultuda ülkeler özelinde ortaya çıkan değişik uygulama örneklerine yer verilmiştir.

4.1. Ombudsmanın Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Gelişimi

İsveç'te ilk kez 1713 yılında kurulmuş ve daha sonra anayasal bir statü kazandırılarak ülkede uygulama alanı bulmuştur. II. Dünya Savaşı yıllarına kadar başka hiçbir ülkede uygulama imkanı bulamamıştır. Ombudsmanlık kurumu ancak 1950 yıllarından sonra dünyada diğer ülkelerde yavaş yavaş uygulanmaya başlamıştır (Demiral ve Demiral, 2012: 919). Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıktığı ülke her ne kadar İsveç olarak kabul edilse de daha öncesinde ombudsmanlık kurumuna benzeyen yapılanmaların Osmanlı devletinde var olduğu kabul edilmektedir (Özden, 2010: 27).

Kamu Denetçiliği Kurumu, 150 yıl kadar uzun bir süre sadece İsveç'te uygulanmış, diğer ülkeler pek ilgi göstermemişlerdir. İsveç'ten sonra Finlandiya'da uygulama alanı bulmuş ve daha sonra sırayla diğer ülkelere de hızlı bir şekilde yayılma imkanı bulmuştur (Oytan, 1977: 598). Kamu Denetçiliğinin yaygınlaşmasındaki ilk dalga, 1950–1960 yılları arasında benzer kültürel değerlere, eğitim seviyelerine, yaşam standartlarına ve yönetim biçimlerine sahip İskandinav ülkelerinde yayılmıştır (Avşar, 1999: 46). Danimarka 1954'te, Batı Almanya 1957'de, Norveç 1959'da Kamu Denetçiliği kurumlarını kurdukları görülmektedir (Çakmak, 2008: 8).

Ombudsmanlık sistemi, ilk kez İsveç'te kabul görmüş ve daha sonra Finlandiya'da uygulama alanı bulmuştur. Daha sonra Danimarka'da kurulan Danimarka Ombudsmanlığı dünyada kurulan diğer ülkeler tarafından örnek alınarak, esinlenerek

oluşturulmuş kurum olarak kabul edilmektedir. Danimarka ülkesinin örnek alınmasındaki en önemli nedenler arasında Danimarka'nın modern bir refah devleti olmasıdır (Muradova, 2013: 75). Daha sonra İkinci dalga olarak kabul edilen İngiliz Milletler Topluluğu ülkelerinde yayılma imkanı bulmuştur. 1962'de Yeni Zelanda'da, 1967'de İngiltere'de Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur (Mutta, 2005: 55).

Amerika'da ombudsmanlığın kurulması ise, farklı bir yönetim modeline sahip bir ülkede kabul edilmesi açısından önemlidir. Amerika'da ulusal düzeyde ombudsmanlıkla tanışma fırsatına sahip olamamıştır. İdareyle halkı kaynaştırmak, vatandaşları bürokratik mekanizmalardan kaynaklanan şikâyetlerini dinlemek için ombudsmanlık kurumu bazı eyalet ve şehirlerde kurulmuştur. ABD'de daha sonra bazı şehir ve kentlerde ombudsmanlık kurumu kabul edilmiştir (Temizel, 1997: 40).

1992 yılında kabul edilen Maastricht Anlaşması''na göre, Avrupa Birliğine üye tüm ülkelerin ombudsmanlık ya da buna benzer kurumların oluşturulması yönünde kararlar almıştır. Bu bakımdan Avrupa Ombudsmanı kurumu oluşturulmuştur. Avrupa Ombudsmanlık kurumu, Avrupa Birliği'ne bağlı olarak çalışan kurumların yaptıkları faaliyetler sonucu ortaya çıkan kötü yönetim uygulamalarını araştırma ve incelemekle görevli sayılmıştır (Baylan, 1978: 40).

Ombudsman, ortaya çıktığı günden bu yana, vatandaşların haklarını arama mücadelesinde başvurduğu, kurumun bağımsız olarak ülkedeki bütün kurumları inceleme ve araştırmakla görevli olan, ortaya çıkan aksaklıkları gidermek için gerekli durumlarda önerilerde bulunabilen kişi ya da kişilerdir (Kavili Arap, 2015: 66).

4.2. Ombudsmanın Genel Özellikleri

Ombudsmanın hem kişisel hem de kurumsal özellikleri nedeniyle ombudsmana iki boyutta yaklaşılması gerekmektedir (Arklan, 2006: 86):

- Kişisel Özellikleri: Ombudsmanlık kurumunda çalışacak olan kişilerin kişisel olarak sahip olmaları gereken şartlar ve özellikler,
- Kurumsal Özellikleri: Ülkede kurulan ombudsmanın bir kurum olarak taşınmaları gereken şartlar ve özellikler şeklinde ifade edilebilir.

Ombudsmanlık kurumu, herhangi bir kuruma bağlı olmadan bağımsız ve tarafsız bir şekilde çalışmaktadır. Bağımsız olmayan bir Ombudsman, kendisine verilen

görevleri layıkıyla yerine getiremeyecektir. Bu nedenle, idarenin denetimi açısından bağımsız olan ombudsman ile bağımsız olmayan ombudsman arasında pek çok farklılıklar bulunmaktadır (Mutta, 2005: 56).

Parlamentar, arabulucu ve birçok isimle anılan ombudsman bağımsız, tarafsız bir kişi olarak kimseden emir almamakta, kendisine kolayca başvurulabilmekte ve şikayetler nedeniyle halkın hizmetinde olmaktadır. Ombudsman, kendi düşünce ve görüşünü başkasına zorla kabul ettirememektedir. Karşılıklı görüş birliğinin sağlanması esas alınmaktadır (Tortop, 2003: 485). Tavsiye kararı verilse de ombudsmanın tarafsız ve doğru karar verdiği konusunda kimsenin bir kuşkusu olmadığından, ombudsmanın kararları tereddüt edilmeksizin uygulanmaktadır.

Ombudsmanlık kurumu artık günümüzde dünyada uygulama alanı olmayan çok az ülke bulunmaktadır. Ombudsmanlık kurumunu uygulayan ülkelerin sahip oldukları siyasi ve idari sistemler çok fazla çeşitlilik göstermektedir (Bozoğlu, 2008: 31). Ombudsmanlar, hemen her ülkede farklı yollardan iş başına gelmelerine rağmen, genellikle yasama organları tarafından atanmaktadır.

4.3. Ombudsman Türleri

Ombudsmanlık kurumu tüm dünyada hızlı bir şekilde gelişimini sürdürmekte ve her geçen gün değişik alanlarda uygulanmaktadır. Ombudsmanlık kurumuna ihtiyacın giderek artmasıyla birlikte ombudsmanın görev alanı da genişlemiştir. Bundan dolayı ombudsmanlığın denetim konularına göre uzmanlaşması söz konusudur. Bu bağlamda ombudsman türleri de ombudsmanın ilgilendiği konulara göre başlıca şöyle sınıflandırılmaktadır: Genel ve özel amaçlı ombudsmanlar, Uluslar arası ya da Uluslarüstü Seviyede Ombudsmanlar, İnsan Hakları Ombudsmanı, Yarı-Ombudsmanlık ya da Ombudsmanlık Benzeri Örgütlenmeler, Tüketici Ombudsmanları, Çocuk Hakları Ombudsmanı, Yerel Yönetim Ombudsmanı kabul edilmektedir.

4.3.1. Genel Amaçlı Ombudsmanlar

Sadece belli ve tek bir alanla ilgilenmeyip, ülkede yürütülen bütün eylem ve işlemleriyle ilgilenen ve sorunları çözmeye çalışan ombudsman kurumu; genel amaçlı ombudsmanlar olarak ulusal düzeyde olabilecekleri gibi, bölgesel veya yerel düzeyde de örgütlenebilmektedir.

4.3.2. Özel Amaçlı Ombudsmanlar

Özel amaçlı veya tek amaçlı ombudsmanlar, sadece belirli ve tek bir alanla ilgili ortaya çıkan sorunları ve uyuşmazlıkları inceleyen ombudsmanlık kurumudur. Belirli bir grubun sorunlarını ve şikayetlerini incelemektedir, bu yönüyle genel amaçlı ombudsmanlardan farklılık göstermektedir. Özel amaçlı ombudsmanlar, genellikle ülkede belirli bir alanla ilgili konularda çevre, sağlık, silahlı kuvvetler, polis, hapishaneler gibi belirli bir alanda olabileceği gibi, belli bir etnik grup, özürlü veya çocuklar gibi belirli kesimlerin de şikayetlerini inceleyebilmektedir.

4.3.3. Uluslararası ya da Uluslarüstü Seviyede Ombudsmanlar

Ombudsmanlık kurumları, dünya uygulamalarına bakıldığında genellikle ulusal düzeyde, bölge ya da yerel yönetim düzeyinde kurulmaktadır. Dünyada küreselleşmeyle beraber ulus üstü örgütlerin yaygınlaştığı ve giderek önemli hale geldikleri görülmektedir. Ulusal düzeyde yapılamayacak işlerin özellikle ekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesinde uluslararası ya da uluslarüstü örgütlerin hızla yaygınlaşmasıyla beraber ulus üstü örgütlere bağlı ombudsmanlar ortaya çıkmaya başlamıştır.

Ombudsmanlar günümüzde ulusal ya da uluslararası örgütlerin kullandığı bir denetim aracı olarak egemenlik alanına göre sınıflandırılmaktadır. Buna göre ombudsman, aynı ülkenin egemenlik alanıyla sınırlıysa ulus içinde görevli sayılmıştır. Ancak uluslararası düzeydeki ombudsmana örnek olarak Avrupa Birliği (AB) içindeki kurulan Avrupa Ombudsmanlığı verilebilir. Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin vatandaşlarının kurumun haksız faaliyetlerinden dolayı zarar görmüş vatandaşların şikayetlerini incelemek ve çözüme kavuşturmakla görevlidir (Demirci, 2013: 26).

4.3.4. İnsan Hakları Ombudsmanı

İnsan hakları ombudsmanlığı, 20. yüzyılın son çeyreğinden sonra insan hakları kavramlarının yaygınlaşmaya başlamasıyla birlikte dünya genelinde artmıştır. İlk olarak Portekiz 1975 yılında insan hakları ve özgürlüklerinin korunması ve idareyi gözlemlemek için “hukukun koruyucusu” adıyla bir Ombudsmanlık Kurumu kurmuştur. İnsan hakları ombudsmanının temel amacı, insan hak ve özgürlüklerini korumak, savunmak ve iyileştirmeye yönelik olarak ortaya çıkan sorunları çözüme kavuşturmaktır. Ayrıca, yönetimin faaliyetlerini denetim altında tutarak, yönetimi

iyileştirme amacı taşımaktadır. Özellikle otoriter rejime sahip ülkelerde bu rejimin son bulmasıyla temel hak ve özgürlüklerine daha fazla önem verilmiş, insan hakları ombudsmanı oluşturma yoluna gidilerek insan hak ve özgürlüklerinin kitlesel olarak korunması amacı güdülmüştür. Daha sonra soğuk savaşın bitmesiyle diğer ülkelerde de vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini korumak için, insan hakları ombudsmanları kurulmaya başlanmıştır (Özden, 2010: 55-56).

İnsan Hakları Ombudsmanı, insan haklarını korumakta ve insan haklarını iyileştirmeye yardımcı olmaktadır. Sahip olduğu bu özelliği itibariyle birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur.

4.3.5. Yarı-Ombudsmanlık ya da Ombudsmanlık Benzeri Örgütlenmeler

Yarı-Ombudsmanlık ya da Ombudsmanlık Benzeri Örgütlenmeler, oluşturulan örgütler tarafından ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözmektedir. Bu ombudsmanlık kurumları klasik ombudsmanlardan farklıdır. Oluşturuldukları örgüt ya da kurumlardan diğer ombudsmanlar gibi tamamen bağımsız ve tarafsız olarak çalışmamaktadırlar. Bu yüzden Yarı-Ombudsmanlık ya da Ombudsmanlık Benzeri Örgütlenmelerin oluşturulması konusunda biraz daha titiz davranılmaktadır (Gregory ve Giddings, 2000: 452). Bu tür ombudsmanlar, bağımsız ve tarafsız olarak çalışmadıkları için yarı-ombudsmanlık ya da ombudsmanlık benzeri örgütlenmeler olarak kabul edilebilmektedir.

4.3.6. Tüketici Ombudsmanları

Ticari veya sınaî alanlarda tüketici haklarını korumakla görevlendirilen ombudsmanlardır. Bankacılık ve sigortacılık gibi değişik alanlarda görev yapmaktadır (Köksal, 2007: 60). Tüketicinin haklarındaki gelişmeler doğrultusunda tüketici ombudsmanının kurulması yoluna gidilmiştir.

Dünyadaki kapitalist ekonomide şirketler daha çok satarak büyüdüklerinden çoğu zaman tüketiciyi aldatıcı ve yanıltıcı hareketleri sonucunda mağdur etmektedir. Kullanılan pazarlama yöntemleriyle tüketiciler çok daha kolay aldatılmakta, yanlış yönde ilgilendirilmektedir. Ayrıca kullanılan yanlış reklam uygulamalarıyla da aynı şekilde tüketiciler yanlış bilgilerle, ürünlerin farklı özellikleri farklı yöntemlerle anlatılarak abartılı olarak bilgilendirilmektedir. Aynı zamanda şirketler yapılan satışın hukuksal yönden kendilerini haklı çıkaracak tarzda sözleşmeyi hazırlamakta, tüketici

hukuksal yönden hak arama mücadelesine girse bile bunu hukuki yönden kaybetmesini sağlamaktadır (Özden, 2005: 63). Tüketici ombudsmanı, tüketiciyi aldatıcı uygulamaları en aza indirmekte, mağdur olan tüketicilerin hukuki yönden haklarını aramalarına yardımcı olmakta ve sonuçta da hakkını almasını sağlamaktadır.

4.3.7. Çocuk Hakları Ombudsmanı

Çocukların karşı karşıya kaldıkları sorunlara çözüm getirmek amacıyla birçok ülke birtakım tedbirler almaya başlamışlardır. Bu çalışmaların başında çocuk hakları ombudsmanının kurulması gelmektedir. Oluşturulan ombudsmanlık kurumuyla, toplum çocuk hakları konusunda daha duyarlı ve daha eğitilebilir hale getirilebilir. Bu amaçla ilk çocuk hakları ombudsmanı 1981 yılında Norveç'te kurulmuştur (Flekkoy, 2001: 405).

Anayasal ve diğer yasal düzenlemeler kapsamında toplumda en savunmasız ve en korumasız kesimi çocuklar temsil ettiğinden özel ombudsmanlar açısından en çok çocuk hakları ombudsmanları önemli ve özeldir. Çocuk hakları ombudsmanının görevleri; çocuk hakları sorunlarıyla ilgili şikâyetleri dinlemek, gözlemlerde bulunmak, araştırma yapmak, toplumu eğitmek ve şartların iyileşmesi için tavsiyelerde bulunmak, gerektiğinde de dava açmak ve şikâyetleri dinlemektir (Özden, 2005: 55-56). İsveç'te çocuk ombudsmanı 1993 yılında kurulmuş ve 18 yaşından küçüklerin ve gençlerin hak ve çıkarlarını korumaktadır. Amacı tüm çocukların korunması ve bu alanda imzalanan uluslararası sözleşmelerin (özellikle Çocuk Hakları Sözleşmesi) hayata geçirilmesidir (Fendoğlu, 2011: 89). Çocuk Hakları Ombudsmanıyla, çocuklara daha iyi bir ortam sağlamak, onların yaşadıkları ve maruz kaldıkları kötü uygulamalara karşı korunması amaçlanmaktadır. Çocukların yaşadıkları veya yaşayabilecekleri sorunları en aza indirerek, toplumun daha üst düzeye kavuşturulmasına yardımcı olmaktadır.

4.3.8. Yerel Yönetim Ombudsmanı

Yerel yönetim ombudsmanı, yerel düzeydeki sorunlarla ilgilenen bir ombudsmanlık türüdür. Vatandaşın yerel yönetim birimlerinin faaliyetleri ve çalışanları arasında yaşadığı sıkıntıları ve sorunları incelemekte, yönetimi iyileştirme amacı taşımaktadır. Yerel yönetim birimlerinde katılımı sağlamakta, hizmetlerde sürekliliği ve kaliteyi artırmayı amaçlamaktadır (Özden, 2005: 49).

4.4. Farklı Ombudsmanlar Olmasının Sebepleri

Bir ülkede uygulanmakta olan ombudsman biçimlerinin farklılıkları iki sebepten kaynaklanmaktadır. Bunlardan birincisi, o ülkede o tür bir ombudsmana ihtiyaç olduğunu göstermesi; yani bir ülkede örneğin çocuk hakları ombudsmanı varsa, o ülkede çocuk haklarının çok ihmal edildiğinin ve çocukların ağır şartlarda çalıştıklarının ya da tacize uğradıklarının bilinmesidir. Diğer bir neden ise, o ülkede bu konuların ne kadar önem kazandığının anlaşılmasıdır. Örneğin, ABD ve Kanada’da çevre ombudsmanı olması, bu ülkelerde vatandaşların çevreye karşı ne kadar çok duyarlılık kazandığını gösterecektir. Her ülkedeki farklı ombudsmanlar bir bütün olarak ele alındıklarında o ülkedeki vatandaş ve yönetim sorunlarıyla ilgilendikleri farkedilmektedir. Bu farklı ombudsmanlar kendi aralarında bir bütünün parçası olarak çalışmakta ve birbirlerinin noksanlarını tamamlamaktadır (Özden, 2005: 51).

Oluşturulacak ombudsmanlık sisteminin, her ülkenin sosyal ve idari yapısına uygun olarak ombudsman kurumunun çeşitli modifikasyon ve değişikliklere göre düzenlenmesi ve tek tip bir ombudsman sistemi kopya edilmeyerek ülke şartlarına göre tasarlanması gerekmektedir (TÜSİAD, 1997: 21). Dolayısıyla ülkelerin sahip olduğu özellikler göz önüne alınarak oluşturulacak ombudsmanların ülkelerde başarılı bir şekilde uygulanması mümkün olmaktadır. Oluşturulan bu ombudsmanların halk tarafından da benimsenmesi gerekmektedir. Halk tarafından benimsenen ombudsmanın da kararlarının uygulanması daha kolay ve verimli olacaktır.

4.5. Ombudsmanın Görevleri, Çalışma Şekli ve Yetkileri

Ombudsmanın araştırma ve inceleme yapacağı alan çok geniştir. Ombudsmanın yönetim üzerinde hiçbir yaptırım yetkisi bulunmamaktadır (Özden, 2005: 34). Bu bakımdan ombudsmanın maddi olarak herhangi bir yaptırım gücü bulunmamaktadır.

Ombudsmanların genel olarak yetki alanı şöyle özetlenmektedir (Rowat’tan Aktaran Avşar, 2012: 123):

- Ombudsman oluşturulduğu ülkelerde yasal bir dayanağa kavuşturularak bağımsız ve tarafsız bir şekilde hareket eden bir kuruluş,
- Ombudsman idarenin haksız eylem ya da işlemlerini, kötü yönetimden kaynaklanan şikayetleri incelemektedir,

- Ombudsmanlık kurumu yaptığı incelemeler ve araştırma sonuçlarını rapor halinde ilgili birimlere sunmak, kamuoyunu bu konuda bilgilendirmek yetkisi bulunmaktadır,
- Ombudsman yaptığı inceleme sonucunda mağdur olan vatandaş korumakta ve aynı zamanda idareye de verdiği tavsiye kararlarıyla idareyi de korumakta, idareye karşı kararlar alma yetkisi bulunmamaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun bağlayıcı kararlar alma yetkisi bulunmamaktadır. Bunun yerine kamuoyu üzerinde etki yaratarak, kamuoyunu harekete geçirerek dolaylı olarak bir denetim yapabilmektedir. Ombudsman yaptığı inceleme sonuçlarını hazırladığı faaliyet raporlarıyla halkın bilgilendirilmesi sağlanmaktadır. Bu yüzden ombudsman ve medya arasındaki iletişimin iyi kurulması gerekmektedir (Muradova, 2013: 83).

Ombudsmanlık kurumu, kötü yönetimden zarar gören vatandaşların başvurusu üzerine ya da re'sen harekete geçerek eğer kötü yönetime konu olan eylem, işlem ya da davranışın hukuka aykırı olduğuna karar verdiği takdirde ya da yapılan işlemin yerinde olmadığı sonucuna varırsa, öncelikli olarak bu sorunun giderilmesini yetkili idareden istemektedir. İdare, söz konusu bu eylem ya da işlemini kaldırarak, geri alarak ya da değiştirerek söz konusu sorunun giderilerek verilen zararı ortadan kaldırabilir. Bu eylem veya işlemin gerçekleştirilmeyeceğine dair söz vererek gerekli kararları alabilir.

Bazı ülkelerde yapılan uygulamalarda, verilen kararın yerine getirilmesi için belli bir süre verilmekte, eğer istenilen yapılmadığı durumda ombudsman, ilgili idarenin hiyerarşik üstüne başvurmakta, eğer istenilen karar alınmazsa bir rapor hazırlayarak parlamentoya sunmaktadır. Ombudsman hazırladığı raporu medya yoluyla kamuoyuna sunarak, bu konuda kamuoyu oluşturma yoluna giderek, dolaylı olarak yaptırım yetkisini kullanmaktadır. Ombudsmanın yetki ve görevleri, çalışma usul ve yöntemleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Bazı ülkeler ombudsmanlık kurumunun yetki ve sorumlulukları çok geniş tutarken bazı ülkelerde daha sınırlı tutulmuştur.

5. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE BAŞLICA OMBUDSMAN KURUMU UYGULAMALARI

İlk defa 1809 Anayasası ile İsveç'te kurulan ve daha sonra ülkelerin sahip oldukları sosyal, kültürel, siyasi, ekonomik ve hukuksal yapılarına uygun olarak çeşitli şekillerde kurulan ombudsmanlık kurumları, çeşitli ülkelerdeki uygulanma biçimlerine göre farklılık göstermektedir. Bu ülkeleri başlıca üç grupta toplamak mümkündür: (1) İskandinav Ülkelerinde Ombudsman, (2) Anglo-Sakson Ülkelerinde Ombudsman, (3) Kara Avrupası Ülkelerinde Ombudsman.

5.1. İskandinav Ülkeleri'nde Ombudsman

Ombudsman sistemi dünyaya İskandinav ülkelerinden yayılmış olup, bu ülkelerin başında İsveç gelmektedir. İsveç'ten sonra sırasıyla Danimarka, Finlandiya ve Norveç ülkelerinde ombudsman kurulmuştur.

5.1.1. İsveç Ombudsmanı

İsveç Ombudsmanı'nın tarihçesi, Kral 12. Charles'ın 1709 yılında Ruslara yenilmesinin ardından Osmanlı İmparatorluğu topraklarına sığınmak zorunda kalmasına kadar geri götürülebilir. 12. Charles, bu süre içerisinde ülkesinde huzursuzluğu ve karışıklığı özellikle de vergilerin toplanması konusundaki karışıklıkları kontrol altında tutabilmek amacıyla temel işlevi ülkedeki yargıçların ve diğer kamu görevlilerinin davranışlarının hukuka uygunluğunu denetlemek olan bir kamu görevlisi atamayı uygun görmüştür (Bozoğlu, 2008: 56). İsveç'te ombudsmanlık sistemi o tarihten günümüze gelinceye kadar faal olarak halen devam etmektedir.

Ombudsman Kurumu'nun Anayasal bir kurum olarak ilk defa ortaya çıktığı ülke İsveç'tir. 1713'ten önce İsveç'te ve ona bağlı olan Finlandiya'da Adalet şansölyesi Ofisi niteliğinde kurumlar mevcuttu. 1713'te Yüksek Savcılık (Högste Ombudsmannen) adı altında kurulan makam 1719'da çıkarılan bir kararname ile Adalet şansölyesi (Justitiekansler) adını aldı. Adının değişmesi kurumun görevinde herhangi bir değişikliğe sebep olmamıştır. Kurum devlet yönetimini hukuki açıdan denetlemekteydi. 1974 yılında kabul edilen yeni İsveç Anayasası ile 1809 tarihli Anayasa tam 165 yıl sonra yürürlükten kaldırılarak yeni Anayasa ile vatandaşların kişisel hakları ve özgürlüklerinde daha fazla güvence getirilmiştir. Ombudsmanlığın kuruluş tarihinden 1915 yılına kadar İsveç'te sivil ve askeri konularla tek ombudsman ilgilenmiştir. Birinci

Dünya Savaşı'ndan sonra sadece askeri işlerle ilgilenecek bir diğer ombudsmana ihtiyaç duyulmuştur (Altuğ, 2002: 70). İsveç'te insan haklarının korunmasına yönelik ilk hukuksal düzenlemeler, 14. yüzyılda düzenlemeye başlanmıştır (Danelius, 1981: 9). Zamanla ombudsmanlık türleri de artarak İsveç'te ombudsmanlık sistemi güçlenmiştir.

Kurumun anavatanı olarak kabul edilen İsveç'te parlamento ombudsmanı, kurulduğu tarihten itibaren sürekli bir değişim içinde bulunmuş olan ombudsmanlık kurumu, en başta sadece bir kişiden oluşturulmuş, daha sonra bu sayı sivil ve askeri işler olmak üzere iki kişiden oluşmuş, sonra zamanla yapılan değişiklik ve düzenlemeler ile bu sayı üçe çıkarılmıştır. 1975 yılında Parlamento Ombudsman'ı Talimatı Yasası ile kurumun ombudsman sayısı dörde çıkarılmış ve yapılan yapısal değişikliklerle günümüzde de devam eden yapısına kavuşturulmuştur (Temizkan, 2008: 101). İsveç ombudsman modeli, dünyadaki diğer ülkelerin oluşturdukları ombudsman modeline örnek teşkil etmiştir, İsveç modelinden esinlenerek oluşturulmuşlardır (Weeks, 1978: 105).

5.1.1.1. İsveç'te Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi

İsveç'te ombudsman genel seçimlerden sonra seçilmektedir. Ombudsman, her iki partinin de temsilcilerinin oluşturduğu toplam kırk sekiz kişilik bir kurul tarafından seçilmektedir. Ombudsman oluşturulan bu kurul tarafından oybirliğiyle seçilmek zorundadır (Mutta, 2005: 66). İsveç'te ombudsman gücünü parlamentodan almakta ve yine onun tarafından denetlenmektedir.

İsveç'te ombudsman olabilmek için hiçbir özel şartlar gerekmemektedir. İsveç ombudsmanının kurulduğu yıllarda ombudsmanın hukuk eğitimi almış kişiler arasından seçilmesi zorunluluğu bulunmakta iken, zamanla yapılan değişiklikler sonucunda bu özel şart da kaldırılmıştır. Ombudsman olabilmek için hukuk eğitimi alınması gereklidir diye bir şart bulunmamaktadır. Ombudsman olabilecek kişilerde önemli olan bu görev ve sorumluluğunu en iyi şekilde yerine getirip getiremeyeceğidir (Demir, 2002: 135). Parlamento ombudsmanının görev süresi dört yıl olmak üzere göreve getirilmektedir. Ancak görevini yapacak özelliklerini kaybettiği zaman ya da görevinin gerektiği gibi çalışmadığı tespit edilirse her zaman parlamento tarafından görevden alınabilmektedir (Baylan, 1978: 42). İsveç'te ombudsmanın üç dönem seçilebilmesi usulü kabul edilmekte ve bundan sonra dördüncü kez aday olamamaktadır (Vakur, 1990: 108).

5.1.1.2. İsveç Ombudsmanının Denetim Alanı ve Yetkisi

İsveç parlamento ombudsmanlığının denetim alanı ilk kurulduğu günden başlayarak sürekli bir değişim içinde bulunmuş ve her geçen yıl kapsam alanı daha da genişlemiştir. İsveç Ombudsmanının yetkileri en başta kurulduğu zamanlarda daha sınırlı tutulmuşken, zamanla yetki alanları genişletilmiştir. Şöyle ki; İsveç'te en geniş yetkilere sahip kuruluşlar arasında kabul edilmektedir. Baş ombudsmanın idari başkanlığında her biri kendi denetim alanından sorumlu olan dört adet ombudsmandan oluşan kurumda bu denetim alanlarıyla ilgili çok kesin hatlar yoktur. Ombudsmanın denetim alanı çok esnek tutulmuştur. Bir ombudsman kendi denetim alanı dışındaki eylem ya da işlemleri de denetleyebilme yetkisine sahip olmaktadır (Temizkan, 2008: 103-104). İsveç ombudsmanı, ilk kurulduğu zamanlarda yargı birimleri ve yönetsel organlarla sınırlı iken daha sonraları yetki alanı genişlemiş ve yönetsel otoriteler ve yerel yönetim birimlerini de görev alanı içerisine almıştır (Orfield, 1966: 16). Ayrıca İsveç Ombudsmanı, herhangi bir eylem ya da işlemi sonucu suç unsuru oluşturan bir kişi ya da olay aleyhine de dava açma yetkisi bulunmaktadır (Levin, 2009: 41).

İsveç Ombudsmanının denetleyeceği kurumlar; ülkede hizmet veren tüm kamu kurum ve kuruluşları, askeri ve sivil tüm konular ombudsman tarafından denetlenebilecektir (Kestane, 2006: 135). Dört ayrı parlamento Ombudsmanı'nın bulunduğu İsveç'te Ombudsman'ın yetki alanı oldukça geniştir. Hatta ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında İsveç Ombudsmanı en geniş yetkilere sahip ombudsman olarak göze çarpmaktadır. İsveç'te Ombudsman'ın yetkileri içine merkezi idare ve yerel yönetimler, ordu ve yargı girmektedir. Bu durum İsveç'in yönetsel yapısından kaynaklanmaktadır (Bozoğlu, 2008: 57). Denetim alanı en geniş ombudsmanlık sistemlerinden biri, İsveç'e aittir.

İsveç'te ombudsmanların yetki alanları çok geniş tutulmasına rağmen inceleyemeyeceği bazı kurum ya da kuruluşlar da bulunmaktadır. Meclis üyeleri, Seçim Komitesi üyeleri, İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu üyeleri, başsavcı, bakanlar (Fendoğlu, 2010: 12) denetim kapsamı dışında bulunan kurum ya da kuruluşlardır.

Ombudsmanlık kurumunda, toplam elli tane personel görev yapmaktadır. Kurum tarafından alınan kararların en son onaylayacak kişi ombudsmandır. Diğer personel ise,

göreve yeni başlamış yargıçlardan oluşmakta, ve genellikle dört ile altı yıl arasında hizmet vermek üzere atanmaktadır (Eklundh'tan Aktaran Ünal, 2008: 85).

5.1.1.3. Ombudsmana Başvuru Şekli

İsveç'te Parlamento Ombudsmanı'na yapılacak başvurularda herhangi şekil şartı aranmamaktadır. Her vatandaş sözlü veya yazılı biçimde ombudsmana başvurabilir. Ancak sözlü yapılan başvuruların işleme konması için sonradan da olsa yazılı dilekçe haline getirilmesi gerekir. Şikayete konu olan sorun hakkında delil ve benzeri türden evraklar varsa, başvuru formuna eklenir. Ayrıca, İsveç'te ombudsmanlık için aday olacak kişilerin mutlaka İsveç vatandaşı olması gerekmemektedir. Tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar, meydana gelen olaydan doğrudan etkilenmeyen kişiler, hapisane veya akıl hastanesinde bulunan kişiler de ombudsmana başvuruda bulunabilir.

İsveç'te ombudsmana başvurular tamamen ücretsiz olup, başvuru sahibinden hiçbir isim altında (harç, masraf vs.) ücret talep edilmemektedir. Yalnızca, başvuru sırasında başvuru sahibinin ve şikayetçi olduğu kurumun adı belirtilmiyorsa şikayet değerlendirmeye alınmamaktadır. Ombudsmana başvuruda bulunmadan önce şikayette adı geçen ve soruna sebep olan idari kuruma başvuru yapma zorunluluğu yoktur (Altuğ, 2002: 73-74). Ombudsmana başvurmak için gerekli şekil şartları mümkün olduğu kadar az tutulmuştur.

Ombudsmana başvurmak için herhangi bir şart gerekmemektedir. Yapılacak olan şikayetlerden herhangi bir ücret alınmamaktadır. Başvuru sırasında bir kurallar yığını bulunmamakta, bürokratik aşamalardan arındırılmıştır. Başvuru sırasında başvuru sahibinin kimlik bilgilerinin açık ve net bir şekilde belirtilmesiyle şikayetler yapılabilmektedir. İnceleme alanına girmeyen konuları ombudsman isterse denetleme alanına alabilmektedir. İsim belirtilmeden yapılan şikayetler değerlendirmeye alınmamaktadır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 40).

Şikayetlerin % 90 a yakını bireylerden gelmektedir. Bu şikayetler aşağı yukarı hükümet ve belediye aktiviteleri üzerine yayılmıştır. Şikayetlerin çoğunluğu yargı, polis güçleri, hapisane ve şartlı tahliye servisleri ve sosyal hizmetler ile ilgilidir. Tüm bu alanlar şikayetlerin hemen hemen yarısını oluşturmaktadır (Westerhall, 2012: 127). Bu durum, İsveç'te demokrasi ve insan hakları konusunun ne kadar önemli olduğunu göstermesi bakımından dikkat çekicidir.

5.1.2. Danimarka Ombudsmanı

Danimarka Ombudsmanı, Danimarka’da 1954 yılında kabul edilen Ombudsman Yasası ile yürürlüğe girmiştir (Ergani, 2003: 3). Danimarka Ombudsmanı, ülkede refah devleti uygulamaları sonucunda, vatandaşların ekonomik, sosyal ve mali yönden devlet yönetiminin gittikçe büyümesiyle gittikçe karmaşık hale gelen bürokrasi sonucu vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz hale gelmiştir. Bu yetersizliklere cevap verebilmek ve çözüm getirmek amacıyla Danimarka’da ombudsmanlık oluşturma yoluna gidilmiştir (Gelhorn, 1966: 1).

Danimarka’da Anayasa’ya göre Parlamento, kamu yönetimi ve askeri yönetimi denetlemek için, parlamento üyesi olmayan bir ya da iki kişiyi ombudsman olarak görevlendirebilir. Bu anayasal temelde bir ombudsman yasası 1954’te kabul edilmiştir. Danimarka’da Ombudsman Kurumu (Folketingets Ombudsmand) bu şekilde kurulmuştur. Danimarka’da kurum, İsveç modelinin örnek alındığı 1946 tarihli anayasa komisyonu tavsiyesine göre oluşturulmuşsa da yetkileri açısından İsveç Ombudsman Kurumundan çeşitli açılardan farklılaşmaktadır (Nielsen, 1983: 73).

5.1.2.1. Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi

Danimarka Ombudsmanı, parlamento tarafından “The Legal Affairs Committee”nin önerisiyle seçilmektedir (Avşar, 2012: 292). Danimarka’da bir defa ombudsman olan kişi bir kez daha ombudsman olarak çalışabilmektedir. Ombudsmanın görev süresi dört yıldır. Fakat ombudsman görevi sırasında, görevin gerektirdiği özelliğini kaybederse Parlamento tarafından görevden alınabilmektedir. Ayrıca, ombudsman emekli oluncaya kadar çalışabilecektir (Denmark, 1996).

Ombudsman kurumunun kendi içinde 1994 yılında yaptığı bir araştırmaya göre, beş yıl içinde aldığı kararların tamamına kamu kurumlarınca uyulduğu görülmektedir. Kararlarına uyulmaması durumunda ise Ombudsmanın çeşitli tepkileri olabilmektedir. Konu kapatılabildiği gibi, tavsiye tekrarlanabilmekte, siyasal destek aranabilmekte, şikayetçi için adli yardım talebinde bulunulabilmektedir. Adli yardım talepleri Adalet Bakanına yöneltilmektedir. Ombudsmanın adli makamları harekete geçirme yetkisi ise bulunmamaktadır. Önceleri ombudsmanın inceleme konularını mahkemeye götürmek için savcılara talimat verme, yönetsel makamları disiplin soruşturması açılması yönünde harekete geçirme yetkisi bulunmasına rağmen bu yetkiler uygulamada hiç

kullanılmamış ve 1996 yılında yapılan düzenlemeler ile kaldırılmıştır (Heede, 2000: 39-43).

5.1.2.2. Ombudsmanının Denetim Alanı ve Yetkisi

Danimarka Ombudsmanı, kamu yönetiminin artan ve çeşitlenen görev ve sorumluluklarını yerine getirememesi sonucu ortaya çıkan uyuşmazlıklar sonucu zarar gören vatandaşları koruma ve savunma (Hansen, 1995: 105) görevini üstlenmektedir.

Danimarka Ombudsman Kanunu'na göre, ombudsmanın görevi, yetki alanına giren kişilerin (Kabinedeki Bakanlar, memurlar ve hükümet hizmetlerinde çalışan öteki tüm kişiler) yanlış yapıp yapmadıklarını veya görevlerini yaparken ihmalde bulunup bulunmadıklarını ve görevlerini kötüye kullanıp kullanmadıklarını araştırmaktır (Tayşi, 1997: 115). Bakanlar, memurlar ve kamu personeli ombudsman denetimine tabidir (Akıncı, 1999: 321). Ancak ombudsmanın geniş yetkilerine sahip olmasına rağmen denetleyemeyeceği kurum ya da kuruluşlar da bulunmaktadır. Yargı makamları, meclis üyeleri ve özel kuruluşlar (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 36) kapsam alanı dışında tutulmuştur.

Danimarka ombudsman sistemi, ombudsmanın görevlerini yerine getirmesinde kişisel ögenin büyük değeri olduğu anlayışı üzerine kurulmuş olup, geleneksel bürokratik görüntü kazanmaması için ombudsman bürosunun, küçük ölçekli bir örgüt olarak oluşturulmasına özen gösterilmiştir (Tayşi, 1997: 115). Ombudsmanın halka daha çok yakınlaşmak amacıyla bu tür düzenlemeye başvurduğu söylenebilir.

5.1.2.3. Ombudsmana Başvuru Şekli

Danimarka Ombudsmanına başvuru ve ulaşım çok kolaydır (Holm, 1995: 18). Danimarka Ombudsmanına haksız eylem karşısında zarar gören herkes başvuru yapabilme hakkına sahiptir. Başvuru şeklinde aranan şart, başvurunun yazılı olarak yapılması usulü ve başvuru yapanın şikayette bulunduğu konudan ya da sorundan bizzat kendisinin zarar görmüş olması gerekmektedir. Yoksa görmüş olduğu bir konudan dolayı ombudsmana başvuru yapamamaktadır, başvuru yapılsa dahi ombudsman tarafından dikkate alınmamaktadır. Ayrıca ombudsmana başvuru usulünde aranan diğer şart da diğer yargısal yollara başvurulmuş olması, herhangi bir sonuç çıkmadığı durumlarda ombudsmana başvuru yapılacaktır. En geç olayın öğrenilmesinden 12 ay içerisinde Ombudsmana başvurunun yapılması gerekmektedir (Muradova, 2013: 96).

Ayrıca Danimarka Ombudsmanı'na başvuruda bulunabilmek için, diğer bütün şikayet yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir (Stacey, 1978: 20). İsveç Ombudsmanına göre kişilerin ombudsmana başvurması belli şartlara bağlanmıştır.

Ombudsman, inceleme konusu yapacağı şikayetleri üç ayrı kanaldan alır. Normal yol şikayet sahibinin ombudsmana başvurusudur. Diğer yollar ise, ombudsmanın basın yoluyla bilgi sahibi olduğu vatandaş şikayetleri ile denetleme gezilerinde bizzat gözlediği aksaklıklarla ilgili bulgulardır (Baylan, 1978: 31). Ombudsman kendisine yapılan başvuruları incelerken birtakım ölçütlere göre hareket etmektedir. Bunlar, iyi yönetim, yakınmaların ve davaların makul sürede karara bağlanması ve kurumun örgütsel işleyişiyle ilgili yapılanmadır (Akıncı, 1999: 325).

5.1.3. Finlandiya Ombudsmanı

Finlandiya ombudsmanı vatandaşı devlet yönetimine karşı korumak suretiyle geleneksel ombudsman fonksiyonlarını yerine getirirken, Şansölye de vatandaşa sonradan zarara uğratacağı açık olan yasa ve idari kararların uygulanmasına geçilmeden önce yine vatandaş lehine koruyucu bir rol oynamakta ve kamu kuruluşlarının yanlış işlem ve eylemde bulunmalarına engel olmaya çalışmaktadır (Baylan, 1978: 36). Finlandiya Ombudsmanı; göreve gelmesi, görev alanları ve ombudsmana başvuru şekli bakımından kısmen de olsa diğer ombudsman türlerinden ayrılmaktadır.

5.1.3.1. Finlandiya Ombudsmanı'nın Seçimi ve Görev Süresi

Finlandiya'da kamu kuruluşlarınca kullanılan kamu otoritesine karşı vatandaş korumak üzere kurulmuş iki kurumdan Şansölye, Devlet Başkanı tarafından hukuk dalında uzmanlık sahibi kişilerden atanır. Emekli oluncaya ya da Devlet Başkanı tarafından alınıncaya kadar görevini yürütür. Ombudsmanlık ise parlamento tarafından gizli oylamayla ve parlamentonun görev süresine eşit olarak dört yıllığına atanır. Görev süresi bitmeden görevinden alınamaz. Görev süresi dolan ombudsmanın tekrar seçilmesi mümkündür (Mutta, 2005: 70). Parlamento tarafından dört yıllık bir süre için seçilir ve süresi sona ermeden görevden alınamaz (Avşar, 2012: 152).

5.1.3.2. Finlandiya Ombudsmanı'nın Denetim Alanı ve Yetkisi

Finlandiya ombudsmanının yetki alanı ombudsmanlık kurumunun kurulduğu diğer ülkelerle kıyaslandığında çok geniş bir denetim alanının olduğu görülecektir. Ülkedeki bütün kamu kurum ya da kuruluşlarını, burada çalışan personelini, yargı mensuplarını, din adamlarını, Başbakan ve Devlet Başkanının görev ve sorumlulukları sırasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları inceleme ve denetleme yetkisine sahiptir. Finlandiyalı Adalet Şansölyenin gücü ombudsmanınkinden daha fazladır. Ombudsmana tanınan bütün yetkilere sahiptir. Her türlü kamusal eylem ve işleme hazırlık aşamasında el koyabildiği gibi, özel vatandaşların yasa ve kurallara aykırı işlemlerini de kovuşturabilir (Baylan, 1978: 37).

Bütün kamu idaresi ombudsmanının faaliyet alanına girer. Hukuk mahkemeleri, hükümetin faaliyetleri ve hükümet bakanları ombudsmanının denetimi altındadır. Silahlı kuvvetlerin ve cezaevlerinin denetim sorumluluğu da ombudsmandadır (Kuruüzüm, 2008: 132). Finlandiya ombudsmanı çok geniş yetkilere sahip olmasına rağmen yapamayacağı bazı hususlar da bulunmaktadır. Yaptığı inceleme ve araştırma sonuçlarına göre ilgili birimin eylem ve işlemlerini, kendi görüş ve önerileri doğrultusunda değiştirememek ve bizzat ilgili birimin yerine geçerek yeni bir işlem yapamamaktır (Baylan, 1978: 39). Bu durum, ombudsmana duyulan güven ve saygının bir göstergesi olarak saymak yanlış olmayacaktır.

5.1.3.3. Finlandiya Ombudsmanı'na Başvuru Şekli

Ombudsmana herkes başvurabilir. Başvuru herhangi bir şekilde sınırlamaya tabi tutulmamıştır. Ombudsman kendi isteği ile resen denetleme ve inceleme yapabilmektedir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 32).

Ombudsmana başvuru için herhangi bir şekil şartı aranmamaktadır. Ombudsmanın incelediği şikâyet ve dilekçeler yazılı olup, bunlar için istenilen belli formlar bulunmamaktadır. İmzasız ve isimsiz dilekçelerin işleme konulması mümkün değildir.

Finlandiya'da şikâyetler genellikle mahkemelerce karara bağlanmış vakıaların tekrar dava edilmesi, süresi sona ermiş bir davanın açılması veya temyiz istekleri hakkındandır. Ombudsman kendi insiyatifiyle bazı denetimlerde bulunur. Özellikle mahkûmlara davranış biçimi ve diğer hapisane sakinlerinin durumunu öğrenmek için

hapishaneleri denetler. Ombudsmana gelen şikâyetlerin çoğunun idari görevlilerle ilgili olması nedeniyle diğer idari kurumların denetimine önem verilmektedir. Personel yetersizliğinden dolayı çok sık denetim yapılmaz, yapılan denetimlerde habersiz bir şekilde yapılır (Baylan, 1978: 40-45).

5.1.4. Norveç Ombudsmanı

Norveç, İskandinav Ülkeleri arasında yer almaktadır. 1905 yılında bağımsızlığını ilan etmiştir. Norveç, yerel yönetimler konusunda hep ilgisiz kalmıştır. Daha sonra oluşturulan anayasalarda yerel yönetim birimleriyle ilgili hiçbir düzenlemeye yer verilmemiştir. Sonradan yapılan düzenlemelerle 1993 yılında yerel yönetimlere özgü olarak Yerel Yönetimler Yasası çıkarma yoluna gidilmiştir (Toker, 2015: 337-340).

Norveç'te ilk defa ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik ilk somut çalışma 1952 yılında gerçekleşmiştir. Norveç'te oluşturulan ilk ombudsman türü Askeri Ombudsman'dır. Daha sonradan 1962 yılında sivil ve kamu idarelerinin denetlenmesi için ombudsmanlık kurumunu yönetim yapısı içine dahil edilmiştir (Bozoğlu, 2008: 62).

5.1.4.1. Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi

İlk Norveç Ombudsmanı 31 Nisan 1952 yılında Parlamento kararı ile savunma alanında görev yapmak üzere atanmıştır. 1956 yılında ise dini inanışları ve ahlaki değerleri sebebi ile zorla silah altına alınmak istemeyen vatandaşların haklarını koruyabilmek için bu alanda görev yapmak üzere bir ombudsman daha atanmıştır. 1962 yılında öneri üzerine kamu yönetimi için bir Parlamento Ombudsmanı atanmıştır. 1970 yılından sonra ise Tüketici Ombudsmanı, Eşit Haklar Ombudsmanı ve Çocuk Ombudsmanı olmak üzere üç ombudsman birimi daha oluşturulmuştur (Altuğ, 2002: 94).

Norveç Ombudsmanı, dört yıllık dönemler için seçilmektedir. Ombudsman parlamento tarafından göreve getirilmekte ve yine parlamento tarafından görevden alınmaktadır. Norveç Ombudsmanı'nın yapısı diğer ülkelerle kıyaslandığında zayıf ve güçlü bir konumda olmadığı görülmektedir. Çünkü Norveç Ombudsmanı görev ve sorumluluklarını yerine getirirken birtakım sınırlamalarla karşılaşmaktadır (Baylan, 1978: 33).

Norveç'te ombudsman yasama ve yürütme organına karşı tam bir bağımsızlık içerisinde görev yapmaktadır. Yasama organı hiçbir şekilde ombudsmana görevi gereği emir veya talimat veremeyeceği gibi denetimleri süresince onu yönlendirememektedir. Ombudsman, denetimlerini sadece gerçeğe ulaşabilmek için tam bir bağımsızlık içerisinde yürütmektedir. Ombudsman Kurumu'nun kadrosu, ombudsmanın önerisi ile Parlamento Yönetim Kurulu (Presidium) tarafından veya onun görevlendirdiği atama kurulu tarafından gerçekleştirilmektedir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 51).

5.1.4.2. Ombudsmanının Denetim Alanı ve Yetkisi

Norveç Ombudsmanı diğer İskandinav Ombudsmanları içinde yetkileri en dar olan ombudsmandır. Norveç Ombudsmanı'nın Bakanlar Kurulu'nun kararları ve Maliye Müfettişleri'nin çalışmaları üzerinde hiçbir araştırma, inceleme ve denetleme yetkisi yoktur. Ombudsman Parlamento'nun veya herhangi bir Parlamento Komisyonu'nun gündeminde olan bir konu hakkında şikayet kabul edememektedir. Mahkemelerin görevli olduğu veya mahkeme sürecine giren konuları denetim kapsamına alamayacağı gibi; bu konular hakkında da şikayet kabul edememektedir. Ombudsman'ın idari takdir yetkisini kullanarak herhangi bir konuyu araştırması yasaklanmıştır (Baylan, 1978: 33).

Ombudsman'ın yetki alanındaki kurum ya da kuruluşlar, ülkede hizmet veren kamu kurum ya da kuruluşları ve bunlara bağlı olarak çalışan kişiler olarak sayılabilir. Ancak Norveç Ombudsmanı'nın yerel yönetimlerin eylem ya da işlemleri, yargı kurumlarının eylem ya da işlemleri ve Bakanlar Kurulu Kararları denetleyemeyeceği kurumlar arasında sayılmaktadır (Bozoğlu, 2008: 63). Başlangıçta belediyeler de denetim dışında tutulmasına rağmen günümüzde artık belediyeler de denetim kapsamına alınmıştır. Parlamentonun yasama faaliyetleri, başsavcının faaliyetleri ve silahlı kuvvetler ombudsmanının faaliyetleri ombudsmanın sorumluluk alanı dışında tutulmuştur. Ombudsman idarenin takdir yetkisini kullanarak yaptığı eylem ve işlemleri de denetleyememektedir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 39).

5.1.4.3. Ombudsmana Başvuru Şekli

Norveç ombudsmanına başvuru şekli değerlendirildiğinde diğer ülkelere göre bazı farklılıkları bulunmaktadır. Ombudsmanın re'sen inceleme yetkisi ve sorumluluğu var olsa da uygulamada bu yetkisinin kullanıldığı pek görülmemiştir. Ayrıca denetleyeceği ya da inceleme yapacağı kurumdan her türlü belge ve bilgi isteme hakkı

ve yetkisi de bulunmamaktadır. Bu gibi özellikler kurumun etki alanını daraltmaktadır, yetkilerini kısıtladığı için özgür bir şekilde hareket edememektedir, sonuçta da kendisinden beklenen verim alınamamaktadır (Baylan, 1978: 35).

Norveç'te Ombudsmanı idareden kaynaklanan her türlü zararı karşılamayı üstlenmektedir. Bunun için zarara uğrayanın Ombudsmana başvuru yapması yeterlidir. Başvuruların yazılı yapılması ve ilgilinin dilekçenin altına imza atması gerekmektedir. Norveç uygulamasında hazır başvuru formları bulunmayıp, başvurular anlaşılır ve okunaklı bir mektup şeklinde yazılması ve ilgili belgelerin buna eklenmesi şarttır.

Şikayetler sözlü olarak yapılabilmeyle birlikte yazılı hale getirilmesi zorunludur. Ancak, üzerinden bir yıl geçen uygulamalar hakkında şikayette bulunulamamaktadır. Bununla birlikte, ombudsman zaman aşımına uğramış olaylar hakkında kendi isteği ile inceleme başlatma yetkisine sahiptir. Norveç'te ombudsmana başvuru sırasında şikayete konu olan olay hakkında ilgili kurumlara başvuru yapılması ve bütün idari yolların tüketilmesi gerekmektedir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 52).

Norveç'te ombudsman ile ilgili vurgulanması gereken en önemli nokta kuruluş şeklinin, statüsü üzerinde etkisidir. Ombudsman ile ilgili en önemli sorun, tam tarafsızlığının ve bağımsızlığının sağlanamamasıdır. Ombudsmanı kendilerine engel gören siyasal iktidarlar, ombudsman fikri kamuoyu tarafından tam anlaşılmadan harekete geçmişler ve dar yetkilerle donatılmış ve yürütmenin bir kolu olarak görülen ombudsmanlar yaratmışlardır (Erhürman, 1995: 55). Diğer ombudsmanlara göre daha sınırlı bir yetkiye sahip olmaları, ombudsmandan beklenen yararın sağlanamayacağı konusundaki kuşkuları gündeme getirmektedir.

5.2. Anglo-Sakson Ülkeleri'nde Ombudsman

Anglo-Sakson ülkeleri arasında en dikkat çeken ülke İngiltere'dir. Yeni Zelanda da ilk ombudsmanlık kurumunun oluşturulması yönünde çabalar söz konusu olmuştur, bu çabalar sonucunda da ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur. Ombudsmanlık kurumu Yeni Zelanda'da oluşturulduktan sonra İngiltere'de ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik girişimler oluşmaya başlamıştır. Dolayısıyla ombudsmanlık kurumunun bu ülkelerde oluşturulmasıyla birlikte ombudsmanlık kurumunun İskandinav Ülkeleri dışında da başarılı örneklerinin olabileceği kabul edilmeye

başlanmış ve diğer ülkeler de kendi sistemlerine uyarlamaya çalışmışlardır (Uler, 1990: 1024).

5.2.1. İngiltere Ombudsmanı

İngiltere’de ilk ombudsman kurumu Parlamento Komiseri’dir. Parlamento Komiseri’nin gündeme gelmesi 1961 tarihli Whyatt Komitesi Raporu ile olmuştur. Bu rapor parlamentoya karşı sorumlu bir parlamento komiserliğinin kurulmasını tavsiye etmekteydi. Bu tavsiye altı yıl sonra gerçekleşmiş ve 1967’de Parlamento Komiseri kurulmuştur (Arslan, 1986: 158).

5.2.1.1. Parlamento Komiserin Seçimi ve Görev Süresi

Parlamento Komiseri, görevlerini yerine getirirken önlerine herhangi bir engel getirilmemektedir. Ombudsmanların emekli oluncaya kadar çalışabilme hakları ve yetkileri bulunmaktadır. Ancak ombudsman görevini gerçekleştirirken, herhangi bir aksaklık ortaya çıkarsa ya da görevini yerine getirmediği anlaşılırsa parlamento tarafından görevden alınabilmektedir. Ancak görevden alınabilmesi kolay ve uygulamada çok karşılaşılan bir durum değildir (Arslan, 1986: 158-159).

Hazine Bakanlığı tarafından, sayıları ve hizmet şartları onaylanması koşulu ile Parlamento Komiseri çalıştığı kurum için yeterince personel alabilir. Parlamento Komiseri bu personelden birisini kendisi adına işlerini yapmak üzere atayabilir (Özden, 2012: 87). Ayrıca Parlamento Komiserinin işlerini yapmak üzere İngiltere Sağlık Hizmetleri Komiseri, İskoçya Sağlık Hizmetleri Komiseri ve Galler Sağlık Hizmetleri Komiseri yetkilendirilmişlerdir (Giddings, 1998: 202).

5.2.1.2. Parlamento Komiseri’nin Denetim Alanı ve Yetkisi

İngiltere’de Parlamento Komiseri, kötü yönetim sonucunda zarar görmüş ya da hukuka aykırı eylemin ortadan kaldırılmasını sağlamak için, vatandaşlardan gelen şikayet konularını inceleme ve araştırma yaptıktan sonra, bu sonuçları bir rapor hazırlayarak parlamentoya sunmaktadır. Dolayısıyla Parlamento Komiseri’nin yetkileri oldukça sınırlı tutulmuş ve yetki alanına giren ve girmeyen kuruluşlar kanunda sayma yoluyla belirlenmiştir. Parlamento Komiseri’nin yetki alanına 44 bakanlık ve kuruluş girmektedir. 1967 yılında çıkarılan yasa ile milli sağlık hizmetleri, yerel yönetimler ve polis de Parlamento Komiseri’nin yetki alanına dahil edilmiştir (Bozoğlu, 2008: 67).

Bunlardan başka Parlamento Komiseri'nin denetim alanına girmeyen kuruluşlar da bulunmaktadır. Bunlar ülkenin siyasi işleriyle ilgili konular, dış ilişkilerle ilgili konular, kamu çalışanını ilgilendiren konular, yargı kararları ombudsmanın denetim alanına girmemektedir. Ayrıca, diğer yargı yerleri tarafından çözümlenecek konular ombudsman tarafından incelemeye alınmamaktadır (Akıncı, 1999: 331-332).

Parlamento Komiseri'ne şikayet, verilmiş olan bir kararın ya da yürütülen bir politikanın yerindeliği ile ilgili değil, kötü yönetimle ilgili olmak zorundadır. Bu sınırlama nedeniyle şikayetlerin yaklaşık yüzde 43 kadarının komiser tarafından reddedilmesine yol açmaktadır (Koçak, 2012: 136).

5.2.1.3. Parlamento Komisere Başvuru Şekli

Parlamento üyeleri geleneksel olarak halkın koruyucusu olarak bilindikleri için, Parlamento Komiseri'ne doğrudan başvuru yapılamaz. Vatandaşlar Parlamento Komiseri'ne ancak bir parlamento üyesinin aracılığıyla başvurabilirler. Doğrudan Parlamento Komiseri'ne yapılan şikayetler incelenmez. Benzer şekilde parlamento Komiseri denetim sonucunda aldığı kararı doğrudan şikayet edene bildirmez. Bunu yine Parlamento üyesi aracılığıyla iletir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 53).

Şikayetin, şikayet konusunun öğrenilmesinden itibaren 12 ay içerisinde yapılması gerekir (Koçak, 2012: 136).

5.2.2. Yeni Zelanda Ombudsmanı

Uzun yıllar İngiliz sömürgesi altında kalmış olan Yeni Zelanda, 1947 yılında bağımsızlığına kavuşmuştur. Yeni Zelanda Anayasası, İngiltere de olduğu gibi yazılı olmayan, teamüller ve geleneklerle yürütülen ve birçok yasal doküman ve mahkeme kararlarından oluşur. Ancak, 1986 yılında Anayasaya ilişkin yapılan düzenlemede aralarında kendinden önce çıkarılan kanunlar anayasal nitelikte yasalar olarak kabul edildiği için 1975 yılında yapılan Ombudsman kanunu da anayasal nitelikteki yasalardandır. 1950 yıllarda ortadan kaldırılan Yasama Konseyinin vatandaşların kanunlar karşısında korunmasında yetersiz kaldığı belirterek toplumun her kesiminde idari işlemlerde adaleti sağlayıcı bir organa ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Yeni Zelanda'da ilk ombudsman, 1962 tarihinde aynı tarihli Parlamento Komiseri yasası uyarınca atanmıştır. 1975 yılında çıkarılan ombudsman yasası ile görevli ombudsman sayısı artırılmıştır (Mutta, 2005: 78).

5.2.2.1. Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi

Yeni Zelanda’da biri şef olmak üzere, toplam üç kamu denetçisi seçilmektedir. Eşit konumda olmalarına karşın, şef kamu denetçisi kurumun yönetiminden ve iş bölümünün sağlanmasından sorumludur. Kamu denetçileri Temsilciler Meclisi’nin önerisi üzerine Genel Vali tarafından atanırlar. Parlamente’ya karşı sorumlu olan kamu denetçileri görevde kaldıkları sürece başka bir devlet kurumunda çalışamaz, kar amaçlı özel bir işte çalışamaz, yerel yönetici olamaz ve milletvekili seçilemezler (Uler, 1990: 1024).

Yeni Zelanda ombudsmanı, Temsilciler Meclisinin teklifi üzerine Genel Vali tarafından 5 yıllığına atanır. Görev süresi beş yıl olup tekrar atanması mümkündür. Ombudsmanın başarısızlık, görevin ihmalkârlığı, yetersiz ve iletişimsizlik söz konusu olursa, Temsilciler Meclisinin uyarısı üzerine Genel Vali tarafından her zaman görevden alınabilir (Mutta, 2005: 78). Ombudsmanın görevden alınmasını gerektiren şartlar; görevini yapamaz hale gelmesi, görevini ihmal etmesi veya görevini kötüye kullanmasıdır (Özden, 2012: 110). Ombudsmanlardan biri görevini yapamaz hale gelirse; Genel vali onun yerine geçici olarak bir ombudsman seçer. Bir kişi iki kez ombudsman seçilemez.

Ombudsman, Parlamente’nin isteği üzerine atanması, onu parlamente’ya karşı sorumlu tutar. Ombudsman başka bir devlet kurumunda çalışamaz, milletvekili seçilemez, kar getiren bir özel işte çalışmaz (Pope, 2000: 88).

Yeni Zelanda ombudsmanı ilk kurulduğunda tek ombudsman olarak görev yaparken, 1975 tarihli ombudsman yasasıyla birden fazla ombudsman ataması yapılmıştır. Bu ombudsmanların hepsi eşit konumdadırlar. Yeni Zelanda’da Parlamente ombudsmanından başka Bankacılık Ombudsmanı, Sigorta ve Tasarruf Ombudsmanı gibi özel sektör ombudsmanları da vardır (Özden, 2010: 109).

5.2.2.2. Ombudsmanın Denetim Alanı ve Yetkisi

Yeni Zelanda Ombudsmanın görev alanı, anayasal bir metin olan 1975 tarihli Ombudsman yasasında ve diğer ilgili kanunlarda sayılmıştır. Ombudsmanlık kurumun kurulduğu zamandan bu zamana kadar sürekli ombudsmanın denetim alanı genişlemiştir. İlk önce sadece merkezi yönetim organları görev alanına girerken, 1968 yılında eğitim ve hastane yönetimi, 1975 yılında ise yerel yönetim birimleri

ombudsmanın denetim alanına girmiştir. Böylelikle Ombudsmanın görev alanı merkezi, bölgesel ve yerel yönetimlerine karşı yapılan şikâyet başvurularını incelemektir. Danimarka Ombudsmanı model olarak uyarlandığı için oradaki Bakanları ve kararlarını inceleme yetkisi Yeni Zelanda ombudsmanı için de vardır. Ancak yerel yönetimler yerel özerkliğe bağdaşmayacağına inandıkları için Ombudsman tarafından denetimin yapılmasını kabul etmemektedirler. Hatta bir belediye başkanı ombudsmanın yetki alanını yerel idarelerin girip girmediği tartışılırken şöyle söylemiştir: “Bölgemde ombudsman benim ve bu yörede başka birine gerek yok “ şeklinde cevap vermiştir. Yeni Zelanda ombudsmanı adliye mahkemeleri ve özel idari yargı kuruluşlarının yetkileri içerisinde kalan konuları soruşturmaz. Kralın yasal danışmanları (yani Bakanların önerileri) ve ordunun geniş bir kesimi yetki sınırlarının dışında bırakılmıştır (Baylan, 1978: 72).

5.2.2.3. Ombudsmana Başvuru Şekli

Yeni Zelanda Ombudsmanın diğer var olan ombudsmanlardan farklı çalışma özellikleri vardır. Bunlardan biri ombudsmana yapılan başvuruda harç alınmasıdır. Bunun nedeni ise gereksiz başvuruları belli bir harç alınarak engelleneceği düşüncesidir. Aynı zamanda, Ombudsmana başvuru sadece yazılı olarak yapılabilir. Şikâyetin telefonla ya da kişisel ziyaretle sözlü olarak yapılması olanağı yoktur. Ancak bu şekilde yapılan bir başvuruda sonradan söylenenler bir yazıya geçirilerek kabul edilebilir. Ombudsman kendisine başvuru alan tüm şikâyetleri incelemek zorunda değildir. Eğer zamanaşımı süresini kaçırmışsa, şikâyet konusu olayın ciddilikten uzak olması, konunun yargı aşamasında olması gibi sebeplerle yapılan şikâyeti reddedebilir. Ancak bu durumda şikâyetçi olan kişiyi konuyla ilgili bilgilendirir ya da başka bir yere başvurmasını tavsiye edebilir (Erdengi, 2009: 121). Ancak, Yeni Zelanda Ombudsmanın ücretsiz olarak takdir yetkisini kullanarak şikâyetleri kabul etme yetkisi bulunmaktadır (Gwyn, 1983: 85).

Ombudsman şikâyet edilen olayı ciddi bulması halinde soruşturmanın izlediği yol diğer ülkelerde görülen yöntemlere benzer. Bu durumda şikâyeti ilgili kurumun üst yöneticisine incelemeye başlayacağını haber verir ve durumdan şikâyetçiyi bilgilendirir. Kurumdan şikâyet konusu olayla ilgili bilgi vermesi istenir, gelen bilgileri yeterli görülmezse ilave bilgi istenebilir. Gelen bilgiler derlendikten sonra ombudsman

başlangıç görüşünü oluşturur. Eğer ombudsmanın görüşü şikayetçiyi desteklemiyorsa durum şikayette bulunan karara karşı görüşü sorularak bildirilir. Eğer şikayetçinin görüşü destekleniyorsa bu sefer ilgili kuruma tavsiyede bulunulur ve görüşü istenir. Bu şekilde alınan karşı görüşler ombudsman tarafından değerlendirilir ve nihai görüş oluşturulur. Ombudsmanın son görüşü şikâyetçi aleyhinde ise durum şikâyetçi ve ilgili kuruma bildirilir. Eğer görüş şikâyetçi lehine çıkarsa gerekli düzeltmeleri içeren tavsiyelerden oluşan nihai görüş, ilgili kuruma bildirilir. Yapılan bu bildirimlerden şikâyetçi de haberdar edilir. Ombudsman tavsiyelerini yerine getirmeyen veya kararlarını belli bir zaman içinde düzeltmeyen kurumlarla ilgili olarak Başbakan'a ve gerekli gördüğünde Temsilciler Meclisi'ne rapor yazabilmektedir. Ombudsman ve kurum çalışanları hakkında görevlerini yerine getirirken yaptıkları iş, eylem ve söylemleri konu edilerek herhangi bir soruşturma ya da dava açılmaz. Ombudsman ve kurum çalışanları görevlerini yerine getirirken bir dokunulmazlık sağlanarak sağlıklı ve güvenli bir çalışma ortamı sağlanmak istenmiştir. Ombudsman yıllık çalışmalarıyla ilgili her yıl çalışmalarını içeren yıllık rapor ve belli bir konuda hazırlanan özel raporları Parlamente'ya sunmaktadır (Erdengi, 2009: 121).

5.2.3. Avustralya Ombudsmanı

Avustralya Ombudsmanı'nın yasal dayanağı 1976 yılında kabul edilen Ombudsman Kanunu'na dayanmaktadır.

Avustralya Ombudsmanı, Avustralya Hükümeti kamu kurum ve kuruluşları ile vatandaş arasındaki şikayetleri incelemektedir. Ombudsmanlık kurumu, soruşturmaları ele alıp yürüten, denetim ve teftişleri gerçekleştiren, iyi yönetimi sağlayan, uzman gözetim görevini yürütmektedir (Ombudsmen in Australia, 2016). Avustralya'da ombudsman "Vatandaş Temsilcisi" olarak adlandırılmaktadır (Fendoğlu, 2010: 9).

5.2.3.1. Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi

Avustralya'da ombudsman, parlamento seçimlerinden bağımsız olarak altı yıl için seçilmektedir. İkinci kez seçilebilmektedirler (Demir ve Kalender, 2016: 251).

Avustralya Ombudsmanı vali tarafından görevden alınmaktadır. Valinin, Meclis'teki her iki Kamaranın önerisi ile, yetersizlik ya da başka bir nedenden dolayı görevi ihmal ettiğinde görevinden ya da açığa alma yetkisi bulunmaktadır. Eğer böyle bir görevden alınma söz konusu olursa; Bunun nedenini açıklayan raporun en geç yedi

gün içerisinde Meclisin her iki Kamarasına da sunulmalıdır. Daha sonra rapor parlamentoya sunulduktan sonra bir ay içerisinde eğer parlamento kararı onaylamazsa ombudsmana görev tekrar iade edilir, parlamento kararı onaylar ise, görevden alınır (Temizel, 1997: 107).

5.2.3.2. Ombudsmanın Denetim Alanı ve Yetkisi

Avustralya Ombudsmanı, Savunma Bakanlığı, Vergi Bakanlığı, Avustralya Başkent Bölgesi (ACT), Göç Bakanlığı, Özel Sağlık Sigortası, Avustralya Posta Kurumu dahil olmak üzere birçok kamu kuruluşunu inceleme ve denetleme görevi bulunmaktadır (Ombudsmen in Australia, 2016).

Avustralya Ombudsmanı'nın şikayetleri inceleme ve araştırma konusunda geniş bir yetkisi bulunmaktadır. İncelemeleri sırasında gerekli bilgi ve belgeyi vermek konusunda isteksiz olan kamu görevlilerini zorlayabilmektedir. Ombudsman, bir kamu kuruluşunun hatalı ya da kusurlu olduğunu düşünüyorsa hatanın düzeltilmesi için gerekli tavsiye kararlarında bulunabilir. Ombudsman incelemeleri sırasında ilgili birimin açıklamada bulunmasını ya da özür dilemesini, alınan kararın değiştirilmesini, bir karar vermesini ya da söz konusu borçtan feragat etmesini, tazminat ödemesini önerebilir (Avşar, 2012: 300).

5.2.3.3. Ombudsmana Başvuru Şekli

Avustralya Ombudsmanı'nın her eyalette ve bölgelerin başkentlerinde ombudsmanlık ofisi bulunmaktadır. Şikayetler şahsen, telefon ile, mektup yazarak, faks çekerek ya da internet aracılığı ile de yapılmaktadır. Ayrıca, şikayet sahibinin bir arkadaşı, şikayet sahibinin onayını alarak şikayette bulunabilmektedir. Ombudsmanlık ofisinde şikayetleri her dilde tercüme edebilmek için Yazılı ve Sözlü Tercümanlık Servisi bulunmaktadır. Yazılı ve Sözlü Tercümanlık Servisi tarafından verilen bütün hizmetler ücretsiz ve gizlilik ilkesine uygun olarak yapılmaktadır (Avşar, 2012: 300).

Ayrıca Avustralya Ombudsmanı'nın re'sen araştırma yapabilme yetkisi de bulunmaktadır (Demir ve Kalender, 2016: 251). Avustralya Ombudsmanı'na başvurmadan önce daha önceden ilgili birimlere başvurulması zorunluluğu bulunmaktadır.

5.3. Kara Avrupası Ülkeleri'nde Ombudsman

Ombudsman sistemi, başlangıçta İskandinav Ülkeleri'nde uygulama alanı bulmuştur. Ombudsmanlık uygulamasının Anglo-Sakson ülkelerinde görülmesinden sonra, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin güçlü bir şekilde korunduğu sistemlerde ombudsmanlık sisteminin uygulanması mümkün görülmemiştir. Fakat idari yargı rejiminin güçlü olduğu ülkelere Almanya'da kurulduktan sonra, sistemin artık evrensel bir şekilde uygulanabilirliği kabul edilmiştir.

Bu bölümde Türkiye açısından bir ışık tutacağı için Fransa, Almanya ve Avusturya Ombudsmanları incelenmiştir.

5.3.1. Fransa Ombudsmanı

Ombudsmanlık kurumunun ilk olarak ortaya çıktığı İskandinav ülkelerinin aksine bir idari yargı sistemine sahip olan Fransa'da, kurumun oluşturulması uzun tartışmalar sonucu olmuştur. Özellikle, 1970'li yıllarda devlete karşı güvenin azalması, idari yargının hem yavaş hem de kamu yararını ön plana çıkararak vatandaşların haklarını tam olarak koruyamadığı düşüncesinin hakim olması ve yargı organlarının mevcut hukuki düzenlemelere birebir uyan ancak hakkaniyete uygun olmayan kararları bu kurumun oluşturulmasında etkili olmuştur (Thery, 1998: 40).

İdari yargının sıkı şekil şartlarına bağlı oluşu, yavaş işlemesi, pahalı olması ve hukukilik denetimi ile sınırlı olması karşısında, daha basit ve herhangi bir ücret ödmeden başvurunun yapıldığı, kararların diğer yargı yerlerine bağlı olarak daha hızlı alındığı bir kuruma duyulan ihtiyaç, idari yargının beşiği sayılan Fransa'yı ombudsman kurumu oluşturma yönünde davranışlara itmiştir. Kurumun Fransa'da oluşturulmasıyla birlikte, diğer tüm hukuk sistemlerine de uyarlanabileceğini kanıtlamıştır (Mutta, 2005: 88).

5.3.1.1. Mediyatörün Seçimi ve Görev Süresi

Mediaeteur, altı yıllığına ve Bakanlar Kurulu tarafından seçilmektedir. Süresi biten Mediaeteur tekrar seçilemez. Mediaeteur görevini yerine getirirken bağımsız olarak çalışmaktadır. Hiçbir makam, kurum, kuruluş ya da merciden emir alamaz.

Mediaeteur'un geniş bir dokunulmazlığı bulunmaktadır (Avşar, 2012: 149). Mediaeteur görevini yerine getirirken yaptığı işlerden, söylediği sözden hakkında kovuşturma yapılamamaktadır.

Kurumun bağımsızlığı, tekrar atanmasının mümkün olmamasıyla ve çalışma süresinin meclisin yenilenme süresinden farklı olmasıyla sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak, bağımsızlık için getirilen düzenlemeler ne olursa olsun, atanması tamamen yürütme organının inisiyatifine bırakılan bir kurumun bağımsızlığı, tartışmalı olmaktan kurtulamayacaktır (Erhürman, 1995: 67).

Fransa'da Mediaeteur olabilmek için hukuk eğitiminin alınması zorunluluğu bulunmamaktadır. Fakat görev yaptığı sırada başka herhangi bir kurumda çalışmamaktadır. Mediaeteur'un kendi personelini kendisinin seçme hakkı ve yetkisi bulunmaktadır. Kurumun etkili ve verimli bir şekilde çalışabilmesi için kurumun bütçesi başbakanlık tarafından karşılanmaktadır (Oytan, 1975: 210).

5.3.1.2. Mediyatörün Denetim Alanı ve Yetkisi

Mediaeteur'un görev alanı kamu idarelerinin tamamını kapsamaktadır. Ülke içinde hizmet veren bütün kamu kurum ya da kuruluşlarını, yerel yönetim birimlerini, devlet iktisadi teşebbüsleri ve kamu hizmeti gören özel hukuk kuruluşları Mediaeteur'un görev alanını oluşturmaktadırlar. Burada önemli olan Mediaeteur'un bu idari kurumların iç işleyişine karışmaması ve sadece vatandaş ile aralarında olan sorunlarla ilgilenmesidir. İncelemeleri sırasında ihtiyaç duyduğu takdirde ve olayın tüm gerçekliği ile gün yüzüne çıkartılması için bütün kamu kuruluşundan yardım isteme yetkisi bulunmaktadır (Avşar, 2012: 186).

Fransa'da Mediaeteur'un yetki alanı çok geniş tutulmuştur. Mediaeteur, bütün kamu kurum ya da kuruluşlarını, yerel yönetimleri ve bunların çalışanlarının birbirleriyle olan ilişkilerini denetleme ve inceleme yetkisi bulunmaktadır (Tutal, 2014: 138).

5.3.1.3. Mediyatöre Başvuru Şekli

Fransa'da Mediateur'e başvuru yapabilmek için Fransa vatandaşı olmak gerekmemekte, ülkede yaşayan yabancılar da başvuru yapabilmektedirler. İdarenin haksız eylem ve işleminden zarar gören herkesin başvurma hakkı vardır. Dikkat edilmesi gereken husus, daha önce diğer yargısal yöntemlerin uygulanması gerekmektedir, en son çare olarak Mediateur'e başvuru yapılabilir. Ayrıca halen yargıda görülmekte olan bir sorundan dolayı da başvuru yapılamamaktadır. Adli ya da idari

yargıda herhangi bir sonuç alınmadığı durumlarda Mediateur'e başvurulabilir (Muradova, 2013: 108).

Mediaeteur, kendisine gelen bir şikayeti önce bir ön incelemeden geçirmektedir. Yaptıkları inceleme ve araştırma sonucunda ilgili birimlerden araştırma ve soruşturma yapılmasını isteme yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca araştırma ve inceleme yapacağı kurumdan her türlü bilgi ve belge isteme yetkisi ve hakkı bulunmaktadır. Kurumun istenilen belgeyi vermemek gibi herhangi bir bahanesi olmamalıdır. Fakat devlet sırrı sayılabilecek konularda eğer ilgili birim gerekli görürse istenilen bilgi ve belgeyi vermeyi kabul edebilir (Oytan, 1975: 212).

Fransa'da mediyatöre yapılan başvurular gittikçe artmaktadır ve ombudsmanlık kurumu günlük hayatın içerisinde önemli bir yer edinmeye başlamıştır. Bunların sonucu olarak da mediyatörün 1974 yılında baktığı olay sayısı 2000 civarında iken; 1996 yılında baktığı olay sayısı yaklaşık 44000 civarına çıkmıştır (Knapp ve Wright, 2001: 289).

5.3.2. Almanya Ombudsmanı

Almanya 1956 yılında Anayasaya eklenen bir madde ile parlamenter denetim yapısında Bundestag'a yardımcı olması için ulusal düzeyde bir kamu denetçisi olan "Parlamento Savunma Delegatesi"nin atanması düzenlenmiştir. Bu anayasa maddesinin teklifini ise, Hitler rejimi boyunca İsveç'te sürgünde olan ve orada askeri kamu denetçisinin çalışmalarını yakından izleme fırsatı bulmuş olan Ernest Paul yapmıştır. 1957 yılında "Parlamento Savunma Delegatesi Hakkında Yasa" çıkartılmış ancak ilk delege ancak 1959 yılında atanabilmiştir. Yalnızca ordunun denetlenmesi amacı ile parlamento savunma delegesinin kurulmasıyla, ordunun sadece yürütmenin yetkisi ve yönetimi altında olduğu anlayışı terk edilmiş, ordunun parlamento tarafından da denetlenebileceği anlayışı ortaya çıkmıştır (Vitztum, 1986: 82).

5.3.2.1. Alman Ombudsmanı'nın Seçimi ve Görev Süresi

Parlamento Savunma Delegatesi, parlamentonun gizli oturumunda salt çoğunluk tarafından 5 yıllık dönem için seçilir. Meclis üyelerinin çoğunluğunun oyu ve milli savunma komisyonunun isteği üzerine Bundestag tarafından azledilebilir. Almanya'da Savunma Delegatesi parlamento başkanının hiyerarşik disiplini altında bulunduğundan tam bağımsız değildir (Bozoğlu, 2008: 72).

5.3.2.2. Alman Ombudsmanı'nın Denetim Alanı ve Yetkisi

Alman Ombudsmanı'nın görevi, diğer ülkelere göre farklıdır. Ordunun yetki ve görevlerini kötüye kullanıp kullanmadığını ortaya koymaktır, yoksa vatandaşın gelen şikayetleri incelemek değildir. Parlamento Savunma Delegesi bu bakımdan vatandaşın şikayeti üzerine değil de parlamento üyelerinin, medya ve diğer kitle iletişim araçlarıyla yapılan başvuru üzerine harekete geçmektedir (Mutta, 2005: 109).

5.3.2.3. Alman Ombudsmanı'na Başvuru Şekli

Alman Ombudsmanı, parlamenterlerin, askeri personelin, basın ve diğer iletişim organlarının uyarısı üzerine ordunun yasal statüsünü oluşturan hal ve görevlerin ihlal edilip edilmediğini incelemeye yetkilidir. Bunun için askeri birlikleri ziyaret edebilir, teftiş edebilir. Ayrıca delegenin milli savunma bakanlığından ve diğer makamlardan, soruşturma ile ilgili tüm bilgi ve belgeleri (bakanlık tarafından gizlilik taşıdığı için reddedilenler hariç) isteme yetkisi bulunmaktadır. Parlamento Savunma Delegesi'nin, sorumlular hakkında disiplin ve ceza kovuşturması yapma imkanı olup, bu durum subay ve amirleri davranışlarını düzeltmeye ve parlamentoyu da gerekli yasal tedbirleri almaya teşvik etmektedir (Bozoğlu, 2008: 72).

5.3.3. Avusturya Ombudsmanı

Avusturya Ombudsman Bürosu'nun (Volksanwaltschaft) kuruluş nedeni, vatandaşların bürokrasiden doğan huzursuzluğunun ve sıkıntılarının artmış olmasıdır (Avşar, 2012: 188).

Avusturya'da, Ombudsman bürosu bir kanunla 1976 yılında oluşturulmuştur. Ulusal düzeyde 1977 yılında kurumsal bir kurum haline gelmiştir. Genelde ombudsmanların çoğu, parlamentolar adına çalışmaktadır (Tayşi, 1997: 113).

5.3.3.1. Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi

Avusturya'da halkın avukatı denilen ombudsmanların statüsü 24 Şubat 1977 tarihli bir kanunla saptanmış, daha sonra da 1 Temmuz 1981 tarihinde de anayasaya (148. Madde) eklenmiştir (Tortop, 1998: 4).

Avusturya Anayasası'na göre; ombudsman Ulusal Konsey tarafından seçilmektedir. Ombudsmanlık için ülkede en çok oy oranına sahip partilerin eşit sayıda gösterdikleri adaylar arasından seçilmektedir. Ombudsmanlık ofisinin merkezi

Viyana’da kurulmuştur. Ombudsmanlık ofisinde üç ombudsman görev yapmaktadır. Ombudsmanlar görev ve sorumluluklarını bağımsız ve tarafsız şekilde yapmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından göreve getirilen ombudsmanların, görevleri esnasında hiçbir nedenden dolayı görevden alınmaları söz konusu olmamaktadır (Austrian Federal Constitution, 2015).

Avusturya’da halkın avukatı denilen arabulucu, şikayetçinin yönetime karşı haklarını savunacak bir başka yolun kalmaması durumunda devreye girmektedir (Tortop, 1998: 6).

Avusturya’da siyasal ve yönetsel sistemler, halkın şikayetlerine karşı duyarlı oldukları için ombudsman bürosu başarılı bir şekilde faaliyet göstermektedir. Ombudsmanın işi toplumda egemen olan ideolojinin, bireyin temel hak ve özgürlüklerinin korunmasının ve geliştirilmesinin, yönetimle ilgili işlere halkın katılımının sağlanması (Tayşi, 1997: 113) olarak ifade edilebilir.

5.3.3.2. Ombudsmanın Denetim Alanı ve Yetkisi

Avusturya’ da vatandaşların kamu kurum ya da kuruluşlarıyla ilgili şikayetlerini inceleyerek kurumların hukuk kuralları çerçevesinde hareket edip etmediklerini değerlendirmeye almaktadır. Bu denetimlerini demokrasinin bir gereği olarak gerçekleştirmektedirler. Ayrıca ombudsman yönetimin vatandaşlarla olan ilişkilerini de incelemeye almaktadır. Bu denetim sayesinde hem halkla yönetim arasında ilişkilerin iyileştirilmesi sağlanmakta hem de yönetimin vatandaşla iyi davranması sağlanmaktadır. Ombudsman denetimiyle yönetimin faaliyetlerinde kalitenin arttırılmasına katkı sağlamaktadır. Ombudsman yaptığı incelemelerinde getirdiği tavsiye kararlarıyla yönetimin iyileştirilmesine yardımcı olmaktadır (Austrian Federal Constitution, 2015).

Avusturya’da ombudsman olarak göreve getirilecek olan kişinin aday gösterilmesi ve göreve getirilmesi için Parlamentoda temsil edilen üç büyük partinin ortak kararı gerekmektedir. Ortak alınan karar ile oluşturulacak olan bağımsız federe bir kurum ombudsman görevini üstlenmektedir. Avusturya’da halkın avukatı denilen ombudsman, üç kişiden oluşan bir heyet olarak görev yapmaktadır (Tortop, 1998: 8).

Avusturya’ da ombudsman ülkede hizmet veren tüm kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemektedir. Ombudsman Federal devleti hem mali yönden hem de sosyal yönden denetleyebilmektedir. Ombudsman yasaların uygulanmasını sağlamada

yardımcı olan kuruluşlar olarak görev yapmaktadır. Avusturya’da Tirol ve Vorarberg eyaletlerinde bölgesel ombudsmanlar görev yapmaktadır. Avusturya ombudsmanı hapisane, kışla gibi yerlerde de denetim yapabilme yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca bireylerin birbirleriyle olan ilişkilerinde, bireylerin şirketlerle olan ilişkilerinde denetim yetkisine sahiptir. Yargı kararları ombudsmanın denetim alanı içerisinde değildir (Austrian Federal Constitution, 2015).

Yine Avusturya Anayasası’na göre; ombudsman görev ve sorumluluklarını yerine getirirken ilgili kurum ya da kuruluşlardan bilgi ve belge isteyebilmektedir. İlgili otoriteler resmi gizlilik gerekçesiyle bilgi ve belge talebini geri çevirme yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca Avusturya ombudsmanı bir federal birimin almış olduğu bir kararı hukuka aykırı olduğu gerekçesi ile anayasa mahkemesine başvurabilme yetkisi de bulunmaktadır.

5.3.3.3. Ombudsmana Başvuru Şekli

Avusturya’da ombudsmana başvuru yapmak için Avusturya vatandaşı olma zorunluluğu yoktur. Başvuru yapabilmek için ilk olarak kişinin kamu idareleri tarafından bir haksızlığa uğratılması ve bu eylemden dolayı maddi veya manevi olarak doğrudan zarar görmesi gerekmektedir. Başvuru sahibi şikayetini ilk önce ilgili kamu idaresine bildirmesi gerekmektedir. Kamu idaresinin şikayet ile ilgilenmemesi veya kişiyi tatmin edecek bir çözüm yolu bulamaması sonucu ombudsmana başvuru yapılabilir. Başvurunun herhangi bir şekil şartı yoktur. Başvuru sahibi başvurusunu sözlü, yazılı, telgraf, telefaks veya elektronik posta aracılığı ile yapabilir (Avşar, 2012: 188).

Avusturya Anayasası göre; kamu ya da tüzel kişi, gerçek kişiler şikayet başvurusunda bulunabilmektedirler. Ülkede yaşayan herkes tarafından şikayette bulunulabilir. Şikayet başvurusunda bulunmak için herhangi bir yaş şartı ya da herhangi bir şekil şartı öngörülmemektedir. Ombudsmana başvurmak, telefonla, mektup, internet üzerinden ya da bizzat kuruma giderek başvurabilmek söz konusu olmaktadır. Ombudsman vatandaşın şikayeti ya da kendisi gördüğü bir konudan dolayı re’sen harekete geçebilmektedir. Sadece başvuruda bulunacak kişi, kimlik bilgilerini, şikayet konusunu ve ilgili birimi elindeki belgelerle birlikte teslim ederek başvuruda bulunmak hakları bulunmaktadır (Austrian Federal Constitution, 2015).

Avusturya’ da ombudsmanlık kurumunun karar vereceği zaman üç ombudsmanın da bulunması gerekmekte, diğer üyelerinin de imzası gerekmektedir. Eğer acil konularla ilgili karar alınması gerekiyorsa, iki ombudsman üyesinin de bulunması yeterli kabul edilmektedir. Kararların alınması sırasında, bütün görüşler belirtilmelidir (Austrian Federal Constitution, 2015).

Bir ombudsman kurulu üyesi erken emekli olursa veya sağlık durumunun uygun olmaması gibi zorunlu sebeplerden dolayı görevi bırakmak zorunda kalırsa Ulusal Konsey’de temsil edilen partiler tarafından yeni bir üye atanır. Yeni üyenin göreve getirilmesi ile kurulda başkanlık için yeni bir seçim yapılması gerekmektedir (Austrian Federal Constitution, 2015).

Ombudsmanın incelediği konu hakkında ilgili kamu idarelerinden bilgi ve belge talep etme hakkı vardır. Federal Hükümet veya yerel makamlar ombudsmanın bu talebini yerine getirmek zorundadırlar. Hiçbir kurum veya kişi gizliliğini öne sürerek bilgi ve belge vermeme gibi bir durum içerisine giremez. Ombudsman talep ettiği takdirde tüm kamu personeli ombudsmana ifade vermek zorundadır (Avşar, 2012: 189).

Avusturya Ombudsmanı, Viyana’daki ombudsman bürosuna gelemeyecek durumda olan vatandaşların da durumunu göz önünde bulundurarak Viyana dışına geziler düzenleyerek vatandaşların şikayetlerini toplamaktadır. Düzenlenen gezilerin temel amacı şikayet sahiplerinin Viyana’ya gelmesi sırasında yapacakları masrafı ortadan kaldırmak ve şikayet sahiplerine doğrudan ulaşabilmektir (Esgün, 1996: 259).

6. DÜNYADA YEREL YÖNETİM OMBUDSMANI UYGULAMALARI

Yerel yönetim ombudsmanı oluşturulmak istenmesindeki en temel amaç; merkezi düzeydeki ombudsmanların daha etkili hale getirilmesi için yetki alanlarının daraltılmak istenmesidir. Bu bakımdan ulusal düzeydeki ombudsmanlar gibi yerel düzeyde oluşturulan ombudsmanlar da ülkelerin özelliklerine göre farklılık göstermektedir. Yerel yönetim ombudsmanlarına da kolay ve ücretsiz olarak vatandaşlar tarafından başvuru hakları bulunmaktadır. Yerel ombudsmanlar, bu özellikleri itibariyle iyi yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesine ortam sağlamaktadır.

Kuramsal olarak yerel yönetim ombudsmanları, yerel meclislerin kararlarını denetlemek için atanmış olan kişiler değildir. Yerel meclislerin yönetsel kararlarını ve yerel yönetimlerin her türlü işlemlerini vatandaşın yararına olacak şekilde denetlemek için oluşturulmuş kurumlardır. Sahip olduğu bu özelliği ile yerel yönetim ombudsmanı, parlamento ombudsmanından ayrılmaktadır (Özden, 2004: 564). Yerel yönetim ombudsmanları faaliyet alanları daraltılarak, belli bir bölgede ya da kentte yaşayanların daha iyi bir yönetim anlayışıyla yönetilmelerine yardımcı olmaktadır.

6.1. Yerel Yönetim Ombudsmanı

Ombudsmanlık kurumu, tarihsel gelişim süreci içerisinde birçok ülkede kabul görmüş, farklı yöntem ve usullerle kendi ülke yapılarına uyarlanarak uygulanma imkanı bulmuştur. Ombudsmanlık kurumu en başta merkezi düzeyde, genel ombudsmanlık şeklinde oluşturulmuştur. Zamanla merkezi ombudsmanın her şeye yetişemediği görüldükten sonra ülkelerin ihtiyaçlarına göre farklı türlerde ombudsmanlık kurumları oluşturulmaya başlanmıştır. Bu bakımdan bazı ülkelerde de merkezi ombudsmanın yetersiz kaldığı, yerel yönetimlerin sürekli olarak görev ve sorumluluklarının arttığı, onlardan daha fazla verim ve kalitenin sağlanması gibi nedenlerden dolayı bir “yerel yönetim ombudsmanı” oluşturma yönünde girişimler de olmuştur (Ünal, 2008: 131).

Yerel ombudsmanlar, yerel sorunları incelemekte ve araştırmaktadır. Dünyada yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumluluklarında meydana gelen artıştan dolayı, yerel yönetim birimleri artık etkili hizmetler sunamamakta, yetkilerinin kısıtlanmadan kullanılabilmesi yerel yönetimler için hizmet verecek bir ombudsmanlık sistemine ihtiyaç bulunmaktadır (Özden, 2005: 49). Yerel ombudsmanlar, bir nevi temel hak ve özgürlüklerin koruyucusu olarak çalışmaktadır.

Ülkelerin sahip olduğu nitelikler doğrultusunda yerel ombudsmanlar da tıpkı merkezi yönetimler için oluşturulan ombudsmanlar gibi farklı özellik ve statüde oluşturulmaktadır.

6.1.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Statüsü

Yerel yönetim ombudsmanı, yerel sorunlarla uğraşır ve kötü yerel yönetime karşı vatandaş koruma görevi üstlenerek yerel yönetimlerde demokrasinin pekişmesine katkıda bulunmaktadır. Ombudsman, sadece yerel yönetimlerin gayri hukuki uygulamalarıyla ilgilenmekle kalmaz, onların aynı zamanda yönetsel ahlak kurallarına uyup uymadıkları da yerel yönetim ombudsmanının ilgi alanına girmektedir (Yıldırım, 1993: 118). Yerel hizmetlerin kalitesini arttırarak, sorunların yerelde çözülmesine yardımcı olur ve böylece vatandaş ağır hukuki işlemlerin yükünden kurtulmuş olur.

Yerel yönetimler faaliyetlerini meclis içinde alınan kararlar üzerinden gerçekleştirmektedirler. Bu yüzden yerel yönetimlerde vatandaşlardan gelen şikayetler de mecliste alınan kararlar hakkında olmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları da vatandaşlardan gelen şikayetleri inceleme ve araştırma yetkisine sahiptir. Bu bakımdan yerel yönetim ombudsmanları, yerel yönetim birimlerinin almış oldukları kararlarda ne ölçüde hukuki kurallara uyduklarını, alınan kararlara verecekleri tavsiye ve öneri şeklindeki katılımlarıyla yerel yönetim birimlerinin daha kaliteli hizmet sunmalarına yardımcı olacaktır. Yerel ombudsmanlar, yerel yönetimlerin yönetsel nitelikteki kararları dahil her türlü eylem ve işlemleri üzerinde araştırma ve inceleme yapma yetkileri bulunmaktadır (Temizel, 1997: 66). Dolayısıyla hizmetlerin adaletli ve dengeli bir şekilde yürütülmesine yardımcı olur.

Yerel yönetim ombudsmanları, uygulandıkları ülkelerin kendi siyasi yapılarına uygun olarak çeşitli şekillerde göreve getirilmektedir. Bazı ülkelerde parlamento tarafından göreve getirilmekte ve yine parlamento tarafından görevden alınmaktadır. Bazı ülkelerde yerel meclisler tarafından salt çoğunlukla seçilmekte ve görevden alınması da yine meclis kararıyla yapılmaktadır. Genellikle uygulamada ülkelerde yerel ombudsmanlar göreve getirilen makamlar tarafından yine aynı şekilde, aynı usul ile görevden alınmaktadır (Ünal, 2008: 134). Yerel yönetim ombudsmanları oluşturulduğu ülkenin durumuna göre farklılık göstermektedir.

6.1.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görev ve Yetkileri

Yerel yönetim ombudsmanlarının görev ve yetkileri ülkenin ihtiyaç gösterdiği alana göre belirlenmekte ve ülkeden ülkeye farklılıklar taşımaktadır. Bu kapsamda her ülke, bölge veya yerel birim kendi sistemine ve yapısına göre ombudsman kurumunu oluşturmaktadır (Bengli, 2013: 37). Yerel yönetim ombudsmanları genel olarak, kötü yönetimden kaynaklanan şikayetleri inceleme ve araştırmakla görevlidir. Yoksa yerel yönetimler tarafından alınan kararların hukuka uygun olup olmadığını araştırma yetkileri bulunmamaktadır (Temizel, 1997: 67). Mümkün olduğu kadar yerel yönetimlerin kararlarının yerindelik denetimini gerçekleştirmezler.

Yerel yönetim ombudsmanlarının denetim alanlarını genellikle yerel yönetim birimleri ve bunların bağlı oldukları kurum ya da kuruluşlar oluşturmaktadır. Ülkelerin yerel yönetim birimlerinin farklı görev ve statüleri bulunduğu için, yerel yönetim ombudsmanlarının da görev alanları bağlı bulundukları yerel yönetim birimlerine göre değişiklik göstermektedir. Bazı ülkelerde yerel yönetim ombudsmanlarının yetki alanlarına yerel yönetim birimleri, bunlara bağlı olarak faaliyet gösteren kurum ya da kuruluşlar ve bu kuruluşlara bağlı olarak çalışan kişiler oluştururken; bazı ülkelerde de daha sınırlı tutulmakta, sadece yerel yönetim birimlerinin eylem ve işlemleri denetim alanlarına girmektedir (Baylan, 1978: 60).

Yerel yönetim ombudsmanlarının görev ve yetki alanları çoğu zaman belirli bir bölge ya da birimle sınırlandırılmış olmasına rağmen, sahip olduğu yetkiler ve statüleri bakımından merkezi düzeydeki ombudsmanların sahip olduğu yetkilerin neredeyse aynı derecede sahip olmaktadır. Merkezi düzeydeki ombudsmanların sahip olduğu birtakım özel yetkilerle donatılmışlardır (Akıncı, 1999: 344). Ancak yargı makamları gibi verdiği kararları kesin olmayıp, tavsiye niteliğinde ve yapıcı bir rol üstlenmeyi daha çok amaç edinmektedir.

6.1.3. Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetki Alanları

Yerel ombudsmanları yasalarla ya da anayasalarla kendilerine verilen yetkiler doğrultusunda, ilgili birimlerin her türlü eylem ve işlemlerini inceleme ve denetleme yetkisine sahip olmakta, gerekli gördüğü durumlarda bilgi ve belge isteme yetkisi de bulunmaktadır. Sahip olduğu bu yetkiler sayesinde kamu yönetiminde yönetimde açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi çağdaş yönetim anlayışlarının kabul görmesine

ve benimsenmesine yardımcı olmaktadır. Yerel ombudsmanlar yaptıkları incelemeler sonucunda herhangi bir aksaklık ya da eksiklik gördüğü zaman, bunu ilgili birimlere bildirerek gereğinin yapılmasına, bu konuda yeni düzenlemelere gidilmesine de katkı sağlamaktadır (Köksal, 2007: 51).

Yerel yönetim ombudsmanları, daha dar bir bölgede ya da birimde araştırma ve incelemelerde bulunması için oluşturulmuştur. Merkezi düzeydeki ombudsmanlara göre yetki ve sorumluluk alanları daha sınırlı düzeyde olmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlarının sahip oldukları yetki alanları ülkeden ülkeye, hatta bölgeden bölgeye farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerde örneğin İngiltere gibi ülkelerde görevlerinin belirli kurum ya da kuruluşlar girmekte iken; Hawaii'de yerel yönetim ombudsmanlarının denetim alanları çok geniş tutulmuş, eyalet sınırları içerisindeki tüm kamu kurum ya da kuruluşları ombudsmanların yetki alanlarına dahil edilmiştir (Baylan, 1978: 60).

6.1.4. Yerel Yönetim Ombudsmanının İşlevleri

Yerel yönetim ombudsmanları, haksız bir yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri sonucu zarar görmüş vatandaşlardan gelen bir şikayet üzerine harekete geçebildiği gibi, kendisi gördüğü ya da tanık olduğu bir sorundan dolayı da harekete geçmektedir. Yerel yönetimlerin haksız eylem ve işlemleri karşısında ne yapacağını bilemeyen ve çoğu zaman da hiçbir işlemin yapılmadığı, sadece vatandaşın zarar görmesiyle sonuçlanan durumlar karşısında vatandaşın bu konuda farkındalıkları sağlanarak hak arama yolları öğretilmektedir. Anayasa veya kanunlardan kaynaklanan birtakım haklarının farkında olmaları sağlanarak, bu konuda harekete geçmeleri, haklarının bilincinde olmalarına da yardımcı olmaktadır. Yerel ombudsmanlara ulaşmak, kolay, basit şekilde ya da herhangi bir külfete katlanmadan kolay bir şekilde başvuru yapılabildiği için vatandaşlar bu konuda bilgilendirilmektedir. Başvurular ücretsiz olarak yapılmaktadır. Yerel ombudsmanlar, yaptıkları incelemeler sonucunda gerekli gördüğü durumlarda yönetime tavsiyelerde bulunmakta, idarenin ilgisiz kaldığı durumlarda ise medya ve halkla olan yoğun ilişkisinden ötürü dolaylı olarak idarenin denetlenmesini sağlamaktadır (Ünal, 2008: 139).

Yerel ombudsmanlar, yaptıkları inceleme sırasında gerekli bilgi ve belgelere ulaşarak kurumun dolaylı olarak denetlenmesini de yapmaktadır. Bazı durumlarda

ombudsman, kendisine şikayet için başvuruda bulunulmasını beklemeden kendi gördüğü bir aksaklığı ya da kötü yönetime konu olan eylem ya da işlemin düzeltilmesi için girişimlerde bulunmaktadır (Baylan, 1978: 63).

6.1.5. Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü

Yerel yönetimler ombudsmanına başvurmadan önce, o konuda yine diğer yönetsel ve yasal denetim yollarının tüketilmesi gerekir. Örneğin İngiltere’de yerel yönetimler ombudsmanlık şikayet başvuru formu açıklamasında bu durum açıkça belirtilmiştir (Chinkin ve Bailey, 1976: 271).

Vatandaşlar yerel ombudsmanlara hiçbir ücret ödmeden başvuru yapabilmektedirler. Yerel ombudsmanlar da kendilerine gelen bu şikayetleri incelerken herhangi bir maddi ya da manevi bir fayda sağlamamaktadır. Zarar gören ya da mağdur durumda olan herkes başvuru yapabilmektedir, bu konuda herhangi bir şart bulunmamaktadır. Ayrıca şikayet başvurusunda bulunmak için de çoğu zaman herhangi bir süre öngörülmemektedir. Yerel ombudsmanlar, yaptıkları bu faaliyetler sonucunda, yönetimin hukuk kuralları çerçevesinde hareket etmeleri de sağlanmaktadır (Eryılmaz, 2012: 316).

Yerel yönetim ombudsmanı, kendisine bir şikayet gelmeden önce belediyenin ilgili şikayeti yanıtlaması gerektiğini belirtmektedir. Yani ombudsmandan önce şikayet belediyeye iletilmelidir. Fakat yapılan şikayet önemli ise, kamu yönetimini yakından ilgilendiriyor ve konunun derhal düzenlenmesi gerekiyorsa yerel yönetim ombudsmanı takdir yetkisini kullanarak soruşturma başlatmayı kabul edebilir. Ombudsman, kendisine gelen şikayetin belediyeye önceden başvurulmadığını tespit ederse, belediyeden şikayetin şikayet prosedürüne uygun olarak başlatılmasını ister. Yani vatandaş yerine ombudsman, belediyeye başvuruda bulunur. Daha sonra alınan yanıt vatandaş tatmin etmezse veya belediye makul bir süre içinde yanıt vermezse, ombudsman bu durumda kendisi soruşturma başlatır (Özden, 2005: 50).

Yerel yönetim ombudsmanının yaptıkları araştırmalar ve incelemeler sonucunda ilgili otorite, öncelikle zarar gören vatandaşın bu zararını giderebilmeli, haksız eylem ortadan kaldırılmalıdır, ilgili otorite daha sonra bir daha böyle bir durumla karşılaşmaması için daha titiz davranmalı, bu konuda alabileceği önlemler var ise zamanında almalı, gerekli durumlarda çalışanlar da bu konuda bilgilendirilmelidir

(Temizel, 1997: 67). Bu sayede şikayetçinin mağduriyeti en aza indirilmiş veya tamamen kaldırılmış olmaktadır.

6.1.6. Yerel Yönetim Ombudsmanının Kararlarının Niteliği

İngiltere’de genellikle yerel yönetim ombudsmanları tarafından verilen tavsiye kararları ilgili yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Çünkü yerel ombudsmanların ilgili kararı yerine getirmedikleri takdirde medya aracılığı ile bilgi vererek, kamuoyu üzerinde kötü bir imaj çizilmesini sağlamaktadır. Böyle bir durumla karşılaşmak istemeyen yönetim uygulamada genellikle ombudsmanlar tarafından alınan tavsiye kararlarına önem ve özen gösterdikleri görülmektedir. Yerel yönetim birimi yöneticileri göreve seçimle gelmektedirler, kamuoyu üzerinde kötü bir izlenim bırakan kişinin bir daha seçilmesi çok zor olmaktadır. Bu nedenlerden dolayı da ombudsmanların kararları önemli görülmektedir (Ünal, 2008: 147).

Yerel yönetim ombudsmanları tarafından alınan kararlar her ne kadar önemli olarak görülse de doğrudan herhangi bağlayıcı bir özelliği bulunmamaktadır, sadece aldığı kararlar danışma niteliğinde, yönetime yardımcı kararlar şeklinde kabul edilmektedir. Ombudsmanın doğrudan herhangi bir yaptırım yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca kararları icrai niteliklidir, kendiliğinden sonuç doğuran özellikte değildir (Eryılmaz, 2012: 13). Ama yerel yönetimler üzerinde önemli bir etkiye sahip bulunmaktadır.

6.2. Yerel Yönetim Ombudsmanı Uygulamasında İngiltere

İngiltere resmi adı olarak Birleşik Krallık, dört tane farklı ülkenin bir araya gelmesinden kurulmuştur. İngiltere, Galler ve İskoçya bir araya gelerek Büyük Britanya’yı oluşturmuştur. Büyük Britanya ile Kuzey İrlanda’nın birleşmesi ile Birleşik Krallık oluşmuştur (Karasu, 2004: 87).

Birleşik Krallıkta yasa yapma yetkisi parlamento aittir. Parlamento üyeleri beş yıllık dönemler için seçilmektedir. Birleşik Krallık’ta bakana bağlı olarak çalışan İcrai Kuruluşlar’ın kendilerine özgü bütçeleri olan, özerk kuruluşlardır. Belirli konularda hizmet vermek için oluşturulmuşlardır (İngiltere Staj Programı Raporu, 2011: 3).

İngiltere’nin kendine özgü siyasi ve idari yapısı bulunmaktadır. Yine İngiltere’nin kendine özgü güçler ayrılığı anlayışı bulunmaktadır. Parlamenter

demokrasi sistemi ile ülke yönetilmektedir. Parlamantonun yetkilerini kısıtlayan herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. İngiltere’de yoğun bir şekilde “parlamento egemenliği” ilkesi egemen olmuştur (Karasu, 2004: 88).

6.2.1. İngiltere’de Yerel Yönetimler

İngiltere’de yerel yönetimler çok güçlü bir şekilde örgütlenmişlerdir. İngiltere üniter yapıyla bir sistemle yönetilmesine rağmen, yerinden yönetim ilkesine de büyük önem vermiştir. Verdiği bu önem sayesinde yerel yönetimler ülke içinde önemli hizmetleri yerine getirmektedir (İnanç ve Ünal, 2006: 125).

İngiltere’de yerel yönetimler konusunda tarihsel gelişim boyunca sürekli değişim ve gelişim yaşanmaktadır. Yerel yönetimler konusunda sürekli düzenlemeler ve yasalar çıkarılmaktadır. En son 2000 yılında yapılan düzenleme ile Yerel Yönetimler Kanunu kabul edilmiştir. İngiltere’de var olan yerel yönetim birimleri daha sade hale getirilerek, sayıları azaltılarak yeniden düzenlenmiştir (Stanyer, 1980: 46).

İngiltere’de yerel yönetim geleneği çok köklü bir geçmişe dayanmaktadır. Geçmişten günümüze sürekli farklı statü ve adlarla değişime uğrayarak günümüze kadar devam etmişlerdir (Cantemir, 1999: 32).

Yerel yönetimler üzerinde diğer ülkelerde olduğu gibi siyasi, idari ve yargısal denetim söz konusudur. Siyasi denetim yasama organı tarafından yerine getirilmektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin faaliyetleri sonucu performanslarını, gelir ve giderlerini hukuka uygun olarak kullanıp kullanmadıklarını denetlemektedir. Yerel yönetimler üzerinde bakanlıkların da idari denetimi söz konusu olmaktadır. Yargı organları ve mahkemelerin de yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerinde yargısal denetimi söz konusu olmaktadır (Ekici ve Toker, 2005: 22).

İngiltere’de yerel yönetim birimlerinde kararların alınması konusunda genel yetkili makam yerel meclislerdir. Yerel meclisler dört yıllık süre için seçilmektedir. Yerel yönetimlerin belirli ve sınırlı ölçüde özerklikleri bulunmaktadır. Ayrıca yerel yönetim birimleri arasında hiyerarşi bulunmamaktadır, bütün yerel yönetim birimleri birbirleri ile işbirliği ve dayanışma içerisinde hareket etmektedirler (Canpolat, 1999: 328).

6.2.2. İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanının Ortaya Çıkışı

Ombudsmanlık kurumu 1950-1960’lı yıllarda birçok ülkede kabul edilmiş ve başarılı bir şekilde uygulanmıştır. Bu gelişmelerden sonra İngiltere’de de ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik girişimler olmuştur. İngiltere’de oluşturulmak istenmesinin nedenleri arasında ülkede yaşanan birtakım aksaklıklar, var olan denetim mekanizmasının iyi işlememesi, eksik kalması, yargı makamlarının bütün davalara yetişememesi gibi nedenlerden dolayı bu konuda ciddi çalışmalar olmuştur (Oytan, 1999).

İngiltere’de bu konuda atılan somut adımlardan bir tanesi 1970 yılında yayınlanan White Paper’da yer alan düzenlemelerdir. Hazırlanan İngiltere’deki Yerel Yönetimler Raporu’nda ülkede ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik öneriler bulunmaktadır. Bu önerilerde ayrıca ombudsmanların nasıl yapılandırılacağı, sahip olacağı özellikler üzerinde durulmuştur (Drake, 1970: 184).

Ülkede parlamento ombudsmanlığının kurulmasından sonra, parlamento ombudsmanının yapmış olduğu başarılı çalışmalardan sonra yerel yönetimler düzeyinde de kurulması için çalışmalara başlanmıştır. Ülkede ilk defa 1973 yılında Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı, 1974 yılında da Yerel Yönetim Ombudsmanı oluşturulmuştur (Gwyn, 1982: 187).

İngiltere’de 1974 tarihli Yerel Yönetim Kanunu’nda yerel yönetim ombudsmanlığı kurumu oluşturulmuş, yetkileri, çalışma usulü ve diğer konular ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Yerel yönetim ombudsmanı oluşturulduğu zamandan bu yana bazı değişikliklerle beraber daha etkili hale getirilmeye çalışılmıştır. Merkezi düzeyde faaliyet gösteren ombudsmanın faaliyet alanı daraltılarak yerel yönetim ombudsmanının daha işlevsel bir kuruma dönüştürülmesi amaçlanmıştır.

6.2.3. İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri

Yerel ombudsmanın temel görevi, kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğrayan vatandaşların haklarını korumak ve savunmaktır. Ayrıca Parlamento Ombudsmanının faaliyet alanını da daraltarak ondan daha fazla verim ve kaliteli hizmet sunumunun sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Ombudsman, yaptıkları incelemeler sonucunda eylem ve işlemlerin hukuka uygun bir şekilde yapılmasını sağlamaktadır (Şengül, 2005: 137).

İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanı (YYO), ulusal düzeydeki ombudsmanlarla aynı özelliklere sahiptir. Yerel yönetim ombudsmanları yerel yönetimlerin kötü yönetimden kaynaklanan eylem ve faaliyetlerini inceleyerek, bunları hukuk kuralları çerçevesinde yerine getirilmesini sağlamak için yönetime çeşitli tavsiyelerde bulunmaktadır (Temizel, 1997: 65). Yerel yönetim ombudsmanlarının yetki alanına; yerel otoriteler, Galler bölgesi arazi kurumu, yerel yönetim birlikleri, yerel yönetimlere bağlı kurumlar, millî nehirler otoritesi ve selle mücadele komiteleri girmektedir (Özden, 2004: 564).

YYO, İngiltere’de Çevre Bakanı’nın ya da duruma göre Galler’deki ilgili birimlere danışması ve tavsiyeleriyle Kraliçe tarafından atama ile göreve getirilmektedir (Ünal, 2008: 109). YYO’nın eylem ve işlemlerini bağımsız ve tarafsız bir şekilde yerine getirmelerini sağlamak için, yerel yönetim ombudsmanı anayasal bir dayanağa kavuşturulmaktadır. İngiltere’de anayasada yerel yönetim ombudsmanı ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Kanunda ombudsmanın sahip olması gereken özellikler, nitelikler, denetim alanı ve yetkileri düzenlenmiştir (Bengli, 2013: 46).

6.2.4. İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetki Alanındaki Kurum ve Kuruluşlar

İngiltere’de yerel ombudsmanlar, yetişkin bakım hizmetleri, çocuk bakım hizmetleri, konut, eğitim, vergi, ulaşım ve karayolları, planlama, çevre ve düzenleme, sağlık ve diğer konuları ilgilendiren alanlarda araştırma ve inceleme yapma yetkisi bulunmaktadır (Local Government Ombudsman, 2015).

İngiltere’de YYO’nın denetim alanına yerel düzeyde görev yapan birçok kamu ya da özel kurum veya kuruluşlar girmektedir. Bunları sıralayacak olursak; Mahalle, belde, kent veya bölge belediyeleri, yerel yönetim birlikleri, okul yönetimi ile ilgili kurum ve kuruluşlar, yerel yönetimlerin bağlı oldukları kurullar, itfaiye ve emniyet kurumları, ulusal park kuruluşları, Büyükşehir Belediyesi ve son olarak belli konularda Çevre Kurumu girmektedir. Bu sayılan kurum ve kuruluşların hukuka aykırı eylem ya da işlemi sonucu yerel ombudsmana başvurularak kötü yönetim konusu ortadan kaldırılabılır (Chinkin ve Bailey, 1976: 270).

6.2.5. İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü

Yerel yönetim birimleriyle ilgili mağdur durumda olan herkesin, yabancı vatandaşların başvurma hakları vardır. Ancak 1974 tarihli Yerel Yönetim Kanunu'na göre, aldıkları maaşlarının tamamına yakını devletten alan kişiler, devlet görevlileri yerel yönetim ombudsmanına herhangi bir sorunun giderilmesi için başvuruda bulunamamaktadırlar. Yerel yönetim ombudsmanına başvurmadan önce, şikayet sahipleri, ilgili şikayet mercilerine başvurmaları gerekmekte, en son alınan sonuçların tatmin edici gelmediği zaman yerel ombudsmana başvurulmaktadır (Ünal, 2014: 120).

İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanı, 1974 yılından 2010 yılına kadar belirli bir alandan sorumlu olan üç tane yerel ombudsman görev yapmaktadır. Bunlar Londra, Coventry ve York'ta olmak üzere üç ofis bulunmaktadır. 2013 yılından beri şikayetleri kabul edip, soruşturma aşamasına kadar bütün incelemelerin kabul edilen birim merkezdedir, yani Coventry'dedir (Thomas'dan Aktaran Kavili Arap, 2015: 69). Daha sonra yapılan değişiklikler ile 2010 yılından beri iki yerel yönetim ombudsmanı görev yapmaktadır, fakat 2012 yılında ombudsmanlardan biri izinli olduğu için tek ombudsman çalışmaktadır (Local Government Ombudsman, 2015).

Yerel yönetim ombudsmanının almış oldukları kararlar ve vermiş oldukları hizmetlerden memnun olmayanlar, şikayetlerini en geç bir ay içerisinde ofise başvuruda bulunarak şikayette bulunabilmektedirler (Local Government Ombudsman, 2015).

Yerel yönetimlerin haksız işlem ve eylemlerinden dolayı şikayette bulunan vatandaşların, ombudsmana herhangi bir ücret ödmeden, kolay bir şekilde, herhangi bir prosedüre takılmadan başvuru yapabilmesi, yerel yönetim ombudsmanının başarılı hareket etmesine imkan tanımaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin oluşturulmasında da böyle bir usulün kabul edilmesi kurumun etkinliği ve verimliliği için önemli bir unsur olarak kabul edilmektedir (Ünal, 2008: 172). Yerel yönetim ombudsmanları, şikayetleri incelemek ve araştırmak için bilgi ve belgelere ulaşma konusunda Yüksek Mahkeme ile aynı yetkilere sahiptir (Local Government Ombudsman, 2015).

Tablo 1: Yerel Yönetim Ombudsmanının 2013-2014 Döneminde İncelediği Konuların Dağılımı

Şikâyet Konusu veya Alanı	2014 Yılı
Eğitim ve Çocuk	% 16
Planlama ve Kalkınma	% 13
Yetişkinlere İlişkin Sosyal Hizmetler	% 13
Yardımlar ve Yerel Vergiler	% 15
Sosyal Konut	% 12
Çevre ve Kamunun Korunması	% 8
Ulaşım	% 11
Şirketler ve Diğerleri	% 12

Kaynak: (Local Government Ombudsman, 2015).

Yerel Yönetim Ombudsmanının 2013-2014 yıllarında incelediği konuların dağılımına bakılacak olunursa; yerel yönetim ombudsmanına gelen şikayetler en fazla eğitim ve çocuk, planlama ve kalkınma ile yetişkinlere yönelik gerçekleşen sosyal hizmetlerden kaynaklanmaktadır.

6.2.6. İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanının Kararlarının Etkililiği

Yerel yönetim ombudsmanına şikayet sahipleri tarafından yapılacak olan şikayetin, sorunun öğrenilmesinden itibaren en geç 12 ay içerisinde yapılması gerekmektedir (Vass, 1997: 71). Yerel ombudsmanlar tarafından alınan kararlar ve araştırma sonuçları kararların alınmasından sonra en geç üç ay içinde yayınlanmaktadır (Local Government Ombudsman, 2015).

Yerel yönetim birimlerinin yerel yönetim ombudsmanlarının aldığı tavsiye ve yardımcı nitelikteki kararlarına ilgisiz kalmaları durumunda, yerel ombudsmanların bu konuda doğrudan herhangi bir yaptırım yetkisi bulunmamaktadır. Bu durumda yerel yönetim ombudsmanlarının doğrudan yaptırım uygulama yerine kamuoyunu harekete geçirerek dolaylı olarak yaptırım uygulayabilmektedir (Chinkin ve Bailey, 1976: 273).

6.3. Yerel Yönetim Ombudsmanı Uygulamasında Hindistan

Hindistan'ın devlet şekli federalizme dayanmaktadır (Parlak ve Cantürk, 2009: 311). Hindistan'da devlet başkanının yürütme yetkisi söz konusu olmamaktadır. Yürütme yetkisi başbakana aittir. Hindistan toplam 24 eyalet şeklinde örgütlenmiştir. Hindistan'da güçlü bir merkezi yönetim anlayışı hakimdir. Hindistan'da yetkilerin federal devletler ve federe devletler arasında bölüşüldüğü bir sistem kabul edilmiştir. Eyalet yönetimlerinin görev ve yetki alanları da geniş tutulmuştur. Eyaletler, eyalet sınırları içerisinde yerel yönetim birimlerini kapsamak üzere çok geniş yetkilerle donatılmıştır (Güney, 2015: 1-2).

Hindistan'da yerel yönetimlerin yapısı, eyaletten eyalete değişiklik göstermektedir. Yerel yönetim birimlerinin oluşturulması, eyalet yönetimlerinin kararına bağlıdır. Hindistan Anayasa koyucuları, yerel yönetimlere yeteri kadar önem vermemişler ve yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler anayasada yeterli biçimde yer almamıştır. Anayasa, eyaletlere yalnızca, kay meclislerini oluşturma görevini vermiştir (Güney, 2015: 1-2).

6.3.1. Hindistan'da Yerel Yönetimler

Hindistan'da yerel yönetimler kırsal alan ve kentsel alan yerel yönetimleri biçiminde ikiye ayrılmaktadır.

Kırsal alan yerel yönetim birimlerine, hepsini birden kapsayacak şekilde “panchayats”, “panchayati raj” ya da “panchayat sistemi” denilmektedir (Shriram, 1995: 75).

Hindistan'da kırsal yerel yönetim organları “demokratik yerinden yönetim kuruluşları” (Panchayati Raj) olarak adlandırılmaktadır. Bu sistem üç kademeli bir sistemdir. Tabanda Köy Meclisi (Panchayet), orta kademedede Blok Meclisi (Panchayet Samity), üst kademedede de İl Meclisi (Zila Parishad) bulunmaktadır. Bu üç kademeli seçilmiş organlar, değişik eyaletlerde, değişik isimler ve değişik görevler üstlenmişlerdir. Hindistan'da eyaletler kendi içinde illere ayrılmış, ilin başında da vali bulunmaktadır. Vali Cumhurbaşkanı tarafından göreve getirilmektedir. İller de kendi aralarında ilçelere, ilçeler ise, “blok”lara ve “tahsil”lere ayrılmıştır (Güney, 2015: 1-2).

6.3.2. Hindistan Yerel Yönetim Ombudsmanının Ortaya Çıkışı

Hindistan'da kurulan ombudsmanlık ofisleri, 1970 yılında itibaren ilerleyen zaman aralıklarıyla bütün eyaletlerinde kurulmuştur. En son 2000 yılında Kerala Eyaletinde oluşturulmuştur. Hindistan'ın eyaletlerinde kurulan ombudsmanlık Lokayukta adıyla bilinmektedir (Jha, 2000: 253).

Hindistan'daki yerel düzeyde kurulan ombudsmanların atanması, görev süresi, yetkileri ve sorumlulukları birbirine benzemekle beraber bazı yönlerden de birbirinden ayrılan yönleri bulunmaktadır. Ancak genel olarak bir tanesi incelendiği takdirde diğerleri hakkında da bir fikir sahibi olunacaktır. Bu bakımdan ombudsmanının atanması, görev süresi, sorumlulukları ve yetkilerini incelerken Hindistan'ın eyaletlerinden olan Kerala Eyaleti'ndeki ombudsmanlık kurumu ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Kerala Eyaleti, Hindistan'ın güneybatısında bulunan bir eyâlettir. Kerala Eyaleti'nde halkın okuma yazma oranı oldukça yüksektir. Bu olumlu özelliklere rağmen eyalette işsizlik bakımından en yüksek eyalet olarak kabul edilmektedir. Ayrıca eyalette işlenen suçlar konusunda da büyük oranların bulunduğu eyalet olarak kabul edilmektedir (Kerala, 2015).

Hindistan'ın güneyindeki Kerala Eyaleti, kendi imkanları ölçüsünde eyaleti daha gelişmişlik seviyesine çıkarmak için girişimler bulunmaktadır. Halkın demokratik olarak katılımı sağlanarak, eyalette gelirin adaletli bir şekilde dağılımını sağlamaya çalışarak, halkın aktif katılımının sağlanarak eyaleti daha iyiye götürme anlayışının sağlanarak eyaletin kalkındırılması amaçlanmaktadır (Franke ve Chasin, 1995: 75).

Son zamanlarda, Güney Hint Devleti'nin eyaletlerinden Kerala'da bir ombudsmanlık ofisi kurmuştur. Yerel yönetim kurumlarına ilişkin küçük davaları çözmede önemli başarılarla sahiptir ancak; bu tepkisiz bir eyalet hükümeti tarafından ciddi bir şekilde sınırlanır, özellikle Kerala ombudsmanı ofisin genişlemesini ve bağımsız araştırma yetkisi gerektirmektedir. Ülke genelinde yolsuzlukla mücadele etmek amacıyla (Hindistan'ın çoğu devlet kurumlarının dertlerinden olan kötü yönetimi önlemek için), watchdog ofisleri, şikayet forumları, sosyal denetim ve diğer yenilikçi çözümler getirmesi amacıyla ombudsmanlık ofisi kurulmuştur (Stark, 2011: 1).

Ombudsman, Kerala Panchayati Raj Yasası tarafından (1994 Yasası) yerel yönetim kurumlarının artan gücüne bir yanıt olarak oluşturulmuştur. 2001 yılında ise

ombudsmanlar için yeni hükümler içeren Yasa düzenlenmiştir. 2003 yılında getirilen yeni düzenlemeyle ilgili olarak ilk ombudsman hükümetin, yerel yönetim kurumlarının kötü yönetim uygulamalarının yaygınlaşmaya başlamasını fark etmesi çok fazla zamanlarını almadığını ifade etmiştir. Hükümet, yolsuzlukları ortadan kaldırmak için, yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilen idari fonksiyonlardaki kötü yönetim ya da düzensizlikleri gidermek için ombudsman oluşturma yoluna gitmiştir. Ombudsmanlık kurumu bir yasayla düzenlenerek ombudsmanlığın bağımsızlık ve tarafsızlığını korunmak istenmiştir. Bu durum diğer eyaletlerdeki ombudsmanlık kurumlarında da aynıdır.

Kerala'nın 1990'ların ortalarında yerel yönetim kurumlarının devlet kontrolünden birçok kamu hizmetlerinin yönetimini değiştirdiğinden beri, yerel yönetimlerde yolsuzluk büyük bir sorun haline gelmiştir. Dolayısıyla yönetimin davranışını izlemek, güçlü ve bağımsız bir bekçi olarak hizmet için amaçlanan ve kötü yönetim ve kötü yönetimden etkilenen kişiler için bir savunucusu (avukatı) olarak hareket edecek bir ombudsman ofisi oluşturulmuştur (Stark, 2011: 2).

6.3.3. Hindistan Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri

Hindistan'daki eyaletlerde görev yapan ombudsmanların asker, ordu ve mahkemeler üzerinde herhangi bir denetim yetkisi bulunmamaktadır (Weeks, 1978: 144-149).

Kerala Yerel Yönetim Ombudsmanlarının geniş sorumlulukları vardır. 1994 Panchayati Raj Yasası'nda, 73. ve 74. Anayasa değişikliklerinde yerel yönetim ombudsmanlık kurumlarının yetkileri arttırılmıştır. Yerel yönetim ombudsmanlığı kurumlarının yetki alanı; ulaşım alt yapısı, sağlık, atık yönetimi, engelli bakımı, yoksullukla mücadele programlarının çoğunluğu, yüksek öğretim düzeyinden orta öğretime kadar, tüm emeklilerin refahına kadar geniş tutulmuştur. Genel olarak çeşitli düzeylerde bir dizi devlet hizmetlerinde ve gelişme programlarında panchayatlar sorumludur. Böylece Kerala Ombudsmanı, diğer ülkelerde kurulan ombudsmanların devlet ya da ulusal hükümet tarafından ele alınan, çoğu aynı tür kamu hizmetlerini araştırabilir.

Kerala Yerel Yönetim Ombudsmanının ombudsmanlığa gelen bir şikayet ya da bir iddiayı araştırmak, halk tarafından gelen yerel yönetim birimlerinin faaliyetlerinde

herhangi bir yolsuzluk ya da kötü yönetim konusu oluşturan şikayetleri, bir kamu görevlisi tarafından usulsüzlük yapıldığına dair şikayetleri, usulsüzlük sonucu zarar gören vatandaşın zararının yerel birimler tarafından tazminini sağlamak hem de zarar veren birime disiplin cezası verilmesini sağlamak gibi görevleri bulunmaktadır (Kerala Panchayat Raj Act, 1994).

2001 yılında ombudsman ofisinin kuruluşundan önce, Kerala Ombudsmanı 7 kişiden oluşan bir yapısı vardır, üç kürsü oluşturulmuştur. Her biri belirli bölgelerden gelen davaları görmeleri için görevlendirilmiştir. Başlangıçta tüm oturumlar sadece Thiruvananthapuram'da gerçekleştirilmiş, fakat daha sonra oturumlar çeşitli ilçe merkezlerinde gerçekleştirilmiştir. 26 Aralık 2001 tarihinde eyalet hükümeti, Kerala Panchayatı Yasası'nda yapılan değişiklikle yedi üye paneli kaldırılmıştır ve KP Radhakrishna Menon ilk kişisel ombudsmanı olarak atanmıştır (Stark, 2011: 3).

6.3.4. Hindistan Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetki Alanındaki Kurum ve Kuruluşlar

Buna göre Kerala Ombudsmanı, sadece yerel yönetim kurumlarına ilişkin davaları incelemekle görevlidir. Hindistan'da yerel yönetim birimleri farklı adlarla adlandırılmaktadır. Hindistan yerel yönetim ombudsmanının yetkisi içine gram panchayat, block panchayat, ilçe panchayat, belediyeler ve anakent belediye yönetimi girmektedir. Böylelikle Kerala Ombudsmanı diğer idarenin yüksek düzeydeki işleriyle ilgilenmez. Çünkü bu kurum, İsveçli ve Latin Amerika örnekleri gibi ulusal düzeydeki sorunlarla ilgilenmeyen bir devlet kurumudur.

6.3.5. Hindistan Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü

Seçilmekten ziyade, Ombudsman Kerala Valisi tarafından atanır. Ombudsman eski mahkeme yargıcı olmalı ve yüksek mahkeme hakimi ile aynı maaş verilmektedir.

Ombudsmanın görevden alınması ise, yine Valinin emriyle görevden alınmaktadır. Meclis'te salt çoğunluk tarafından görevden alınması için valiye sunulmaktadır (Kerala Panchayat Raj Act, 1994).

Hindistan'da görev yapan ombudsmanların kesin karar alma yetkileri bulunmamakta ve bir mahkeme olarak kabul edilmemektedir. Ombudsmanlar, yapmış oldukları çalışmalarla parlamento ve kamu yönetimi ile işbirliğini sağlamakta, ortaya koyduğu çözüm önerileri ile iletişimi sağlamaktadır. Yapmış oldukları çalışmalar

sonucunda gerekli tavsiye ve danışma niteliğinde kararlarını da parlamentoya sunmaktadır. Bir yıl boyunca yapmış olduğu çalışmaları kamuoyuyla paylaşmaktadır (Doğan, 2015: 145).

Ombudsmanın başında Kurum Başkanı bulunmaktadır. Başkandan başka şikayetleri alan ve ombudsmana ileten bir sekreter bulunmaktadır. Ayrıca sekreter ombudsmanın talimatlarını posta yoluyla iletir. Diğer üyeler, ofisin dosyalarını gözden geçirir ve ombudsman oturumları sırasında yardımcı olur. Temsilciler Heyetinin Maliye Bölümüyle ilgilenen finans sorumlusu, bir idari memur, bölüm görevlisi, mahkeme memuru, bir müttefik personel bulunmaktadır.

Ombudsman herhangi bir soruşturma kapsamında iddianın doğruluğunu tespit etmek için hükümetin herhangi bir memurundan yardım isteyebilir ve resmi görevliler de ombudsmana ihtiyacı doğrultusunda yardımda bulunmakla yükümlüdür (Kerala Panchayat Raj Act, 1994).

Kerala Panchayati Raj Kanunu'na göre, Yüksek Mahkeme sadece eski bir yargıcı Ombudsman olarak tayin edilebilmektedir. Ombudsmanın, yetkileri tüm yerel organlarını (şirketler, belediyeler, seçilmiş temsilcileri vb mal idaresi, yolsuzluk, kayırmacılık, adam kayırma, dürüstlük eksikliği, aşırı eylem, hareketsizlik, durumun kötüye, örnekleri soruşturma ve soruşturma yürütebilir) kapsamaktadır. Ombudsman toplantıları devlette ve onun takdirinde herhangi bir yerde olabilmektedir. Ombudsman tamamen Hint Kanunlarına bağlı, hükümleri sert ve prosedürlere bağlı değildir. Özellikle belirtilen nedenlerden dolayı Ombudsman bazı durumlarda ortaya çıkmaktadır (SSLC Result, 2015).

Bir şikayette bulunmak için gerekli olan mahkeme ücreti sadece 10 Hindistan Rupisi alınmaktadır. Sembolik bir ücret olarak kabul edilmektedir. Bu onu diğer kurumlardan hızlı, ucuz ve benzersiz kılmaktadır. Ombudsman şikayetleri sekreterine hitaben yapılmalıdır (SSLC Result, 2015).

Bir vatandaşın ombudsmana erişmesi için öncelikle bunun bilincinde olması gerekmektedir. Burada bilginin önemli bir kaynağı gazetelerdir. Çünkü gazeteler hem çözülen yerel bir davayı anlatan makaleler içermekte hem de yakındaki bir kentte düzenlenen bir oturum hakkında bilgi sunmaktadır. Ayrıca 2001 yılından beri vatandaşların gazetelerle etkileşimleri sayesinde ombudsman kurumunun işlediğinin

farkına varılmıştır ve şikayet olduğu zaman vatandaşları ombudsmana sevk edebilmektedir. Bir şikayet belirlenen formda sunulmaktadır. Malayam'daki yerel panchayatlar ve ombudsmanın web sitesindeki ulaşılabilen formlarda sunulmaktadır. Form vatandaşların daha kolay anlamasını sağlamak için güncelleştirilmiştir. Bir şikayet başvurusu için sembolik sayılabilecek bir ücret ödenmesi gerekmektedir. Form, ombudsman ya da onun sekreterine teslim edilmektedir. Şikayetler postayla ya da şahsen teslim edilebilmektedir. Düzenlenen çeşitli oturumların birinde de ombudsmana teslim edilebilmekte ve son zamanlarda ombudsmanın web sitesi üzerinden online sunulabilmektedir. Bir şikayet şahsen teslim edildiği zaman, ombudsmana veya onun sekreterine davayı anlatması zaman almaktadır (Stark, 2011: 4).

Oturumlar, kamuoyu ile birlikte ombudsmanın etkileşime geçtiği birinci platformdur ve davaları incelemektedir. Aslında bu yapılanma her ne kadar mahkeme gibi bazı prosedür ve kurallar farklı olsa da, ombudsman burada adeta yargıcın yerine geçmektedir.

Oturumlar yenilenen aylık programa göre Kerala boyunca çeşitli şehirlerde düzenlenmektedir. Örneğin, Ombudsman 2011 yılında her ay ilk iki haftasını Trivandrum'da geçirmektedir. Bu süre boyunca yakındaki her bir ilçe için yedi oturum oluşturulmaktadır (Stark, 2011: 4)

6.3.6. Hindistan Yerel Yönetim Ombudsmanının Kararlarının Etkililiği

Hindistan'da ombudsmanlar, kamu yönetimi ile ilgili vatandaşlardan gelen şikayetlerin hızlı ve doğru bir şekilde çözüme kavuşturulmasında önemli rol oynamaktadır. Sorunlara çözüm önerisi getirirken aynı zamanda vatandaş ile kamu yönetimi arasındaki iletişimi sağlamaktadır. Vatandaşlar da ombudsmanlar sayesinde kamu yönetiminin işleyişine katkıda bulunabilmektedir (Doğan, 2015: 146).

Ombudsman her zaman eski bir yüksek mahkeme yargıcıdır ve sadece yerel yönetim kurumlarına karşı şikayetleri dikkate alabilir. Çoğu zaman bu şikayetlerin çoğu bir panchayatlaradır. Çünkü yerel yönetimlerin geniş bir kesimini panchayatlar oluşturmaktadır (Stark, 2011: 2).

Kerala ombudsmanının kendisinden beklenileni karşılayıp karşılamadığını ortaya koymak için bir araştırma yapılmıştır. Bu kapsamda, Hindistan'da başka kurum ve yerde uygulanabilirliğini anlamak için 2010 Mayıs-Haziran aylarında bir saha

çalışması yapılmıştır. Bu çalışma, Hindistan'da Yönetim Araştırma Vakfı ile birlikte Sorumluluk Girişimi tarafından yapılmıştır. Yapılan bu araştırmalar sonucunda elde edilen bulgular şunlardır (Stark, 2011: 3): Kerala ombudsmanlık kurumu onun dar yetki alanı çerçevesinde, orta derecede başarılı olmuştur. Eyalet hükümetinin destek eksikliği ciddi kısıtlamalar getirmektedir. İlk olarak, ombudsmanın araştırma yeteneğinin eksikliği, onun etkinliğini ve tarafsızlığını zayıflatmaktadır. İkincisi ise, tek bir ombudsman kırsal yoksul kesim için kurumu ulaşılabilir yapmak için yeterli değildir.

Ombudsman çeşitli kısıtlamalar içinde çalışmaktadır. En önemlisi, ombudsman araştırma yeteneğinden yoksundur. Ombudsmana getirilen davaların çoğunluğu soruşturma gerektirmektedir. Örneğin, bir kamu kuyusunun yanlış yapımı hakkında bir şikayet birilerinin oraya gitmesini gerektirecektir. Fotoğraf çekmek, yerli halkla ve yerel yönetim yetkilileriyle görüşme ve bir sonraki duruşmada ombudsmana sunulmak üzere bir rapor yazılması gerekmektedir. Araştırma sonucunda sağlanan belgeler olmadan, ombudsmanın bir dava hakkında karar verebilmesi için nadiren yeterli bilgiye sahip olacaktır. 2001 yılından bu yana her ombudsman bir soruşturma ekibi için ek finansman talep etmiştir. Eyalet hükümeti ise her defasında reddetmiştir. Başka bir yerden finansman sağlaması konusunu gündeme getirmiştir (Stark, 2011: 2).

6.4. Yerel Yönetim Ombudsmanı Uygulamasında İtalya

İtalya'nın tarihi geçmişine göz atıldığında çok çalkantılı bir dönem geçirdiği görülecektir. İtalya siyasi olarak; sırayla Liberal dönem, Faşist dönem ve Yeniden Yapılanma dönemi'nden geçmiştir (Türker, 1998: 484-486).

Tarihi geçmişinde daha önceden İtalya merkezi yönetim anlayışı ile yönetilmekte idi. Ademi merkeziyet anlayışı daha sonraki dönemlerde kabul edilmeye başlanmıştır ve yönetim biçimi olarak cumhuriyet olarak varlığını devam ettirmektedir (Tabossi, 2007: 1).

1948 Anayasasının hükümlerine göre, İtalya 20 bölgeye ayrılmıştır (Local Government, 2015). İtalyan Anayasası'nın 114. maddesine göre İtalya'da 5 özel statülü bölge bulunmaktadır. Bunlar; Sardunya, Trentino Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia ve Valle d'Aosta bölgeleridir. Bunlara ilaveten 15 bölge daha vardır (Tortop, 1996: 63). İtalya'da yerel yönetim birimleri, belediyeler, iller, metropoliten kentler ve bölgeler olarak sınıflandırılmaktadır (Vesperini, 2015: 1).

İtalya devleti federal sistemle yönetilen bir ülke değildir fakat İtalya bölge birimleri şeklinde örgütlendiği için öyle bir etki oluşmaktadır (Tabossi, 2007: 1).

İtalya'da 1990'larda başlayan yeniden yapılanma çalışmaları 2001 yılında yapılan değişiklikle İtalya'da bölgesel yönetimlerin gücü arttırılmış, federal bir devlet yapısına benzer bir yapı ortaya çıkmıştır. Yapılan bu düzenlemeyle, merkezi yönetimin görev ve yetkileri Anayasa'da açıkça düzenlemiştir ve anayasada sayılmayan diğer görev ve yetkiler bölge yönetimlerine bırakılmıştır.

İtalya'da bazı görev ve sorumluluklar bölgesel birimler ve yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır. Böylece merkezi yönetimin yükü hafifletilmiş olmaktadır. İtalya'da devlet, ülkenin ekonomi politikası, uluslar arası ilişkileri, vergi konuları, bütçe sistemi, sanayi ve ticaret konuları, eğitim, sağlık, savunma gibi konularda genel yetkili olarak görev yapmaktadır (Şan, 2015: 92).

6.4.1. İtalya'da Yerel Yönetimler

İtalya'da, 1948 Anayasası'nda yerel yönetim birimleri, bölge, il ve belediyeler şeklinde örgütlenmiştir. Daha sonra yapılan anayasa değişikliği ile yerel yönetimler, belediyeler, iller, metropoliten kentler, bölgeler şeklinde örgütlenmiştir (Toksöz vd., 2009: 98).

İtalya'da yerel yönetimler alanında sürekli yeni düzenlemeler yapılmaktadır. Bu kapsamda, belediyelerin, İllerin üstlendikleri görevler çeşitlenmekte ve artmaktadır. Bölgelere bu yeni düzenlemeler ışığında yeni görevler eklenmiştir, çevrenin korunması, bölgenin sosyal ve ekonomik yönden gelişmesini sağlama yönünde çeşitli sorumluluklar verilmiştir (Koşar, 2013: 331).

İtalya'da bölge birimleri çok geniş yetki ve sorumluluklarla donatılmıştır. Sahip olduğu en önemli yetkisi bölgenin yasa yapma yetkisidir. Ayrıca Cumhurbaşkanı'nın seçiminde de sorumlulukları bulunmaktadır. Bölgelerin kendilerine özgü bütçeleri bulunmaktadır (Toksöz vd., 2009: 98).

İtalya üniter yapılı bir sistemle yönetilmektedir. İtalya'da merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluk denetimini merkezi yönetim ya da onun görevlendireceği bir kurum ya da kuruluş tarafından yerine getirilmektedir (Koşar, 2013: 443).

6.4.2. İtalya’da Yerel Yönetim Ombudsmanının Ortaya Çıkışı

İtalya’da bölge halk denetçileri 1970 yılında yapılan düzenleme ile Yerel Yönetimler Reformu ile ortaya çıkmıştır. Bölge halk denetçilerinin görevi kamu kurumları ile halk arasındaki iletişimi sağlamak ve geliştirmektir. İtalya’da bölge halk denetçileri kaynağını İtalyan Anayasası’nın 123. Maddesinden almaktadır. Buna göre bölge halk denetçileri, bağımsız bir şekilde çalışmaktadır. Bölge halk denetçileri, yönetimin hukuka uygun olarak hareket etmesini sağlamakta, bağımsız ve tarafsız bir şekilde yaptığı incelemeler sonucunda vatandaşları koruma amacı taşımaktadır. Bölge halk denetçilerinin yetki ve statüleri bağlı oldukları bölgenin özelliğine göre farklılık göstermektedir. Bu bakımdan bölge halk denetçileri zaman içerisinde yapılan yeni düzenlemelerle sürekli yetkileri artmaktadır (Temizel, 1997: 67).

İtalya’da merkezi düzeyde bir ombudsmanlık kurumu bulunmamaktadır. İlk defa 1970 yılında yapılan yerel yönetim reformu ile İtalya’da bazı bölgelerde bölge halk denetçileri oluşturulmuştur. En son 1990 yılında yapılan değişiklikte illerde ve belediyelerde de ombudsmana benzer kurumlar oluşturulması yoluna gidilmiştir (Tortop, 1998: 4).

İtalya’da bulunan bölgelerden Tuscany’de 1974 yılında ilk bölge ombudsmanı oluşturulmuştur. Bunu daha sonra Liguria’da ve daha sonra sırayla diğer bölge düzeyinde görev yapan toplam 16 tane yerel ombudsmanlar bulunmaktadır (Milosavljevic, 2001: 58).

6.4.3. İtalya Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri

Ombudsman, vatandaşlar tarafından gelen şikayetleri incelemek, araştırmak ve gerekli belgelere ulaşmak için geniş yetkilere sahiptir.

Bölge ombudsmanlarının ortak kabul edilmiş görevleri bulunmamaktadır, Bölge ombudsmanlarının görevleri bağlı oldukları bölgenin siyasi, sosyal ve kültürel yapısına göre değişiklik göstermektedir (Temizel, 1997: 68). Ombudsman; rekabet, sağlık, sivil haklar, ödeme, kamu otoriteleri tarafından haksız vergiler ve suistimaller, yerel ve diğer yetkililer de dahil olmak üzere alanlarda vatandaşların çıkarlarını korumak ile görevlidir (European Ombudsmen, 2013).

Ombudsman, ilgili otoritelere açıklamalarda bulunarak, tazminat ödeme, bir kararı değiştirme veya özür dilenmesi için tavsiyelerde bulunma yetkisi bulunmaktadır (Italian Ombudsman, 2015).

6.4.4. İtalya Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetki Alanındaki Kurum ve Kuruluşlar

Ombudsman il ve bölgesel konsey sınırları içerisinde çalışmaktadır. Onun görevi, görevi kötüye kullanma, gecikme, kötü yönetimi önlemek amacıyla Kamu İdaresi (kent konseyi, yerel sağlık ofisleri, il emniyet müdürlüğü) ile vatandaş arasında karşılaşılabilecek ayrımlara müdahale etmektir.

6.4.5. İtalya Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü

Ombudsman ofisine başvuruda bulunmadan önce sorunu çözmek için şikayet sahibi kendisi çaba göstermelidir. Daha sonra ombudsman ofisiyle irtibata geçerek, öncelikle gelen şikayetin gözden geçirilmesi istenebilmektedir. Ombudsman ofisine şikayette bulunmak için ombudsmana bir mektup yazarak, telefonla arayarak, internet yoluyla ya da faks çekilerek ulaşılabilir (Italian Ombudsman, 2015).

Ombudsman, şikayetlerin ve anlaşmazlıkların çözümünde gizli ve tarafsız olarak yardım eder. İtalyan Anayasasına göre, devlet daireleri verimli ve tarafsız bir şekilde hizmetlerini yürütmek zorundadır. Ancak gerçekte bu her zaman olmamaktadır. Ombudsman, bir avukat, bir sulh yargıci değildir, kötü hizmet ve gereksiz gecikmelerden kaynaklanan sorunları önlemek amacıyla özel vatandaş ve kamu yönetimi arasında köprü görevi görmektedir. Ombudsman ile irtibata geçebilmek için İl ya da Bölge konseyine gitmek gerekmektedir. Ayrıca bir web sitesi ya da e-posta adresine form doldurularak irtibata geçilebilir. Ombudsman ücretsiz olarak hizmetleri sunmaktadır. Özel şirketlerin sorunları, adli vakaların durumunda inceleme yapamaz. Ombudsman, İl Konseyi tarafından gizli oyla 5 yıllığına seçilmektedir (Stephen, 2011).

6.4.6. İtalya Yerel Yönetim Ombudsmanının Kararlarının Etkililiği

İtalya'da bölge ombudsmanları bağımsız ve tarafsız olarak görev yapmaktadır. Bölge ombudsmanı, yurttaş ile kamu görevlileri arasında aracı gibi davranmakla yükümlü, yurttaşlara yönetimin gereklerini de göz ardı etmeksizin tarafsızlık garantisi sunan bir organ (Temizel, 1997: 69) olarak çalışmalarını yapmaktadır.

6.5. Yerel Yönetim Ombudsmanı Uygulamasında Kanada

Kanada, Kuzey Amerika kıtasında bulunmaktadır. Uluslar Topluluğu üyesi federal bir parlamenter olan Kanada, Kuzey Amerika'da, ABD'nin kuzeyine ve Alaska'nın doğusuna düşen toprakları kaplar. Kanada bağımsız bir statü kazanarak 1949 yılından bu yana bir devlet olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Kanada'da toplam 10 tane eyalet bulunmaktadır. Ayrıca Kanada'da 3 tane de bölge birimi bulunmaktadır. Kanada federasyon sistemiyle yönetilmektedir. Her bölgenin ve eyaletin kendi yapılarında başkentleri bulunmaktadır. Kanada Federal Devleti 1867'de kuruldu. O yıl İngiltere Parlamentosu, Kanada'daki üç İngiliz kolonisinin isteği üzerine, Kanada'yı federal bir birlik haline dönüştüren İngiliz Kuzey Amerika Yasası'nı (bugünkü 1867 tarihli Kanada Anayasası'nı) kabul etti. Kanada, Konfederasyon kurulduğunda bu dört eyaletten oluşuyordu; bu eyaletleri yıllar sonra altı eyalet ve üç bölge eklenmiştir (Yazıcı, 2009: 41-43).

Genel Vali tarafından atanan Başbakan, fiilen hükümeti kurup ülkeyi yönetmek için ayrıca Avam Kamarasından güvenoyu almak zorundadır. Pratikte Avam Kamarasında en çok milletvekiline sahip olan parti başkanı Genel Vali tarafından Başbakan olarak atanır. Daha sonra başbakanın önerisi üzerine parlamenterler tarafından gösterilen adaylar arasından belirlenmiş kişiler bakan olarak atanmaktadır (Koçer, 2009: 4-5).

6.5.1. Kanada'da Yerel Yönetimler

Anayasa'da federe veya federal hükümetlerden hangisi tarafından kullanılacağı belirtilmemiş olan yetkiler federal hükümetçe kullanılır. Fakat federal hükümetçe bu yetkilerin kullanımı yüksek yargı organlarının sıkı denetimi altındadır. Her eyaletin, kendi yönetim yapısı içerisinde bir hükümeti bulunmaktadır. Kanada'da çoğu eyalette, parti sistemi de bulunmaktadır. Kanada'nın önemli eyaletlerinden sayılan Quebec'de diğer eyaletlere göre durum biraz daha farklıdır. Ayrıca Quebec'de küçük partiler de faaliyet göstermekteyse de parlemantoda etkinlikleri yok denecek kadar azdır (Koçer, 2009: 8).

Bölgeler, eyaletlerin aksine, anayasal hükümler yerine parlamento tarafından yasalaştırılan kanunlarla kurulmuşlardır. Bu yüzden bölgesel hükümetler eyalet hükümetlerinden daha farklı bir yapıya sahiptir. Bölge temsilcileri, eyaletlerdeki vali

yardımcıları gibi aynı yetkilere sahipmiş gibi görünse de Kraliçe'nin temsilcisi değildir. Federal hükümet tarafından atanmaktadır (Koçer, 2009: 9).

Kanada'da eyaletlere sağlık, sosyal hizmetler, eğitim gibi önemli görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Kanada'da Nunawut dışındaki diğer eyaletler federal hükümetin hiyerarşik denetimi altındaydı. Kanada'da belediyeler de bulunmaktadır (Kanada Ülke Rehberi, 2015).

6.5.2. Kanada'da Yerel Yönetim Ombudsmanının Ortaya Çıkışı

Kamu Koruyucu Kanunu ile ilgili şikayetleri almak ve incelemek için görevlendirilmiş bir organizasyon oluşturmak için, 14 Kasım 1968 tarihinde Millet Meclisi tarafından kanun haline getirilmiştir. İsveç ve Yeni Zelanda da Ombudsmanlık ofisi kurulduktan sonra Quebec için bir ombudsmanlık fikri, Daniel Johnson tarafından, 1966 den 1968 kadar Quebec için ombudsmanlık kurulması yönünde çabaları olmuştur. İlk Quebec Ombudsman, Louis Marceau, 1 Mayıs 1969 tarihinde göreve başlamıştır. (Protecteur du Citoyen, 2015).

Buna göre Ontario eyaleti ombudsmanlık kuran altıncı eyalet olmuştur. Alberta ve New Brunswick (1967), Quebec (1968), Manitoba ve Nova Scotia (1970) ve Saskatchewan (1972) yılında ombudsmanlık ofisi kurmuşlardır (Ontario Ombudsman, 2015).

Kanada'da ombudsman yerel seviyede yaygın olarak uygulanmaktadır. Yerel olarak örgütlenen ombudsman kurumları yerel sorunlarla ilgilenmekte ve il yönetimi ile vatandaşlar arasındaki sorunları denetlemektedir. Prens Edward Adası hariç, Kanada'nın bütün eyaletlerinde ombudsman vardır (Özden, 2010: 100).

Kanada'da federal düzeyde genel yetkili bir ombudsman bulunmamaktadır. Bununla birlikte federal düzeyde belirli konulara mahsus altı ombudsman bulunmaktadır. Bu altı ombudsman şunlardır: Baş Seçim Memuru (the Chief Electoral Officer), Resmi Diller Komiseri (the Commissioner of Official Languages), Genel Denetçi (the Auditor General, Sayıştay Başkanlığı), İnsan Hakları Komiseri (the Human Rights Commissioner), Enformasyon Komiseri (the Information Commissioner), Özel Hayatın Gizliliği Komiseri (the Privacy Commissioner). Bu kurumların hepsi ayrı birer kanunla kurulmuştur (Şencan, 2011: 34).

Kanada’da da, ABD’de olduğu gibi merkezi düzeyde bir ombudsmanlık kurumu bulunmamaktadır. Kanada’da yerel yönetim birimlerinde faaliyet göstermek için oluşturulmuş ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır. Bu yüzden bütün eyaletlerde yerel düzeyde faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır. Ancak Kanada’da merkezi düzeyde görev yapan, genel yetkili ombudsmanların oluşturulması yönünde çabalar da bulunmaktadır.

6.5.3. Kanada Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri

Ombudsmanın kuruluş yasasında ombudsmanın görevi; herhangi bir hükümet kuruluşuna bağlı olarak ilgili kamu kuruluşunda vatandaşa uygulanan kötü yönetim davranışını incelemektir (Weeks, 1970: 89).

Vatandaşların haklarını korumak, kamu hizmeti ile ilişkilerinde desteklenmesini sağlamak için, müdahale hakları, istismar, ihmal durumlarında vatandaşı kötü yönetim karşısında koruyan bağımsız ve tarafsız bir kurum özelliğini taşımaktadır. Ombudsmana erişim kolay ve erişilebilir olduğu için her yıl yaklaşık 19.000’ den fazla şikayet ve bilgi talepleri alınmaktadır (Le Protecteur Du Citoyen, 2015).

6.5.4. Kanada Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetki Alanındaki Kurum ve Kuruluşlar

Quebec Ombudsmanının yetki alanına belediyeler girmemektedir. Merkezi idarenin taşra kuruluşu, başka bir ifadeyle mülki idare birimi olan county’ler konusunda yetki alanı çok geniş tutulmuştur. Mahkemeler ve askeri kuruluşlar da yetki alanına girmemektedir. Ayrıca Başbakan, Bakanlar ve Yasama organı ile ilgili hiçbir şikayet inceleme konusu olmamaktadır (Baylan, 1978: 64).

6.5.5. Kanada Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü

Eyaletlerde bulunan bu yerel düzeydeki ombudsmanlar eyalet meclislerinin teklifi ile vali (Lieutenant-Governor) tarafından atanır. Yerel düzeydeki bu ombudsmanların o eyaletin sınırları içinde karşılaşılan her konuyu ve kararı araştırma yetkisi vardır. Fakat ombudsmanlar, kamu görevlileri hakkında kanuni takip başlatamaz; ilgili otoriteye durumu bildirir. Herkes bu ombudsmanlara şikâyet amacıyla başvurabilir. Her ne kadar Genel Vali tarafından atansalar da her ombudsman, faaliyetleri ile ilgili raporları Parlamento’ya sunar (Şencan, 2011: 35). Quebec

Ombudsmanının almış olduğu tavsiye kararlarının %97' si uygulanmıştır (Le Protecteur Du Citoyen, 2015).

Quebec Ombudsmanı, vatandaşların sağlık ve sosyal hizmetler alanında da saygı, adalet ve eşit bir şekilde hizmet görmesini sağlamaktadır. Gerekli görđüđu durumlarda düzeltme ve tavsiye kararlarıyla sonuçta, zararlı durumları önlemek ve kamuoyuna hizmet kalitesini artırmaya yardımcı olmaktadır. Ombudsman, şikayeti inceledikten sonra rapor hazırlamaktadır ve görüşünü tavsiye kararlarıyla birlikte parlamenterlere aktarmaktadır (Le Protecteur Du Citoyen, 2015).

Tablo 2: Quebec Ombudsmanının 2013-2014 Döneminde İncelediği Konuların Dağılımı

şikâyet Konusu veya Alanı	2014 Yılı Sayı	2014 Yılı Yüzde
Bekleme Süreleri	322	% 25,4
Vatandaş Haklarına Saygı	238	% 18,8
Hizmet Kalitesi	138	% 10,9
Çevre ve Yaşam Koşulları	203	% 16,0
Mali Yönler	169	% 13,3
İletişim Eksikliği	96	% 7,6
Hizmetlere Erişimde Yaşanan Aksaklıklar	57	% 4,5
Personel Davranışları	25	% 0,2
Birimler Arasındaki Koordinasyon Eksikliği	19	% 1,5

Kaynak: (Le Protecteur Du Citoyen, 2015).

Quebec Ombudsmanının 2013-2014 yılları içinde incelediği konuların dağılımına bakıldığında; yapılan başvuruların yaklaşık % 25' lik bir kısmı “Bekleme Sürelerine” yönelik olarak yapılmış, bunu yaklaşık % 18 ile “Vatandaş Haklarına Saygı”, % 16 ile “Çevre ve Yaşam Koşulları”, yaklaşık % 10 ile “Hizmet Kalitesi” ve % 7,6 ile “İletişim Eksikliği” alanları takip etmiştir. Bu tablodan anlaşılacağı üzere Quebec

Ombudsmanının incelediği konular çeşitlilik göstermektedir. En fazla şikayet konusunu ise hizmet alımı sırasında bekleme süresinin çokluğu oluşturmaktadır.

6.5.6. Kanada Yerel Yönetim Ombudsmanının Kararlarının Etkililiği

Ombudsman görevini yerine getirirken, kurumların iç yazışmaları dahil, her türlü resmi belge ve dokümanı inceleyebilir fakat bu kurumlara denetlemek üzere gezilerde bulunamaz. Yasalara aykırı ve vatandaş zor duruma düşüren bir idari eylem ya da işlem gözlerinin önünde gerçekleşse bile, bir vatandaşın resmi olarak başvurusu olmadan soruşturmaya başlama yetkisi yoktur. Soruşturmaları sırasında saptadığı bir suç dolayısıyla yargı organlarından ilgili kamu görevlisi aleyhine bir ceza davası açmalarını isteyememektedir ve idareye de bir disiplin kovuşturması açtırma yetkisi bulunmamaktadır (Baylan, 1978: 64). Ombudsmanın yetkilerinin çok sınırlı olduğu dikkat çekmektedir.

6.6. Yerel Yönetim Ombudsmanı Uygulamasında ABD

Amerika Birleşik Devletleri, çoğulcu demokrasiye dayalı olarak yönetilmektedir. Ayrıca başkanlık sistemiyle yönetilmektedir. Yönetim sistemi, üç kademeli bir yapılanmayla yürütülmektedir. İlk yönetim düzeyini federal devlet oluşturmakta, ikinci düzeyi eyaletler oluşturmaktadır. Yerel yönetim birimleri, eyaletlerin bir alt düzeyi olarak kabul edilmektedir. Yerel yönetim birimlerinin özellikleri farklılıklar ve çeşitlilik göstermektedir. Ülkede yerel yönetim birimleri adem-i merkeziyet anlayışı doğrultusunda yürütülmektedir. Yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumlulukları, gelir kaynakları, çalışma şekli Anayasada belirtilmiştir (Ayhan, 2008: 103).

Ülkede anayasa tarafından da kabul edilen federal sistem, ülkenin en belirgin özellikleri olarak kabul edilmektedir. Ülkede sistem çok fazla sayıda küçük birimlerin bir araya gelerek oluşturduğu mozaik bir sistem hakim olmaktadır. Ülkede elliye yakın eyalet sistemi bulunmaktadır. Ayrıca daha aşağı basamaklarda ilçeleri, kentleri, kasabaları ve köyleri kapsayan birimler de bulunmaktadır (Targonski vd., 2000: 98).

6.6.1. ABD’de Yerel Yönetimler

Birleşik Devletleri’nde yerel yönetimler konusu ABD Anayasası tarafından düzenlenmemiştir. Anayasa’da yerel yönetim birimleriyle ilgili olarak bir düzenleme bulunmamaktadır. Eyaletler kendi iç işlerini anayasaya aykırı olmamak şartıyla

istedikleri şekilde düzenleyebilmektedirler. Bu yüzden yerel yönetim birimleri her eyaletin anayasasına göre düzenlenmiştir. Eyaletler de federal anayasa tarafından hukuki olarak güvence altına alınmıştır. Eyaletlerin istemedikleri hiçbir şey anayasa tarafından düzenlenemez (Şahin, 1999: 122).

ABD’de yerel yönetim birimleri aşağıdan yukarıya doğru oluşturulmuştur. Yerel yönetim birimleri konusuna, devletin müdahale etmesi istenmemektedir (Görmez, 1997: 31).

Amerika Birleşik Devletleri’nde eyalet sistemi hakim olmakla birlikte, her eyaletin kendine özgü yapısı ve özellikleri bulunması itibarıyla, yerel yönetim sistemlerinin de kendine özgü yapısı ve özellikleri bulunmaktadır. Ülkede yerel yönetimlerin tarihsel geçmişi 18.yüzyıla kadar dayanmaktadır. Yerel yönetimler ile ilgili yapılacak olan düzenleme ve değişikliklerin yapılmasına dair yetki eyalet birimlerine verilmiştir. Eyaletler ise kendilerine verilen bu düzenleme yetkilerini keyfi olarak değil, anayasaya bağlı kalmak koşulu ile yetkilerini kullanmaktadırlar (Arslan ve Biniş, 2014: 150). Nebraska dışındaki her eyaletin kendine özgü anayasası, valisi, iki meclisli parlamentosu ve yüksek mahkemesi bulunmaktadır (Güler vd., 2004: 215).

Ülkede nüfusun büyük çoğunluğu kırsal kesimlerde yaşamakta iken, daha sonra kent hayatının daha cazip ve çekici olması, sunulan hizmet ve fırsatların daha iyi olması nedeniyle nüfusun büyük çoğunluğu kentlere doğru gitmeye başlamışlar, zamanla nüfusun yaklaşık yüzde seksenine yakını kentlerde ve kasabalarda yaşar hale gelmiştir. Bu bakımdan kent tarafından karşılanan hizmetler eyaletlere göre daha fazla olmaktadır, halkın emniyet ve itfaiye ile ilgili konularında, sağlıkla ilgili düzenlemelerde, eğitim, toplu taşıma hizmetlerine ilişkin olarak daha sayılacak birçok konuda etkili hizmetler vermektedir (Targonski vd., 2000: 100).

ABD’de belediyelere daha fazla yetki verilmesinin nedenleri arasında, eyaletlerin bu işlere karışmaları pek kabul görmemektedir. Bu yüzden belediyelerin gerekli her türlü hizmetleri yerine getirebilmeleri için gerekli maddi kaynaklarla ve yetkilerle donatılmıştır (Keleş, 1994a: 33).

ABD’de yerel yönetim birimleri, ademi merkeziyet ilkesine göre hizmet veren kuruluşlar olarak varlıklarını devam ettirmektedir. Bu bakımdan ABD’de tek ve geçerli bir tek yerel yönetim modelinden söz etmek mümkün görünmemektedir. Birçok ülkede

olduğu gibi ABD’de ülkede yerel yönetim birimlerinin sahip oldukları özellikler, statüler, çalışma usulü, gelir kaynakları gibi konularda tek tip bir model oluşturmak imkansızdır (Türker, 1999: 595).

Ayrıca eyaletler düzeyinde kurulan yerel yönetim birimleri arasında bir hiyerarşi bulunmamaktadır. Aynı alanda birden çok yerel yönetim birimi kurulma imkanı bulunmaktadır. Bir tür yerel yönetim çeşitliliği söz konusudur ve eyaletten eyalete farklılıklar vardır. Bu çeşitliliğin nedeni örgütlenmenin geleneksel temellere dayanması olarak gösterilmektedir (Karakılçık, 2013: 71).

Ülkede eyaletlerin, yerel yönetimler üzerindeki idari ve yargısal açıdan vesayet denetiminin uygulanması yerel birimler tarafından istenmemektedir. Böyle bir denetimin istenmemesinin nedenleri arasında, siyasi dengelerin korunmak istenmesi bulunmaktadır. Bu yüzden yerel yönetimler çok geniş yetki ve mali kaynaklarla donatılmıştır (Briffault, 1990: 112).

Ülkedeki bütün county’ler için örnek oluşturabilecek türdeş bir yapılanma modeli yoktur. Bu nedenle genel ve standart bir yapıdan söz etmek mümkün değildir. Ancak county’lerin genelini yansıtan ortak bir yönetim yapısı verilecek olursa, county meclisleri, belediye yönetimleri, kasaba yönetimleri ve özel amaçlı ilçe yönetimleri şeklinde bir yapılanmadan söz edilebilir (Nadaroğlu, 1998: 126).

6.6.2. ABD’de Yerel Yönetim Ombudsmanının Ortaya Çıkışı

Amerika Birleşik Devleti’nde (ABD) de federal seviyede görev yapan bir ombudsman müessesesi bulunmamaktadır. 1960-1970 yıllar arasında ulusal bir ombudsman benzeri kurumlar oluşturulmaya çalışılmışsa da bu çabalar sonuçsuz kalmış ve bugüne kadar bu konuda bir ilerleme sağlanamamıştır. O dönemde ülkenin yüzölçümü ve nüfusunun büyük olmasını, siyasi yapılanmasında federal yapıya sahip olması gibi gerekçelerle Ombudsman benzeri bir yapının başarılı olamayacağı için yerel birimler düzeyinde yapılanması genel kabul görmüştür. Bu yönde ortaya çıkan çalışmalar sayesinde ilk olarak 30 Nisan 1967 tarihinde Hawaii Eyaletinde kabul edilmiştir. Bunu 1971 yılında Nebraska, 1972 yılında Lova, 1975 yılında Alaska ve 1996 yılında Arizona takip etmiştir. Amerika Ombudsmanlar Birliği 1977 yılında oluşturulmuştur (Fendoğlu, 2011: 150).

ABD’de ilk olarak ombudsman fikrini dile getiren kişi Herbert Kaufman’dır. Herbert Kaufman’a göre, “Bazı denetçiler sadece uzmanlık alanlarıyla uğraşmakta, resmi memurlar ise bürokrasi alanında deneyim sahibi olmalarına rağmen hataların düzeltilmesinde şahsi çıkarı olan yeterli personel ve yetkili tarafından desteklenme durumu söz konusu olduğu zaman bu konu hakkında verimli bir biçimde faaliyet gösterebilmekteler. Görünüşe göre bir bürokratı yine kendisi gibi bir bürokrat olan başka bir kişi denetlemektedir.” Fakat ombudsmanı eleştirenler kurumun birçok şeyi başarmak için yeteri güce sahip olduğundan şüphe etmekte ve Amerikan siyasi yönetim çevresinin dostça olmayan eleştirilerine karşı hayatta kalabilmesi için yeteri kadar esnek olmadığını iddia etmektedirler (Hill, 2002: 24).

6.6.3. ABD’de Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri

Yargı organları, yasama organı ve bunun komisyonları ile tüm personeli, federal hükümetin taşra örgütleri, vali ve valinin doğrudan denetimi altında bulunan kamu personeli Hawaii Ombudsmanın görev ve yetkileri dışındadır. Ayrıca, askeri konu ve kuruluşlar ombudsmanın görev alanı dışındadır. Bir diğeri sınırlama da yargılama aşamasında bulunan herhangi bir idari eylem ve işlem ombudsmanın yetki alanı dışındadır. Buna rağmen, ombudsmanın yetki alanı mahalli idareler konusunda çok geniş tutulmuştur. Hawaii sınırları içerisinde bulunan her türlü mahalli kamu kuruluşunu denetleyebilme yetkisi bulunmaktadır (Report of Ombudsman, 1970: 7).

Hawaii ombudsmanlık kurumu, eyaletlerden gelen eyaletlerin kötü yönetim ve hakkaniyetsiz uygulamalarına karşı vatandaşlardan gelen şikayetleri ve iddiaları incelemektedir (Annual Report, 2009). Ayrıca Hawaii ombudsmanlık kurumu, anayasaya göre kimi durumlar hariç tutularak idarenin her türlü eylem ve işlemlerini hukuka uygunluk ve yerindenlik denetimi yapmakla görevlidir (Mutta, 2005: 90).

Hawaii ombudsmanlık kurumunun federal hükümete ait ordu birlikleri hariç olmak üzere, mahalli idareler ve eyalet askeri bürokratlarına ilişkin inceleme ve araştırma yetkisi bulunmaktadır (Weeks, 1978: 159).

Hawaii Ombudsmanı eyalet meclisi tarafından altı yıllık bir süre için seçilmekte ve en fazla üç kere bu görevi üstelenebilmektedir. Görev vakarına yakışmayan ve yetersiz bir ombudsman ise Hawaii Eyalet Meclisinde yer alan her iki meclisin ortak oylaması sonucunda ve üçte iki oyçokluğuyla görevden alınabilir. Hawaii’de

ombudsmanlığa atanacak kişide atamada yasama organının çoğunluğunun olması yine görevden alınmada üçte iki bir oy oranının aranması ombudsmanlık biriminin sosyal statüsünün iyi ve etkin olduğunun göstergesidir. Hawaii Eyalet valisi ombudsmanlık seçim işlerine karışamaz. Hawaii’de ombudsmanlık atamasında her ne kadar atanacak kişide herhangi bir şart aranmasa da uygulamada genelde hukukçular arasından atanmaktadır. Hawaii’de ombudsmanların alacağı aylıkları yasal bir güvenceye bağlanmamış, hükümet bu aylıklar üzerinde zaman zaman düzenleme yapmak yetkisine sahip kılınmıştır. Oysa bu durum Ombudsmanlığını bağımsız ve tarafsız hareket etmesine engellemekte ve güçsüz kılmaktadır (Baylan, 1978: 78).

Nebraska Eyalet Ombudsmanı ise 1971 yılında oluşturulmuştur (The Ombudsman, 2016). Nebraska Ombudsmanlık kurumu, devletin oluşturduğu bütün kamu kurum ve kuruluşları karşısında bağımsız olarak faaliyet göstermektedir (Nebraska Ombudsman, 2016).

Nebraska Eyalet Ombudsmanı, seçilecek kişilerin öncelikle, hukuksal sorunları çözebilecek, iyi yönetimi sağlayacak, kamu politikalarını uygulayabilecek ve görevi sırasında hiçbir siyasi partiye yakınlık duymayacak kişiler olmasına özen gösterilmektedir. Yasama meclisinde son iki yıl içerisinde görev yapmış, adaylığı sürecinde başka bir devlet görevinde çalışanlar ya da ombudsman olarak seçildikten sonra kar getiren başka bir işte çalışanlar ombudsman olarak seçilemezler (Temizel, 1997: 116).

6.6.4. ABD’de Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetki Alanındaki Kurum ve Kuruluşlar

ABD’de yerel ombudsmanların görev ve yetki alanları, eyaletten eyalete değişiklik göstermektedir. Kimi eyaletlerde yerel ombudsmanların yetkileri daha kısıtlı olurken, kimi eyaletlerde verilen yetki ve sorumluluklar daha geniş tutulmaktadır. Özellikle Hawaii yerel ombudsmanın yetki ve sorumlulukları eyalet sınırları içerisindeki bütün kamu kurum ve kuruluşlarını ve bunlara bağlı olarak çalışan kişilerin eylem ve işlemlerini araştırma ve inceleme yetkileri bulunmaktadır (Ünal, 2008: 190).

Hawaii’de yerel ombudsmanların denetleyeceği kurumlar arasında, kamu kurumları, bunlara bağlı olarak çalışan alt birimleri ile bu kurumlarda çalışan kişiler ombudsmanın denetim ve yetki alanlarına girmektedir. Hawaii yerel ombudsmanın bu

kadar geniş yetkileri olmasına rağmen denetleyemeyeceği, araştırma ve inceleme yapamayacağı kurum ya da kuruluşlar da bulunmaktadır. Hawaii yerel ombudsmanın denetleme yapamayacağı kurum ya da kişiler, vali, vali yardımcısı, valilik personeli, belediye başkanı, belediye meclisi, mahkemeler ve yargıçlar gibi kurum ve kurum çalışanları, yetki alanları kapsam dışındadır (Office of The Ombudsman, 2015).

Nebraska Ombudsmanı ise, vatandaşların kamu kurum veya kuruluşlarından ilişkileri sonucu ortaya çıkan sorunları ve şikayetleri incelemekle görevlidir. Nebraska ombudsmanı, yapmış olduğu incelemeler sonucunda ilgili birimlere tavsiye ve düzeltici kararlar almasını sağlamaktadır (Weeks, 1970: 162).

Nebraska ombudsmanı 2012 yılında ombudsmanlık bünyesine Nebraska Çocuk Sağlığı Genel Müfettiş Ofisi'ni eklemiştir. Yeni oluşturulan ofis, özel kurumlar, bakıcı evleri, çocuk bakım tesislerinde olası bir ciddi yaralanma ya da olası ölüm iddialarını araştırmakla görevlidir. Aynı zamanda eyaletin gençlik rehabilitasyon ve tedavi merkezlerinin etkinliklerini incelemek ve denetlemekle görevlidir (Nebraska Ombudsman, 2016).

6.6.5. ABD’de Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü

Hawaii Ombudsmanına, eyalet içerisinde yaşayan tüm vatandaşların başvurma hakları bulunmaktadır. Bu konuda herhangi bir kısıtlama söz konusu değildir. Başvurmak isteyen tüm vatandaşların telefonla da başvurabilmektedirler (Ikeda, 1983: 244).

Hawaii Ombudsmanı, şikayet üzerine ya da kendi inisiyatifi ile basında, sokakta işlem ve eylemle ilgili resen de harekete geçebilmektedir. Başvurular ücretsizdir. Şikayet edilen konuları soruştururken her türlü bilgi ve belgeleri inceleyebilir, sorumluları sorguya çekebilir, ancak sorumlular hakkında disiplin soruşturması ve ceza kovuşturması açılmasını emredemez. Soruşturma sırasında karşılaştıkları suçları ilgili makamlara bildirme görevi vardır, ancak bu konuyla ilgili sonradan ne işlem yapıldığını araştıramaz. Hawaii Ombudsmanına başvuruda şekil şartı aranmaz, form doldurmak şeklinde ya da telefonla yapılan görüşme ile olabilmektedir. Ombudsman yanlış bir uygulamanın varlığı halinde ilgili kurumu bu uygulamayı değiştirmesi konusunda uyarabilmekte veya ilgili mevzuatta değişiklik yapılması için eyalet meclisine teklif yapabilmektedir. Hawaii Ombudsmanı soruşturma konularıyla ilgili oluşturduğu yıllık

raporu eyalet meclisine sunar. Ayrıca, Hawaii Ombudsman soruşturduğu konuyla ilgili Yeni Zelanda Ombudsmanı gibi denetleme gezilerine çıkabilmektedir (Baylan, 1978: 77).

Tablo 3: Hawaii Ombudsmanının 2013-2014 Döneminde İncelediği Konuların Dağılımı

Şikâyet Konusu veya Alanı	2014 Yılı Sayı	2014 Yılı Yüzde
Hesaplama ve Genel Hizmetler	11	% 1,9
Tarım	3	% 0,5
Başsavcı	10	% 1,7
Bütçe ve Finans	16	% 2,8
Turizm	0	% 0,0
Savunma	1	% 7,0
Eğitim	9	% 0,2
Hawaii Ev Arsaları	1	% 0,2
Sağlık	46	% 8,0
İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	3	% 0,5
İnsan Hizmetleri	18	% 3,1
Çalışma ve Endüstri İlişkileri	20	% 3,5
Doğal Kaynaklar	14	% 2,4
Hawaii Ofis İşleri	0	% 0,0
Kamu Güvenliği	40	% 7,0
Vergilendirme	8	% 1,4
Ulaşım	10	% 1,7
Hawaii Üniversitesi	4	% 0,7
Diğer Yürütme Organları	3	% 0,5
İlçeler	72	% 12,5
Diğer	237	% 41,3

Kaynak: (Office of The Ombudsman, 2015).

Hawaii Ombudsmanının şikayet aldığı en fazla şikayet konusu olarak % 41,3 ile diğer hizmetler başı çekmekte, bunu yaklaşık % 12 ile ilçelerden gelen şikayetler takip etmekte, % 8 ile sağlık ve % 7,0 ile kamu güvenliği ve savunma konularıyla ilgili gelen şikayetler oluşturmaktadır. Hawaii Ombudsmanının 2013-2014 yılları içinde incelediği konuların dağılımına bakıldığında, incelediği konuların çok fazla sayıda ve nitelikte olduğu görülmektedir.

Nebraska Eyalet Ombudsmanı'na başvuruda bulunabilmek için herhangi bir bürokrasi söz konusu değildir. Ombudsmana başvurmak için ofise bir telefon edilmesi yeterli görülmektedir. Ayrıca vatandaşlar mektup ya da e posta ile Ombudsmanlık Ofisi'ne başvuruda bulunabilmektedirler (Nebraska Ombudsman, 2016).

Nebraska Ombudsmanı, altı yıl için Yasama organının 2/3 oyu ile göreve getirilmektedir (Baylan, 1978: 209). Nebraska Ombudsmanı, görevi dolayısıyla ihmalkarlığı, yetersizliği ya da iletişim eksikliği nedenlerinden dolayı başarısız olması durumlarında üyelerin en az 2/3'ünün kabul ettiği Meclis kararı ile görevden alınmaktadır (Temizel, 1997: 107).

6.6.6. ABD'de Yerel Yönetim Ombudsmanının Kararlarının Etkililiği

ABD'de ombudsman, yaptığı inceleme sırasında şikayet gelen kurumla ilgili bilgi ve belgelere ulaşmak için bizzat kuruma giderek görüşmeler yapabilme yetkisi bulunmaktadır. Yaptığı bu ziyaret sırasında kamu kurumlarının bu konuda herhangi bir sorun çıkarma hakları bulunmamaktadır. Ombudsmanın istediği bilgi ve belgeleri vermekle yükümlüdürler. Buna göre bir ombudsman incelediği ve araştırdığı bir konuyu 30 gün içinde sonuçlandırmak zorundadır. Yaptığı soruşturma sonucunda da alınabilecek kararlar şu şekildedir (Arizona Administrative Code, 2015): Yapılan inceleme ve araştırmalar sonucunda eğer şikayet sahibi haklı görüldüyse, şikayet konusu ilgili birimler tarafından haksız bir şekilde gerçekleştirildiği ve şikayetçinin haklı olduğu kabul edilmektedir. Ombudsman, ilgili birimlerden şikayet konusunun yerine getirilmesini istemektedir. Eğer ombudsmanın düzeltme önerisi ilgili birimler tarafından yerine getirilmezse; ombudsman harekete geçerek ilgili birimlerin dolaylı olarak denetlenmesini sağlamak amacıyla kamuoyuna duyurma yetkisi bulunmaktadır. Eğer yapılan inceleme ve denetleme sonucunda şikayet sahibi kısmen haklı olarak görüldüyse, birden fazla şikayetlerin söz konusu olduğu durumlarda şikayetçi en az bir

şikayet konusunda haklı olarak kabul edilmiştir ve ilgili birimlerden şikayet konusunun yerine getirilmesini isteme yetkileri bulunmaktadır. Eğer yapılan şikayet konusunda şikayet sahibi, yaptığı şikayette haksız olarak görüldüyse, ilgili birimler söz konusu şikayet konusunda haklı kabul edilir ve haksız bir eylem ya da işlemin olmadığı kabul edilir.

Hawaii ombudsmanlık kurumunun kamu kurum ve kuruluşları üzerinde soruşturma yetkisi de bulunmaktadır (The Ombudsman Act, 2015). Hawaii ombudsmanının geniş bir inceleme ve araştırma yetkisi bulunmaktadır.

ABD’de Nebraska Ombudsmanı yıl içerisinde yapmış olduğu çalışmaları içeren raporu Parlamento Yasama Komitesi Yürütme Kurulu’na sunmakla görevlidir. Nebraska Ombudsmanı yıl içerisinde gerekli gördüğü durumlarda Parlamento Yasama Komitesi Yürütme Kurulu ile iletişime geçerek, yönetime ilişkin sorunları ve bu sorunlara yönelik getirdiği çözüm önerilerini iletebilmektedir (Parlak ve Doğan, 2015: 192).

7. TÜRKİYE’DE OMBUDSMAN BENZERİ KURUMLAR

Türkiye’ de ombudsman kurumuna benzeyen bazı kurumlar bulunmaktadır. Bu kurumlar sahip oldukları bazı özellikleri itibariyle ombudsmanlık kurumuyla benzerlik göstermektedir. Bu kurumların arasında; Devlet Denetleme Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Tüketici Sorunları Hakem Heyeti, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu gösterilebilir. Bu kurum ya da kuruluşların görev ve yetkileri, çalışma şekilleri, karar alma şekilleri ombudsmanlık kurumuyla benzerlik göstermektedir. Bu bölümde Türkiye’de ombudsmanlık kurumuna benzeyen kurumları; “cumhuriyet öncesi dönemde” oluşturulan kurumlar ve “cumhuriyet’in ilanından sonrası dönemde” oluşturulan kurumlar olarak iki başlıkta incelenmiştir.

7.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Ombudsmanlığa Benzer Kurumlar

Cumhuriyet öncesi dönemde Osmanlı Devlet yapısı içinde yer alan Kadıaskerlik Kurumu, Ahilik Teşkilatı, Şeyhülislamlık Kurumu ve Divan-ı Hümayun Kamu Denetçiliği Kurumu’na benzetilmektedir.

7.1.1. Kazaskerlik (Kadıaskerlik) Kurumu

Kazaskerlik kurumu ilk olarak I.Murat zamanında oluşturulmuştur. Bu kurumun başına Çandarlı (Cendereli) Kara Halil Hayrettin Paşa getirilmiş; kazaskerlik tüm ülke çapında teşkilatlanan, yargı ve eğitimden sorumlu olan bir kurum haline gelmiştir. Divan-ı Hümayun günümüz Türkçesi ile Bakanlar Kurulu’nun asli üyesi olması sebebi ile Kazaskerlerin yetki ve sorumluluğu en üst seviyededir (Demir, 2002: 64).

Zamanla kurumun görev ve yetkileri genişletilmiş, sayıları da Yavuz Sultan Selim zamanında üçe çıkarılmıştır. Kadıaskerler, Baş kadı ismiyle de kullanılmaktadır, ayrıca, görev ve sorumlulukları sadece askeri işlerle sınırlı olmayıp, kadıların göreve getirilmesinde ve onların denetlenmesinde de yetkileri bulunmaktadır (Halaçoğlu, 1995: 15).

Bir kişinin kazasker olabilmesi için ilk olarak İstanbul kadılığı görevinde bulunması gerekmektedir. Buradaki görevini tamamladıktan sonra Anadolu kazaskerliğine ve ardından da Rumeli kazaskerliğine yükselmekteydi. Bir sonraki yükseleceği makam ise Şeyhülislamlıktı. Kazaskerlerin görev yapma süresi iki yıldır.

Daha sonraki yıllarda ise görev süreleri bir yıl olarak sınırlanmıştı. Kazaskerler askeri davalar, veraset işlemleri ve bazı hukuki davalara bakarlardı. Kazaskerin gördüğü bir dava hakkında itiraz olduğu takdirde veya kazaskerin tarafsız davranmayacağı gibi bir durum söz konusu olduğunda sadrazam tarafından ilgili dava daha önce kazaskerlik görevinde bulunmuş başka bir kişiye havale edilirdi (Avşar, 2012: 47).

7.1.2. Ahilik Teşkilatı

Ahilik, ahlak ile sanatın aynı çatı altında birleştiği bir kavramdır. İlk defa 13. yüzyılda Anadolu topraklarında görülmeye başlanmıştır. Kayseri başta olmak üzere, Konya ve Kırşehir’de esnafların oluşturmuş olduğu birlikler şeklinde örgütlenmiş kurumlardır (Öztürk, 2002: 1).

Ahilik teşkilatı, kardeşlerin bir araya gelerek oluşturduğu topluluk anlamında da kullanılmaktadır. Kardeş denilen topluluğun bir araya gelerek, ortak bir dayanışma ve işbirliğinin sağlanmasında, meslek işlerinde ahlaki ve inançlar doğrultusunda yerine getirilmesine yardımcı olmakta, birtakım işlerin ahlaki ilkeler çerçevesinde yapılmasını sağlamaktadır. Bu teşkilatın oluşturulmasındaki asıl amaç, kentte yaşayan insanların, yardımlaşma duygularını yitirmeden hareket etmelerini sağlamaktır (Çağatay, 1981: 51).

Ahilik günümüz sivil toplum örgütlerine benzer şekilde görev yapmıştır. Ahilik Kurumu’nun liderine “Ahi Baba” denilmekte ve bu kişide belirli özellikler aranmaktaydı. “Ahi Baba” olacak kişide dürüstlük, tarafsız olma ve bu kurumu idare idare ve vatandaş arasında meydana gelen sorunların çözümünde vatandaş adına savunuculuk yapmış ve vatandaşın haksızlığa uğramaması için sürekli bir denetim içerisinde olmuştur (Abdioğlu, 2007: 81).

17. yüzyıla kadar ahilik kuruluşlarında “Ahi Babalar” önemli görevler üstlenmişlerdir. Bu tarihten sonra “Ahi Baba”lar yerini kethüda, kahya ve yiğitbaşı adı verilen kişiler almaya başlamıştır. “Ahi Baba”ların ombudsman ile arasında olan benzerlik denetim yapma işlevidir. “Ahi Baba”lar kendisine bağlı esnaf ve sanatkarların denetimini yapan ve onların istek, ihtiyaç ve sorunlarını dinleyip çözen kişilerdi. Ayrıca “Ahi Baba”lar sadece esnaf ve sanat birliklerinin değil halkın da bu kimselere karşı olan şikayetlerini dinler, çözüm yolları üretir ve gerektiği zamanda idari otoriteye öneriler

sunarak şikayetlerin çözülmesi için bir misyon yüklenen bilge kişilerdi (Avşar, 2012: 54).

Ahilik teşkilatıyla Kamu Denetçiliği Kurumu arasındaki benzer yönleri; iki kurum da vatandaşların şikayet ve isteklerini dinleyerek ilgili birimlere bildirmektedirler, bu konuda girişimlerde bulunmaktadırlar. Ayrıca Ahilik teşkilatında Ahi Babaların inceleme ve denetleme sonuçlarını sorunun ortadan kaldırılmasını sağlamak için birtakım önerilerde bulunarak, bu önerilerin zamanla hukuk kuralı niteliğine kavuşturulmakta, şikayet ve sorunlar yargı makamlarına ulaşmadan yerinde çözüme kavuşturulmakta, mağdur durumda olan vatandaşın yönetime karşı koruma güdüsüyle hareket etmekte ve halkı koruma amacı taşıdığı, hiçbir ayırım yapmadan herkesin başvuruda bulunabildiği bir mekanizma olarak kabul edilebilir (Demir, 2015).

Ahilik teşkilatıyla Kamu Denetçiliği Kurumu arasında birtakım benzer yönlerin kabul edilmesine rağmen iki kurum arasında farklılıklar da bulunmaktadır. Bu farklılıklar; ahilik teşkilatı bir meslek teşkilatı olarak ortaya çıkmış ve bu şekilde hizmet vermiştir. Ahilik teşkilatı zaman içerisinde vatandaştan gelen şikayet ve sorunlardan dolayı, bu sorunlara zamanında müdahale edebilmek ve sorunlara çözüm getirmek amacıyla, vatandaş koruma güdüsüyle davrandığı için yönetimle halk arasında iletişimi sağlayan kişi olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Fakat Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulmaktaki en temel amacı vatandaş kötü yönetime karşı korumaktır. Ayrıca Ahi Babaların vatandaşları yönetime karşı korumak yetkisinin yanı sıra başka bazı görev ve sorumlulukları da bulunmaktadır. Örneğin, askeri ve siyasi işler, sosyo-kültürel konular, ülkenin ekonomik konuları, dini konular gibi birçok alanda yetkileri bulunmakta, bu alanlara da müdahale etme yetkisi bulunmaktadır (Öztürk, 2015: 2). Fakat Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yetkileri böylesine geniş değildir.

7.1.3. Şeyhülislamlık Kurumu

Osmanlı İmparatorluğu'nda Şeyhülislamlık Kurumu aynı zamanda bir Divan-ı Hümayun üyesi olarak kabul edilmemektedir. Şeyhülislam, her zaman iş başında değildir, gerektiği durumlarda Divan-ı Hümayun'a çağrılır ve o konu hakkında görüş ve düşüncelerine yer verilirdi. Şeyhülislam, ülkede dini konularda çok daha fazla yetki ve sorumlulukları bulunan bir kişidir. Çünkü devlet içinde hizmet verecek tüm kurum ya

da kuruluşlar bu din adamının verdiği görüşler doğrultusunda hareket etmektedirler, buna göre işlerini yapmaktadırlar (Yakut, 2005: 37).

Şeyhülislam'ın kamu denetçiliğine benzerliği ise, bazı idari organlarını (medrese, vakıflar, mahkemeler) denetleyebilmelerinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca Şeyhülislamlık Kurumu, Osmanlı devleti içinde sahip olduğu yetkiler ve bulunduğu konum itibarıyla daha rahat davranan kurumlar arasında en önde gelmekteydi. Siyasi konularda önemli olay ve konularda rol alması dolayısıyla toplum tarafından büyük saygı gösteriliyordu.

Bu özellikleriyle Şeyhülislamlık, Kamu Denetçiliğine benzetilmektedir. Ancak Kamu Denetçiliğiyle Şeyhülislamlık Kurumu arasında birbirine benzeyen ortak yönler olmasını kabul ederek bu iki kurumun arasında bir ilişkinin olduğunu ileri sürmek yanlış bir tutum olacaktır. Çünkü Şeyhülislam bir din adamı vasfıyla görev yapmakta ve buna göre kararlarını vermektedir. Yani yaptığı işlerde dini kuralları esas alarak kararlar almakta ve vermektedir. Fakat Kamu Denetçisi bir din adamı değildir, bu yüzden de işlerini dini kural ve esaslara göre yapmamaktadır. Yine iki kurum arasındaki farklılıklar arasında Şeyhülislamlar sadece belirli konularda hizmet vermekle yetkili olmalarına karşın, Kamu denetçisinin yetki alanı daha geniş tutulmuş, neredeyse ülkedeki bütün kamu kurum ya da kuruluşlarını denetleme ve inceleme yetkisi bulunmaktadır (Çakmak, 2008: 88).

7.1.4. Divan-ı Hümayun

Divan-ı Hümayun devletin yönetim merkezi ve devlet işlerinin padişah adına görüşülüp karara bağlandığı bir kuruldur. Bu kurulun iki temel görevinden ilki devletin yönetimi ile ilgili olarak görüşüldüğü işler olup; siyasi, idari ve askeri nitelik taşımaktadır. İkinci temel görevi ise, vatandaşlardan gelen her türlü dilek veya şikayetlerin padişah adına görüşülmesi ve adalet çerçevesinde karara bağlanmasıdır. Kurul üyeleri vezir-i azam (sadrazam), nişancı, kubbe vezirleri, kazaskerler ve deftardarlardan oluşmaktaydı. Kurula sadrazam başkanlık etmektedir (Avşar, 2012: 46).

Divan-ı Hümayun'da konu edilen davalar zaman geçmeden incelemeye alınır ve süratle karara bağlanırdı. Bu durum diplomatik ve ticari meseleler için Osmanlı Devleti topraklarında bulunan yabancıların da dikkatini çekmiştir. Özellikle adli davaların hızlı

bir şekilde incelenip karara bağlanması büyük bir caydırıcılık özelliği taşımaktaydı (Demir, 2002: 62).

Divan-ı Hümayun'da yapılan bazı hizmetler göz önünde bulundurulduğu zaman Kamu Denetçiliği Kurumu'yla benzer görevleri gerçekleştirdikleri anlaşılabacaktır. Buna karşın bazı farklılıkları da bulunmaktadır. Divan-ı Hümayun'un görevinin sadece idari kurumların hukuka aykırı eylem ve işlemlerini çözüme kavuşturmak değil, aynı zamanda vatandaşların sorunlarını doğrudan Divan-ı Hümayun'a ulaştıramamaları gibi farklı yönleri de bulunmaktadır.

7.2. Cumhuriyet Döneminde Ombudsmanlığa Benzer Kurumlar

Cumhuriyet sonrası dönemde Kamu Denetçiliğine benzetilen kurumlar; Devlet Denetleme Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Tüketici Sorunları Hakem Heyeti, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu gösterilebilir.

7.2.1. Devlet Denetleme Kurulu

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde dünyadaki gelişmelere paralel olarak, Türkiye'de faaliyet gösteren idari kurumlar ve bu idari kurumların vermiş oldukları hizmetlerde de artış yaşanmaktadır. Bu yüzden artan bu hizmetleri denetlemek için mevcut olan mekanizmalar artık yetersiz kalmış, daha etkili bir denetimin sağlanmasının ve gerçekleştirilmesinin yolları aranmaya başlamıştır. 1980 askeri darbesiyle beraber, anayasa oluşturma hazırlıkları sırasında, Ankara Üniversitesi'nde görev yapan Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri Öğretim Üyeleri tarafından ortaya konan "Gerekçeli Anayasa Önerisi"nde kendisine yer bulan ombudsmanlık kurumu, anayasa yapıcılar tarafından dikkate alınmamış, ancak bunun yerine henüz anayasa kabul edilmeden Devlet Denetleme Kurulu isminde ombudsmanlığa benzerliğiyle dikkat çeken bir kurul oluşturulmuştur. 1981 yılında yasalaşan bu kurul daha sonraki çalışmalarla 1982 anayasası ile anayasal bir zemine oturtulmuştur (Temizkan, 2008: 164).

DDK, idarenin hukuka uygun davranması ve hizmetin gereklerini yerine getirmesi amacıyla kurulmuş bir denetim mekanizması olduğundan, kurul Türkiye'de ombudsmanlığa benzer bir kuruluş ve Türk ombudsmanlığı olarak değerlendirilmiştir (Esgün, 1996: 263).

Devlet Denetleme Kurulu 1982 Anayasasında yer almadan önce 1981 yılında hazırlanan kanunla kurulmuştur. Ancak daha sonra yapılan düzenlemeler çerçevesinde hazırlanan 1982 Anayasasında yerini almış ve Anayasal bir kurum haline getirilmiştir (Akkoca, 2013: 103).

Devlet Denetleme Kurulu'nun ombudsmanlık sistemine benzetilen birçok yönü bulunmaktadır. Devlet Denetleme Kurulu görevlerini yerine getirirken her türlü belgeye ve bilgiye ulaşma hakkı ve yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca yasa ile kendisine verilen birçok kamu kurum ya da kuruluşlarını araştırma ve inceleme yetkisi de bulunmaktadır. Yapmış olduğu araştırma ve inceleme sonuçlarını bir rapor halinde hazırlayarak Cumhurbaşkanına sunmakla görevli ve yetkilidir. Yine almış olduğu kararların hiçbir yaptırım yetkisi bulunmamaktadır, inceleme yaptığı kurumları bağlayıcı özelliği bulunmamaktadır. Devlet Denetleme Kurulu'nun sahip olduğu bu özellik ve yetkilerinden dolayı ombudsmanlık kurumuna benzetilmektedir (Muradova, 2013: 134).

DDK'nın ombudsmanlıkla yukarda belirtilen bazı ortak özellikleri olmasına karşın birbirinden ayrılan farklı özellikleri de bulunmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun genel olarak parlamento tarafından atanması, seçilmesi ve yine parlamento tarafından görevden alınması şartı bulunurken; DDK, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak görev yapmaktadır. DDK üyeleri de yine Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve onun emir ve direktifleri doğrultusunda hareket etmektedirler.

Dolayısıyla DDK Cumhurbaşkanı'nın emrinde çalışan bir yardımcı kuruluştur. Ombudsmanlık kurumu, yasama organına bağlı olsa da; her türlü kurum ve kuruluşun etkisi olmadan bağımsız ve tarafsız bir şekilde çalışmakta ve kimseden emir ya da direktif almadan kendiliğinden ya da bir başvuru üzerine harekete geçmektedir. Ombudsmanlık kurumu re'sen harekete geçebilir, ancak DDK ise, re'sen harekete geçememektedir.

Ayrıca ombudsman, vatandaşları kötü yönetimin haksız eylem ve işlemlerine karşı koruma amacı taşırken; DDK idari birimlerin hukuk kuralları çerçevesinde hareket etmelerini sağlamak, bu kurumların etkili ve verimli bir şekilde görev ve sorumluluklarını yerine getirmeleri için çalışmaktadır. Bu bakımdan ombudsmanlık kurumu yapılan işlem ya da eylemlerin yerinde olup olmadığı denetimini yaparken; DDK yapılan eylem ya da işlemlerin hukuk kurallarına uygun olup olmadığı denetimini

yapmaktadır. Başka bir farklılık ise; Ombudsman yaptıkları inceleme ve araştırma sonuçlarını parlamentoya sunmakta, ilgili birime konuyla ilgili bilgi vermekte, gerek görürse aldığı kararları kamuoyu ile paylaşmakta iken; oysa DDK yaptığı inceleme ve araştırma sonucunu sadece Cumhurbaşkanı'na sunmaktan öteye geçememektedir. İki kurum arasındaki başka bir ayırt edici özellik ise, ombudsmanlık kurumu idari ve mali özerkliğe sahipken, DDK'nın idari ve mali özerkliğe sahip bulunmamaktadır. DDK Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak çalışmaktadır.

7.2.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu

1982 Anayasasında dilekçe hakkı 74. maddede düzenlenmiştir. 2010 yılına kadar bu maddenin kenar başlığı “Dilekçe Hakkı” iken yapılan değişiklikle yeni adı “Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı” olarak kabul edilmiştir. Yeni getirilen bu düzenleme ile dil, din, ırk ayrımı yapmadan Türkiye’de yaşayan herkes kamu kurum ya da kuruluşları ile ilgili herhangi bir şikayet ya da sorunları olduğu zaman, ilgili birimlere başvuruda bulunarak şikayet ve dileklerini iletme hakkına sahiptirler (Akkoca, 2013: 106).

Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu’nun aldığı kararlar bağlayıcı değildir. Komisyonun doğrudan bir yaptırım yetkisi olmamasına rağmen, dolaylı olarak kamuoyu denetimini harekete geçireceği için, kamuoyu üzerinde olumsuz bir etki bırakmak istemeyen kurum ya da kuruluşlar Komisyonun vermiş olduğu kararlara dikkat etmekte ve önem vermektedirler. Komisyon, inceleme ve araştırmalarını yaparken yapılan faaliyetlerin hem hukuka uygun olup olmadığını denetlemekte hem de yerinde olup olmadığını denetlemektedir (Muradova, 2013: 137).

Ancak TBMM Dilekçe Komisyonu’na yapılan her başvuru işleme konulmamaktadır. Komisyon, yargı süreci işleyen veya yargı kararına istinaden yapılan başvuruları incelemeye alamamaktadır. Bunun yanında, yasa teklifi veya yasa tasarısını gerektiren konularda yapılan başvuruları ve henüz idari makamlara ulaşmamış şikayetleri de kabul etmemektedir. Uygun bulunan başvurular komisyon tarafından ön değerlendirmeden geçirilerek ilgili idari birimlere gönderilir. Dilekçenin ilgili birimlere iletildiğini gösteren bir nüshası başvuru sahibine de yollanır. Bakanlar, kendilerine bağlı olan bakanlığın yaptığı eylemden dolayı zarar gören vatandaşın dilekçesini inceledikten sonra bulgularının sonuçlarını Karma Komisyon Başkanlığı’na 60 gün içerisinde

yazıyla bildirmek zorundadır. Karma Komisyon Başkanlığı gerekli gördüğü takdirde konuyu Meclis Genel Kurulu'na taşıyabilir (Atay, 1999: 76).

Dilekçe Komisyonu, vatandaşlardan gelen sorunları incelerken, aynı zamanda vatandaşla yönetim arasında bir köprü işlevi de görmektedir. Vatandaş ile yönetimin arasındaki iletişimi sağlamaktadır. Vatandaşın istek ve ihtiyaçlarını ilgili birime iletmektedir. İdare de bu konuda tedbirler almakta, çalışmalarını bu şikayetler doğrultusunda gerçekleştirmektedir. Komisyon burada sadece aradaki iletişimi sağlamakla kalmakta, hiçbir yaptırım ya da işlem yapma yetkisi bulunmamaktadır. Bu yönüyle ombudsman kurumu ile Dilekçe Komisyonu'nu birbirine benzetmek yerinde olmayacaktır (Şengül, 2007: 132).

TBMM Dilekçe Komisyonu ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasında iki kurumun da inceleme yapma yöntemleri, doğrudan başvuru yapılabilmesi, parlamentoya rapor vermeleri gibi bakımlardan birbirine benzeyen yönleri bulunmaktadır.

TBMM Dilekçe Komisyonu ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasındaki farklılıklar sahip oldukları yapısal özelliklerden kaynaklanmaktadır. TBMM Dilekçe Komisyonu, TBMM üyeleri tarafından oluşturulup, meclise bağlı olarak çalışmaktadır, ancak ombudsmanlık kurumu, TBMM üyelerinden değil, dışarıda herhangi bir vatandaş da ombudsman olarak göreve getirilmektedir. Bu yüzden Komisyon üyeleri aynı zamanda milletvekili olarak da görev yapmaktadırlar, fakat ombudsmanın milletvekili olma zorunluluğu yoktur, milletvekili olan kişi zaten ombudsman olamamaktadır (Muradova, 2013: 139).

TBMM Dilekçe Komisyonu parlamento içerisinde yer alan milletvekillerinden ve çoğunlukla iktidar partisi üyelerinden seçildiği için bağımsız bir biçimde görev yapması beklenemez. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ruhunu oluşturan bağımsızlık zırhının TBMM Dilekçe Komisyonu çalışmalarında delinme riski vardır. Bu sebepten dolayı bu iki kurumu aynı koşullar altında değerlendirmek oldukça güçtür (Arklan, 2006: 98).

7.2.3. Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu

Türkiye'de AB'ye tam üyelik başvurusu yaptıktan sonra insan hakları konusunda yoğun bir düzenleme ve değişiklikler yapma yoluna gidilmiştir. Bu konuda tartışmaya sebep vermeyecek konularda, Avrupa Birliği'nin tepkisini çekmemek için

alışmalar yapılmaktadır. Bu bakımdan insan haklarının korunup savunulması için ayrı bir komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyon TBMM'ne bağlı olarak çalışmaktadır (Eroğlu, 2006: 35).

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 1990'da 3686 sayılı Yasa'yla kurulmuştur. Komisyon, lkemizde oluşturulan ilk ulusal insan hakları koruma mekanizmasıdır. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, alışmaları hakkında ilgili makamlardan bilgi isteme ve ilgilileri çağırma gibi yetkilere sahiptir. Bu açıdan Komisyonun kanunla kurulması, görev ve yetkilerinin bu şekilde belirlenmesi yoluna gidilmiştir. Komisyon ye sayısı, TBMM Danışma Kurulunun teklifi zerine TBMM Genel Kurulunca belirlenmektedir. Siyasi parti grupları ile bağımsız milletvekilleri, Meclisteki ye sayılarının, tamsayıya oranı doğrultusunda temsil edilmektedirler. Komisyon yelikleri için yasama dönemlerinde iki seçim yapılmaktadır (Karcı, 2010: 144).

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, bir yıl sonunda yapmış oldukları faaliyetleri, araştırma ve inceleme sonuçlarını kapsayan sonuçları bir rapor düzenlemektedir. Hazırlanan bu yıllık rapor kamuoyuna ve meclise sunar, bu konuda ombudsmanın çalışma yöntemine benzemektedir. Ombudsmanda yıllık yaptığı çalışmaları rapor şeklinde meclise ve kamuoyuna sunar. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, vatandaşların haksızlığa uğradıklarında başvuruda bulunacakları önemli kuruluşlar olması, demokrasinin gelişmesine ve yerleşmesine katkı sağlayan önemli görevleri olmasına rağmen ombudsmanlık kurumuna benzememektedir. Ombudsmanlık kurumu ile bazı özellikleri benzerlik göstermesine rağmen denetim alanı, bağımsız ve tarafsız olma, amaç ve hareket serbestliği yönleriyle ombudsmanlıktan ayrılmaktadır. Ancak Komisyon, Türkiye'de ombudsmanlığa giden süreçte doğru bir adım olarak görülebilir. Böylece vatandaş ile idarenin denetim olgusuna açıklığı sağlanmış ve kamuoyu da buna hazır hale getirilmiş olacaktır (Temizkan, 2008: 170).

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'nun kamu denetçiliği kurumundan ayrılan noktaları mevcuttur. İlk olarak komisyon sadece insan haklarının ihlali söz konusu olduğunda harekete geçebilmektedir. Oysa kamu denetçiliği kurumunun harekete geçebilmesi için herhangi bir konu sınırlaması yoktur. İnsan haklarının zedelenmesi konusu dışında kalan idarenin haksız eylemleri ve yanlış kararları ile

komisyon ilgilenmemektedir. Bu sebepten dolayı idare ile vatandaş arasında yaşanan sorunları çözüme kavuşturabilmek için komisyonun ilgili idare birimleri ile iletişime geçmesi mümkün değildir. Komisyon sadece hukuk devleti tarafından vatandaşlara tanınan özgürlüklerin ve haklarının ihlalini tespit etmektedir. Tespit ettiği olumsuzlukları ilgili birimlere iletmekten başka herhangi bir eylemde bulunmamaktadır. Bu şekilde TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve Kamu Denetçiliği Kurumu karşılaştırılırsa komisyonun yetkilerinin oldukça sınırlı olduğu görülmektedir (Şengül, 2007: 133).

7.2.4. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti

Türkiye’de ombudsmanlık kurumuna benzetilen oluşumlardan birisi de “Tüketici Sorunları Hakem Heyeti”dir. Bu konuda tüketicilerin haklarının korunması, şikayetlerinin incelenmesi için Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanun kabul edilmiştir.

Bu yapılan düzenlemede, kabul edilen ilgili kanuna göre; her belediyede tüketicilerin satıcılarla olan ilişkilerinde çıkan uyuşmazlıkları çözümlemek, aralarındaki sorunları çözüme kavuşturmak amacıyla Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından tüketici sorunları hakem heyetinin oluşturulması gerektiği yönünde kararlar alınmıştır. Tüketici sorunları hakem heyetini oluşturma görevi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’na verilmiştir (4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun).

Tüketici Sorunları Hakem Heyeti ile Kamu Denetçiliği Kurumunun birbirine benzeyen yönleri bulunmaktadır. Tüketici sorunları hakem heyetine tıpkı ombudsmanlık kurumunda olduğu gibi bir dilekçe ile başvuru yapılmakta, başvuru sırasında herhangi bir ücret ödenmemekte, yapılan başvurular en kısa zamanda sonuçlandırılmakta, sorunlar daha yargı yerlerine varmadan yerinde çözülerek, vatandaşların mahkemeye gitmelerine, orada zamanlarını ve paralarını harcamalarına fırsat vermeden yerinde çözümler getirilmeye çalışılan kurumlar olarak görevlerini yerine getirmektedirler. Ombudsmanlık kurumu ile bu yönlerden benzerlik göstermektedir (Çakmak, 2008: 96).

Ancak iki kurumun bu benzerliklere karşın, bazı farklı özellikler de dikkat çekmektedir. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti, sadece tüketici sorunlarıyla ilgilenirken; Ombudsmanlık Kurumu idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı vatandaşı koruma

amacı taşıdığından, yetki alanı daha geniştir. Ombudsmanlık kurumu mali özerkliğe sahipken, Tüketici Sorunları Hakem Heyeti mali özerkliğe sahip değildir.

7.2.5. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Türkiye’de ombudsmanlık kurumuna benzetilen bir başka kurum ise Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kuruludur. Türk kamu yönetiminde kamu kurumunda çalışan kişilerin görevlerini yerine getirirken, görevlerinin gerektirdiği birtakım etik ilkelere uymalarını sağlamak, görevleri esnasında kamu yararını korumak ve gözetmek için, kamu yönetiminde etik bilincinin geliştirilmesini sağlamak ve hayatın her alanına dahil edilmesini sağlamak için bu konuda düzenlemeler yapma ihtiyacı duyulmuştur. Bunu sağlamak için 2004 yılında Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve bunu takiben 2005 yılında Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hazırlanmıştır. Hazırlanan bu kanun ve yönetmelikte uyulması gereken kurallar ve bu konuda yapılması gerekenler belirtilmiştir (Muradova, 2013: 155).

Yeni kamu yönetimi anlayışında, yönetimin etkili ve verimli bir şekilde işlemesini sağlamak için etik ilke ve kurallar önem taşımaktadır. Kamu idaresinin etik değerlere bağlı olması, idarenin yolsuzlukları önlemesinde, daha kaliteli hizmetlerin sunulmasında ve vatandaşların kamu yönetimine olan güvenlerinin sağlanması ve artırılmasında önemli katkıları olmaktadır. Kamu görevlileri görevlerini yerine getirirken kamu yararını ve kamusal sorumluluğu esas almak zorunda olduklarından dolayı hizmetleri yürütürken yapılan görevin niteliği gereği, siyaset ve yönetim sistemine karşı güveni zedelememek için etik değerlere uymak zorundadır (Demirci, 2013: 122).

Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile Kamu Denetçiliği Kurumu’nun birbirine benzeyen bazı yönleri bulunmaktadır. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Kamu Denetçiliği Kurumu’nda olduğu gibi; vatandaşların şikayetleri sonucu harekete geçmekte ya da re’sen kendi gördüğü bir konudan dolayı harekete geçmektedir. İki kurum da araştırma ve incelemelerini yaparken, inceleme yaptığı kurum ya da kuruluştan istedikleri bilgi ve belgelere ulaşma hakları ve yetkileri bulunmaktadır. Ayrıca, her iki kurumun da, kurumda çalışanların görevlerinin

gerektirdiği şekilde çalışıp çalışmadıklarını araştırma ve inceleme yetkileri de bulunmaktadır.

Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun birbirine benzeyen bazı yönlerinin olmasına rağmen, birbirinden ayrılan bazı farklılıkları da bulunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu, araştırma ve incelemelerini yaparken bağımsız ve tarafsız bir şekilde çalışmaktadır. Ayrıca kurumun özerk bir bütçesi bulunmakta, parlamento tarafından atanmasına rağmen, parlamentodan bağımsız bir şekilde hareket etmektedir. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından seçilmektedir. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından atanmaları kurumun bağımsızlığını etkilemektedir. Dikkat çeken diğer bir husus da Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun üyelerinin görevden alınmaları Bakanlar Kurulu tarafından yapılmamaktadır. Bu da kurumun özerk bir kurum olmasına yardımcı husus olarak kabul edilebilir (Muradova, 2013: 160).

8. TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMUNA YÖNELİK ÇALIŞMALAR

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik çalışmaların başında Ankara Üniversitesi Öğretim üyeleri tarafından hazırlanan “Gerekçeli Anayasa Önerisi” gelmektedir. Daha sonradan kurumun oluşturulmasına yönelik çaba ve girişimler, TODAİE’nin KAYA Raporu, Türk Sanayici ve İşadamları Derneği’nin (TÜSİAD) Çalışmaları, Beş Yıllık Kalkınma Planları ve İlerleme Raporları, Bayburt Valiliğinin Yapmış olduğu çalışmalar, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı, 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve son olarak 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu gelmektedir.

8.1. “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde Ombudsman

Türkiye’de kamu yönetimi sisteminin halkın ihtiyaçlarını tamamiyle karşılamadığı kabul edilmesi gereken bir gerçektir. Kamu yönetimi sistemlerinde ve dünyada yaşanan değişimler ve gelişmeler sonucunda yaşadığımız yüzyıla uygun bir kamu yönetimi sistemine sahip olmak, uluslararası alanda Türkiye’yi her zaman için bir adım öne geçirebilecek temel etkidir. Bu sebepten dolayı devlet yönetiminin ve devletin halka karşı olan sorumluluklarının tekrardan gözden geçirilmesi büyük önem taşımaktadır (Altuğ, 2002: 159).

Ombudsmanlık sisteminin kurulmasına yönelik ilk resmi çalışma olarak 1982 Anayasasının hazırlık çalışmaları sırasında ortaya çıkmıştır. Ombudsmanlık kurumunun hazırlanan bu yeni anayasada kabul edilmesi için Ankara Üniversitesi’nde görev yapan Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi’ne bağlı öğretim üyeleri tarafından hazırlanan “Gerekçeli Anayasa Önerisi” başlığında Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşturulmasına yönelik tavsiyeler ve öneriler bulunmaktadır (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982).

Hazırlanan bu Gerekçeli Anayasa Önerisi’ne göre “Kamu Denetçileri Kurulu” olarak şu şekilde tasarlanmıştır: Kamu Denetçileri Kurulu, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla dilek ve şikayetleri inceler. Kurul beş kişiden oluşur. Kamu Denetçileri Kurulu gerekli gördükleri takdirde her yıl çalışmalarını içeren bir raporu TBMM’ye ve Cumhurbaşkanına verir. Kamu Denetçileri

Kurulu'nun görev ve yetkileri, denetim alanı, sahip olmaları gereken özellikler bir yasayla düzenlenmelidir. Bu Anayasa Önerisini hazırlayanlara göre, ülkenin demokratik bir anlayış içinde yürütülmesi, herkesin dil, din, ırk ve mezhep gözetmeksizin istek ve şikayetlerini rahat bir şekilde söylemeleri gerekir. Böylece katılım sağlanacak, etkili bir iletişim sistemi kurulacaktır. Yönetim de vatandaştan gelen şikayetler üzerine eksik yönlerini görme ve tamamlama imkanına kavuşacaktır. Kamu Denetçileri Kurulu, böylece yönetimi iyileştirici bir kurum olacaktır (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982: 139).

Gerekçeli Anayasa Önerisi'nin 114. maddesi, gerçekleştirilen bütün idari işlemlerin gerekçelerinin belirtilmesi zorunluluğunu getirmektedir. Bunun yanında, bu işlemlere karşı başvuru yollarının vatandaşa açıklanmasını şart koşmaktadır. Kanun ile aksi belirtilmedikçe idarenin elinde bulunan ve gerçekleştirdiği işlemlerle ilgili olan bütün bilgi ve belgelerin vatandaşın rahatça inceleyebilmesi için vatandaşın kolay bir şekilde ulaşabileceği bir ortamda yayımlanmasını belirtmektedir. Bu önerilerden en önemlisi ise, vatandaşın hakkını araması sırasında hiçbir bilgi ve belgeye gizlilik ibaresinin konulamayacağı ifadesinin yer almasıdır (Abdioğlu, 2007: 90).

8.2. KAYA Raporu ve Ombudsman

Türk Kamu Yönetim Sistemi'ni geliştirmek için 1991 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından Prof. Dr. Nuri Tortop'un başkanlığını yaptığı Kamu Yönetimi Araştırması Projesi adıyla bir proje gerçekleştirilmiştir. Temel amacı; devlet yönetimi sistemimizi geliştirmek, yönetim ihtiyaçlarına daha fazla cevap verebilmek için yapılan eski tarihli çalışmaları incelemek, bu çalışmaların uygulama alanlarını tespit etmek ve kamu yönetimi sisteminin nasıl daha iyi faaliyet gösterebileceği konusunda fikirler üretmek olan bu projede, oluşturulan kurulun genel düşüncesi bu çalışma sonucunda elde edilen bulguların yetkili kişiler ve makamlar tarafından dikkate alınarak kamu yönetimi sisteminin daha etkin çalışmasına katkı sağlamasıdır (KAYA Raporu, 1991: 1).

Raporda mevcut durum hakkında kısa bilgiler verildikten sonra, yönetimin daha iyi işleyebilmesini sağlamak için yapılması gerekenler ifade edilmiştir. Burada önemli olan husus, yönetimin daha iyi işlemesi ve kendisinden beklenen verimi ve kaliteyi sağlaması için denetim konusunun önemine değinilmiştir. Raporda, yönetimin daha iyi

denetlenebilmesi gerektiği üzerinde durulmuş, ancak bu konuda yapılması gerekenler arasında yeni bir kurumun oluşturulması yönünde herhangi bir ifade bulunmamaktadır. DDK'nun mevcut yapısının değiştirilerek, daha işlevsel hale getirilebileceği önerilmiştir (Temizkan, 2008: 156).

Raporun “Planlama” alt başlığında yer alan “Denetleme” konusu Türk Kamu Yönetimi'nin denetimde yaşadığı sorunları içermektedir. İdari yönetimde denetlemenin önemine değinen rapor, denetlemenin amacını; örgütün önceden belirlenen amaçlarına ve hedeflerine ulaşmasında, örgütün daha etkili ve verimli çalışmasını sağlamak, örgütün gelişmesine katkı sağlamak için yapılması gereken çalışmalar, inceleme ve değerlendirme şeklinde yer vermiştir. Kurul, denetim kavramını, yönetimin en önemli unsurlarından biri olarak kabul etmektedir.

Rapora göre etkili bir denetim sisteminin varlığı ile, amaçların sınırları daha net olarak çizilecek ve buna göre davranılacak, amaçlara uygun olarak hazırlanan faaliyet ve eylem planları da buna göre hazırlanarak yönetime katkı sağlayabilecektir. Rapor kamu yönetimi üzerinde yapılan dış denetimin tamamen etkisiz, faydasız ve sınırlı olduğunu vurgulamaktadır. Kimi bakanlıklarda örgütün kendi içerisinde gerçekleştirdiği yönetsel denetimin ya hiç olmadığı, söz konusu olan örgütlerde de amacına uygun yapılmadığını belirten rapor bazı kuruluşlara uygulanan denetimin de mali denetimden öteye geçemediğini vurgulamaktadır. Yerel yönetimlere uygulanan vesayet denetiminde etkili ve istenen amaçları ortaya çıkarabilecek bir biçimde uygulanmadığını belirtmektedir (KAYA Raporu, 1991: 40-41).

8.3. Türk Sanayici ve İşadamları Derneği'nin (TÜSİAD) Çalışmaları

Ombudsmanlık kurumuyla ilgili olarak Türkiye'de yaygın bir şekilde kullanılan ismiyle kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasına yönelik girişimler, sadece kamu kurum ya da kuruluşlarının yaptığı çalışmalarla sınırlı kalmamış, özel ve bazı sivil toplum kuruluşları da bu konuda birtakım çalışmalarda ve girişimlerde bulunmuştur. Bir sivil toplum kuruluşu olan Türk Sanayici ve İşadamları Derneği'nin (TÜSİAD) 1983 yılında Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulmasına yönelik girişimleri olmuştur. Yayınladığı bir raporda, devlet sürekli olarak büyüdüğü ve yeni alanlar ortaya çıktığı için bireylerin kendilerini daha samimi ve güler yüzle karşılayacakları bir sisteme ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca dünyanın birçok ülkesinde kabul gören ve başarılı

uygulamaları söz konusu olan ombudsmanlık benzeri bir kurumun ülkemizde oluşturulması durumunda birçok açıdan katkılar sağlayacağı, vatandaşlarla yönetim arasındaki ilişkiyi daha da geliştirerek, halkın yönetime katılmasına yardımcı olacağı ifade edilmiştir (Abdioğlu, 2007: 90).

8.4. Kalkınma Planları ve AB İlerleme Raporları

Kalkınma planlarında da ilk olarak 1979-1983 yılları arasında hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı içerisinde Üçüncü Kesim Sekizinci Bölümde “Kamu Hizmetleri” başlığı altındaki “Adalet Hizmetleri” alt başlığında, bir Devlet Avukatlığı Kurumu kurularak hem sorunların yargıya gelmeden çözüme kavuşturulması hem de kurumun verimli çalışmasını sağlamak için gerekli koşulların sağlanması gerektiği ifade edilmiştir (4. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979: 484). Burada yetkileri ve çalışma yöntemi belirtilen Devlet Avukatlığı Kurumu ile Ombudsmanlık kurumu kastedilmektedir.

1985-1989 yılları arasında hazırlanan ve 1984 yılında TBMM’de kabul edilen Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunmasında ve geliştirilmesinde, hizmetlerin sunumunda eşit ve adil bir şekilde bir tutumla karşılaşmalarında, hukuk devletinin gereklerinin uygulandığı, vatandaşların onurlu bir hayat sürdürme haklarının olduğu, bu konuda vatandaş ile yönetim arasında herhangi bir aracı olmadan doğrudan iletişimin kurulacağına ve bunun yürütülmesine özen gösterileceği ifade edilmiştir (5. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1984: 188-204). Burada ombudsmanlık kurumundan doğrudan değil de dolaylı olarak bahsedilmektedir. Ombudsmanın özelliklerinden idare ile halk arasındaki ilişkinin geliştirilmesinden bahsederek, ombudsmanın sahip olması gereken özelliklerden bahsedilmiştir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında geçen “Devlet Avukatlığı Kurumu” ibaresinden sonra Ombudsmanlıkla ilgili en net ifade “Kamu Denetçiliği Kurumu” adıyla Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer almıştır. 1996-2000 yılları arasında hazırlanan bu planın “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi Ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” başlığı ve “Amaçlar, İlkeler ve Politikalar” alt başlığı altında; vatandaşların yönetimden kaynaklanan sorunlarını hızlı ve etkili bir şekilde çözülmesini sağlamak, vatandaşların sorunlarını çözüme kavuşturmak amacıyla, Avrupa Birliğinin birçok ülkesi tarafından da oluşturularak başarılı bir şekilde çalışan

bir Kamu Denetçisinin Türkiye’de de oluşturulması için gerekli çalışmaların yapılacağı ifadelerine yer verilerek ombudsmanlığın kurulması öngörülerek, izlenecek politikalar arasında kabul edilmiştir (7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1995: 119).

Sekizinci Beş Yıl Kalkınma Planının “Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler” başlığında “Kamu Denetçiliği Kurumu” nun kurulması yolunda açık ve net ifadelere yer verilmiştir. Buna göre: vatandaşın gelen yönetim ile ilgili sorunların hızlı bir şekilde incelenerek çözüme kavuşturacak, bu konuda yönetimin eylem ve işlemlerinin denetlenmesi, bağımsız ve tarafsız bir şekilde çalışan Kamu Denetçisi’nin kurulacağı belirtilmiştir. Bu kurumun oluşturulması için gerekli alt yapının ve diğer çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir (8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000: 193).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda yerel yönetimlerin denetlenmesi sisteminde, yerel yönetim kuruluşlarının, kamuoyunun eğilimlerini dikkate almak zorunluluğunu duyduklarını, halk denetiminin önünü açacak, karar alma ve uygulama süreçlerinde saydamlık ilkesinin tam anlamıyla gerçekleşmesine ve ombudsman kurumu ile ilgili değerlendirilmesine gerek duyulduğu ifade edilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin denetlenmesi sisteminde yaşanan sorunlara karşı alınabilecek çözüm önerileri arasında, yerel yönetimlerde şeffaflığın önünün açılması gerektiği, hemşehrilere hesap verme tekniklerinin geliştirilmesi gerektiği, hemşehrilerin bilgi edinme hakkına uymak için bilgi edinme kanallarının açılması gerektiği ve bu çerçevede yerel yönetimlerde ombudsmanlık kurumunun uygulanıp uygulanamayacağı konusunda bilimsel araştırmaların yapılması gerektiği üzerinde durulmuştur (2001-2005 Özel İhtisas Komisyonu Raporları, 2015).

2007–2013 yılları arasını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda da Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşturulmasına yönelik açıklama yapılmıştır. Dokuzuncu Kalkınma Planı Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Raporunda, ülkemizde alternatif bir denetim mekanizması olan kamu denetçisi sisteminin kurulmaması nedeniyle, idari yargının yükünün çok fazla olduğu, her geçen gün inceleyeceği dava sayısında bir artışın olduğu belirtilmiştir. Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda yapılan bu açıklama ile Ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de oluşturulması gerektiğine vurgu yapılmış, ayrıca ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasıyla yargının yükünün azaltılacağı ve alternatif

bir denetim mekanizmasının oluşturulması gerektiği görüşlerine yer verilmiştir. Ayrıca, yerel yönetim ombudsmanlarının kurulmasından önce merkezi düzeyde görev yapan ulusal ombudsmanların kurulması gerektiği belirtilmiştir. Yapılan bu açıklama ile yerel düzeyde ombudsmanlık kurumunun da oluşturulması yönünde ifadeler de yer almıştır (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2015).

2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planı'nda 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylamasıyla Anayasada gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra, yönetimin iyi işleyişini sağlamak ve idari yargının ağır iş yükünü azaltmak için Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulduğu belirtilmiştir. Ayrıca ülkemizin güçlü ve kendini iyi yetiştiren bireylere, daha etkili ve daha kaliteli hizmet sunan kamu yönetimine gereksinim olduğu ifade edilmiştir. Bunun sağlanması için, teknolojik yenilikleri takip eden ve ayak uyduran, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini koruyan, yönetimde karar alma sürecinde daha esnek, açık ve şeffaf hareket eden, gerekirse bizzat halkın görüş ve önerilerine de yer veren bir toplumun oluşturulmasının öncelikli amaçlar arasında olduğuna vurgu yapılmıştır (Onuncu Kalkınma Planı, 2015).

1999 yılında Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye aday ülke olarak kabul edilmesinden sonra, AB tarafından belirlenen kriterler çerçevesinde ne kadar ilerleme gösterildiği, ülkeler tarafından alınmış kararlar, aday ülkelerin bu yolda ne kadar mesafe aldıkları ve AB'nin ülkelere bu kapsamda önerdikleri ve yapmaları gereken hususları belirttikleri İlerleme Raporları hazırlamaktadırlar. Bu kapsamda AB tarafından 2000 yılından itibaren İlerleme Raporları hazırlamaktadır. Ombudsmanlık kurumu ile ilgili olarak ilk kez 2005 Türkiye İlerleme Raporu'nda yer verilmiştir. Bu raporda, kamu kurumlarının daha etkili olabilmelerini sağlamak ve olabilecek haksız eylem ya da tutumların ombudsmanlık kurumu sayesinde üstesinden gelinebileceği ifade edilmiştir (Muradova, 2013: 168).

2006 İlerleme Raporu'nun "Kamu Yönetimi" başlıklı bölümünde Meclis tarafından Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kabul edildiği, bu kurumun vatandaşlardan gelen her türlü şikayetleri inceleme ve araştırma yetkisinin olduğunu, Türkiye'nin gelişmesi ve ilerlemesi için atılmış önemli adımlardan biri olarak kabul edildiği belirtilmiştir (Türkiye 2006 İlerleme Raporu, 2015: 1). Bu ifadeler ile kamu yönetimi için ombudsman kurumunun oluşturulmasında önemli bir adım olduğu vurgulanmıştır.

2007 İlerleme Raporu'nda ise; Cumhurbaşkanının Ombudsmanlık kurumuna yönelik Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunduğunu, yapılan bu başvurunun ülkenin siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel yönden gelişmesini engellediğini, yapılan reform çalışmalarının bundan olumsuz etkilenebileceğini, bu konuda doğru kararlar verilerek ombudsmanlık kurumunun ülkede oluşturulması gerektiği yönünde tavsiye kararları yer almıştır (Türkiye 2007 İlerleme Raporu, 2015: 6-7). Bu ifadeler ile Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun oluşturulması gerektiğini, siyasi ortamdaki gerginliğin kamu yönetimindeki önemli reformları olumsuz yönde etkilediği ifade edilmiştir.

2008 İlerleme Raporu'na bakıldığında ise Ombudsmanlık sisteminin oluşturulması sürecinde, Cumhurbaşkanının çıkarılan kanunun bazı maddelerini iptalini istemek için Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yapmıştır. Anayasa Mahkemesi ise, Kanun'un yürürlüğe girişini askıya almıştır. Ombudsman sisteminin oluşturulmasıyla, hukuk kurallarının yönetime egemen olmasına katkı sağladığı ve bu sayede vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunacağı, bireyler ve yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirileceğine katkı sağlayacağı belirtilmiştir. Gecikmiş olan ombudsmanlık sisteminin kurulması ile toplumdaki gerilimlerin azalacağı belirtilmiştir (Türkiye 2008 İlerleme Raporu, 2015: 12). 2008 İlerleme Raporu'nda bireysel hakların korunması, insan haklarının geliştirilmesi için ombudsmanlık kurumunun oluşturulması yönünde önerilere yer verilmiştir.

2009 İlerleme Raporu'nda ise; Türkiye'nin insan hakları konusunda bazı önemli gelişmelere adım attığı belirtilmiştir. Ancak bağımsız insan hakları kurumunun oluşturulması ve ombudsmanlık sisteminin hala oluşturulmadığına vurgu yapılarak bu konuda bazı çalışmaların yapılması gerektiği (Türkiye 2009 İlerleme Raporu, 2015: 16) ifadeleri yer almaktadır. Ombudsmanlık sisteminin oluşturulması için bazı ortamın oluştuğu yönünde ifadelere yer verilmiştir.

Ombudsmanlık kurumuyla ilgili olarak 2010 İlerleme Raporu'nda, Hükümet tarafından teklif edilen anayasa değişikliği TBMM tarafından kabul edilmiş ve oy çokluğuyla onaylanmıştır. Paketin içerdiği hükümlerden dikkat çeken Kamusal Denetçiliği hizmeti için anayasal zemin oluşturulması amaçlanmıştır. Yapılan reformun Kamusal Denetçiliği Kurumu kurulması için zemin oluşturduğu ifade edilmiştir (Türkiye 2010 İlerleme Raporu, 2015: 7).

2011 İlerleme Raporu'nda ise, 2010 Anayasa değişiklikleriyle birlikte Hükümet'in Kamu Denetçiliği Kurumu" kanun tasarısını TBMM'ye sunduğu ifade edilmiştir. Bu tasarıda, Kamu Baş Denetçisi'nin TBMM tarafından seçilmesi, herhangi bir yaptırım yetkisinin olmaması, Kamu Baş Denetçisi'nin toplum tarafından sevilen, saygı gösterilen, dürüst, güvenilir, tarafsız bir kişi olması gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca tasarıda, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetleyemeyeceği kurumlar arasında askeri işlerin girmemesi gerektiği, kamu yönetimini iyileştirilmesi yönünde kararlar alması gerektiği, herkesin şikayetlerini bildirme haklarının olduğu ifade edilmiştir (Türkiye 2011 İlerleme Raporu, 2015: 12-13).

2012 İlerleme Raporu'nda, 2012 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun kabul edildiği ifade edilmiştir. Bu Kanun'a göre; Kamu Denetçiliği Kurumu TBMM'ye karşı sorumludur. Kurumda, Kamu Baş Denetçisi ve beş tane de Kamu Denetçisi, genel sekreter ve yardımcı personel bulunmaktadır. Ayrıca kurumun ayrı bir bütçesi bulunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu, hukukun üstünlüğü ve insan haklarının korunmasına ve geliştirilmesine yönelik şikayetleri inceleme ve araştırma yetkisine sahip olduğu vurgulanmıştır. Kurumunun askeri nitelikteki faaliyetleri yetki alanı dışında olduğu ifadelerine yer verilmiştir (Türkiye 2012 İlerleme Raporu, 2015: 11). Ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasıyla kamu yönetimi alanında önemli gelişmelerin yaşandığı, yeni kamu yönetimi anlayışının yavaş yavaş yerleşmeye başladığı söylenebilir.

2013 İlerleme Raporu'nda, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yasal olarak faaliyete geçtiği ve vatandaşlardan gelen şikâyetleri almaya başladığı, ilk Kamu Baş Denetçisinin Kasım 2012'de TBMM tarafından seçildiği ifade edilmiştir. Raporda, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulan yapısının AB tarafından verilen tavsiye kararlarıyla uygunluk gösterdiği, bütün vatandaşlardan gelen şikayetlerin inceleme konusu yapılması gerektiği, bunu karşılamak için de diğer farklı dillerden gelen başvuruların da kabul edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca kurumun, re'sen inceleme yapma yetkisinin ve yerinde incelemelerde bulunmasının önünün açılması gerektiği, kuruma yerel yönetimlerin işleyişine ilişkin ve daha birçok konuda çok sayıda şikayetin geldiği tespit edilmiştir. Raporda sonuç olarak, kurumun kısa sürede daha işlevsel hale gelebilmesi için, bazı değişikliklerin yapılması gerektiği, kurumun re'sen başvuruda bulunma yetkisine sahip olması gerektiği, halkın kuruma olan güvenlerinin sağlanması

konusunda girişimlerde bulunulması gerektiğine vurgu yapılmıştır (Türkiye 2013 İlerleme Raporu, 2015: 10).

2014 İlerleme Raporu'nda, Kamu Denetçiliği Kurumu'na çok sayıda şikayetlerin geldiğini, fakat hala kurumun re'sen incelemede bulunma, yerinde denetim yapabilme konularında herhangi bir gelişmenin olmadığı vurgulanmıştır. Raporda sonuç olarak; kurumun gerçekleştirdiği çalışmalar sonucunda vatandaşın biraz olsun bu konuda farkındalıklarının arttığını ve vatandaşın güveninin sağlanması ve artırılması konusunda çalışmaların yapılması gerektiği, Kuruma re'sen girişimde bulunma ve yerinde inceleme yapma hakkının sağlanması için gerekli çalışmaların yapılması gerektiğine vurgu yapılmıştır (Türkiye 2014 İlerleme Raporu, 2015: 11).

2015 İlerleme Raporu'nda ise, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun aktif olarak çalışmış olduğu ve kötü yönetimle ilgili rutin davaları ele alma kapasitesini geliştirdiği ifade edilmiştir. Kurum'un 2015 yılında almış olduğu dosya sayısı 25.000'e ulaşmış olduğu ve ciddi bir yük altına girdiği ifade edilmiştir. Kurum'un verilen tavsiye kararlarına uyumu 2013'teki %24'lük seviyeden, 2014 yılında %38'e çıkararak bu alanda iyileşme olduğu gözlenmiştir. Kamu Denetçisi'nin, soruşturma başlatmak ve hukuk yolu açık olan davalara müdahale etmek için re'sen yetkisinin bulunmadığı ifade edilmiştir (Türkiye 2014 İlerleme Raporu, 2015: 9).

8.5. Bayburt Valiliğinin Çalışmaları

Kamu denetçiliği kurumuna benzer çalışma, 1996 yılında Bayburt Valiliği tarafından yapılmıştır. 5442 Sayılı İl Yönetimi Yasası'nın 11. maddesi gereğince "Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması" adında bir yönerge hazırlanmıştır. Bu yönergeye göre oluşturulacak kurumun adı "Kamu Danışmanlar Kurulu" olarak kabul edilmiştir. Yedi üyeden oluşan kurulun görev süresi bir yıl olarak belirlenmiştir. Yapılan düzenlemeye göre, Kamu Danışmanlar Kurulu'nun yetki ve sorumlulukları, il sınırları içerisindeki bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili olarak gelen şikayetleri incelemek, suç unsuruna rastlanılırsa ilgili yerlere bildirmektir. Ayrıca Kurul yaptığı incelemeler sırasında ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından gerekli bilgi ve belgeleri isteme hakkına ve yetkisine sahiptir. Yönergede kurulun her yıl yapmış olduğu çalışmaları Bayburt Valiliği'ne sunacağı belirtilmiştir (Öner, 1996: 6).

8.6. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden

Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ve “Mahalli İdareler Halk Denetçisi”

Türkiye’de yönetiminin denetlenmesine yönelik çok fazla sayıda çalışmalar yapılmış bunlardan birisi de hazırlanan fakat uygulama imkanı bulamayan “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı” ile de yerel yönetimlerde bir denetim sistemi olarak “Mahalli İdareler Halk Denetçiliği” sisteminin öngörülmesidir. 5227 sayılı Kanun Tasarısı’nda, yerel yönetimler için “Halk Denetçisi” sistemi getirilmek istenmiştir. Bu Tasarı’da, Yerel Yönetimler Halk Denetçisinin seçilmesi, görev ve yetkileri, denetim alanları, çalışma usulü genel hatlarıyla belirtilmiştir.

8.6.1. Hukuksal Statüsü

5227 sayılı Kanun Tasarısı’na göre halk denetçisi olabilmek için bazı özel şartların bulunması gerekmektedir. Bu tasarıya göre, halk denetçisi olabilmek için, devlet memuru olabilmenin gerektirdiği şartlara haiz olmak aranmaktadır. Ayrıca özel şartlar olarak, halk denetçisinin 10 yıl mesleki tecrübesi olan, toplum tarafından saygı gören, güvenilir, dürüst olan, en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş kişiler arasından, 5 yıllık dönem için seçilmektedir. Halk denetçisi, il genel meclisi tarafından salt çoğunlukla seçilmektedir. Türkiye’de yaşayan her vatandaş Halk denetçisi olabilmek için aday olabilir. Ancak halk denetçiliğine aday olan kişilerin herhangi siyasi partiyle ilişkisinin olmaması gerekmektedir. Halk denetçisi olarak seçilen kişi, il genel meclisinin önünde yemin ederek görevine başlamaktadır.

Halk denetçisi seçilen kişi, daha sonra görevini yerine getiremeyecek herhangi bir hastalığa yakalanması durumunda, görevin gerektirdiği şekilde davranmaması sonucunda, halk denetçiliği seçilme vasıflarını kaybettiği zaman, il genel meclisinin salt çoğunluk kararıyla, valinin öneri üzerine Danıştay tarafından görevden alınmaktadır. Görevden alınan halk denetçisinin yerine, aynı usul ile seçilen yeni bir halk denetçisi göreve getirilmektedir.

Halk denetçisi, görevini yerine getirdiği süre içerisinde başka herhangi bir yerde çalışmamaktadır. Herhangi bir kamu görevlisi, halk denetçisi olarak seçildiği zaman, memuriyeti sona ermemektedir, her türlü sosyal hakları çalışıyormuş gibi aynen

işlemeye devam etmektedir, kurum tarafından sadece aylıksız izinli olarak kabul edilmektedir. Bütün sosyal güvenlik haklarından ve diğer sosyal haklarından aynen yararlanmaktadır. Halk denetçisinin görevlerini yerine getirirken ihtiyaç duyduğu diğer yardımcı personel il özel idaresi tarafından temin edilmektedir. Halk denetçisi kendisine gelen şikayetleri kabul ederken, başvuru sahiplerinden hiçbir şekilde ücret almamaktadır. Başvurular ücretsiz olarak yapılmaktadır.

8.6.2. Yetki ve Görevleri

5227 sayılı Kanun Tasarısı'na göre, her ilde bir tane olmak üzere, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerini ve bunlara bağlı olarak çalışan kuruluşlar, birlikler ve varsa ortaklıkların yapmış oldukları eylem ve işlemlerin incelenmesi ve araştırılmasını yapmak için halk denetçisi görev yapmaktadır.

Yapılan şikayet başvurularında dikkat edilmesi gereken bazı hususlar da bulunmaktadır. Şikayet konusu ilgili kişiler tarafından açık ve net bir şekilde yapılmalı, şikayet konusu somut olmalı, yoksa soyut konular incelenmemektedir. Halk denetçisi bu yetki ve sorumluluklarını yerine getirirken, il özel idaresi bütçesinden ve onun sağladığı personelden yararlanmaktadır.

8.6.3. Çalışma Usulü

Halk Denetçisi, yönetimin haksız eylem ve işleminden zarar gören vatandaşlardan gelen şikayetleri kabul ederek, inceleme ve araştırmalarını yapmak üzere ilgili birimlerden bilgi ve belge isteyerek, gerektiği durumlarda ilgili birimleri dinleyerek, en geç kırk beş gün içerisinde başvuruyu sonuçlandırması gerekmektedir. İlgili birim, halk denetçisinin vermiş olduğu karara karşı tavrını on gün içerisinde bildirmek zorundadır. İlgili birim eğer halk denetçisinin vermiş olduğu kararı uygun bulmazsa, bunu gerekçelerini de bildirerek halk denetçisine belirtmek ile yükümlüdür.

Halk denetçisinin yaptığı inceleme ve araştırma sonuçlarını içeren hazırladığı rapor, kamuoyunun bilgisine sunulmak zorundadır. İncelemeleri sırasında ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri ilgili kuruluşlar bir hafta içerisinde bunları halk denetçisine sunması şarttır.

Haksız bir eylem sonucu mağdur olan vatandaşlar, eylem ve işlemin gerçekleşmesinden itibaren en geç altı ay içerisinde Halk denetçisine başvuruda

bulunmak zorundadır. Aksi halde süresinde yapılmayan başvurular, Halk Denetçisi tarafından kabul edilmemekte, incelemeye alınmamaktadır. Ancak haksız eylemin gerçekleşmesinden sonra vatandaş ilgili birimlere en geç bir ay içerisinde başvuruda bulunması gereklidir. İlgili birimler süresi içinde başvuruyu sonuçlandırmadıkları durumlarda vatandaşlar Halk Denetçisine başvurabilmektedir.

Halk Denetçisi, yaptıkları incelemeler sonucunda elde ettiği gizli bilgileri korumak ve saklamakla görevlidir. Halk Denetçisi tarafından alınan kararlar saklanmakta ve korunmaktadır. Ayrıca Halk Denetçisi bir yıl içerisinde yapmış oldukları çalışmaları, inceleme ve araştırma sonuçlarını bir rapor şeklinde hazırlayarak il genel meclisine sunmak zorundadır.

8.7. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Anayasa Değişikliği Paketi

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasına yönelik birçok tartışmalar ve girişimler olmuştur. Bu konuda özellikle son zamanlarda hazırlanan Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ifade edildikten sonra, 2006 yılında Avrupa Birliği’ne uyum sürecinin de etkisiyle TBMM tarafından kabul edilmiştir. Fakat bazı maddelerinin hukuka aykırı olduğu düşüncesiyle cumhurbaşkanı tarafından Meclis’e geri gönderilmiştir. Daha sonra hiçbir değişiklik yapılmamış, sadece adı değiştirilerek 2008 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu tekrar TBMM tarafından kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı değiştirilmesini istediği hususlarda herhangi bir değişiklik yapılmadığı için, bu kanunun iptali için Anayasa Mahkemesi’ne dava açmıştır. Anayasa Mahkemesi ise ilgili kanunun yürütmesini durdurmuştur (Çakmak, 2008: 112).

8.7.1. Hukuksal Statüsü

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun da kurumun amacı olarak, idarenin işleyişine ilişkin olarak gerçek veya tüzel kişiler tarafından gelen şikayetleri incelemek, idarenin eylem ve işlemlerini anayasada belirtilen ilkeler ve kurallar doğrultusunda gerçekleştirilmesini sağlamak, tüm kamu kurum ya da kuruluşlarının adalet ilkelerine, insan haklarına verdikleri önemi, hukuka uygunluk yönünden denetlenmesini sağlamak (md.1, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu) olduğu belirtilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, bir Baş denetçi ve Kuruldan oluşmaktadır. Kurumda, bir Baş denetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer yardımcı personel görev yapmaktadır (md.4, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu). Kamu Denetçiliği Kurumu, baş denetçi tarafından yönetilmektedir.

8.7.2. Yetki ve Görevleri

Kurumun görev ve sorumluluklarına bakılacak olursa, idarenin kötü işleyişinden gelen şikayet üzerine harekete geçen kurum, idarenin her türlü eylem ve işlemlerini hukukun genel ilkeleri doğrultusunda yapıp yapılmadığını araştırmak ve incelemekle görevlidir. Buna rağmen kurumun denetleyemeyeceği bazı kurum ya da kuruluşlar da bulunmaktadır. Bunlar, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri, Türk Silâhlı Kuvvetlerinin sadece askerî hizmetlere ilişkin faaliyetleri, kurumun denetim alanı dışında tutulmuştur (md.9, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre baş denetçi veya denetçi olabilmek için bazı koşulların ve şartların bulunması gerekmektedir. Baş denetçi veya denetçi olacak kişilerin öncelikle devlet memuru olabilmek için taşıması gereken bütün özelliklerin bulunması gerekmektedir. Bundan başka, baş denetçi için 50 yaş, denetçi için 40 yaşını doldurmuş olmak, dört yıllık eğitim veren yüksek öğretim kurumlarından mezun olmak, en az 10 yıl bir özel ya da kamu kurumunda çalışmış olması, görevini yapmasına engel olacak herhangi bir hastalığı olmamak, varsa herhangi bir siyasi partiyle olan ilişkinin kesilmiş olması, tecrübeli, bilgili, kültürlü kişilerin olması gerekmektedir (md.10, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu).

Kamu denetçiliği kurumunun en önemli özelliği olan bağımsızlık ve tarafsızlık özelliği ilgili kanunun 12.maddesinde yer verilmiştir. Bu maddeye göre, kurumun bağımsız ve tarafsız çalışmasını sağlamak için hiçbir makam, kişi ya da organ kurum çalışanlarına emir ya da talimat veremez, bu konularda görüşlerini bildiremez.

8.7.3. Çalışma Usulü

Kuruma, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan gerçek veya tüzel kişiler başvuru hakkına sahiptir. Yabancı kişilerin şikayet başvurusunda bulunmaları karşılıklılık esasına bağlıdır.

Kuruma yapılacak başvurular; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzasını içeren, yetkili birimlerin de imzalarını ekleyerek bir Türkçe dilekçe ile şikayet başvurusunda bulunulmaktadır. Ayrıca kuruma şikayet başvurusunda bulunan kişi y ada kurumların açık bilgileri ve şikayet konularının açık bir şekilde ifade edilmeleri usulü ile elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da şikayet başvurusunda bulunulmaktadır (md.17, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu). Kurum, kendisine gelen şikayetleri, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içerisinde sonuçlandırmak zorundadır (md.20, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu).

Ayrıca kurum yıl içerisinde yapmış oldukları çalışmalarını içeren bir rapor hazırlayarak Karma Komisyon'a sunmak zorundadır.

Komisyon daha sonra raporu inceledikten sonra rapora ilişkin kendi düşünce ve görüşlerini de ekleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Meclis Başkanlığı'na göndermektedir. Daha sonra hazırlanan yıllık rapor kamuoyunda sunulması için Resmi Gazetede yayınlanmak zorundadır. Ancak kurum gerekli gördüğü durumlarda yıl içerisinde de raporlar hazırlayarak kamuoyunun bilgisine sunmak isteyebilir (md.22, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu).

Ancak 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa Mahkemesi tarafından oybirliğiyle iptal edilmiştir.

Kararın gerekçesi şu şekilde özetlenebilir; ülkemizde herhangi bir kamu kurum ya da kuruluşu kurulacağı zaman, kurulacak yeni kurumun anayasada belirtilen ilkelere ters düşmemesi gerekmektedir. Bu bakımdan oluşturulması istenen Kamu denetçiliği kurumu, idarenin bütünlüğü ilkesine ters düşmektedir, ülkenin idari yapısını zedelemektedir. Fakat burada kurulacak olan kurum TBMM'ne bağlı olarak çalışacağı öngörülmektedir. Kaynağını anayasadan almayan hiçbir kurum devletin kurumları arasında sayılmamalıdır. Ayrıca kurumda görev yapacak olan baş denetçi ve denetçilerin TBMM tarafından göreve getirileceği ve aynı şekilde TBMM tarafından

görevden alınacağı belirtilmiştir. TBMM'nin kanunda belirtilen yetki ve sorumlulukları arasında böyle bir hükmün olmadığı kabul edilirse, bunun kabul edilemeyeceği ifade edilmiş ve ilgili kurumun oluşturulması Anayasa'nın 6. 87. ve 123. maddelerine aykırı bulunarak iptaline karar verilmiştir (Bahadır, 2010: 365).

2010 Anayasa Değişikliği Paketi: Kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasına yönelik yapılan yoğun tartışma ve girişimlerden sonra 2010 yılında Anayasa değişikliği paketi ile ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik öneriler bir kez daha gündeme gelmiştir. Bu kapsamda 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 7 Mayıs 2010 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiştir (5982 sayılı Kanun).

T.C Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun'un 9. maddesiyle, Anayasanın “ Dilekçe Hakkı” başlıklı 74. maddesinde bazı değişiklik yapılmıştır. Bu yapılan değişiklik ile “ Kamu denetçiliği” kurumu oluşturulmuştur. Bu kanuna göre Kurum, TBMM Başkanlığına bağlı olarak çalışacak ve idarenin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunlarını araştırıp incelemekle görevlidir. Kamu baş denetçisi 4 yıllık bir dönem için seçilecektir. Ayrıca yapılan düzenleme ile vatandaşlar istedikleri kurumlardan istedikleri bilgileri istedikleri zaman ulaşabileceklerdir. Kurumun görev ve sorumlulukları, çalışma şekli, denetim alanı gibi konular bir anayasal zemine oturtulduğu için anayasal bir kurum olarak varlığını devam ettirecektir (Muradova, 2013: 185-186).

8.8. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Ombudsmanlık kurumunun dünyadaki ülkelerin çoğunda başarılı bir şekilde uygulanması ülkemizde de ombudsmanlık kurumunun oluşturulması yönünde önemli adımlar atılmaya çalışılmıştır. Bu amaçla çıkarılan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu uygulamaya girememiştir. 2006'da kabul edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu iptal edilmiştir. Daha sonra bu kurumun kendi yönetim yapısına uyarlayarak oluşturma çabaları ivme kazanmıştır. Çabaların sonucu olarak 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yılında kabul edilmiştir ve Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

8.8.1. Hukuksal Statüsü

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre ombudsman, TBMM'ne bağlı olarak görev yapmaktadır. Kurumun merkezi Ankara'da bulunmaktadır. Kurum baş denetçi, denetçi ve diğer yardımcı personel görev yapmaktadır. Ayrıca anayasa ile kuruma, ihtiyaç gördüğü yerlerde ombudsmanlık ofisi oluşturma yetkisi verilmiştir (md.4, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre bir baş denetçi ve denetçiler seçimle göreve getirilmektedir. Buna göre; Baş denetçi veya denetçilerden birinin görev süreleri bitmeden önce başkanlığa bildirilmek zorundadır. Baş denetçi veya denetçi olarak seçilmek isteyen bireyler aday adayı olarak Başkanlığa başvuruda bulunmak zorundadırlar. Baş denetçi gizli oyla seçilmekte, denetçiler ise, üyelerinin salt çoğunluğu ile seçilmektedir. Baş denetçi seçilecek adaylar arasından başvuru tarihi bittikten sonra Genel Kurul'a seçilecek adaylar arasından üç aday gönderilmektedir (md.11, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu).

Baş denetçi ve denetçi olarak seçilecek kişilerin sahip olmaları gereken birtakım özellikler bulunmaktadır. Baş denetçi veya denetçi seçilecek kişiler öncelikle Türk vatandaşı olmalıdır. Baş denetçi olarak seçilecek kişiler için elli yaşını, denetçi olarak seçilecek kişiler için kırk yaşını doldurmuş olmaları şarttır. Dört yıllık eğitim veren herhangi bir yüksek öğretim kurumundan eğitim almış olmaları da gerekmektedir. Ayrıca özel ya da kamu kurum veya kuruluşlarında en az on yıllık bir tecrübesi olmalıdır. Seçilecek kişilerin herhangi bir siyasi parti ile ilişkisinin olmaması gerekir. Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlardan dolayı ceza almamış olması (md.10, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu) şartı da aranmaktadır.

Baş denetçi ve denetçiler dört yıllık bir süre için seçilmektedir. Bir kez görev yapan baş denetçi ve denetçiler bir kez daha seçilerek görev yapma hakları bulunmaktadır. Yani baş denetçi ve denetçiler, dört yıl görev yaptıktan sonra dört yıl daha seçilirse eğer görev yapma hakkı bulunmaktadır. Üçüncü kez denetçi olarak seçilememektedir. Baş denetçi veya denetçi olarak seçilen kişiler başka herhangi bir işte çalışmamaktadır (md.14, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu).

Ombudsmanlık kurumunun bağımsız ve tarafsız bir şekilde çalışması için kanunda bununla ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. Kurumda çalışan hiçbir personelin herhangi bir siyasi parti ile bağının olmaması gerekir, eğer bir çalışanın bir çalışanın ilişkisi varsa derhal ilişkisi kesilmelidir. Herhangi bir grubun yararına faaliyette bulunamazlar. Görevlerini yerine getirirken din, dil, ırk ve mezhep ayırımı yapmadan görevlerini en iyi şekilde yerine getirmelidirler. Görevleri sırasında gizli sayılan bilgileri saklama ve korumakla görevlidirler, görevden alınmış olsalar, görevleri bitmiş olsalar bile gizli bilgileri açıklamama zorunlulukları bulunmaktadır. Kurumda çalışan personel, kazanç sağlayacak başka bir işte çalışamazlar. Ayrıca üçüncü dereceye kadar yakın akrabalarının şikayetlerini inceleme yetkileri yoktur (md.30, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu).

8.8.2. Yetki ve Görevleri

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre kurumun yetki alanına; merkezi yönetimin yetki alanında hizmet veren kamu kurum ya da kuruluşları, yerel yönetim birimleri ve bunlara bağlı olarak hizmet veren kurum, kuruluş, bağlı birlikler ve ortaklıklar, meslek kuruluşları girmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin hukuka aykırı her türlü eylem ve işlemlerini, faaliyetlerini yerine getirirken insan hak ve özgürlüklerine ne kadar önem verdikleri, hukukun genel ilkelerine ve adalet ilkelerine ne derece bağlı kaldıklarını incelemek ve araştırmakla görevlidir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun inceleme ve araştırma yapamayacağı kurum ya da kuruluşlar bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı eylem ya da işlemler, yargı nitelikteki işlemler, askeri nitelikteki faaliyetler kurumun inceleme yapamayacağı alanlar arasında kabul edilmektedir (md.5, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu).

Kurum, inceleme ve araştırmalarını yaptığı sırada her türlü bilgi ve belge isteme hakkına sahiptir. İnceleme yaptığı ilgili birim, kurum tarafından istenilen bilgi ve belgeleri vermeme gibi durumları söz konusu olamaz, istenilen bilgi ve belgeleri en geç bir ay içerisinde vermekle yükümlüdür. Ancak bazı devlet sırrı sayılabilecek nitelikte olan bilgi ve belgeleri vermeme gibi durumları söz konusu olabilir. Bu durumda denetçi bu kurumlara bizzat giderek yerinde denetim yapma yetkisi bulunmaktadır (md.18, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu).

Ombudsmanın inceleme ve araştırmalarını nasıl yapacakları, çalışma koşulları, görev ve yetkileri konusu Kanun'da ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Baş denetçi veya denetçiler görevleri esnasında kendilerine yardımcı olmak, inceleme ve araştırmalarını yapmak üzere bilirkişi görevlendirme yetkileri bulunmaktadır. Bilirkişilere yaptıkları araştırmalar ve baş denetçi veya denetçilere yardımlarından dolayı kanunda öngörülen miktarda belli bir miktar ücret verilmektedir. Ayrıca Baş denetçi veya denetçilerin görevlerini yerine getirdikleri sırada daha doğru kararların alınması için tanıkları ya da ilgili kişileri dinleme yetkileri bulunmaktadır (md.19, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu).

8.8.3. Çalışma Usulü

Kamu Denetçiliği Kurumu'na idarenin haksız uygulamalarından mağdur olan bütün gerçek ve tüzel kişiler başvurma hakkına sahiptir. Eğer başvuru yapan vatandaş, yapılan başvurunun gizli tutulmasını istiyorsa, başvuru kurum tarafından gizli tutulmaktadır. şikayet başvurusu yapılırken bazı şartların da bulunması gerekmektedir. şikayet başvurusunda bulunurken, şikayet yapacak kişi, adının, soyadının, imzasının bulunduğu ve şikayet konusunun açık ve net bir şekilde ifade edildiği Türkçe bir dilekçe ile başvuru yapılabilir. Ayrıca yine bilgilerin doğru ve net bir şekilde ifade edilmesi şartı ile elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarının kullanımıyla da başvuru yapılmaktadır. Başvurular sırasında vatandaşlardan herhangi bir ücret alınmamaktadır. Ayrıca kuruma illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da vatandaşlar tarafından başvurular yapılmaktadır (md.17, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu).

Kurum, kendisine gelen şikayetleri yaptığı inceleme ve araştırmalarını en geç altı ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Yaptığı inceleme ve araştırma sonucunda herhangi bir tavsiye ya da nerisi varsa bunu ilgili kuruma ya da başvuru sahibine bildirebilir. Eğer Kamu denetçisi tarafından verilen tavsiye kararı ilgili kurum tarafından uygulanabilir olarak kabul edilmezse gerekçesi ile birlikte almış olunan kararın uygulanabilir olmadığına dair bir ay içerisinde Kuruma bildirmesi gerekir (md.20, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu).

Kurum, bir yıllık faaliyetleri, inceleme, araştırma ve tavsiye kararlarını içeren bir rapor hazırlanarak Komisyona sunulur, Komisyon tarafından gerekli incelemeler

yapıldıktan sonra, kendi görüş ve düşünceleri de belirtilerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa sunulmaktadır. Eğer kurum gerekli görürse, yıllık raporu dönem içerisinde ihtiyaca göre kamuoyunun bilgisine sunma yetkisi de bulunmaktadır. Kurum tarafından hazırlanan yıllık rapor, ayrıca Resmî Gazetede yayımlandıktan sonra kamuoyuna bildirilmektedir (md.22, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu).

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun çalışma usulünü, görevlerini ve yapmış olduğu araştırmaların uygulamada nasıl gerçekleştiğini ortaya koymak için, kurumun yapmış olduğu çalışmalar ve faaliyetlerin incelenmesi gerekmektedir. 2014 yılında Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan şikayetler konu açısından incelenmesi gerekirse; yapılan başvuruların yaklaşık % 24 ile “kamu personel rejimine” yönelik olarak yapılmış, bunu yaklaşık % 17 ile “eğitim-öğretim, gençlik ve spor”, % 7,80 ile “ekonomi, maliye ve vergi”, % 7,50 ile “insan hakları”, % 7,43 ile “çalışma ve sosyal güvenlik” ve % 6,08 ile “yerel yönetimler tarafından yürütülen hizmet” alanları takip etmiştir. Bu bakımdan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun aşırı bir iş yoğunluğunun olduğu kabul edilebilir. 2014 yılında Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan şikayetler konularının dağılımı aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 4: Şikâyet Konularına Göre Dağılımlar

Şikâyet Konusu veya Alanı	2013 Sayı	2014 Sayı	Toplam	2014 Yüzde
Kamu personel rejimi	2142	1349	3491	23,92
Eğitim-öğretim, gençlik ve spor	1203	1056	2259	18,73
Ekonomi, maliye ve vergi	784	440	1224	7,80
İnsan hakları	263	423	686	7,50
Çalışma ve sosyal güvenlik	888	419	1307	7,43
Diğer konu ve alanlar	141	381	522	6,76
Yerel Yönetimler tarafından yürütülen hizmetler	455	343	798	6,08
Adalet, milli savunma ve güvenlik	455	283	738	5,02
Orman, su, çevre ve şehircilik	198	186	384	3,30
Mülkiyet hakkı	239	144	383	2,55
Sağlık	158	131	289	2,30
Ulaştırma, basın ve iletişim	271	125	396	2,22
Engelli hakları	87	106	193	1,88
Sosyal hizmetler	46	73	119	1,29
Enerji, sanayi, gümrük ve ticaret	166	64	230	1,13
Kadın ve çocuk hakları	32	40	72	0,71
Ailenin korunması	13	28	41	0,50
Gıda, tarım ve hayvancılık	28	18	46	0,32
Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları	37	17	54	0,30
Bilim, sanat, kültür ve turizm	32	13	45	0,23
TOPLAM	7638	5639	13277	% 100

Kaynak: (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014: 45).

2014 yılında Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyet raporu incelendiğinde en fazla şikâyet konusu yerel yönetim birimlerinin gerçekleştirmiş olduğu hizmetlerden kaynaklandığı görülmektedir. 2014 yılında yapılan başvurular, kurumlar bazında

değerlendirildiğinde; yaklaşık % 9,1’lik kısmının “yerel yönetimler”, %8,39’unun ise “Milli Eğitim Bakanlığına” %8,19’luk kısmının ise “özel şirket veya kişilere” yönelik gerçekleştirildiği görülmektedir. Burada idareler bazında en fazla şikâyet edilen kurum olarak yerel yönetimler dikkat çekmektedir. Şikâyetlerin idareler bazında dağılımı aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 5: Şikâyet Edilen İdarelere Göre Dağılımlar

İdare	Sayı	Yüzde
Yerel Yönetimler (Belediye ve Şirketler)	511	% 9,06
Milli Eğitim Bakanlığı	473	% 8,39
Özel Şirket, Kişi, Kuruluş ve Belirtilmeyenler	462	% 8,16
Sosyal Güvenlik Kurumu	326	% 5,78
Üniversite ve Fakülteler	305	% 5,41
Maliye Bakanlığı	292	% 5,18
Bankalar, Finans ve Sigorta Şirketleri	227	% 4,03
Emniyet Genel Müdürlüğü	179	% 3,17
Adalet Bakanlığı	173	% 3,07
Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Başkanlığı	142	% 2,52
Sağlık Bakanlığı	136	% 2,41
Valilik, Kaymakamlık	127	% 2,25
İçişleri Bakanlığı	125	% 2,22
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	121	% 2,15
Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı	106	% 1,88
ÖSYM	101	% 1,79

Kaynak: (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014: 46-47).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 2014 yılı faaliyet raporu incelendiğinde şu sonuçlara ulaşılmıştır: Kamu Denetçiliği Kurumu'na gelen şikayetlerin en fazla olduğu birim olarak en başta belediyeler gelmekte, daha sonra bunu İl Özel İdaresinin başı olan valilikler ile ilgili olmakta ve bunu köylerde yaşanan sorunlara ilişkin olarak muhtarlıkların ve kaymakamlıkların şikâyetine konu edildikleri görülmüştür. Buradan hareketle Kamu Denetçiliği Kurumu'na gelen şikayetlerin vatandaşa en yakın birimler olarak faaliyet gösteren belediyelerin yürütmüş oldukları çalışmaların ve hizmetlerin yürütülmesinde yaşanan sıkıntılardan dolayı en fazla şikayet belediyelerde daha yoğun görülmektedir.

Yerel yönetim birimleri tarafından yürütülen hizmetlere ilişkin olarak yapılan şikâyet başvuruları incelendiğinde ise; yapılan şikayet başvuruları daha çok günlük hayat içerisinde yaşanan olaylardan ve sorunlardan dolayı kaynaklandığı görülmektedir. Yerel yönetim birimlerinin yerel vatandaşa sunmak zorunda oldukları imar ve ruhsat işlemleri ile ilgili uygulamalardan yaşanan konular, toplu taşıma konuları, içme ve kullanma suyu ile ilgili konuları, çevre düzeni ve çevre sorunları ile ilgili konular, uygulanmakta olan kentsel dönüşüm projeleri ile ilgili, birimlerde yaşanan alt yapı hizmetleri ile ilgili konularda olmak üzere daha çok günlük hayatı olumsuz etkileyen sorunlara ilişkin olarak şikayetlerin yapıldığı görülmektedir.

Bu yapılan şikayet başvuruları daha ayrıntılı bir şekilde incelenirse; imar işlem ve uygulamaları ile ilgili konularda daha çok; imar planlarında değişiklik yapılmasından, arazilerin düzenlenmesi işlemlerinde yaşanan sıkıntılardan, kaçak yapıların ortadan kaldırılması için alınan yıkım kararının uygulanmasından, imar planları hazırlanırken kamuya pay ayrılmasından, ruhsat işlemleri ilgili konularda; herhangi bir işyeri açılması ya da açılan işyerine çalışma ruhsatı verilmesi sırasında yaşanan sorunlardan, inşa edilen yapıların yapı denetimi sırasında ortaya çıkan yanlış yapılaşmadan kaynaklanan konulardan, toplu taşıma ile ilgili konularda; belediye otobüslerinin durak yerlerinde ve otobüs hatlarında yaşanan aksaklıktan, trafik düzenlemelerinin eksik ya da yanlış uygulanmasından, içme ve kullanma suyu ile ilgili konularda; sağlıklı içme suyunun temini sırasında yaşanan aksaklıklar, vatandaşlar tarafından suya abone olma ya da bağlantı oluşturulması konusunda yaşanan sıkıntılardan, çevre sorunları ile ilgili konularda; çevre düzenlemesi yapılması sırasında, park ve yeşil alanların düzenlenmesi sırasında, çevre kirliliğinin önlenmesi için yapılan

alışmalar sırasında yaşanan sıkıntılardan, uygulanmakta olan kentsel dönüşüm projeleri ile ilgili konularda; kentsel dönüşüm alanında yer alan gecekondular ya da tapu sahiplerinin tahliye edilmesi sırasında yaşanan sıkıntılardan, proje alanı dışında konut yapılmak istenmesinden dolayı yaşanan sorunlardan, altyapı hizmetleri ile ilgili konularda; kanalizasyonların oluşturulması ya da düzenlenmesi talebine yönelik olarak yaşanan sorunlardan dolayı şikâyet başvurularının yapıldığı görülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun 2014 yılı faaliyet raporu incelendiğinde, Kurumun taraflar arasında uzlaşmanın sağlanması yolu ile çözüme kavuşturduğu şikâyet başvurularına ilişkin kurum ve kuruluşlar örnekler bazında incelenecek olunursa;

Maden Ruhsatı Sresinin Uzatılmaması Hakkında şikayet Konusu ile ilgili olarak; şikâyet sahibi maden ruhsatının kendisine üç yıl için verilen ruhsat süresinin uzatılmasını bu sürenin beş yıla çıkarılmasını isteme talebiyle Kamu Denetçiliği Kurumu’na başvuruda bulunmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu ilgili şikayet üzerine harekete geçmiş, ilgili idare yetkilileri ile bu sorunun giderilmesi için görüşmelerde bulunmuş, yaptığı görüşmeler sonucunda, şikâyetçinin isteğinin ilgili İl zel İdaresi tarafından yeniden incelenmesi sağlanmış, şikâyetçinin isteği üzerine ruhsat süresi beş yıla kadar uzatılmıştır. Dolayısıyla Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yapmış olduğu çalışmalar sonucu uyuşmazlık konusu iki tarafı da memnun edecek şekilde karar alınmasını sağlayarak, sorunu çözüme kavuşturmuştur (2013/2180, 2181 ve 2182 şikâyet numaralı başvurular için verilen 17/12/2013 tarihli Karar Vermeye Yer Olmadığı Kararı).

Mahkeme Kararının Uygulanmaması Hakkında şikayet Konusu ile ilgili olarak; şikâyetçi, Kemer Belediyesinin mahkeme kararını uygulamadığı gerekçesiyle Kamu Denetçiliği Kurumu’na başvuruda bulunmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu ilgili şikayet üzerine harekete geçerek, ilgili idare olan Kemer Belediyesi yetkilileri ile görüşmelerde bulunmuş, yapılan bu görüşmeler sonucunda şikâyet sahibinin yeniden sözleşmeli personel olarak göreve başlamasını sağlamıştır. Bu şekilde kurumun çalışmaları ile uyuşmazlık konusu ortadan kaldırılmış ve çözüme kavuşturulmuştur (2014/2147 şikâyet numaralı başvuru için verilen 20/06/2014 tarihli Karar Vermeye Yer Olmadığı Kararı).

Yaşlı serbest kartı talebinin yerine getirilmemesi hakkında şikayet konusu ile ilgili olarak; şikayet sahibi daha önceden yaşlı serbest kartı alabilmek için yaşamış olduğu birimde ilgili birim olan Ankara Büyükşehir Belediyesine başvuruda bulunulmuştur. Fakat daha sonra başvuru sahibinin engelli olması nedeniyle Engelli Serbest Kartını alması gerektiği belirtilmiştir. Bu yüzden başvurudan vazgeçilmiş, ancak başvuru sırasında yaşlı serbest kartının ücreti ödenmiştir. Bu yüzden Kamu Denetçiliği Kurumu'na ödenmiş olan yaşlı serbest kartı ücretinin tekrar başvuru sahibine ödenmesi talebiyle şikayet başvurusunda bulunulmuştur. Kurum harekete geçerek ilgili birimlerle yapmış olduğu görüşmeler neticesinde, ilgili birimler tarafından şikayet konusu tekrar incelemeye alınmış, ve ilgili kişiye talep edilen ücretin ödenmesi kararı alınmıştır. Böylece uyuşmazlık daha yargı makamlarına gitmeden çözüme kavuşturulmuştur (2014/2607 şikâyet numaralı başvuru için verilen 24/07/2014 tarihli Karar Vermeye Yer Olmadığı Kararı).

Şebeke suyunun patlaması sonucu ortaya çıkan zararın tazmin edilmemesi hakkında şikayet konusu ile ilgili olarak; şikayet sahibi evinin önündeki Amasya Belediyesi içme suyu şebeke hattının patlaması nedeniyle evini ve arabasını su basmıştır. Bunun üzerine bilirkişiler tarafından ortaya çıkan zarar hesaplanmıştır. Şikayet sahibi, ortaya çıkan bu zararın ilgili birimler tarafından karşılanması talebiyle Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruda bulunulmuştur. Kurum şikayet üzerine harekete geçmiş, ilgili otoritelerle iletişime geçerek, ortaya çıkan hasarın giderilmesi amacıyla zarar gören vatandaşın mağdur durumda olması engellenmiş, ilgili birimler tarafından hasarın bedeli şikayet sahibine ödenmiştir, böylece uyuşmazlık konusu çözüme kavuşturulmuştur (2014/1860 şikâyet numaralı başvuru için verilen 07/11/2014 tarihli Karar Vermeye Yer Olmadığı Kararı).

Yıllık izin kullanma talebinin reddedilmesi hakkında şikayet konusu ile ilgili olarak; 28/01/2013 tarihinde Sözleşmeli personel olarak göreve başlayan şikayet sahibi, 27/09/2013 tarihinden itibaren memur olarak görevine devam ettiğini, 28/11/2013 tarihinde yıllık izin kullanmak üzere çalıştığı birime başvuruda bulunduğunu, başvurusunun reddedildiğini belirtmiştir. Şikayet sahibi kuruma başvurarak yıllık izninin kendisine verilmesini talep etmiştir. Kurum harekete geçmiş, bu sorunun giderilmesi için ilgili birimlerde görüşmeler yapmıştır. Ancak kurumun yaptığı görüşmeler olumsuz sonuçlanmış, şikayet sahibinin yıllık izin hakkının olmadığı

belirtilmiştir. Bunun üzerine ilgili birimlerden konuyla ilgili olarak Kamu Denetçiliği Kurumu bilgi ve belge talebinde bulunmuştur. Bilgi ve belgelerin kuruma iletilmesinden sonra konu açıklığa kavuşturularak, ilgili birim tarafından yanlışlık olduğu ifade edilmiş, şikâyet sahibinin isteği üzerine yıllık izni verilmiştir (2014/1662 şikâyet numaralı başvuru için verilen 27/10/2014 tarihli Karar Vermeye Yer Olmadığı Kararı).

Okulun yanındaki karanlık sokağa ışıklandırma yapılmaması hakkında şikâyet konusu ile ilgili olarak; okulun yanındaki sokağın akşam okulun çıkış saatlerinde çok karanlık olduğu, eve giderken büyük korku yaşadığını belirten bir çocuk, bu konuda gerekli düzenlemelerin yapılması talebiyle Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruda bulunmuştur. Kurum ivedilikle konunun incelenmesi ve araştırılması için harekete geçmiş, ilgili birimlerle görüşmelerde bulunmuştur. Yapmış olduğu görüşmeler neticesinde şikâyet konusu olan sokağın aydınlatılması sağlanmıştır. Böylece uyuşmazlık konusu çözülerek karara bağlanmıştır (2014/2064 şikâyet numaralı başvuru için verilen 07/07/2014 tarihli Karar Vermeye Yer Olmadığı Kararı).

Yerel yönetim birimlerinin gerçekleştirmiş oldukları hizmetler ve faaliyetler sayıca çok ve çeşitli olduğu için Kamu Denetçiliği Kurumu'na gelen şikâyetler de her konuda olabilmektedir.

Tablo 6: Bölgelere Göre Şikâyet Başvurularının Dağılımı

Bölgeler	Sayı	Yüzde
İç Anadolu Bölgesi	1630	28,91
Marmara Bölgesi	1515	26,87
Karadeniz Bölgesi	672	11,92
Ege Bölgesi	615	10,91
Akdeniz Bölgesi	601	10,66
Doğu Anadolu Bölgesi	302	5,36
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	277	4,91
Yurtdışı	27	0,48

Kaynak: (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014: 61)

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvuruların ülkemizdeki bölgeler düzeyinde değerlendirilecek olunursa; kuruma yapılan başvurular en fazla İç Anadolu ve Marmara Bölgesi'nden yapılmaktadır. En az yapılan başvurular ise, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde yapılmıştır. En az başvurunun Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde yapılmış olmasının nedenleri arasında hem kuruma ulaşılabilirlik düzeyinin kısıtlı olması hem de burada yaşayan halkın devletten beklentilerinin farklı olmasından kaynaklanabilmektedir.

Tablo 7: İllere Göre Şikâyet Başvurularının Dağılımı

İl	Sayı	Yüzde
Ankara	1156	20,50
İstanbul	1020	18,09
İzmir	275	4,88
Antalya	183	3,25
Adana	122	2,16
Konya	118	2,09
Kayseri	99	1,76
Giresun	83	1,47
Diyarbakır	81	1,44
Kahramanmaraş	69	1,22
Trabzon	63	1,12
Manisa	59	1,05
Diğer	1628	28,87

Kaynak: (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014: 62).

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvurular il düzeyinde değerlendirildiğinde en fazla başvurular, % 20,51 ile Ankara olup, bunu % 18,09 ile İstanbul ve % 4,88 ile İzmir takip etmektedir. Kuruma en çok bu illerden şikâyet gelmesinin nedenleri arasında kuruma ulaşılabilirlik olarak gösterilebilir.

2014 yılı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyet raporu değerlendirildiğinde, kuruma yapılan şikayetler, ele aldığı ve incelediği konuların aşırı yoğunlukta olması, kurum bazında yapılan şikayetlerin en çok yerel yönetim birimleri düzeyinde olması, kuruma yapılan başvurular bölge ve şehir bazında incelendiğinde bölgesel gelişmişlik düzeyinin etkili olduğu ve dolayısıyla yapılan başvuruların da bu yüzden sınırlı gerçekleştiği ortaya çıkmıştır.



9. TÜRKİYE’DE OLUŞTURULACAK BİR “YEREL YÖNETİM DENETÇİLİĞİ”NİN SAĞLAYACAĞI YARARLAR

Bütün dünyada yerel yönetim birimleri genel olarak daha fazla sorumluluk yüklenmeye ve daha çok yetki ile donatılmaya başlandığı görülmektedir. Son dönemlerde kamu yönetimi literatüründe sıkça öne çıkmaya başlayan post-modernizm, küreselleşme, yönetişim ve yerelleşme (subsidiarity) gibi kavramlar bu çabaları pekiştirmektedir. Bu yetki ve sorumlulukların, vatandaşların özgürlüklerini kısıtlamadan kullanılabilmesi için bir yerel yönetimler denetçisine ihtiyaç duyulmaktadır (Demiral ve Demiral, 2012: 928).

Türk kamu yönetimi yapısı içerisinde yerel yönetimlerin önemi ve yapılan düzenlemeler gün geçtikçe artmaktadır. Yapılan düzenlemelerin Türk kamu yönetimine ve dolayısıyla yerel yönetimlere önemli yararlar sağlaması gerekmektedir. Yapılan düzenlemeler yarar yerine eski yapıdan daha kötü ve daha karmaşık hale gelirse hem maliyet artacak hem de kendisinden beklenen faydayı sağlamadığı için var olan diğer kurumlar gibi işlevsiz kalacaktır. Bu bakımdan Türkiye’de oluşturulan merkezi düzeyde görev yapan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yanında kurulacak ayrı bir Yerel Yönetimler Denetçiliğinin oluşturulmasında ülkeye sağlayacağı katkılarının değerlendirilmesi gerekmektedir.

9.1. Demokratik Hukuk Devletini Geliştirme

Devletin üstlendiği görev ve sorumlulukların artması sonucu, vatandaşlara karşı sorumlulukları da artmıştır. Artan sorumluluklarını yerine getirmek için büyük bir bürokrasi ağı ortaya çıkmış ve sonuçta da vatandaşın etkili hizmet almasında aksaklıklar yaşanmaya başlamıştır. Dolayısıyla vatandaşın güvenini kazanmak için yeni yöntemler arayışlarına girilmiştir.

Ombudsmanlık kurumu, yeni kamu yönetiminin ortaya çıkardığı şeffaflık, hesap verebilirlik, yönetimde açıklık ve sorumluluk ilkelerinin aktif bir şekilde uygulamaya girmesine ve yönetime yerleşen unsurlar olarak kabul edilmesine yardımcı olmaktadır (Abdioğlu, 2007: 94). Dolayısıyla oluşturulacak bir Yerel Yönetim Denetçisiyle yerel yönetişim ilkelerinin yerleşmesine katkı sağlanacak yerel demokraside çeşitli kesimlerin yönetime katılmasına zemin hazırlanacaktır.

Oluşturulacak Yerel Yönetim Denetçiliği kurumuyla vatandaşların istedikleri bilgiye anında ve zamanında ulaşmalarının sağlanması, kamu kurumlarına personel alımı konusunda daha şeffaf davranılması, her türlü eylem ve işlemlerle hukukun üstünlüğü sağlanabilir. Böylece Yerel Yönetim Denetçiliği aynı şekilde demokratik hukuk devletinin yerleşmesine ve gelişmesine yardımcı olacaktır.

Yerel Yönetimler Denetçisi, yerel yönetimi ilgilendiren sorunlarla ilgilenmekte, kötü yönetim karşısında zarar görmüş vatandaş ya da kuruluşu koruma amacı taşımaktadır. Yerel denetçi, sadece yerel yönetim birimlerinin kötü yönetim sonucu ortaya çıkan hukuka aykırı eylem ve faaliyetleriyle ilgilenmemekte, aynı zamanda yerel otoritelerin yaptıkları işlem veya faaliyetlerde uymak zorunda oldukları genel kamu düzeni ve genel ahlak kurallarına uyup uymadıkları da incelenmektedir. Yerel Yönetim Denetçisinin bu özelliği nedeniyle, yerel denetçi merkezi düzeydeki ombudsmanın yereldeki temsilcisi olarak kabul edilebilir. Bu bakımdan yerel denetçi, yerel sorunlarla uğraştığı için, yereldeki sorunları bir an evvel çözüme kavuşturarak, yerel yönetimlerin hukuk dışı eylem ve faaliyetlere kaymasını önlemiş olacaktır.

Hukuk kurallarının önem kazandığı ve demokrasinin geliştiği ülkelerde, var olan denetim yöntemlerine yardımcı olmak, onların eksik kaldığı ya da yetişemediği konularda harekete geçerek, zarar gören vatandaşın haklarının korunması amacıyla kabul edilen ombudsmanlık kurumunun kabul edilerek ve geliştirilmesi diğer ülkelere göre daha kolay olabilmekte ve daha iyi hizmetler verilmektedir (Diamandouros, 2014: 94-95). Yerel Denetçiliğin bu tamamlayıcı olma özelliği, vatandaşlara, demokrasinin korunması ve geliştirilmesi, hukukun üstünlüğünün sağlanması ve sahip oldukları hakları kullanma konusunda karar verme konusunda geniş seçenek yelpazesi sunmaktadır. Böylece, bu tamamlayıcılık özelliği sayesinde, böyle düzenlemelerin ortaya çıktığı ülkelerde demokrasinin gelişip yerleşmesine ve demokrasinin kalitesinin artmasına olumlu katkılarda bulunmuştur.

Yerel Yönetim Denetçiliği, önüne gelen bir sorunda, yetkili otoritelerle yapacağı görüş ve gerekirse yerinde yapacağı inceleme ve araştırmalarıyla, yetkili otoriteyi daha etkili ve verimli, yerinde çözüm önerileri üretmeye çalışacak, yapacağı tavsiye, görüş ve önerileriyle de sorunun önlenmesini, konuyla alakalı gerekli düzenlemelerin yapılmasını ve bütün bunların sonucu olarak, mağdur olan bir vatandaşın, mağdur olmasını

engellemektedir. Bu kapsamda, Yerel Yönetim Denetçiliğinin kurulması durumunda, ülkede demokrasi gelişecek, insan hak ve özgürlükleri korunacak, geliştirilecek, bu konuda başarılı çalışmalara öncülük edilmiş olacaktır. Bir anlamda yerel denetçilerin, insan haklarının savunucusu ve koruyucusu konumunda olduğunu söylemek mümkündür.

9.2. İdarenin Halkla İlişkilerinin İyileştirilmesi

Türk kamu yönetiminde bürokratik yapı ve bürokrasinin hantallığı, kırtasiyeciliği ve halka yabancılaşması gibi sorunlar kamu yönetimi örgütünün işlevsizleşmesi ve ağır işlemedeki en önemli sorunlar olarak görülmektedir. Bu sorunların ortaya çıkması sonrasında kamu yönetimi ile vatandaşlar arasında tartışma ve huzursuzluklar artmaya başlamıştır. Yaşanan bu huzursuzluklardan sonra vatandaşın kamu yönetimine karşı yabancılaştığı ve yönetim ile ilgili işlerini yasal yollardan halletmek yerine rüşvet, adam kayırma gibi usulsüz yöntemlere başvurduğu bilinmektedir (Parlak ve Doğan, 2015: 128). Nitekim, vatandaşların tüm hak ve özgürlüklerinin ombudsman tarafından korunması iyi işleyen bir kamu yönetimi için (Dede, 1997: 41) gerekli olmaktadır.

Wade kamu yönetimi ile vatandaş arasındaki ilişkiyi “ Ombudsman, kamu yönetimi ve vatandaş arasındaki ilişkilerin kayganlaşmasında sürtünmeyi azaltacak bir yağ işlevi görmektedir” (Kuluçlu, 2006: 8) şeklindeki ifadeleriyle ombudsmanla vatandaş arasındaki ilişkinin önemine vurgu yapmaktadır.

Yerel Yönetim Denetçiliğinin, yönetimin halkla ilişkilerinin geliştirilmesinde ve korunmasında, halkın yönetim birimlerine olan güven ve desteğinin sağlanmasında, halkın yönetim birimlerini benimseyip kabul etmelerinde önemli sayılacak katkıları bulunmaktadır.

Vatandaş tarafından gelen şikayet konularının ve sorunlarının, şikayet konusunu oluşturan ilgili birimler tarafından değil, bağımsız ve tarafsız bir özelliğe sahip bir kuruluş tarafından incelenip gerekli düzeltmeleri yapma yetkisine sahip bir kuruluşun kurulması, halkla ilişkiler açısından oldukça önemlidir. Çünkü bağımsız bir kuruluş tarafından denetleneceğini bilen yönetim, faaliyet ve çalışmalarında daha dikkatli, daha düzenli, halkın istek ve ihtiyaçlarına daha çok önem veren, halk odaklı bir anlayışa doğru gidilmesine katkı sağlayacaktır. Böylece, yönetim halkın desteğini ve güvenini

kazanacaktır. Halkın güven ve desteğini alan yönetim, hiç kuşkusuz daha kaliteli ve daha etkin hizmet sunacaktır.

Kamuoyunun tam ve doğru bilgilendirilmesinde açıklık önemli olmaktadır. Ombudsman denetimi bu konuda önemli katkılar sağlamaktadır. Ancak bunun için ombudsman raporlarının düzenli olarak kamuoyu ile paylaşılması gerekir. Özellikle son dönemlerde giderek artan bilgi kirliliğinden böylece daha az etkilenmek ombudsman sayesinde mümkün olabilecektir (Demiral ve Demiral, 2012: 936). Ombudsmanların yıllık yaptıkları faaliyetleri düzenleyecekleri bir konferans ya da bir rapor halinde kamuoyuna sunarak, etkili iletişim yoluyla halkın desteği daha çok sağlanabilir. Yerel Yönetimler Denetçisinin halkın desteğini kazanması, kendisinden beklenileni en iyi şekilde yerine getirmesi için büyük önem taşımaktadır. Çünkü Yerel Yönetim Denetçiliğini halkın benimsemesine, vatandaşla yerel yönetim denetçisi arasında iyi bir iletişim köprüsünün kurulmasına bağlıdır.

Vatandaşın doğrudan, herhangi bir ücret ödemeden ve herhangi bir prosedürlere takılmadan yerel birimlerle ilgili sorunlarını, şikayetlerini ve ihtiyaçlarını denetçiye ileterek çözüme kavuşturmaları vatandaşın yönetime katılımını sağlayacak ve arttıracaktır. “Kendi sorunlarımı rahat bir şekilde çözebilirim” düşünceleriyle yönetime katılım daha demokratik bir şekilde gerçekleşecektir. Ombudsmana kolay ve rahat başvurabilme imkanı sayesinde, vatandaş haklarını rahat bir şekilde savunacak, yönetim eylem ve faaliyetlerinde daha dikkatli olacak ve bu sayede vatandaşın zarar görmesi önlenmiş olacaktır.

9.3. Katılımcı Yönetim Anlayışının Gerçekleştirilmesi

Katılım, topluma ilişkin karar ve politikalar ile ilgili olarak insanların hayatlarına yön verecek olan tercihlerin düzenli ve sürekli olarak siyasal karar verme sürecini etkilemesi şeklinde tanımlanabilir (Şaylan, 1998: 84). Demokrasi ve iyi yönetim ilkeleri arasında doğrudan bir ilişki söz konusudur. İdarenin demokratik kurallar çerçevesinde hareket etmesi yönetimin iyileştirilmesi için önemli olmaktadır. Ombudsman sayesinde iyi yönetim ilkelerini oluşturan yönetime katılım, kamu yönetiminin şeffaflığı, kamu otoritelerinin insanlara hesap verebilirliği ve yönetimde adalet gibi unsurların bütün kurumlarda kabul edilerek benimsenmesine imkan tanımaktadır (Şahin, 2000: 151).

Katılımcı demokrasi, siyasal iktidarın karar alma süreçlerinde vatandaş katılımının en üst noktaya taşımayı amaç edinmekte ve vatandaşın katılım ölçüsünü, siyasi aktivite olarak sadece oy verme olarak görmenin ötesine taşımayı amaç edinmiştir. Bu bağlamda demokrasinin tabandan tavana yayılması için çeşitli düzenlemeler yapma yoluna gidilmiştir. (Şahin vd., 2004: 254). Yerel yönetim birimlerinde vatandaşın katılımı büyük önem taşımaktadır. Bunun farkında olan yerel birimler, çeşitli yol ve yöntemlerle vatandaş karar alma süreçlerine aktif bir şekilde katılımı konusunda büyük çabalar sarfetmektedir. Bu çabalardan biri de Yerel Yönetim Denetçiliğinin kurulması sayılabilir.

Yerel yönetim birimleri daha küçük ölçekli bir yerleşim birimi olduğu için, küçük ölçekli yerleşim yerlerinde halkın yerel yöneticilerin karar ve işlemlerini daha rahat izleyip değerlendirebileceği için Yerel Yönetim Denetçiliğinin oluşturulması ile hem yerel yönetim birimleri daha kolay denetlenebilecek hem de halkın katılımı sağlanmış olacaktır.

Yerel Yönetim Denetçisi, vatandaşların kamu yönetiminin karar alma ve karar verme sürecine aktif bir şekilde katılımı için gerekli ortamın oluşmasını sağlayabilir. Yerel denetçi, yıl içinde yapmış olduğu faaliyetlerle kamu yönetiminin şeffaflığını hızlandırabilir. Özellikle bütçe işlemleri ve personel alımı konularında daha şeffaf ve hesap verebilirliği sağlayarak bu tür sorunların çözümüne katkı sağlayabilir. Bu sorunların çözülmesiyle ayrıca yolsuzluk sorunu çözülebilecek ve kötü yönetim sonucunda zarar gören vatandaşın mağdur olması da önlenebilecektir.

Ayrıca vatandaşlar ombudsmana daha kolay, daha hızlı, herhangi bir ücret ödemeden, herhangi bir prosedüre bağlı kalmadan başvuru sayesinde, hem yönetimin denetlenmesi kolaylaşacak, hem de vatandaşın katılımı sağlanacaktır.

9.4. Yerel Yönetimlerin Denetiminin İyileştirilmesi

Yerel yönetimler yerel demokrasinin vazgeçilmez kuruluşları olarak kabul edilmektedir. Yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen bu görevleri yerine getirebilmeleri için özerk olması ve belli ölçüde serbest hareket etme yetkisine sahip olması şarttır. Görev ve sorumluluklarını yerine getirirken bütün kamu kurum ya da kuruluşları gibi mutlaka yerel yönetimler de bir denetime tabii olmak zorundadır. Her ne kadar uygulamada yerel yönetimler için yoğun bir iç ve dış denetim sistemi söz

konusu olsa da, günümüzün değişen ve gelişen şartlarında, yerel yönetimlere yönelik klasik denetleme yöntemleri eskisi kadar etkin bir denetim sistemi olarak görülmemekte, yetersiz kaldığı durumlar söz konusu olmaktadır. Bu noktada yerel yönetimlerin etkili bir şekilde denetlenmesi, diğer denetim mekanizmalarının eksik yanlarını tamamlayacak bir denetim sisteminin, Yerel Yönetim Denetçiliğinin oluşturulması, yerel yönetimlere önemli faydalar sağlayacaktır.

Yerel Yönetim Denetçisi, önüne gelen sorunu, geniş bir inceleme ve araştırma yetkisiyle ele almakta ve tarafsız ve bağımsız bir denetim kuruluşu olarak ele aldığı sorunlara çözüm getirmek amacını taşımaktadır. Yaptığı inceleme ve araştırma sonuçlarını, düzenleyeceği konferans, toplantı ya da yapmış olduğu çalışmaları içeren raporu düzenli olarak hazırladığı yıllık raporlarla kamuoyuna açıklama yetkisi bulunmaktadır. Sahip olduğu bu yetkiyle hem kamuoyunun bilgilendirilmesini sağlamakta hem de uygulanan kötü yönetim örneklerine karşı gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamaktadır.

Yerel Yönetim Denetçisi, yerel yönetim birimlerinin idari denetiminde ortaya çıkan sorunları ve aksaklıkları giderme konusunda önemli katkıları bulunmaktadır. Yönetimin kendi içerisinde yapılan iç denetimin daha etkili ve daha yerinde amacına uygun olarak yapılmasında yardımcı olmaktadır. İç denetimde uygulamada pek işlevsiz olması, üst tarafından astın korunması amacıyla bazı sorun ve aksaklıkların görmezden gelinmesi gibi sorunların ortadan kaldırılmasına yerel yönetim denetçisi devreye girerek iç denetimin daha yerinde yapılmasını sağlayacaktır (Erhürman, 2000: 345).

Yerel Yönetim Denetçisi, yönetsel denetimin gerçekleştirilmesi sırasında yaşanan olumsuzlukları en aza indirme konusunda önemli rol üstlenmektedir. Yapılan denetim sırasında ilgili birimlerin denetim sırasında keyfi hareket etmesi, yapılan denetim sisteminin siyasi amaç ve tercihler doğrultusunda amacına uygun olarak gerçekleştirilmemesi gibi durumlarda yerel yönetim denetçisi bu olumsuzlukları gidererek daha etkili bir denetimin yapılmasına neden olmaktadır. Bu durum yönetsel denetimin amacına ulaşmasını sağlayacaktır (Ünal, 2008: 255). Yerel Yönetim Denetçisi, sahip olduğu bağımsız ve tarafsız özelliği ve uzman kişiliği ile yerel yönetimlerin yöneticileri üzerinde gerekli psikolojik baskıyı oluşturarak, yönetsel

denetimin daha amacına uygun olarak yapılmasını gerçekleştirebilir. Yönetmelik denetim sonucu hazırlanan raporların daha titiz ve dürüst bir şekilde hazırlanmasına yol açabilir.

Yerel Yönetim Denetçisi, yönetmelik denetimin daha etkili bir şekilde gerçekleşmesi için yaptığı inceleme ve araştırma sonucunda ilgili birimlere gerekli öneri ve tavsiyelerde bulunabilir. Yapmış olduğu gözlem ve araştırmalar sonucunda, kazanmış olduğu bilgi ve tecrübelerinden yararlanılarak gerekli telkin ve önerilerde bulunabilir.

Yargı denetimi, yönetimi denetleme yolları arasında en etkili olanlardandır. Ancak yargı denetiminin yapısından dolayı yavaş işleyen bir süreç olması ve yönetimi sadece hukuka uygunluk açısından denetleyebilmesi önemli bir dezavantaj olabilmektedir. Bu durum toplum vicdanında önemli yaralara yol açabilir. Toplumda yargının yavaş işlemesi nedeniyle yargı denetimine giderek güven azalabilir. Yargı denetimi için bazen de başvuru çok karışık olabilir ve bundan dolayı vatandaşın mağdur olması mümkündür. Yerel Yönetim Denetçisi vatandaşa yargıya başvuru konusunda yardımcı olarak yargı denetiminin etkinleşmesine önemli katkılarda bulunabilecektir (Demiral ve Demiral, 2012: 937). Vatandaş daha yargıya gitmeden, yerinde ve zamanında çözüm fırsatı elde edebilecektir. Böylece vatandaşın çok beklemeden hakkını sağlaması mümkündür.

9.5. Kötü Yönetimin Önlenmesi ve Yönetimin Geliştirilmesi

Kötü yönetim, ortaya çıkardığı sonuçlar doğrudan yönetilenleri olumsuz yönde etkilemektedir. Hayatın çoğu zamanında her insanın karşılaşacağı bir olgu olarak herkes tarafından kabul görmüştür. Kötü yönetim olgusuyla karşılaşmak düşüncesi kimi zaman bireylerin haklarını aramaktan vazgeçmelerine ve kamu kurumlarına gitmekten bile alıkoymaktadır. Bu bakımdan kötü yönetim uygulamaları kamu yönetimlerinin her zaman çözmek istedikleri fakat çoğu zaman yetersiz kaldıkları bir durumdur. Yönetilenler ile yönetenler arasında bir sorun olarak varlığını her zaman devam ettirmektedir (Şengül, 2010: 128). Yönetimin gittikçe artan bu görev ve sorumluluğu ve artan bu görevlere yeterince yetişemeyen yönetim uygulamaları sonucunda kötü yönetim uygulamaları daha çok karşımıza çıkmaya başlamıştır.

Kötü yönetim uygulamaları hayatın her alanında var olmasına rağmen ortaya çıkma nedenleri ve kaynakları değişiklik göstermektedir. Hayatın her alanında var olan

kötü yönetim için, devletler ve yönetimler her zaman başa çıkma yollarını da aramaktadır. Bu konuda birtakım yasal düzenlemeler ile bazı yasaklar ve sınırlamalar getirilse de kötü yönetim uygulamalarını tamamen ortadan kaldırmak mümkün değildir. Bu konuda yapılacak en önemli düzenleme belki de anlayışların değişmesi ya da değiştirilmesi gerektiğidir (Eken ve Tuzcuoğlu, 2005: 116). Getirilen yeni anlayış ve uygulamalarla kötü yönetim konusu ortadan kaldırılabilecektir.

Klasik denetim yöntemlerinin kötü yönetim uygulamalarını çözmede yetersiz kalması sonucu yeni denetim mekanizmalarının oluşturulması yönünde çabaları ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda yönetimi daha iyi ve yakından tanıyan ve kurumun işleyişini tanıyan, bu konuda daha somut araştırma ve inceleme yapabilen, biçimselliğe daha az önem veren ve daha hızlı çalışan bir kurumun varlığına ihtiyaç duyulmuştur (Acar, 1998: 271). Aslında en önemlisi kötü yönetimi önleyecek ve kötü yönetim karşısında zarar gören mağdur durumdaki vatandaşların haklarını koruyacak yeni bir sisteme ihtiyaç duyulmaktadır.

Yerel Yönetim Denetçisine sadece şikayet talebinin ulaştırılması yeterli olarak görülmekte, başka herhangi bir işleme gerek kalmamaktadır. Bu bakımdan vatandaşlara herhangi bir maliyeti söz konusu olmamakta, ücretsiz olarak rahat bir şekilde yerel denetçiye ulaşma imkanı sağlanmaktadır. Yerel denetçi ise, kendisine ulaşan şikayet talebini hızlı bir şekilde incelemekte ve araştırmaktadır. Yapmış olduğu incelemeler sonucunda, herhangi bir yaptırım uygulanmadan, dostane bir çözüm önerisi geliştirilmeye çalışılmaktadır. Bu amaçla ilgili otoritelerden gerekli düzenlemelerin ve değişikliklerin yapılması istenebilmektedir. Yönetimin denetçinin tavsiye ve önerilerine uyarak, gerekli düzenlemeleri yapması söz konusudur.

Ombudsmanlık kurumu, uygulandığı ülkelerde yönetimin kötü eylem ve işlem uygulamalarından arındırılmasını ve yönetimin iyileştirilmesinde yardımcı olmaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de oluşturulacak bir Yerel Yönetim Denetçisinin, geniş bir araştırma, inceleme ve denetleme yetkisi ile donatılması sonucunda, yerel yönetim birimlerinde çalışanların yaptıkları hizmetler süresince daha dikkatli olmasına, daha adaletli, daha şeffaf bir anlayışla hareket etmesine neden olacaktır. Bu durum yerel yönetimlerde demokrasinin pekişmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Yerel Yönetim Denetçisi, yerel yönetimlerde yönetim birimlerinde yeni kamu yönetimi dinamiklerinin aktif şekilde kullanılmasıyla halkın yönetime katılımını sağlayabilir. Yerel yönetim birimlerinde hizmetlerin daha açık ve daha şeffaf bir şekilde yürütülmesini sağlayarak hem halkla ilişkilerinin gelişmesine, hem de bu kuruluşlarda katılmalı yönetimin gerçekleşmesine yardımcı olabilir. Sürekli denetlendiğini düşünen birim çalışanları, yaptıkları işlerde daha titiz davranmalarını sağlayarak kötü yönetim uygulamalarını azaltabilir. Yerel Yönetim Denetçisi, yapmış olduğu araştırma ve incelemelerin gerekçelerini de ortaya koyarak, kötü yönetim sonucu ortaya çıkabilecek yolsuzluk ve siyasal kayırmacılıkların baştan önüne geçebileceği düşünülmektedir.

9.6. Halkın ve Kamu Görevlilerinin Eğitilmesi

Ombudsmanlık kurumu, insan haklarının korunması, geliştirilmesi ve savunulmasında, demokratik toplum modelinin oluşturulması ve bu konuda kamu yönetiminin yapması gerekenler hakkında vatandaşları ve kamu görevlilerini eğitmek ve bilgilendirmek konusunda önemli imkan ve becerilere sahiptir. Ombudsman hem yöneticilere hem de yönetilenlere haklarını koruma konusunda yardımcı olmakta ve bilgilendirmektedir. Ombudsmanlar hazırladıkları yıllık raporlarla kamuoyunun bilgilendirilmesini sağlamakta, idareyle halk arasındaki iletişimi sağlayarak, birbirlerine olan davranışlarının iyileştirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Bu yüzden hem kamu kurumları hem de vatandaşlar için ombudsmanlık kurumu iyi bir yol gösterici olarak ilgili kurum ya da kişilere yardımcı olmaktadır (Şahin, 2000: 145).

Günümüz çağdaş demokratik hukuk devletlerinde halka sunulan hizmetler ve bu hizmetlerin kullanım şeklini ifade eden yasalar ve mevzuat hükümleri genellikle çok karmaşık ve çoğu teknik uzmanlık bilgisi gerektirmektedir. Halkın bu gibi uygulamalardan ve düzenlemelerden istenildiği gibi haberdar olabilmesi için ombudsman bir araç olarak görülebilir. Ombudsman bu noktada vatandaşlar adına onların temel özgürlüklerini ve haklarını savunmaya ve karşılıklı olarak vatandaşla hukuksal bilgi aktarmaya her zaman hazırdır (Erhürman, 2000: 23). Ombudsman teknik ve uzmanlık gerektiren bilgileri vatandaşın anlayacağı bir yöntemle açıkladığı zaman, ombudsmanın hem vatandaşla olan ilişkisi gelişecek, hem de vatandaş mağdur olmaktan kurtulacaktır.

Bu kapsamda, Yerel Yönetim Denetçiliğinin eğitici görevi, vatandaşları sahip oldukları temel hak ve özgürlükler konusunda bilgilendirerek, sahip oldukları bu hak ve özgürlükleri nasıl kullanacaklarına ve değerlendireceklerine katkıda bulunmaktadır. Bu yönüyle değerlendirildiğinde vatandaşların olduğu kadar yönetici statüsünde bulunan kamu yöneticilerinin de bu konuda bilgilendirilmeleri sağlanmaktadır (Yatkın ve Taşar, 2015: 91). Sahip oldukları hak ve özgürlüklerin farkında olan vatandaşlar, haksızlığa uğradıkları durumlarda hiç çekinmeden haklarını arama yollarına başvuracaklardır.

9.7. İdari Yargının Yükünü Hafifletmesi

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun önüne herhangi hukuka aykırı bir eylem ya da işlem geldiğinde, bu durumda ombudsmanlık kurumu hukuka aykırı olan işlem ya da eylemin düzeltilmesini isteyerek, bu sorun hukuksal işlemin idari yargıya intikal etmeden düzeltilmesini sağlayarak idari yargının yükünü hafifletecektir (Tutal, 2014: 537). Vatandaşlar, ombudsmana başvurarak yargıda uzun süren süreçten kurtularak, sorunlarını daha kısa sürede çözüme kavuşturabilmektedirler (Gökçe, 2013: 10).

Yerel Yönetim Denetçisinin idari yargıya sağladığı katkılar, idarenin iş yükünü azaltarak yargı makamlarının daha hızlı ve daha etkili çalışmasına yardımcı olacaktır. Ayrıca Yerel Yönetim Denetçiliğine kolay ulaşılması, hiçbir ücret ödenmemesi ve şekil bakımından herhangi bir şekle bağlı olması gibi nedenlerden dolayı vatandaşlar tarafından başvuru yapılması, yargının üzerindeki davaların azalmasına, işlerinin biraz olsun azalmasına katkı sağlamaktadır (Yatkın ve Taşar, 2015: 91).

Yerel Yönetim Denetçisi, yerel hizmetler sonucu zarar görmüş vatandaşların haklarını korumak ve savunmak, kötü yönetimi önleyerek yönetimi iyileştirmek için re’sen ya da herhangi bir şikayet üzerine harekete geçmektedir. Vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini koruyacak ve savunacak mekanizmaların başında yargı sistemi gelmektedir. İşte bu nokta da Yerel Yönetim Denetçiliği, yargı sistemine alternatif bir denetim mekanizması değildir. Yerel Yönetim Denetçiliği, sorunların ya da davaların daha yargı sistemine gelmeden, yerinde çözüm önerileri getirecek ve zaten ağır iş yükü altında kalan yargı denetiminin yükünü azaltarak, hem işleyişin hukuk kurallarına uygun bir şekilde yürütülmesini sağlamakta, hem de yargı denetimini tamamlayan bir mekanizma olmaktadır. Yerel Yönetim Denetçisinin önüne gelen sorunu incelerken, karar vermeden önce ilgili yerel otoritelerin ya da ilgili kişilerin konu hakkındaki görüş

ve düşüncelerini öğrenmesi, daha sonra şikayetçi ile şikayet edilen kurum arasında ortak bir uzlaşma sağlaması esastır. Böylece şikayet konusu olan sorun hiçbir maddi ya da biçimsel olarak bir yüke katlanmadan çözülmüş olur ve idari yargının zaten ağır olan yükü hafifletilir.

Herhangi bir eylem ya da işlem sonucu zarar görmüş vatandaş tarafından yargı denetimine gitmeden önce yerel denetçiye başvurusu, yargı sisteminde bekleyen dosyaların azalmasına yardımcı olacaktır. Yargı denetiminin de bakacağı dava sayısı azaldığı zaman, davaların sonuçlandırılması için geçen zaman süresi kısılacak, sonuçta vatandaşın adalete, yargı sistemine olan güveni artacaktır.



10. TÜRKİYE’DE “YEREL YÖNETİM DENETÇİLİĞİ”NE İLİŞKİN BİR MODEL ÖNERİSİ

Dünyada ombudsmanlık kurumunun uygulandığı ülkelere bakıldığında, her ülkenin kendi siyasi ve idari yapısına, sosyo-kültürel özelliklerine göre hem uygulamada hem de farklı isimler altında ombudsmanların olduğu anlaşılmaktadır. Bu uygulamalar arasında kimi benzerlik ve farklılıklar göze çarpmaktadır. Bu bakımdan Türkiye’de oluşturulacak bir Yerel Yönetim Denetçisi için çeşitli ülkelerin ombudsmanlık uygulamalarının ve Türkiye’deki yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu kendine özgü yapı ve özelliklerinin göz önüne alınması koşulu ile Yerel Yönetim Denetçisinin hangi nitelik ve özelliklere sahip olması gerektiği ortaya konulabilir.

10.1. Yerel Yönetim Denetçisinin Nitelikleri

Türkiye’de yerel yönetim denetçisi olarak görev yapacak kişilerin sahip olacakları kişisel özellikleri, kurumun saygınlığı ve güvenilirliği açısından büyük önem taşımaktadır. Bu yüzden yerel denetçi olarak nitelendirilecek kişilerin toplum tarafından kabul gören, saygınlığı olan, dürüst ve ahlak yönünden donanımlı, yerel yönetimler konusunda bilgili ve tecrübeli kişiler arasından seçilmelidir.

Başdenetçi ve denetçi olabilmek için bu kişilerin mutlaka hukuk fakültesi ya da benzeri programlarından birinden yeterli düzeyde hukuk eğitimi veren fakültelerden birinden mezun olması şartı aranmalıdır. Eğer denetçi hukuk konusunda gerekli bilgiden yoksun ise, önüne gelen uyuşmazlığı çözmede pasif kalacak, kurumdan istenen verimi sağlayamayacaktır. Nitekim Kamu Denetçiliği’nin iyi biçimde uygulandığı İsveç, Finlandiya, Danimarka, Norveç gibi ülkelerde denetçilerin hukuk eğitimi alması zorunludur.

Türkiye’de bir devlet memuru olmak için gerekli şartların yanında; Türk vatandaşı olmak, tercihen 35 yaşını doldurmuş olmak, özel veya kamu kurum ve kuruluşlarında, en az on yıllık mesleki tecrübeye sahip olmak, yerel denetçinin tarafsızlığını sağlamak için hiçbir zaman siyasi parti üyeliği yapmamış olmak, herhangi siyasi bir faaliyette bulunmamış olmak, görevini sürekli şekilde yapmasına engel olabilecek herhangi bir akıl hastalığı ya da sağlık sorunu olmayan kişiler olmak şartı aranmaktadır.

Ayrıca yerel yönetim denetçisi seçilecek kişilerin, herhangi bir kamu hakkından mahrum edilmemiş olması da gerekmektedir. Türk Ceza Kanununda sayılmış herhangi bir suçtan dolayı hüküm giymemiş olması, kasten işlenen suçlardan ya da diğer konulardan dolayı ceza almamış olması esastır.

10.2. Yerel Yönetim Denetçisinin Seçimi ve Görev Süresi

Türkiye’de oluşturulacak bir Yerel Yönetim Denetçisinin kanuni bir dayanaktan daha çok anayasal bir güvenceye sahip olması şarttır. Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini doğru bir şekilde yerine getirebilmeleri için, kurumun bağımsızlığının, tarafsızlığının ve saygınlığının sağlanması için anayasal bir dayanağa kavuşturulması da gereklidir.

Yerel Yönetim Denetçisinin, yerel yönetim organları tarafından seçilmesi, bağımsız ve tarafsız bir şekilde hareket etmesini etkileyebilecektir. Çünkü kendisini göreve getiren bir makamın etkisinden ve baskısından uzak kalmayabilir. Bu yüzden Yerel Yönetim Denetçisinin, yerel yönetim birimlerinden uzakta başka birimler tarafından atanması daha uygundur. Bu bakımdan genel kamu denetçisi seçiminde izlenen usul ve yöntemlerle Yerel Yönetim Denetçisi seçilebilir. Yerel denetçilerin seçimi usulünde de aynı yöntem izlenebilir, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından seçilebilir. Bu yöntem, Yerel Yönetim Denetçisinin daha tarafsız ve bağımsız olmasını sağlayacaktır.

Yerel Yönetim Denetçisinin görev süresi, 7 yıl olarak kabul edilebilir. Yerel yönetim denetçisinin görev süresinin Meclisin görev süresiyle aynı olması ve ikinci bir görev süresinin verilmesiyle, siyasi etki altında kalabileceği endişesi ortaya çıkabilir. Bunu engellemek için denetçinin görev süresi olarak sadece 7 yıl tanınmalıdır.

Yerel Yönetim Denetçisinin görevden alınması usulü ise, merkezi ombudsmanın görevden alınması usulüne benzer yönde ve TBMM’nin yetkisi dahilinde gerçekleştirilmelidir. Yerel Yönetim Denetçisinin görevi esnasında bir suç işlemesi halinde ise, adli makamların ceza soruşturması ve kovuşturması açabilmesi yine TBMM’nin iznine bağlı olmalı, keyfi olarak hakkında kovuşturma ya da soruşturma açılmamalıdır.

Yerel Yönetim Denetçisinin nasıl yapılandırılacağı konusu, ülkenin sosyo-ekonomik, siyasal şartlarına göre nasıl ve kim tarafından yapılacağı Kanunda açıkça belirtilmelidir. Anayasal olarak bir dayanağa kavuşturularak Yerel Yönetim Denetçisinin her bir yerel yönetim birimine (her ilde bir kurum) yerel denetçinin görev almasından ziyade, ülkemiz 7 coğrafi bölgeye ayrıldığı için her bir bölgeye bir yerel denetçi görevlendirilebilir. Ülkenin şartlarına göre kanunla bazı bölgelerde bu sayı 2 'ye de çıkarılabilir. Böylece hem sayıca çok fazla olmamış, hem de yerel yönetim denetçisinin denetimi daha kolaylaşmış olur. Ayrıca, Yerel Yönetim Denetçiliği kurumunda, Yerel Yönetim Denetçisi, genel sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve memurlar bulunmalı ve bu personeli özlük hakları ve diğer haklar bakımından yeterli olarak güvenceye sahip bulunmalıdır. Yerel Yönetim Denetçisine, faaliyetlerinde yardımcı olmak üzere yeterli sayıda personel olmalı; gerekli gördüğü takdirde uzmanlık gerektiren işlerde yardımcı olmak üzere diğer kurum veya kuruluşlardan personel alınarak çalıştırılabilir.

10.3. Yerel Yönetim Denetçisinin Yetkileri

Dünyada Yerel Yönetim Denetçiliğini uygulayan ülkelerde yerel denetçiler; devlet sırrı sayılabilecek ve millî güvenlik konuları dışında her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme, tavsiye ve eleştirilerde bulunma, yerine göre düzeltici öneriler sunabilme, yaptıkları araştırma sonuçları kamuoyuna duyurabilme, gerekirse disiplin soruşturması başlatma, yargıya başvurabilme gibi birtakım yetkilerle donatılmıştır.

Türkiye'de oluşturulacak Yerel Yönetim Denetçiliği, yerel yönetimleri ve yerel yönetimlere bağlı olan kuruluşların gerçek veya tüzel kişilerle olan ilişkilerinde ortaya çıkan kötü yönetim ya da haksız eylem veya işlemin önlenmesi, iyileştirilmesi, mağdur olan tarafın korunması şeklinde bir yapıya ağırlık verilmelidir. Yerel Yönetim Denetçisinin yetki alanındaki kurum ve kuruluşların kendi içişlerini ilgilendiren ve kendi personeli ile alakalı yaptığı eylem veya işlemlerin, Yerel Yönetim Denetçisinin sorumluluk alanı dışında tutulmalıdır.

Yerel Yönetim Denetçisi, hem kendisine gelen bir şikayet sonucu, hem re'sen hem de kamuoyunda gördüğü bir aksaklıktan dolayı kendiliğinden harekete geçebilmelidir. Bu incelemelerini yaparken her türlü kamu kurum veya kuruluşlarından bilgi, belge ve dokümanları isteme hakkına sahip olmalı, onları tanık olarak dinleme

yetkisine sahip olmalıdır. Tüm bunları yaparken hiçbir prosedüre takılmadan hızlı ve ivedilikle sorunlar araştırılmalı, yerinde ve zamanında çözüm önerileri getirilebilmelidir. Yerel Yönetim Denetçileri, yaptıkları araştırma ve inceleme sonuçlarını ilgili kurum ya da kuruluşa bildirerek, bu yönde varsa tavsiyeleriyle birlikte sunabilmelidir.

Yerel Yönetim Denetçileri, yaptıkları araştırma sonrasında suç teşkil edecek bir davranış ya da unsur görürse adli makamlara başvurma yetkisine sahip olmalıdır. Eğer inceleme yaptığı sırada ilgili kamu görevlileri yardımcı olmazsa bunu kamuoyuna duyurma hakkı bulunmalıdır. Ayrıca yerel yönetim denetçisinin toplum tarafından kabul görüp benimsenmesi ve farkındalıklarını sağlamak için birtakım çalışmalar yapabilmelidir. Bununla ilgili tanıtıcı reklam, broşür hazırlayabilir, uygun ortamlarda düzenlenecek konferanslarla yerel halk bilgilendirilmelidir. Yerel denetçi, yönetimi iyileştirmek amacıyla yaptığı inceleme, araştırma ve denetleme sonuçlarını ve bu sorunların çözümünde önereceği çözüm önerileriyle birlikte yıllık ya da aylık olarak çıkaracağı yıllık faaliyet raporları hazırlayabilmelidir.

Yerel Yönetim Denetçisi, kendisinden beklenen görev ve sorumluluğu en iyi şekilde yerine getirebilmesi için, bağımsız ve tarafsız bir şekilde kimsenin baskısı altında kalmadan hareket edebilmesi için çok geniş yetkilerle donatılmalıdır. Yerel denetçi, bu yüzden hiçbir organ, makam, merci veya kişinin baskısı altında kalmamalı, kimseden emir ya da talimat almamalıdır.

Yerel Yönetim Denetçisinin görevini etkili ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi için bilgili ve deneyimli bir personele sahip olmalıdır. Denetçi Yardımcıları gerekirse yerel yönetim denetçisi yardımcısı sıfatıyla ayrıca açılacak bir sınavla alınabilir. Yerel denetçi yardımcılarının da yine belli bir uzmanlık, bilgisi, görgüsü ve deneyimi olan kişiler arasından seçilmesi çok önemlidir. Hukuk, Siyasal Bilgiler Fakülteleri mezunları arasından seçilmelidir. Yerel Yönetim Denetçilerinin yine görevlerini ve kendilerinden beklenileni yerine getirebilmesi için gerekli mali kaynaklara da sahip olmalıdır.

Yerel Yönetim Denetçisi, faaliyetlerini karşılayacak yeterli bir bütçeye sahip olmalı, rahat bir şekilde hareket edebilmesi için mali özerkliği bulunmalıdır. Yerel

Yönetim Denetçiliğinin bütçesinin belirlenmesi ve düzenlenmesi yasal olarak düzenlenmelidir.

10.4. Yerel Yönetim Denetçisinin Çalışma Usulü

Yerel birimlerde yaşayan herhangi bir yerel yönetim biriminin kötü yönetiminin sonucu doğan işlem ve eylemlerinden dolayı zarar gören kişiler tarafından yerel yönetim denetçisine biçimsellikten uzak, kolay ve masrafsız bir şekilde başvurulabilmesi ve yerel yönetim denetçisinin ya kendiliğinden ya da bir başvuru üzerine harekete geçebilmesi mümkün olmalıdır.

Yerel Yönetim Denetçisine başvuru dilekçesine ilişkin olarak süre şartı aranmalıdır. Şikayet süresine ilişkin olarak, şikayet haksız eylem ya da işlemin öğrenilme tarihinden itibaren en geç 6 ay içerisinde başvuru yapılmalıdır. Başvurular yazılı, sözlü ya da online olarak yapılabilir. Bizzat Yerel Yönetim Denetçisine ulaşmak zor olacağından böyle bir yöntem izlemekte yarar vardır. Dava konusu dilekçenin başvuru tarihinden sonra yapıldığı tespit edilirse; konunun önemine ve kötü yönetim konusuna göre yerel denetçi isterse bu başvuruyu kabul edebilmelidir. Hem dava konusu olan kötü yönetimi iyileştirmek hem de şikayetçiyi söz konusu zarardan kurtarabilmek için böyle bir yöntem izlenmelidir.

Yerel Yönetim Denetçisi, eğer başvuruyu geçerli görürse yani kendisine gelen başvurunun öncelikle süresinde yapılıp yapılmadığı, yerel denetçinin görev ve sorumluluk alanına girip girmediği ve başvurma hakkına sahip bir kişi tarafından yapılıp yapılmadığı, diğer idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği yönlerinden incelendikten sonra, inceleme süreci resmi olarak başlatılmalıdır. İnceleme süreci başladıktan sonra bu durum hem başvuru sahibine hem de şikayete konu olan ilgili birime bildirmek zorundadır. Bu inceleme ve araştırma sırasında, yerel denetçi ilgili yerel birimden gerekirse bir açıklama da bulunmasını isteyebilir, ya da ilgili birimde bizzat bulunmak suretiyle ilgili kişilerle görüşmelerde bulunabilir.

Yerel Yönetim Denetçisinin, alınan önlem ve yapılan araştırmaların kötü yönetimi önlemesi ve iyileştirmesi için başvuru tarihinden itibaren en geç 6 ay içerisinde başvuruyu sonuçlandırmasında yarar vardır.

Yerel Yönetim Denetçisinin yaptığı inceleme ve araştırma sonucunda aldığı kararlar tavsiye niteliğindedir, ilgili kurumları bağlayıcı hiçbir özelliği yoktur. Yerel

denetçi ancak, başvuru sahibinin zararının karşılanması, kamuoyunu ilgilendirecek herhangi bir sorun varsa bu sorunun çözümüyle ilgili gerekli tavsiyelerde bulunabilir. Yerel Yönetim Denetçisi, başvurunun sonuçlandırıldığına dair hem başvuru sahibini hem de ilgili birimi haberdar etmelidir. Özellikle kötü yönetim uygulamasının tespit edildiği durumlarda, ilgili yerel birimin Yerel Yönetim Denetçisinin kararı üzerinde hiçbir işlem ve eylemde bulunmaması halinde Yerel Yönetim Denetçisi idarenin bu kötü yönetim uygulamasını ve Yerel Yönetimin Denetçisinin kararına karşı duyarsızlığını hem medya aracılığıyla hem de Yerel Yönetim Denetçisinin kendi sitesinde ifşa ederek ilgili birimi harekete geçirebilmelidir.

Ayrıca, bütün yerel yönetim denetçileri ve Kamu Denetçiliği Kurumu arasında hem işbirliğini sağlamak hem de ombudsmanlardan beklenileni en iyi şekilde yapabilmek için fikir alışverişini kolaylaştırmak için yılda iki kez ülkedeki tüm Yerel Yönetim Denetçileri ve Kamu Denetçilerinin katılacağı bir toplantı yapılmalıdır. Kurulun ne zaman toplanacağı, yeri ve saati 1 ay öncesinden ilan edilerek toplantı gerçekleştirilmelidir. Bu toplantıda denetçilerin faaliyetlerinin genel olarak değerlendirilmesi yapılmalı, daha etkili ve daha verimli nasıl olunabileceği konusunda deneyim ve fikir alışverişinde bulunulmalıdır.

11. GENEL DEĞERLENDİRME

Türk kamu yönetimi köklü bir geçmişe sahip ve kendine has özellikleri olan bir sistemdir. Kamu yönetimi içerisinde yerel yönetim birimleri de her zaman önemini ve değerini koruyan birimler olarak varlıklarını devam ettirmektedir. Demokrasinin gelişmesinde ve hayata geçirilmesinde en elverişli kurumlar olan yerel yönetimler dünyadaki sisteme bakıldığında sürekli gelişme ve değişim çabası içerisinde. Ülkemizde yerel yönetimler konusundaki gelişmelerin yavaş ve zaman zaman tartışmalı yaşandığı bilinmektedir.

Demokratik sisteme sahip ülkelerde, yerellik, yerindelik kavramaları artık popüler birer kavram haline gelmeye başlamıştır. Küreselleşmenin de etkisiyle yerelleşme, yerel yönetimlerin daha katılımcı, daha özerk birimler haline dönüştürme çabaları da yoğunlaşmıştır. AB tarafından kabul edilen yerel hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yürütülmesi anlayışı diğer ülkeler tarafından da kabul edilmeye başlanmış ve bu yönde kalıcı ve sağlam düzenlemeler getirmeye çalışılmıştır. Türkiye'nin dünyadaki gelişme ve değişimleri yakından takip ederek gerekli kurumsal ve yasal düzenlemelere başvurması kaçınılmazdır.

Yerelleşmenin ve yerel demokrasinin gelişmesinde hiç kuşkusuz AB ile yürütülen tam üyelik çalışmalarının büyük bir olumlu etkisi bulunmaktadır. Bu kapsamda Türkiye son yıllarda yaşanan değişim ve gelişim çabası içerisine yerel yönetimler de dahil olmuştur. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru görev, yetki ve kaynak aktarımı belli ölçüde söz konusu olmuş, böylece hem merkezi yönetimin üstündeki ağır yük hafifletilmiş, hem de halka en yakın birimler olan yerel yönetimlere daha fazla imkanın verilmesiyle görev ve sorumlulukları artırılmıştır. Bu artan görev ve sorumluluklarını hakkaniyete uygun biçimde, halkın istek ve ihtiyaçları doğrultusunda ve onlara zarar vermeden yerine getirmeleri çok önemlidir.

Yerel yönetimlere ilişkin en somut adımın 2000'li yılların başından itibaren atılmaya başlandığı söylenebilir. 2005 yıllarında 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiştir. Bu yapılan değişiklikle yerel yönetimleri ilgilendiren mevzuat konuları değiştirilmiş, yerel yönetim birimlerinin demokratikleşmesi yönünde önemli uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Son olarak da

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yeniden düzenlenerek 2012 yılında 6360 sayılı yeni büyükşehir yasası ile yeni bir düzenleme yapılmıştır.

Bu yapılan yeni düzenlemeyle, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu tamamen ortadan kaldırılmamış, önemli ölçüde değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca, bu yasayla yeni yönetsel birimler oluşturulmuş, birçok köklü değişiklikler yapılmıştır. Örneğin, il özel idarelerinin varlığı büyükşehir belediyesi olan illerde sona erdirilmiş, il özel idarelerinin yetkileri büyükşehir belediyesi ve belediyelere dağıtılmıştır.

Yerel yönetimlere ilişkin olarak uzun yıllardır tartışılan konuların başında yerel yönetimlerin denetlenmesi konusu gelmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin hem iç hem de dış denetime tabi olmaları denetimi karmaşıktırmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin yeni denetim biçimlerine de kavuşturulması yerel yönetimlerin daha etkili ve hızlı denetlenmeleri açısından zorunlu görülmektedir.

Yeni denetim sisteminde hataların bulunup cezalandırması yerine, daha önceden hataların oluşmasını engelleyecek yeni tedbirlerin alınması, hataların varsa en aza indirilmesi amaçlanmaktadır. Bu getirilen yeni denetim sistemleriyle insan odaklı, performans anlayışına dayalı bir sistem öngörülmektedir.

Yerel yönetimlerin denetlenmesinde getirilen bu yeni değişikliklere rağmen yerel yönetimlerin denetlenmesinde birtakım sorunlar bulunmaktadır. Türkiye’ de yerel yönetimlerin denetlenmesinde kamuoyu denetiminin yeterince etkili bir şekilde yapılmadığı, kamuoyunun doğru bilgilendirilmediği, kendi görüş ve düşünceleri doğrultusunda yapıldığı ve dolayısıyla denetimin iyi yapılmadığı kabul edilebilir. Yerel yönetimlerde halkın yönetimin karar süreçlerine katılabilmesi için katılım kanallarını yeteri düzeyde tanıtılmadığı söylenebilir.

Türkiye’de uygulanan yargı denetiminin olumlu bazı yanları olduğu gibi olumsuz bazı yanları da bulunmaktadır. Bunlar; yargı denetiminin yavaş işleyen bir sürece sahip olması, fazla şekil şartlarına bağlı olması ve pahalı işleyen bir süreç olması, idarî işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğu ile sınırlı bir denetim şekli olması ve idarî işlem ve eylemlerin yerindeliği denetim dışında tutulması şeklinde özetlenebilir.

Ayrıca yönetim anlayışında kötü yönetim uygulamalarıyla da karşılaşılabilir. Bu kötü yönetim uygulamaları, vatandaşların ihtiyaç ve isteklerini yeteri derecede karşılayamaması, çalışan personelin görevi sırasında

görevden kaçması, görevini ertelemesi ya da savsaklaması, keyfi olarak hareket etmesi, yönetimde yozlaşma gibi nedenlerle hizmetler etkili, verimli ve ekonomik olarak yapılmamaktadır.

Hizmetlerin sunumu sırasında aşırı şekilciliğe bağlı olması, aşırı merkeziyetçilik ve statükocu anlayışın hakim olması gibi nedenlerle kötü yönetim uygulamaları ortaya çıkmaktadır. Aynı zamanda kamu hizmetlerinde aşırı şekilcilik, yönetimin bağlı olduğu hukuk sistemi, merkeziyetçilik anlayışı, şeffaf olmama ile halkla ilişkilerde yetersizlik gibi nedenlerle de kötü yönetim uygulamalarının ortaya çıktığı ileri sürülmektedir.

Ulusal düzeyde oluşturulan ombudsmanlık kurumunun benimsendiği diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de merkezî yönetim için oluşturulan ombudsmanlık kurumunun yanında yerel yönetim ombudsmanlarının oluşturulması yönünde tartışmalar uzun süreden beri devam etmektedir. Bu konuda yapılan ilk çalışma Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda Türkiye’de yerel yönetimlerin denetlenmesinde ombudsmanlık sisteminin uygulanıp uygulanamayacağı ortaya koyduğu çalışmalardandır.

Daha sonra 2003 yılında Mahallî İdareler Halk Denetçisi Kanun Tasarısı’nda yerel yönetimlerin denetlenmesinde yine yerel yönetimler ombudsmanlığı gündeme getirilmiştir. Hazırlanan tasarının gerekçesi olarak da; kamu yönetimi anlayışında denetime çok önem verildiği ve bu denetimin de doğrudan halk tarafından yapılmasına yönelik mekanizmalar oluşturulması yönünde vurgular yapılmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin artan bu yetki, görev ve sorumluluklarının en iyi şekilde yerine getirilmesi, mevcut denetim yöntemlerinin bazı olumsuzluklarının bulunması, yerel yönetimlerin denetlenmesinde yeni bir denetim mekanizmasının oluşturulması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Ortaya çıktığı ülkede Türk yönetim sisteminden etkilenecek oluşturulan ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de yerel yönetimlerin denetlenmesinde oluşturulması olumlu gelişmeler sağlayacaktır.

Türkiye’de oluşturulacak bir Yerel Yönetim Denetçiliğinin yerel yönetimlerin denetlenmesinde mevcut denetim mekanizmalarının eksik yanlarını tamamlayarak denetimin daha etkili ve verimli bir şekilde yapılmasını sağlayacaktır. Yoksa Yerel Yönetim Denetçisi tamamıyla diğer denetim yöntemlerini yok saymamakta, ortadan kaldırmamaktadır. Ayrıca oluşturulan Yerel Yönetim Denetçisiyle bağımsız ve tarafsız

bir şekilde çalışarak, soruşturma ve inceleme sonucunda elde ettiği bilgi ve bulguları düzenli olarak hazırladıkları faaliyet raporlarında yer vererek, kamuoyuyla paylaşarak hem kamuoyunun bilgilendirilmesini sağlamakta, hem siyasi denetimin yapılmasını kolaylaştırmakta, hem de idarenin o konuda bir işleme ve tasarrufa gerek duymasına katkı sağlamaktadır.

Yerel Yönetim Denetçisi, hızlı ve masrafsız ve kolay bir şekilde ulaşılması, şekil şartlarına bağlı kalmadan çalışan bir denetim mekanizması olarak, yargı denetiminin üzerindeki iş yükünün azaltılmasını sağlayacaktır. Kötü yönetimden oluşan eylem ve işlemin denetimi Yerel Yönetim Denetçisi tarafından hukuka uygun bir şekilde gerçekleştirilecektir. Yerel Yönetim Denetçisi, sahip olduğu bağımsız ve tarafsız özelliğinden dolayı yerel yönetimlerin yönetsel denetiminin siyasi baskıların dışında kalmasını sağlamaktadır.

Yerel Yönetim Denetçisi, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinden zarar gören vatandaş kötü yönetim karşısında korumak ve yönetimin iyileştirilmesini sağlamak yönünde önemli faydaları olmaktadır. Artan ve çeşitlenen yerel yönetimlerin bu görev ve sorumlulukları etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için hukuk kuralları çerçevesinde yerine getirmesini sağlamada katkı sağlayacaktır.

Yerel Yönetim Denetçisi, sahip olduğu özellikler, bilgisi, görgüsü ve tecrübesi sayesinde kötü yönetimden kaynaklanan sorunlara çözüm bulmasına katkı sağlayacaktır. Yerel Yönetim Denetçisi sadece halkın çıkarlarını değil yerel yönetim birimlerinin de karşılıklı olarak çıkarlarını koruyacaktır. Ayrıca Yerel Yönetim Denetçisi, halkın yönetime aktif olarak katılımını sağlayacak, yönetimin daha şeffaf, daha açık, daha katılımcı bir yönetim anlayışının yerleşmesini sağlayacak, yönetim ile vatandaş arasında aktif olarak iletişimi sağlayacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş gerekçesinde vatandaşın sorunlarına kısa zamanda ve etkili çözümler getireceği esas kabul edilmiştir. Yargının geç işlemesi ve zaman alması nedeniyle halkın yönetime olan güveni sarsılmış ve azalmıştır. Vatandaş tarafından sarsılan bu güvenin kazanılması için oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu olumlu bir gelişmedir. Ancak uygulamada merkezde bulunan bir ombudsmanın ülkede yaşayan bütün vatandaşlar tarafından gelen şikayet ve sorunları kısa bir sürede çözüme kavuşturması zor olmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kendisinden beklenen

fayda sağlanmamış olacaktır. Bu bakımdan ülkemizde Yerel Yönetim Denetçiliğinin oluşturulması ile hem Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yükü azaltılmış olacak hem de kendisinden daha fazla verim alınabilecektir.

Araştırma sorularının yapılan incelemeler ve değerlendirmeler sonucunda kısmen cevapları bulunmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu'na gelen şikayetler en fazla yerel yönetimler konusunda gelmektedir. Türkiye'de Yerel Yönetim Denetçisinin oluşturulması ile mevcut kurumun iş yükü azalacaktır. Ulusal düzeyde faaliyet gösteren Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyet raporu incelendiğinde kuruma ulaşılabilirlik sınırlı ve belli bölgelerden olduğu tespit edilmiştir. İl düzeyinde bir ombudsmanlık sisteminin oluşturulması ile kuruma ulaşılabilirlik artacaktır. Ayrıca yerel yönetimlerin denetlenmesinde yaşanan sorunlar ve yetersizlikler Yerel Yönetim Denetçisinin oluşturulması ile sorunlara yerinde çözüm önerileri getirileceği için kısmen de olsa azalacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Türkiye'de Yerel Yönetim Denetçisinin oluşturulması durumunda, yerel yönetimlerin denetlenmesinde bütün sorunların tamamen ortadan kaldıracak, yönetimi tamamen iyileştirecek ve yerel yönetimlerde yaşanan sorunları tamamen ortadan kaldıracak bir mekanizma olarak görülmemelidir. Yerel yönetimlerin sorunları geçmişten günümüze sürekli var olacaktır ve sürekli tartışma konusu olacaktır. Yerel Yönetim Denetçiliğinden istenen faydanın ve verimin sağlanabilmesi için, vatandaş-idare ilişkilerinde etkili bir iletişim kanalının kurulması gerekmekte, Yerel Yönetim Denetçisinin vatandaş ve idare tarafından benimsenmesi ve kabul edilmesi gerekir.

Yerel denetçi oluşturulurken gerekli düzenlemeler, dikkatli ve titiz bir şekilde uygulanmalıdır. Ayrıca oluşturulacak Yerel Yönetim Denetçisinin, uygulayan diğer ülkelerden olduğu gibi alınarak uygulanması değil, ülkenin sahip olduğu siyasi, idari, kültürel ve sosyal yapısına uygun olarak oluşturulması gerekmektedir. Yerel Yönetim Denetçiliğinin başarıyla uygulanması ile daha sonra diğer ombudsman türlerinin de gündeme gelmesi söz konusu olabilecektir. Ülkemizde yaşanan olumlu tecrübe ile ilerde belki de Tüketici Ombudsmanı, Çocuk Hakları Ombudsmanı, Eğitim Ombudsmanı, Basın Ombudsmanı gibi diğer ombudsman türleri kurulabilecektir.

KAYNAKÇA

- ABDİÖĞLU, Habib, (2007), “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl.6, Sayı.11, s.79-102.
- AKILLIOĞLU, Tekin, (1981), “Bireyin Yönetişel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetişel Hukukumuz”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 14, Sayı 3, Eylül, s.37-56.
- AKINCI, Müslüm, (1999), Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, İstanbul, Beta Yayıncılık.
- AKKOCA, Hasan Hüseyin (2013), 2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- AKŞİT, Bahattin (2007), “Küresel Akışkanlık ve Sivil Toplum” Bilsel, C. (ed) 80. Yılında Cumhuriyet’in Türkiye Kültürü, Mimarlar Odası ve SANART Görsel Kültür ve Estetik Derneği Ortak Yayını, Ankara, akademik.maltepe.edu.tr/~bahattinaksit/Bahattin%20Aksit%20Yayınlar%, (07.10.2015).
- AKTAN, Coşkun Can, (1999), Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: 3-Siyasal Ahlak, İstanbul, Arı Düşünce Ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayını.
- AL, Hamza (2002), Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Ankara: Bilim adamı Yayınları.
- AL, Hamza, (2015), “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, www.liberal-dt.org.tr, (Erişim: 21.04.2015).
- ALTUĞ, Yılmaz, (2002), Kamu Denetçisi (Ombudsman), İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, İstanbul.
- ALTUĞ, Yılmaz, (2009), “Ombudsman Konusunda Sualler ve Cevaplar”, Türkiye Gazetesi, 18 Mayıs 2009 Pazartesi, (09.11.2015).
- Annual Report, (2009), Office of the Ombudsman State of Hawaii Fiscal Year 2008-2009, http://ombudsman.hawaii.gov/wp-content/uploads/2013/08/Report_40.pdf, (12.10.2015).

- Arizona Administrative Code, Title 2. Administration, Chapter 16. Office of the Ombudsman-Citizens Aide,m.4. [http:// www.azleg.state.az.us/ombuds/rules.htm](http://www.azleg.state.az.us/ombuds/rules.htm), (09.07.2015).
- ARKLAN, Ümit, (2006), “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Selçuk İletişim Dergisi, s. 82-100.
- ARSLAN, Süleyman (1978), Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını.
- ARSLAN, Süleyman, (1986); “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, Amme İdaresi, Cilt:19, Sayı:1, ss. 157-171.
- ARSLAN, Özkan (2004), Yerel Yönetimlerde Reform Girişimleri, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Muğla.
- ARSLAN, Mehmet, BİNİŞ, Mine, (2014), Amerika Birleşik Devletleri’nde Mahalli İdarelerin Mali Yapısı ve Merkezi İdare ilişkileri, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Nisan, 9(1), 149- 173.
- ATABEK, Nejdett (1996), “Kamuoyu: Basında Kamuoyu Araştırmaları” Yeni Türkiye Dergisi, Medya Özel Sayısı I, Eylül – Ekim, Yıl 2, Sayı 11, s.864-873.
- ATAMAN, Taykan, (1993), “İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)”, *Türk İdare Dergisi*, S. 400, s. 217-255.
- ATAY, Cevdet (1999), Devlet Yönetimi ve Denetimi, İstanbul, Alfa Yayını, 2. Baskı.
- Austrian Federal Constitution, <http://volksanwaltschaft.gv.at/en/the-austrian-ombudsman-board/legal-bases>, (21.12.2015).
- Ombudsmen in Australia (2016), www.ombudsman.gov.au, (16.02.2016).
- AVŞAR, B. Zakir (1999), Ombudsman (kamu hakemi). Ankara: Hak-İş Eğitim Yayınları.
- AVŞAR, Zakir (2012), Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, Hayat Yayınları, İstanbul.
- AYHAN, Ufuk (2008), “Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 70, ss: 103-120.
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2012), Türk Kamu Yönetimi, Seçkin Yayınları, Ankara

- BABÜROĞLU, Oğuz, Hatiboğlu, Nevra, (1997), Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, İstanbul, TÜSİAD Yayını.
- BAHADIR, Oktay, (2010), “Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD), Nisan, Sayı 1, s.365.
- BALCI, Asım (2003), ”Kamu yönetiminde Hesapverebilirlik Anlayışı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, (Ed.), A. Balcı ve Diğerleri, Ankara: Seçkin Yayınları, 115-133.
- BALCI, Asım (2004), “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri”, <http://www.sobiadacademy.netsobeme-kamuyonetimkamudakalitebalci.pdf>, (15.02.2016).
- BAYAR, Fırat (2008), “Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye”, Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi, Sayı: 32, ss: 25-34.
- BAYINDIR, M. Savaş, (2007), İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, Yayınlanmamış Doktora Tezi, GÜSBE, Ankara, s. 155.
- BAYLAN, Ömer (1978), Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsmanı Formülü, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayını, No:12, Ankara.
- BEKTAŞ, Arsev, (1996), Kamuoyu, İletişim ve Demokrasi, İstanbul, Bağlam Yayınları.
- BENGLİ, Volkan, (2013), Yerel Yönetim Ombudsmanı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- BEREKET Zuhale, Selami Demirkol, (1996), “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu”, Danıştay Dergisi, Sayı: 90, Ankara, s.35.
- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara, 1984.
- BOZLAĞAN, Recep; DEMİRKAYA, Yüksel (2008), Türkiye’de Yerel Yönetimler, Nobel Yayın, Ankara.
- BOZOĞLU, Menekşe, (2008), Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Konya.

- BRIFFAULT Richard, (1990), “Our Localism: Part I-The Structure of Local Government and Law”, Columbia Law Review, 1 1-115.
- CANPOLAT, Hasan, (1999), Dünyada Mahalli İdareler, Ankara, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.
- CANTEMİR, Hamza, (1999), “Bazı Yabancı Ülkelerde Belediyeler”, Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt 4, Sayı 10, Ekim, s.29-41.
- CHINKIN, C. M., BAILEY, R. J.; (1976), “The Local Ombudsman”, Public Administration, Autumn 76, Vol 54, Issue 3, s.267-282.
- COŞKUN, Bayram (1996), “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerliği”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 5, Sayı: 3, ss: 35-47.
- ÇAĞATAY, Neşet, (1981), Bir Türk Kurumu Olan Ahilik, Selçuk Üniversitesi Yayınları, Konya.
- ÇAKMAK, Caner (2008), Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- ÇELİK, Abdullah; Şuayip AYKANAT (2007), “Komünlerin (Belediyelerin) Ortaya Çıkışı ve İşlevleri”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 22, ss: 101-115.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet, (2012), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2.
- ÇINARLI, Serkan (2011), ABD’de Yerel Yönetimin Ana Hatları, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 12, Sayı 1.
- ÇİTÇİ, Oya , (1996), “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE, Cilt 5, Sayı 6, Kasım, s. 6.
- ÇOLAK, Hikmet (2004), Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- ÇUKURÇAYIR, Akif. (2009), Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler, Ankara: Gökçe Ofset.
- DANELIUS, Hans (1981), Human Rights in Sweeden, The Swedish Institue, Lunds Ofset, Lund.

- DEDE, Emre, (1997), “Denetim Sistemi ve Ombudsman”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, C. 2, S. 8.
- DEMİRAL, Berkan ve Nalan Demiral; (2012), “Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının Türkiye’de Uygulanabilirliği”, II. Turgut Özal Uluslararası Siyaset ve Ekonomi Kongresi, 18-19 Nisan 2012, Malatya.
- Denmark, The Ombudsman Act, No:473 of 12 June 1996, http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=4937&lang=en&t_style=tex&l_style=default (24.11.2015)
- DEMİR, Galip, (2002), Ombudsman Aranıyor, Ahilik Araştırmaları Yayınları, İstanbul.
- DEMİR, Galip, “Ombudsmanlığın esin kaynağı: Ahilik”, Zaman Gazetesi, 08.05.2004, <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=45373&keyfield=6F6D627564736D616E6CC4B1C49FC4B16E206573696E206B61796E61C49FC4B1>, (20.10.2015)
- DEMİR Leyla, Rabia KALENDER (2016), Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu, www.muharrembalci.com/hukukdunyasi/makaleler/biri kimlerI/68.pdf, (16.02.2016).
- DIAMANDOUROS, P. Nikiforos, (2014), Democracy, Rule of Law, And The Ombudsman, T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi, Sayı: 1.
- DOĞAN, M. Emin, (1996), “Belediyelerin Denetimi” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 5, Eylül, s.27-36.
- DOĞAN, Kadir Caner, (2015), Hindistan Ombudsmanı: Yapısal-Kurumsal ve İşlevsel Yönleri, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 43.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, http://plan9.dpt.gov.tr/oik20_1_adalet/adalet-9p-oik.pdf (23.08.2015)
- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1979), Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara.
- DRAKE, Charles D., (1970), “Ombudsmen for Local Government”, Public Administration, Summer 70, Vol 48, Issue 2.
- EFE, Haydar, DEMİRCİ, Murat, (2013), Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler, Sayıştay Dergisi, Sayı:90.

- EKEN Musa-Ferruh TUZCUOĞLU, (2005), “Kötü Yönetimi Tedavi Etmek”, 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi, İ.İ.B.F., 18-19 Kasım, ss.113-125.
- EKİCİ, Birol (2005), “Kamu Yönetiminde ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bağlamında Denetim”, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, Ed: Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı, Beta Yayınları, İstanbul.
- EKİCİ, Birol; M. Cem TOKER (2005), “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 1, ss: 5-28.
- ELVİRA, Ascension, (1995), İspanya, Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, 13–14 Temmuz, Ankara.
- ERDENGİ, Tevfik Bora, (2009), “Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye”, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara.
- ERGANİ, Namık Kemal (2003), Danimarka Ombudsmanı, Danıştay Dergisi, Sayı: 105, Ankara.
- ERHÜRMAN, Tufan, (1995), Dünyada ve KKTC’de Ombudsman, Lefkoşe, Işık Kitabevi Yayınları.
- ERHÜRMAN, Tufan, (1998), “Ombudsman”, Amme İdaresi Dergisi, C.31, S.3, Eylül, s.87-102.
- ERHÜRMAN, Tufan, (2000), “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi.
- EROĞLU, Hamza, (1985), İdare Hukuku Genel Esaslar, Ankara, Turhan Kitabevi.
- EROĞLU, İzzet, (2006), TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, http://www.yasader.org/web/yasama_der_gisi/2006/sayi2/tbmm_insan_haklari_inceleme_komisyonu.pdf, (25.09.2015).
- ERSÖZ, Halis Yunus (2000), “Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Değişim”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 38, ss: 128-167.
- ERTAN, Birol (2002), “Yerel Yönetim Kavramı”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 1, ss: 22-30.

- ERYILMAZ, Bilal (1998), Kamu Yönetimi, 4.b. İstanbul: Erkam Matbaacılık.
- ERYILMAZ, Bilal (2000), Kamu Yönetimi, İstanbul, Erkam Matbaacılık.
- ERYILMAZ, Bilal (2012), Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar, Umuttepe Yayınları, Kocaeli. ERHÜRMAN, Tufan (1998), “Ombudsman”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 31, Sayı 3, Eylül, s: 87-102.
- ES, Muharrem (2008), Kent Üzerine Düşünceler, İstanbul: Okutan Yayınları.
- ESGÜN İbrahim Uğur, (1996), “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 45, S. 1-4, Ankara.
- EuropeanOmbudsmen,(2015),<http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/Euro.pdf>, (17.10.2015).
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin, (2010), Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), SDE (Stratejik Düşünce Enstitüsü) Analiz, Ankara.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin, (2011), Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Yetkin Yayınları, Ankara.
- FINDIKLI, Remzi (1996), “Yönetimde Açıklık - Açık Yönetim”, Türk İdare Dergisi, Sayı 412, Eylül, s.103-110.
- FLEKKOY, Malfrid G. (2001), The Ombudsman for Childeren, The New Handbook of Children’s Rights, Comparative Policy and Practice, (ed. Bob Franklin), Londra: Routledge.
- FRANKE, W. Richard; CHASIN, H. Barbara, (1995), “Kerala State: A Social Justice Model”, in Multinational Monitor, July/August, çev. Sinemillioğlu, Mustafa Oğuz, Kerala Eyaleti (Hindistan); Bir Sosyal Adalet Modeli.
- GELLHORN, Walter, (1966), The Ombudsman in Denmark, McGill Law Journal, Vol: 12, No:1.
- Gerekçeli Anayasa Önerisi, (1982), Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- GIDDINGS, Philip (1998), The Ombudsman In A Changing World, Consumer Policy Review, No 6, 190–218.

- GÖKÇE, A. Fuat (2012), “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. C.17, S.2, s.203-227.
- GÖKÇE Ali Fuat, (2013), “Kamu Denetçiliği Kapsamında Mahalli İdarelerde Ombudsman Denetimi” KAYSEM VIII, Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Sempozyumu, Mustafa Kemal Üniversitesi, Hatay.
- GÖRMEZ, Kemal (1997), Yerel Demokrasi ve Türkiye, 2. bs., Ankara, Vadi Yayınları, s.201.
- GÖZLER, Kemal (2000), Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa, Ekin Kitapevi Yayınları.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref (2008), Yönetim Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref (2010), Yönetim Hukuku, (29. Baskı), Ankara: Turhan Kitabevi.
- GREGORY, Roy ; Phillip Giddings, (2000), Righting Wrongs The Ombudsman in Six Continents, IOS Press, The Netherlands.
- GÜLEN, Fikret, (2003), Dış Denetim Sistemi Nasıl Tasarlanmalı, II nci Kamu Yönetimi Arenası, 2-3 Nisan 2003, Ankara, s. 8, 9.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2004), “Yerel Yönetim Taslakları Üzerine Değerlendirme” Türk-İş, Ocak-Şubat, Sayı 359, s.28-35.
- GÜLER, Birgül Ayman, Onur Karahanoğulları; Koray Karasu; Ahmet A. Dikmen; Özden Akın; Erel Tellal; Nuray E. Keskin; Tayfun Çınar; Selin Esen; M. Necati Kutlu (2004), Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını: 1 Aralık, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman (2006), Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, Ankara: İmge Kitabevi.
- GÜLER, Birgül Ayman (2015), Yerel Yönetim Tarihi, www.birgulaymanguer.net/files/1-9guler.pdf, (16.02.2015).
- GÜNDAY, Metin, (1990), “1982 Anayasasına Göre İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara, 1-4 Mayıs, s.139-148.

GÜNDAY, Metin (1996), İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara.

GÜNEY, Ziya (2015), “Hindistan’da Mahallî idareler”, <http://www.ziyaguney.com/dosyalar/word/hindistan.doc>, (17.10.2015).

GWYN William, (1982), “The Ombudsman in Britain: A Qualified Success in Government Reform”, *Public Administration*, Vol 60, Jun, s.187.

GWYN William, (1983), *The Conduct of Ombudsman Investigations of Complaints, International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*, Vol: 1, ed. Gerald E Caiden, Greenwood Press, London.

HALAÇOĞLU, Yusuf, (1995), *Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.

HANSEN, Gammeltoft Hans, (1995), *Communicating with Complainants, The Danish Ombudsman*, ed. Hans Gammeltoft- Hansen, Flemming Axmark, DJOF Publishing Copenhagen.

HEEDE Katja (2000), *European Ombudsman: Redness and Control at Union Level*, Kluwer Law International, Hague - The Netherlands.

HILL, Larry B. (2002), *The Ombudsman Revisited: Thirty Years of Hawaiian Experience*, *Public Administration Review*, Vol: 62, No: 1, p. 24.

HOLM, Niels Eilschou, (1995), *The Ombudsman- A Gift from Scandinavia to the World*, *The Danish Ombudsman*, ed. Hans Gammeltoft- Hansen, Flemming Axmark, DJOF Publishing Copenhagen.

HOLMGREN, Kurt, (1988), *Sweeden, Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study*, ed. Donald C. Rowat, *Public Administration and Public Policy*: 32, New York.

IKEDA, Walter, (1983), *The Ombudsman in Hawaii*, *International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys*, Vol. II, ed. Gerald E. Caiden, Greenwood Press, United State of America, p.244.

Italian Ombudsman, <http://www.ombudsman.gov.au/docs/brochures/italian.pdf>, (18.11.2015).

İŞİKAY, Mahir, (2015), *Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu*, <http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=30>, (09.11.2015).

- İNAÇ, Hüsamettin, Feyzullah Ünal, (2006), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi”, <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/18/41.pdf>, (10.11.2015).
- İngiltere Staj Programı Raporu, (2011), Türkiye’de Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi (TR07-IB-FI-02).
- KALABALIK, Halil, (2005), Avrupa Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Ankara, Seçkin Yayınları.
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu,(1992). TODAİE Yayınları, Yayın No: 238, Ankara.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK), (2014), 2014 Yılı Faaliyet Raporu, KDK Yayını: Ankara.
- Kanada Ülke Rehberi, 2015, <http://www.icep.com.tr/dilokulu/ulkeler/kanada/siyasiyapi.asp>, (17.06.2015).
- KAPANİ, Münci, (2000), Politika Bilimine Giriş, 12. bs., Ankara, Bilgi Yayınevi.
- KAPLAN, Gürsel, (2005), 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclis Kararları Üzerindeki Denetim, (Kısaltma: Belediye Meclis Kararları Üzerinde Denetim), Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi, Yıl: III, Sayı.6, Sayfa:127–610.
- KARAARSLAN, Mehmet (2007), Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Doktora Tezi.
- KARAKILÇIK, Yusuf (2013), Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler, Yeni Yerinden Yönetim Uygulamaları-Tartışmalar-Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- KARAKIŞ, Engin, (2009), Küreselleşen Dünya Yönetiminde Yerel Yönetimler Bağlamında Sosyal Politika, Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- KARAMAN, Toprak Zerrin, (1996), Yerel Yönetimler, 3.b. İzmir: D.E.Ü. Yayınları.
- KARASU, Koray, (2004), “Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri”, İmge Kitabevi, Ankara.

KARATEPE, Şükrü, (1998), İdare Hukuku, Anadolu Matbaası, İzmir.

KARCI, Şükrü Mert (2010), Türkiye’de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsman Kurumu, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Antalya.

KAVİLİ ARAP, Sultan, 40. Yılında İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanı, Ege Akademik Bakış, Cilt: 15, Sayı: 1.

KAVRUK, Hikmet (2002), Anakent’e Bakış: Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, Ankara, Hizmet İş Sendikası Yayını, 2002.

KELEŞ, Ruşen (1994a), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınları, İstanbul, 31, Ocak-Şubat.

KELEŞ, Ruşen (1994b), Yerel Yönetimlerde Denetim, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara.

KELEŞ, Ruşen, (1995), “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 4, Sayı: 6, ss: 3-19.

KELEŞ, Ruşen, (1996), “Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye”, Uluslar arası Konferans, 5-6 Aralık 1996 Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, s.26.

KELEŞ, Ruşen (2012), Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınevi.

KeralaPanchayatRajAct,(1994),(<http://www.panchayat.gov.in/documents/10198/350801Kerala%20Panchayati%20Raj%20Act%201994%20and%20Rules.pdf>, (02.10.2015).

Kerala, (2015), <https://tr.wikipedia.org/wiki/Kerala>, (08.11.2015).

KESTANE, Doğan, (2006), Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği), Maliye Dergisi, Sayı: 151, Temmuz – Aralık.

KIŞLALI, A. Taner, (1987), Siyaset Bilimi, Ankara, AÜSBF Yayını.

KIRKHAM, Richard, (2005), “A Complainant’s View of the Local Government Ombudsman”, Journal of Social Welfare and Family Law, Vol 27, No 3-4, December, s. 381-392.

KNAPP, Andrew; WRIGHT, Vincent, (2001), The Government and Politics of France, 4. Baskı, Londra ve New York: Routledge.

- KOCAMAN, Habip, (2009), “Parlamentar Denetim Yolları: Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması ve Gensoru”, Yasama Derneği Kadınlara Yönelik Çalışmalar Yürüten Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasama Sürecine Katılımlarının Güçlendirilmesi Semineri, Ankara, s. 11.
- KOÇAK, Mustafa (2012), “Kamu Denetçiliği Kurumu: İngiltere Örneği”, Edt: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer, Uluslar arası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.131-142.
- KOÇER, Alper, (2009), Kanada Muhasebe Sisteminin İncelenmesi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- KORKMAZ, Zişan (2009), Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- KOŞAR, Neslihan, (2013), İtalya’da Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim- Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, Cilt 9, Sayı 18.
- KÖKSAL, Mustafa (2007), Ombudsman “Kamu Hakemi”, Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, Ankara.
- KÖSE, Ömer (2000), Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim, Sayıştay Yayınları, Araştırma,İnceleme,ÇeviriDizisi,<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayin2.asp?id=71>, (21.09.2015).
- KÖSE, Ömer (2004a), Küreselleşme Sürecinde Uluslar arası Denetimin Artan Önemi ve Kamusal Denetimin Uluslararasılaşma Sorunu, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 37, Sayı:3.
- KÖSE, Ömer (2004b), Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi, Sayıştay Dergisi, Sayı: 52, Ankara.
- KÖSE, Ömer (2007), “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 52, ss:3-42.
- KULUÇLU, Erdal (2006), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, Sayıştay MERİÇ, Osman (1983), “Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 528, Ankara: A.Ü. S.B.F. ve Basın- Yayın Yüksek Okulu Basımevi, ss: 29-47.
- KURUÜZÜM, İrfan (2008), Ombudsman Kurumu, Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü için Bir Uygulama Model Önerisi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

- KUTLU, Önder (2004), Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- LEVİN, Paul T. (2009), The Swedish Model of Public Administration: Seperation of Powers- The Swedish Style, Journal of Administration & Governance (JOAG), Vol: 4, No: 1.
- Le Protecteur Du Citoyen, (2015), <https://protecteurducitoyen.qc.ca/en/about-us/role-and-mandates>, (08.09.2015).
- Local Government Act 1974 (1974), <http://www.legislation.gov.uk>, (07.4.2015).
- Local Government Structure (2012), <http://www.politics.co.uk/reference/local-government-structure>, (20.11.2015).
- Local Government in Italy , <http://www.nationsencyclopedia.com/Europe/Italy-Local-Government.html>, (25.11.2015).
- Local Government Ombudsman in England, (2015), <http://www.lgo.org.uk/>, (08.11.2015).
- MERİÇ, Osman (1983), Anayasalarımızda Yerel İdareler, Ankara: SBF Yayınevi.
- MIHÇIOĞLU, Cemal (1987), Kamu yönetimi Alanında Türkçe Terim Denemeleri, “Ankara Üniversitesi’nin Kuruluşunun 40.yılına Armağan”, Ankara: Ankara Üniversitesi Basın Yayın Yüksek Okulu Yayını.
- MILOSAVLJEVIĆ, Bogoljub, (2001), The Ombudsman: Defender of Civil Rights, Belgrade, Center for Antiwar Action.
- MURADOVA, Djahan, (2013), Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- MUTTA, Serdar, (2005), İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazancı Yayınları, İstanbul.
- MUTLUER, M. Kamil, ÖNER, Erdoğan ve KESİK, Ahmet, (2007), Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- NADAROĞLU, Halil, (1986), Mahalli İdareler, 3.b. İstanbul: Beta Basım Yayım.
- NADAROĞLU, Halil, (1994), Mahalli İdareler, Yenilenmiş 5. bs., İstanbul, Beta Yayıncılık.

NADAROĞLU, Halil, (1998), Mahalli İdareler, İstanbul, Beta Yayınları.

Nebraska Ombudsman, nebraskalegislature.gov/divisions/ombud.php, (17.02.2016).

NEWMAN, H.William, (1979), Yönetim İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare, Çeviren: Kenan Sürgit, TODAİE, Ankara, s.6.

NIELSEN, Lars Nordskov (1983), “Denmark”, International Handbook of Ombudsman II: Country Surveys, ed. Caiden G.E., 73-79, Greenwood Press, Westport – Connecticut.

ODYAKMAZ, Zehra, (2011), “Çağdaş Bir Denetim Mekanizması olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, (Editörler Yüksel KOÇAK, Atıl Cem ÇİÇEK), Kamu Yönetimi Yönetim-Siyaset Sorunlar ve Yeniden Yapılanma, Ankara, SFS Grup Yayınevi, s.97-110.

Office of The Ombudsman: State of Hawaii, “What is The Ombudsman’s Jurisdiction”, http://www.ombudsman.hawaii.gov/about_us.htm, (11.09.2015).

Ombudsman for Local Governments in Kerala, (2015), http://en.wikipedia.org/wiki/Ombudsman_for_Local_Governments_in_Kerala, (10.04. 2015).

ONAR S.Sami, (1960), İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt: 2, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.

ONAR, S. Sami (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul: Hak Yayınevi.

Ontario Ombudsman, (2015), [https://www.ombudsman.on.ca/About-Us/The-Ombudsman -s-Office/How-We Work.aspx](https://www.ombudsman.on.ca/About-Us/The-Ombudsman-s-Office/How-We-Work.aspx), (20.10. 2015).

Onuncu Kalkınma Planı (2004-2018), T.C. Kalkınma Bakanlığı, www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/07/20130706M1-1-1.doc, (21.12.2015).

ORFIELD, Lester B. (1966), The Scandinavian Ombudsman, Administrative Law Review, Vol: 19, No:1, November.

OYTAN, Muammer, (1977), “Ombudsman Eliyle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, Prof. Dr. Osman Fazıl Berki’ye Armağan, AÜHF Yayınları, Ankara.

OYTAN, Muammer, (1975) Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, Danıştay Dergisi, Yıl 5, Sayı 18–19, 193–214.

- ÖKMEN, Mustafa; PARLAK, Bekir (2010), Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, (1997), New Public Management, AÜSBF Dergisi, C.52, Ocak-Aralık, No:1-4, s.517-566.
- ÖNCEL, S.Yenal, (1992), Mahalli İdareler Maliyesi, 2.b. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- ÖNEN, S. Mustafa ve ÖZMEN, Bedrettin, (2011), Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Sorumluluk, Sayıştay Dergisi: 81.
- ÖNEN, S. Mustafa (2015), Ombudsmanlık Kurumu: İsveç Parlamento Ombudsmanlığı ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Denetim Alanları ve Kararlarının İncelenmesi, İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, s. 165-186.
- ÖNER, Ali Haydar, (1996), "Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması", Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayını, Bayburt.
- ÖNER, Şerif (2006),Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- ÖRNEK, Acar, (1998), Kamu Yönetimi, İstanbul, Meram Yayıncılık.
- ÖZAY, İl Han (1986), Devlet İdari Rejim ve Yargısal Korunma, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- ÖZBUDUN, Ergun, (1998), Türk Anayasa Hukuku, 5. basım, Ankara, Yetkin Yayınları
- ÖZBUDUN, Ergun (2002), Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları.
- ÖZBUDUN, Ergun, (2003), Anayasa Hukuku, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını, s.135
- ÖZDEN, Kemal, (2004), "Yerel Yönetimler Ombudsmanı", Yerel Yönetimler Kongresi, Biga / Çanakkale, 3-4 Aralık.
- ÖZDEN, Kemal (2005), Ombudsman: Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model, Tasam Yayınları, İstanbul.
- ÖZDEN, Kemal, (2010), Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar, Seçkin Yayıncılık, İstanbul.

- ÖZER, M. Akif, (1999), Batıda Yerel yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci, Türk İdare Dergisi, Yıl:71, S. 425, Aralık.
- ÖZER, M. Akif, (2005), Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi, Sayıştay Dergisi, Sayı: 59.
- ÖZER, M. Akif, (2012), Yeni Kamu Yönetimi, Barış Kitap, Ankara.
- ÖZTÜRK, Nurettin, (2002), “Ahilik Teşkilatı ve Günümüz Ekonomisi, Çalışma Hayatı ve İş Ahlakı Açısından Değerlendirilmesi”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 7, Aralık 2002, s. 1.
- PARLAK, Bekir ve CANRÜRK, Caner (2009), Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar, Bursa: Alfa Aktüel.
- PARLAK, Bekir ve DOĞAN, Kadir Caner (2015), Kamu Yönetiminde Denetim-Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun (Ombudsmanın) Uygulanabilirliği, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa.
- PİCKL, Vicktor J., (1997), “Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri”, (Çev.) Taykan Ataman, Yeni Türkiye Dergisi, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı, Yıl 3, Sayı 14, s.800-805.
- POPE, Jeremy (2000), “Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System”, Transparency International, Berlin.
- Protecteur du Citoyen, (2015), <https://protecteurducitoyen.qc.ca/en/about-us/history>, (10.08. 2015).
- Report of Ombudsman, (1970), State of Hawaii, January, p. 7.
- SAMSUN, Nihal (2003), “Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, 18-31.
- SANAL, Recep (2015), Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi, www.tid.gov.tr/Makaleler/101-128%20RECEP%20SANAL.doc, (27.01.2016).
- SARAN, M. Ulvi (1995), “Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim”, Türk İdare Dergisi, Y:67, S:408, Ankara.

SCHWARZLER, Nikolaus, (1992), The Austurian Ombudsman (Volksanwalt), Public Administration in Austuria, (Ed. Federal Chancellery), Austuria.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara, 2000.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Özel İhtisas Komisyonu Raporları, YerelYönetimler,<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/180/oik554.pdf>, (23.12.2015).

SELÇUK, Sami, (1979), “Yönetimde Yasallık İlkesi ve Bunun Sağlanması”, Danıştay Dergisi, Yıl 9, Sayı 32-33, s.45-85.

SHRIRAM, R. Maheswari, (1995), Local Government in India, Lakshmi Narain Agarwal Publishing, Agra, p:75-76.

SOBACI, M. Zahid, (2005), “Yeni İl Özel İdaresi Kanununun Öngörülleri, Yerel Yönetim ve Denetim, C.10, S.5, Mayıs.

SOYSAL, Mümtaz, (1987), 100 Soruda Anayasanın Anlamı, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 7. Basım.

SÖZEN, Süleyman (2005), Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi, Ankara: Seçkin Yayınları.

SSLC Result, (2015), <http://www.kerala.gov.in/grievanceredressal/ombudsman.htm>, (27.10.2015).

STACEY, Frank (1978), Ombudsmen Compared, Clarendon Press, Oxford, Great Britain.

STANYER, Jefrey, (1980), Understanding Local Government, Second Edition, Oxford, Billigand Sans Limited.

STARK, J. M. Joshua, (2010), The Kerala Ombudsman, Research Foundation for Governance: In India, Delhi: Accountability Initiative. <http://www.accountabilityindia.in/sites/default/files/the_kerala_ombudsman.pdf, (27.02.2015).

STARK, J. M. Joshua, (2011), Kerala’s Ombudsman: A Mismatch of Mission and Capabilities, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 24, No. 2, pp. 389–392.

- Stephen, (2011), How to use an Ombudsman in Italy, <http://www.africa-news.eu/guides/legal-section/legal-guide-italy/how-to-use-an-ombudsman-in-italy.html>, (20.10.2015).
- ŞAHİN, Ramazan, (2000), “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üzerine Etkileri”, Türk İdare Dergisi, Sayı:468, (2000), s. 131-158.
- ŞAHİN, Ali; Temizel, Handan ve Temizel, Metehan, (2004), Türkiye’de Demokrasiden E-Demokrasiye Geçiş Süreci ve Karşılaşılan Sorunlar, Eskişehir: 3. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, 253-262.
- ŞAHİN, Mustafa (1999), Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 2, Ankara.
- ŞAN, Gündüz (2015), İtalya’da Yerel Yönetimler-1., <http://www.yerelsiyaset.com/pdf>, (15.09.2015).
- ŞAYLAN, Gencay, (1998), Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi (İHDE) 5, Ankara.
- ŞENCAN, Hüdai, (2011), Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi, Ocak.
- ŞENGÜL, Ramazan (2005), “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?” [http:// www.etikturkiye.com /etik/kyonetim/Sengul.pdf](http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Sengul.pdf), (18.08.2015).
- ŞENGÜL, Ramazan, (2007), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:14, 129.
- ŞENGÜL, Ramazan (2010), “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”, 2. Uluslararası Balkanlarda Sosyal Bilimler Kongresinde Sunulan Bildiri s. 128-141.
- TABOSSİ, Ruggero (2007), İtalya’da Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarının Evrimi, 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir.
- TANÖR, Bülent, YÜZBAŞIOĞLU, Nemci, (2001), 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 2. bs., İstanbul, Yapı Kredi Yayınları.
- TARGONSKI, Rosalie, Kathleen E. Hug, Carol Norton, (2000), Ana Hatları İle ABD Devlet Yapısı, <http://usa.usembassy.de/etexts/turkish/oagt.pdf>, (12.08.2015).

- TAYŞİ, İsmet (1997), “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 25, S.106-123.
- TEKELİ, İlhan, (2003), “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003.
- TEMİZEL, Zekeriya (1997), Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı – Ombudsman, IULA – EMME Yayınları, İstanbul.
- TEMİZEL, Handan (2007), “Neo-Liberal Politikalar Doğrultusunda Türkiye’de Devletin Yeniden Yapılanması, Küresel Sistemle Bütünleşme Sorunları”, Danışman: Doç. Dr. Akif Çukurçayır, Selçuk Üniversitesi, SBE, Konya.
- TEMİZKAN Koray, (2008), Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüz Türkiye’de Uygulanabilirliği, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Mersin.
- THERY, J.F. (1998), Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi, (Çev. Mahmut Göçer) İstanbul: Alkım Yayınları.
- The Ombudsman Act, (2015), [://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00598](http://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00598), (12.10.2015).
- The Ombudsman, Thirty-ninth Annual Report of the Nebraska Public Counsel, nebraskalegislature.gov/pdf/.../09ombudsman, (17.02.2016).
- TODAİE (1991). Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Raporu, TODAE, Ankara.
- TOKER, Cem, (2015), ”Finlandiya Yönetim Sistemi”, AREM Yönetimi ve Geliştirme Projeleri- Dünyada Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (YirmibirinciYüzyıldaYönetim),http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/finlandiya.pdf(10.04.2015).
- TOKSÖZ, Fikret, Ali Ercan ÖZGÜR, Levent Koç, Gülay Atar, Nilüfer Akalın (2009), Yerel Yönetim Sistemleri –Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, IULA-EMME, (1993), Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi, Başbakanlık, TKİB ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul.
- TORTOP, Nuri, (1974), Yönetim Bilimi, AİTİA İdari İlimler Enstitüsü Yayınları, Ankara.

- TORTOP, Nuri, (1994), Mahalli İdareler, Gözden Geçirilmiş 5.b. Ankara: Yargı Yayınları.
- TORTOP, Nuri; (1996), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 5, Eylül, s.3-13.
- TORTOP, Nuri, (1998), “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:31, Sayı:1, 8.
- TORTOP, Nuri, (2003), “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Der: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yaman, Yargı Yayınevi, Ankara.
- TORTOP, Nuri; Burhan AYKAÇ; Hüseyin YAYMAN; M.Akif ÖZER; Eyüp G. İSBİR (2007), Yönetim Bilimi, 7. Basım, Ankara: Nobel Yayın ve Dağıtım.
- TORTOP, Nuri; Burhan AYKAÇ; Hüseyin YAYMAN; M.Akif ÖZER (2008), Mahalli İdareler, 2. Basım, Ankara: Nobel Yayın ve Dağıtım.
- TOSUN, Gülgün, (1994), “Kamuoyunun Oluşumunda Kitle İletişiminin Rolü ve Bir Kitle İletişim Aracı Olarak Basının Etkisi”, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, Haziran, s.165-180.
- TUTAL, Erhan (2013), İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Sayı: 13, s.537.
- TUTAL, Erhan (2014), Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), (1997), Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği (Hazırlayanlar: Oğuz Babüroğlu, Nevra Hatiboğlu), Yayın No: TÜSİAD-T/97-206.
- Türkiye 2006 İlerleme Raporu, Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna ve Konseye Sunulan Bildirim, http://www.mfa.gov.tr/data/AB/IlerlemeRaporu_8Kasim2006_TamamininCevirisi1.pdf, (23.08.2015).
- Türkiye 2007 İlerleme Raporu, Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna ve Konseye Sunulan Bildirim, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf (23.08.2015).
- Türkiye 2008 İlerleme Raporu, Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna ve Konseye Sunulan Bildirim, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf (23.08.2015).

- Türkiye 2009 İlerleme Raporu, Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna ve Konseye Sunulan Bildirim, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf (23.08.2015).
- Türkiye 2010 İlerleme Raporu, Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna ve Konseye Sunulan Bildirim, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf (23.08.2015).
- Türkiye 2011 İlerleme Raporu, Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna ve Konseye Sunulan Bildirim, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf (23.08.2015).
- Türkiye 2012 İlerleme Raporu, Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna ve Konseye Sunulan Bildirim, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf (23.08.2015).
- Türkiye 2013 İlerleme Raporu, Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna ve Konseye Sunulan Bildirim, http://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, (21.12.2015).
- Türkiye 2014 İlerleme Raporu, Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna ve Konseye Sunulan Bildirim, http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf, (21.12.2015).
- Türkiye 2015 İlerleme Raporu, Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna ve Konseye Sunulan Bildirim, http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015_turkiye_raporu.pdf, (22.12.2015).
- TÜRKER, Muammer (1999), Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- TÜRKER, Muammer (1998), İtalya Yönetim Sistemi, http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/italya.pdf, (14.09.2015).
- ULER, Yıldırım (1990), “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, Birinci Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Üçüncü Kitap, Danıştay Yayınları, Ankara.
- USTA, Aydın (2010), Kamu Kurumlarında Örgütsel Performans Süreci, Sayıştay Dergisi, Temmuz-Eylül, No:78.
- ÜNAL, Feyzullah, (2008), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, Doktora Tezi, Ankara.

- ÜNAL, Özge, (2014), Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Uygulanabilirliği, Polis Akademisi Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- VASS, Jane, (1997), A-Z of Ombudsmen: A Guide to Ombudsman Schemes In Britain and Ireland, National Consumer Council, London.
- VERSAN, Vakur, (1990), Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat, Der Yayınları, İstanbul.
- VESPERINI, Giulio, Regional and Local government in Italy: an overview, <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/06/vesperinig.pdf>, (21.11.2015).
- VITZTUM, Wolfgang Graf, “The Right to Petition in the Federal Republic of Germany”, Law and State, Tübingen, Germany, 1986, Vol. 33.
- VURAL, A. Murat, (1996), “Yerel Kamuoyunun Kitle İletişim Aracı Olarak Yerel Basın” Yeni Türkiye Dergisi, Medya Özel Sayısı II, Yıl 2 Sayı 12, Kasım-Aralık, s.1053-1067.
- WEEKS, Kent. M. (1970), Members of Parliament and the New Zealand Ombudsman System, Midwest Journal of Political Science, Vol: 14, No: 4.
- WEEKS, Kent. M. (1978), Ombudsmen Around the World: A Comparative Chart, California: Institute of Governmental Studies.
- WESTERHALL, Lota Vahine (2012), “The Swedish Parliamentary Ombudsmen”, Edt: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer, Uluslar arası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.117-123.
- YAKUT, Esra (2005), Şeyhülislamlık: Yenileşme Döneminde Devlet ve Din, Kitap Yayınevi, Eskişehir, s. 37.
- YALÇINDAG, Selçuk, (1991), “Türk Yerel yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, (Kısaltma: Yeniden Yapılanma) Amme İdaresi Dergisi, Cilt:24, S. 3, Eylül.
- YALÇINDAG, Selçuk, (1992), Güçlü ve Özerk Yerel yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır, Çağdaş Yerel yönetimler, C.1, S. 2, Mart.
- YATKIN Ahmet, İzzet Taşar, (2015), Kamu Yönetiminde Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık: Türkiye ve Avrupa Birliği Karşılaştırmalı Örnek Olay Araştırması, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Fırat University Journal of Social Science Cilt: 25, Sayı: 1.

YAZICI, İnci, (2009), Türk ve Kanada Eğitim Sistemlerinin Karşılaştırılması, Yeditepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara, 1995.

YILDIRIM, Ramazan (2005), İdare Hukuku Dersleri I, Mimoza Yayınları, Konya.

YILDIRIM, Selahattin, (1993), Yerel Yönetim Ve Demokrasi, İstanbul, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı-IULA-EMME Yayını.

YUSTEMUR, Serap, (2005), Yönetmelik Denetim ve Yerel Yönetimlerde Halk Denetçisi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Bolu.

4077sayılıTüketicininKorunmasıHakkındaKanun,<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/862.html> (22.07.2015) .

5548sayılıKamuDenetçiliğiKurumuKanunu,<https://www.ttb.org.tr/.../index.php?...kamu-denetlkurumu-kanunu-5548...>, (20.09.2015).

6328sayılıKamuDenetçiliğiKurumuKanunu,www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm, (10.12.2015).

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı,<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>, (11.12.2015).

5018sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5018, (20.09.2015).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu,
www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040723.htm, (18.11.2015).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>, (18.11.2015).

5393 sayılı Belediye Kanunu, www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf, (17.11.2015).

Tüketici Sorunları Hakem Heyeti Yönetmeliği,
<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/21510.html> (22.07.2015).