

T.C.
GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANLIĞININ
UYGULANABİLİRLİĞİ

YÜKSEK LİSANS

Mervan EFE

MAYIS-2024
GÜMÜŞHANE



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

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANLIĞININ
UYGULANABİLİRLİĞİ**

APPLICABILITY OF LOCAL GOVERNMENT OMBUDSM IN TURKEY

YÜKSEK LİSANS

Mervan EFE

**MAYIS-2024
GÜMÜŞHANE**



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

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANLIĞININ
UYGULANABİLİRLİĞİ**

APPLICABILITY OF LOCAL GOVERNMENT OMBUDSM IN TURKEY

YÜKSEK LİSANS

Mervan EFE

Danışman: Doç. Dr. Hasan Mahmut KALKIŞIM

**MAYIS-2024
GÜMÜŞHANE**

BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK BEYANI

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

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

14/05/2024

.....
Mervan EFE

TEŞEKKÜR

Bu çalışmamda başta danışmanım Doç. Dr. Hasan Mahmut KALKIŞIM(Gümüşhane Üniversitesi) olmak üzere, Doç. Dr. Halim Emre ZEREN(Aydın Adnan Menderes Üniversitesi) ve Öğr. Gör. İzzettin Çelik'e(Mardin Artuklu Üniversitesi) tezimi tamamlamamdaki katkılarından dolayı teşekkür ederim. Ayrıca tez çalışmasının öncesi ve sonrasında her daim bana destek olan ve tezimi tamamlamamda bana büyük katkıları olan eşim Semanur EFE'ye de teşekkür ederim.

Mervan EFE
GÜMÜŞHANE – 2024

ÖZET

Tarihsel kökenleri 18. yüzyıla kadar uzanan ombudsmanlık kurumunun ilk olarak İsveç'te kurulduğu söylenebilir. Kurulduğu ilk günden itibaren dünyada birçok ülkede benzer örnekleriyle uygulanan ombudsmanlık kurumu; hukuk, demokrasi ve şeffaflık ilkesini benimseyen bazı devletler sayesinde zamanla farklı alanlarda gelişmiş ve hızla yaygınlaşmıştır. Bu anlayış çerçevesinde, ombudsmanlık kurumu zaman içinde bireylerin haklarını koruma ve kötü yönetimi önleme amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme görevini de üstlenmiştir. Bu durum, kurumun ilerleyen zaman diliminde birçok kişi ve kurum tarafından araştırılmasına vesile olmuştur.

Bu çalışma, bahsi geçen bu araştırmalar kapsamında ombudsmanlık kurumunun incelenmesi ve değerlendirilmesini yapmakla beraber Türkiye'de Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının uygulanabilirliğini de amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda, Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının uygulanabilirliği üzerine belli başlı bazı ülke örnekleri incelenmiş ve bu inceleme neticesinde kurumun iyi yönetim ilkelerini benimseyerek birey ve idare arasındaki sorunlara hızlı ve etkili kararlar aldığı gözlemlenmiştir. Bunun üzerine, yerel yönetim ombudsmanlığının Türkiye'de de uygulanabilirliği tartışılmıştır. Ayrıca, Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının dünyadaki görünümünden hareketle Türkiye'deki durumunun ortaya konulması ve yerel yönetim özelinde etkinliğin artırılabilmesi için yapılabilecekler hakkında öngörülerde bulunulmuştur. Bu çerçevede, yerel yönetim ombudsmanlığının yapısı ve işleyişiyle ilgili bilgiler verilmeye çalışılmıştır. Buna ilaveten, yerel yönetim ombudsmanlığının mevcut durumu hakkında tespitlerde bulunularak geleceğe ilişkin çıkarımlarda bulunulması amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Demokrasi, Ombudsmanlık, Türkiye, Yerel yönetim.

SUMMARY

It can be said that the ombudsman institution, whose historical origins date back to the 18th century, was first established in Sweden. The ombudsman institution, which has been practiced in many countries around the world with similar examples since its establishment, has developed in different fields over time and rapidly spread thanks to some states that have adopted the principle of law, democracy and transparency. Within the framework of this understanding, the ombudsman institution has also undertaken the task of auditing public institutions and organizations in order to protect the rights of individuals and prevent mismanagement. This has led the institution to be researched by many people and institutions in the following period of time.

This study aims to examine and evaluate the ombudsman institution within the scope of these researches, as well as the applicability of the Local Government Ombudsman in Turkey. In line with this purpose, some major country examples on the applicability of the Local Government Ombudsman have been examined and as a result of this examination, it has been observed that the institution adopts the principles of good governance and makes fast and effective decisions on the problems between the individual and the administration. Therefore, the applicability of the Local Government Ombudsman in Turkey is discussed. In addition, based on the outlook of the Local Government Ombudsman in the world, the situation in Turkey is presented and predictions are made about what can be done to increase the effectiveness of local government. In this framework, information on the structure and functioning of the local government ombudsman has been provided. In addition, it is aimed to make inferences for the future by making determinations about the current situation of the local government ombudsman.

Keywords: Democracy, Ombudsman, Local government, Turkey.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	III
BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK BEYANI.....	IV
TEŞEKKÜR.....	V
ÖZET.....	VI
SUMMARY	VII
İÇİNDEKİLER	VIII
TABLOLAR DİZİNİ	XII
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ	XIII
1.GİRİŞ	1
2.YERİNDEN YÖNETİM VE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI..	2
2.1.Merkezden Yönetim.....	2
2.2.Yerinden Yönetim.....	2
2.2.1.Tanımı ve Çeşitleri.....	2
2.2.2.Siyasi Yerinden Yönetim	3
2.2.3.İdari Yerinden Yönetim	3
2.2.3.1.Hizmet Yerinden Yönetim	3
2.3.Türkiye’de Yerel Yönetimler.....	4
2.3.1.İl Özel İdaresi	4
2.3.2.Belediyeler	5
2.3.3.Büyükşehir Belediyesi	6
2.3.4.Köy Yönetimi.....	7
2.3.5.Yerel Yönetimlerde Denetim	8
2.3.5.1.Siyasal Denetim	8
2.3.5.2.Yönetimsel Denetim.....	8
2.3.5.3.İç Dış Denetim (Mali Denetim)	9
2.3.5.4.Yargı Denetimi.....	9
2.3.5.5.Kamuoyu Denetimi	10
3.OMBUDSMANLIK TEŞKİLATI VE TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ	
KURUMU	11
3.1.Ombudsmanlığın Tanımı	11
3.2.Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi	13
3.3.Ombudsmanlık Kurumunun Görevleri	17

3.4.Ombudsmanın Statüsü	19
3.5.Ombudsmanın Yetkileri	20
3.6.Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri.....	22
3.6.1.Bağımsızlık ve Tarafsızlık	22
3.6.2.Görünebilirlik ve Ulaşılabilirlik.....	23
3.6.3.Profesyonellik	23
3.6.4.Geniş Araştırma Yetkisi.....	24
3.6.5.Hakkaniyete Uygun Çözüm Önerme Yetkisi.....	25
3.6.6.Kamuya Karşı Sorumluluk.....	26
3.7.Ombudsmanlık Türleri	27
3.7.1.Genel Amaçlı Ombudsmanlık.....	27
3.7.2.Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsmanlık	27
3.7.3.Uluslararası ya da Uluslar Üstü Düzeyde Ombudsmanlık.....	28
3.7.4.İnsan Hakları Ombudsmanlığı	29
3.7.5.Özel Sektör Ombudsmanlığı.....	29
3.8.Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu	30
3.8.1.6328 Sayılı Kanun’un Amacı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşumu.....	31
3.8.2.Türk Kamu Denetçiliği Kurumunun Özellikleri	31
3.8.3.Türk Kamu Denetçiliği Kurumunun Görevi	33
3.8.4.Kurumun Faaliyet Alanı ve Kapsamı.....	34
3.8.5.Kamu Denetçiliği Kurumu’na Başvuru ve Usulü	35
4.YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANLIĞI VE TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ	37
4.1.Yerel Yönetim Ombudsmanlığı	37
4.1.1.Tanımı	37
4.1.2.Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Misyonu ve Vizyonu	38
4.1.2.1.İnsan Hakları ve Yerel Demokratik Bilincin Geliştirilmesi.....	38
4.1.2.2.Yerel Şikâyetlerin Giderilmesi.....	39
4.1.2.3.Yerel Yönetişimin Güçlendirilmesi	39
4.1.2.4.İdari Yargı Yükünün Hafifletilmesi	40
4.1.2.5.Kötü Yönetimin Önlenmesi	40
4.1.3.Türkiye’nin Yerel Yönetim Ombudsmanlığına Neden İhtiyacı Var.....	41
4.1.4.Ülke İncelemeleri	44
4.1.4.1.İsveç	44

4.1.4.2.Danimarka	45
4.1.4.3.ABD	47
4.1.4.4.İngiltere	48
4.2.Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları.....	50
4.2.1.Yerel Yönetimlerin Siyasi Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar.....	50
4.2.2.Yerel Yönetimlerin Kamuoyu Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar	51
4.2.3.Yerel Yönetimlerin Yargı Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar.....	52
4.3.Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Uygulanabilirliği	52
4.3.1.MÜSİAD Raporu	53
4.3.2.Bayburt Valiliği’nin İl Düzeyinde Ombudsman Önerisi	54
4.3.3.TOBB Raporu	55
4.3.4.Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı	55
4.3.5.2007-2013 Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Raporu.....	56
5.TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞININ UYGULANABİLİRLİĞİNE YÖNELİK BİR ÖNERİ	58
6.SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	62
KAYNAKÇA.....	65
ÖZGEÇMİŞ	71

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1. KDK'ya konu itibariyle(Yerel Yönetimlere İlişkin) gelen şikâyet sayıları.....	43
Tablo 2. KDK'ya yapılan şikâyetlerin idarelere göre başlıca dağılımı.....	43
Tablo 3. 2013-2017 performans tablosu.	49
Tablo 4. Yerel yönetim ombudsmanı tarafından 2017-2018 döneminde incelenen şikâyet dağılımı.	49



SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa birliği
ABD	: Amerika birleşik devletleri
BM	: Birleşmiş milletler
KDK	: Kamu denetçiliği kurumu
KİT	: Kamu iktisadi teşebbüsü
KKNMK	: Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları
MÜSİAD	: Müstakil sanayi ve işadamı derneği
OECD	: Ekonomik kalkınma ve iş birliği örgütü
SGK	: Sosyal güvenlik kurumu
STK	: Sivil toplum kuruluşu
TBMM	: Türkiye büyük millet meclisi
T.C.	: Türkiye cumhuriyeti
TOBB	: Türkiye odalar ve borsalar birliği
TRT	: Türkiye radyo televizyon kurumu

1. GİRİŞ

Katılımcılık, insan hakları ve demokrasi gibi ilkeleri benimseyen ombudsmanlık kurumunun dünyada ilk işlevsel uygulamasının 18. yüzyılda görülmesine rağmen, bu kurumun kısa bir zaman diliminde hızlı bir şekilde dünyaya yayıldığını ve günümüzde özellikle bir denetim mekanizması olarak kamu yönetiminin denetlenmesinde asli görevli olarak varlığını sürdürdüğünü görmekteyiz. Bununla beraber, zamanla dünyadaki küreselleşme hareketleri ile birlikte insan hakları ve katılımcı demokrasi bağlamında denetim mekanizmalarına sahip bir yönetim anlayışının benimsenmesi, ombudsmanlık kurumunun birçok alanda aktif rol oynamasına vesile olmuştur.

Türkiye’de ombudsmanlık denetimini gerçekleştiren Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu kurum ve kuruluşlarının iş, eylem, tutum ve davranışları ile ilgili şikayetleri incelemek amacıyla anayasal bir kurum olarak 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulmuştur. Bu bağlamda, Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan şikayetlerin incelenmesi ve kararların verilmesi aşamasında kurumun, hukuka uygunluk denetiminin yanında hakkaniyete uygunluk denetimini de gerçekleştirdiği görülmektedir. Ancak, yapılan araştırmalar neticesinde kamu denetçiliği kurumunun bu avantajlarının yanında bazı alanlarda yetersiz kaldığı da tespit edilmiştir. Bu doğrultuda, bahsi geçen eksikleri gidermek adına Türkiye’de yeni bir kurumun faaliyete alınması için bir araştırma yürütülmüştür.

Bu araştırma, Türkiye’de ombudsmanlık kurumu ve denetimini kavramsal olarak incelemenin ötesinde, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurumsallaşma süreci, şikâyet aşaması, aldığı kararlar ve iyi yönetim ilkelerini ele almaktadır. Ayrıca, bu yetersizliği gidermek adına yerel yönetim ombudsmanlığı gibi bir kurumun kurulması gerekliliği üzerinde durmaktadır. Literatüre baktığımızda, Yerel Yönetim Ombudsmanlığının uygulanabilirliği ile ilgili bazı ülkelerde çok sayıda örnek varken, Türkiye’de bu kurum ile ilgili fazla inceleme ve araştırma olmadığı görülmüştür. Bu doğrultuda, bu çalışma ile birlikte Türkiye’de eksik görülen bu alanın doldurulması amaçlanmış ve öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır.

2. YERİNDEN YÖNETİM VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI

2.1. Merkezden Yönetim

Dünya genelinde her ülkede farklı yönetim biçimlerinin varlığından bahsetmek mümkündür. Bu ülkelerden bazılarında merkezi yönetim ağır basarken bazılarında ise merkezi yapılar çok pasif kalabilmektedir. Bu bağlamda çalışmanın bu kısmında Türkiye'de bahsi geçen sistemlerin hangisine sahip olduğu araştırılarak, mevcut yapı hakkında irdelemelerde bulunulacaktır.

2.2. Yerinden Yönetim

2.2.1. Tanımı ve Çeşitleri

Yerel yönetimler, mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin icrası ve halka yakın kurumlarca ifa edilmesi sebebiyle faaliyete alınmış olan özerk yerel yönetim birimleridir. Vatandaşların katılımı ve ortak karar alma süreçlerine dahil edilmesi, kurumların etkinliğini artırarak ülke demokrasisinin sağlıklı işleyişine katkı sağlar. Bu nedenle, bu kurumların işlevselliği demokratik süreçlerin olgunlaşmasında kritik bir rol oynamaktadır.¹

Bir ülkede yerinden yönetim gibi bir kuruluşun tanımı ve faaliyet alanını anlamak için her şeyden önce o kuruluşun ya da kurumun ne anlama geldiğini ve ne gibi bir hizmeti olduğunu anlamakta fayda vardır. Bu açıdan bakıldığında yerinden yönetim, vatandaşa verilecek birtakım kamu hizmetin merkezi idare birimlerin veya merkezin yönetimi altında bulunmayan kamu tüzel kişiler vasıtasıyla yürütüldüğü bir faaliyet alanı olarak görebiliriz. Bununla beraber Küresel düzeyde demokratikleşmenin artması ve yönetimdeki yeniden yapılanma çabaları, genel olarak "decentralizasyon" olarak yorumlanabilir. Bu, çünkü decentralizasyon ile demokrasi arasında yakın bir ilişki olduğu ve kamu yönetiminin etkinliği ve verimliliğinin artırılması ile toplumun özgürleşmesi arasında bağlantılar kurulmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkeleri değişime zorlayan reform çabalarında, yerinden yönetim ve yerellik temel bir araç olarak görülmektedir.² Yerellik ilkesi, hizmetlerin etkin bir şekilde sunulabilmesi için yetkinin, hizmetin sunulduğu en yakın birim tarafından kullanılmasını ve alt seviyedeki

¹ Halim Emre Zeren, Ecem Buse Sevinç Çubuk, "Türkiye'de Mahalli İdare Birliklerinin Bugünü Ve Geleceğine Yönelik Bir Değerlendirme", *Türk İdare Dergisi* 491 (2020), s.367.

² Bilal Eryılmaz vd. (ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları* (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2007), s. 442.

yetkinin, hizmetin daha etkin bir şekilde yürütülmesi gerektiğinde üst seviyeye devredilmesini öngören prensiptir.³ Yerelleşme, merkezi yönetimin yükünü azaltarak temel hizmetlere odaklanmasına yardımcı olurken aynı zamanda merkezi yönetimin ekonomik üstünlüğünü sınırlayarak bölgesel farklılıkların derinleşmesini önleyebilir.⁴

2.2.2. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasal yerinden yönetim ya da siyasi özerklik olarak adlandırılan bu gibi faaliyetlerin özellikle federal ülkelerde desantralize olmuş ve iç işleyişinde teşkilatlanmış özerk olarak federal yönetimlere bağımlı olarak hareket eden federe birimlerdir. Burada asıl kastedilen şey belli bir nüfus, belirli bir devlet, hükümet ve diğer devletlerle ticaret yapmaya dayanan egemen bir devlettir. Bununla birlikte Siyasal adem-i merkeziyet olarak adlandırılan federal ülkelerde, anayasa aracılığıyla milli kimliği olmayan bölgesel teşkilatlara hak verilen özerk veya yarı özerk biçimine dayanan bir teşkilatlanma türüdür. Federal devlet uygulamalarında bölgesel yönetimler, federe devletlerin içerisinde faaliyet yürütürler ve federe devlet veya birimlere bağlı durumdadırlar. Sonuç olarak bölgesel birimler, sadece egemen-yarı egemen bir ülkenin kamu faaliyetini yürüten ve egemenliğe sahip olmayan coğrafi birer alt teşkilatlar olarak karşımıza çıktığını görmekteyiz.⁵

2.2.3. İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısının dışında faaliyet gösteren kamu tüzel kişiler aracılığıyla yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yürütülmesini ifade eder. Bu tüzel kişiler genellikle belirli bir coğrafi bölgeyi veya belirli hizmet alanlarını temsil eder. Amacı, aşırı merkeziyetçilikten kaçınarak yerel halkın katılımını sağlamak, yerel ihtiyaçlarla hizmetler arasında denge kurmak ve kamu hizmetlerinde verimliliği artırmaktır. İdari yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin etkin yönetimini ve halkın gereksinimlerine daha iyi cevap verebilmesini hedefler.⁶

2.2.3.1. Hizmet Yerinden Yönetim

Hizmet yerinden yönetim yapısına baktığımızda faaliyete alındığı ülkelerde özellikle merkezi yönetimin hizmet yükünün arttığı alanlarda karşılaşılan sorunlara karşı daha aktif ve yapıcı bir şekilde çözüm üretmek adına faaliyete alındığını

³ Mehmet Akif Özer, *Yeni Kamu Yönetimi* (Ankara: Barış Kitap, 2012), s. 444.

⁴ Özer, *Yeni Kamu Yönetimi*. s. 445.

⁵ Bekir Parlak, *Kamu Yönetimi Sözlüğü* (Bursa: MKM Yayıncılık, 2011), s. 853.

⁶ Parlak, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, s. 853.

söyleyebiliriz. Ülkelerde şikâyetlerin giderilmesi ve aksayan devlet mekanizmalarını harekete geçirme özellikleri ile öne çıkan hizmet yerinden yönetim kurumları, Kamu yönetimi yapısı içinde, merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları dışında belirli hizmetlerin yürütülmesi için çeşitli alanlarda özel olarak kurulmuş yapılar bulunmaktadır. Bu kuruluşlara örnek vermek gerekirse, bunlar Üniversiteler, TRT, KİT'ler, Barolar, Ticaret ve Sanayii Odaları, bu kuruluşlara ek olarak Türkiye'de kamusal meslek kuruluşları gibi yönetsel örgütlenmeleri de örnek gösterebiliriz.⁷

2.3. Türkiye'de Yerel Yönetimler

20.yüzyıl boyunca yerel ve küresel düzeyde yerel yönetimler ile ilgili bazı gelişmeler yaşanmıştır. Yaşanan bu gelişmeler Türkiye'nin yönetim yapısında ve yerel yönetimlerinde değişikliklere neden olduğu söyleyebiliriz. Özellikle bu değişimler 2000'li yılların başlarında yerel yönetimler de geniş kapsamlı yeniliklere maruz bıraktığını ifade edebiliriz. Yapılan değişiklikler kapsamında bugünkü şeklini alan yerel yönetim yasaları ve öngörülen uygulamalara baktığımızda bunlar sırasıyla, İl Özel İdareleri, Köyler, Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri olduğunu söyleyebiliriz.⁸ Yerel yönetimlerin ortaya çıkması ve hızla yayılmasındaki temel unsur devletin en uç noktalarına kadar hizmetin kanuna uygun ve verimli bir şekilde verilebilmesinden kaynaklandığını söyleyebiliriz. Diğer bir ifade ile devletin sınırları içerisinde oluşturulan illerin ilçelerin ve köylerin her bir noktasında hizmet verimini arttırmak, vatandaş-yönetim arasındaki bağı ve iletişimi güçlendirmek, en uç noktalarda eşit hizmet sunmaları onları ayrıca değerli kılmıştır. Ayrıca bu kuruluşlar hiyerarşik yapıya sahip ve kendilerine ait bütçeler ile belirlenen görevleri yerine getirmeyi hedefleyen yapılar olduklarını da söyleyebiliriz.

2.3.1. İl Özel İdaresi

Türkiye'nin tarihine bakıldığında, ilk yapılanmalar arasında ilk olarak il özel idareleri öne çıkmaktadır. Bu idareler, Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi ile kurulmuştur. Daha sonra, 1870 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile eski düzen kaldırılarak yeni bir sistem benimsenmiştir.⁹ Bununla beraber zamanla özerk bir yapıya dönüşen il özel idareleri ilk anayasamız olan 1876 Kanuni Esasi' de de bu özerkliği belirtilmiş ve yasal bir statü

⁷ Parlak, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, s. 853.

⁸ Yusuf Erbay, Hasan Akgün, *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler* (İstanbul: Röle Akademik Yayıncılık, 2017), s. 10.

⁹ Remzi Çiftçin, "Yeni İl Özel İdaresi Yasası'na Eleştirel Bir Bakış", (2006), s. 123-145.

kazanmıştır.¹⁰ İl Özel İdarelerinin genel özellikleri baktığımızda, il genelinde yerel hizmet sunmak üzere kurulmasının yanında kentsel hizmet veren belediyeler ve kırsal hizmet veren köyleri de kapsadığını görmekteyiz. İl özel idarelerinde genelde iki türlü hizmet verilmesine rağmen, bu idareler daha çok kırsal hizmet alanlarında yoğunlaşmışlardır.¹¹

İl özel idarelerinin organlarına bakacak olursak; İl özel idaresi, Vali tarafından yönetilen ve aynı zamanda temsil edilen bir tüzel kişiliktir. İl özel idaresinin genel karar organı olan il genel meclisi ise il özel idaresinin karar alma birimidir. Meclisin üyelerini il içindeki seçmen kitlesi aracılığıyla seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Seçimler, demokratik prensiplere uygun olarak gerçekleştirilir. Beş yılda bir yapılan seçimlerde, herkes eşit oy hakkına sahiptir ve oylar gizli tutulur. İl daimi encümeni, il özel idaresinin yürütme organıdır ve valinin başkanlığı altında on üyeden oluşur. İl encümeni her yıl valinin başkanlığında oluşturulur; il genel meclisi tarafından seçilen beş üye ile vali tarafından seçilen beş üye ve bir mali hizmetler birim amiri yer alır.

2.3.2. Belediyeler

Yerel yönetim kuruluşların içinde belediye yönetimi bir hayli geçmişe dayansa da cumhuriyet döneminin 1930'lu yıllarında 1580 sayılı belediye kanununda Türkiye belediyeciliğinin modern temellerinin oluştuğunu söyleyebiliriz.¹² Zamanla çeşitlenen ve sayıları artan belediye yönetimleri günümüzde genel itibari ile 30 büyükşehir belediyesi, 51 normal şehir belediyesi ve bu sayı ilçe ve diğer belediye yönetimleri ile birlikte 1393'e ulaştığını söyleyebiliriz.

Belediye yönetimleri genelde üç birime ayrılmaktadır. Bunlardan ilki olan belediye başkanı, belediyenin tüzel kişiliğini temsil etmektedir. Belediye başkanı, belediye idaresinin yetkili kişisi olup, belediye tüzel kişiliğinin amiri, yürütme organı ve temsilcisidir. Kendisi beş yılda bir belde sakinleri tarafından seçilir. Seçildiği süre zarfı içerisinde belde sakinlerinin temel ihtiyaçlara ulaşımı ve refahının yükselmesi için önemli rol oynar.

Belediye yönetimindeki bir diğer organ belediye meclisidir. Belediye yönetiminin görüşme ve karar birimidir. Belediye meclis üyeleri belde sakinlerince tek dereceli ve nispi temsil yoluyla beş yıl süreyle seçilmektedir. Belediye meclisleri; alınan kararların şeffaf bir şekilde tartışılması, vatandaşın katılımına izin verilmesi, oylama yolu ile

¹⁰ Doç. Dr. Süleyman Yaman Koçak, Veli Kavsara, "5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Yönetim Bilimleri Dergisi* 10/20 (2012), s. 61-92.

¹¹ Erbay, Akgün, *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler*, s. 275.

¹² Mustafa Ökmen, Fikret Elma, *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler* (İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği, 2013), s. 33.

alınan kararlarda çoğunluğun sağlaması ve adaletli kararlar alınması konusunda önemli bir yer tutmaktadır. Son olarak belediye encümenine bakacak olursak; belediyenin karar ve yürütme organıdır. Belediye Başkanı'nın Başkanlığında seçilmiş ve atanmış iki türlü üyeden oluşmaktadır. İl Belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerde yedi kişiden en az birisi mali hizmetler amiri olmak üzere diğer belediyelerde ise beş üyeden yine en az birisi mali hizmetler amiri olma zorunluluğu aranarak oluşturulan üye topluluğudur.

2.3.3. Büyükşehir Belediyesi

1984'te büyük şehir yasası ile birlikte sadece Ankara ve İstanbul'da uygulanmaya başlanan büyük şehir belediye yönetimi 2004 yılında 5216 büyük şehir yasasının faaliyete alınması ile birlikte büyük şehir belediye yönetimi 30'a ulaşmıştır. Büyük şehir belediye kavramının günümüzde; kent büyüklüğü, kent bütünlüğü veya belediye büyüklüğü olarak ifade edilse de optimal belediye büyüklüğü, belediyenin kamu hizmetinin ve ihtiyaçların verimli bir şekilde sunacak alana ve nüfusa sahip olmak demektir.¹³ Günümüzde büyükşehir belediye yönetimleri her ne kadar değerli görülse de kurulabilmesi için bazı sınırlamaların olduğunu görmekteyiz. Bu sınırlamalar 5216 sayılı kanunla belirtilmiştir. Her şeyden önce büyük şehir kurulabilmesi için ilk önce o şehir nüfusunun 750.000'den fazla olması gerekmektedir.¹⁴

Büyükşehir belediye yönetimlerine bakacak olursak. Bunlardan ilki Büyükşehir belediye meclisidir. Meclis üyeleri, ilçe belediye meclisine seçilen asıl üyelerin belirlenmesi için, seçim sıralarına göre yeter sayısına ulaşana kadar baştan başlayarak listelenir. Diğer yandan, ilçe belediye başkanları otomatik olarak büyükşehir belediye meclisinin üyeleri arasında yer alırlar. İlçe belediye başkanları il genelinde alınan kararlar ile ilgili çalışmalar yapar ve büyükşehir belediye meclisinde oy kullanarak kararların alınmasına yardımcı olurlar. Ayrıca kendi ilçeleri ile ilgili imar, yol, su ve kanalizasyon gibi temel konularda büyükşehir belediyesinden destek alınması ve ortak planlamalar yapılması için aksiyonlarda bulunurlar. Büyükşehirdeki bir diğer organ olan belediye encümeni ise, Büyükşehir belediyesinin, imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ile personel işlerini yöneten birimler, bu konularda uzmanlaşmış amirler tarafından yönetilmektedir. Son olarak büyükşehir belediye başkanları ise il sınırında yaşayan halk tarafından beş yıl süreyle seçilirler. Büyükşehir belediye başkanı seçildiği süre zarfı içerisinde il sınırları dahilinde çalışmalar yürütmekle görevlidir. Görevli olduğu

¹³ Yıldız Atmaca, "Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası" 3/2 (2013), s. 68-84.

¹⁴ Atmaca, "Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası", s. 168-184.

ilin gelişimi ve refah seviyesinin yükselmesi için gerekli çalışmalara önderlik etmektedir.

2.3.4. Köy Yönetimi

1864 yılında Vilayet Nizamnamesi ile Türkiye'deki köylerle ilgili ilk düzenleme yapılmıştır. Fakat köylerin kamu tüzel kişiliğe kavuşması ve yerel yönetim biçimi olarak ortaya çıkışı cumhuriyet döneminde olmuştur.¹⁵ Türkiye'de bulunan yerleşim yerleri üç kademeye ayrılmış ve nüfusu 2000'den aşağı olan birimler köy olarak adlandırılmaktadır. Köy olarak adlandırılan yerleşim yerlerinin nitelikleri ve sınırlarının belirlenmesi köy kanunca belirtilmiştir.¹⁶ Köy yönetimindeki en başta gelen birim olan mahalle muhtarlığının kuruluşu 5393 sayılı kanunun 9. maddesinde düzenlenmiştir. 9. maddeye göre Belediye sınırları içerisinde bir mahalle oluşturulması, etkin hale getirilmesi, kaldırılması, parçalara ayrılması, isim değişikliği yapılması, mahalle sınırlarının belirlenmesi, değiştirilmesi ve birleştirilmesi işlemleri, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşünden sonra valinin onayı ile gerçekleştirilmektedir.¹⁷ Anlaşılacağı üzere bir mahallenin kurulabilmesi için ilk önce ilgili mahallin belediye meclisinin adım atması ile birlikte sistem; karar, görüş ve onay biçiminde üçlü bir mekanizmaya tabi tutulmuştur. Belediye meclisinin bir karar alabilmesi için de mahallenin kurulmasını gerektirecek bir sebepten dolayı gerekli başvuru işleminin yapılmış olması gerekiyor.¹⁸

Köy muhtarlarına tüzel kişilik tanıyan yasada, köyün ortak malı olarak adlandırılan mallar devlet malı olarak kabul edilmektedir. Köy muhtarı görevini yaparken ve bununla ilgili yargılanırken devlet memuru gibi işlem görmektedir. Köy kanunun ikinci bölümünde Köy yönetimlerinin sorumlulukları, yerine getirilmesi zorunlu olan işler ve köylülerin taleplerine bağlı olarak yapılan işler olmak üzere iki kategoride sınıflandırılmıştır. Köyün zorunlu olarak yapılması gereken işler yapılmazsa cezai işlem uygulanır fakat isteğe bağlı işlerde cezai işlem uygulanmaz. Köy yönetiminde yer alan zorunlu işler; sağlık ve çevre düzenlemelerinin yerine getirilmesi, imar ve bayındırlık işlerinin yapılması ve güvenlik, ekonomi, kültür gibi alanlarda çeşitli zorunlu görevlerin yerine getirilmesidir.¹⁹ Mahalle yönetiminin işlerini yürütmek adına bu işlerin büyük bir bölümü muhtara bırakılmıştır. Bu nedenle ihtiyar heyeti ve

¹⁵ Bilal Şinik, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı ve Kamu Personeli Ders Notları* (İstanbul: Türkmen yayınevi, 2011), s. 114.

¹⁶ Erbay, Akgün, *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler*, 293.

¹⁷ Hasan Mahmut Kalkışım, Nihat Yılmaz, "Mahalle Yönetimi ve Mahalle Muhtarlarının Profili: Trabzon Ortahisar Örneği", *Global Journal of Economics and Business Studies* 6/12 (26 Aralık 2017), s. 114.

¹⁸ Kalkışım, Yılmaz, "Mahalle Yönetimi ve Mahalle Muhtarlarının Profili: Trabzon Ortahisar Örneği", s. 114.

¹⁹ Erbay, Akgün, *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler*, s. 293.

muhtar nadir olarak birlikte muhtarlık işlerinin yürütmektedirler. Muhtarın görevleri genel olarak 4541 sayılı kanununda belirtilse de başka kanunlarda da muhtarlıklara görevler verildiğini görmekteyiz.²⁰

2.3.5. Yerel Yönetimlerde Denetim

Yerel yönetimlerin denetiminde her ülkede olduğu gibi bizim ülkemizde de denetim noktasında bazı aksamaların ve sorunların olduğunu görmekteyiz. Bu yüzden yerel yönetim birimlerinde bu gibi sorunlardan ve aksamalardan ders almak ve önlenabilir bir sistem kurabilmek adına bazı denetim türleri devreye alınmıştır. Özellikle hem toplumun hem de paydaş birimlerin daha aktif ve katılabilir bir sistem kurmak adına her açıdan denetim olgusu geliştirilmek ve yaygınlaştırmak istenmiştir. Bu doğrultuda ülkemizde yerel yönetimler; siyasal denetim, yönetsel denetim, mali denetim, yargı denetimi ve kamuoyu denetimi kurumu vasıtasıyla denetime tabi tutulmaktadır.²¹

2.3.5.1. Siyasal Denetim

Siyasal denetim Osmanlı devleti döneminde padişahların yetkilerini sınırlandırmak adına ilk olarak senedi ittifak ile karşımıza çıkmaktadır. Senedi ittifak sayesinde hem meclis üyeleri hem de halk bazı ayrıcalıklar almaya başladığı görülmektedir. Zamanla önemli bir hale gelen siyasal denetim özellikle gensoru, güvenoyu, meclis soruşturması ve meclis araştırması ile TBMM'nin daha aktif çalışmasına ve ayrıca hesap verilebilirlik olgusunun gelişmesine ve yayılmasına olanak sağlamıştır. Günümüzde özellikle Türkiye Büyük Millet Meclisi, siyasi partileri ve yerel yönetim organlarını bazı kanallar aracılığıyla denetlese de TBMM'nin içindeki bazı denetim türlerinin kalkması giderek siyasal denet biçiminin önemini kaybetmesine neden olduğu söylenebilir.²²

2.3.5.2. Yönetsel Denetim

Yönetsel denetim, yönetim birimleri tarafından yönetsel araçlar ve yöntemler kullanılarak gerçekleştirilen, yönetimle ilgili eylem ve işlemlerin ve hukuksal nitelikli kararların denetim biçimidir.²³ Yönetsel denetim İçişleri Bakanlığı, vali ve kaymakam

²⁰ Kalkışım, Yılmaz, “Mahalle Yönetimi ve Mahalle Muhtarlarının Profili: Trabzon Ortahisar Örneği”, s. 114.

²¹ Hüseyin Kara, Yusuf Karakılçık, “5018 Sayılı Kanun Kapsamında Yerel Yönetimlerin Denetimi: Getirdiği Yenilikler, Uygulamalar ve Karşılaşılan Eksiklikler” 6/3 (2016), s. 727-738.

²² Kara, Karakılçık, “5018 Sayılı Kanun Kapsamında Yerel Yönetimlerin Denetimi: Getirdiği Yenilikler, Uygulamalar ve Karşılaşılan Eksiklikler”, s. 727-738.

²³ Kara, Karakılçık, “5018 Sayılı Kanun Kapsamında Yerel Yönetimlerin Denetimi: Getirdiği Yenilikler, Uygulamalar ve Karşılaşılan Eksiklikler”, s. 730.

tarafından gerçekleştirilen denetim yöntemini ifade etmektedir.²⁴ 1982 Anayasasının 127. Maddesine göre, Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde merkezi otorite ve denetim sağlayarak kamu hizmetlerinde koordinasyonu temin etmek, toplumun çıkarlarını korumak ve yerel ihtiyaçların etkin bir şekilde karşılanmasını sağlamak amacıyla idari vesayet yetkisine sahiptir.²⁵ Bu ifade doğrultusunda böylece kurumda gerçekleştirilen işlemler ve hukuksal kararların doğruluğu, yapılan işlemlerde toplum yararının gözetilip gözetilmediği, bölge sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların ihtiyaçlarının doğru bir şekilde karşılanıp karşılanmadığı tespit edilip olumsuz bir durum ile karşılaşılması durumunda gerekli yaptırımlar uygulanabilmektedir.

2.3.5.3. İç Dış Denetim (Mali Denetim)

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 5018'inci maddesine göre; kamu idaresinin çalışmalarına katkıda bulunmak için kaynakların ekonomik, etkinlik ve verimlilik ilkelerince yönetildiğini değerlendirmek ve bu süreçte kamu idaresine öncülük yapmak amacıyla kurulmuş bir danışmanlık faaliyetidir. İç denetim ilgili kamu idaresi kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanabilmek adına fikir sahibi olmak ve vatandaş için daha az kaynak ile daha çok verim elde edebilmenin yollarını arayan denetim biçimidir. Diğer bir deyişle denetlenen kuruluş dışında, kurumdan bağımsız olan denetim elemanlarıyla yapılan denetim türüdür. Denetlenen kurumun mali tabloları ve hesap işlemlerinin yasallığının araştırılması görevinin yerine getirilmesidir. Dış denetim ise denetimin Sayıştay ve yargı organları tarafından gerçekleştirilen denetim türüdür. Bununla beraber Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek dış denetimde genel kabul görmüş uluslararası denetim esasları kullanılması gerektiği de ifade edilmiştir.²⁶

2.3.5.4. Yargı Denetimi

Yargı denetimi, yönetim faaliyetlerinin kanun çerçevesinde yürütülmesine olanak sağlayan sistemdir. Yönetimin denetlenmesinde gözetilen amaç, yönetilenlerin hak ve menfaatlerinin korunmasının esas alınmasıdır. Bu menfaatin sağlanmasının yolu ise yöneten ve yönetilenler arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların bağımsız mahkemelerde karara bağlanıp, çözümlenmesine aracılık etmesidir.²⁷

²⁴ Halil Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku* (Ankara: Seçkin, 2005), 722.

²⁵ Türkiye Cumhuriyeti Ana Yasası (Türkiye Cumhuriyeti Ana Yasası), *Resmi Gazete* 2709 (18 Ekim 1982), MAADE 127.

²⁶ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, s. 727.

²⁷ Mahmut Şen, "İdarenin Yargısal Denetiminin Sınırlarına İlişkin Modeller", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 17/2 (2013), s. 1623-1641.

2.3.5.5. Kamuoyu Denetimi

Günümüzde teknolojik alanda hızla değişen ve gelişen sosyal medya ve teknolojik cihazların daha etkin ve verimli kullanılması ile birlikte artık vatandaşların her bir oluşuma dahil edildiği görülmektedir. Bu bağlamda kamuoyu denetimi dediğimiz oluşum bu bağlamda yerel halkın, medya ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla gerçekleştirdiği denetim türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde özellikle demokratik bir düzende yönetimlerin kamuoyu denetiminin etkisi altında olduğunu dolayısıyla kamuoyunun düşüncelerine ve tercihlerine önem vermek durumunda olduğu söylenebilir. Bu yüzden yönetimlerde yapılan her aşamayı, alınan her kararı kamuoyuna bildirmek durumunda kaldığı görülmektedir.²⁸ Özellikle kamu kurumlarının denetlenmesi sürecinde denetlenen kuruluşun kaynaklarını ekonomik, verimli ve etkin kullanıp kullanmadığına kamuoyu denetimi kapsamında tutulduğu görülmektedir.²⁹

²⁸Hüseyin Erkul, “Denetim Açısından Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, *Yönetim Bilimleri Dergisi* 12/24 (2014), s. 205-237.

²⁹Kara, Karakılçık, “5018 Sayılı Kanun Kapsamında Yerel Yönetimlerin Denetimi: Getirdiği Yenilikler, Uygulamalar ve Karşılaşılan Eksiklikler”, s. 730.

3. OMBUDSMANLIK TEŞKİLATI VE TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

3.1. Ombudsmanlığın Tanımı

Geçmişten günümüze dek geçen süre zarfında insanoğlu hep bir hak arayışı içinde olmakla birlikte kendini tanıma ve dünyada olup bitenler hakkında merak duygusuna sahip olmuştur. Özellikle insanların bu merak ve irdeleme duygusu çeşitli araçların doğuşuna sebebiyet vermiştir. Bu doğrultuda insanları tatmin eden ve sürekli kendini kanıtlama ve gösterme arzusu bahsi geçen araçların başında ombudsmanlık olgusunun doğmasına sebebiyet vermiştir. Ombudsmanlık ilk olarak İskandinav ülkelerinde kendini gösterse de ilerleyen süreçte dünyaya hızla yayılmış ayrıca yayılmakla kalmayıp gittiği her ülkede farklı anlam ve tabirlerle kullanılmıştır. Bu isimler Ombudsman, parlamento komiseri, vatandaş koruyucusu, halk avukatı vb.dir. İlerleyen süreçlerde Ülkelerde vatandaşların yönetim karşısında daha etkili bir şekilde korunması için yeni stratejiler geliştirilmiş ve bir dizi reform uygulanmıştır. Bu reform örneklerinden biri de bahsi geçen ombudsmanlık kurumudur. Vatandaşların, kendilerini yöneten kişilerin tutum ve davranışlarını, tepkileri, kararları ve bunlara dönük şikâyetlerin araştırılması ve incelenmesi düşüncesi geçmişte de sürekli olarak var olmuştur. Bu düşünce doğrultusunda yönetimin denetlenmesi zorunlu bir hal almış ve birçok demokratik toplumların hukuk sisteminde yer bulmuştur.³⁰ Bu durumun sonucunda da idarenin gerçekleştirmiş olduğu eylem ve işlemlerden kaynaklanan haksız tutum ve davranışlara karşı vatandaşların başvurabilecekleri çeşitli denetim şekilleri geliştirilmiş dünyada uygulanmaya başlanmıştır.³¹ Denetim mekanizmaları, yapı ve işlev açısından çeşitlilik gösterirler. Ombudsman bu denetim mekanizmalardan biri olup, çok formalite gerektirmiyor oluşu ve yönetime karşı bağımsız ve tarafsız hareket edebilmesi gibi sebeplerle diğer denetim sistemlerinden ayrılmaktadır. Ombudsman demokratik yönetim anlayışının gelişebilmesi ve daha verimli olmasında önemli bir rol oynar. Denetlenebilen ve şeffaf olan yönetim anlayışı vatandaşların kamuya karşı olan güvenini de artıracığından Ombudsmanın denetim faaliyeti bu noktada önem arz etmektedir.

³⁰ Zekeriya Temizel, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı* (İstanbul: İULA-EMMA, 1997), s. 764-778.

³¹ Sirri Uyanık, "İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi", *Türk İdare Dergisi* 403/66 (1994), s. 205-209.

İsveç'te Ombudsman genelde temsilci, avukat veya vekil tayin edilen kişi olarak birden çok manada kullanıldığını görmekteyiz. Ombudsman kavramı Türkçedeki karşılığı ise arabulucu, halkın avukatı, kamu denetçisi, kamu hakemi gibi anlamlarda kullanılmaktadır. İspanya'da "defensor del pueblo" ve Avusturya'da "Volksanwalt" olarak adlandırılan kurumlar, halkın haklarını ve çıkarlarını korumayı amaçlayan ombudsman veya kamu müdürü kurumlarıdır.³² Ombudsman geniş anlamıyla, İdare tarafından doğan ihtilafların çözümünde vatandaşların haklarını güvence altına alan ve bu konuları araştırarak sonuca ulaşan kişi veya kurum genel anlamda hukuki danışman olarak tanımlanırken, dar anlamda ise kamu kurumları ile vatandaşlar arasında arabuluculuk yaparak çözüm sürecine katkı sağlayan kişi olarak nitelendirilir.³³ Ombudsman, vatandaşların idareyle olan kamu hizmetine dair ilişkilerinde karşılaştıkları sorun ve haksızlıklarda onlara yardımcı olan şikâyetlerini inceleyen ve bu şikâyetleri ile ilgili araştırmalar yapan kurumdur. Araştırma ve incelemelerde bulunduğu konu ile ilgili yönetici ve personeline tavsiyeler veren, idare ile halk ilişkilerinde arabuluculuk görevi yürüten, parlamentonun seçtiği, hür olan yüksek statüye sahip bir görevli anlamına gelmektedir. Ombudsman tabiri tanımlanan görevliyle beraber bunun yanı sıra görevlinin mevkiini de belirtmektedir. Ombudsman denetimi eyalet düzeyinde, ulusal düzeyde, yerel yönetimler ve kamu teşebbüsleri düzeyinde uygulanabilen bir denetimdir. İdare ile vatandaş arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözümlemek amacıyla uzlaşma sağlamaya çalışan, parlamento tarafından atanan ve aldığı şikâyetin sonucunda idareye önerilerde bulunan bağımsız bir kişi olarak tanımlanabilir.³⁴

Ombudsman, idari işlemlerden kaynaklanan bir zarara uğrayan vatandaşların şikâyetleri ile harekete geçen, etkin bir şekilde araştırma ve soruşturma görevleri olan, haksızlıkları engellenmeye çalışan, mevzuata uygun davranmaya yönlendiren, kamu hizmetinin hakkıyla sunulabilmesi için aktif çalışan bir kamu kurumudur.³⁵ Uluslararası Barolar Birliği Ombudsman Komitesi ise Ombudsmanı; “Anayasaya, kanunlara veya meclisin almış olduğu karar doğrultusunda oluşan, meclise bağlı, kamu kurumlarında görev alan personeller ile ilgili şikâyetleri alan ve bu doğrultuda harekete geçen, araştırma, soruşturma inceleme gibi haklara sahip, yanlış fiillerin düzeltilmesi için

³² Mustafa Büyükcavcı, “Ombudsmanlık Kurumu”, *Ankara Barosu Dergisi* 4 (01 Aralık 2008), s. 10-11.

³³ Mehmet Kahraman, “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 8/16 (2011), s. 360-361.

³⁴ Ali Fuat Gökçe, “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 17/2 (2012), s. 202-217.

³⁵ Hasan Tahsin Fendoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetlenmesi”, *Ombudsman Akademik* 5 (31 Aralık 2016), s. 13-36.

tavsiyelerde bulunan, rapor hazırlama yetkisi bulunan, bağımsız bir kurumdur” şeklinde tanımlamıştır.³⁶ Ombudsman halkla ilişkilerle yakın temas halindedir. Çünkü kamu ile vatandaşlar arasında güven olgusunun sağlanması ve Yönetimsel şeffaflık, idari gizliliğin azaltılmasında önemli bir rol oynar. Halkla ilişkiler faaliyetlerinin kamu yönetimi açısından ana görevlerinden biri de yönetimde şeffaflığın sağlanabilmesidir. Ombudsman ve halkla ilişkilerin tam manasıyla faaliyette bulunabilmesi için demokratik bir yönetim sisteminin olması gereklidir. Bu sisteme sahip olmayan ülkelerde Ombudsman ve halkla ilişkilerin amacına hizmet etmesi beklenemez.³⁷

Ombudsmanlık kurumunun ilgilendiği iki taraftan biri halka diğeri ise bürokrasi olduğunu söyleyebiliriz. Halk açısından, kamu kuruluşlarının vatandaşlara verilen hizmetin hak ihlali yapılmadan, adil ve zamanında ulaşabilmesini sağlayan kurum olarak tanımlanabilir. Bürokrasi açısından ise kamu hizmetlerinin sağlanması esnasında yapılan iş ve işlemlerde fark edilmemiş hataların tespit edilmesi ve giderilmesini sağlayan ve yeni bir yanlışa mahal vermeyen denetim sistemi olarak tanımlanabilmektedir.

Ombudsmanlık, zamanla değişen, gelişen ve büyüyen kamu yönetimi sistemi içinde bazı hataların ve eksikliklerin giderilmesi amacıyla kurulmuştur. İdarenin yetkilerinin hatalı kullanımının engellenmesi, devletin karmaşık bir hal almış idari yapısının denetlenmesinde var olan denetim kurumlarının yetersiz kalıyor olması kuruluş amaçlarındandır. Ayrıca yasamanın yürütme üzerindeki denetiminin etkisiz hale gelmesi, yargı organının yapmış olduğu denetimin ise zaman alıyor olması, bu kurumun kuruluşu için başka bir amaç doğmuştur.

3.2. Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi

Dünya tarihine baktığımızda insanların kendi hak ve menfaatleri doğrultusunda hak ve özgürlüklerin korunması ve ihlal edilmemesi gerektiği düşüncesi geçmiş yıllardan günümüze gelen bir düşüncedir. Vatandaşlar haklarını koruyabilmek ve haksız iş ve eylemlerin engellenebilmesi için hızlı, maliyetsiz, etkin, şeffaf ve demokratik kurumların var olmasını istemişlerdir. Ombudsmanlık kurumu da bu arayışların neticesinde ortaya çıkmış bir olgudur. Ombudsmanlık genel bir tabirle modern ve genç bir görüntüye sahiptir. Birçok ülkede farklı adlarla faaliyette olan Ombudsmanlık sistemi daha önce de ifade edildiği üzere 1809 tarihinde İsveç’te ortaya çıkmıştır.

³⁶ Haydar Efe, Murad Demirci, “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler.”, *Sayıştay Dergisi* 90 (2013), s. 51.

³⁷ Ümit Arkan, ““Bir Kamu Denetim Sistemi” Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” 4/3 (2006), s. 83.

Ombudsman ile ilgili farklı kaynaklara bakıldığı zaman, çıkış yeri farklı yerlerde gösterilmektedir.

Ombudsmanın ortaya çıkışına yönelik bazı kaynaklarda tarihçiler bazı benzerlikler kurmuşlardır. Örneğin; Ombudsmanlık, Roma'daki Halk Tribünleriyle, 17. yüzyıldaki Amerikan kolonilerindeki “Censors” ve Çin'deki Han Hanedanlığı (M.Ö. 206- M.S. 220) döneminde yer alan "Control Yuan" kurumları arasında benzerlikler olduğunu belirtmişlerdir. Ancak, bu tür bir kurumun kökeni İsveç'te bulunmuş olup, daha önceki dönemlere kadar uzanarak incelenmemiştir. Bu yüzden Ombudsmanlık tarihinin genellikle 18. yüzyıldan başlatıldığına yer verilir. Bazı araştırmacılar Ombudsmanlığa kaynak olarak, İslam Devletinin ikinci halifesi Hz. Ömer'in bir denetim kurumu olarak kurmuş olduğu Muhtesip kurumunu göstermektedirler. Bunun yanı sıra Abbasi, Emevi, Memlûk ve Selçuklu'da Dar'ülArd ile Divani Mezalim adıyla faaliyet göstermiş olan kurumları da Ombudsmanlık kurumuna benzetmiştir. Bu benzetmelerden özellikle Divan-ı Mezalim Bir İslam devleti olan Abbasi Devletinde kurulmuş ve Ombudsmanlık Kurumu ile ilişkilendirilmekte olup bu benzerlik ile ilgili geniş çalışmalar yapılmıştır. Birçok ülke Ombudsmanı bir Türk Kurumu olarak yorumlamaktadır. Paris Yerel Yönetim Ombudsmanının yıllık raporunda Ombudsman, İsveç Kralı XII. Charlesin Osmanlı Devleti'nde yaşadığı zaman diliminde Osmanlı makamlarından görüp kendi ülkesine farklı bir isimle uyarladığı bir kurum olarak yer alır.³⁸ İsveç Ombudsmanının kökenleri, Osmanlı Devleti'nde etkisini gösterdiği makam olarak Şeyhülislamlık kurumuna dayanmaktadır. Benzer şekilde, Emevi, Abbasi, Memlûk ve Selçuklu gibi İslam devletlerinde de Ombudsman'a benzer şekilde haksızlıkların incelendiği Divan-ı Mezalim veya adaletin sağlandığı Dar'ül-Adl gibi kurumlar bulunmaktaydı. Osmanlı Devleti'nde ise bu tür görevler, Divan-ı Hümayun tarafından yerine getirilmekteydi.

Kurumunun ortaya çıkışına yönelik bazı kaynaklarda, Demirbaş Şarl olarak bilinen İsveç Kralı XII. Charles 1709 yılında Ruslarla yaptığı savaşta yenilgiye uğrayınca kaçmış ve Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Beş yılı aşan bir zaman diliminde Edirne'de yaşamıştır. Kral'ın yokluğundan dolayı, İsveç'te düzen bozulmuş ve ülkede huzursuzluk hâkim olmuştur. Bunun üzerine Charles, idarecilerin ve yargı organlarının kurallara uygun davranıp davranmadığını öğrenmek üzere, kral adına hareket eden bir kişiyi görevlendirmiştir. Kral'ın yapmış olduğu aslında Ombudsmanlık sisteminin ilk girişimi olarak kabul edilmiştir. Demirbaş Şarl'ın ülkesinde kendisinin yerine şikâyetleri dinleyen bir kişiyi görevlendirdiği dönemde, Osmanlı Devleti'nde, bütün

³⁸ Temizel, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı*, s. 764-765.

kadılarının üstü olarak görülen ayrıca Devletin en üst düzey yargı merci olan Kâdı'l-kudât, İslam Hukuku'nun uygulanmasından sorumluydu ve memurların, halkın ve devletin ilişkilerini düzenlemekle görevliydi. Bu şekilde istikrar ve düzenin korunmasını sağlıyordu. Kâdı'l-kudât bu görevini yerine getirirken, Ombudsman gibi hizmet etmekte ve halkın haklarını, memurların adaletsiz ve haksız tutumlarına ve güçlerini kötüye kullanmalarına karşı koruma görevi görüyordu. Demirbaş Şarl'ın, hükümdarlık divanı ve yüksek mahkemeden esinlenerek ülkesinde benzer bir kurum oluşturduğu, bu sayede İslam Hukuku'nun etkisinde kaldığı gözlemlenmektedir.³⁹

İsveç Ombudsmanı, kuruluşunda "Högste Ombudsman-men" adını taşıdı. Ancak 1719'da adı "JustutienKansler-JK (Kraliyet Denetçisi)" olarak değiştirildi. 1766 yılına gelindiğinde, kralın atama yetkisi alınarak temsil organı olan Riksdag'a devredildi. Böylece meclis adına hareket eden "JustitiOmbudsmanne-JO (Parlamento Denetçisi)" oluşturuldu. 1718'de Kral XII. Şarl'ın ölümüyle İsveç'teki tüm politik yetkiler Riksdag'a geçti. Bu durum, İsveç'in günümüz parlamento sistemine daha yakın bir yapıya dönüşmesini sağladı. Adalet Şansölyesi makamı, ilk defa 1766'da Riksdag tarafından seçimle atanmış ve bu da parlamento Ombudsmanlığı kurumunun ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu gelişmeyle beraber kralın Adalet Şansölyesini tek başına atama gücünü kullandığı süre 1809 yılında son bulmuştur. 1809 İsveç Anayasası'nda Justitie Ombudsmannen Kurumu yer almıştır. Anayasa'da yer almasıyla yasal bir statü kazanan Ombudsmanlık bir kurum halini almıştır. Birçok yazar ve araştırmacı bundan dolayı Ombudsmanın başlangıç tarihi olarak 1809 yılını gösterirler.⁴⁰

Avrupa'da ilk kez 1809'da İsveç'te kurulan ve günümüzde anayasal bir kurum olarak varlığını sürdüren Ombudsmanlık, 1950 yılına kadar İsveç ve Finlandiya'da, daha sonra da dünya genelinde yaygınlaşmıştır.⁴¹ Kurum, 1919 yılında Finlandiya'da başlayarak daha sonra 1952'de Norveç ve 1955'te Danimarka'da kabul edilip uygulanan bir kavramdır. İlk olarak İskandinav ülkelerinde yaygınlaşan bu kavram, hemen ardından İngiliz Milletler Topluluğu ve Batı Avrupa ülkelerinde de benimsenmiştir. Günümüzde Latin Amerika'dan Uzakdoğu'ya kadar dünya genelinde birçok ülkede uygulanan bir ilke haline gelmiştir.

³⁹ Mehmet Aktel vd., "Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 5/9 (07 Şubat 2014), 24.

⁴⁰ Zakir Avşar, *İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi* (Hayat Yayınları, 2012), s. 96.

⁴¹ Hasan Abdioğlu, "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 6/11 (2007), s. 84.

Kamu denetçiliği, İsveç'te uzun yıllar boyunca benimsenmiş olup diğer ülkelerde yaklaşık 150 yıl yeterince yaygınlaşmamıştı; bu nedenle genellikle İsveç'e özgü bir kurum olarak görülmekteydi. Ancak uzun bir süre sonra, ilk kez Finlandiya'da uygulanmış ve bu da Ombudsman'ın ilk kez orijinal ortamının dışında bir ülkenin hukuk sisteminde yer almasına sebep olmuştur.⁴² İsveç'ten sonra Finlandiya'nın Ombudsmanlık sistemini benimsemeye, Finlandiya'nın uzun yıllar boyunca İsveç hâkimiyeti altında olmasının etkisi büyüktür. Bu durum, hukuki ve idari açıdan benzerlikler ve ortak bir kültüre sahip olmalarına yol açmıştır. Finlandiya'da Kamu Denetçiliği sistemi 1919 yılında anayasa değişikliği ile kabul edilmiştir. Finlandiya'dan hemen sonra dalga yayılarak yaygınlaşmıştır. Böylesine büyük ölçekte yaygınlaşmasının önemli sebeplerinden biri de demokrasi ve insan hakları konularıdır. Danimarka, Batı Almanya, Norveç gibi diğer İskandinav ülkeleri 1950-1960 yılları arasında kurumu sistemlerine dâhil etmişlerdir. 1971 yılında İsrail, 1976'da Portekiz, 1981'de Hollanda ve İspanya, Ombudsmanı ülkelerinde kendi sistemlerine uyarlayarak çeşitli şekillerde ve farklı isimler ile uygulamaya koymuşlardır. Etkili bir denetim ve hukuk sisteminin olduğu ülkelerde kamu denetçisine ihtiyaç olmadığı düşüncesinin hâkim olduğu Fransa'da 1973 yılında Ombudsmanlık Kurumu kuruldu. Ombudsman, 1980'lerden itibaren üniversiteler ve özel sektör kuruluşlarında (banka, sigorta, emlak, yatırım şirketleri gibi) yaygın olarak kullanılan bir kurumdur. Ombudsman, bireylerin haklarını korumak, çözüm yolları sağlamak ve anlaşmazlıklara adil bir şekilde müdahale etmekle görevli bağımsız bir kuruluştur.⁴³ Kamu Denetçiliğinin kurulması düşüncesi yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren bütün dünyada çok önem görmüş ve yaygın bir uygulama alanı bulmuştur. Kamu Denetçiliği, tarih boyunca birçok ülkede kurumsallaşmış bir kurum olmasına rağmen, uluslararası alanda bu alandaki ihtiyacı karşılamak amacıyla ilk kez "Avrupa Birliği Kamu Denetçisi" Avrupa Konseyi Danışma Meclisi'nin 1975 tarihli ve 457 sayılı kararıyla AB üye ülkelere önerilmiştir. Bu kurum, 07.02.1992'de imzalanan Maastricht Antlaşması ile resmen kurulmuştur. AB Ombudsmanının kurulmasıyla beraber kamu denetçiliği uluslararası bir boyut kazanmıştır.⁴⁴

⁴² Caner Çakmak, *Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği(ombudsman) Kurumunun Türkiye'de Yeri ve Önemi* (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2008), s. 8.

⁴³ Rabia Kalender, Av. Leyla Demir, "Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu" 2 (2013), s. 248.

⁴⁴ Avşar, *İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, s. 46.

3.3. Ombudsmanlık Kurumunun Görevleri

Ombudsman, yürütmüş olduğu faaliyetler çerçevesinde bir kamu hakemi vasfı taşıyıp, idareler (kamu kurumları) ile vatandaş (halk) arasında arabuluculuk görevi görerek önemli bir görev üstlenmektedir. Özellikle diğer denetim yollarından daha masrafsız ve kolay ulaşılabilirliği sayesinde modern bir görüntü yansıtmaktadır. Ombudsman, idare ile vatandaş arasında ki uyumun devamlılığı için bağımsız ve tarafsız bir şekilde çalışır. Özellikle de kamu vicdanı adına önemli bir rol üstlenen bu kurumun görevlerini açıklamak, kurumun ne olduğunu daha açık bir biçimde görmemize de olanak tanıyacaktır.

İsveç'te kurulan kurum insan hak ve özgürlüklerini korumayı amaçlarken, Fransa'da vatandaşlarla idare arasında köprü görevi üstlenirken, İngiltere'de ise vatandaşları kötü yönetimden korumayı hedeflemiştir. Bu durum aslında Ombudsmanın sadece bu alanlarda değil, birçok alanda da görevinin olduğunu göstermektedir. Çünkü Ombudsman koruyucu, hak arayıcı nitelikte olması yönüyle geniş bir yelpazeye hitap etmektedir.

Ombudsman, görevleri bakımından koruma, yönetimlerin büyüme ve gelişmesine yardımcı olmak ve bu yardımı araştırma, tetkik ve teftiş unsurlarıyla sağlayarak yerine getiren bir kurumdur. Ombudsmanın korumacılık işlevinden kasıt, kurumların haksız uygulamalarına karşı vatandaş koruyucu olmasıdır. İdareler, hukuk sisteminin ve insan haklarının gelişmediği yerlerde vatandaşların temel haklarına zarar verebilmektedirler. Bu bağlamda Ombudsman vatandaşın haklarını koruma ve kurumların haksız uygulamalarını engellemede önemli bir rol oynamaktadır. Ayrıca, kurum bireyleri koruma işlevi yürütürken kamu kurumlarının haksız uygulama ve faaliyetlerine karşı kendilerini de koruyucu bir rol üstlenir.⁴⁵ Araştırma, inceleme ve teftiş görevi Ombudsman için ana varlık sebebi olarak gösterilir. Bu görevi, idareden kaynaklanan haksız işlemin sonucuna yönelik bir işlemdir. Ayrıca kanunlarda ve diğer mevzuatta değişiklik yapılması gerektiğine dair önerilerde bulunarak görüş bildirmektedirler.⁴⁶

Ombudsman, kurumların incelemediği ya da gözünden kaçırdığı uygulama hatalarına karşı bir kontrol görevi görür. Bürokrasinin yaptığı işlemlerin doğruluk ve uygunluğunu kontrol eder. Yanlış karar ve işlemlerde düzeltme yapılmasını önerir ve doğru işlemlere sevk eder. Bu göreviyle yönetimde şeffaf ve dürüst yönetimin sağlanmasına katkı sağlar.⁴⁷

⁴⁵ Kemal Özden, *Ombudsman* (İstanbul: Tasam Yayınları, 2005), s. 32.

⁴⁶ Zehra Odyakmaz, "Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması Ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi", *Adalet akademisi dergisi* 4/14 (2013), s. 7.

⁴⁷ Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman* (Beta Basım Yayın Dağıtım İstanbul: Marmara Üniversitesi, Doktora Tezi, 1998), s. 284.

Ombudsmanın demokrasiye, vatandaşların hak ve özgürlüklerini koruması bağlamında önemli katkıları bulunmaktadır. 6328 sayılı Kanun'un belirttiği gibi Kamu Denetçiliği Kurumu; idarenin gelişmesine yardımcı olma görevi, araştırma, inceleme ve denetleme görevi gibi görevleri bulunmaktadır.⁴⁸ Ombudsman, başvuru konusu hakkında karşılıklı görüş birliğine varmayı hedefler ve düşüncelerini başvuruda bulunan vatandaşa zorla kabul ettirmesi söz konusu değildir. Teftiş yetkisi oldukça geniş olan kurumun yaptırım yetkisi sınırlıdır. Bununla beraber kamuoyu ya da kamu kuruluşlarının yaptırım gücünü ellerinde bulunduruyor olması, bir kamu denetçisini daha bağımsız hareket etmesine ve işlevselliğinin artmasına vesile olmaktadır.⁴⁹ Ombudsmanlık kurumu, vatandaşların şikâyeti üzerine ya da kendiliğinden başlatacağı soruşturma esnasında gerekli araştırmayı yaparak, yaptığı araştırmanın sonucunu şikâyet edilen idareye bildirerek bu işlemin iptalini sağlaması amacıyla düşüncelerini kuruma bildirerek tavsiyeler de bulunur. Ombudsmanın önerilerde bulunduğu idare, yaptığı işlemde ısrarcı bir tutum sergileyerek kurumun tavsiye kararını dikkate almazsa Ombudsman bir üst kademeye başvurma yetkisini kullanır. Buna rağmen işlemini iptal etmek ya da düzeltmek istemeyen idare karşısında, Ombudsman bir rapor hazırlayarak parlamentoya sunar. Eğer parlamentoda da düzeltme kararıyla alakalı istediği sonuca ulaşamazsa, Kamuoyu denetimi, toplumun etkileyici bir denetim biçimidir ve kamuoyunu harekete geçirme amacı güder.⁵⁰

Ombudsmanlık, kamu gücünü kullanan tüm kamu kurum ve kuruluşlarına (bakanlıklar, belediyeler, SGK, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dahil) dair şikâyet başvurularını kabul etmektedir. Aynı zamanda, kamuya hizmet eden özel hukuk tüzel kişileri de kapsamaktadır. Bu çerçevede, kamuya fayda sağlayan dernekler, vakıflar (örneğin Kızılay, Yeşilay) ve elektrik veya doğalgaz piyasasında faaliyet gösteren şirketler (örneğin Bedaş) hakkında da şikâyetlerde bulunulabilmektedir. İfade edilen bu kurumlar Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanına giren kurumlardır. Ombudsmanlık, yönetimin faaliyetlerini, uygulamalarını denetleyen bir kurum olarak görev yapar. Aynı zamanda, vatandaşların idare kaynaklı hak ihlallerine karşı korunmasını sağlar, kötü yönetimden kaynaklanan haksızlıkları engeller ve daha adil bir yönetim anlayışının benimsenmesine yardımcı olur. Ayrıca, idare ile vatandaş

⁴⁸ Mehmet Fatih Alodalı, "Enerji Diplomasisi ve Türkiye", *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 19/33 (2017), s. 174.

⁴⁹ Emre Akçagündüz, *Türk Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışının Dönüşümü ve Ombudsmanlık Kurumu* (Edirne: Trakya Üniversitesi, Tez, 2012), s. 63.

⁵⁰ Koray Temizkan, *Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye'de Uygulanabilir*, s. 89.

arasındaki ilişkiyi güçlendirir. Türk Silahlı Kuvvetleri'nin askeri faaliyetleriyle ilgili kararlar ombudsmanlık tarafından ele alınmaz.⁵¹

Ombudsman, kurumunun faaliyet göstermeye başladığı ilk zamanlar kurumun görev alanı, idarenin kötü yönetim uygulamaları olarak nitelendirilecek faaliyetlerin engellenmesi olarak görülmekteydi. Gün geçtikçe insan hak ve özgürlüklerinin önem kazanmış olması ve insan haklarının devlet nezdinde de önem görmesiyle beraber kurumun görev alanında genişlediğini görmekteyiz. Bu gelişmeler neticesinde de Ombudsmanın yaptığı denetimin temel amacı, aktif ve verimli çalışan, etkili ve adil kararlar alan bir kamu yönetimi anlayışının oluşması, insan hak ve özgürlüklerinin geliştirilmesi ve korunmasını sağlamak olarak ifade etmek mümkündür.

3.4. Ombudsmanın Statüsü

Ombudsmanın faaliyet gösterdiği ülke sayısı, ilk uygulanmaya başlandığı günden itibaren gün geçtikçe artış göstermiş ve bugün dünya ülkelerinin hemen hemen hepsinde uygulanma alanı bulmuştur. Ombudsmanlık kuruluş gerekçesi itibariyle, demokratik yönetim anlayışını benimseyen tüm ülkelerde ihtiyaç duyulan bir kurum niteliğindedir. Genellikle cumhurbaşkanı ya da parlamento tarafından atanan ve toplum içinde saygın bir konumda olan Ombudsman kurumunun üyeleri iyi hukuk eğitimi almış ve görevini layığıyla yerine getirecek kişiler arasından seçilir. Kurumunun yürüttüğü faaliyetleri hakkıyla yerine getirebilmesi için bağımsız ve tarafsız bir statüde bulunması gerekmektedir. Öyle ki bağımsız ve tarafsız olmaması, kurumun etkin ve geçerli bir kurum olmadığını, aksine sadece kurum olarak var olmasına sebep olacaktır. Bağımsız ve tarafsız statüde olması halkın güven duyabileceği bir kurum olmasına ve şikâyet başvurularını bu güvenle yapabilmesi hususunda önem arz etmektedir.

Ombudsman, anayasal ve yasal metinlerle beraber, dokunulmazlıklarından, seçilme biçimlerinden, kendi görevleri dışında başka bir işle uğraşmıyor olmaları, yürütmüş oldukları faaliyetler üzerinde dış bir teftişin olmayışından, mali bağımsızlıkları ve kamuoyu desteğini bulundurmaları bağımsızlığının kaynağını oluşturmaktadır.⁵² Ombudsman, kendi bağımsızlığını yürütme organlarına karşı korumakla birlikte, kendisini atayan parlamentoya karşı da bağımsızlığını sürdürmelidir. Fakat parlamento bağımsızlığı mutlak bir bağımsızlığı ifade etmemektedir.⁵³ Öyle ki büyük bir denetim yetkisini elinde bulunduran ve kamu

⁵¹ T.C. Resmi Gazete, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu), 6328 (14 Haziran 2012).

⁵² Avşar, *İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, s. 83.

⁵³ Özden, *Ombudsman*, s. 48.

kaynağı kullanan bir otoritenin teftiş edilmemesi mümkün olmamaktadır. Ombudsmanın bağımsızlığı yargı bağımsızlığı gibi değildir. Ombudsman bağımsızlığının gerçekleşmesi kurumun somut bir varlık kazanması, görev yapacak kişilerin nitelikleri ve görev sürelerinin, kurumun yetkilerinin hukuki güvencesinin önceden yasalarla kesinleştirilmiş olması gerekir. Yasal ya da anayasal anlamda bağımsızlığı, Ombudsmanlığın devletin diğer organlarına karşı, politik ve diğer bir etki oluşturacak sonuçlardan korkmadan gerçeği bulma özgürlüğüne kaynaklık etmektedir. Bunun yanı sıra Ombudsmanın baskı altında olmadan hür çalışabilmesini ve beklenti içinde olarak kendisine sınır koymamasını sağlamaktadır. Ombudsmanlık kurumunun bağımsız, yansız ve özerklik gibi özellikleri kamu yönetimi ve yürütme organından bağımsız olması anlamlarına gelmektedir. Bu anlamıyla kamu denetçisinin, devlet organlarının dışında ve onlardan bağımsız olan bir kurum olduğu sonucuna varılamaz. Ombudsman, lider parti veya diğer siyasi partiler ile ilişki içerisinde de olmamalıdır.⁵⁴ Bağımsızlık özelliği Ombudsmanın statüsü için en önemli özelliklerden biridir. Bu özelliğinin yanı sıra denetçilerin atama usulleri de bağımsızlık faktörünü tamamlayıcı niteliktedir. Ombudsmanın atanma şekli ve görevden alınma biçimleri kurumun statüsünü belirlemektedir. Parlamento tarafından atanan Ombudsman bağımsızlık ve otoritesinin kaynağını da buradan almaktadır. Kurum, parlamentonun sahip olduğu dokunulmazlığa benzer bir dokunulmazlığa sahiptir. Çünkü almış olduğu kararları paylaşırken veya fikir belirtirken kimsenin baskısı altında kalmadan ve yargılanma endişesi duymaksızın kamuoyuyla paylaşırlar.

3.5. Ombudsmanın Yetkileri

Ombudsmanın yetkileri ve statüsü benzerlik gösterse de ülkelerin siyasi ve idari tarihi, sosyo-ekonomik ve bürokratik yapıları birbirinden farklı olduğu için yetki ve statüleri de farklılık göstermektedir. Örneğin; İngiltere de sınırlı yetkilere sahip olan Ombudsman, İsveç ve Finlandiya da geniş yetkilere sahiptir.⁵⁵ Ombudsman özellikle de İskandinav ülkelerinde oldukça geniş yetkilere sahiptir. Her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilen vatandaşın şikâyetinde bulunduğu kurum idarecilerini çağırıp görüşebilmekte ve gerek gördüğü durumlarda idareleri yerinde denetleyebilmektedir. Yapmış olduğu incelemeler sonucunda hukuka aykırılık teşkil eden başvuruları yargı organlarına bildirmektedir.

⁵⁴ Tufan Erhürman, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 49/1 (01 Mayıs 2000), s. 158.

⁵⁵ Özden, *Ombudsman*, s. 34.

Kamu denetçisi, yetkileri dâhilinde görev alanına giren kurum ve kuruluşları periyodik ve habersiz denetimlerle teftiş edebilmektedir. Kıdemli kadrosu sayesinde denetimleri tek başına da gerçekleştirebilmektedir. Kurumun yaptığı denetimler sonucunda yasal düzenleme yapılması, anayasaya uygun olmadığına dair fikir belirtip başvuruda bulunma ve reform önerilerinde bulunma gibi yetkileri bulunmaktadır.⁵⁶ Çağdaş kamu yönetimi anlayışının bir gereği olarak, kamu denetçisinin geniş bir araştırma ve denetleme yetkisi bulunmaktadır. Kamuoyu ve kamu kurumlarında yaptırım gücünün olması kurumun bağımsızlık ve fonksiyonelliğini artırmaktadır.⁵⁷ Öyle ki hukuki koruması olmayan ve destek alamayan bir Ombudsmanın denetleme yetkisi de sınırlı olacaktır.⁵⁸

Kamu denetçisi, yaptığı araştırma ve soruşturmalar sonrasında almış olduğu kararı kamuoyu bilgisine sunma yetkisine sahiptir. Daha önce de ifade edildiği üzere bu yetki kurumun yapmış olduğu en etkili denetim mekanizması olan kamuoyu denetimini doğurmaktadır. Etkili olmasının sebebi yapılan denetimin sonucunda ortaya çıkan sonucun sınırlı sayıda olan kişiler yerine, birçok kişi tarafından duyulmasını sağlayan daha geniş bir baskı oluşturuyor olmasıdır. Yetki sınırları içinde hareket eden Ombudsman, idarenin bilgi ve dokümanlarına erişmek, incelemelerde bulunup idareye görüş bildirmek ve toplantılara katılmak gibi yetkilere sahiptir. Kararları öneri niteliğinde olan Ombudsman, herhangi bir kurum adına karar veremez. Kurum tavsiyelerde bulunabilme yetkisine sahip olduğundan kurum bu öneriyi karara dönüştürerek uygulamaya koyar. Bu zorunlu bir durumdur.⁵⁹ Aynı şekilde idarenin verdiği kararları değiştirmez ya da bunlar hakkında karar veren mercii olamaz. Ombudsman verilen kararın tamamen ortadan kaldırılmasını da talep edemez.⁶⁰ Ombudsmanlar, askeri kışlaları da denetleme yetkisine sahiptirler. Fakat bu durum her ülkede geçerli değildir. Ayrıca kuruma, yerindelik denetimi yetkisi de verilmekte olup, idarelerin kamu faydasına eylemlerde bulunmasını gözetecek faaliyette bulunup bulunmadıklarını da denetleme yetkisi bulunmaktadır. Ombudsman, Türkiye’de inceleme ve araştırmaları için Danıştay, Sayıştay ve Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisine sahiptir.⁶¹ Ombudsmanın sağlıklı, tarafsız ve adil kararlar alabilmesi için geniş yetkilere sahip olması gerekmektedir. Geniş yetkilere sahip olabilmesi kurumun hakkaniyetli kararlar alabilmesi ve taraflara en doğru şekilde duyurması açısından

⁵⁶ Altuğ Yılmaz, “Kamu Denetçisi (Ombudsman)”, s. 42.

⁵⁷ Özden, *Ombudsman*, s. 34.

⁵⁸ Kemal Özden, “Yerel Yönetimler Ombudsmanı”, *Yerel Yönetimler Kongresi*, (2004), s. 35.

⁵⁹ Metin Kazancı, *Kamuda ve Özel Kesimde Halkla İlişkiler* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2002), s. 303.

⁶⁰ Avşar, *İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, s. 77.

⁶¹ Zuhul Bereket, Selami Demirkol, “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu’ İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda. Somut Bir Öneri” (1996), s. 31-32.

önemlidir. Öyle ki idareler ili ilgili şikâyetlerle ilgileniyor olması, Ombudsmanın yaptığı araştırma, inceleme ve denetlemeleri hassasiyetle yürütmesi gerektiği anlamına gelmektedir. Ombudsman, uygulamasa olan tüm ülkelerde önerilerde bulunma, yargıya yönlendirme gibi ortak özellik gösteren yetkiler barındırmaktadır.

3.6. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri

3.6.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Ombudsman kurumu kanunla kurulan kurumların iş ve eylemlerini denetleyen, tarafsız ve bağımsız niteliklere sahip olan bir kamu kurumudur. Genel olarak meclis veya cumhurbaşkanı aracılığıyla 4-6 yıl gibi bir süreyle görevlerini ifa ederler. Parlamento tarafından, yasalarda yer alan çeşitli nedenlerden görevden alınabilmektedir. Parlamento tarafından seçiliyor olsa da parlamentonun güdümü dışında yer almayan bağımsız nitelikte bir kurumdur.

Ombudsman, parlamento tarafından atanan diğer kurumlara olduğu gibi, kendisini atayan parlamentoya karşı da bağımsız bir güç kaynağı olarak konumlanmaktadır. Bu husus özellikle de Ombudsman kararlarına duyulan güvenin tarafsızlığının korunması önemlidir. Kurumun, yasa ve anayasalarla düzenlenmesi Ombudsmanın bağımsızlığını sağlamaktadır. Ombudsmanın, bağımsızlığına kaynaklık eden diğer bir unsur ise kurumun bağımsız bir bütçesinin var olmasıdır.⁶² Ombudsmanın kuruluş amacı olarak bir denetim sistemi olarak kurulmuş ancak hukuki, yönetsel, yargısal denetim yollarının dışında bir denetim şekline sahiptir. Ombudsman, yaptığı çalışmalarda bağımsızdır. Bu hususta sorguya çekilmesi, izlenilmesi, tutuklanması ve yargılanması söz konusu değildir. Ombudsman ayrıca parlamenter dokunulmazlığa da sahip olduğunu görmekteyiz. Ombudsmana parlamento tarafından belirli bir bütçe belirleniyor ve belirlenen bu bütçe kapsamında gerekli gördüğü durumlarda harcama yapabilme yetkisine sahiptir.⁶³ Ombudsman, yürütmeden ve idareden bağımsız bir niteliğe sahiptir. Bağımsızlığının sonucu olarak da tarafsızlık özelliğine sahip bir kurumdur.⁶⁴

Ombudsmanın önemli bir başka özelliği ise; yürütmeye karşı bağımsız bir pozisyonda olması, şikâyetlerin kişilerce yapılıyor olması, gelen şikâyetlerin idarenin iyi olmayan yönetimi ve adaletsizlik bakımından tarafsız olarak değerlendirilmesi ve kötü idarecilikten kaynaklanan neticelere tavsiyeler verilmesi olarak sıralanabilir.⁶⁵

⁶² Feyzullah Ünal, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı* (Ankara: Savaş Yayınevi, 2013), s. 81.

⁶³ Temizel, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı*, s. 41.

⁶⁴ Arklan, “Bir Kamu Denetim Sistemi” Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, s. 86.

⁶⁵ Nuri Tortop, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, *Amme İdaresi Dergisi* 31/1 (1998), s. 4.

Ombudsmanın bağımsızlığı özellikle kurumun somut ve nesnel kararlar alabilmesi açısından önem arz ettiğini söyleyebiliriz. Kurum, yapacağı araştırmaların sonucunda vereceği kararlarda, siyasi veya diğer sonuçlardan korkmadan gerçeği araması önemli bir durumdur. Anayasal ve yasal bağımsızlığının yanı sıra Ombudsmanın bir beklenti içine girip kendisini sınırlandırmasında bağımsızlığının önemli işaretidir.⁶⁶ Ombudsmanın seçilme şekilleri, dokunulmazlık vasfı, görevlerine atanma şekilleri ve mali imkânları gibi belirleyici özellikleri bağımsızlıklarını ortaya çıkaran temel özelliklerdir.⁶⁷

3.6.2. Görünebilirlik ve Ulaşılabilirlik

Ombudsmanlığın belli başlı birkaç hedefi bulunmaktadır. Bunlardan ilki devlet idarecileri kamu hizmeti sunarken vatandaş memnuniyetini ve faydasını gözetmesidir. İkincisi ise vatandaşların hizmet taleplerini ve yararını gözeterek onlara en uygun hizmetin ulaştırılmasıdır. Bu hususta özellikle kamunun sunduğu hizmette yönetim ilkelerinin (saydamlık, adillik, hesap verebilirlik ve sorumluluk) olması gerektiğini savunmaktadır. Yönetişim unsurları olarak kabul görmüş bu ilkelerin sürdürülmesinde Ombudsmanlık Kurumunun önemli bir konuma sahip olduğu görünmektedir.⁶⁸ Çünkü vatandaşların idarî ve yargısal denetim kurumlarında karşılaştığı zorluklara, karmaşaya, bürokrasiye ve kırtasiyeciliğe Ombudsman denetiminde karşılaşılmamaktadır. Bu tutumu sebebi ile Ombudsman çoğunlukla "vatandaş koruyucusu, halkın avukatı, vatandaş yardımcısı, vatandaş savunucusu, hakem" gibi isim ve sıfatlarla anılmaktadır.⁶⁹

Ombudsmanlık kurumunun kamuoyu tarafından bilinmesi, etkinliği açısından önem arz etmektedir. Bu da medyanın gerekli olan desteği sağlamasına bağlı bir durumdur. Böyle olmazsa yani aksi gerçekleşirse; Yönetimin hatalı ve haksız uygulamaları, dikkat çekilerek kamuoyu denetimini engelleyebilir. Bu durum, Ombudsman'ın temel yaptırım olan hataların açıklanmasını engelleyerek Ombudsman denetiminin etkisiz hale gelmesine neden olabilir.⁷⁰

3.6.3. Profesyonellik

Ombudsmanlık kurumunun özellikle hem bilirkşi görevi üstlenmesi hem de halka karşı bilinçli bir kurum rolü üstlenmiş olması onun profesyonel bir kadro ve ihtisaslı bir

⁶⁶ Özden, *Ombudsman*, s. 29.

⁶⁷ Temizel, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı*, s. 36.

⁶⁸ Abdioğlu, "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi", s. 85.

⁶⁹ Kemal Özden, *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar* (Seçkin Yayıncılık, 2010), s. 36.

⁷⁰ Temizel, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı*, s. 63.

yapı haline geldiğini göstermektedir. Bundan dolayıdır ki ombudsmanlıkta araştırma ve irdeleme durumu daha çok sabit bir yapı değil tam aksine sürekli değişen ve gelişen bir yapı olmasından kaynaklanmaktadır. Özellikle zamana ve mekana göre kendini geliştiren, çağa uygun kurallar koyan ve buna göre yönetmelikler çıkarması kendisinin profesyonellik statüsü gibi görünmesini sağladığını söyleyebiliriz.

Ombudsmanlıkta profesyonellik daha çok kurumun kadrosunda yer alan nitelikli elamanlardan oluşmasını ifade etmektedir. Denetçilerin iyi hukuk eğitimi almış olması, özellikle de uzman ve bilirkişilerden seçilmiş olması, müşteri(vatandaş) odaklı olması, tarafsız olması ve halkın güvenini kazanmış nitelikte olması gerekir.⁷¹ Ayrıca, denetçilerin maaşının yüksek olması, çalışan personelin rüşvet vb. durumlarına yönelmesini de engelleyebilir. Bununla beraber günümüz teknolojisinde daha çok bilgisayar, telefon, mail vb. cihazlar kullanılması ve tercih edilmesi bu kurumda çalışacak elamanların kendini geliştirmiş olmasını ve bu gibi faaliyetlere karşı dinamik ve hazır olması gerektiğini göstermektedir. Bununla beraber kurumun mali yapısının güçlü olması özellikle bağımsızlığı açısından önem arz etmektedir. Ekonomik bağımsızlığı olan kurumun araştırma ve incelemeleri için yeterli maddi imkâna sahip olması beklenmektedir. Başka bir kurum ya da organa bağlılığı olan bir kurum ise bağımsızlığını yitirebilir, bunun da Ombudsmanın çalışma ve karar alma süreçlerini olumsuz etkileyeceği düşünülmektedir.

3.6.4. Geniş Araştırma Yetkisi

Ombudsman, devletin faaliyetleri, prosedürleri, tutumları ve uygulamalarını denetleyen bağımsız bir kurumdur. Verdiği kararlar bağlayıcı olmayan bir devlet kurumudur.⁷² Çalışmaları sırasında, hiçbir organ tarafından herhangi bir müdahale ya da baskıya maruz bırakılmadığını görmekteyiz. Ombudsman, yaşanan haksızlıkları, adaletsizlikleri, idarenin yanlış kararlarına ilişkin şikâyetleri inceliyor olmasının yanı sıra kamu gündeminde yer alan konuları da inisiyatifli doğrultusunda inceleyebilme yetkisine sahiptir. Özel anlaşmazlıklar, Ombudsmanın faaliyet alanı dışındadır.⁷³ Ombudsman, yetkisi kapsamında gerekli gördüğü durumlarda tanık dinleyebilmek, bilirkişi görevlendirebilmek, ilgili kurumun temsilcisini sorgulayabilmek, olay yerinde keşif ve inceleme yapabilmek gibi geniş yetkileri bulunmaktadır.⁷⁴

⁷¹ Kemal Özden, *Ombudsman*, s. 29.

⁷² Erhürman, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü", s. 176.

⁷³ Avşar, *İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, s. 63.

⁷⁴ Erhan Tural, *Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2014), s. 108.

Ombudsmanın, idarenin gerçekleştirmiş hatalı işlemlerden dolayı emir ve talimat verme, işlemleri iptal etme veya başka yaptırımlarda bulunma yetkisi yoktur. Yani Ombudsmanın önerilerine uymayan idare veya kamu görevlilerine herhangi bir cezai işlem uygulanamaz. Ancak kamu görevlisi ve idare üzerinde etkin bir kamuoyu baskısının artmasına neden olabilmektedir.⁷⁵ Kararlarının sonuçlarını detaylandıracak olursak Ombudsman kararlarının idareyi bağlayıcı nitelikte olmaması, yine de idare üzerinde etkili olabileceği anlamına gelmez. Öyle ki Ombudsman, yaptığı incelemeler sonucunda elde ettiği bilgi ve bulguları açıklayarak, görevini yerine getirmeyen idareyi ve çalışanlarını kamunun gözü önünde bırakarak etkin bir şekilde ifa edebilmektedir. Bu durum, kamu personelinin denetçinin adımlarından etkilenerek işlerini daha titizlikle ve adaletle yerine getirmelerine yol açar. Bu manevî baskı, bazen maddî müeyyidelerden daha fazla etki gösterebilmekle beraber, İdare, personelini daha nitelikli ve özverili bir hizmet sunmaya teşvik edebilmekte ve adil davranmaya yöneltmektedir. Bunun sonucunda da şikâyet edilen kişi veya kurum, Ombudsmanın önerilerini dikkate alarak hatasını düzeltecektir.

Ombudsman, her ülkede aynı olmamak üzere vatandaşların yönetimden kaynaklanan iyi olmayan fiiller ve işlemlerle alakalı şikâyetlerini belli bir yöntem ya da biçim şartı aramadan almakta ve bu şikâyetleri aynı şekilde herhangi bir biçim esasına bağlı kalmadan kovuşturmaktadır. Birçok Ombudsmanlık kurumunda, idarenin yapmış olduğu işlemlerin inceleme altına alınması için vatandaşın şikâyeti beklenmeden kurum inisiyatif kullanıp araştırma ve incelemelere başlayabilmektedir. Bu soruşturmayı yürütürken, bütün bilgi ve belgeleri inceleme ve konuyla alakalı her türlü araştırmayı yapmaya yetkili kılınmıştır.⁷⁶

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, vatandaşlarla idare arasında ortaya çıkan sorunlara hakemlik yapacak şekilde müdahale etmesi gerektiği düşünüldüğünde, bağımsızlık, güvenilirlik, tarafsızlık, adillik ve gizlilik gibi önemli özelliklere sahip olması gerekmektedir. Uluslararası Ombudsman Birliği Uygulama Standartları, bu özelliklerin yanı sıra gayri resmiyet kavramına da vurgu yaparak tamamlamaktadır.⁷⁷

3.6.5. Hakkaniyete Uygun Çözüm Önerme Yetkisi

Hakkaniyete uygun çözüm önerme yetkisinin faaliyeti kapsamında yaptığı geniş Araştırmanın sonuçları, şikayette bulunan kişiyi haklı çıkaran nitelikte ise, ombudsman

⁷⁵ Doğan Kestane, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçisi)”, *Maliye Dergisi* 0/151 (2006), s. 134.

⁷⁶ Sirel Gölüne, “Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi”, *Sayıştay Dergisi* 8/27 (1997), s. 8.

⁷⁷ Gökçe Özdemir, *Destinasyon Yönetimi ve Pazarlaması* (Ankara: Detay Yayıncılık, 2014), s. 104.

tarafından belirli duruma uygun çözüm önerileri sunulmaktadır.⁷⁸ Eğer kurumun savunulması gereken bir durumu haklı çıkması durumunda, kurumun yaptığı işin doğruluğunu vurgulamak önemlidir. Ancak Ombudsman, çözüm önerirken her zaman adil olmalıdır. Hakkaniyeti göz ardı etmek, Ombudsmanın toplumda itibarını ve güvenilirliğini zedeleyebilir. Bu durumda Ombudsman, etkisiz hale gelir ve topluma yardım etme amacının aksine zarar verir.

İnsan hakları, hukuk devleti, demokratikleşme gibi kavramların gelişim gösterdiği ve eskiye göre daha çok önem kazandığını belirten Mustafa Büyükcavcı' ya göre; Ombudsman kurumunun insan hakları, demokratikleşme, insan odaklılığı gibi amaçları barındırıyor olması bu kurumu önemli bir görüntüde tuttuğu gibi beğenilen bir kurum olma özelliği de kazandırmıştır. Öyle ki Kurumun hızla artan popülaritesinden dolayı, neredeyse resmi yargı organları dışında işlev gören "her şikayet mercii" Ombudsman olarak adlandırılmıştır. Bu durum, kuruma ilişkin kavram kargaşasına yol açmıştır. Oysaki denetim yapmaya yetkili bir kurumun ombudsmanlık denetimi olarak geçerli olabilmesi için görevleri, yetkileri, statüsü ve belirleyici niteliklerinden kaynaklanan 3 temel özelliğe sahip olması gerektiği ifade edilmektedir. Ombudsman, bireylerin hak ve özgürlüklerini koruma amacıyla başvurulmuş diğer sistemlerden farklı kılan ve bu yöndeki şikayetlerin etkili bir şekilde çözüme kavuşturulmasını sağlayan üç önemli özelliği bir araya getirmektedir. Bu özellikler, Ombudsman kurumuna diğer sistemlere kıyasla net bir üstünlük kazandırmaktadır.⁷⁹

3.6.6. Kamuya Karşı Sorumluluk

Ombudsman, vatandaşın idare ile kaynaşmasını sağlayan, idare ile olan ilişkilerinde vatandaşa güven veren bir denge mekanizmasıdır. Vatandaşlar, Ombudsmana kolay bir şekilde ve herhangi bir maliyet ödemedi ulaşabilirler. İdarenin kötü işleyiş şeklinin engellenmesi amacıyla oluşturulmuş olan kurum, vatandaşları kötü yönetimden kaynaklanan olaylar karşısında koruma görevi görür. Ayrıca bu olaylara neden olan kişi veya makamlara karşı mevcut sistemin kayıtsız kalmayacağını bilirler.⁸⁰

Ombudsman, kamu otoritelerine karşı hem denetim yetkisi kullanırken hem de bireylere karşı yükümlülükler taşıyan bir kurumdur.⁸¹ Kamu kurumlarının yapmış olduğu işlemlerin doğruluğunu, haklı ve vatandaş yararına olup olmadığını denetler. Ombudsman, vatandaşlar ile devlet arasında hakem statüsündedir. Vatandaş ile idare

⁷⁸ Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, s. 304.

⁷⁹ Büyükcavcı, "Ombudsmanlık Kurumu", s. 11.

⁸⁰ Selçuk Gişi, "Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları İle Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme", *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi* 2 (31 Temmuz 2017), s. 8.

⁸¹ Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, s. 305.

arasında arabulucu görevi gören, gücünü yasa ve anayasalardan alan bir kurumdur. Ombudsmanın sorumluluğu çift taraflıdır. Sadece şikâyet başvurularını yapan bireylere karşı değil, aynı zamanda şikâyet edilen kamu kurumlarına karşı da sorumlulukları vardır. Bu sorumluluk gereği, elde edilen sonuçların her iki tarafa detaylı gerekçeleriyle sunulması zorunludur. Yapılan araştırmalar tüm medya organları ve kamuoyuyla paylaşılmıştır; bu sayede doğru ve güvenilir bilgilerin yayılmasına aracılık edilerek, halkın yanıltıcı ve önyargılı bilgilendirilmelerle karşılaşması engellenmiştir. Eğer gerçeği yansıtmayan rivayetler ve iddialar gündeme gelirse, bu durumda da güvenilir kimliği üzerinden kamuoyuna açıklamalarda bulunulacak ve hükümetlerin, yönetim kurumlarının ve idarecilerin itibarının korunması sağlanacaktır.⁸² Çünkü Ombudsmanın amacı, yönetimde olanları olumsuz etkilemek değil, yönetilenlerin onayladığı açık bir yönetim anlayışı oluşturmaktır.

3.7. Ombudsmanlık Türleri

3.7.1. Genel Amaçlı Ombudsmanlık

Ombudsman, belirli bir hizmet alanıyla sınırlı olmayan idarenin tüm eylem ve işlemleriyle ilgili şikâyetleri inceleyen kurumdur. Bu kurum ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde faaliyet gösterebilir.⁸³ Genel amaçlı ombudsman kendisine yönelten bütün şikâyeti incelemekle yükümlüdür. Genel amaçlı ombudsmanlık birimleri konu farkına ve sınırlamasına tabi değildirler. Klasik ombudsman olarak da araştırmalarda yer alabilmektedir. Klasik ombudsman bazen bütün ülkede görev alabileceği gibi bazen de bir eyalette ya da yerel yönetim düzeyinde görev alabilmektedir. Genel olarak klasik ombudsmanı meclis seçse de bazı ülkelerde ombudsmanlık kurumunu farklı türde seçim prensibine sahip olabilmektedir. Klasik ombudsman ülkelerin idari yapısı ile ihtiyaç duydukları alanlara yönelik düzenlemeler yaparak onları kurumlarına entegre etmişler.⁸⁴

3.7.2. Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsmanlık

Tek veya belirli bir amaç için atanmış olan ombudsmanlar, belirli bir alanda yapılan şikâyetleri araştırmak veya toplulukların haklarını savunmakla görevlidir.⁸⁵ Özel amaçlı ombudsmanlık kurumları, uzmanlık alanlarına göre faaliyet gösterir. Ombudsmanlar, belirli bir alanda uzmanlaşarak o alana ait başvuruları ele alırlar. Sağlık

⁸² Avşar, *İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, s. 119.

⁸³ Mehmet Akif Özer, Iskandarov Shokhrukh, “Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsman Uygulaması Kırgızistan Örneği”, (2016), s. 12.

⁸⁴ Emine Çeliksoy, Büşra Bayan, “Genel ve Özel Amaçlı Ombudsmanlık Örnekleri: İngiltere ve Türkiye”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi* 3/1 (17 Mayıs 2020), s. 95.

⁸⁵ Özer, Shokhrukh, “Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsman Uygulaması Kırgızistan Örneği”, s. 12.

ombudsmanı, tüketici ombudsmanı ve çocuk ombudsmanı gibi uzmanlaşmış ombudsmanlar, ilgili alandaki çeşitli sorunları çözmeye çalışırlar.

Bahsi geçen özel ombudsmanlıklardan biri olan Sağlık sektöründeki ombudsmanlık kurumu, hasta haklarının ihlali ile ilgili şikâyetler ve sağlık kuruluşlarındaki olumsuzluklar konusunda inceleme yapmaktadır. Sağlık ombudsmanının etkinliğinin artmasıyla birlikte, kurumların vatandaşlara yaklaşımında ve sunulan hizmetlerin kalitesinde belirgin değişiklikler gözlenmiştir.⁸⁶ Savunma ombudsmanlığı, Almanya'da etkin bir şekilde uygulanmaktadır ve temel görevleri askeri alanlardaki sorunları tespit etmek, çözümlmek ve askeri kurumların denetlenmesini sağlamaktır.⁸⁷ Tüketici ombudsmanı, üretici ve tüketici arasındaki anlaşmazlıkları çözmek amacıyla oluşturulmuş özel bir arabulucudur. Bu yapı, tüketici ile satıcı arasındaki sorunları mahkemeye gitmeden çözmeyi hedefler.⁸⁸ Çocuk ombudsmanı, çocukların yetişkinlere karşı savunmasız ve korumasız olmaları nedeniyle çocuk haklarını korumak amacıyla oluşturulmuş bir kurumdur. Bu kurum, çocuklara yönelik şiddet, taciz, kötü muamele, ayrımcılık gibi sorunlarla ilgilenerek çocukların haklarını savunur.⁸⁹

3.7.3. Uluslararası ya da Uluslar Üstü Düzeyde Ombudsmanlık

Ombudsman, günümüzde uluslararası ve trans ulusal organizasyonların denetim mekanizması olarak da kullanılmaktadır. Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, OECD gibi uluslararası kuruluşlarda faaliyet gösteren Ombudsmanlar, personelin şikâyetlerine odaklanarak çalışmaktadırlar.⁹⁰ 1995 yılında Avrupa Birliği bünyesinde kurulan Uluslararası Ombudsman örneği, Avrupa Parlamentosu tarafından atanan Avrupa Ombudsmanıdır. Bu görev yüksek seviyede olup, Birlik organları, kurumları veya diğer birimlerin faaliyetlerine ilişkin kötü idare ve hukuka aykırılık iddialarıyla ilgili şikâyetleri araştırmakla yetkilidir. Avrupa Ombudsmanı, Birlik üye devletlerinden vatandaşlar ve o ülkelerde ikamet eden tüm bireylerin şikâyetlerini inceler. Bu incelemeler genellikle Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi dışında gerçekleştirilir.⁹¹

⁸⁶ Avşar, *İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, s. 152-153.

⁸⁷ Sefa Usta, Abdulvahap Akıncı, "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Ombudsmanlık Kurumu: Almanya Örneği", *Journal of Human Sciences* 13/2 (06 Haziran 2016), s. 2743-2746.

⁸⁸ Kadir Aydın, *Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve Türkiye Uygulaması* (Trabzon: Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans, 2018), s. 65.

⁸⁹ Hasan Tahsin Fendoğlu, *Kamu Denetçiliği* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2011), s. 17.

⁹⁰ Gregory, Giddings, *Wrongs*, s. 165.

⁹¹ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, "Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma" (Ankara, 2011), madde 195.

3.7.4. İnsan Hakları Ombudsmanlığı

İnsan hakları düşüncesi, kökleri insanlık tarihine dayanan temel bir kavram olup, pek çok eserde önemli bir konuma sahiptir ve hukuk normlarının oluşturulmasında önemli bir kaynak olarak kullanılmıştır. Ancak, bu yeterli olmamış ve insan haklarının korunması için çeşitli mekanizmaların geliştirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu mekanizmalar, ulusal ve uluslararası düzeyde kendini göstermekte olup, insan haklarının korunmasına yönelik önemli adımların atılmasını sağlamaktadır.⁹² Uluslararası alanda insan haklarının korunması, Türkiye'nin uymak zorunda olduğu denetim mekanizmaları aracılığıyla sağlanır. Bu çerçevede, Türkiye için geçerli uluslararası koruma, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi'nin insan hakları koruma sistemlerini içerir.⁹³ Uluslararası kurumlara başvuruda bulunmadan önce, ulusal yargı yollarının tam olarak kullanılması gerekmektedir.⁹⁴ İnsan haklarının korunmasında en önemli ve öncelikli düzey ulusal koruma sağlanmalıdır. Birleşmiş Milletler belgelerine göre, ulusal insan hakları kurumları anayasa veya yasalarla belirlenmiş ve insan haklarını geliştiren ve koruyan kurumlardır. Ayrıca, ombudsman kurumları kötü yönetimlere karşı şikayetleri ele alır ve bireysel yasal koruma sağlar. Bu kurumlara genelde bir kişi başkanlık yapmaktadır. Ombudsmanlık kurumu genelde “insan hakları” konusu ile çalışma yürütmektedir fakat “kadın hakları” gibi özel alanlarla da ilgilenebilmektedirler. Ve bu gibi kurumların kararları genel olarak tavsiye niteliği taşımamaktadır.

3.7.5. Özel Sektör Ombudsmanlığı

Ticari ve sanayi sektörlerinde tüketici haklarını korumak amacıyla oluşturulan ombudsman kurumu, farklı kategorilere ayrılmaktadır. Bu kategoriler arasında "Klasik Ombudsman", "Avukat Ombudsman" ve "Kurumsal Ombudsman" yer almaktadır. Klasik ombudsman, diğer ombudsmanlık modellerine göre en yaygın olanıdır ve genellikle devlet ile birey arasındaki anlaşmazlıkların çözümüne odaklanır. Avukat ombudsmanında ise kamu kurumlarının yanı sıra diğer taraflar da bulunabilir. Vatandaşlar arasındaki anlaşmazlıkların çözüme kavuşturulması genel bir yaklaşımdır. Kurumsal ombudsman ise belirli bir kurum içindeki iç çekişmeleri ya da vatandaşlar ile özel kurumlar arasındaki sorunları ele alarak çözümlemeye odaklanan özel bir kuruluştur. Ombudsmanlık, Danimarka, Kosta Rika, Polonya, Pakistan ve Kırgızistan

⁹² Duru Şahyar Akdemir, “Uluslararası Alanda Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye”, *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi* 8/4 (2019), s. 2.

⁹³ Mustafa Erdoğan, *İnsan Hakları* (Ankara: Orion Kitabevi, 2007), s. 307.

⁹⁴ Erdoğan, *İnsan Hakları*, s. 307.

gibi ülkelerde belirli bir alanda uygulanırken, ABD, İngiltere, Kanada ve Hollanda gibi ülkelerde farklı alanlarda uygulanmaktadır.⁹⁵ Farklı ülkelerde ombudsmanlık kurumlarının çeşitlilik göstermesinin temel nedeni, her devletin kendi denetim mekanizmalarının benzersiz zayıf noktalarına sahip olması ve bu farklılıkları gidermek için ülkelerin en uygun olanı seçme eğiliminde olmalarıdır. Bu durum, ülkelerin ombudsmanlık türlerini ve uygulamalarını çeşitlilik gösteren şekillerde benimsemelerine neden olmaktadır.⁹⁶

3.8. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu

Türkiye’de, ombudsmanlık kurumu yani kamu denetçiliği kurumu, ilk kez 1980 askeri darbesinin ardından yeni bir anayasa oluşturma çabalarıyla gündeme gelmiştir. Bu süreçte, öncelikle Gerekçeli Anayasa Önerisi ortaya çıkmış ve ardından kamu denetçiliği kurumunun kurulması için çeşitli çalışmalar başlamıştır. Bu çabalar genellikle kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları ve akademisyenler tarafından yürütülmüştür.

Çalışmanın daha önceki bölümlerinde de değinildiği gibi Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında yasal düzenlemeler çeşitli nedenlere dayandırılarak kadük kalmıştır. 5548 sayılı kanun, kurumun kurulması yolunda büyük bir ilerleme göstermiş olsa da, Anayasa Mahkemesi 5548 sayılı kanunun iptal gerekçesinde; Kamu Denetçiliği Kurumu’nun anayasal dayanaktan yoksun olduğunu bundan dolayı da kuvvetler ilkesine aykırılık teşkil ettiğini gerekçe göstermiştir. 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte bir kurum anayasal statü kazanma olanağı bulmuş ve mevcut iptal sebebi ortadan kalkmıştır. Ancak kurumun resmi olarak faaliyete geçişi, 23. Hükümet tarafından hazırlanan ve 02.02.2011 tarihinde genel kurula sunulan ancak sonuçsuz kalıp hükümsüz kalan 21 karar numaralı kanun tasarısı ile gerçekleşmemiştir. Tasarı, daha sonra Bakanlar Kurulu tarafından 24. Dönem yasama döneminde meclise sunulmuş ve "Kamu Denetçiliği Kanunu" adı altında 6328 sayılı kanun numarasını alarak 14.06.2012 tarihinde kabul edilmiş ve 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu sayede Türkiye’de uzun yıllardır süren Kamu Denetçiliği Kurumu kurma çabaları sonuçlanmış ve 2012 yılında hayata geçirilmiştir. 28 Kasım 2012 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kamu denetçileri seçilmiş ve bu sayede Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuş, böylece yönetimin

⁹⁵ Mehmet Akif Özer, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”, *Sayıştay Dergisi* 98 (2015), s. 33.

⁹⁶ Özer, Shokhrukh, “Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsman Uygulaması Kırgızistan Örneği”, s. 12.

denetim süreçleri TBMM'ye bağlı olarak başlatılmıştır. Bu sayede denetim süreçleri daha şeffaf hale getirilmiştir.⁹⁷

3.8.1. 6328 Sayılı Kanun'un Amacı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşumu

Ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de oluşturulmasının temel amacı, kamu hizmetlerinin işleyişi üzerinde bağımsız ve etkili bir şikayet mekanizması sağlayarak, idarenin eylem ve işlemlerini insan haklarına dayalı bir adalet anlayışı çerçevesinde hukuka ve hakkaniyete uygunluk açısından incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmaktır.⁹⁸ Verilen açıklamaya göre, Kanunun temel amacı uyuşmazlıkların çözümü için hukuki yollara başvurmadan önce Ombudsmanlık Kurumu aracılığıyla alternatif çözüm yöntemleri sunmaktadır.

Yargı yolu tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de genel olarak zahmetli, masraflı ve uzun bir süreç gerektirmektedir. Bu durumdan dolayı, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olması, eylem ve işlemler yerine getirilirken insan hak ve hürriyetlerine saygı gösterilmesinin sağlanabilmesi için yeni sistemler üretilmeye çalışılmış, bunun sonucunda da Kamu Denetçiliği Kurumu ortaya çıkmıştır.⁹⁹

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli ve Ankara merkezli bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur. Bu kurum, Baş Denetçilik ve Genel Sekreterlik birimlerinden oluşmaktadır. Kurumun amacı, yönetilen her türlü faaliyeti yasalara uygun bir şekilde incelemek, araştırmak ve öneriler sunmaktır. Kurum, Baş Denetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir.¹⁰⁰

3.8.2. Türk Kamu Denetçiliği Kurumunun Özellikleri

Kamu Denetçiliğinin özellikleri ülkeden ülkeye değişiklik arz etmektedir. Bu da ülkelerin idari, siyasi, hukuki, ekonomik ve sosyo-kültürel yapılarıyla doğru orantılıdır. Fakat bu farklılıklara rağmen kurumun özelliklerini genel olarak aynı nitelikleri taşımaktadır.

Kamu denetçiliği, devletin yasal ve anayasal organlarına karşı bağımsızlığını koruyarak, siyasi veya idari etmenlerden etkilenmeden doğruları arama yeteneği sunar. Kamu Denetçiliği Kurumu; yasal ve anayasal düzenlemelerden doğan bir yapıya sahiptir, kamu denetçisi seçim süreçleri belirlenmiştir, dokunulmazlık sağlanmıştır ve

⁹⁷ Tural, *Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık*, s. 181.

⁹⁸ T.C. Resmi Gazete, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, MADDE 1.

⁹⁹ Tural, *Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık*, s. 187.

¹⁰⁰ T.C. Resmi Gazete, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, MADDE 4.

ek görevler alıp almayacağı belirlenmiştir. Ayrıca, atama süreçleri belirli kurallara bağlı olarak yapılır ve süre sonunda yeniden atama gerekliliği ele alınır. Kurumun çalışmaları dış denetimden bağımsızdır, ekonomik kaynakları belirli kriterlere göre sağlanır ve işbirliği içinde olduğu kişi ve kurumlardan bağımsız bir şekilde faaliyet gösterir.¹⁰¹

Denetçilerin seçilme süreci, tarafsızlıklarını ve bağımsızlıklarını korumak için kritik öneme sahiptir ve bu nedenle farklı ülkeler çeşitli yöntemler benimsemektedir.¹⁰² Kamu denetçisi, yaptığı işler ve verdiği görüşler nedeniyle dokunulmazlık kazanır. Bu durum, onun sorgulanamaması, yargılanamaması ve tutuklanamaması anlamına gelir. Ayrıca, kuruma emir vermek, yönlendirmek veya öneride bulunmak da kimseye, kuruma verilemez.¹⁰³ Kamu Denetçisi, incelemeler sonucunda aldığı kararları açıklarken dikkatli olmalıdır çünkü bir taraf kamu bürokrasisini, diğer taraf ise vatandaşları temsil etmektedir. Oluşan sonuç her iki tarafça saygıyla karşılanmalı ve kabul edilmelidir. Kamu Denetçisi, vatandaş odaklı bir yaklaşımla hareket etmeli ve taraflar arasında denge sağlamalıdır, ancak bunu yaparken devlet karşıtı olmamalıdır.¹⁰⁴

Kamu denetçiliği kurumu ile amaçlanan devletin kamu hizmetlerini sunarken hak ihlallerinin olmaması ve vatandaş memnuniyetini temel almasıdır. Bu nedenlerden ötürü Kamu Denetçiliği Kurumu'nun performans ölçümü ve toplam kalite yönetimiyle de ilgili olduğu ifade edilmektedir. Vatandaşa sunulacak hizmette niteliğin artması ve sunulan bu hizmetlerin mahiyetine göre tek bir noktadan sunulması, vatandaş ile samimi ilişkiler kurarak onların beklentilerine uygun nitelikte hizmet verilmesi ilk hedefler arasındadır. Bu hususta Kamu hizmetlerinde sağlanması gereken şeffaflık, hesap verebilirlik, sorumluluk ve adalet ilkeleri, yönetim standartları açısından oldukça önemlidir. Kamu denetçiliği kurumu, bu ilkelerin uygulanmasında aktif ve belirleyici bir rol oynamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun anahtar özellikleri şunlardır:

- Yönetim, kendi iç denetim prosedürleri ve yargı denetimi dışında denetlenmesini temin eder.
- Etkin bir denetim mekanizması, belirli hedefleri başarmak için düzenli olarak işlemlerin ve faaliyetlerin incelenmesini sağlayan bir sistemdir.
- İnsan haklarının korunması ve iletilmesi, onunla ilgili sorumluluk taşıyanlar için kritik bir zorunluluktur.
- Kurumumuz, akademik çevrelerde ve kamuoyunda itibarı yüksek olan bir kurumdur.

¹⁰¹ Aktel vd, “Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)”, s. 24-25.

¹⁰² Erhürman, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, s. 165.

¹⁰³ Çakmak, *Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği(ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi*, s. 18.

¹⁰⁴ Özden, *Ombudsman*, s. 28.

- Özerk bir yapıdadır,
- Kamu hizmetlerinin etkinliğinin artmasını amaçlanmaktadır,
- Kişi, çalıştığı alanla ilgili tüm bilgi ve belgelere erişim sağlayabilmektedir.
- Yapılan araştırmanın sonucu taraflara bildirilir ve kamuoyuna da ayrıca duyurulur. Kamuoyu ve medya nezdinde yapılan bildirimler, bir kurumun etkinliğini artırmak için önemli bir araçtır.

- Karar doğrultusunda idareye önerilerde bulunmaktadır,
- Denetçiler, özel şahıslar arasındaki çatışmaları ele alamazlar; örneğin komşular arasındaki anlaşmazlıklara müdahale edemezler. Görev ve faaliyet alanları kanunla belirlenmiştir”.¹⁰⁵

Bir kamu denetçiliği kurumunun nitelikleri şunlardır: Kanunen belirtilen istisnai durumlar dışında bağımsız ve tarafsız olmalıdır. Kamu denetçisine, gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak başvuruları kabul etmelidir. Ayrıca, kamu belgelerine kolay ve kısıtsız erişim sağlamalıdır. Kamu denetçisi, yaptığı incelemeler sonrasında kararlarını dikkatle açıklamalıdır. Yıllık faaliyetlerini yasa gereği rapor halinde sunmalı ve bunu kamuoyuyla paylaşmalıdır. Ancak, kamu denetçisinin kararları bağlayıcı değildir; sadece tavsiye niteliğindedir. Belirtilen özellikler genellikle tüm Kamu Denetçiliği Kurumlarında mevcuttur.¹⁰⁶

Kamu Denetçiliği Kurumu, genel kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamayı amaçlar. Kurum, toplum ve vatandaşlar tarafından saygın bir konuma sahip olup, gücün kötüye kullanımını önlemeyi hedefler. Denetim sürecinde, ya şikâyet sonucunda ya da resmi olarak işlem yaparak faaliyetlerini yürütür. Faaliyet ve görev alanı belirlenmiş, bu sınırlar içinde görevini yerine getirmektedir. Kamuoyu ve basın haberleri kurumun daha çok tanınmasına yardımcı olmaktadır. Kamu kurumlarının toplum nezdinde sağlam bir güven oluşturmak için, kamu sektörünün etkinliğini, şeffaflığını ve sorumluluğunu artırması gerekmektedir. Kamu denetçiliği, kamu personelinin faaliyetlerinin yasalara uygunluğunu araştırarak ve gerekli önlemleri önererek bu süreci destekleyen bir mekanizmadır.¹⁰⁷

3.8.3. Türk Kamu Denetçiliği Kurumunun Görevi

Kamu Denetçiliği Kurumu, T.C Anayasasının 74. Maddesinde yer alan Anayasal bir kurumdur. Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin faaliyetlerini denetleme yetkisine

¹⁰⁵ Abdioğlu, “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, s. 84.

¹⁰⁶ Taykan Ataman, “Ombudsman ve Temiz Toplum. Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma”, *Yeni Türkiye Dergisi* 14 (1997), s. 14.

¹⁰⁷ Mehmet Akif Özer vd., *Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler)* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2015), s. 34.

sahip kuruluştur. Bu kurum, vatandaşların idareden kaynaklanan hak ihlallerini ve kötü yönetim uygulamalarını önlemek, adil bir hizmet sunumunu sağlamak ve vatandaşlar ile idare arasındaki ilişkiyi güçlendirmek amacıyla çalışmaktadır. 1982 Anayasası'na göre, Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren bir kurumdur ve idareye yönelik şikâyetleri araştırır.¹⁰⁸

6328 sayılı Kanuna göre Kamu Denetçiliği Kurumu, idarelerin yürütmüş olduğu işlemler sonucunda ortaya çıkan uyuşmazlıklar üzerine gerçekleşen şikâyet başvurusu üzerine harekete geçer. Gerçekleşen başvuru sonrası Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin yaptığı tüm eylem, işlemler ve kullanmış olduğu yöntemler ile davranış ve tavrını; adalet duygusu içinde, hukuka uygunluk ve doğruluk esasları yönlerinden tetkik etmek, araştırmak ve yönetimlere tavsiyelerde bulunarak uyuşmazlıkların giderilmesi ile görevlendirilmiştir.¹⁰⁹ Vatandaşların, adalet anlayışı çerçevesinde demokrasinin ilerlemesine katkıda bulunarak vatandaşların kamu yönetimine ve idareye olan güvenini artırmak açısından önemli bir rol oynayan kurum, aynı zamanda vatandaşların hak ve özgürlüklerini koruyarak demokrasinin gelişimine destek olmaktadır. 6328 sayılı Kanun'un amacına sadık kalarak, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, araştırma, inceleme ve denetleme faaliyetlerinin yanı sıra idarenin gelişimine ve adil karar alınmasına yardımcı olma sorumluluğunu yerine getirdiği görülmektedir. Kurum, hukukun üstünlüğünün sağlanması, iyi yönetim ilkelerine göre hareket edilmesi ve halka karşı sorumluluk bilinci içinde, TBMM'ye bağlı bir denetim mekanizması olarak 2013 yılından itibaren faaliyetlerini sürdürmektedir. Bunun yanı sıra halkın avukatlığını üstlenmekte, insan haklarının gelişmesine katkı sağlamakta, vatandaşın hak arama kültürünün yaygınlaşmasına destek olmakta, şeffaf bir idarenin oluşmasına ve verdiği kararlar ile idareye yol göstermektedir. Ükelere göre değişmekle beraber kanunlarda ve diğer mevzuatta değişiklik yapılması gerektiğine dair de önerilerde bulunabilmektedir.¹¹⁰

3.8.4. Kurumun Faaliyet Alanı ve Kapsamı

Ombudsmanlık kurumunun faaliyet alanı ve kapsamı kanunun uygulanmasına ilişkin çıkarılan yönetmelikte belirtilmiş ve kurumun denetim alanına hangi kurum ve kuruluşların gireceği belirtilmiştir. Yönetmeliğin 4. Maddesi bu kurum ve kuruluşları açıkça tanımlamaktadır. Buna göre Kurum, merkezi idare kapsamında yer alan kamu idarelerini, yerel yönetimler ile kendilerine bağlı yönetimleri, SGK'ları, kanun ile

¹⁰⁸ Türkiye Cumhuriyeti Ana Yasası, MADDE 74.

¹⁰⁹ T.C. Resmi Gazete, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, MADDE 5.

¹¹⁰ Odyakmaz, "Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması Ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi", s. 7.

kurulmuş olan fonları, kamu tüzel kişiliği niteliğindeki kuruluşları, KKNMK'yı, döner sermayeye sahip kuruluşları, KİT, sermayesinin yarısından daha çok miktarının kamuya ait olan kuruluşları, kamunun (sürekli, müşterek ve kamuya ait) gereksinimlerini karşılayan idari düzenlemeleri denetlemektedir. Ayrıca kamu hizmeti faaliyeti yürütmekte olan (denetim ve gözlem altında) özel hukuk tüzel kişilerinin gerçekleştirmiş olduğu tüm eylem, işlem, davranış ve tutumlara yönelik şikâyet başvurularını araştırma ve incelemelerde bulunarak, tavsiye kararlar verir.¹¹¹

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yetki alanını ve etkin yönetim ilkelerini belirleyen dördüncü maddenin ikinci paragrafında, Kurumun görev alanının sınırlarını netleştiren ve kapsamına girmeyen konular açıklanmıştır. Bu bağlamda, görev alanı dışında kalan işlemler şöyle belirtilmiştir:

- a) Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapmış olduğu işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,
- b) Yasama ve Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- c) TSK'nin sadece askeri nitelik taşımakta olan çalışmalarıyla alakalı şikâyetler kurumun görev alanının içinde sayılmayacağı hükmü yer almaktadır.¹¹²

Faaliyet alanı kanunla açıkça belirlenmiş olan kurumun ifade edildiği üzere geniş bir denetleme yetkisi bulunmaktadır. Başvuruları kabul etmeye başladığı 2013 yılından bu yana birçok kurumla alakalı şikâyet başvurusunu kabul etmiş olan Kamu Denetçiliği Kurumu şikâyetlerin konularına göre dağılımını detaylı bir şekilde yıllık raporlarında kamuoyuyla paylaşmaktadır.

3.8.5. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvuru ve Usulü

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17. maddesinde belirtilen "Başvuru ve Usulü" başlıklı maddede, kuruma başvuru yapabilecek kişiler ve bu başvuruların hangi şartlara tabi olduğu açıklanmaktadır.¹¹³ Kamu denetçiliği kurumuna yapılan başvurular, başvuru sahibinin isteği doğrultusunda gizli tutulabilir. Kurumların eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı hakları ihlal edilen gerçek ve tüzel kişilerin başvuruda bulunma hakkı bulunmaktadır. İdarenin gerçekleştirmiş olduğu eylem, işlem, tutum ve davranışlar sonucu hak ihlali yaşaması gerekir. Fakat şikâyetin konusu temel hak ve özgürlükler, insan hakları, kadın ve çocuk hakları ile kamuoyunu ilgilendiren bir

¹¹¹ Resmî Gazete, "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" (28 Mart 2013), MADDE 4.

¹¹² Resmî Gazete, "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" MADDE 4.

¹¹³ T.C. Resmi Gazete, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, MADDE 17.

konuyla ilgiliyse menfaat ihlali şartı gözetilmez.¹¹⁴ Kuruma yapılan başvurularda, bireyin adı, soyadı, imzası, ikametgâhı veya iş adresi ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için TC kimlik numarası, yabancılar için ise pasaport numarası yer almalıdır. Eğer başvuru sahibi bir kurum ise, kurumun unvanı, adresi ve yetkili kişinin imzasını içeren Türkçe dilekçe ile başvuru yapılmalıdır. Başvuru, belirtilen şartlara uyulduğu takdirde elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir. Kuruma yapılan başvurulardan;

1. Belirli bir konuyu tazammun etmeyen,
2. Yargı mercilerinde görülmekte olan uyuşmazlıklar ile yargı mercilerince karara bağlanmış olan uyuşmazlıklarla ilişkisi bulunanlar,
3. İkinci fıkrada ifade edilmiş olan şartlara haiz olmayanlar,
4. Benzer sebepleri, konuları ve tarafları olan durumlarla birlikte sonuca varılmış olanlar incelenmez.¹¹⁵

İlde valilikler, ilçelerde ise kaymakamlıklar aracılığıyla da Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapılabilmektedir. Başvuru sonucu hiçbir ücret talep edilmemesi vatandaşların kuruma daha kolay ve hızlı ulaşabilmesi adına önemli bir husus olarak düşünülmektedir. Başvuru sürecindeki bir başvuru, dava açma sürecini durdurabilmektedir.¹¹⁶

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılacak olan şikâyet başvuruları, belirli süreler içerisinde yapılmalıdır. Kuruma şikâyet başvuruları idari yolların tüketilmesinden sonra gerçekleşmektedir. İdareye yönelik yapılmış olan itiraz veya verilmiş kararın düzeltilmesi için yapılan başvurudan sonra, idarenin verdiği cevabın bildirilmesi tarihinden, altmış gün içinde idarece cevap verilmemesi durumunda bu sürenin sona erdiği tarih itibarıyla altı ay içinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusunu gerçekleştirebilmektedirler. Bununla beraber idareden kaynaklanan ihlallere karşı işlemin bildirilmesinden itibaren altı ay içinde şikâyet başvurusu yapılabilmektedir.

¹¹⁴ Serdar Ari, “İsveç, İngiltere, Fransa Ve Türkiye Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *International Journal of Disciplines in Economics & Administrative Sciences Studies* 3/5 (12 Ocak 2022), s. 92.

¹¹⁵ T.C. Resmi Gazete, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, MADDE 17.

¹¹⁶ T.C. Resmi Gazete, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, MADDE 17.

4. YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANLIĞI VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

4.1. Yerel Yönetim Ombudsmanlığı

4.1.1. Tanımı

Yerel yönetim ombudsmanları, belirli bir bölge veya kentte faaliyet göstererek, yerel yönetimlerdeki sorunları çözmeyi, vatandaşların haklarını korumayı ve yerel yönetimlerin daha iyi çalışmasını sağlamayı amaçlarlar. Bu ombudsmanlar, yönetimde düzeltmeler yapılması gerektiğine dair önerilerde bulunarak, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunların çözümüne katkıda bulunurlar. Yerel yönetim ombudsmanları, sınırlı yetki ve etkiye sahip olmalarına rağmen, yerel düzeyde etkili bir denetim mekanizması olarak faaliyet gösterirler.

Yerel ombudsmanlar, belirli yerleşim bölgelerindeki yerel yönetimlerin olumsuz uygulamalarının sonuçlarıyla ortaya çıkan sorunları araştıran, vatandaşların şikâyetlerini dinleyerek çözüm bulmaya çalışan ve bireylerin haklarını koruyan bağımsız kurumlardır.¹¹⁷ Yerel yönetimlerde denetim ve iyi bir hizmet standartlarını mümkün kılması için önemli bir statüye sahip özel amaçlı ombudsman olarak karşımıza çıktıklarını görmekteyiz. Bununla beraber yerel yönetim ombudsmanı vatandaşların yönetimle alakalı şikâyetleri için yerel yönetim ombudsmanına daha kolay bir şekilde ulaşabilmesi ve yerel yönetim ombudsmanları kuruma gelen şikâyetlere daha hızlı çözüm bulabilmeleri bu kurumun giderek daha da önemli bir hale gelmesini sağlamıştır.¹¹⁸

Yerel yönetim ombudsmanı genel olarak ulusal ombudsman gibi hem halkın hem de yöneticilerin arasındaki anlaşmazlıkların çözümüne katkıda bulunur. Bu süreçte kendisine iletilen şikâyetleri inceleyerek kararlar alır ve ayrıca kendi inisiyatifiyle araştırmalar yaparak yönetimde önerilerde bulunma yetkisine sahiptir. Yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimlerin belirlediği kişi olup ulusal düzeyde seçilmiş ombudsmandan farklılık gösterir. Ulusal ve yerel ombudsmanlar arasında yetki alanları açısından farklılıklar bulunmaktadır. Ulusal ombudsmanlar ülke genelindeki idari

¹¹⁷ Selçuk Kahraman vd. “Türkiye’de Yerel Ombudsmanın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinden Bir Analiz.”, *Ombudsman Akademik* 8 (2018), s. 21.

¹¹⁸ Kahraman vd. “Türkiye’de Yerel Ombudsmanın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinden Bir Analiz.”, s. 21.

problemlerle ilgilenirken, yerel ombudsmanlar sadece görevlendirildikleri bölgelerdeki konularla ilgilenirler.

Yerel yönetim ombudsmanları, yerel yönetimlerin artan iş yükü ve buna bağlı olarak ulusal ombudsmanın sorumluluk alanının genişlemesi sonucu kurulmuştur. Bu ombudsmanlar, ulusal ombudsmanın iş yükünü azaltmak ve sorumluluk alanını dengelemek amacıyla faaliyet göstermektedirler. Vatandaşlar ve yöneticiler arasındaki anlaşmazlıkların çözümü için şikâyetler üzerine araştırma yapma ve idareye tavsiyelerde bulunma yetkisine sahip olan yerel yönetim ombudsmanları, ulusal ombudsmanlar gibi işlev görmektedir. Bazı ülkelerde, ulusal ombudsmanın yanı sıra yerel yönetim ombudsmanının gerekliliği konusu tartışılmaktadır.¹¹⁹ Bazı ülkelerde, ulusal ombudsman yerel yönetimlerin denetimini yaparken; diğer ülkelerde ise yerel yönetimlerde ortaya çıkan sorunlarla özel olarak ilgilenen yerel yönetim ombudsmanları görevlendirilmektedir.¹²⁰ Ülkemizde ise bu durum hâlihazırda ulusal ombudsmandan ayrı bir yerel yönetim ombudsmanı bulunmamasıdır. Bu durumdan dolayı yerel yönetimlerde yaşanan yönetsel sorunlara genelde Kamu Denetçiliği Kurumu ilgilenmektedir.

4.1.2. Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Misyonu ve Vizyonu

Yerel yönetim ombudsmanlığı genel itibariyle bünyesinde birden çok özellik barındırdığını söyleyebiliriz. Ancak hem ulusal düzeyde hem de farklı ülkelerdeki yerel yönetim ombudsmanlığının çalışma alanlarını incelendiğinde yerel yönetim ombudsmanlığının daha spesifik olan bazı amaçlarının öne çıktığı görülmektedir. Bu bölümde yerel yönetim ombudsmanlığının misyonu ve vizyonu üzerinde durularak belli başlı bazı önemli başlıklara değinilecektir.

4.1.2.1. İnsan Hakları ve Yerel Demokratik Bilincin Geliştirilmesi

Yerel yönetim ombudsmanlığının en önemli artıları arasında insan haklarına ve yerel demokratik bilincin gelişmesine sağladığı katkılar gelmektedir. Bu bağlamda Yerel yönetim ombudsmanı, yerel düzeyde insan haklarının kullanılmasında ve yerel demokratik bilincin geliştirilmesinde önemli bir role sahiptir. Aynı zamanda, yerel vatandaşların şikâyetlerini dinleyerek yönetim faaliyetlerine katılmalarını teşvik eder ve demokratik bilinci pekiştirir. Bu yönüyle ombudsman, sadece insan haklarını korumakla

¹¹⁹ Temizel, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı*, s. 64.

¹²⁰ Şahin, *Kamu Denetçiliği (ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*, s. 36.

kalmaz, aynı zamanda yerel toplumun katılımını artırarak demokratik değerleri güçlendirir.

4.1.2.2. Yerel Şikâyetlerin Giderilmesi

Yerel yönetim ombudsmanlığı, her ülkede farklı yönetim yapısına ve anlayışına sahip bir birim olduğu için bu başlık altında farklı açılardan değerlendirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetim ombudsmanlığı, yerelde vatandaşların şikâyetlerine karşı daha aktif ve şeffaf hareket ettiği için insanlar tarafından benimsenmekte ve desteklenmektedir. Bu bağlamda Yerel yönetim ombudsmanı, ulusal ombudsman ile benzer özelliklere sahip olmakla birlikte, belli bir coğrafi bölgede sunulan kamu hizmetleriyle ilgili şikâyetleri çözüme kavuşturarak arabuluculuk rolü üstlenen biridir. Yerel yönetim ombudsmanının arabuluculuk rolü, yerel şikâyetlerin yerel ombudsmanlar tarafından nihayete kavuşturulmasına fırsat sağlamaktadır. Buna karşın, merkez düzeyde aktif çalışan ombudsmanların ve yardımcılarının ülke genelinden gelen şikâyetleri objektif bir şekilde kısa sürede çözmesi imkânsız görünmektedir. Bu nedenle, yerel nitelikli iş ve işlemlerin yerel düzeydeki farklı türde birim veya organlarca yerine getirilmesi, hizmetin ilgili tarafı olan halk ile yerel yönetimler arasındaki çatışmaların yerel yönetim ombudsmanlarınca çözüme kavuşturulması, şikâyetlerin daha adil ve ivedilikle sonuçlanmasını sağlayacaktır. Sonuç olarak, yerel itirazların yerinde çözüme kavuşturulması, Yerel aidiyet duygusunun ve farkındalığının geliştirilmesi, vatandaşların topluluklarına aitlik hislerini pekiştirerek, birlik ve dayanışma içinde daha sağlam bağlar oluşturabilir.

4.1.2.3. Yerel Yönetişimin Güçlendirilmesi

Genel itibarıyla yönetim faaliyetlerinin temelinde karar alma sürecinde çok geniş aktörlü bir yapının varlığından bahsedebiliriz. Yönetim uygulamalarına baktığımızda iyi yönetişimin sağlanmasında AB tarafından beş temel prensip üzerinde şekillendiğini görmekteyiz. Bu beş temel prensip; açıklık/şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılıktır. Bu bağlamda ombudsmanlık kurumu Türkiye’de iyi yönetişim prensiplerine ciddi katkısının olduğu söylenebilir. Örnek olarak KDK’nın aldığı kararları kendi resmi internet sayfasında paylaşması şeffaflık ilkesine, yıllık raporlarını TBMM’ye sunması hesap verebilirlik ilkesine, halkın öneri ve şikâyetlerinin dikkate alması katılımcılık ilkesine, tavsiye kararlarının idareler tarafından dikkate

alınıp alınmadığının kurum aracılığıyla takip edilmesi ise etkinlik ilkesine örnek gösterilebilir.¹²¹

4.1.2.4. İdari Yargı Yükünün Hafifletilmesi

İdari yargı rejimi, yargı sistemi ayrılığı ilkesine dayanan ülkelerde yaygın olarak kullanılan bir sistemdir. Bu sistem, idare ile vatandaş arasındaki anlaşmazlıkları çözmeyi amaçlar. İdari yargı ve ombudsmanlar arasında önemli bir ortaklık vardır: Her ikisi de vatandaşların şikâyetleriyle ilgilenir. Bu sayede, vatandaşlar ile devlet arasındaki dengesizlikleri gidererek sorunları çözme imkânı sağlarlar. Yerel yönetim ombudsmanları ise yerel düzeyde sorunları çözmede önemli bir rol oynar ve kararların hızlı bir şekilde düzeltilmesini, önlenmesini ve eğitimini sağlarlar. Bu nedenle, yerel yönetim ombudsmanları uygulaması, özellikle idari yargının üzerindeki yükü azaltarak sisteme önemli katkılar sağlar. Sonuç olarak, her türlü idari anlaşmazlığın idari yargı birimlerine gönderilmesinin önlenmesiyle, idari yargıya gelecek dosyaların sayısında azalma olurken, aynı şekilde mahkemelerin de kararlarını daha ivedilikle ve daha isabetli çözmesi sağlanabilir.

4.1.2.5. Kötü Yönetimin Önlenmesi

Ombudsmanlık kurumunun küresel kabul görmesindeki önemli sebeplerden biri, kurumun yöneticilerin kötü idare uygulamalarına karşı etkin bir koruma sağlamasıdır. Bu durum, kötü yönetimle mücadelede kritik bir role sahip olduğunu vurgular. Diğer bir faktör ise yerel ombudsmanlık kurumlarının yerel yönetim birimlerinin faaliyetlerini düzenli ve sürekli şekilde denetlemesi ve desteklemesidir. Örneğin, merkezi yönetimin fark edemediği veya anlayamadığı konularda yerel ombudsmanlık kurumları, bu faaliyetlere daha iyi erişim sağlayarak pek çok sorunu çözebilir hale gelmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin daha etkin ve şeffaf bir şekilde hizmet verebilmesine katkıda bulunmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanlığı, belirli bir yetki alanına sahip ve görevleri net bir şekilde tanımlanmış bir kurumdur. Bu kurum sayesinde, yerel düzeydeki kuruluşlar, birimler ve çalışanlar hizmetlerini yasalara aykırı bir şekilde yerine getirirse veya hizmette beklenmeyen sonuçlar doğarsa, vatandaşların mağduriyetleri telafi edilebilir. Ayrıca, ilgili kurumun hizmetlerinde aksamalar veya yavaşlamalar meydana gelirse, ombudsmanın hızlı bir şekilde tavsiyelerde bulunarak bu durumların düzeltilmesi

¹²¹ Ümit Şahin, “İyi Yönetişimin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Ombudsman Akademik* 1 (31 Aralık 2018), s. 126-128.

sağlanabilir. Bu sayede, birimlerin yasalara uygun hareket etmeleri teşvik edilir ve böylece halkın hakları ve çıkarları daha iyi korunmuş olur. Ayrıca, kendi başına inisiyatif alan bir yerel ombudsman, kötü idareyi etkin bir şekilde denetleyen bir mekanizma haline gelebilir.

4.1.3. Türkiye'nin Yerel Yönetim Ombudsmanlığına Neden İhtiyacı Var

Yerel yönetimler için ayrı bir ombudsmanlık kurumunun gerekli olup olmadığı, ombudsmanlığı benimseyen tüm ülkelerde tartışılan bir konudur. Nitekim, bazı ülkelerde yerel yönetimler ombudsmanın yetki alanı dışında tutulurken, diğer ülkelerde merkezi ve yerel bütün kamu yönetimi için tek bir ombudsmanlığın görev yapması yolu benimsenmiştir. Ancak günümüzde yerel yönetimlerin üstlenmiş olduğu görevlerin gittikçe artması ve belirli özellikler taşıması sebebiyle, merkezi yönetim için oluşturulan ulusal ombudsmanlıkların yanında merkezi ombudsmanlıkların iş yükü düşünüldüğünde yerel yönetim ombudsmanlıklarının da kurulması artık benimsenen bir konu haline gelmiştir.¹²² Günümüzde yerel yönetimlerin yerel demokrasiye uygun bir şekilde hizmet kalitesini artırması ve bu birimlerin etkili bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için yerel düzeyde yeni bir anlayışla oluşturulmuş etkili bir denetim mekanizmasının gerekliliği düşünülmektedir. Bu açıdan yerel ombudsmanlığın ortaya çıkmasında etkili olan belli başlı bazı faktörler bulunmaktadır.¹²³ Bunlar: Ulusal düzeydeki Ombudsmanlık kurumlarına yöneltilen yoğun şikâyetler, kurumun iş yükünü önemli ölçüde artırmaktadır. Bununla birlikte, yerelleşmenin etkisiyle yerel düzeyde hizmet sunan aktörlerin sayı ve hacim bakımından artması, yerel yönetim sisteminin daha etkin çalışmasına ve yerel kamu hizmetlerinin geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanlığının ilk olarak uygulandığı Anglo-Amerikan ülkelerinde ortak bir özellik, hem resmi hem de resmi olmayan kuruluşların katkıda bulunduğu kamu hizmetlerinde merkezi yetkililerin sınırlı olmasıdır. Bu ülkelerde yerel yönetim anlayışı oldukça sağlamdır ve Anglo-Amerikan ombudsmanlarının genellikle şehirlerdeki çeşitli kamu hizmetlerinden sorumlu olan yerel yönetimler üzerinde bir denetim yetkisi bulunmamaktadır.¹²⁴ Dolayısıyla ombudsmanlık kurumunun en temel özelliği olan bağımsızlık, aslında onun hangi düzeyde kurulacağını da belirleyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim yerel yönetim ombudsmanlıkları genel olarak, bağımsız bir statüye sahip bölgesel yönetimlerde kurulduklarından, haliyle yetki

¹²²Temizel, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı*, s. 65.

¹²³Kahraman vd., "Türkiye'de Yerel Ombudsmanın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinden Bir Analiz.", s. 21.

¹²⁴Arzu Yıldırım, "Yerel Yönetim Ombudsmanın Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme", *The Journal of Academic Social Science* 0/4 (26 Ağustos 2019), s. 207.

alanı ve dolayısıyla denetimi de bu yönetimlerin sınırları dışına çıkamamaktadır. Bununla birlikte yerel yönetim ombudsmanlıklarının genel olarak federal yapıya sahip ülkelerde kurulması, bu kurumun Türkiye gibi üniter bir yapıya sahip ülkelerde işlemeyeceği anlamına gelmemelidir. Nitekim karşımızda en önemli örnek olarak İngiltere durmaktadır. Üniter bir devlet yapısına sahip olan İngiltere, yerel ombudsmanlık kurumunu ilk kez hayata geçiren ve başarıyla uygulayan bir ülkedir.¹²⁵

Türkiye’de yargısal, siyasal ve yönetsel denetim yöntemlerinin yanında ombudsmanlık denetimi de bulunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) adıyla faaliyette bulunan ombudsmanlık, merkez ve yerel tüm kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik vatandaşlardan gelen her türlü şikâyetleri çözüme bağlamakla yükümlüdür. Ancak Türkiye’nin gerek yüzölçümünün geniş bir alana yayılması gerekse yüksek bir nüfusa sahip olması gibi nedenlerle KDK etkin ve verimli bir performans sergileyememektedir. Bu açıdan coğrafi olarak büyük ve çok kültürlü bir yapıya sahip olan ülkelerde merkezde kurulmuş bir ombudsmanlığın sorunlara sağlıklı çözümler bulabilmesi rasyonel gözükmediğinden yerel yönetim ombudsmanlığının önemi artmaktadır.¹²⁶ Yerel yönetim ombudsmanlığının bulunmadığı ve sadece merkezi bir ombudsmanlığın görev yaptığı ülkelerde kurumun iş yükünün artan bir seyir izlediği görülmektedir. Fazla iş yükü karşısında ülkelerde ombudsmanlık sisteminin etkin ve verimli bir performans sergilemesine yönelik belirli çözümler aranmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlığının bu çözümlerden biri olduğu söylenebilir. Nitekim KDK’nın 2013 ile 2020 yılları arasındaki raporları incelendiğinde yerel yönetimlere yönelik gelen şikâyet sayısı günden güne arttığı görülmektedir. Kuruma gelen şikâyetlerin %8 ile %10’u yerel yönetim kaynaklı şikâyetlerden oluşmaktadır. Şikâyet sıralamasında ise yerel yönetimlere yönelik şikâyetler bazı yıllarda ilk sırayı almakta ve genel olarak ise ilk üç içerisinde bulunmaktadır.¹²⁷ Dolayısıyla KDK için yerel yönetimlere yönelik gelen şikâyetlerin önemli bir meşguliyet alanı oluşturduğu düşünüldüğünde Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla birlikte KDK’nın iş yükü azalarak etkinlik ve verimliliğin yükseleceği ön görülebilir.

¹²⁵ Fevzi Can, “Yerel Yönetim Ombudsmanlığı: İngiltere Örneği Üzerinden Bir Değerlendirme”, *Türk Kamu Yönetimi Dergisi* 4/2 (2023), s. 259.

¹²⁶ Sultan Kavili Arap, “40. Yılında İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanı”, *Ege Akademik Bakış* 15/1 (2015), s. 66.

¹²⁷ Arzu Yıldırım, “Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, s. 402.

Tablo 1. KDK'ya konu itibariyle(Yerel Yönetimlere İlişkin) gelen şikâyet sayıları¹²⁸

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
455 (%6)	343 (%6.08)	329 (%5.43)	368 (%6.67)	927 (%5.41)	1.122 (%6.38)	1.971 (%9.40)	1.418 (%1.57)	2.457 (13.04%)	1.839 (10.32%)	2.003 (10.63%)

KDK. yerel yönetimlere ilişkin şikâyetleri 6328 sayılı Kanun çerçevesinde 29 Mart 2013 tarihinden itibaren almaya başlamıştır. 2013 yılında yerel yönetimlere ilişkin 455 şikâyetin geldiği görülmektedir. Yerel yönetimlere ilişkin gelen şikâyet sayılarına bakıldığında şikâyetlerin yıldan yıla devamlı yükseldiği görülmektedir(tablo-1). Yerel yönetimlere ilişkin gelen şikâyetlerin artışına baktığımızda yıllara göre en fazla 2021 yılında (13.04% oranında) olmasına rağmen. Şikâyetlerin yıllar itibariyle artışı ise en fazla 2016 yılından 2017'ye geçişte yaşanmıştır. Aynı şekilde 2018'deki artış 2017'ye göre %21.17 civarında. 2019'daki artış ise 2018'e göre %75.67 civarında bir artış değişimi kaydedilmiştir.¹²⁹ Buna karşılık 2020'de yerel yönetimlere ilişkin şikâyet sayıları 1.418'de kalarak 2014 yılı itibari ile yıldan yıla sürekli yükselen şikâyet sayıları 2020 yılında düşüşe geçmiştir. Bu düşüşe rağmen 2021 ve sonraki yıllarda yerel yönetimlerle ilgili KDK'ya gelen şikâyet sayısı. Önceki yıllardaki rakamların neredeyse üç katından fazla olması ise dikkat çektiğini ve bu noktada Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili yeni bir sistemin faaliyete alınması gerektiği söylenebilir.

Tablo 2. KDK'ya yapılan şikâyetlerin idarelere göre başlıca dağılımı.¹³⁰

İdareler	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Yerel Yönetim	381 (%5)	511 (%9.06)	506 (%8.36)	558 (%10.1)	1.427 (%8.3)	1.851 (%10.5)	2.278 (%10.8)	2.013 (%2.2)	2.457 (13.04%)	1.839 (10.32%)	2.003 (10.63%)
Milli Eğt. Bak.	954 (%12.5)	473 (%8.39)	411 (%6.79)	489 (%8.8)	2.665 (%16)	1.762 (%10)	1.401 (%6.6)	1.138 (%1.2)	1.127 (5.98%)	895 (5.02%)	1897 (9.82%)
SGK	294 (%3.8)	326 (%5.78)	415 (%6.85)	479 (%8.6)	1.469 (%8.5)	479 (%8.6)	1.808 (%8.6)	1.030 (%1.1)	939 (4.98%)	738 (4.14%)	1.104 (5.72%)
YÖK Bşk.	188 (%2.5)	106 (%1.88)	176 (%2.91)	404 (%7.3)	795 (%4.6)	469 (%2.6)	331 (%1.5)	266 (%0.2)	100 (0.53%)	264 (1.48%)	257 (1.33%)
Banka ve Fin. Kur	203 (%2.7)	227 (%4.03)	135 (%2.23)	134 (%2.4)	118 (%0.6)	177 (%1)	888 (%4.2)	68.720 (%76)	442 (2.35%)	332 (1.86%)	210 (1.09%)
Üniv./Fak	432 (%5.7)	305 (%5.41)	388 (%6.41)	77 (%1.4)	1.118 (%6.5)	1.734 (%9.8)	1.210 (%5.7)	1.860 (%2)	1.701 (9.03%)	1.185 (6.65%)	1.159 (6.00%)

¹²⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu, "Kamu Denetçiliği Kurumu" (Erişim 27 Nisan 2024), s. 62.

¹²⁹ S. Mustafa Önen, Ünal Küçük, "Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Sistemi : Türkiye'ye Uygulanabilirliği", ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi 8/19 (01 Kasım 2021), s. 102.

¹³⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu, "Kamu Denetçiliği Kurumu", s. 62.

KDK'ya gelen şikâyetlere bakıldığında 2013, 2017 ve 2020 yılları her ne kadar yerel yönetimlere ilişkin şikâyetler ilk sıralarda olmasa da diğer yıllara bakıldığında KDK'ya en çok yerel yönetimlere ilişkin şikâyetlerin geldiği görülmektedir. Yerel yönetimlerle alakalı ister şikâyet sayısı olsun (2.457 başvuru) isterse yıl içinde alınan şikâyetlerin oransal (%13.04) değeri olsun en fazla şikâyetlerin 2021'de alındığı görülmektedir. 2019 yılında genel şikâyetlerin dağılım oranı diğer yıllara göre düşük gözükmesine rağmen 2021 yılında yerel yönetimlere ilişkin şikâyet sayısının (2.457 dosya) rakamsal olarak 2021 yılından sonra en fazla şikâyetin (2.278 dosyayla) 2019 yılında alındığı görülmektedir(tablo-2).

KDK'ya yapılan şikâyetlerin genel olarak idareler içinde yerel yönetimlerle alakalı şikâyetlerin genelde hep üst sıralarda olması, yerel yönetimlere ilişkin şikâyetlerin ayrı bir çalışma altında veya ayrı bir faaliyet denetimi altında incelenmesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca Türkiye'de KDK içinde yerel yönetimlere ilişkin şikâyetlerin alınmaya başlanmasıyla yerel yönetimlere yönelik şikâyetlerin ilk sıralarda ya da genelde üst sıralarda olması, Yerel yönetimlerle ilgili faaliyete alınacak yeni bir kurumun kendisine fazla şikâyetin geleceğine de işaret etmektedir.

4.1.4. Ülke İncelemeleri

Bu bölümde çeşitli ülkelerde faaliyet gösteren Ombudsmanlık Kurumunun incelemesi yapılmıştır. Bahsi geçen ülkelerden İsveç ve Danimarka Ombudsmanlık Kurumunun ilk kurulduğu ülkeler olmalarından ve bu kurumun dünyaya yayılmasına sebep olduğundan çalışmaya ilk olarak bu ülkelerden başlanmıştır. Daha sonrasında ise nüfus, yüz ölçüm, ekonomi, yönetim ve hukuk gibi özellikleri barındırması sebebiyle İngiltere ve ABD ülkeleri bu çalışmanın devamında ele alınmıştır.

4.1.4.1. İsveç

Ombudsmanlık tarihini incelendiğinde bu sisteminin uygulandığı ilk ülkelerin başında İsveç'in geldiği söylenebilir. Ombudsmanlık sistemi iki yüz yıllık oldukça köklü bir geçmişe sahip olmakla beraber kurumun kurulduğu tarihten günümüze değin devamlı olarak bir değişim süreci yaşamıştır. Bu değişimi yaşatan ilk ülkelerden biri olan İsveç ombudsman kurumunun ilk kuruluşundan 1915 yılına kadar tek bir kurum olarak yürütürken 1976 yılında yapılan yeni yasal bir düzenleme ile bu sayı dörde çıkarılmıştır. İsveç'te başlangıçta Ombudsmanlık idareyi denetlemek amacıyla parlamento tarafından kurulmuş olsa da ileriki dönemlerde farklı kimlikler kazanarak vatandaşların haklarını gözetken ve arayan yönetim ile ilgili sorun yaşayan kişilerin yasal haklarını savunmak

için başvurduğu bir kurum haline dönüşmüştür. Aslında İsveç’te kurulmuş ilk Ombudsmanlık Kurumu. Parlamento Ombudsmanıdır. Bu kurumun özellikle bazı önemli görevlerinin olduğu söylenebilir. Bunlar; İsveç parlamentosunun yürütme üzerindeki denetimini sağlamak, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini korumak, hukukun üstünlüğünü korumak ve yasal yönetim işleyişinin sağlanmasıdır.

İsveç Ombudsmanı, kamu otoritesini kullanmaya yetkin kişileri, merkezi ve yerel birimleri, askeri kurumları denetleyebilme yetkisine sahiptir. Ombudsmanın bu şekilde yetkilerinin var olması İsveç’te geniş yetkilere sahip bir kurum olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan yerel yönetim birimlerinde ise İsveç’te zamanla yetkilerin alanı genişlemesi ile birlikte yeni birimlerin çıkmasına ve uygulama alanı bulmasına sebep olmuştur. Bunlardan ilki İsveç’te halk denetçisi olarak görev yapan kurum, geniş bir kapsama sahiptir ve kamusal kurumların denetimini üstlenir. Bu kurumun yetki alanı, sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimler, merkezi ve taşra örgütleriyle birlikte yargıdaki kurumları da içerir. Halk denetçisinin yetkileri dört ana alana ayrılmıştır; askeri personel, yerel yöneticiler, yargı mensupları ve devlet görevlileri.¹³¹ Aslında İsveç’te yerel yönetimleri denetleyen bir halk denetçisi kurumu 1957 yılına kadar mevcut değildi. ¹³² 1957’de yapılan yeni reformlarla birlikte bu açık giderilmişti. Ancak, İsveç’te yerel yönetimlerin bağımsızlığının korunması için, denetim sadece yerel yönetim çalışanlarının faaliyetleriyle sınırlıdır ve yerel yönetimler düzeyindeki itiraz yollarının tamamen kullanılması durumunda yapılabilir. Sonuç olarak Halk Denetçisi İsveç’te yerel yönetim karar organlarını denetleme yetkisine sahip değildir. Yalnızca üyeler kısmen görevlerinden kaynaklanan yasal sorumluluklarından dolayı denetlenebilir.¹³³

4.1.4.2. Danimarka

Danimarka. İskandinav ülkeleri içinden kurumu kendi bünyesine katan İsveç ve Finlandiya’dan sonra üçüncü ülkedir. Ombudsmanlığı oluştururken kendisine örnek ülke modeli olarak komşusu İsveç’i örnek almıştır. Ombudsmanlık Kurumu II. Dünya Savaşından sonra 1954 yılında ancak oluşturulabilmiştir. Bu tarihten sonra Askeri ve Sivil Ombudsman olarak ayrılmadan tek bir çatı altında kurulmuştur. Ortaya çıkışındaki ana ihtiyaç ve düşünce II. Dünya Savaşı sırasında kamu otoritesini ortaya çıkan sosyal devlet düzeni üzerinde etkili bir denetimi güçlendirmektir. Diplomatik engeller sebebiyle yaşanan aksaklıklar mahkeme sürecinin yavaş ilerlemesi bireylerin idare

¹³¹ Cevdet Atay, *Devlet Yönetimi ve Denetimi* (İstanbul: Alfa, 1999), s. 275.

¹³² Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, s. 309.

¹³³ Atay, *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, s. 275.

kadroları karşısındaki haklarını savunmasızlığını önlemek amacıyla Danimarka Ombudsmanlık Kurumu kurulmuştur. Danimarka Ombudsmanı daha önce uygulamaya konulan Ombudsmanlara nispeten daha sınırlı bir denetim hakkına sahiptir. Böyle bir kısıtlamaya sahip olmasına rağmen Ombudsmanlık sisteminin dünyaya tanıtımında önemli bir misyon üstlenmiştir. Ombudsmanlık kurumunu oluşturan ülkeler var olan Ombudsmanları kendi ülkelerine adapte ederken Danimarka, Ombudsmanlık kurumunun teşkilat sisteminden oldukça fazla faydalanmıştır. Çünkü Danimarka, Ombudsmana yargı organını denetleme hakkını vermemiştir. Bu sayede yargı bağımsızlığını koruyarak diğer ülkelerin dikkatini çekmiştir. Danimarka’da kurulan halk denetçisi günden güne faaliyet alanı genişlemiştir. İlk olarak halk denetçisinin denetim alanı sivil, askeri, merkezi hükümet yönetimi ve yerel hükümet yönetimini kapsadığı görülmektedir.¹³⁴ Halk denetçiliği geniş bir kapsama sahip olmakla birlikte yerel yönetimler bazı durumlarda daha derinlemesine incelenebilir. Örneğin yerel yönetimler Halk Denetçisi Kanunu'nun belirli kısıtlamalarıyla denetlenebilir. Bu nedenle halk denetçisinin etki alanı genel olarak geniştir ancak yerel yönetimler açısından bazı sınırları vardır.¹³⁵

Yerel yönetimlerde çalışan personelle ilgili şikâyet durumlarında, mülki amirlere başvurulabiliyorsa ve merkezi yönetimin müdahalesi mümkün ise halk denetçisi devreye girebilir. Halk denetçisi bir yerel yönetimin yaptığı işlemlerin adaleti ve hukuka uygunluğunu kontrol etmek için harekete geçebilir. Ancak, yerel yönetimlerin meclis kararlarına doğrudan itiraz etme yetkisi yoktur. Halk denetçisi, hukuki menfaatlerin ihlal edildiğine inandığı durumlarda kendi inisiyatifıyla soruşturma başlatabilir. Vesayet denetimine ilişkin şikâyetlerde bir kararın varlığı gereklidir. Yerel yönetimlerde sıkça karşılaşılan sorunlar genellikle "karar" olarak açıkça belirginleşmeyebilir. Örneğin zaman sınırlarına uymama, personel yönetimindeki aksaklıklar, mesleki etik kurallara uyulmaması ve iyi yönetim ilkelerinin ihlali gibi durumlar. Bu tür sorunlar bireyin hukuksal haklarını etkileyebilir ancak resmi bir karar şeklinde ifade edilmeyebilir. Bu durumda halk denetçisi gibi bağımsız bir aktör devreye girerek yasal sınırlamaları aşabilir ve halkın çıkarlarını koruyabilir.¹³⁶ Bir halk denetçisi, kendi girişimiyle başlattığı bir incelemede maddi yasal çıkar ihlallerini tespit etmişse yerel yönetimler bu duruma müdahale ederek meclisleri denetleyebilir.¹³⁷

¹³⁴ TÜSİAD, “Ombudsman (kamu hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği” (Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği, İstanbul, 1997), s. 47.

¹³⁵ Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, s. 321.

¹³⁶ Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, s. 321.

¹³⁷ TÜSİAD, “Ombudsman (kamu hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği”, s. 48.

4.1.4.3. ABD

Avrupalı demokrasiler, İngiltere, İsviçre ve Danimarka gibi Avrupa'nın çeşitli ülkelerinden her aşamada Amerika Birleşik Devletleri diğer ülkelerden farklı olarak iki ayrı yapıda örgütlemiştir; yerel yönetim ombudsmanları ve federal devlet ombudsmanları, kamu kurumlarına yönelik tüm alanlardaki şikayetleri dikkate alarak yargı faaliyetlerinde bulunmak amacıyla ombudsman kurumlarında istihdam edilmektedir. Ombudsmanlar. Amerika Birleşik Devletleri'nde bir tür şikâyet mekanizması olarak faaliyet göstermektedir ve bu şekilde kamu hizmetlerinin şeffaflığını ve hesap verilebilirliğini artırmayı hedeflemektedir. Yerel yönetim ombudsmanları daha sık karşılaşılan bir uygulama iken, federe devlet (merkezi yönetim) ombudsmanları ise belli başlı bazı eyaletlerde yer almaktadır. Hawaii. Nebraska. Iowa. Alaska ve Arizona eyaletleri arasında yer almaktadır.

ABD'de ombudsman denetimleri yerel düzeyde 1960'tan sonra uygulanmaya başlamıştır. Bugün, ombudsmanlık kurumu hem ulusal düzeyde hem de yerel düzeyde uygulanmaktadır. ABD ombudsmanının diğer ülkelerdeki faaliyetlerden farklı olarak "yarı ombudsman" türünde adlandırılmasına sebep olan bazı kriterler bulunmaktadır. Bu kriterler, ABD ölçeğinde ombudsmanların belli bir bölümünün yürütme erkine bağlı olarak faaliyet yürütmesi, bir bölümünün direkt olarak vatandaşın şikayetlerini dikkate almaması ve başka bir bölümünün ise sadece soruşturma yapması şeklinde özetlenebilir.

ABD'nin geniş coğrafi yapısı ve farklı siyasi yapıları, ülkenin ombudsmanlık hizmetlerinin yerel yönetimlere dayalı federal bir sistem içinde yürütülmesini gerektirmiştir. Dolayısıyla, ABD genelinde tek bir merkezden yönetilen karmaşık bir ombudsmanlık sistemine rastlanmaz. 1967'den sonra, beş eyalet yasama organı ombudsmanlık kurumu oluşturma kararı almıştır. 1977'de ise bu eyaletlerdeki ombudsmanlar işbirliği ve koordinasyonu sağlamak amacıyla Amerika Ombudsmanlar Birliği'ni kurmuşlardır.

Yerel ombudsmanların yanında birçok eyalette vali emri ile atanan ve valilik biriminde faaliyet yürüten ombudsmanlar yer almaktadır. Ombudsmanların, devlet birimlerinin bazı faaliyetlerine ilişkin halkın şikâyetlerini tespit etmek ve bu sorunları ortadan kaldırmak gibi işlevleri bulunmaktadır. Sonuç olarak, ABD'de yerel yönetim ombudsmanlığı diğer ülkelerdeki gibi elle tutulur bir yapıya sahip değildir. Çünkü hem yönetim yapısının karmaşık olması yani her eyaletin kendine özgü yasaları ve yönetim biçimi olması hem de ülkenin sosyal yapısının değişken olması nedeniyle yerel yönetim ombudsmanlığı tam anlamıyla uygulanamamaktadır.

4.1.4.4. İngiltere

Günümüzde Birleşik Krallık'ta 10 farklı Ombudsmanlık kurumu bulunduğu bilinir.¹³⁸ Bunların arasında en işlevsel olanı ise yerel yönetim ombudsmanı olduğu söylenebilir. İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanı, Parlamento Ombudsmanının oluşturulması sonrasında 1974'de kurulmuş ve faaliyete alınmıştır. Faaliyete alınan ombudsman birkaç özelliği ile kısa bir zamanda tüm ülkede yayılmaya başlamıştır. Bu özelliklerin başında Yerel Yönetim Kanunu'nun 23. maddesine göre bir Komisyon. ombudsman olarak vatandaşın yerel birimlerden kaynaklı olan şikâyetlerini incelemekle mükellef tutulmuştur. Ayrıca Yerel Yönetim Ombudsmanı vatandaşların kötü yönetim den oluşan haksız uygulamalara karşı olan şikâyetleri şahsen takip edip yürütmesi kuruma olan güveni de artırmıştır. Yasada "Kötü yönetim" bir hizmetin doğru yapılmaması ya da yürütülmemesi gereken bir faaliyetin yürütülmesi veya tam aksine yapılması gereken faaliyetin yapılmaması biçiminde değerlendirilmektedir.¹³⁹ Dolayısıyla "kötü yönetim" şartı, İngiltere'de yerel birimlerin şikâyet olgusu olarak araştırılması için adeta çok değerli bir kriter olarak görülmektedir. Diğer taraftan İngiltere'de yerel yönetim ombudsmanlığına yönelik başvuruların büyük bir bölümünün inceleme kısmına varmadan reddedildiği ve farkındalık (veya tanınırlık) anlamında yakın bir zamana değin bu birimin pek de iyi bir imajının olmadığı da söylenmektedir.¹⁴⁰

İngiltere'de yerel yönetimlerin Ombudsmanı olarak bilinen Halk Denetçisi, Parlamento Komiserine bağlı olarak 1974 yılında kabul edilen bir yasayla kurulmuştur. Bu yasa. Halk Denetçisinin atanması, yetki alanları ve sorumluluklarını düzenlemektedir. Halk Denetçisi tam zamanlı veya kısmi zamanlı olarak görevlendirilebilir ve çalışma süresi Parlamento Ombudsmanı ile aynı şekilde altmış beş yaş sınırına tabidir.¹⁴¹ İngiltere'de kurulan halk denetçisinin başlıca birkaç amacı bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi adaletsizlikten kaynaklanan şikâyetlerin incelenmesini içerir. Araştırma, şikâyetle bulunan kişinin haklarının etkili bir şekilde yerine getirilmesini ve yönetimin geliştirilmesini amaçlamaktadır.¹⁴² Bir eylemin yasal olmayışı, itiraz için yeterli bir sebep olarak kabul edilmemektedir. Ayrıca başvuru yapabilmek için de bazı kriterler getirilmiştir. Bu kriterlerden en önemli olanı halk denetçisine başvuru yapmadan önce olanaklı olan bütün başvuru yollarının tüketilmesi gerektiği belirtilmiştir.¹⁴³

¹³⁸ Özden, *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar*, s. 85.

¹³⁹ Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, s. 343-344.

¹⁴⁰ Arap, "40. Yılında İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanı", s. 71.

¹⁴¹ Özden, "Yerel Yönetimler Ombudsmanı", s. 564.

¹⁴² Temizel, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı*, s. 67.

¹⁴³ Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, s. 334.

İngiltere’deki yerel yönetim ombudsmanlığının işlevini ve önemini daha belirgin bir şekilde anlamlandırmak ve günden güne kurumun üstlendiği rolü betimlemek adına aşağıdaki tabloda yıllar içerisinde yerel yönetim ombudsmanına yapılan şikâyetlerin yıllık raporlardaki sayısı gösterilmiştir.

Tablo 3. 2013-2017 performans tablosu.¹⁴⁴

Yıl	Alınan şikâyet sayısı	İncelenmeye Gerek Görülme-yen Şikâyet Sayısı	İncelenen Şikâyet Sayısı	İnceleme Sonucu Tavsiye Kararı Verilen Şikâyet Sayısı
2013-2014	20.036	6.045	11.725	5.680
2014-2015	20.286	6.314	11.094	4780
2015-2016	20.102	7.041	11.833	4.792
2016-2017	19.077	6.755	11.526	4.771
2017-2018	19.215	5.031	9.460	4.331

Tablo 3’e baktığımızda yıl içinde gelen şikâyet sayısının ortalaması 20.000 civarında olduğu görülmektedir. Bu şikâyetlerin dörtte biri incelenmeye değer görülmediğini ayrıca şikâyetlerin yaklaşık ikisinden birinin dikkate alındığını ve alınan şikâyetlerin ikisinden biri hakkında tavsiye kararı çıktığını görmekteyiz.¹⁴⁵

Tablo 4. Yerel yönetim ombudsmanı tarafından 2017-2018 döneminde incelenen şikâyet dağılımı.¹⁴⁶

İncelenen Şikâyetler	İncelenen Şikâyetlerin Yüzdesi	İncelenen Şikâyetler	İncelenen Şikâyetlerin Yüzdesi
Yetişkin Bakım Hizmeti	%16	Karayolları ve Ulaştırma	%12
Yardımlar ve Vergiler	%11	Konut	%12
Kurumsal ve Diğer Hizmetler	%5	Planlama ve Kalkınma	%12
Eğitim ve Çocuk Hizmetleri	%18	Diğer Hizmetler	%6
Çevre ve Toplum Korunması	%9	Sağlık	%1’den daha az

¹⁴⁴ LGO, “Annual Reports - Local Government and Social Care Ombudsman”, <https://www.lgo.org.uk/> (Local Government and Social Care Ombudsman) (UK, Erişim 04 Nisan 2024).

¹⁴⁵ Çağla Yılmaz, *Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Gerekliliği Üzerine Bir Araştırma* (Sosyal Bilimler Enstitüsü, masterThesis, 2019), s. 48.

¹⁴⁶ LGO, “Annual Reports - Local Government and Social Care Ombudsman”, s. 11.

Tablo 4’de anlaşılabacağı üzere kuruma iletilen şikâyetler arasında eğitim ve çocuk hizmetleri ile yetişkin bakım hizmetleriyle ilgili olanlar ön plandadır. Bu tür şikâyetlerin oranı; ulaştırma, konut, planlama ve kalkınma şeklinde sıralanan diğer alanlardaki şikâyet oranlarını geçmektedir. Tabloya bakıldığında bu oransal dağılımların ülke genelinde yerel ile ilgili şikâyetlerin bir miktar yüksek olduğunu ve bu bağlamda yerel yönetimlerde faaliyet gösteren ombudsmanların bu noktada merkezi yönetimin iş yükü ve şikâyetleri dağıtma konusunda sağladığı faydanın ne kadar önemli olduğu görülmektedir. Ayrıca yukarıdaki tablo 3 ve tablo 4 deki bilgilerden ve rakamlardan da anlaşılabacağı üzere İngiltere’deki Yerel yönetim ombudsman üstlendiği görev itibari ile hem ülkenin neredeyse tamamına hizmet sunmakta olduğunu hem de ülkede yaşayan vatandaşlarına karşı bir sorumluluk bilinci içinde hareket edip vatandaşların şikâyetlerine cevap verdiği görülmektedir.

4.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları

Türkiye’de, ulaştırma, konut, planlama ve kalkınma gibi diğer alanlardaki şikâyet oranlarını aşan eğitim, çocuk hizmetleri ve yetişkin bakımıyla ilgili şikâyetler, öne çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin eylem ve kararlarıyla ilgili halk şikâyetlerini değerlendirmek için yerel yönetim ombudsmanının oluşturulup oluşturulmaması gerektiğini belirlemek için, öncelikle yerel yönetimlerin mevcut durumda etkin ve verimli bir şekilde denetlenip denetlenmediği incelenmelidir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin sorunlarını ortaya koyabilmek adına önemli görülen bazı alanlarda araştırma yapılmıştır. Bu araştırma neticesinde bazı başlıklara ulaşılmıştır. Bu başlıklar; Yerel yönetimlerin siyasi denetiminde meydana gelen zorluklar, yerel yönetimlerin kamuoyu denetiminde ortaya çıkan endişeler, yerel yönetimlerin yargı denetiminde karşılaşılan sorunlar ve yerel yönetimlerin idari denetiminde ortaya çıkan engeller ayrı ayrı incelenmiştir.

4.2.1. Yerel Yönetimlerin Siyasi Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar

Yerel yönetimlerin siyasi denetimi genellikle dolaylı olarak yasama organı ve hükümet yönetimi tarafından gerçekleştirilir. Yasama organının denetleme işlevi genellikle soru, meclis araştırması, genel görüşme ve meclis soruşturması gibi araçlarla yürütülür ancak bu denetleme mekanizmaları genellikle etkisiz kalabilir. Örneğin, genel görüşmeler siyasi sonuç doğurma potansiyeli düşük olduğu için yeterince ilgi görmeyebilir. Ayrıca, devlet sırları ve ticari sırlar gibi konuların meclis araştırmalarının dışında tutulması, ilgili kişilerin tam olarak bilgi almasını engelleyebilir. Bu durumlar,

denetleme süreçlerinin etkinliğini olumsuz etkileyebilir. Bu gibi durumlar önemli birer sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁴⁷ Bununla beraber parlamento üyeleri, yeterince bilgi sahibi olmadıkları alanlarda kurallar koymak, kararlar üretmek ve politika yapmak gibi bir görevi kendilerine bir görev olarak atfetmeleri ilerleyen zamanlarda siyasi denetim biçimini işlevsiz hale getirebilmektedir.¹⁴⁸ Buna ek olarak çoğu zaman, milletvekillerinin parti disiplini içinde çalışması, bireysel hareket etmekte güçlük çekmesine ve siyasi denetim dediğimiz yapının işlevlerini önemsiz hale gelmesine neden olmaktadır.¹⁴⁹

4.2.2. Yerel Yönetimlerin Kamuoyu Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar

Günümüzde Kamuoyu oluşturmak ve kamuoyunu denetlemek için çeşitli araçlar kullanılmaktadır. Ancak baskı grupları, genellikle kendi çıkarları doğrultusunda ve tek taraflı yaklaşımlarla kendi üyelerini korumaya odaklanarak, bazı sorunlara yol açabilmektedir. Özellikle günümüzde her alanda meslek kuruluşlarının olmaması ve herkesin bu kuruluşlara üye olamaması, örgütsüz bireyleri yönetim karşısında korumasız bırakabilmektedir. Bu durum, baskı gruplarının kamuoyunu oluşturmada ve denetimini sağlamada yetersiz kaldığını göstermektedir.¹⁵⁰ Ayrıca Halkın bilgilendirilmesinde kitle iletişim araçlarının rolü, bilgi kaynaklarına erişim ve bilginin nasıl sunulduğu konusunda oldukça önemlidir. Ancak, bu süreçte yaşanan önemli bir sorun, halka iletilen bilgi ve haberlerin yetersiz, sınırlı ve propaganda içerikli olmasıdır. Bu durum, kamuoyunu doğru bilgilendirmenin yanı sıra yanlış yönlendirme ve taraflı bir şekilde harekete geçirme potansiyeline sahiptir.¹⁵¹ Bu yüzden Kamuoyu denetiminin etkin ve işlevsel olabilmesi için medya organlarının bağımsız ve tarafsız olmasının yanı sıra bu organların sahiplerinin yönetim hatalarını ortaya çıkaracak yeterli bilgi birikimine sahip olmaları gereklidir. Ancak genellikle bu kişilerin söz konusu bilgi birikimine sahip olmadığı ve dolayısıyla yönetim hatalarının toplumdan gereken tepkiyi alacak şekilde açığa çıkarılamadığı durumlar sıkça gözlemlenmektedir.¹⁵² Bununla beraber Türkiye'de yerel yönetimlerde gelişmiş bir kamuoyu denetimi eksikliği ve

¹⁴⁷ Mehmet Akif Özer, “Türkiye’de ve Bazı Gelişmiş Ülkelerde Uygulanan Parlamento Denetim: Yaşanan Deneyimler ve Son Durum”, *Sayıştay Dergisi* 35 (30 Ekim 1999), s. 106-107.

¹⁴⁸ İlder Turan, *TBMM’nin Etkinliği*, İnceleme (TESEV YAYINLARI14, 2000) (975-8112-23-6), s. 15-16.

¹⁴⁹ Mehmet Akif Özer, “TBMM”ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme.”, *Amme İdaresi Dergisi* 33/2 (2000), s. 50.

¹⁵⁰ Zerrin Toprak Karaman, “Kent Yönetiminde Baskı Gruplarının Etkinliği ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 26’ncı Maddesinin Düşündürdükleri”, *Sayıştay Dergisi* 17 (30 Nisan 1995), s. 12.

¹⁵¹ Michael A. (F) Milburn vd, *Sosyal Psikolojik Açıdan Kamuoyu ve Siyaset* (Ankara: İmge Kitabevi, 1998), s. 231.

¹⁵² Temizel, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı*, s. 33.

kurumsallaşmış demokratik, bürokratik kültür geleneğinin olmadığı yönünde eleştiriler bulunmaktadır.¹⁵³

4.2.3. Yerel Yönetimlerin Yargı Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar

Yerel yönetimlerin yargısal denetimi, hem vatandaşları yerel yönetimlerin hukuka uygun olmayan işlemlerine karşı güvence altına almakta hem de merkezi yönetimin hukuka uygun olmayan işlemlerine karşı korumaktadır. Diğer bir taraftan yargı süreçleri bir yılda karara bağlanmayan temyiz ve buna ek olarak kararın düzeltilmesi gibi aşamalarını da hesaba kattığımızda bazen iki yıl veya daha uzun zaman diliminde sonuçlanamayan davalar nedeniyle, adaletin geç tecellisi sonucu adaletsiz bir olgunun ortaya çıkmasına sebep olabilmektedir. Genel olarak çoğu mahkemede karşımıza çıkan bu gibi durumlar, benzer bir şekilde Sayıştay'da da karşımıza çıkmaktadır. Sayıştay ilanlarının infazı, denetim aşamasından sonra ortalama dört beş yıl gibi bir süre almaktadır. Yerel yönetimler açısından bu durum, işlemlerin ve eylemlerin aksamalarına neden olduğu gibi, etkinliğin azalmasına da yol açabilir. Bu durum aynı zamanda bireylerin yargısal denetime karşı olan güvenini zayıflatarak etkileyebilir. Yargı denetimi, ele alındığı zaman, yargılama sürecinin aşırı formaliteye dayalı olması ve formal koşulları bilmeyen ya da doğru şekilde yerine getiremeyen bireylerin haklarını kaybetme riskiyle karşılaşmalarına neden olarak eleştirilmektedir. Aynı şekilde, yargı denetimi, dava sürecinde oluşan mali yükler (avukat ücretleri, harçlar ve diğer masraflar) ve davaların kaybedilmesi durumunda ortaya çıkan maliyetler sayesinde bireylerin yargı sistemine erişimini engelleyebilecek kadar pahalı bir yol olabilmekte, bu da insanların hukuk yoluna başvurmaktan kaçınmalarına neden olabilmektedir.¹⁵⁴

4.3. Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Uygulanabilirliği

Türkiye'de ombudsmanlığın uygulanabilirliğine ilişkin arayışlar çok geçmişe dayanmaktadır. Özellikle cumhuriyetin kuruluşundan itibaren yapılan bazı araştırmalar ve çalışmalar kayda değer sonuçlar doğurmuştur. Bahsi geçen bu çalışmalar ana hatlarıyla şöyledir; 1992 Anayasa Değişikliği önerisi gibi bazı kalkınma planları, araştırma raporları ve kanun tasarıları. Ankara Üniversitesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanan "Gerekçeli Anayasa Önerisi" dahil olmak üzere çeşitli akademik çalışmalarda Türkiye'de 1982 Anayasası'nın değiştirilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır.

¹⁵³Fevzi Uluğ, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma", *Amme İdaresi Dergisi* 37/2 (2004), s. 21.

¹⁵⁴ Temizel, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı*, s. 26-27.

Ancak, Türkiye'de ombudsmanlık sisteminin yerel düzeyde uygulanması konusunda yapılan çalışmaların çok kısıtlı olduğu gözlemlenmektedir.¹⁵⁵

Çalışmamızın bu bölümünde yukarıda bahsi geçen yerel yönetim ombudsmanlığının uygulanabilirliği ile ilgili sınırlı sayıdaki yapılan çalışmalar ele alınacaktır. Beş başlık altında incelenecek olan bu çalışmalar ise sırasıyla şöyledir: MÜSİAD tarafından oluşturulan "2000'li Yıllara Yönelik Türkiye'de Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Önerileri Raporu". Bayburt Valiliği'nin "İl Bazında Ombudsmanlık Önerisi". TOBB'un yayınladığı "Türkiye'de AB Üyeliği Sürecinde Yönetimin Yeniden Yapılanması Raporu". hükümetin Meclise sunduğu "Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılanması Hakkında Kanun Tasarısı" ve son olarak da "2007-2013 Dönemine Yönelik Kamu İdaresinde İyi Yönetişim Özel İhtisas Raporu" adlı raporlar değerli akademik çalışmalar olarak öne çıkmaktadır.¹⁵⁶

4.3.1. MÜSİAD Raporu

MÜSİAD'ın 1994 yılında bir kısım akademisyenlere hazırlattığı "2000'li yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler Sorunlar-Çözümler" adlı raporunda yerel yönetimlerin önemine ve problemlerine değinildikten sonra, yerel yönetimlerin baştan tasarlanması kapsamında yerel yönetimlere münhasır bir ombudsmanın inşa edilmesi zorunluluğa dikkat çekmiştir. Raporda ombudsmanın, otoritesini yükseltmiş bir yerel yönetimleri incelemenin en etkin yolu olarak, vatandaşın yönetim karşısında bir avukatı veya yargıcı pozisyonunda görüldüğü kabul edilmektedir.¹⁵⁷ Buna ek olarak raporda ombudsmanın üniter devlet yapısı içerisinde yerel birimleri aktif bir şekilde incelemek için devletin tümünde veya yerel düzeyde teşkilatlanan; yalnız yerel yönetimlere mahsus olmamakla birlikte aynı şekilde merkezi yönetime endeksli kurumlarda da inceleme yapan bir birimin var olması gerektiği ifade edilmiştir. Bu çerçevede ombudsmanın meclise endeksli bir durumda ülkede bir elden yürütüleceği gibi, yerel bağlamda da uygulanabileceği doğrultusunda fikirler ortaya atılmıştır. Sonuç olarak raporda, ombudsmanın yahut yerel birimlerde incelemelerin neticelenenlerini denetleyecek, veyahut Yerel yönetimlerle ilgili kanunların geliştirilmesine destek olacak ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) bağlı bir "Yerel Yönetimler Komisyonu" kurulması önerilmektedir. Bu komisyon, yerel yönetimlerle parlamento arasındaki

¹⁵⁵ Önen, Küçük, "Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Sistemi : Türkiye'ye Uygulanabilirliği", s. 99.

¹⁵⁶ Önen, Küçük, "Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Sistemi : Türkiye'ye Uygulanabilirliği", s. 99.

¹⁵⁷ Bilal Eryılmaz, Mutafta Lütfü Şen, "2000'li yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler Sorunlar-Çözümler Raporu" (MÜSİAD: MÜSİAD, Mart 1994), s. 55-56.

ilişkiyi güçlendirmeyi hedeflemekte ve bu bağlamda yerel yönetimler ombudsmanlığı yoluyla destek sağlamayı amaçlamaktadır.¹⁵⁸

4.3.2. Bayburt Valiliği'nin İl Düzeyinde Ombudsman Önerisi

Bayburt Valiliği tarafından 1996 yılında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/A maddesinde yer alan. Valinin şehirde suç işlenmesini engellemek, kamu uyumunu ve güvenilirliğini sağlamak için zorunlu tedbir alması ihtiyaç olduğu hükmüne dayanılarak "Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması" adlı bir önerge hazırlanmıştır. Bu yönerge bağlamında öngörülen ombudsmana "Kamu Danışmanlar Kurulu" ismi altında teşkilatlanması icap etmek ve bu teşkilatın 7 üyeden olması ve bu üyelerinin İl İdare Kurulu, il encümen üyeleri, şehirde bulunan ilçe kaymakamları, il merkez ve ilçe belediye başkanlarından oluşması önerilmiştir. Kurul başkanının kurul üyeleri arasından seçilmesi, ister kurul başkanının isterse kurul üyelerinin vazifesi bir sene olması ve kurulun ayda minimum bir kez bir araya gelmesi kararı alınmıştır. Kurula vazife bölgesiyle ilgili olarak ilde var olan kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili geri dönüşleri araştırma ve görevle ilgili istediği her bilgi ve belgeyi inceleme yetkisi verilmiştir.¹⁵⁹ Kamu kurum ve kuruluşlarının işlemleri veya eylemlerinden dolayı mağdur olan gerçek ve özel hukuk tüzel varlıkların birime başvuruda bulunma hakkı verilmiştir. Kurulun, vatandaşın şikâyeti üzerine veya re'sen soruşturmaya başlayabileceği; kurula ait bütün evrak masrafların ise Bayburt Hizmet Vakfı tarafından karşılanacağı belirtilmiştir. Bununla beraber yıllık çalışmaların ise o yılı takip eden ocak ayında valiye takdim etmesi gerektiği biçiminde bir planlama yapılmıştır.¹⁶⁰ Kamu Danışma Kurulu olarak Bayburt Valiliği'nin bu düşünceleri hazırlık faaliyetinin ötesine geçememiş, çalışmalar kuruluş aşamasında kalmıştır. Bayburt Valiliği'nin il düzeyinde öngördüğü ombudsman benzeri bu uygulama, kamu yönetiminin denetlenmesindeki gerekliliği ortaya koyması ve bölgesel düzeyde faaliyet olanı bulan ve ilk çalışma niteliği bulunması bakımından değerlidir.¹⁶¹ Türkiye'de ombudsmanlığın bölgesel düzeyde uygulanabilirliği açısından değerli olan bu faaliyet, o dönemin valisinin direkt kendi gayretlerinin ötesine geçememesi ve ayrıca fikirlerin sadece bir kâğıt üzerinde kalmaktan ötesine geçememesine sebep olmuştur.¹⁶²

¹⁵⁸ Eryılmaz, Şen, "2000'li yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler Sorunlar-Çözümler Raporu", s. 56.

¹⁵⁹ Önen, Küçük, "Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Sistemi : Türkiye'ye Uygulanabilirliği", s. 100.

¹⁶⁰ Önen, Küçük, "Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Sistemi : Türkiye'ye Uygulanabilirliği", s. 100.

¹⁶¹ Ünal, *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, s. 158.

¹⁶² Önen, Küçük, "Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Sistemi : Türkiye'ye Uygulanabilirliği", s. 100.

4.3.3. TOBB Raporu

Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması Raporu ile idari yargı birimine bağımlı ileri gelen devletlerin, kötü idare faaliyetlerine son vermek maksadıyla ombudsman biriminin faaliyete alınması icap ettiğini ve bu doğrultuda Türkiye’de ombudsman türü bir birimin yapılmasının faydalı olabileceği düşünülmüştür.¹⁶³ Faaliyete alınacak bir Kamu Denetçisi Kurumunun devletin herhangi bir kesiminde şube açılmasına, bölgesel yönetimlere mahsus bir teşkilatlanmaya bağlı olması icap ettiğini ve bu sayede bölgesel yönetimlerin etkin denetlenebileceği de raporda ilaveten belirtilmiştir. Dahası bu gibi bir birimin ülke bütününde tek bir elden yapılamayacağına buna çözüm olarak yerel yönetimlerde de yönetim birimlerinin olması gerektiği belirtilmiştir.¹⁶⁴

4.3.4. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı

Geçmiş yıllarda Türkiye’de Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı olarak ifade edilen, 5227 sayılı ‘Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile Mahalli İdareler Halk Denetçisi’ ismiyle bir inceleme ve denetleme teşkilatının kurulma amacı Halk Denetçiliği (Ombudsmanlık) dahil olmak üzere kamuoyu denetimi artırılmak istenmesidir.¹⁶⁵ Ayrıca bu düzenleme ile, bütün bölgelerde, bölgesel idareler ve bu idarelere endeksli teşkilatlar ile bu idareler aracılığıyla inşa edilen birlik ve işletmelerin, birim dışı gerçek ve tüzel kişiler hakkında iş ve eylemlerden oluşabilecek zıtlıkların veya kargaşanın çözümüne destek olmak için bir halk denetçisi seçilerek işletilmek istendiği söylenebilir. Bu bağlayıcı tasarı metnine göre, halk denetçisi yapacağı bütün iş ve eylemleri halka açık bir şekilde paylaşılacağı ön görülmüştür. Ayrıca halk denetçisinin 45 gün içinde bilgi vermek zorunda olduğu bu işlemlerden sonra idarenin en fazla 10 gün içerisinde alınan karara karşı tutumunu açıklamak zorunda olduğu ifade edilmiştir. Bu tutum dahilinde denetçinin aldığı karar cazip gözükme de yönetim aynı şekilde bu tutumunu gerekçelendirmek mecburiyetinde kalmaktadır. Ondan talep edilen bilgileri veya ona soru yönelten kamu kurum ve kuruluşları da en fazla 7 gün içinde ona bilgi sağlamak durumunda olduğunu belirtilmiştir. Ayrıca eğer bir şikâyet öncesinden yargı mevzusu olmuş ise ya da bu şikâyet Halk Denetçisinin inceleme sahasını kapsamıyorsa incelemeye konu teşkil etmeyeceği belirtilmiştir.

¹⁶³ Önen, Küçük, “Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Sistemi : Türkiye’ye Uygulanabilirliği”, s. 100.

¹⁶⁴ Ünal, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, s. 157.

¹⁶⁵ “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları” (T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü: T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 2003), s. 11.

Alakalı kanun tasarısı ile İl Özel teşkilatlara birkaç mesuliyet atfedilmiştir. Bu mesuliyet ve vazifelerden ilki. Halk Denetçilerinin bir İl Özel İdaresi birimi olan İl Genel Meclisi aracılığıyla seçilmesidir. Buna göre belli koşulları taşıyan Halk Denetçisi. il Genel Meclisi'nin üçte ikisinin oyu ile seçilmekte. ilk iki turda bu oran toplanmaz ise salt çoğunluk kâfi sayılmaktadır. Halk denetçisi olma koşullarını ileride yitirenler ya da bu vasıfları taşımadıkları ortaya çıkanlar. İl Genel Meclisi'nin salt yeter sayı kararı ve valinin mütalaası üzerine Danıştay kararı sonucu ile görevine son verilmesi ön görülmektedir. İlgili kanun tasarısına göre. Halk Denetçisinin her sene inceleme raporunu İl Genel Meclisi'nin birimine taşıması zorunludur. Halk Denetçisinin inceleme ve araştırma işinin il özel teşkilatlarının yanı sıra belediyeleri de içermesine rağmen. tasarıda salt İl Genel Meclisi üyelerine denetçileri seçme yetkisinin verilmesi ve denetçilerin vazife süreleri İl Genel Meclisi'nin görev süresiyle aynı biçimde oluşu (5 yıl) İl Genel Meclisi'nin şahsi ombudsmanını yaratması gibi bir sonuca varmasına sebep olacaktır.¹⁶⁶

Türkiye'de yerel düzeyde yeni bir teşkilatlanma planı olan "Mahalli İdareler Halk Denetçisi" kurumu. 2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliklerinin ardından 2012 yılında yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ulusal düzeyde "Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK)" olarak hayata geçirilmiştir.¹⁶⁷

4.3.5.2007-2013 Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Raporu

Bu raporda dünya üzerindeki bazı örnekler ışığında özellikle AB'de yönetime ilişkin mevcut bazı durumlar tespit edilerek. ülkemizin AB adaylığı çerçevesinde kamuda iyi yönetime geçişin yapılması hususunda ne gibi adımlar atılacağı üzerine bir araştırma yapılmıştır. İlgili raporda yönetim normlarını sağlamanın şartlarından biri olan ombudsman uygulamasına geçilmesinin zorunluluğunu ifade edilmiştir. Ombudsmanın ehil olduğu görev. yetki ve mesuliyetlerine tam olarak bakılmasının sebebi. ombudsman uygulamasının devletten devlete farklı gösterebileceğindendir. Misal bazı devletlerde yargı birimleri ile askeri birimlerin ombudsmanın inceleme alanına girmemesine rağmen bu alanlarda ombudsmanın ilke olarak kamusal otoritesini kullanabildiğine dikkat çekmiştir.¹⁶⁸ Aynı zamanda raporda Türkiye'nin geçmişe yönelik politikalarına da temas ederek kamu yönetimi reformu bağlamında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında yerel ombudsmanlık uygulaması yönetim

¹⁶⁶ Hamza Al, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", *Liberal Düşünce Dergisi* 33 (01 Ocak 2006), s. 193.

¹⁶⁷ Önen, Küçük, "Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Sistemi : Türkiye'ye Uygulanabilirliği", s. 101.

¹⁶⁸ *Kamuda İyi Yönetişim* (Ankara: DPT, 2007), s. 11.

içerisinde değerlendirilmiştir. Dahası tasarının bu biçimi ile “yönetişim kanun tasarısı” olduğu açıkça belirtilmiştir.¹⁶⁹ Raporun “katılımcılığın geliştirilmesine yönelik öncelik ve önlemler” bölümünde ise. KDK’nın acilen faaliyete alınması; diğer bir deyişle yerel yönetim ombudsmanı oluşturulmadan önce bilhassa bir ulusal ombudsmanın kurulmasının kaçınılmaz bir ihtiyaç olduğu görüşü savunmuştur.¹⁷⁰ Raporun "saydamlık ve hesap verebilirlikle ilgili öncelikler ve alınması gereken önlemler" bölümünde. KDK'nın kurulması ve faaliyete geçirilmesi önerilmiştir.¹⁷¹ Bu nedenle. raporda Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın önerdiği Yerel Yönetim Halk Denetçiliği uygulamasının henüz olgunlaşmamış olduğu belirtilmiş ve ilk olarak ulusal düzeyde bir Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasının daha uygun olabileceği. ardından Yerel Yönetim Halk Denetçisinin oluşturulmasının yararlı olabileceği önerisi öne sürülmüştür.¹⁷²

¹⁶⁹ *Kamuda İyi Yönetişim*, s. 16-17.

¹⁷⁰ *Kamuda İyi Yönetişim*, s. 37.

¹⁷¹ *Kamuda İyi Yönetişim*, s. 39.

¹⁷² Önen, Küçük, “Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Sistemi : Türkiye’ye Uygulanabilirliği”, s. 101.

5. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞININ UYGULANABİLİRLİĞİNE YÖNELİK BİR ÖNERİ

Çalışmamızın bu bölümünde kamu denetçiliği kurumunun artıları ve eksileri üzerinde durup bu çerçevede kamu denetçiliği kurumunun eksik görülen kısımları üzerine yeni fikirler ortaya atılmaya çalışılmıştır. Ayrıca yerel yönetim birimlerinde ne gibi bir ombudsmanlık sisteminin kurulması gerektiği üzerine de önerilerde bulunulmuştur.

Ülkemizde 2013’te faaliyete alınan kamu denetçiliği kurumu zamanla üstlendiği görev ve çalışma prensibi ile hızlı bir şekilde ülkemizde kendine çeşitli alanlarda çalışma alanı yarattığı görülmektedir. Kurumun giderek önemli bir hale gelmesinde devletin görev ve işlemlerindeki artışı ile beraber vatandaşın; şeffaf, esnek, masrafsız, hızlı, vatandaşı temel alan, etkin ve çözüm odaklı bir denetim mekanizmayı benimsemiş olmasından kaynaklandığı söylenebilir. Diğer ülkelerde olduğu gibi bizim ülkemizde de bu kadar kısa sürede hızla yayılan bir kurumun hem üstlendiği görev bakımından hem de çalıştığı alan çeşitliği bakımından bazı noksanları beraberinde getirmesi kaçınılmak istenen bir durum olabilmektedir. Bu noksanlıkların giderilmesi adına bazı ülkelerde çeşitli adımların atıldığını görmekteyiz. Örneğin İngiltere’de yerel yönetimlerde faaliyet göstermek adına 1974 yılında yerel yönetim ombudsmanı kurulmuş ve günümüzde hala faaliyet göstermektedir. Benzer şekilde ülkemizde de yerel yönetimlerde faaliyete alınması gerektiği düşünülen yerel yönetim ombudsmanı bu çerçevede, kendine has denetimi, iş ve eylemleri inceleme ve denetleme yetkisine sahip, biçim yönünden kuralları daha az olan, idare ile vatandaş arasında arabuluculuk görevi gören, iki tarafa da tavsiyelerde bulunan ve yargının iş yükünü hafifleten bir denetim biçimi olan bir yerel yönetim ombudsmanın kurulması gerektiği düşünülmektedir. Bu kurumun faaliyete alınması ile diğer ülkelerdeki gibi kamu yönetimini sağlamasının yanında bir de hak ihlallerinin giderilmesini sağlayarak hak arama aracı olarak işlev görebileceği düşünülmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerde ombudsmanlık kurumunun varlığı her şeyden önce kötü yönetimin engellenmesi ve iyi yönetimin inşa edilebilmesi için, devlet ile vatandaş arasında iyi ilişkilerin kurulmasını sağlayarak, vatandaşların yaşadıkları hak ihlalleri karşısında kolay ve masrafsız bir şekilde başvuru yapabilecekleri alan olabileceği düşünülmektedir. Bununla beraber kurulması istenen yerel yönetim ombudsmanlığının vereceği kararların tıpkı kamu denetçiliği kurumu gibi bağlayıcılığı bulunmayacağı, bağlayıcılığı bulunmayan bu kararlar tavsiye niteliğinde olacağı

düşünülmektedir.¹⁷³ Kurumun yasal bir statüsünün bulunması ve yasama desteği bulundurulması, tavsiye kararlarına uyulması gerektiği düşüncesini destekleyen etmenler olarak düşünülmektedir. Kurumun vereceği tavsiye kararları, çözüm sağlanabilmesi ve var olan sorunun tekrar yaşanmamasına yardımcı olması beklenmektedir. Ayrıca tavsiye kararlarına uyan idare sayısının artması kurumun üstlendiği görevin işlerliğini artırmakla beraber kuruma olan güvenin artmasını da sağlayacaktır. Özellikle tavsiye kararlarının hukuki alt yapısının sağlanması, idarelerin verilen kararlara uyma oranında artış göstereceği beklenmektedir. Bununla beraber yerel yönetim ombudsmanlık kurumunun içindeki çalışacak personellerinin çok yönlü ve alanlarında uzman kişilerden olmaları gerektiği düşünülmektedir. Çünkü bu durum toplum içinde gerçekleşen olaylara ve idareden kaynaklanan şikâyet başvurularına daha profesyonel bir yaklaşım sergilemelerine ve daha hızlı çözümler üretmelerine yardımcı olacaktır. Diğer taraftan bu kuruma seçilecek olan denetçilerin nitelikleri de oldukça önemlidir. Seçilecek denetçilerin herhangi bir siyasi partiyle ilişkisi kesinlikle olmamalıdır. Bu hem tarafsızlık hem de bağımsızlık ilkeleri için önem arz etmektedir.

Kamu denetçiliği kurumunda görülen belli başlı bazı eksiklerin olduğunu bilinmektedir. Bu eksiklerin başında dil sorunu gelmektedir. Öyle ki yerel birimlerde valilik ve kaymakamlık haricinde faaliyet alanı bulunmayan kamu denetçiliği kurumu, genelde kuruma vatandaşların başvuru yapmaları için üç yol izlemeleri gerekmektedir. Bunlar; bireysel olarak İstanbul ve Ankara'daki merkezlerden başvuru, bulundukları yerdeki valilik ya da kaymakamlık aracılığıyla başvuru ve online olarak başvuru şeklindedir. Ancak bu başvuru şekilleri yeterince yapıcı ve çözüm odaklı olmadıkları görülmektedir. Çünkü yapılan başvurular farklı dillerde sunulması gerektiği düşünülmektedir. Örneğin Türkiye'de yaşayan ve Türkçe bilmeyen kişilerin yapacağı başvurularda zorluklarla karşılaşmaları kuruma olan güveni zedelenmesini ve bunun akabinde de kuruma olan başvuru sayısında düşüşe sebebiyet yaratabilmektedir. Ancak yerel yönetimlerde kurulması beklenen yerel yönetim ombudsmanı bu aşamada bütün yerel imkanlardan faydalanması ve bu doğrultuda yerelde vatandaşın direkt hizmet almasını sağlayıp bu sorunlara karşı yüz yüze çözüm bulması beklenmektedir. Ayrıca ülkemizde sadece İstanbul ve Ankara'da ofisinin bulunan kamu denetçiliği kurumunun yeteri kadar vatandaşa ulaşamamasına neden olabildiğini görmekteyiz. Bu bağlamda kurulması beklenen yerel yönetim ombudsmanlık sistemi ile ofis sayısının bölgeler

¹⁷³ Richard Thomas, Jim Martin ve Richard Kirkham, External Evaluation of The Local Government Ombudsman in England, s.20.

bazında arttırarak vatandaşların kurum ile iletişiminin güçlenmesine ve birebir görüşme imkânına sahip olmalarını sağlayacağına inanılmaktadır.

Türkiye’de merkezi düzeyde aktif çalışmada bulunan ombudsman kurumunun özellikle yerel yönetimle ile alakalı gelen şikâyet sayısına baktığımızda ülke genelinden gelen şikâyetleri objektif bir şekilde kısa bir zamanda çözmesi imkansız görüldüğünü söyleyebiliriz. Bu bağlamda yerel yönetim ombudsmanı beklendiği düzeyde kurulması durumunda diğer ülke örneklerinde de görüldüğü gibi bahsi geçen bu sorunlarda merkezi yönetimlere destek sağlamakla kalmayıp birçok alanda hem devlet için hem de vatandaş için büyük bir kolaylık sağlayabileceği ön görülmektedir. Örneğin yerel nitelikli iş ve işlemlerin yerel düzeydeki ombudsman tarafından yerine getirilmesi. hizmetin ilgili tarafı olan halk ile yerel yönetimler arasındaki çatışmaların yerel yönetim ombudsmanlarınca çözüme kavuşturulmasını, şikâyetlerin daha adil ve ivedilikle sonuçlanmasına vesile olacaktır. Sonuçta yerel itirazların yerinde çözüme kavuşturulması vatandaş nezdinde yerel aidiyet hissiyatının ve bilincinin geliştirilmesine de çok önemli katkılar sağlayabilir. Bununla birlikte özellikle 2004 ve sonraki yıllarda çıkarılan 5216 büyük şehir yasasının faaliyete alınması ile birlikte büyük şehirlerin yönetim ve denetimine giren yerel birimlerin hizmetlerinde aksamaların olduğunu bununla beraber merkezi yönetimin yerel nezdinde fark edemediği ya da kavrayamadığı birçok sorunların oluşmasına neden olduğun söylenilebilir. Bu çerçevede yerel yönetim ombudsmanın hayata geçirilmesi merkezi yönetimin göremediği ve yerinde çözemediği birçok sorunu yerel yönetim ombudsmanlığın çözmesi söz konusu olabilir. Aynı zamanda halkın mevzuatta yer alan komplike ve resmi gibi bilgileri bilmeleri genelde mümkün olmadığı gibi sadece merkezden yönetilen bir kurumun yereldeki bir vatandaşın o kurumu tanması veya o kurumdan haberdar olması ne kadar gerçekçi olabileceği tartışma konusu olabilmektedir. Bahsi gecen bu sorunlar ve eksikler çerçevesinde yerel yönetim ombudsmanı bu gibi durumlarda devreye girerek halkın idrak edemediği veya bihaber olduğu birçok konuyu açıklığa kavuşturabilir ve bu hususlara ilişkin bilgiyi rahat bir şekilde vatandaşlarla paylaşabileceği. bunun sonucunda da vatandaşlar, yerel mesuliyetleri daha iyi anlayacakları için ileri bir zaman diliminde karşılaşılabilecekleri mağduriyetlerini de o denli azaltmış veya ortadan kaldırmış olabileceklerdir.

Sonuç olarak yerel yönetim ombudsmanlarının yukarıdaki ülke örnekleri incelemelerinde de anlaşılabacağı üzere o ülkelerde uygulanan yerel yönetim ombudsmanları ülke yönetim ve denetimde bir hayli kolaylık sağladığı görülmektedir. Örnek olarak 1974’te İngiltere’de faaliyete alınan yerel yönetimlerdeki halk denetçisi

iyi bir denetim ve iyi bir hizmet standartlarını mümkün kılması için vatandaşların yönetimle alakalı şikayetlerini daha kolay bir şekilde çözüm sağladığı görmekteyiz. Ayrıca halk denetçisinin arabuluculuk rolü, yerel şikâyetlerin halk denetçisi tarafından nihayete kavuşturulmasına da fırsat sağladığını da görmekteyiz. Ülke incelemeleri bölümünde Tablo 3 ve tablo 4’ deki bilgilerden de anlaşılacağı üzere İngiltere’de faaliyete alınmış olan yerel ombudsman halkın şikayetini dikkate almakla beraber bu şikayetler doğrultusunda harekete geçmektedir. İngiltere’deki şikayetlerin dağılımına bakıldığında ilk sıralarda genelde yerel ile ilgili olması ve buna karşın Türkiye’deki kamu denetçiliği kurumuna yapılan şikayetlerin kurulduğu yıl 2013’ten beri bu kuruma en çok şikayetin (Türkiye’nin yerel yönetim ombudsmanlığına neden ihtiyacı var bölümünde tablo 1 ve 2’de mevcut) genelde hep yerel ile ilgili olması geline nokta itibari ile yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasını kaçınılmaz bir ihtiyaç olduğunu gözler önüne sermektedir. Kısacası bu şekilde diğer ülkelerde uygulama alanı bulmuş olan yerel yönetim ombudsmanı Türkiye’de uygulama alanı bulmaması ya da hizmete alınmaması için hiçbir engel bulunmamakla beraber bilhassa İngiltere gibi bir ülkede 1974’ten beri faaliyette olan bu kurumun örnek alınması ve hayata geçirilmesi beklenmektedir.

6. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Tarihsel olarak incelendiğinde devletler genel olarak vatandaşlara güvenlik, sağlık ve eğitim gibi temel hizmetlerin sunulmasını amaçlamaktadır. Günümüzde modern devletlerde ise temel kamu hizmetleri dışında çağdaş ve demokratik bir yönetim anlayışıyla temel hak ve özgürlüklerin korunması ve iyi yönetim uygulamalarının varlığı önem arz etmektedir. Devletlerin kötü yönetim uygulamalarına karşı bireylerin hak ve özgürlüklerini arayabileceği alternatif denetim mekanizmalarını gündeme getirdiği görülmektedir. Bu mekanizmalardan birisi olan ombudsmanlık kurumunun, kamu yönetiminin denetlenmesi adına günümüzde neredeyse 140'dan fazla ülkede varlığını sürdürdüğü görülmektedir.

Dünyadaki ombudsmanlık uygulamalarından bazı örnekler incelendiğinde devletlerin ombudsmanlık faaliyetlerini uygulama düzeylerinde farklılıkların olduğu görülmektedir. Bazı ülkelerde ulusal bir ombudsmanlık kurumu bulunurken bazı ülkelerde ise sosyal ve politik anlayışlarına bağlı olarak yerel yönetimler ombudsmanlığı, bankacılık ombudsmanlığı, askeri ombudsmanlık gibi farklı işlevleri olan ombudsmanlık kurumları oluşturulmuştur. Türkiye'de ise tarihsel kökeni itibariyle benzer işlevleri bulunan ombudsmanlık kurumu ile ilgili birçok çalışmanın yapıldığı söylenebilir. Bu çalışmalardan en önemlisi olan ve günümüzde faaliyette bulunan Kamu Denetçiliği Kurumunun 2012 yılında 6328 sayılı kanun ile kurulduğu görülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasıyla Türk kamu yönetiminde katılımcı demokrasi, insan hakları, şeffaflık, hukuk devleti ve adalet anlayışı kapsamında önemli bir adımın daha atıldığı söylenebilir. Kamu Denetçiliği Kurumu, demokrasi açısından hak arama kültürünü oluşturması ve alternatif bir denetim mekanizması olarak idarelere öneriler sunması hususunda önemli bir kurum olarak kabul edilmektedir. Ombudsmanlık denetiminin sonucunda alınan kararların niteliği itibariyle bağlayıcı olmadığı söylenebilir. Aslında ombudsmanlık kurumunun kararları tavsiye niteliğinde olmasının genel olarak kurumun etkililiğinin azalmayacağı ifade edilebilir. Katılımcılık, demokrasi, insan hakları ve hak arama kültürünün daha da benimsenmesi ile hem bireyler hem de idareler açısından kuruma olan güvenin artacağı ve arabuluculuk işleviyle dostane çözüm yöntemiyle alınan kararların daha fazla uygulanabileceğini göstermektedir. Bu bağlamda ombudsmanlık kurumu, aldığı kararlar ile dostane çözüm yöntemini benimsemesi sebebiyle demokrasi kültürü ve uzlaşmaya yönelik farkındalık oluşturmaktadır. Kurumun etkililik ve performansını arttırmak amacıyla re'sen

(kendiliğinden) inceleme yetkisinin verilmesi ombudsmanlık kurumunun yasal olarak daha güçlü olmasına vesile olmuştur. İdareler üzerinde çözüm odaklı bir yaklaşımı benimseyen Kamu Denetçiliği Kurumu, vatandaşların haklarının korunması şartıyla kararlarını kamuoyuna duyurmakta, faaliyetlerini ve kurumsal bilgilerini açık olarak sunmaktadır. Bu durum, kurumun şeffaf ve hesap verebilir olduğunu göstermektedir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu, halkın ücretsiz avukatı olarak kararlarını alırken vicdan unsurunu da öne çıkarmaktadır. Nitekim literatürden elde edilen bilgiler bu ifadeyi doğrulamaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun tanınırlığında medyayı kullanma becerisi ve iş birliktelikleri içerisinde bulunması etkili olmaktadır. Ancak kurumun tek başına bu iş yükünü kaldırabileceği ile ilgili şüphelerin de olduğu görülmektedir. Bu çerçevede hak arama kültürünün yerleşmesinde ve kamu denetçiliği kurumu üstündeki yükün hafifletilmesi bağlamında Yerel Yönetim Ombudsmanlığının kolay ulaşılabilir olmasının önemli faydaları olacağı öngörülmektedir. Ayrıca yerel yönetim ombudsmanının idari yargının iş yükünü azaltırken insan hakları bağlamında Avrupa Birliği İnsan Hakları Mahkemesine yapılacak başvuru sayısını da düşüreceği tahmin edilmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanının mevcut yapısı incelendiğinde insan hakları ve adalet anlayışı kapsamında çağdaş bir denetim mekanizması olduğu ve gün geçtikçe daha da önemli hale geldiği görülmektedir. Ayrıca yerel yönetim ombudsmanlığının başta hukuk devletlerinin gerek adalet ve hakkaniyetin gerçekleşmesi gerekse vatandaşın güvenliğinin sağlanması noktasında önemli olduğu düşünülmektedir. Özellikle günümüzde insan haklarına verilen önemin artmasıyla beraber, hakların güvence altına alınması ile ilgili birçok anayasal ve yasal düzenlemelerin bulunduğu ortamda bu kurumun öneminin gittikçe arttığı söyleyebilir. Özellikle Avrupa Birliği uyum sürecinin etkisi ve yeni yönetim anlayışının benimsenmesi ile beraber mevcut denetim mekanizmalarının yanı sıra yeni denetim sistemlerinin oluşmasına da ihtiyaç duyulmuştur.

Sonuç olarak bu çalışmada genel itibari ile ilk önce dünya çapında ombudsmanlık kurumunun tarihsel serüvenine değinilmiş, akabinde bu kurumun uygulandığı ülkelerindeki faaliyetleri ve önemi ortaya konulmuştur. Ardından ombudsmanlık kurumunun hangi amaçlarla kullanıldığı ve ne gibi bir değişime uğradığı açıklığa kavuşturulmuştur. Ayrıca ombudsmanlık kurumunun hangi amaçlarla kullanıldığını ve ne gibi bir değişime uğradığını açıklamaya çalışılmıştır. Tezimizin ilerleyen bölümlerinde Türkiye’de 2012’de kurulan kamu denetçiliği kurumun faaliyetleri ve

özelliklerine değinilerek ÷lke bazında ne gibi bir etkisinin olduğu ifade edilmiştir. Kamu denetçiliği kurumunun özelliklerinden ve avantajlarından bahsederken ilerleyen kısımlarda aslında kurumun bazı alanlarda eksik ve yetersiz kaldığı gör÷lm÷ştür. Bu eksiklik ve yetersizliği tanımlamak ve kanıtlamak adına ÷lke incelemelerine başvurulmuş bunun neticesinde incelenen ÷lkelerde normal ombudsmanlık uygulamalarının yanında ayriyeten başka ombudsmanlıkların uygulandığı tespit edilmiştir. Bu tespit doğrultusunda özellikle de İngiltere’de 1974 de normal halk denetçisinin yanında hizmetlere yetişmek ve vatandaşın ihtiyaçlarına erken cevap vermek adına yerel birimlerde yeni bir ombudsmanlığın kurulduğu gözlenmiştir. Bu doğrultuda İngiltere’de kurulan yerel ombudsmanlık sisteminin avantajlarını ve faaliyetlerini tablolar halinde ele alarak kurumun modern dünyadaki uygulandığı ÷lkelerde dezavantajlarından çok olumlu avantajlarının olduğu sonucuna varılmıştır. Bu çerçevede tezin son bölümünde yerel yönetim ombudsmanlığın kurulmasına yönelik bir öneri olması adına Türkiye’de nasıl bir ombudsmanlık kurulması gerektiği üzerine araştırmalar yapılmıştır Bunun neticesinde Türkiye’nin yerel yönetim ombudsmanlığına ihtiyacı olduğu sonucuna varılmıştır. Özellikle Türkiye’de büyük şehir yasasının(5216 yasası) hayata geçmesiyle beraber yerel birimlere hizmet ulaştırmadaki sıkıntıların doğması ve mevcut denetim araçların yetersiz kalmasının çalışmanın önerisini destekler nitelikte olduğu gözlemlenmiştir. Çalışmanın ‘Türkiye’nin neden yerel yönetimler ombudsmanlığına ihtiyacı var’ başlığı altındaki tablolar incelendiğinde de gör÷leceği üzere 2013’ten 2023’e kadarki süre zarfında Türkiye’deki ombudsmanlık kurumuna yapılan şikayet başvurularının çoğu yerel yönetimlerle ilgili olmuştur. Bu veriler Türkiye’de yerel yönetimler ombudsmanlığına olan ihtiyacı destekler niteliktedir.

KAYNAKÇA

- Abdioğlu. H (2007). Yönetişim ilkelerinin uygulanmasında kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu ve Avrupa Birliği sürecinde Türkiye açısından önemi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6/11, 84.
- Akdoğan. A. A (2004). Uygulama açısından Türkiye’de kamu yönetimi reformu. *Amme İdaresi Dergisi*, 37/4, 11-30.
- Akçagündüz. E. (2012). *Türk kamu yönetiminde denetim anlayışının dönüşümü ve ombudsmanlık kurumu*. Edirne: Trakya Üniversitesi.
- Akdemir. D. Ş (2019). Uluslararası alanda ombudsmanlık kurumu ve Türkiye. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8/4.
- Akıncı. M (1998). *Bağımsız idari otoriteler ve ombudsman*, İstanbul: Beta Yayınları, 1. Baskı.
- Aktel. M. vd (2014). Türkiye için yeni bir denetim modeli: Kamu denetçiliği (Ombudsman). *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5/9, 21-37.
- Al. H (2006). Kamu yönetimi temel kanunu tasarısı. *Liberal Düşünce Dergisi*, 33, 183-197.
- Alodalı. M. F (2017) Enerji diplomasisi ve Türkiye. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 19/33, 163-168.
- Arap. S. K (2015). 40. Yılında İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanı. *Ege Akademik Bakış*, 15/1, 65-80.
- Ari. S (2022). İsveç. İngiltere. Fransa ve Türkiye ombudsmanlık kurumları: Karşılaştırmalı bir analiz. *International Journal of Disciplines in Economics & Administrative Sciences Studies*, 3/5, 135-151.
- Arklan. Ü. (2013). Bir kamu denetim sistemi olarak ombudsman ve Türkiye’de uygulanabilirliği. *Selçuk İletişim*, 4(3), 82-100. <https://doi.org/10.18094/si.20335>.
- Ataman. T (1997). Ombudsman ve temiz toplum. Yeni Türkiye siyasette ozlaşma. *Yeni Türkiye Dergisi* 14. Erişim 2023-07-27. <https://yeniturkiye.com/siyasette-yozlasma-ozel-sayisi/>.
- Atay. C (1999). *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, Alfa. 2. Basım, İstanbul.
- Atmaca. Y (2013). Optimal belediye büyüklüğü ve yeni büyükşehir belediye yasası, 3/2.

- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2011). Avrupa Birliği antlaşması ve Avrupa Birliği'nin işleyişı hakkında antlaşma. 202. Ankara. Erişim 31-07-2023. <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>.
- Avşar. Z (2012). *İyi yönetilen Türkiye için kamu hakemi*, Hayat Yayınları. 2. Basım, Ankara.
- Aydın. K (2018). *Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) kurumu ve Türkiye uygulaması* (2018). Yüksek lisans tezi, Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi, (516932).
- Bereket. Z. ve Demirkol. S (1996). İdari yargıda idari savcılık kurumu; idarenin yargısal denetiminde etkinliğin sağlanması yolunda somut bir öneri. Erişim 26 Temmuz 2023. <https://docplayer.biz.tr/226710172-Idari-yargida-idari-savcilik-kurumu-idarenin-yargisal-denetiminde-etkinligin-saglanmasi-yolunda-somut-bir-oneri-giris.html>.
- Büyükavcı. M (2008). Ombudsmanlık kurumu. *Ankara Barosu Dergisi* 4. 10-13.
- Can. F (2023). Yerel yönetim ombudsmanlığı: İngiltere örneği üzerinden bir değerlendirme. *Türk Kamu Yönetimi Dergisi*, 4/2, 248-265.
- Çakmak. C (2008). *Kamu denetiminde kamu denetçiliği(ombudsman) kurumunun Türkiye'de yeri ve önemi*, Dokuz Eylül Üniversitesi. İzmir.
- Çeliksoy. E ve Bayan. B (2020). Genel ve özel amaçlı ombudsmanlık örnekleri: İngiltere ve Türkiye. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3/1, 92-103. <https://doi.org/10.33712/mana.714918> Erişim. 31-07-2023.
- Çiftelinar. R. (2006). Yeni il özel idaresi yasasına eleştirel bir bakış, *Yasama Dergisi*(2), 123-145.
- Efe. H ve Demirci. M (2013). Ombudsmanlık kavramı ve Türkiye'de kamu denetçiliği kurumundan beklentiler. *Sayıştay Dergisi*, 90.
- Erbay. Y. ve Akgün. H (2017). *Türkiye'de ve Avrupa'da yerel yönetimler*. İstanbul: Röle Akademik Yayıncılık. Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2.bsk.
- Erdoğan. M (2007). *İnsan Hakları*, Orion Kitabevi, Ankara.
- Erhürman. T (2000). Türkiye için nasıl bir ombudsman formülü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 49/1. 0-0. https://doi.org/10.1501/Hukfak_00000000617
- Erkul. H (2014). Denetim açısından Bulgaristan. Yunanistan ve Türkiye yerel yönetimlerinin karşılaştırılması. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12/24, 205-237.
- Eryılmaz. B. ve Şen. M (1994). *2000''li yıllara doğru Türkiye'de yerel yönetimler sorunlar-çözümler raporu*. <https://www.musiad.org.tr/uploads/yayinlar/arastirma-raporlari/pdf/2000li-yillara-dogru-yerel-yonetimler.pdf> Erişim. 27-07-2023.
- Eryılmaz. B. vd (2007). *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yayın Dağıtım. 1. bs, Ankara.

- Fendoğlu. H. T (2011). *Kamu Denetçiliği*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Fendoğlu. H. T (2016). Cumhurbaşkanlığı sisteminde ombudsman denetimi: İdarenin kamu denetçiliği kurumu tarafından denetlenmesi. *Ombudsman Akademik*. 13-36. <https://doi.org/10.32002/ombudsmanakademik.440007> Erişim. 15-07-2023.
- Fendoğlu. H. T (2010). Kamu denetçiliği (Ombudsmanlık). *Stratejik Düşünce Enstitüsü*.
- Gişi. S (2017). Ombudsmanlık kurumu. İsveç ve Fransa ülke uygulamaları ile Avrupa ombudsmanı üzerine bir inceleme. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 2, 1-42.
- Gökçe. A. F (2012). Çağdaş kamu yönetiminde kamu denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye için askeri ombudsmanlık önerisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17/2, 202-217.
- Gölüne. S (1997). Ombudsman ve yönetimde halkla ilişkilerin gelişmesine etkisi. *Sayıştay Dergisi*, 8/27.
- Gregory. R. Giddings. P. J. ve Wrongs. R (2000). *The Ombudsman in six continents*. IOS Press.
- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları. T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 2003.
- Kahraman. M (2011). Hukuk devletine katkıları bakımından kamu denetçiliği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8/16, 355-373.
- Kahraman. S. vd (2018). Türkiye’de yerel ombudsmanın uygulanabilirliği: İtalya yerel ombudsmanlığı üzerinden bir analiz. *Ombudsman Akademik*, 8, 15-38.
- Kalabalık. H (2005). *Avrupa Birliği ülkeleriyle karşılaştırmalı yerel yönetim hukuku*, Seçkin. 1.bsk, Ankara.
- Kalender. R. ve Demir. L (2013). Ombudsmanlık kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki konumu, 2, 248.
- Kalkışım. H. M ve Yılmaz. N (2017). Mahalle yönetimi ve mahalle muhtarlarının profili: Trabzon Ortahisar örneği. *Global Journal of Economics and Business Studies*, 6/12, 110-126.
- Kamu Denetçiliği Kurumu. Kamu Denetçiliği Kurumu. Erişim 27 Nisan 2024. <https://www.ombudsman.gov.tr/Yayinlarimiz/YillikRapor>
- Kamuda İyi Yönetişim* (2007). DPT, Ankara.
- Kara. H ve Karakılçık. Y (2016). 5018 sayılı kanun kapsamında yerel yönetimlerin denetimi: Getirdiği yenilikler, uygulamalar ve karşılaşılan eksiklikler, 6/3, 727-738.

- Karaman. Z. T (1995). Kent yönetiminde baskı gruplarının etkinliği ve 1580 sayılı belediye kanununun 26'ncı maddesinin düşündürdükleri. *Sayıştay Dergisi*, 17, 11-12.
- Kazancı. M (2002). *Kamuda ve özel kesimde halkla ilişkiler*, Turhan Kitabevi. 4. bs, Ankara.
- Kestane. D (2006). Çağdaş bir denetim organizasyonu olarak ombudsmanlık (Kamu Denetçisi). *Maliye Dergisi*, 0/151, 128-142.
- Koçak. S. Y ve Kavsara. V (2012). 5302 sayılı kanun sonrasında il özel idarelerinde yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 10/20, 61-92.
- Küçüközyiğit. G (2006). Ombudsmanlık kurumu: Hukuksal ve siyasal bir inceleme(*Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu*), 5, 22.
- LGO. Annual Reports - Local government and social care ombudsman. <https://www.lgo.org.uk/>. Local Government and Social Care Ombudsman. UK. Erişim 04 Nisan 2024. <https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/our-performance/lgo-annual-reports>
- Michael. A. (F) Milburn vd (1998). *Sosyal Psikolojik Açıdan Kamuoyu ve Siyaset*, İmge Kitabevi. 1. bsk, Ankara.
- Odyakmaz. Z (2013). Kamu denetçiliği(Ombudsmanlık) kurumunun tanıtılması ve 6328 sayılı kamu denetçiliği kurumu kanununun bazı maddelerinin değerlendirilmesi. *Adalet akademisi dergisi*, 4/14.
- Ökmen. M. ve Elma. F (2013). *Türk dünyasında yerel yönetimler*, Türk Dünyası Belediyeler Birliği. 1. bsk, İstanbul.
- Önen. S. M. ve Küçük. Ü (2021). Yerel yönetim ombudsmanlığı sistemi : Türkiye'ye uygulanabilirliği. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 8/19, 88-111.
- Özdemir. G (2014). *Destinasyon Yönetimi ve Pazarlaması*, Detay Yayıncılık, Ankara,
- Özden. K (2004). Yerel yönetimler ombudsmanı. *Yerel Yönetimler Kongresi*, 3-4.
- Özden. K (2005). *Ombudsman*, Tasam Yayınları. İlk bs, İstanbul.
- Özden. K (2010). *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar*, Seçkin Yayıncılık. 1. Basım, Ankara.
- Özer. M. A (1999). Türkiye'de ve bazı gelişmiş ülkelerde uygulanan parlamento denetim: Yaşanan deneyimler ve son durum. *Sayıştay Dergisi*, 35, 58-113.
- Özer. M. A (2000). TBMM'ce uygulanan parlamento denetimi: Eleştirel bir inceleme. *Amme İdaresi Dergisi*, 33/2, 35-55.

- Özer. M. A (2012). *Yeni Kamu Yönetimi*, Barış Kitap. 1. Basım, Ankara.
https://www.kitantik.com/product/Yeni-Kamu-Yonetimi_1br9qfylevhfqwm1ig7
Erişim. 14-07-2023.
- Özer. M. A (2015). Türkiye’de kamu yönetiminin denetiminde yeni arayışlar: Kamu denetçiliği kurumu örneği. *Sayıştay Dergisi*, 98.
- Özer. M. A. vd (2015). *Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler)*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Özer. M. A. ve Shokhrukh. I (2016). Kamu yönetiminin denetiminde ombudsman uygulaması Kırgızistan örneği, 21.
- Parlak. B (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Bursa: MKM Yayıncılık.
- Resmî Gazete (2013). Kamu denetçiliği kurumu kanununun uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar hakkında yönetmelik. Erişim 28 Temmuz 2023.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm>
- Şahin. M. S (2020). *Kamu Denetçiliği (ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*. Çankaya. Ankara: Astana Yayınları. 2. Baskı.
- Şahin. Ü (2018). İyi yönetişimin Türk kamu yönetiminde uygulanması ve kamu denetçiliği kurumu. *Ombudsman Akademik* 1, 99-139.
- Şen. M (2013). İdarenin yargısal denetiminin sınırlarına ilişkin modeller. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17/2, 1623-1642.
- Şinik. B (2011). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı ve Kamu Personeli Ders Notları*. istanbul: Türkmen yayınevi. 1. Basım.
- T.C. Resmi Gazete. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. 6328 (14 Haziran 2012).
- Temizel. Z (1997). *Yurttaşın yönetime karşı korunmasında bağımsız bir denetim organı*. İstanbul: İULA-EMMA.
- Temizkan. K (2017). *Ombudsmanlık kurumu ve günümüzde Türkiye’de uygulanabilirliği* (s.89).
- Thomas. R. Martin. J ve Kırkham. R (2013). External evaluation of the local government ombudsman in England. (s.20).
<http://www.lgo.org.uk/downloads/About%20us/Governance/1777-CLA-2008-Evaluation-of-the-LGO-The-Final-Report-2-2-.pdf>. (Erişim Tarihi: 16.03.2020).
- Tortop. N (1998). Ombudsman sistemi ve çeşitli ülkelerde uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi*, 31/1, 3-11.

- Turan. İ (2000). *TBMM'nin Etkinliği*. İnceleme. Tesev Yayınları 14, 975-811-23-6.
https://www.tesev.org.tr/wp-content/uploads/rapor_TMBB_Etkinligi.pdf Erişim. 18-08-2023.
- Total. E (2014). *Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık*. Ankara: Adalet Yayınevi. 1. bsk.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. *Resmi Gazete* 2709 (18 Ekim 1982).
- TÜSİAD (1997). Ombudsman (kamu hakemi) kurumu incelemesi: Devlette bir toplam kalite mekanizması örneği. istanbul. [file:///C:/Users/ASUS/Downloads/ombudsman%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/ASUS/Downloads/ombudsman%20(5).pdf). Hatalı. Erişim. 14-11-2023. <https://tusiad.org.tr/yayinlar/raporlar/item/1828-ombudsman-kamu-hakemi-kurumu-inceleme>.
- Uluğ. F (2004). Kamu yönetimi temel kanunu tasarısı ışığında kamu denetim sisteminde yeniden yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, 37/2.
- Usta. S. ve Akıncı. A (2016). Kamu yönetiminde hesap verebilirlik mekanizması olarak ombudsmanlık kurumu: Almanya örneği. *Journal of Human Sciences*, 13/2, 2735-2749.
- Uyanık. S (1994). İngiliz yerel yönetimlerinde ombudsman denetimi. *Türk İdare Dergisi*, 403/66, 205-209.
- Ünal. F (2013). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*. Ankara: Savaş Yayınevi. 1.bsk.
- Yıldırım. A (2019). Yerel yönetim ombudsmanının Türkiye'de uygulanabilirliği üzerine genel bir değerlendirme. *The Journal of Academic Social Science*, 0/4, 197-217. <https://doi.org/10.16992/ASOS.108>. Erişim. 17-02-2023.
- Yılmaz. A (2002). Kamu Denetçisi (Ombudsman). *İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını* (s.31).
- Yılmaz. Ç (2019). *Türkiye'de yerel yönetim ombudsmanlığının gerekliliği üzerine bir araştırma*. Sosyal Bilimler Enstitüsü. masterThesis. <https://acikbilim.yok.gov.tr/handle/20.500.12812/240600>. Erişim. 14-05-2023.
- Zeren. H. E ve Sevinç Çubuk. E. B. S (2020). Türkiye'de mahalli idare birliklerinin bugünü ve geleceğine yönelik bir değerlendirme. *Türk İdare Dergisi* (s.491).

ÖZGEÇMİŞ

Mervan EFE Ortaöğretimini 2012 yılında Mardin Açık öğretim Lisesi'nde tamamlamıştır. 2019 yılında Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Söke İşletme Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü' nü bitirmiştir. 2020 yılında Gümüşhane Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde başladığı Lisansüstü eğitimini 2024 yılında tamamlamıştır. Şuanda herhangi bir yerde çalışmamaktadır.

