

**T.C.  
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI  
KAMU HUKUKU BİLİM DALI**

**OMBUDSMANLIK VE İDARENİN  
DENETİMİ**

**Selçuk KILIÇ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**DANIŞMAN  
Prof. Dr. Faruk BİLİR**

**KONYA - 2014**



**T.C.  
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI  
KAMU HUKUKU BİLİM DALI**

**OMBUDSMANLIK VE İDARENİN  
DENETİMİ**

**Selçuk KILIÇ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**DANIŞMAN  
Prof. Dr. Faruk BİLİR**

**KONYA – 2014**





**T. C.**  
**SELÇUK ÜNİVERSİTESİ**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü**



**Bilimsel Etik Sayfası**

**Öğrencinin**

Adı Soyadı Selçuk KILIÇ

Numarası 084234001016

Ana Bilim / Bilim Dalı Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı / Kamu Hukuku Bilim Dalı

Programı Tezli Yüksek Lisans ☒ Doktora ☐

Tezin Adı Ombudsmanlık ve İdarenin Denetimi

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Öğrencinin imzası  
(İmza)





T. C.  
**SELÇUK ÜNİVERSİTESİ**  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



**Yüksek Lisans Tezi Kabul Formu**

|            |                        |                                                                                          |
|------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Öğrencinin | Adı Soyadı             | Selçuk KILIÇ                                                                             |
|            | Numarası               | 084234001016                                                                             |
|            | Ana Bilim / Bilim Dalı | Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı / Kamu Hukuku Bilim Dalı                                      |
|            | Programı               | Tezli Yüksek Lisans <input checked="" type="checkbox"/> Doktora <input type="checkbox"/> |
|            | Tez Danışmanı          | Prof. Dr. Faruk BİLİR                                                                    |
| Tezin Adı  |                        | Ombudsmanlık ve İdarenin Denetimi                                                        |

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan Ombudsmanlık ve İdarenin Denetimi başlıklı bu çalışma 28/01/2014 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

|                                  |                    |      |
|----------------------------------|--------------------|------|
| Ünvanı, Adı Soyadı               | Danışman ve Üyeler | İmza |
| Prof. Dr. Faruk BİLİR            |                    |      |
| Yrd. Doç. Dr. Mehmet AKSAKAL     |                    |      |
| Yrd. Doç. Dr. A. Ziya Çelebioğlu |                    |      |



## ÖNSÖZ

Uzun ve yorucu bir çalışmanın ürünü olan bu tezin hazırlanma sürecinde bilgi ve deneyimlerini sabırla paylaşan ve katkılarını benden esirgemeyen danışman hocam Prof. Dr. Faruk BİLİR'e teşekkürü bir borç bilirim. Ayrıca benden hiçbir zaman desteklerini esirgemeyen ve bu çalışma sürecinde de büyük manevi destek veren annem Keziban KILIÇ'a, babam Kasım KILIÇ'a ve kardeşlerime şükran ve sevgilerimi sunarım.





**SELÇUK ÜNİVERSİTESİ**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü**



Öğrencinin

|                        |                                                                                          |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Adı Soyadı             | Selçuk KILIÇ                                                                             |
| Numarası               | 084234001016                                                                             |
| Ana Bilim / Bilim Dalı | Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı / Kamu Hukuku Bilim Dalı                                      |
| Programı               | Tezli Yüksek Lisans <input checked="" type="checkbox"/> Doktora <input type="checkbox"/> |
| Tez Danışmanı          | Prof. Dr. Faruk BİLİR                                                                    |
| Tezin Adı              | Ombudsmanlık ve İdarenin Denetimi                                                        |

## ÖZET

Gelişen sosyal devlet anlayışına paralel bir şekilde büyüyen yönetsel yapı karşısında vatandaşların haklarının korunabilmesini sağlamaya yönelik güçlü denetim sistemlerine ihtiyaç duyulmuştur. Siyasi denetim, yönetsel denetim, yargısal denetim ve kamuoyu denetiminden oluşan klasik idari denetim yöntemlerinin belirli hususlarda yetersiz kalması üzerine, bu zaaflarının giderilebilmesi ve idarenin daha etkin bir şekilde denetlenebilmesi için ilk olarak XVIII. yüzyılda İsveç'te ortaya çıkan ombudsmanlık kurumu, başarılı uygulamaları nedeniyle hızla yayılmış ve günümüzde yüzden fazla ülkede uygulama alanı bulmuştur.

Ombudsmanlık ve İdarenin Denetimi başlıklı bu çalışmada, Türkiye'de uygulama alanı bulan mevcut idari denetim yöntemlerinin de incelenmesi suretiyle, yeni kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ülkemize ve diğer denetim sistemlerine sağlaması muhtemel katkılar ele alınmıştır.

Dört bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde; genel olarak denetim kavramı üzerinde durulmuş, sonrasında da Türk kamu yönetiminde uygulanan idari denetim yolları irdelenmiştir. İkinci bölümde; ombudsmanlık kavramına, ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişimine, kurumunun özelliklerine ve görevlerine değinildikten sonra çeşitli ülkelerdeki ve Avrupa Birliği'ndeki ombudsmanlık kurumu uygulamaları ele alınmıştır. Üçüncü bölümde; Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun kurulmasına yönelik çalışmalar ile kuruma yönelik mevzuat düzenlemeleri incelenmiş ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşumu ve teşkilat yapısı irdelenmiştir. Dördüncü ve son bölümde ise; Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun kurulmasına yönelik eleştiriler ve eleştirilerin yorumlanması ile kurumun Türkiye'ye ve mevcut diğer denetim sistemlerine sağlayabileceği katkılar ele alındıktan sonra Türkiye'de kuruma yönelik beklentiler ve kurumun uygulanabilirliğini belirlemeye dair bir anket çalışmasına yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yönetim, İdarenin Denetimi, Ombudsman, Türkiye, Kamu Denetçiliği Kurumu.



**T. C.  
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü**



Öğrencinin

|                        |                                                                                          |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Adı Soyadı             | Selçuk KILIÇ                                                                             |
| Numarası               | 084234001016                                                                             |
| Ana Bilim / Bilim Dalı | Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı / Kamu Hukuku Bilim Dalı                                      |
| Programı               | Tezli Yüksek Lisans <input checked="" type="checkbox"/> Doktora <input type="checkbox"/> |
| Tez Danışmanı          | Prof. Dr. Faruk BİLİR                                                                    |
| Tezin İngilizce Adı    | Ombudsman and Administrative Control                                                     |

## SUMMARY

Developed in parallel with the growing understanding of the social state in the face of the administrative building strong monitoring systems needed to ensure that the rights of citizens protected. Political control, administrative supervision, administrative supervision classical methods of judicial supervision and the public on certain issues is inadequate, and the administration more effectively eliminate these weaknesses in order to be inspected the first 18th century, the emerging institution of ombudsman in Sweden, due to the successful implementation of the application area spread rapidly and is now found more than a hundred countries.

In this study, The Ombudsman And The Administration Control entitled, which find application in Turkey by examining the existing administrative control methods, the newly established Ombudsman unlikely to contribute to our country and other control systems are discussed.

Consists of four sections; the first part, focuses on the concept of control in general, and later applied to the Turkish public administration, administrative control

was discussed. The second part; the ombudsman concept, the historical development of the institution of ombudsman, after a description of the organization and duties of the characteristics of ombudsman practices in various countries and the European Union were discussed. The third chapter studies for the establishment of the institution of the ombudsman institution in Turkey for the formation of legislation, regulations, and organizational structure of the Ombudsman are examined and discussed. The fourth and last section; critical acclaim and criticism for the establishment of the Ombudsman institution in Turkey with the interpretation of the monitoring systems can provide other contributions to the organization have been addressed to Turkey and Turkey after the current expectations for the institution and the institution to determine the feasibility of a survey that has been presented.

Key Words: Administration, Supervision of Administration, Ombudsman, Turkey, Ombudsman Institution.

## İÇİNDEKİLER

|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| <b>ÖNSÖZ .....</b>                   | <b>i</b>   |
| <b>ÖZET .....</b>                    | <b>iii</b> |
| <b>SUMMARY .....</b>                 | <b>v</b>   |
| <b>İÇİNDEKİLER .....</b>             | <b>vii</b> |
| <b>TABLO VE GRAFİK LİSTESİ .....</b> | <b>xii</b> |
| <b>GİRİŞ .....</b>                   | <b>1</b>   |

## BİRİNCİ BÖLÜM

### DENETİM KAVRAMI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARENİN DENETİM YOLLARI

|                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------|----|
| 1.1. DENETİM KAVRAMI .....                                | 3  |
| 1.2. DENETİMİN AMACI VE YARARLARI .....                   | 4  |
| 1.3. DENETİMİN TÜRLERİ .....                              | 6  |
| 1.4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARENİN DENETİM YOLLARI ..... | 6  |
| 1.4.1. İdari Denetim .....                                | 7  |
| 1.4.1.1. Hiyerarşik Denetim .....                         | 8  |
| 1.4.1.2. Vesayet Denetimi .....                           | 9  |
| 1.4.1.3. Özel Denetim.....                                | 11 |
| 1.4.2. Siyasi Denetim .....                               | 13 |
| 1.4.2.1. Soru .....                                       | 14 |
| 1.4.2.2. Genel Görüşme.....                               | 15 |
| 1.4.2.3. Meclis Araştırması .....                         | 16 |
| 1.4.2.4. Meclis Soruşturması.....                         | 18 |
| 1.4.2.5. Gensoru .....                                    | 19 |
| 1.4.2.6. Dilekçe Hakkı ve Dilekçe Komisyonu.....          | 20 |
| 1.4.3. Yargı Denetimi.....                                | 22 |
| 1.4.3.1. Yargı Sistemleri.....                            | 23 |
| 1.4.3.1.1. Yargı Birliği Sistemi .....                    | 23 |

|                                                            |    |
|------------------------------------------------------------|----|
| 1.4.3.1.2. İdari Yargı Sistemi .....                       | 24 |
| 1.4.3.2. İdari Yargı Sisteminin Uygulanma Biçimleri .....  | 25 |
| 1.4.3.2.1. Kuruluş Yönünden .....                          | 25 |
| 1.4.3.2.2. Görevleri Yönünden .....                        | 26 |
| 1.4.3.3. Türkiye’de İdari Yargı .....                      | 26 |
| 1.4.3.3.1. Türkiye’de İdari Yargının Tarihsel Süreci ..... | 27 |
| 1.4.3.3.2. Türk İdari Yargı Sisteminin Özellikleri .....   | 28 |
| 1.4.3.4. Yargısal Denetimin Sınırlılıkları .....           | 29 |
| 1.4.3.4.1. Yargı Kısıntısı .....                           | 30 |
| 1.4.3.4.2. Yasama Kısıntısı .....                          | 30 |
| 1.4.4. Kamuoyu Denetimi .....                              | 31 |
| 1.4.5. Ombudsman Denetimi .....                            | 33 |

## İKİNCİ BÖLÜM

### OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU

|                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1. İDARİ DENETİM ORGANI OLARAK OMBUDSMANLIK KURUMU .....                                      | 35 |
| 2.1.1. Ombudsmanlık Kavramı .....                                                               | 35 |
| 2.1.2. Ombudsmanlık Müessesesinin Tarihsel Süreci .....                                         | 38 |
| 2.1.3. Ombudsmanlık Kurumunun Gerekliliği .....                                                 | 41 |
| 2.1.3.1. Klasik Denetim Yollarının Yetersiz Kalması .....                                       | 41 |
| 2.1.3.2. Çağdaş Devletin Görev Alanının Genişlemesi ve Karmaşılaşan Yapısı .....                | 42 |
| 2.1.4. Ombudsmanın Özellikleri .....                                                            | 43 |
| 2.1.4.1. Bireylerin Hak ve Özgürlüklerinin Korunması .....                                      | 46 |
| 2.1.4.2. Kötü Yönetimin Önlenmesi .....                                                         | 47 |
| 2.1.4.3. Vatandaş İle idare Arasında Hakkaniyetin Korunması ve İlişkilerin Geliştirilmesi ..... | 48 |
| 2.1.4.4. İdari Yargının Yükünü Azaltma .....                                                    | 48 |
| 2.1.5. Ombudsmanın Yetkileri ve Çalışma Usulü .....                                             | 49 |

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.2. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE OMBUDSMANLIK KURUMU UYGULAMALARI ..... | 51 |
| 2.2.1. İSVEÇ OMBUDSMANI .....                                                       | 52 |
| 2.2.1.1. Atanması ve Statüsü .....                                                  | 53 |
| 2.2.1.2. Görev ve Yetkileri .....                                                   | 54 |
| 2.2.1.3. Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü .....                                       | 55 |
| 2.2.2. FİNLANDİYA OMBUDSMANI .....                                                  | 56 |
| 2.2.2.1. Atanması ve Statüsü .....                                                  | 56 |
| 2.2.2.2. Görev ve Yetkileri .....                                                   | 56 |
| 2.2.2.3. Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü .....                                       | 57 |
| 2.2.3. DANİMARKA OMBUDSMANI .....                                                   | 58 |
| 2.2.3.1. Atanması ve Statüsü .....                                                  | 58 |
| 2.2.3.2. Görev ve Yetkileri .....                                                   | 58 |
| 2.2.3.3. Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü .....                                       | 59 |
| 2.2.4. NORVEÇ OMBUDSMANI .....                                                      | 60 |
| 2.2.4.1. Atanması ve Statüsü .....                                                  | 60 |
| 2.2.4.2. Görev ve Yetkileri .....                                                   | 61 |
| 2.2.4.3. Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü .....                                       | 61 |
| 2.2.5. İNGİLTERE PARLAMENTO KOMİSERİ .....                                          | 63 |
| 2.2.5.1. Atanması ve Statüsü .....                                                  | 63 |
| 2.2.5.2. Görev ve Yetkileri .....                                                   | 64 |
| 2.2.5.3. Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü .....                                       | 65 |
| 2.2.6. FRANSA CUMHURİYET ARABULUCUSU .....                                          | 66 |
| 2.2.6.1. Atanması ve Statüsü .....                                                  | 66 |
| 2.2.6.2. Görev ve Yetkileri .....                                                   | 67 |
| 2.2.6.3. Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü .....                                       | 68 |
| 2.2.7. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI .....                                              | 69 |
| 2.2.7.1. Atanması ve Statüsü .....                                                  | 70 |
| 2.2.7.2. Görev ve Yetkileri .....                                                   | 71 |
| 2.2.7.3. Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü .....                                       | 71 |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

|                                                                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN KURULMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR.....                                                            | 73 |
| 3.1.1. Akademisyenlerin Çalışmaları.....                                                                                                  | 73 |
| 3.1.2. Gerekçeli Anayasa Önerisi.....                                                                                                     | 74 |
| 3.1.3. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu.....                                                                                  | 75 |
| 3.1.4. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Tarafından Hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Genel Raporu..... | 77 |
| 3.1.5. Türk Sanayici ve İşadamları Derneği’nin (TÜSİAD) Çalışmaları .....                                                                 | 78 |
| 3.1.6. Türkiye Büyük Millet Meclisi Çalışmaları .....                                                                                     | 79 |
| 3.1.7. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Kanununa İlişkin Anayasa Mahkemesi’nin İptal Gerekçeleri.....                        | 81 |
| 3.2. 5982 SAYILI KANUN İLE YAPILAN DEĞİŞİKLİK VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN ANAYASA’DA YER ALMASI.....                                    | 82 |
| 3.3. 6328 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU VE KANUNUN YORUMLANMASI .....                                                             | 83 |
| 3.3.1. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Amacı ve Kurumun Kuruluşu .....                                                     | 84 |
| 3.3.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görevleri .....                                                                                         | 85 |
| 3.3.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri ve Seçimleri .....                                                                          | 86 |
| 3.3.4. Kamu Denetçiliği Kurumunun Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı .....                                                                      | 88 |
| 3.3.5. Başdenetçi ve Denetçilerin Görev Süresi ve Görevlerinin Sona Ermesi .....                                                          | 89 |
| 3.3.6. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru Yolu ve Kurumun Çalışma Usulü .....                                                              | 91 |
| 3.4. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNUNUN UYGULANMASINA İLİŞKİN USUL VE ESASLAR HAKKINDA YÖNETMELİK İLE GETİRİLEN DÜZENLEMELER .....         | 94 |
| 3.5. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN OLUŞUMU VE TEŞKİLAT YAPISI.....                                                                           | 96 |

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.6. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU’NCA VERİLEN İLK KARARININ DEĞERLENDİRİLMESİ ..... | 98 |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE UYGULAMASI AÇISINDAN KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

|                                                                                                                                                                                         |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.1. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN KURULMASINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER VE ELEŞTİRİLERİN YORUMLANMASI .....                                                                          | 103        |
| 4.1.1. Türkiye’de Yeterince Denetim Fonksiyonu Bulunduğu .....                                                                                                                          | 104        |
| 4.1.2. İdari Yargı Sisteminin Uygulandığı Bir Ülkede Kamu Denetçiliği Kurumuna İhtiyaç Bulunmadığı.....                                                                                 | 105        |
| 4.1.3. İdari Savcılık Kurumunun Daha Etkin Sonuç Verebileceği .....                                                                                                                     | 106        |
| 4.1.4. Türkiye’de Merkezi Yönetimin Güçlü Olması Nedeniyle Kurumun Etkinlik Gösteremeyeceği .....                                                                                       | 108        |
| 4.1.5. Bağlayıcılığı Olmaması Nedeniyle Kararlarının Uygulanmayacağı .                                                                                                                  | 108        |
| 4.1.6. Tek Bir Kişi ve Kuruma Verilecek Geniş Yetkilerin Kötüye Kullanılabileceği .....                                                                                                 | 109        |
| 4.1.7. Türkiye Gibi Kalabalık Bir Ülkede Kurumun Etkin Bir Şekilde Çalışamayacağı .....                                                                                                 | 110        |
| 4.2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU’NUN TÜRKİYE’YE SAĞLAYABİLECEĞİ KATKILAR.....                                                                                                               | 110        |
| 4.3. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNA YÖNELİK BEKLENTİLER VE KURUMUN UYGULANABİLİRLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİNE İLİŞKİN SAHA ARAŞTIRMASI İLE ARAŞTIRMA SONUÇLARININ YORUMLANMASI..... | 114        |
| <b>SONUÇ .....</b>                                                                                                                                                                      | <b>129</b> |
| <b>YARARLANILAN KAYNAKLAR .....</b>                                                                                                                                                     | <b>133</b> |
| <b>EKLER .....</b>                                                                                                                                                                      | <b>141</b> |



**TABLO VE GRAFİK LİSTESİ****Tablolar Listesi**

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Tablo 1.</b> TBMM Dilekçe Komisyonu İstatistikleri.....              | 21 |
| <b>Tablo 2.</b> Bazı Kuzey Ülkelerinde Ombudsman Kurumu Uygulaması..... | 62 |

**Grafikler Listesi**

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| <b>Grafik 1 :</b> .....  | 114 |
| <b>Grafik 2 :</b> .....  | 115 |
| <b>Grafik 3 :</b> .....  | 116 |
| <b>Grafik 4 :</b> .....  | 117 |
| <b>Grafik 5 :</b> .....  | 118 |
| <b>Grafik 6 :</b> .....  | 119 |
| <b>Grafik 7 :</b> .....  | 120 |
| <b>Grafik 8 :</b> .....  | 121 |
| <b>Grafik 9 :</b> .....  | 122 |
| <b>Grafik 10 :</b> ..... | 123 |
| <b>Grafik 11 :</b> ..... | 124 |
| <b>Grafik 12 :</b> ..... | 125 |
| <b>Grafik 13 :</b> ..... | 126 |



## GİRİŞ

Ülkeyi yönetenlerin haksız uygulamalarına karşı vatandaşları korumak ve idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlamak amacıyla ilk kez XVIII. yüzyılda İsveç'te ortaya çıkmış bir kurum olan ombudsmanlık kurumu, idarenin denetimindeki başarısı ile birlikte hızlı bir yayılım süreci geçirmiştir. II. Dünya Savaşı'na kadar sadece İsveç ve Finlandiya'da uygulama alanı bulan kurum, şu anda ise yüzden fazla ülkede faaliyet göstermektedir.

Sosyal devlet anlayışla birlikte devletlerin görevlerinin ve çalışma alanlarının artması, gelişen ve büyüyen bu yönetsel yapı karşısında vatandaşların haklarının korunabilmesini zorlaştırmış ve bunu teminen güçlü denetim sistemlerine ihtiyaç duyulmuştur. Bunun için eskiden beri uygulanan klasik idari denetim sistemleri bulunmakla birlikte, gelişen hukuk devleti anlayışı ve insan haklarının önem kazanması ile bu sistemler bazı hususlarda yetersiz kalmış ve bu sistemlerin belirli zaaflarının giderilmesi, idarenin daha etkin bir şekilde denetlenebilmesi ve güçlü devlet otoritesine karşın vatandaşın korunabilmesi için yeni yöntemler aranmıştır.

İdarenin denetlenmesindeki klasik yöntemlerden siyasi denetimin, yasama ile yürütme organları arasındaki sıkı ilişki ve katı parti disiplini sebebiyle etkinliğinin sınırlı olması, mevcut hiyerarşik düzen nedeniyle yönetsel denetimin genelde yanlı ve yüzeysel yapılması, kamuoyu denetiminin kısıtlı yetkilere sahip olması ve taraflı davranabilmesi ve idarenin denetlenmesinde en önemli yeri tutan yargısal denetiminin ise aşırı iş yoğunluğu karşısında sonuç almanın yıllar sürmesi, maliyetli olması, sadece hukuka uygunluk denetimi yapılması gibi olumsuzluklarının bulunması nedeniyle yeni bir denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulmuştur. İşte bu ihtiyaca karşılık verebilen, iyi ve hakkaniyetli uygulandığı zaman klasik idari denetim sistemlerinin bahsi geçen eksikliklerinin büyük bir kısmını kapatan, vatandaşın ulaşmakta zorluk yaşamadığı, bağımsız, maliyetsiz, hızlı sonuç veren, gerektiğinde yerindelik denetimi de yapabilen kamu denetçiliği kurumunun gün geçtikçe yayıldığı görülmektedir.

Uzun süredir ülkemizde değişik platformlarda tartışılan ve nihayet kurulumu tamamlanan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için öncelikli olarak kurumun oluşturulmasına ve görevlerinin icrasına yönelik doğrudan başka bir ülkenin kurum modelinin entegre edilmesinden kaçınmak suretiyle ülkemizin sosyal ve siyasal yapısı dikkate alınarak bir model belirlenmesi, kurumunun görev ve yetkilerine ilişkin vatandaşların bilinçlendirilmesi, özellikle kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığı hususlarında kesinlikle ödün verilmemesi ve kamuoyu aracılığıyla da kurum kararlarının uygulanırlığının takipçisi olunmalıdır.

Ülkemizde uygulama alanı bulan mevcut idari denetim yöntemlerini de incelemek suretiyle yeni kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ülkemize ve diğer denetim sistemlerine sağlayabileceği katkıları değerlendirmek amacıyla hazırlanan bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde; genel olarak denetim kavramı üzerinde durulmuş, sonrasında da Türk kamu yönetiminde uygulanan idari denetim yolları irdelenmiştir.

İkinci bölümde; ombudsmanlık kavramına, ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişimine, kurumun gerekliliğine, kurumunun özelliklerine ve görevlerine, kurumun yetkilerine ve çalışma usulüne değinildikten sonra çeşitli ülkelerdeki ve Avrupa Birliği'ndeki ombudsmanlık kurumu uygulamaları ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde; Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun kurulmasına yönelik çalışmalar, Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilen 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun anayasada yer almasından sonra çıkarılan 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve kanunun yorumlanması, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşumu ve teşkilat yapısı ile Kurumun ilk kararının değerlendirilmesi yer almıştır.

Dördüncü ve son bölümde ise; Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun kurulmasına yönelik eleştiriler ve eleştirilerin yorumlanması ile kurumun Türkiye'ye ve mevcut diğer denetim sistemlerine sağlayabileceği katkılar ele alındıktan sonra Türkiye'de kuruma yönelik beklentiler ve kurumun uygulanabilirliğini belirlemeye dair bir anket çalışmasına yer verilmiştir.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **DENETİM KAVRAMI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARENİN DENETİM YOLLARI**

#### **1.1. DENETİM KAVRAMI**

Yönetimin fonksiyonlarından birisi olan denetim, yönetimin durumunu değerlendirmeye ve aksayan yönlerini saptamaya yönelik çok önemli ve gerekli bir yönetim unsurudur.<sup>1</sup>

Denetim kavramı Türk Dil Kurumu'na göre; “bir işin doğru ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmek” olarak tanımlanmış<sup>2</sup> ve “murakabe” kökünden gelmiş bir sözcüktür. Kavram olarak ele alındığında ise denetimin, çok farklı ve çeşitli şekillerde tanımlandığı ve geniş anlamlar yansıtmak suretiyle sistematik olarak tasarlanmış bir süreci ifade ettiği görülmektedir.

Denetim; kurulmuş ve işleyen bir düzende, gerçekleşen sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre, tarafsız bir şekilde analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmaktır. Ayrıca denetim kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli bir süreçtir.<sup>3</sup>

Başka bir tanımlamada da denetim; “yönetme, yönlendirme, gözetme, sınırlandırma, düzenleme, hükümet etme, çekip çevirme veya denetleme yetkisi ve

---

<sup>1</sup> GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2000, s. 307.

<sup>2</sup> Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, TDK Yayınları, Ankara, 2005, s. 496.

<sup>3</sup> SAYIŞTAY, Performans ve Risk Denetim Terimleri, Derleme, Sayıştay Yayınları, Ocak 2000, s. 15.

gücü; bir şeyin üzerindeki nüfuzun sınırlandırılması veya yönlendirilmesine ilişkin yetenek” olarak ifade edilmiştir.<sup>4</sup>

Kamu denetimi genel olarak, bir kurum veya kuruluşun ya da belli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemlleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf ve taraftarlara iletilmesi süreci olarak ifade edilebilir.<sup>5</sup>

Denetim hukuk biliminde ise; tüm devlet dairelerinde çalışanların yasa ve tüzük hükümlerine göre görevlerini gereği gibi yerine getirip getirmediğini, yasa ve tüzük hükümlerine aykırı hareket ederek görevlerini yerine getirmede ihmal ve gevşeklik gösterip göstermediğini ve yolsuzluk yapıp yapmadıklarını saptayarak, haklarında gereken yasal işlemin uygulanması için devlet dairelerinin teşkilat yasalarına göre atanmış müfettiş veya murakıplar ya da görevlendirilmiş memurlar vasıtasıyla yapılan teftiş ve murakabe şeklinde ifade edilmektedir.<sup>6</sup>

Kamu yararı ve menfaati doğrultusunda hareket etmesi gereken yönetimin denetlenmesi “hukuka uygunluk” ve “yerindelik” denetimi olmak üzere iki şekilde yapılır. Kural olarak, yargı yerlerince hukuka uygunluk denetimi yapılırken, siyasal, yönetsel, kamuoyu ve ombudsman denetiminden oluşan diğer denetim biçimleri ile hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik denetimi yapılır.<sup>7</sup>

## 1.2. DENETİMİN AMACI VE YARARLARI

Genişlemesi ve büyümesi nedeniyle daha karmaşık bir yapıya bürünmesi devletin tüm kurumlarının denetlenmesini de gerekli kılmaktadır. Devletin tüm organları, mevzuat hükümleri ile kendilerine verilen görev ve yetkileri kullanırken

<sup>4</sup> AKINCI, Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1999, s. 46.

<sup>5</sup> AKGÜL, Başak Ataman, Türk Denetim Kurumları, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2000, s. 2.

<sup>6</sup> GÜNEL, Namık, 2000’li Yılların Eşiğinde Yönetimsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış, Türk İdare Dergisi, Sayı:409 (Aralık), 1995, s. 24.

<sup>7</sup> GÖZÜBÜYÜK, s. 307.

hukukun temel ilkelerine ve kişi haklarına bağılı kalarak iş ve işlemlerini yürütmek zorundadır. Söz konusu bu faaliyetlerin hukuka ve ihtiyaçlara uygun şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğinin denetlenmesi ise hukuk devletinin bir gereğidir.

Demokratik sistemlerin en önemli unsurlarından olan denetimin en temel amacı, yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuk düzenine uygun kılınması, görevlerin keyfilikten uzak bir şekilde kamu yararı düşünülerek icra edilmesinin sağlanmasıdır. Denetim ile idarenin gerektiğı gibi işlemesine engel olan unsurların ve sorumluların ortaya çıkarılması temin edilir ve bu şekilde ilgililerin daha iyi ve mevzuata uygun bir şekilde çalışmaları sağlanır.<sup>8</sup>

Denetimde en temel ilkeler, yasallık, düzenlilik, ekonomik olma, verimlilik ve etkinlik olarak belirtilebilir. Ekonomik olma (economy), verimlilik (efficiency) ve etkinlik (effectiveness) hususlarından oluşan “3 e kuralı”, denetimde elde edilen başarıyı ya da başarısızlığı belirlemenin ölçütü olarak kabul edilebilmektedir.<sup>9</sup>

Kamu yönetiminin denetlenmesi kapsamında yapılan denetimin amacı, idarenin daha etkin çalışmasını ve örgütün varlığını sürdürmesini sağlamaktır. Bu sayede idarenin gelişmesi, etkinlik düzeyinin artması ve keyfilikten uzak bir şekilde kamu menfaati doğrultusunda çalışılmasının temin edilmesi amaçlanmaktadır.<sup>10</sup>

İdarenin denetlenmesinin diğere amaçları ise; idarecilerin, mevzuatı keyfi bir şekilde yorumlamalarını ve bu suretle idare edilenlerin hak ve menfaatlerinin zedelenmesini engellemek, kamu görevlilerine emanet edilmiş yetki ve kaynakların, kişisel çıkarlar için kullanılmasını engellemek ve sahip olunan potansiyelin örgüt amaçlarına yönelmesini sağlamak, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ortaya çıkan aksaklıkların tespit edilmesini ve aksaklıkları giderecek tedbirlerin alınmasını sağlamak, idare edenlere, yapmış oldukları faaliyetlerin hukuk sınırları içinde yapılması gerektiğinin hatırlatılması ve bu hususun denetlenmesi sayılabilir.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> ÖRNEK, Acar, Kamu Yönetimi, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul, 1991, s. 247.

<sup>9</sup> AVŞAR, B. Zakir, Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s. 8.

<sup>10</sup> ATAY, Cevdet, Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 1999, s. 34.

<sup>11</sup> MUTTA, Serdar, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazancı Matbaacılık, İstanbul, 2005, s. 20-21.

### 1.3. DENETİMİN TÜRLERİ

Denetim türlerini hem iç denetim ve dış denetim, hem de hukuka uygunluk veya yerindelik denetimi olarak ayırabiliriz.

Denetçinin örgütsel statüsü denetlemenin iç veya dış denetim olduğunu belirler. Denetçi eğer denetlenen kurumun bir elemanı ise buna iç denetim denilmekteyken, denetlenen kurumdan bağımsız olarak hareket eden denetçinin mevcudiyeti halinde ise bu durum dış denetim olarak ifade edilmektedir.<sup>12</sup> Bağımsız ve daha tarafsız bir şekilde denetleme yapılmasına imkan sağlayan dış denetim daha etkili bir denetim yöntemidir.

Bir diğer denetim ayrımı olan hukuka uygunluk ve yerindelik denetiminde ise, hukuka uygunluk denetimi daha çok yargı yerleri tarafından yapılmaktayken, diğer denetim yöntemleri olan siyasi, yönetsel ve kamuoyu denetimiyle hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yapılmaktadır.

İdarenin denetlenmesinde sadece hukuka uygunluk denetimi yeterli olamamakta ve kamu hizmetlerinin iyi bir şekilde yürütülmesini sağlamak için, idarenin eylem ve işlemlerinin yer, zaman ve koşul bakımından isabetli olmasının sağlamaya yönelik yerindelik denetimine büyük gereksinim duyulmaktadır.<sup>13</sup>

### 1.4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARENİN DENETİM YOLLARI

Bireyin temel hak ve özgürlüklerine gereksiz müdahalelerin önlenmesini sağlamak için idare üzerinde denetim görevi bulunan devlet, bunu çok değişik şekillerde ve değişik organlarca yerine getirir. Kamu idaresi üzerindeki denetim idari

---

<sup>12</sup> AVŞAR, s. 8.

<sup>13</sup> AMCAOĞLU, Hüseyin, Yönetimin Yargı Dışı Denetim Yollarından Ombudsman (Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Örneği), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002, s. 13.

kurumlar tarafından yapılabildiği gibi, idarenin dışında yer alan kurum ve kuruluşlar tarafından da yapılabilmektedir.

Değişik organlarla ve değişik şekillerde yapılan kamu yönetimi üzerindeki denetim işlevini, kapsamına göre (genel denetim, özel denetim), içeriğine göre (uygunluk denetimi, performans denetimi), yapılış nedenine göre (isteğe bağlı denetim, zorunlu denetim), denetim organının konumuna göre (dış denetim, iç denetim), denetim yapan organa göre (siyasi denetim, kamuoyu denetimi, yargı denetimi, idari denetim, ombudsman denetimi) kategorilere ayırmak mümkündür.<sup>14</sup>

Denetimi yapan organa göre denetim, yargı yoluyla yapılan denetim ve yargı dışı denetim olmak üzere iki bölümden meydana gelmektedir ve incelememizin idarenin denetlenmesine ilişkin kısmının esas bölümünü oluşturmaktadır.

#### **1.4.1. İdari Denetim**

Yönetsel denetim, idari yapı içerisinde yer alan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kendi içyapılarında oluşturulmuş olan özel birimler tarafından veya kendi yapıları dışındaki denetim birimlerince denetlenmesidir.<sup>15</sup>

İdari denetleme, yönetimin etkinliğini ve etkililiğini, sağlıklı, iyi ve doğru işlemesini sağlamaya yönelten bir çeşit oto kontrol, kendi kendini denetleme yöntemidir. Bu denetleme yöntemi ile, yönetimin elinde bulunan hukuksal ve teknik araçlarla görevlerini uygun bir şekilde yapıp yapmadıkları belirlenir.<sup>16</sup>

Yönetimin gerçekleştirdiği işlem ve eylemlerin önceden belirlenmiş olan hukuksal esaslara uygun olup olmadığını saptamaya yönelik bir faaliyet olan İdari

<sup>14</sup> AKIN, Cengiz, Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları Ve Denetim Sistemimiz, Türk İdare Dergisi, Yıl 72, Sayı 427, Haziran 2000, s. 91.

<sup>15</sup> ERDOĞMUŞ, Osman, Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açıdan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s. 23.

<sup>16</sup> TORTOP, Nuri, Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimi, Amme İdaresi Dergisi, C7, Sayı 1, 1974, s. 33.

denetim çeşitli şekillerde yürütülür. Kamu kuruluşlarının kendi kendisini denetlemesine “iç denetim”, başka bir kamu kurumu tarafından denetlenmesine ise “dış denetim” denir. İç denetimin en belirgin örneği “hiyerarşi denetimi” iken, dış denetimin en belirgin örneği “vesayet denetimi”dir.<sup>17</sup>

#### **1.4.1.1. Hiyerarşik Denetim**

Bir kamu kuruluşu içinde yer alan kamu görevlileri arasında bir kademeleşme, başka bir deyişle alt-üst ilişkisi vardır. Bir kuruluştaki kamu görevlilerinin ast ve üst biçiminde örgütlenmesine hiyerarşi denilmekteyken, bir kuruluştaki üstün, ast üzerindeki denetimine ise hiyerarşik denetim denir. Olağan bir denetim yolu olan hiyerarşik denetim için yasal bir dayanağa gerek bulunmamaktadır.<sup>18</sup>

Merkezden yönetim sisteminin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan bu denetim modelinde üst, ast üzerinde yönetme görevinden kaynaklanan bir denetim yetkisine sahiptir ve üst bu yetkisini kullanırken astın iş ve işlemlerini yerindelik ve hukuka uygunluk açısından denetleyebilmektedir. Üst işlem tesisi yönünden asta yön verebilir, yapacağı işleri önceden belirtebilir, ya da işlem yapılmadan önce onayının alınmasını isteyebilir. Bu denetim sonucunda üst, astın işlemini uygun bulabileceği gibi, işlemin uygulamasını geciktirebilme veya iptal edebilme yetkisi de bulunmaktadır. Ancak astın görevine giren konularda, üst ast yerine herhangi bir işlemde bulunamaz. Başka bir ifadeyle, üstün astın yerine geçerek karar alma yetkisi bulunmamaktadır.

Aynı kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar için geçerli olan hiyerarşi yetkisi re'sen veya ilgililerin başvurusu üzerine kullanılabilir. Üst, astı üzerinde sahip olduğu hiyerarşi yetkisini, ilgili kişilerin başvurusu üzerine kullanabileceği gibi kendiliğinden de kullanabilmektedir.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> GÖZÜBÜYÜK, s. 308.

<sup>18</sup> GÖZÜBÜYÜK, s. 308.

<sup>19</sup> GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003, Cilt I, s. 169.

Hiyerarşi ilişkisinde, astın üstün işlemlerine karşı dava açma hakkı veya bir üst makama şikayet etme hakkı ise yoktur. Yani üstün emir ve talimatlarına karşı, astın idari veya yargısal bir başvuru hakkı bulunmamaktadır.<sup>20</sup> Buna karşın üstün, atama veya disiplin cezası gibi astın özlük işlerine yönelik müdahaleleri ise dava konusu edilebilmektedir.

Hiyerarşik denetimde her astı, tüm üstleri denetleyebilmektedir. Genel yönetimde en üst durumda bulunan yönetici bakandır. Bakanla başlayan hiyerarşi, bakanın müsteşarı, müsteşarın ve yardımcılarının genel müdürleri, genel müdürün ve yardımcılarının daire başkanlarını, daire başkanları ve yardımcılarının şube müdürlerini, şube müdürlerinin şefleri, şef ve yardımcılarının da memurları denetlemesiyle devam etmektedir.<sup>21</sup>

Merkezi otoritenin güçlü olması nedeniyle etkili ve süratli bir denetim yolu olan hiyerarşik denetim, hizmet ve faaliyetlerin keyfi bir şekilde ve şahsi görüşler uygulanarak yapılmasını önleyerek, bu hizmet ve faaliyetlerin bir birlik ve düzen içerisinde yapılmasını sağlar. Fakat denetimin idarenin kendi ajanlarınca yürütülmesi nedeniyle idarenin hem denetleyen hem de denetlenen durumunda olması, hem de memura hareket serbestisi bırakmayarak onu sabit bir hale getirmesi bakımından bazı sakıncalar taşımaktadır.<sup>22</sup>

#### **1.4.1.2. Vesayet Denetimi**

Vesayet denetimi, bir kamu tüzel kuruluşunun ya da bir kamu tüzel kuruluşunun bir organının yapmış olduğu bir işlemin bir başka kamu tüzel kuruluşu veya bir başka kamu tüzel kuruluşunun organı tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde, hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından denetlenmesidir. Bir başka ifadeyle, kanunla öngörülmüş durumlarda merkezi idarenin yerinden

---

<sup>20</sup> GÖZLER, s. 170.

<sup>21</sup> AKINCI, s. 78.

<sup>22</sup> YUSTEMUR, Serap, Yönetmelik Denetim ve Yerel Yönetimlerde Halk Denetçisi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu, 2005, s. 17.

yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisidir.<sup>23</sup>

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 5. fıkrasında: “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”<sup>24</sup> şeklinde hüküm altına alınmış olan vesayet denetimi, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesi içinde yürütülmesi, toplum yararının korunması, kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla ve devlet bütünlüğünün sağlanması gayesiyle kabul edilmiştir.<sup>25</sup>

Yerinden yönetim kuruluşlarının idari vesayete tabi olmaları istisnai bir durumdur. İdari vesayet makamlarının hangileri olduğu ve bu makamların yetkilerinin yasa koyucu tarafından açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Kanunla açıkça belirtilmemiş işlemler üzerinde yönetsel vesayet yetkisi kullanılamaz.<sup>26</sup> İstisnai hükümlerin dar yorumlanması gerektiğine ilişkin hukukun genel ilkesi<sup>27</sup> uyarınca yönetsel vesayet yetkisinin de dar yorumlanması gerekir. Bu ilke gereğince, kanunla hangi işlemler belirtilmişse, sadece o işlemler vesayet denetimine tabi olur ve kanunun ötesinde vesayet yetkisi bulunamaz.

Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının organları, görevlileri ya da işlemleri üzerinde yapılmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarının organları veya görevlileri üzerindeki vesayet denetimi, çoğunlukla organların ya da görevlilerin seçimleri, atanmaları veya seçimlerinin onaylanması, görevlerine son verilmesi gibi çeşitli şekillerde olmaktadır. İşlemler üzerinde yapılan denetim ise, genellikle hukuka uygunluk ve bazen de yerindelik açısından yapılmaktadır. İşlemler üzerindeki denetim, işlem yapılmadan önce yapılabileceği gibi işlem yapıldıktan sonra da yerine

<sup>23</sup> GÖZLER, s. 174.

<sup>24</sup> 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 9.11.1982 günlü, 17863 sayılı Resmi Gazete.

<sup>25</sup> MUTTA, s. 36.

<sup>26</sup> GÖZÜBÜYÜK, s. 310.

<sup>27</sup> GÖZLER, Kemal, Hukukun Genel Teorisine Giriş, Ankara, US-A Yayıncılık, 1998, s. 183.

getirilebilir. İşlemler üzerindeki denetim çoğu kez ya işlemleri onaylama, işlemleri bozma ya da işlemlerin uygulanmasını geciktirme gibi yollarla yapılır.<sup>28</sup>

Tek ve aynı tüzel kişi içerisinde gerçekleşen hiyerarşik denetim ile farklı iki tüzel kişi arasında gerçekleşen idari vesayet denetimi arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Öncelikle vesayet denetimi kanuna dayanan ve kanun ile belirlenen bir yetkidir. Oysa hiyerarşik denetim yetkisinin kullanılması idarenin doğasından kaynaklanır ve kullanılması için yasal bir dayanağa gerek bulunmamaktadır. Yine hiyerarşi genel ve geniş yoruma tabi tutulan bir yetki iken, idari vesayet istisnai ve dar yorumlanan bir yetkidir. Hiyerarşide ast-üst ilişkisi vardır ve bu husus emir ve talimat verme yetkisini de içerir. İdari vesayette ise emir ve talimat verme yetkisi bulunmamaktadır. Hiyerarşide, üst astın işlemlerini değiştirebilir ve onları ortadan kaldırabilirken, idari vesayette ise, vesayet makamının vesayette tabi makamın işlemlerini değiştirme yetkisi kural olarak bulunmamakla birlikte sınırlı bir onama yetkisi mevcuttur.<sup>29</sup>

#### 1.4.1.3. Özel Denetim

Dış denetimin bir başka biçimi de Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu gibi, denetleme göreviyle kurulmuş özel denetim kurumlarınca yapılan denetimdir. Özel denetimin amacı yönetimin hukuksallığını denetlemektir. Özel denetim, hiyerarşik denetimden ve vesayet denetiminden ayrıdır. Özellikle kamu yönetiminin mali yönden denetimi Sayıştay, kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi de Devlet Denetleme Kurulu tarafından yapılır. İki denetim kurumunun yönetim üzerindeki denetimi de, özel kural ve yöntemlere bağlanmıştır.<sup>30</sup>

Anayasal bir kuruluş olan Sayıştay'ın görev çerçevesi Anayasanın 160. maddesinde: “Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük

<sup>28</sup> GÖZÜBÜYÜK, s. 311.

<sup>29</sup> GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, s. 180.

<sup>30</sup> GÖZÜBÜYÜK, s. 311.

Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.”<sup>31</sup> şeklinde belirlenmiş olup, 2005 yılında yapılan bir ek düzenlemeyle mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması görevi de Sayıştay’a verilmiştir.

İki temel görevi bulunan Sayıştay’ın görevlerinden birincisi, dış denetim organı olarak genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM’ye raporlanmasıdır. İkinci temel görevi ise, hesapların hükme bağlanmasını içeren, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.<sup>32</sup>

İdari bir denetim yöntemi olan ve usul olarak hiyerarşik denetimden ve yönetsel vesayetten farklılıklar taşıyan Sayıştay denetimi ile bütçeye ve mevzuata uygunluk denetimi yapılır.

1 Nisan 1981 tarihinde kabul edilen 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulunun Kurulması Hakkında Kanun ve bu Kanunu değiştiren 16 Ocak 1990 tarih ve 406 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle düzenlenen Devlet Denetleme Kurulu, ayrıca Anayasanın 108. maddesinde de düzenlenmiş bir anayasal Kuruldur.<sup>33</sup>

İdarenin hukuka uygunluğunun, işlemlerin düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla kurulan Devlet Denetleme Kurulu’nun görev alanına giren kuruluşlar Anayasanın 108. maddesinde belirtilmektedir. Buna göre Kurulun denetim alanına tüm kamu kurum ve kuruluşları, sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluş, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve

<sup>31</sup> 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 9.11.1982 günlü, 17863 sayılı Resmi Gazete.

<sup>32</sup> KULUÇLU, Erdal, Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine, Sayıştay Dergisi, Sayı:63, 2006, s. 12.

<sup>33</sup> GÖZLER, s. 209.

işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler ve vakıflar girmektedir. Silahlı kuvvetler ve yargı organları ise kurulun denetimi dışındadır.<sup>34</sup>

Cumhurbaşkanlığına bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu, doğrudan doğruya Cumhurbaşkanınca atanan 9 üyeden oluşmaktadır. İki yılda bir üyelerinin üçte biri yenilenen Kurulun Başkanı da iki yıllık süre için Cumhurbaşkanı tarafından seçilir.

Kurul, görev alanına giren tüm kuruluşlar hakkında her türlü incelemeyi, araştırmayı veya denetlemeyi yapabilir. Ancak kendiliğinden harekete geçemeyen Kurulun, Cumhurbaşkanınca açıkça görevlendirilmiş olması gerekir. Kurul adına yapılacak inceleme, araştırma ve denetlemelerde, ilgili kuruluş veya kişiler istenecek her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler. Kurul tarafından görevlendirilmiş komisyon veya üyeler tarafından, çalışmaları sırasında bir rapor hazırlanır ve bu rapor Cumhurbaşkanına sunulur. Soruşturma yapma ya da dava açılmasını isteme gibi bir yetkisi bulunmayan Kurulun görevi, raporu Cumhurbaşkanına sunmakla sona erer.<sup>35</sup>

#### 1.4.2. Siyasi Denetim

Parlamento veya meclis denetimi olarak da adlandırılan siyasi denetim, hükümetin yasama organı tarafından denetlenmesidir. Meclis, yürütmenin üst kuruluşu olan hükümeti denetlerken dolaylı olarak onun astı durumundaki idareyi de denetler. Parlamenter sistemlerde meclisin hükümete uyguladığı siyasi denetim yolları; soru, genel görüşme, meclis soruşturması, meclis araştırması ve gensorudan oluşmaktadır.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> ACAR, Tünay, Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009, s.25.

<sup>35</sup> GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve TAN, Turgut, İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt 1, Turhan Kitapevi, Ankara, 1998, s. 739.

<sup>36</sup> ÖZBUDUN, Ergun, Parlamenter Rejimde Hükümeti Murakabe Vasıtaları, AÜHF Yayını, Ankara, 1962.

Yönetimin başı olan bakanlar, kendi yetkileri içindeki işlerden ve emirleri altındaki kişi ve kuruluşların işlem veya eylemlerinden dolayı Meclise karşı sorumludurlar. Bu sorumluluk, siyasi sorumluluk olarak adlandırılır. Siyasi denetim ise, söz konusu bu sorumluluğun yasama organı içinden görevlendirilen hükümetçe yerine getirilip getirilmediği, yasalarla belirlenen çerçeveye ne ölçüde uygun çalışıldığı ve meclis tarafından bakanlar kuruluna verilen görevin kötüye kullanılıp kullanılmadığının incelenmesine ilişkindir.

Siyasi denetim ayrıca, Anayasanın 76. maddesinde güvence altına alınmış olan dilekçe hakkına dayalı olarak vatandaşların yaptıkları başvurular üzerine gerçekleştirilecek denetimi de kapsamaktadır.

#### 1.4.2.1. Soru

Anayasamızın 98. maddesinde: “Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir.”<sup>37</sup> şeklinde tanımlanan soru, TBMM İçtüzüğü’nün 96. maddesinde ise: “Soru; kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile Hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir. Sözlü soru önergeleri yüz kelimeyi geçemez. Soru önergesi, sadece bir milletvekili tarafından imzalanır ve Başkanlığa verilir. Başkan, içtüzük şartlarına uygun gördüğü önergeleri gelen kağıtlar listesinde yayımlar ve Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderir”<sup>38</sup> şeklinde ifade edilmiştir.

Soru, istenilen cevabın niteliğine göre, sözlü soru veya yazılı soru olarak ikiye ayrılır. Her ikisi de önerge ile yazılı olarak sorulmakla birlikte, sözlü sorular ilgili

<sup>37</sup> 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 9.11.1982 günlü, 17863 sayılı Resmi Gazete.

<sup>38</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, 13.04.1973 günlü, 14506 sayılı Resmi Gazete.

bakan ya da başbakan tarafından meclis kürsüsünden sözlü olarak cevaplandırılmakta iken, yazılı sorulara verilen cevaplar ise yazılı olarak Meclis Başkanına sunulur.<sup>39</sup>

Sözlü sorular, Başkanlık yazısının Başbakanlığa veya ilgili bakanlığa sevk tarihinden itibaren beş gün içinde gündeme alınır. Sözlü soruya hükümet adına verilecek cevabın süresi beş dakikayı geçemez ve bu cevap üzerine soru sahibi, yerinden, konu ile ilgili çok kısa ek bir açıklama da isteyebilmektedir. Yazılı sorular ise, Başbakanlığa veya ilgili bakanlığa gönderildikleri tarihten itibaren en geç onbeş gün içinde cevaplandırılırlar. Yazılı sorunun cevabı, ilgilisi tarafından Meclis Başkanlığına sunulur ve başkan, bu cevabı derhal soru sahibine iletir.<sup>40</sup>

TBMM İçtüzüğü'nün 97. maddesinde ise sorulamayacak konular düzenlenmiştir. Buna göre, başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular, tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konular ve konu itibarıyla konusu evvelce Başkanlığa verilmiş gensoru önergesiyle aynı olan sorular Başkanlıkça kabul edilmez ve işleme konulmaz.<sup>41</sup>

Soru önergelerinin cevaplandırılma zorunluluğu bulunmamaktadır. Süresi içerisinde cevaplandırılmayan yazılı soru önergeleri bakımından içtüzükte öngörülen tek yaptırım, Başkanlığın bu önergelerin cevaplandırılmadığını ilan etmesidir. Ancak cevaplandırılmayan bu önergeler muhalefet tarafından iktidara karşı bazen siyasal bir delil olarak kullanılabilmekte ve siyasal sonuçlar doğurabilmektedir.<sup>42</sup>

#### 1.4.2.2. Genel Görüşme

Anayasanın 98. maddesine göre genel görüşme: “toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel

<sup>39</sup> SABUNCU, Yavuz, Anayasaya Giriş, İmaj Yayıncılık, Yedinci Baskı, Ankara, 2001, s. 155.

<sup>40</sup> ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara, 2004, s. 298.

<sup>41</sup> AVŞAR, s. 9.

<sup>42</sup> BÜLBÜL, Mahmut, Bir Parlamenter Denetim Yolu Olarak TBMM’de Yazılı Soru, Yasama Dergisi, Sayı:4, 2007, s. 55.

Kurulunda görüşülmesidir.”<sup>43</sup> şeklinde tanımlanmıştır. Genel görüşme açılması, Hükümet, siyasî parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından bir önergeyle Başkanlıktan istenebilir ve genel görüşme açılıp açılmamasına işaretle oylama suretiyle Meclis Genel Kurulunca karar verilir.

Genel görüşme açılmasına karar verilirse, genel görüşme günü bir özel gündem halinde Danışma Kurulunca tespit edilir ve genel görüşmenin başlayacağı gün, görüşme açılmasına karar verilmesinden itibaren kırk sekiz saatten önce ve yedi tam günden sonra olamaz. Genel görüşmede ilk söz hakkı genel görüşme önergesi sahibi siyasî parti grubu veya gruplarına yahut genel görüşme önergesindeki birinci imza sahibi milletvekiline veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi milletvekiline aittir.

Genel görüşme önergesinin gündeme alınması kabul edildiğinde, bu görüşmelere önerge sahibi milletvekili dışında kalan milletvekilleri de katılabilmektedir. Bu bakımdan genel görüşme, sadece soru sahibi milletvekili ile ilgili bakan arasında geçen ve diyalog niteliği taşıyan sözlü sorudan çok daha etkin bir denetim aracı niteliği taşımaktadır. Genel görüşmenin sonunda bir oylamanın yapılmaması ve hükümetin siyasal sorumluluğunu ortaya koyacak bir kararın alınmaması ise bu denetim yolunun etkinliğini azaltmaktadır.<sup>44</sup>

#### **1.4.2.3. Meclis Araştırması**

Anayasamızın 98. maddesine göre, belli bir konuda bilgi edinebilmek için yapılan incelemeden ibaret olarak tanımlanan meclis araştırmasının nasıl açılacağı ve oluşturulacak komisyonun nasıl çalışacağı ise Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün 104. ve 105. maddelerinde düzenlenmiştir.

Meclis araştırması açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır ve meclis araştırması açılabilmesi için, hükümetin, siyasi parti gruplarının veya en az yirmi milletvekilinin Meclis Başkanlığına başvuruda bulunması gerekir.

<sup>43</sup> 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 9.11.1982 günlü, 17863 sayılı Resmi Gazete.

<sup>44</sup> ÖZBUDUN, s. 299.

Meclis araştırmasının açılıp açılmamasına Meclis Genel Kurulu tarafından işaret oyuyla karar verir.

Meclis tarafından, meclis araştırması açılmasına karar verildiği durumda, bu araştırma genel hükümlere göre seçilen özel bir komisyonca yürütülür. Bu komisyonun üye sayısı, çalışma süresi ve gerektiğinde Ankara dışında da çalışabileceği hususu Meclis Başkanının teklifi ile Genel Kurulca belirlenir. Araştırmasını üç ay içinde bitiremeyen komisyona bir aylık kesin süre verilir. Komisyon bu süre sonunda da çalışmasını tamamlayamadığı takdirde süre bitiminden itibaren on beş gün içinde araştırmanın tamamlanmaması nedenleri veya o ana kadar varılan sonuçlar üzerinde Genel Kurulda görüşme açılır. Genel Kurul bu görüşme ile yetinebileceği gibi araştırma için yeni bir komisyon da kurabilir.<sup>45</sup>

Meclis araştırma komisyonu bakanlıklardan, genel ve katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumundan, kamu iktisadi teşebbüslerinden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkilerine sahiptir. Gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilen komisyonun görev alanı, Devlet sırları ile ticarî sırları kapsamaz.

Meclis araştırma komisyonlarının incelemeleri sonucu hazırlayacakları raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca görüşülür. Ancak bu görüşme sonunda herhangi bir karar alınması söz konusu değildir.<sup>46</sup> Bu nedenle doğrudan doğruya hükümetin siyasal sorumluluğuna yol açacak bir denetim aracı olmayan meclis araştırması, ancak, araştırma uyarınca hükümetin kusurlu yanları ortaya koymuşsa, bu bulgulara dayanılarak bir gensoru önergesi verilmesi suretiyle hükümetin siyasal sorumluluğuna yol açabilir.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> AVŞAR, s. 11.

<sup>46</sup> SABUNCU, s. 156.

<sup>47</sup> ÖZBUDUN, s. 300.

#### 1.4.2.4. Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması, görevde bulunan veya görevden ayrılmış olan başbakan ya da bakanların cezai sorumluluğunu saptamak için Yüce Divana gönderme olanağı sağlayan bir denetim aracıdır.<sup>48</sup>

Anayasanın 100. maddesine göre, meclis soruşturması önergesinin, üye tam sayısının en az onda biri tarafından verilmesi gerekmektedir. Meclis bu işlemi en geç bir ay içinde karara bağlamalıdır. Soruşturma açılmasına karar verilirse, ad çekme suretiyle onbeş kişilik bir soruşturma komisyonu kurulur ve bu komisyonda tüm siyasi parti grupları güçleri oranında temsil edilir. Konuya ilişkin rapor iki ay içinde komisyon tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmalıdır. Bu sürenin yeterli gelmemesi durumunda ise, komisyona iki aylık yeni ve kesin bir ek süre verilir. Meclis soruşturması raporu Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca öncelikli olarak görüşülür ve gerek görüldüğü takdirde ilgililerin Yüce Divana sevkine karar verilebilir. Söz konusu Yüce Divana sevk kararı ise, ancak üye tamsayısının salt çoğunluğu ile alınır.

Meclis soruşturma komisyonu tarafından soruşturmayla ilgili tüm bilgi ve belgeler kamusal veya özel kuruluşlardan istenebilir, gerekli görülen belgelere el konulabilir ve gerekirse, Bakanlar Kurulu üyeleri, tanıklar veya diğer ilgililer dinleyebilir. Ayrıca hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan ya da bakanın savunması komisyon tarafından alınır ve bu hususa ilişkin talep edilecek tüm belgeler temin edilir.

Soruşturma sonucu ilgiliyi Yüce Divana sevk edip etmeme konusunda nihai karar yetkisine sahip olan Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruludur ve bu karar alınırken soruşturma komisyonu raporuna bağlı kalınma zorunluluğu bulunmamaktadır.

---

<sup>48</sup> GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 312.

Etkili bir denetim yöntemi olan meclis soruşturması uyarınca ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu kararı ile Yüce Divana sevk edilen bir bakan, Anayasanın 113. maddesine göre bakanlıktan düşer. Başbakanın Yüce Divana verilmesi durumunda ise, hükümet istifa etmiş sayılır.<sup>49</sup>

#### 1.4.2.5. Gensoru

Gensoru, Bakanlar Kurulu veya bir bakan hakkında uygulanan genel politika ya da gösterilen her türlü faaliyet sebebiyle açılan bir genel görüşmedir. Gensoru, diğer parlamenter denetim araçlarından farklı olarak hükümetin veya bir bakanın siyasi sorumluluğuna yol açabilir, yani ilgilinin Meclis tarafından görevden uzaklaştırılabilmesine imkan sağlar.

Gensoru, Anayasanın 99. maddesinde geniş bir şekilde düzenlenmiştir. Gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilebilir. Gensoru önergesinin verilişinden sonraki üç gün içinde bastırılarak üyelere dağıtılması ve dağıtılmasından itibaren on gün içinde de gündeme alınıp alınmayacağının Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi gerekmektedir. Bu görüşmede, ancak önerge sahiplerinden biri, siyasi parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına başbakan veya bir bakan konuşabilmektedir.

Gensorunun gündeme alınmasının kararlaştırılması durumunda, gensorunun görüşülme günü de belirlenecektir. Ancak gensorunun görüşülmesi, gündeme alınma kararının verildiği tarihten başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamayacağı gibi, yedi gün sonraya da bırakılamaz. Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri ya da Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır. Bakanlar kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile olur ve oylamada sadece güvensizlik oyları sayılır. Söz konusu iki ve bir tam günlük süreler ise “serinleme

---

<sup>49</sup> SABUNCU, s. 157.

süresi’’ olarak tanımlanır ve bu sürelerin amacı, güven oylamalarında duygusal etkenlerin etkisi azaltılarak, milletvekillerinin daha serinkanlı düşünmelerine imkan sağlamaktır.<sup>50</sup>

#### 1.4.2.6. Dilekçe Hakkı ve Dilekçe Komisyonu

Siyasal denetim, sadece parlamento organı ve milletvekillerinin teşebbüsleri ile yapılmamakta, dilekçe hakkı uyarınca vatandaşların Türkiye Büyük Millet Meclisine başvurmaları durumunda da yönetimin denetimi sağlanabilmektedir.

Anayasamızın 74. maddesinde dilekçe hakkı: “Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla, Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir”<sup>51</sup> şeklinde düzenlenmiştir. Söz konusu hüküm uyarınca, vatandaşların dilekçe ile başvurarak kamu işlerine ilişkin yetkili kişileri Meclise şikayet etme hakları bulunmaktadır.

Dilekçelerin, dilekçe sahibinin adını, soyadını, imzasını ve adresini içermesi gerekir. Belli bir konuyu ihtiva etmeyen, yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olan, yeni bir kanun veya kanun değişikliği gerektiren, yetkili idari makamlarca verilen kesin cevap suretini ihtiva etmeyen ve kanunun dilekçede bulunmasını zorunlu gördüğü şartlardan herhangi birini taşımayan dilekçeler Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu tarafından incelenmez.<sup>52</sup>

Dilekçeler üzerine Meclis tarafından veya Dilekçe Komisyonunca alınan kararların herhangi bir bağlayıcılığı ise bulunmamaktadır. İlgililerince, anılan kararların hukuka uygun olmadığı veya uygulama gereği bulunmadığı düşünülüyorsa, herhangi bir bağlayıcı niteliği bulunmayan söz konusu kararlar uygulanmayabilir. Ancak fiiliyatta, diğer denetim yollarının harekete geçirilmesi

<sup>50</sup> ÖZBUDUN, s. 302.

<sup>51</sup> 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 9.11.1982 günlü, 17863 sayılı Resmi Gazete.

<sup>52</sup> AVŞAR, s. 16.

imkanı da göz önünde bulundurularak, genellikle Dilekçe Komisyonunun kararları yerine getirilmektedir.<sup>53</sup>

Kanun olarak düzenlenmelerinde toplumsal yarar görülen dilekçelerin birer örneği, Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına ve Başbakanlığa bilgi olarak gönderilir. Diğer dilekçeler Komisyon Genel kurulunda görüşülür ve karara bağlanır. Söz konusu dilekçeler hakkında alınan kararlar ise dilekçe sahiplerine ve ilgili bakanlıklara bildirilir.<sup>54</sup>

Tablo 1. TBMM Dilekçe Komisyonu İstatistikleri

|                                                                 |      |
|-----------------------------------------------------------------|------|
| 18. Dönemde Gelen Dilekçe Sayısı                                | 4300 |
| 19. Dönemde Gelen Dilekçe Sayısı                                | 4147 |
| 20. Dönemde Gelen Dilekçe Sayısı                                | 2313 |
| 21. Dönemde Gelen Dilekçe Sayısı                                | 3187 |
| 22. Dönemde Gelen Dilekçe Sayısı                                | 7791 |
| 18. Dönemde Karar Olan Dilekçe Sayısı                           | 3823 |
| 19. Dönemde Karar Olan Dilekçe Sayısı                           | 4140 |
| 20. Dönemde Karar Olan Dilekçe Sayısı                           | 2142 |
| 21. Dönemde Karar Olan Dilekçe Sayısı                           | 2957 |
| 22. Dönemde Gelen ve Karar Olan Dilekçe Sayısı                  | 6132 |
| 22. Dönemde Karar Olan Toplam Dilekçe Sayısı                    | 6789 |
| Bakanlıkta Cevap Bekleyen Dilekçe Sayısı                        | 448  |
| Komisyonunda Görüşülmekte Olan Dilekçe Sayısı                   | 970  |
| Mevzuata Uygun Olmadığı İçin İşlemden Kaldırılan Dilekçe Sayısı | 611  |

Kaynak: [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)

<sup>53</sup> GÖZÜBÜYÜK, s. 313.

<sup>54</sup> ANAYURT, Ömer, 1982 Anayasası ve 3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı, İnsan Hakları Yıllığı, Cilt: 23-24, 2001-2002, s. 95-128.

### 1.4.3. Yargı Denetimi

İdare üzerinde uygulanan en etkili denetim yolu, yargısal denetimdir. Yönetimin yargısal denetimi hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Yargısal denetim ile idarenin hukuk sınırları içerisinde tutulması amaçlanmaktadır.<sup>55</sup> İdareden bağımsız ve tarafsız bir organ tarafından ve salt hukuki ölçütlere dayalı olarak yapılan nesnel bir denetim olan yargısal denetim, ayrıca güçlü yaptırımlarla da donatılmıştır. Bu nedenle, idarenin hukuka uygun davranmasını sağlayan en etkili denetim yolu olarak kabul edilir.

Yargısal denetim, idarenin denetlenmesinde kullanılan yargı dışı denetim sistemlerinden farklı ve kendine özgü bir yapı içerisinde işlemektedir. Bu denetim yolu, Anayasa ile teminat altına alınmış bağımsız mahkemeler tarafından icra edilmektedir. Diğer denetim modellerine göre sonuçları daha net ve objektiftir. Gerçekten, yönetimin kendi kendini denetlemesi anlamına gelen idari denetim ile idarenin hükümet aracılığıyla denetlenmesine ilişkin siyasal denetim çoğu kez etkin bir denetim imkanı sağlamamaktadır. Buna karşın yargı denetimi, yaptırımları sayesinde ortaya çıkan tartışmalara son noktayı koyan, düzenlediği toplumsal ilişkilere kesinlik getiren en etkili ve nesnel denetim modelidir.

İdarenin bütün eylem ve işlemleri, anayasa ile öngörülen istisnalar dışında, yargısal denetimin konusuna girmektedir. Yerindelik denetimi yapamayan yargı yerleri, idari davaya konu olan idarenin eylem ve işlemlerini yalnızca hukuka uygunluk yönünden inceleyebilirler. Yönetim karşısında idare edilenlere diğer denetim yollarından daha büyük teminatlar sağlayan yargısal denetim, diğer denetim yollarının aksine, hukuki anlaşmazlık konularını bağımsız ve tarafsız şekilde kesin olarak hükme bağlarlar.

Yargısal denetimin asıl amacı, idarenin faaliyetlerini yürütürken hukuk ve mevzuat çerçevesi içinde kalmasını sağlayarak, onun birey haklarını zedelemesini engellemek, böylece vatandaşın haklarını idareye karşı korumaktır. Başka bir

---

<sup>55</sup> GÖZÜBÜYÜK, s. 315.

ifadeyle, yönetimin kanunlarla kendilerine verilen yetkileri aşması veya kötü kullanması durumunda ya da mevzuata aykırı işlem veya eylem tesis etmesi halinde, bu eylem ve işlemler hakkında verdiği kararlarla idarenin hukuk alanı içerisinde kalmasını sağlamak yargısal denetimin amacı olarak kabul edilebilir.<sup>56</sup>

#### **1.4.3.1. Yargı Sistemleri**

Hukuk devleti ilkesi yönetimin yargısal denetimini zorunlu kılmakla beraber, bu ilkenin benimsendiği ülkelerde yargısal denetimde farklı sistemler uygulanmaktadır. İdarenin yargı organları tarafından denetlenmesinde belli başlı iki sistem uygulanmaktadır. Bunlardan birincisi, “adli idare” veya “yargı birliği” sistemi, diğeri ise “idari yargı” sistemidir.

##### **1.4.3.1.1. Yargı Birliği Sistemi**

İlk olarak İngiltere’de ortaya çıkıp gelişen adli idare sisteminde, idarenin eylem ve işlemleri özel hukuk kurallarına tabi tutulmakta ve söz konusu eylem veya işlemlerin denetimi de genel mahkemelerde yapılmaktadır. Bu sistem daha çok Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Kanada gibi Anglo-Amerikan ülkeleri ile İsviçre, Danimarka ve Norveç gibi Kıta Avrupası ülkelerinde “yargı birliği” sistemi adı ile uygulanmaktadır.

Yargı birliği sisteminde yargı bir bütün olarak örgütlenmiştir. Sistemde idare ile birey eşit tutulur ve aynı hukuk kuralları uygulanır. Yürütme organının eylem ve

---

<sup>56</sup> OYTAN, Muammer, Türkiye’de İdare Yargı Denetiminin Sınırları, Türk İdare Dergisi, Yıl:57, Sayı: 366 (MART), 1985, s. 19.

işlemlerinin yargısal denetimi özel yargı kuruluşlarına yani idari mahkemelere bırakılmamaktadır.<sup>57</sup>

İdarenin adli yargı organlarınca denetlenmesi her ne kadar yargı birliğini meydana getirirse de, günümüzde gittikçe artan ve genişleyen kamu hizmetlerinin ve teşkilatının denetimini gereği gibi sağlayamaz. Bunun için hukuk bilgisinin yanında idare tecrübesine de ihtiyaç bulunmaktadır. Sistemin bu nedenden kaynaklanan yetersizliğinin giderilmesi için, bazı ülkelerde adliye mahkemelerinin yanında ve bunların dışında idareyi birçok değişik faaliyet alanında denetleyen ve sayıları iki bine yaklaşan ihtisas mahkemeleri kurma yoluna gidilmiştir.<sup>58</sup>

#### 1.4.3.1.2. İdari Yargı Sistemi

Pek çok Kıta Avrupası ülkesinde ve ülkemizde uygulanan idari yargı sisteminde, kişiler ile idare arasında idare hukukundan doğan uyuşmazlıklar, genel mahkemeler dışında yer alan, kendine özgü yargılama usulleri bulunan ve de ayrı bir yargı düzeni teşkil eden idari yargı mercilerince çözümlenmekte ve karara bağlanmaktadır.

İdari yargı ilke olarak idarenin, idare hukukunca düzenlenen etkinlikleri nedeniyle meydana gelen uyuşmazlıklara bakan, adli yargının dışında, kendine özgü kuralları ve yöntemleri bulunan ayrı bir yargı düzenidir. İdari yargı, idari rejim sisteminin belirgin öğelerinden birisidir. İdari rejim sisteminde, idareye uygulanan, “İdare Hukuku” olarak anılan ve sürekli değişim geçiren ayrı bir yargı düzeni vardır.<sup>59</sup>

Kamu hizmetlerinin görülmesinden doğan uyuşmazlıkların yapılarındaki özellikler, bunlara uygulanacak kuralların hukuki ve teknik nitelik taşıması, genel

<sup>57</sup> DEMİREL, Mustafa, Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi, Doktora Tezi, Konya, 2003, s. 93.

<sup>58</sup> VERSAN, Vakur, Kamu Yönetimi Siyasi ve İdari Teşkilat, Der Yayınları, 10.Baskı, İstanbul 1990, s. 110.

<sup>59</sup> ERDOĞMUŞ, s. 30.

hukuk ile idare hukuku arasında esasa ve prensiplere ilişkin farklılıkların bulunması, idari işlemlerin idare hukuku dalında uzmanlaşmış ve kamu hukuku alanında bilgili ve tecrübeli yargıçlarca denetlenmesi gereği, ayrı bir yargı sisteminin kabulünü zorunlu kılmıştır.<sup>60</sup>

#### **1.4.3.2. İdari Yargı Sisteminin Uygulanma Biçimleri**

İdari yargı sistemini benimseyen ülkelerde, bu sistemin uygulanması, idari yargı mercilerinin kuruluşu ve görevlerinin kapsamı bakımından farklı gruplara ayrılmaktadır.

##### **1.4.3.2.1. Kuruluş Yönünden**

İdari yargı sistemini benimsemiş bulunan ülkelerde, idari yargı yerleri ya Danıştay tipi ya da mahkeme tipi örgütlenmişlerdir. Fransa başta olmak üzere, Yunanistan, İspanya, Hollanda ve Belçika’da idari yargı yerlerinin Danıştay tipi örgütlenmesi söz konusudur. Bu sistemde, üstte Danıştay, altında ise alt derece idari yargı mercileri bulunmaktadır. Danıştay’ın ve alt derece idari yargı mercilerinin sadece yargı organı gibi çalışmadıkları sistemde, ilgili kurumların bazı idari görevleri de mevcuttur. Ayrıca bu sistemde, Danıştay üyeleri ve idari yargı mercileri mensupları genellikle Devlet memuru statüsündedir.

Almanya ve Avusturya gibi ülkelerde ise idari yargı yerlerinin mahkeme tipi örgütlendikleri görülmektedir. Bu tip örgütlenmenin başında yüksek idare mahkemesi vardır. Yüksek idare mahkemesinin altında ise idare mahkemeleri yer alır. Yüksek idare mahkemesi ve idare mahkemelerinin üyeleri yargıç statüsündedir ve bu sistemde idari yargı düzeninin sadece yargısal görevleri bulunmaktadır.

---

<sup>60</sup> BEREKET, Zuhale ve DEMİRKOL, Selami, İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu, Danıştay Dergisi, Sayı 90, Ankara 1996, s. 35.

#### 1.4.3.2.2. Görevleri Yönünden

İdari yargı sistemini benimsemiş bulunan ülkelerin bazılarında, örneğin Fransa’da, idari yargı yerlerinin görevleri geniş kapsamlı tutulmuş ve kural olarak, idare hukukundan kaynaklanan tüm uyuşmazlıkların idari yargı yerlerince çözümlenmesi kabul edilmiştir. Gerçi idari yargı yerlerinin görev alanının geniş kapsamlı tutulduğu ülkelerde de idare hukukundan kaynaklanan bazı dava ve uyuşmazlıkların adliye mahkemelerinde çözülmesi ve karara bağlanması öngörülmektedir. Ancak bu durum istisnai olup, kanunda aksi belirtilmedikçe idare hukukundan doğan uyuşmazlıklara ve davalara idari yargı yerlerinde bakılması esastır.

Buna karşılık, idari yargı sisteminin benimsendiği Almanya, Avusturya ve İtalya gibi öteki bazı ülkelerde ise, idari yargı yerlerinin görev alanı daha dar tutulmuştur. Bu ülkelerde idari yargı mercileri, yalnızca idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadığına ilişkin uyuşmazlıklarla ilgilenirler. Bunun dışında, idari eylem veya işlemlerden doğan tazminat ve tam yargı davalarına adliye mahkemelerinde bakılır.

#### 1.4.3.3. Türkiye’de İdari Yargı

Ülkemizde idari yargı alanında ki ilk faaliyet, 1868 yılında Fransız modeline göre kurulan “Şurayı Devlet” ile olmuştur. Bu kuruma, idare ile bireyler arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümlenmesi görevi verilmiştir.

#### 1.4.3.3.1. Türkiye’de İdari Yargının Tarihsel Süreci

Türkiye’de idarenin yargısal denetimi esas olarak Cumhuriyet döneminde başlamıştır. Osmanlı Devleti’nin yönetim şeklinin mutlak monarşi olduğu göz önünde bulundurulduğunda, hukuk devleti ilkesinin ve idare hukukunun gelişmesinin ve bu hususların gerektiği gibi uygulanmasının pek mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

1924 Anayasası’nın 51. maddesinde idari dava ve ihtilaflara bakmak üzere Danıştay’ın yani Şurayı Devlet’in kurulması öngörülmüştür. Şurayı Devlet, 23 Kasım 1925 tarihli, 669 sayılı Kanunla kurulmuş ve 6 Temmuz 1927 tarihinde göreve başlamıştır.

1924 Anayasası’nda Danıştay, yargı organları arasında sayılmayıp idare örgütü içerisinde yer almaktaydı. Ayrıca mensupları meslekten yargıçlar olmayan Danıştay’ın görev alanına, hükümet tasarrufları hakkındaki uyuşmazlıklar da girmemekteydi.<sup>61</sup>

1961 Anayasası’nın ile birlikte Danıştay farklı bir statüye kavuşturulmuştur. Bu Anayasası ile Danıştay idare örgütü içerisinden çıkartılmış ve yüksek mahkemeler arasında sayılmıştır. Anayasanın 140. maddesinde Danıştay’ın ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesi olduğu ifade edildikten sonra, Danıştay’ın idari uyuşmazlıkları ve davaları görmek ve çözümlemekle görevli olduğu belirtilmiştir. Mahkemelerin bağımsızlığı ve yargıçlık teminatı gibi birçok demokratik ilkenin benimsendiği söz konusu Anayasada 1971 yılında yapılan değişikliklerle, demokrasi karşıtı önemi bir adım atılmış ve asker kişilerle ilgili idari eylem ve işlemlerin yargı denetimini yapmak için Danıştay dışında Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kurulması kabul edilmiştir. Bu suretle, Türkiye dışında başka örneği bulunmayan, askeri idari yargı oluşturulmuştur.

---

<sup>61</sup> CANDAN, Turgut, İdari Yargılama Usulü Kanunu, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ekim 2006, s.10.

20 Ocak 1982 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren üç kanun ile birlikte ülkemizde idari yargı düzeninde büyük değişiklik olmuştur. Söz konusu kanunlar, Danıştay’ı yeniden yapılandıran 2575 sayılı kanun, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerini kuran ve görevlerini düzenleyen 2576 sayılı kanun ve idari yargı yerlerinde uygulanacak yargılama usullerini, mahkemelerin yetki alanlarını, kanun yollarını ve kararların sonuçlarını düzenleyen 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’dur.

2575, 2576 ve 2577 sayılı kanunların yürürlüğe girdiği 20 Ocak 1982 tarihine kadar ülkemizde Danıştay tipi yargı sistemi uygulanmaktaydı. En üstte Danıştay’ın yer aldığı, alt derece olarak ise il idare kurulu, ilçe idare kurulu gibi kurumların yer aldığı bu sistem, anılan kanunların yürürlüğe girmesi ile yerini Danıştay tipi örgütlenme ile mahkeme tipi örgütlenme arasında karma bir sisteme bırakmıştır.

#### **1.4.3.3.2. Türk İdari Yargı Sisteminin Özellikleri**

Bugün ülkemizde uygulanan idari yargı sistemi, Danıştay tipi örgütlenme ile mahkeme tipi örgütlenme arasında karma bir sistemdir ve bazı hususlarda kendine özgü yapısıyla diğer ülke sistemlerinden bariz farklılıklar taşımaktadır.

- Bazı ülkelerden farklı olarak, ülkemizde idari yargı sistemi dayanağını Anayasa’dan almaktadır. Danıştay 1924 ve 1961 Anayasalarında da düzenlenmişti. 1982 Anayasası’nın 155. maddesinin 1. fıkrasında yer alan: “Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunların başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunda gösterilen belli davalara da ilk derece mahkemesi olarak bakar”<sup>62</sup> hükmü ise, idari yargı sistemimizin anayasal dayanağını oluşturmaktadır.

- Ülkemizde idari yargı yerlerinin görev alanı geniş kapsamlı tutulmuştur. Bir başka ifadeyle, istisnai olarak kanunla adli mahkemelerin görevlendirilmediği

---

<sup>62</sup> 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 9.11.1982 günlü, 17863 sayılı Resmi Gazete.

durumda, idare hukukundan doğan uyuşmazlıkların tümüne ve davalara idari yargı yerlerinde bakılır.

- Ülkemizdeki idari yargı sistemi parçalanmış bir görünüm sergilemektedir. 1961 Anayasası'nda 22 Eylül 1971 tarihli, 1488 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle, asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerin ilk ve son derece mahkemesi olarak yargısal denetimini yapmakla görevli bir Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kurulmuştur. 1924 Anayasası döneminde ve 1961 Anayasası'nın 1971 yılında uğradığı değişikliğe kadar geçen sürede idari yargı organı tüm idari uyuşmazlıklara bakmakta ve bir bütünlük sergilemekteydi. 1961 Anayasası'nda 1971 yılında yapılan değişiklikle kurulan Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, 1982 Anayasası'nda da korunmuş ve anılan kuruma Anayasa'nın 157. maddesinde yer verilmiştir. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin kurulmasıyla da ülkemizde idari yargı, başka hiçbir ülkede mevcut olmayan şekilde, genel idari yargı ve askeri idari yargı olmak üzere ikiye ayrılmıştır.

- İki dereceli örgütlenme söz konusudur. İlk derece mahkemeleri olarak, Danıştay, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri yer almaktadır. Danıştay ayrıca temyiz merciidir ve ilk derece mahkemelerinin kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulabilir.

- Ülkemiz idari yargı sisteminde genel görevli mahkeme idare mahkemeleridir. Danıştay ve vergi mahkemeleri ise özel görevli yargı yerleridir.<sup>63</sup>

#### **1.4.3.4. Yargısal Denetimin Sınırlılıkları**

İdarenin her türlü eylem ve işlemlerinin, yargı denetimine tabi olması hukuk devleti olmanın en önemli ve vazgeçilmez ilkesidir. Ancak hemen hemen bütün ülkelerde bazı idari işlemler, yargı denetimi dışında bırakılmıştır. İdarenin eylem ve işlemleri nedeniyle denetlenmesi konusunda getirilen kısıtlama yargı kuruluşlarından

---

<sup>63</sup> GÖZÜBÜYÜK, s. 318.

kaynaklanıyorsa buna “yargı kısıntısı”, yargı denetimine getirilen kısıntı yasama organından kaynaklanıyorsa buna da “yasama kısıntısı” denilmektedir.<sup>64</sup>

#### **1.4.3.4.1. Yargı Kısıntısı**

Hukuk devleti ilkesinin gereği olarak, idarenin bütün eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması gerekmektedir. beraber, bazı idari işlemlerin denetlenmesi hususundan bazen yargı organlarının kaçındığı olmaktadır. Esasında yargı organı tarafından denetim yapılmasına engel teşkil eden herhangi bir yasal düzenleme bulunmaktayken, denetlenemeyecek idari işlemler yargı organınca belirlenmektedir. Bu şekilde denetlenmekten kaçınılan idari işlemlere, Türkiye’de ve Fransa’da “hükümet tasarrufu”, Anglo-Amerikan ülkelerinde ise “devlet tasarrufu” ya da “siyasi meseleler” denilmektedir.<sup>65</sup>

Cumhurbaşkanının Başbakanı ve bakanları ataması, Başbakanın önerisiyle Cumhurbaşkanlığı tarafından bakanın görevine son verilmesi, Cumhurbaşkanının ve hükümetin parlamento ile ilişkileri, devletin, diğer devletler ve uluslar arası tüzel kişilerle ilişkileri gibi işlemler, siyasi nitelikli işlemlerdir ve idari nitelikli işlemleri denetlemekle görevli idari yargı yerlerinde söz konusu işlemlerin denetimi yapılmaz. Hükümet tasarrufu ya da siyasi tasarruf olarak anılan bahsi geçen işlemlerden doğan sorumluluk ise siyasi nitelikli sorumluluktur.

#### **1.4.3.4.2. Yasama Kısıntısı**

Bazı idari işlemlere karşı yargı yolunu kapayan kurallar yasalarda yer almaktadır. Birçok ülkede rastlanan bu kurallara, ülkemizle birlikte, Fransa ve Amerika Birleşik Devletleri gibi ülkelere de yer verilmiştir.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> MUTTA, s. 42.

<sup>65</sup> GÖZÜBÜYÜK, s. 320.

<sup>66</sup> GÖZÜBÜYÜK, s. 321.

İdari yargının görev alanının yasama yoluyla daraltılması anlamına gelen yasama kısıntısı ile ülkemizde, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler, Yüksek Askeri Şura ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun meslekten ilişik kesme kararları dışındaki kararlarına karşı yargı yoluna başvurulamamaktadır.

#### **1.4.4. Kamuoyu Denetimi**

İdare üzerindeki denetim yollarından biri de, toplum içinde ortak menfaate sahip bireylerin bir araya gelerek oluşturdukları baskı gruplarının yürüttükleri faaliyetler ve bu faaliyetler sonucu oluşan kamuoyudur. Günümüzde gelişmiş demokratik siyasal sistemler ve siyasal iktidarlar, alacağı kararlardan ve yapacağı işlemlerden önce, idare edilenlerin veya idare edilenleri temsil eden örgütlerin görüşünü alma ve gerekirse onları kararlara ortak etme eğilimindedirler.<sup>67</sup>

Kamu yönetimi toplumsal amaçlara ulaşmak için insan gücünün ve kaynaklarının yönlendirilmesi ile ilgilenir ve bunun için çeşitli faaliyetlerde bulunur. Bu faaliyetlerden bazıları vatandaş tarafından olumlu karşılanırken, bazılarına karşı ise olumsuz bir tutum takınılmaktadır. Toplumsal amaçlara ulaşmak için girişilen faaliyet ve eylemlere vatandaşın tepkisi olumlu olduğunda yönetim bundan güç alıp eylemini sürdüreceken, olumsuz olduğunda ise eylemlerinde bazı değişiklikler yapma gereğini duyacaktır. Bu nedenle kamuoyu denetimi denildiğinde, halkın yönetimin eylem ve faaliyetlerine karşı vermiş olduğu olumlu veya olumsuz tepkilerin yönetimi etkilemesi ve bu etkilenme sonucunda ortaya çıkan denetimin anlaşılması gerekmektedir.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> BURAN, Hasan, Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılımlı Yönetim, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt I, TODAİE Yayını, Ankara 1995, s. 212.

<sup>68</sup> DEMİREL, s. 95.

Kamuoyu denetimi; örgütlenmiş halk tarafından, yönetimin icraatının takip edilmesi, haksız eylem ve işlemlere karşı gerekli tepkinin, eğilimin ve isteklerin ortaya koyulması olarak da tanımlanabilmektedir.<sup>69</sup>

Bu denetim şeklinde, bireylerin tek tek veya toplu olarak yazılı, sözlü veya gösteri yaparak veya kamu mallarından veya bireysel imkanlarından faydalanarak fikir ve düşüncelerini, idarenin hatalı buldukları eylem ya da işleminin geri alınmasını, sonuçlarının tazminini, eylem ve işlemin kendi istekleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesini istemeleri, bunun için de idare makamlarını uyarma, kınama, protesto, etkileme gibi yöntemleri kullanmaları sıklıkla karşılaşılan durumlardır.<sup>70</sup>

Kamuoyu denetiminin etkili olabilmesinde kuşkusuz en önemli unsurların başında bağımsız basın ve öteki kitle iletişim araçlarının varlığı yer alır. Basın organlarının kendisinden beklenen denetim işlevini yerine getirebilmeleri için sermayeden ve siyasal iktidardan bağımsız olması önemlidir. Kitle iletişim araçlarının bağımsız ve yansız olmadığı bir ortamda gerçek bir kamuoyu denetiminden söz edilemez.<sup>71</sup>

Kamuoyu denetimin etkili ve verimli olabilmesi için gerekli diğer şartlar ise, özerk ve özgür örgütlerin varlığı ve uyanık ve bilinçli bir kamuoyudur. Kamusal ve özel meslek kuruluşları, kamuoyunun oluşmasında oldukça büyük rol oynarlar. Bu kuruluşlar temsil ettikleri üyelerinin çıkarlarına ters düşen onları mağdur eden yönetsel önlemler, yöntemler, formaliteler ve çeşitli yükümlülöklere karşı tepki gösterip üyenin haklarını koruma çabası gösterirler.<sup>72</sup> Demokratik sistemlerde kamuoyunun etkisi altında kalan idareciler, daima kamuoyunun görüş ve düşüncelerini öğrenmeye çalışırlar. Halkın idari işlerle olan ilgisi ve sağduyulu tepkileri, kamuoyu denetiminin etkinliğinin sağlanmasında önemli bir faktördür.

<sup>69</sup> TAĞMA, Korkmaz, Siyasi Sistemler, Yönetim Modelleri ve Türkiye, Timaş Yayınları, İstanbul 2002, s. 95.

<sup>70</sup> AVŞAR, s. 21.

<sup>71</sup> ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayını, Ankara 1984, s. 331.

<sup>72</sup> ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut, s. 330.

#### 1.4.5. Ombudsman Denetimi

Genellikle yargı birliğinin uygulandığı ülkelerde idarenin hukuka uygunluğunu sağlamada, diğer denetim yollarının yanında, “ombudsman” ismi verilen kurum da yer almaktadır. İskandinav ülkelerinde doğan, Anglo-Sakson ülkelerinde kullanılmaya başlayan ve bugün dünyada yüzden fazla ülkede bulunan Ombudsman Kurumu, kamu yönetiminin denetlenmesi ve kişilerin idare karşısında korunmasını amaçlayan denetim yollarından birisidir. Farklı ülkelerde değişik isimlerle anılan ombudsman için Fransa’da “arabulucu”, İngiltere’de ise “parlamento komiseri” adı kullanılmaktadır.<sup>73</sup>

Genel olarak yasama organı tarafından atanan ve faaliyetlerini bağımsız şekilde yerine getiren ombudsman, yönetilenler tarafından idari eylem ve işlemlere karşı yapılan şikayetleri kabul eder ve idarenin hukuka uygun hareket etmesini, siyasal denetimi ve kamuoyunu harekete geçirerek sağlar.<sup>74</sup> Söz konusu şikayetler üzerine veya re’sen yapılan denetimler ve incelemelerde hukuka aykırı oldukları tespit edilen idarenin eylem ve işlemleri bir raporla Meclis’e bildirmek ombudsmanın görevlerindendir.

Yargısal denetimin masrafa dayanması, sınırlı ve geç işlemesi, idari denetimin objektiflikten uzak ve taraflı olması, kamuoyu denetimi ile çoğu kez idareye nüfuz edilememesi yeni bir denetim modeli ihtiyacını doğurmuştur.

İdare üzerinde uygulanan klasik kontrol biçimlerinin, yurttaşların katılımına olanak vermemesi ülkeleri yeni kurumlar ihdas etmeye yöneltmiştir. Ortaya çıktıkları ülkelerin şartlarına göre farklı hukuki statüye sahip olan bu kurumlar, yönetilenlerin idare üzerinde doğrudan denetleme yapabilmesine olanak verecek yetkilerle donatılmışlardır.<sup>75</sup>

<sup>73</sup> GÖZÜBÜYÜK, s. 314.

<sup>74</sup> GÖZÜBÜYÜK, s. 314.

<sup>75</sup> ŞENGÜL, Ramazan, Fransa’da Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun Rolü, Danıştay Dergisi, Sayı 105, 2003, s. 31.

Bulunduđu űlkelere baktığımızda, ombudsman kurumunun, idareyi denetleme yollarının eksikliğinden ya da başarısızlığından değil, ek bir denetim mekanizması olarak oluşturulduğu görünmektedir. Ombudsman denetimi, uygulandığı űlkelerde genelde başarılı olarak kabul edilen bir denetim yöntemidir.<sup>76</sup>

Ombudsman ile ilgili değerlendirmeler çalışmamızın sonraki bölümlerinde ayrıntı şekilde ele alınacağından bu bölümde sınırlı tutulmuştur.

---

<sup>76</sup> TEM ZEL, Zekeriya, Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman, Yeni Türkiye, Yıl 3, Sayı 14, Siyasette Yozlaşma  zel Sayısı II, Mart-Nisan 1997, s.774.

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU**

Diğer idari denetim yollarının tamamlayıcısı olarak kabul edilebilecek ombudsman kurumunu inceleyeceğimiz bu bölümde, ombudsmanlık kavramına, kurumun tarihsel gelişimine ve çalışma usulüne değinildikten sonra kurumun değişik ülkelerdeki uygulamaları irdelenecektir.

#### **2.1. İDARİ DENETİM ORGANI OLARAK OMBUDSMANLIK KURUMU**

Dünyanın birçok ülkesinde uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumunu tanımlarken, kurumu doğuran nedenlerin, kurumun tarihsel sürecinin, gerekliliğinin, özelliklerinin, görevlerinin ve çalışma şeklinin ayrı ayrı incelenmesi gerekmektedir.

##### **2.1.1. Ombudsmanlık Kavramı**

İlk olarak 18. yüzyılda İsveç'te kurulmuş olmakla birlikte, sonrasında dünyanın birçok ülkesinde değişik şekillerde uygulama alanı bulmuş bir kurum olan ombudsmanlık, özellikle diğer idari denetim yollarının eksik kalması nedeniyle ortaya çıkmıştır. Yargı sonucuyla hak elde etmenin maliyetli olması ve uzun yıllar alması, yönetimin iç denetim yollarının genelde taraflı davranması, parlamento denetiminin sınırlı olması ve etkin olmaması gibi nedenlerle ombudsmanlık, bazı eksiklikleri gidermek suretiyle yönetsel denetimi daha etkin kılacak, halk ile idare

arasında köprü görevi görebilecek bir sistem olarak algılanmış ve özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra birçok ülkede uygulamaya geçmiştir.<sup>77</sup>

Ombudsman terimi İsveç dilinde temsilci, vekil, delege, avukat,<sup>78</sup> sözcü, görevli anlamlarına gelmekte ve kurum olarak da, parlamento temsil etmek üzere parlamento tarafından seçilen kişileri simgelemektedir.<sup>79</sup> Genel olarak benzer özellikleri bulunmakta ise de, ombudsmanlık kurumu birçok ülkede değişik şekillerde uygulama alanı bulmuştur. Bu sebeple birbirine benzemekle beraber “Ombudsman” kavramının tüm dünyada kabul edilmiş ortak bir tanımı bulunmamaktadır.<sup>80</sup>

Ombudsmanlık kurumu uygulama alanı bulduğu ülkelerde mevzuat ve görev alanlarındaki farklılıklardan kaynaklanarak değişik isimlerle adlandırılmıştır. Örneğin Avusturya'da “Halk Avukatı”, Fransa, Gabon, Senegal'de “Ara Bulucu”, İspanya, Arjantin, Peru ve Kolombiya'da “Halkın Savunucusu”, İngiltere ve Sri Lanka'da “Parlamento Komiseri”, Polonya'da “Yurttaş Hakları Savunucusu” gibi adlarla tanımlanan<sup>81</sup> kuruma ilişkin ülkemizde ise; kamu denetçisi, yüksek yönetim denetçisi, arabulucu, parlamento komiseri, kamu hakemi, medeni haklar savunucusu gibi kavramlar kullanılmaktadır.<sup>82</sup>

Yukarıda belirtilen farklılığa paralel olarak Hollanda Ulusal Ombudsmanı Martin Oosting tarafından ombudsman: “Ombudsmanın kimliği mahkeme olmamasıyla açıklanabilir. O mahkemeden daha esnektir ve manevra yapabilecek yeri vardır. Ombudsman hükümete kabul ettirilmiştir ve genelde hakem olarak görülür.”<sup>83</sup> şeklinde tanımlanarak kurum daha çok bir hakem olarak ifade edilmişken, Kanada Quebec Ombudsmanı olan M. Marceau tarafından görevi: “Soruşturma

<sup>77</sup> AVŞAR, s. 65.

<sup>78</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, Sıra Sayısı:276, s. 5.

<sup>79</sup> PİCKL, J. Viktor, Ombudsman ve Yönetimde Reform, çev: Turgay Ergun, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 19, Sayı 4, Aralık 1986, s. 37.

<sup>80</sup> BOZOĞLU, Menekşe, Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s. 27.

<sup>81</sup> EROĞLU, Hacer Tuğba, Yerel Yönetimlerde Denetim ve Halk Denetçiliği (Ombudsmanlık), Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Pozitif Matbaacılık, Çanakkale 2004, s. 556.

<sup>82</sup> ERDOĞMUŞ, s. 35.

<sup>83</sup> FULLER, Mark, Halkın Şikayetlerini Dinleyen Memur, Radikal Gazetesi, 18.03.1997, s. 9.

açmak ve önerilerde bulunmak yetkisi yasa ile kurumlaştırılmış basit bir vatandaş”<sup>84</sup> olarak tanımlanmış ve kurum hakemden daha ziyade vatandaşın bizatihi kendisi olarak görülmüştür. Bu suretle değişik ülkelerdeki Ombudsmanlar tarafından bile ombudsmanlığın farklı algılandığı ve tanımlandığı görülmektedir.

1974 yılında Uluslararası Barolar Birliği tarafından kamu denetçiliği: “Anayasaya, yasaya veya parlamentonun aldığı bir karara göre kurulan, parlamentoya karşı sorumlu, devlet dairelerindeki memurlar ve çalışanlar hakkındaki şikayetleri alan, bu şikayetler üzerine veya kendi isteğiyle harekete geçen, araştırma-soruşturma yapma, yanlışlıkların düzeltilmesi için tavsiyelerde bulunma, rapor hazırlama yetkisine sahip, bağımsız bir dairedir.” şeklinde tanımlanmıştır.<sup>85</sup>

Ombudsman Hayrettin Eren tarafından: “İdarenin işlemleri, eylemleri, davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya; hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması/kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için ya şikayet üzerine ya da resen idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, parlamentoya karşı sorumlu bağımsız bir devlet organıdır.”<sup>86</sup> şeklinde ifade edilmiştir.

Zekeriya Temizel ombudsmanı: “Görev alanı kamu gücü ile bireyler arasındaki ilişkiler, görevi; kişi hak ve özgürlüklerini savunmak, yurttaşları yönetime karşı korumak, kötü yönetimden doğan haksızlıkları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesine çalışmak olan bir kurum”<sup>87</sup> olarak tanımlamıştır.

Yine The Columbia ansiklopedisinde kamu denetçisi; vatandaşların kamu kurumları karşısındaki haklarını savunmak ve bir arabuluculuk vazifesi görmek için atanmış devlet memurları olarak tanımlanmış, bu memurların kolay ulaşılabilir bir

<sup>84</sup> Revue Du Barreau Du Que’bec., 1970, s.73, aktaran:Oytan, Ombudsman Eli İle İdarenin denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, Danıştay Dergisi, 1975, sayı:18-19, s. 195.

<sup>85</sup> BABÜROĞLU, Oğuz ve HATİBOĞLU, Nevra, Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1997, s. 15.

<sup>86</sup> EREN, Hayrettin, Ombudsman Kurumu, A. Ü. Hukuk Fakültesi Der., C IV, Sayı 1-2, (2000), s. 82.

<sup>87</sup> TEMİZEL, s. 40.

konumda oldukları ve faaliyetlerini bağımsız ve tarafsız bir şekilde yürüttükleri belirtilmiştir.<sup>88</sup>

Gelişen insan hakları kavramının idari otoriteye karşı korunması ve hakkaniyetin sağlanması amaçlı kurumun birçok değişik tanımı bulunmakla birlikte, idarenin eylem ve işlemlerini denetlemesi, bağımsız ve tarafsız şekilde görev yapması kurumun temel özellikleri olarak sayılabilir.

### 2.1.2. Ombudsmanlık Müessesesinin Tarihsel Süreci

İlk kez 1713 yılında İsveç'te kurulan Ombudsmanlığın, anayasal bir kurum niteliğine bürünmesi 1809 yılında olmuştur. Gelişen hak ve özgürlük kavramları paralelinde bu hususların korunması önem kazanmış ve toplumlar bunları koruyabilmek için diğer denetim yöntemlerine göre daha kolay ulaşılabilecek, esnek, hızlı ve maliyetsiz kurumlar bulmaya çalışmışlardır.

Ombudsmanlık kurumunun tarihine ilişkin değişik görüşler bulunmaktadır. Kimi tarihçilere göre ombudsmanlık kurumunda, Çin'deki Han Hanedanlığı (İ.Ö.206-İ.S.220) sırasında var olan “Yuan Kontrol Kurumu”na, Roma'daki “Halk Tribünleri”ne ve 17. yüzyıl Amerikan kolonilerindeki “Censors Kurumu”na benzerlikler bulunmaktadır.<sup>89</sup> Hatta ombudsmanlık kurumunun kökenlerini İslam Hukuku sisteminde var olan bazı kurumlara dayandıranlar da olmuştur. Bu kişilere göre Halife Hz. Ömer zamanında görev yapan Muhtesip Kurumu, ombudsman benzeri bir kurumdur. Bu kurum yaşamın bir çok alanında, özellikle kentlerdeki alışveriş mekanlarındaki genel ahlakın koruyucusu durumundaydı.<sup>90</sup> Yine Abbasiler döneminde kurulan ve Haksızlıklar Divanı anlamına gelen Divan'ül Mezalimin görevi de halk tarafından hükümet memurlarının özellikle vergi tahsildarları ile valiler aleyhine getirilen şikayet ve sızlanmalarını incelemek, soruşturmak ve

<sup>88</sup> Ombudsman, The Columbia Encyclopedia, 6. Baskı, Columbia University Pres, New York, 2001, <http://www.bartleby.com/65/om/ombudsma.html>, 30.07.2013.

<sup>89</sup> ALTUĞ, Yılmaz, Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi, Ankara, Yargıtay 100. Yıldönümü Armağanı, Adalet Bakanlığı Yayınları, 1968, s. 159-160.

<sup>90</sup> AVŞAR, s. 36.

muhtesipleri aşan davalara bakmaktı.<sup>91</sup> Buna karşın, günümüzdeki ombudsmanlık müessesesinin temelini oluşturan sistemin ilk olarak İsveç'te uygulandığı ve ombudsmanlık tarihinin de 1713 yılında başladığı kabul edilmektedir.

Ombudsman kurumunun İsveç'te oluşum sürecine dikkat edildiğinde, büyük bir olasılıkla İsveç Kralı XII. (Charles) Şarl'ın Osmanlı Devleti'nin içindeki benzer kurumlardan etkilenmiş olabileceği anlaşılmaktadır. Gerçekten de Demirbaş Şarl 1709'da Rusya'ya Poltova'da yenilmiş olmasının ardından sığındığı Osmanlı devletinde beş buçuk yıla yakın bir süreyle yarı esir durumda bulunmuş, bu süre içinde siyasal kurumları, devlet örgütünü yakından gözlemlene fırsatı elde edebilmiştir. Yarı esir olduğu bu dönem zarfında ülkesindeki üst düzey bürokratlar ve yöneticilerin yasalara gereği gibi uymadığı, yolsuzlukların ve haksız davranışların son derece arttığı yönündeki şikayetlerin kendisine ulaşması üzerine, Kral XII. Şarl tarafından, yasalara gereği gibi uyulmasını gözetmek için güvenilebileceği biri olan Högste Ombudsman görevlendirilmiş ve ombudsmanlık kurumunun ilk adımı atılmıştır.<sup>92</sup>

Demirbaş Şarl'ın, yarı esir durumda bulunduğu süre zarfında Osmanlı Devleti'nin idari yapısından son derece etkilendiği söylenmekte ve Şarl'ın etkilendiği Osmanlı Devlet kurumlarının başında da kadıaskerlik ve şeyhülislamlik kurumları ile ahilik teşkilatının geldiği belirtilmektedir.

Osmanlı Devleti'nin en büyük kadısı sayılan kadıasker, günümüzün adalet bakanı olarak da nitelendirilebilir. Baş kadı olarak da tanımlanan kadıasker, padişah dahil olmak üzere tüm kamu görevlilerince tesis edilen işlemlerde ve halkın birbirleriyle veya devletle olan ilişkilerinde İslam Hukukunun uygulanmasını temin eder, böylece adaleti sağlamak suretiyle kamu görevlilerinin güçlerine ve kötü yönetime karşı bireyleri korurdu. Ayrıca, haftanın bazı günlerinde oluşturulan divanlarda halktan gelen şikayetleri dinlenmesi ve çözüme kavuşturulmaya çalışılması, bu kurumun ombudsman ataması hususunda Demirbaş Şarl'ı etkilediği

<sup>91</sup> ATABEK, Necdet, Okur Temsilciliği, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1660, Eskişehir, 2005, s.61.

<sup>92</sup> DÜĞEN, Ümit, Kamu Denetçisi (Ombudsman) ve Türkiye Uygulaması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005, s. 19.

düşüncesini de güçlendirmektedir.<sup>93</sup> Yine Osmanlı Devleti'nde medrese ve vakıflar gibi bazı idari organlar ile yargıyı denetleyebilen ve halk arasında büyük saygınlığı bulunan Şeyhülislam Kurumu ile insanları birbirlerine yakınlaştırmak, aralarındaki dayanışmayı arttırmak, devlet ile halk arasında veya halkın kendi arasında çıkan sorunları çözebilmek için arabuluculuk rolü üstlenen mesleki bir örgüt olan ahiliğinde ombudsmanlık müessesesine kaynak oluşturduğu düşünülebilir.<sup>94</sup>

Anılan Osmanlı Devleti kurumları dışında, halkın şikayetlerini padişah adına inceleyip süratle karara bağlayan ve hatalı ya da kasıtlı uygulamalara karşı yurttaşları koruyan Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezalim, muhtesip gibi kurul ve görevlilerin de ombudsmanlık kurumuna temel oluşturduğu söylenebilir.<sup>95</sup>

Avrupa Birliği Ombudsmanı Diamandouros'a göre de ombudsman kurumunun temeli Osmanlı Devleti'ne dayanmaktadır. Diamandouros; ilk ombudsmanlık kurumunun 1809'da İsveç'te kurulmuş olsa da bu fikrin Osmanlı İmparatorluğu'ndan alındığını, 1712'de Osmanlı'ya sığınan İsveç Kralı'nın orada gördüğü, halkı korumak üzere oluşturulan padişahlık mahkemesi (kadılık) fikrini aldığını ve İsveç'e döndüğünde ombudsmanlığı kurduğunu belirtmek suretiyle ombudsman kurumunun temelinin Osmanlı Devleti'ne dayandığını beyan etmiştir.<sup>96</sup>

Her ne kadar ombudsmanlık kurumu, tarihin değişik dönemlerinde uygulama alanı bulmuş farklı kurumlara benzetilmekte ise de, 1713 yılında İsveç'te kurulan ve uzun yıllar sadece bu ülkede uygulanan ombudsman kurumu, ikinci olarak 1919 yılında Finlandiya'da uygulama alanı bulmuştur. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ise öncelikle Norveç ve Danimarka olmak üzere hızlı bir yayılım göstererek dünyanın birçok ülkesinde uygulanır hale gelmiştir.<sup>97</sup> Günümüzde ise ombudsmanlık kurumu,

<sup>93</sup> DEMİR, Galip, Osmanlı Devleti'nin Kuruluşu ve Ahilik, İstanbul, AKAEV Yayın., 2000, s. 223.

<sup>94</sup> ÖZTÜRK, Nurettin, Ahilik Teşkilatı ve Günümüz Ekonomisi, Çalışma Hayatı ve İş Ahlakı Açısından Değerlendirilmesi, s. 2, <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/7/43.pdf>, 23.07.2013.

<sup>95</sup> KÖKSAL, Mustafa, Ombudsman Kamu Hakemi, Ankara, Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, 2007, s.35.

<sup>96</sup> <http://www.milliyet.com.tr/-ombudsmanlik-osmanli-dan-cikti-/dunya/sondakika/28.01.2011/1345419/default.htm>, 28.01.2011.

<sup>97</sup> OYTAN, Muammer, Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, Ankara, 1977, s. 598.

dünyanın altı kıtasında ve değişik yönetim sistemleri uygulanan yüzden fazla ülkesinde faaliyet göstermektedir.<sup>98</sup>

### **2.1.3. Ombudsmanlık Kurumunun Gerekliliği**

İdare ile vatandaş arasında köprü vazifesi görmek, kişilerin hak ve özgürlüklerini savunmak, kötü yönetimden doğan haksızlıkların önüne geçmek gibi görevleri bulunan kamu denetçiliği kurumuna, özellikle klasik denetim yollarının bazı hususlarda yetersiz kalması ve çağdaş devletin genişleyen ve karmaşıklaşan yapısı nedeniyle gereksinim duyulmuştur.

#### **2.1.3.1. Klasik Denetim Yollarının Yetersiz Kalması**

Ombudsmanlık, idarenin eylem ve işlemlerini denetlemeye yönelik klasik denetim yollarının bazı hususlarda yetersiz kalması nedeniyle ortaya çıkmış bir idari denetim fonksiyonudur. Yönetimsel denetim, siyasal denetim, yargısal denetim, kamuoyu denetimi ve son zamanlarda etkisi artan uluslararası denetimin oluşturduğu klasik denetim yollarının her birinin farklı olumlu özellikleri bulunduğu gibi, ayrı ayrı aksayan kısımları da bulunmaktadır.

İdari birimlerin yine aynı teşkilat içerisindeki birimler tarafından denetlenmesine ilişkin yönetsel denetimin, aynı teşkilat içerisinde yer alan birimler arasındaki hiyerarşik yapı ve tanışıklıktan da kaynaklanan kurum içi dayanışma duyguları nedeniyle çok etkin bir denetim yolu olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Ülkemizdeki mevcut siyasi parti sisteminden kaynaklı parti içi demokrasiyi etkileyen faktörlerin bulunması<sup>99</sup> ve yasama ile yürütmenin nerdeyse bütüncül bir

<sup>98</sup> ÇAKMAK, Caner, Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s. 9.

<sup>99</sup> BİLİR, Faruk, Siyasi Partilerde Parlamento Adaylarının Belirlenmesi, Ankara, Yetkin Yayınları, 2007, s.36-37.

görüntü vermesi sebebiyle siyasi denetimin de işlevsel bir idari denetim yolu olduğunu söylemek zordur. Yaptırım gücü nedeniyle diğer denetim sistemlerine göre daha etkin olmakla birlikte, mevcut iş yükü ve formalitelerin yoğunluğu nedeniyle sistemin ağır işlemesi, denetimin sadece hukuka uygunluk yönünden yapılması ve pahalı olması gibi hususlar nedeniyle<sup>100</sup> yargısal denetimde de bazı aksaklıklar bulunmaktadır. Görsel, yazılı ve özellikle son zamanlarda sosyal medyanın da etkisiyle büyük bir güce sahip olan kamuoyu denetimi ile etkin bir idari denetim yapabilmek mümkün ise de, bu denetimin de belli eksiklikleri bulunmaktadır. Medyanın taraflı davranabilmesi, medya dışında kamuoyu denetiminde etkin rolü bulunan baskı grupları ve örgütlerin toplumsal menfaate yönelik değil sadece kendi çıkarları doğrultusunda hareket edebilmesi durumlarında bu denetimin de yeterli etkiyi yapmayacağı söylenebilir. Son zamanlarda etkinliğini iyice arttıran uluslararası denetim ise, yalnızca uluslararası hukukta kabul gören ve uluslararası antlaşmalarla belirlenen hususlara ilişkin olması, uzun zaman alması ve biçimsel olması gibi eksiklikleri bulunduğu söylenebilir.<sup>101</sup>

Mevcut denetim yollarındaki eksikliklerin giderilebilmesi için yeni bir denetim yolu olarak öngörülen kamu denetçiliği kurumunun, idare ile iletişimi kolayca sağlayabilmesi, daha hızlı ve masrafsız olması, herkesin başvurabilmesi gibi özellikleri nedeniyle genel anlamıyla denetim kavramı içerisinde önemli bir açığı kapattığını söyleyebiliriz.<sup>102</sup>

### **2.1.3.2. Çağdaş Devletin Görev Alanının Genişlemesi ve Karmaşılaşan Yapısı**

Günümüzde devletlerin birçok alanda faaliyet göstermeleri nedeniyle görev alanlarının genişlediği ve görevlerinin arttığı görülmektedir. Özellikle 1929 Ekonomik Buhranından sonra devletin klasik görevleri olan adalet, iç ve dış güvenlik

<sup>100</sup> IŞIKAY, Mahir, Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu, <http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=30>, 24.07.2013.

<sup>101</sup> ÇAKMAK, s. 12.

<sup>102</sup> ÖZKUL, Fatih, Ombudsman Sistemi ve Türkiye, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1998, s. 11.

dışında eğitim, sağlık, ulaşım, istihdam gibi birçok alanda da görev yapması, önemli bir aktör olarak ekonomik ve sosyal hayata doğrudan müdahalede bulunması, bu faaliyetlerini yürütecek yeni kurumların kurulması ve bunlara ilişkin yasal düzenlemelerin yapılması benimsenmiştir.<sup>103</sup>

Devletin faaliyet gösterdiği alanların artması, çok değişik mevzularda yasal düzenlemelerin yapılması ve karmaşıkleşan yapı karşısında vatandaşların haklarını yeterince iyi bildiklerini söylemek ise pek mümkün değildir. Gün geçtikçe artan bu karmaşık yapı karşısında vatandaşların mağdur olmaması için mevcut idari denetim yolları ile bu açık kapatılmak istenilmiş ise de, bazı hususlarda söz konusu denetim yollarının eksiklikleri göze batmış ve herhangi bir mağduriyete yol açmamak için yeni bir denetim yoluna ihtiyaç duyulmuştur.

Kendisine has yapısı ile etkin bir ombudsmanlık kurumunun genel olarak bu açığı kapattığını söylemek mümkündür. Diğer idari denetim yollarına nazaran genelde vatandaş ile daha iyi bir iletişim içerisinde olan, formalitesi az, hızlı sonuç verebilen, masrafsız,<sup>104</sup> gerektiği zaman yerindelik denetimi yaparken, gerektiğinde uzlaştırmacı olabilen bu kurum, idari denetim yolları arasında önemli bir yer edinmiştir.

#### 2.1.4. Ombudsmanın Özellikleri

Faaliyette bulunduğu ülkelerin siyasi ve idari yapılarına göre farklılıklar göstermesine ve tüm dünyada kabul edilmiş ortak bir tanımı bulunmamasına karşın ombudsman kurumunu tanımlayan genel bazı özellikler bulunmaktadır.

Ombudsman kurumunu tanımlayan en önemli özelliklerin bağımsızlık ve tarafsızlık olduğunu söyleyebiliriz. Halk nezdinde itibarını ve güvenilirliğini sürdürebilmesi için kurumun bu iki özelliğinin zedelenmemesi ve kurumun hem bağımsızlığının hem de tarafsızlığının korunması gerekmektedir. Yürütmeden ve

<sup>103</sup> ERDEM, Metin, ŞENYÜZ, Doğan ve TATLIOĞLU, İsmail, Kamu Maliyesi, 2.b., Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998, s. 51.

<sup>104</sup> EROĞLU, s. 362.

idareden bağımsız olmayan bir kurumun yönetim üzerinde uygulayacağı denetimin<sup>105</sup> yeterince etkili olamayacağı açıktır.

Ombudsman kurumunu oluşturan anayasal ve yasal metinler, ombudsmanın seçilme biçimi, statüsü, atanma şekli ve mali olanakları ombudsmanın bağımsızlığını etkileyen faktörlerdir.<sup>106</sup> Bu doğrultuda ombudsman kurumuna ilişkin genel düzenlemelerin anayasa ile yapılması ve kurumun genel anlamda anayasal güvenceye bağlanması gerekmektedir. Yine ombudsman seçiminin parlamento tarafından yapılması bağımsızlık anlamında önemlidir. Yürütme organları tarafından yapılacak bir seçim sonrasında belirlenecek ombudsmanın bağımsızlığı her zaman tartışma konusu olacaktır. Bu doğrultuda hemen hemen tüm uygulamalarda ombudsman seçiminin parlamento tarafından yapıldığı görülmektedir. Bu seçimler için aranan parlamento oy oranının yüksekliğinin ise ombudsmanın güvenilirliğini o derece arttıracığı kuşkusuzdur.

Her ne kadar genelde yasama organı tarafından seçilmekte ise de ombudsmanın yasama ve yürütme organlarından bağımsız olarak çalışması ve bu suretle idarenin dışında yer alarak, tarafsız bir yapıya sahip olması gerekmektedir.<sup>107</sup> Bir nevi vatandaş ile idare arasında köprü vazifesinde bulunan böyle bir kurumunun, tarafsızlığını yitirerek idarenin etkisi altında kalması durumunda itibarı zedelenecek ve etkinliği azalacaktır.

Yine ombudsman kurumuna has özelliklerden bir diğeri, kurum kararlarının genelde bağlayıcılığının bulunmaması ve yaptırımının olmamasıdır. Bağlayıcılığının bulunmamasına ve yaptırımının olmamasına karşın karar ve tavsiyelerinin ilgili idari birimler tarafından boşlanmaması ve bu kararların dikkate alınması için ombudsmanın da bazı silahları bulunmaktadır. Bu silahların başında yıl içindeki faaliyetlerini parlamentoya sunmak için hazırlanan raporları sayabiliriz. Yıl içindeki faaliyetlerin açıklandığı bu raporlarda, ombudsmanın karar ve tavsiyelerini dikkate

<sup>105</sup> ERHÜRMAN, Tufan, Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:49, Sayı:1-4, 2000, s. 158.

<sup>106</sup> ÖZDEN, s. 29.

<sup>107</sup> ATAMAN, Taykan, Ombudsman ve Temiz Toplum, Yeni Türkiye Dergisi, Siyasette Yozlaşma II Özel Sayı, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri Yayını, Ankara, 1997, S. 14, s. 779-780.

almayan idareler de belirtilir ve gerekirse bu idarelere karşı anılan raporlar doğrultusunda yasama veya yürütme erki tarafından gerekli yaptırımlar uygulanabilir. Öte yandan, yılın tamamına yönelik veya dönem dönem yayınlanan raporlar ile gerekirse kamuoyu baskısı oluşturabilmenin de ombudsmanın önemli bir gücü olduğunu söyleyebiliriz.

Ombudsmana şikayet başvuruları genelde vatandaşlar tarafından yapılmaktadır. Bazı ülkelerde kamu ve özel hukuk tüzel kişilerine de başvurma hakkı tanınmışken, İngiltere ve Fransa gibi bazı ülkelerde ise vatandaşlar ombudsmana ancak parlamenterler aracılığı ile başvurabilmektedir. Çoğu ülke uygulamasında ombudsmanın re'sen harekete geçme yetkisi de bulunmaktadır.<sup>108</sup> Re'sen veya şikayet üzerine yapacağı incelemede ombudsman, tüm kamu belgelerine rahat ve sınırsız şekilde ulaşabilmektedir. Burada ülkeler bazında bir ayrım dikkat çekmektedir. Bazı ülke ombudsmanlarının devlet sırrı niteliği bulunanlar belgeleri inceleme yetkisi bulunmamakta iken, bazı ülkelerde ise belge içeriklerinin gizli kalması koşuluyla ombudsmanın devlet sırrı niteliğindeki belgeleri de inceleme yetkisi bulunmaktadır.

Vatandaşların bürokrasiden, kötü yönetimden kaynaklanan şikayetlerini geniş hızlı ve güvenli bir şekilde araştırma ve çözüm önerileri sunma görevi bulunan ombudsmanın da, ayrıca yönetsel mevzularda bilgi birikiminin yüksek, tecrübeli, güvenilir, yasal, bağımsız, tarafsız ve toplum üzerinde itibarı yüksek biri olmasını genel kabul gören özellikler arasında saymalıyız.<sup>109</sup>

#### **2.1.4. Ombudsmanın Görevleri**

Ombudsmanlık kurumunun görev alanı ve görevleri uygulandığı ülkenin siyasi ve idari yapısı doğrultusunda belirlenen yasal düzenlemeler uyarınca farklılıklar göstermekte ise de, genel olarak ombudsmanın görevlerini; hakların ihlaline, gücün

<sup>108</sup> TORTOP, Nuri, Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:31, Sayı:1, 1998, s. 6.

<sup>109</sup> AVŞAR, s. 68.

kötüye kullanılmasına, adaletsiz kararlara ve kötü yönetime karşı vatandaş korumak, kamu davranışlarının şeffaflığını arttırmak, idare ile vatandaş arasındaki ilişkilerde hakkaniyeti ve iyileştirmeyi sağlamak olarak saymak mümkündür.<sup>110</sup>

#### **2.1.4.1. Bireylerin Hak ve Özgürlüklerinin Korunması**

Bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması hususunda ombudsmanın en büyük gücü, kendisine gelen şikayetler üzerine veya re'sen harekete geçerek ilgili birimler hakkında yaptığı soruşturmalardır. Her ne kadar idarelerin bu soruşturmalar sonrasında verilen kararları veya tavsiyeleri uygulama yükümlülüğü bulunmamakta ise de, parlamentoya yıllık olarak sunulan raporlarda yer almak istenmemesi ve kamuoyundan gelebilecek tepkilerden çekinilmesi gibi nedenlerle idari birimler tarafından kurum kararlarına gerekli önem verilir. Bu suretle, mevcut soruşturma yetkisi ile ombudsmanlık kurumu temel hak ve özgürlüklerin korunması ve bu hususta yapılan haksız müdahalelerin önlenmesinde önemli bir yer tutmaktadır.<sup>111</sup>

Etkin bir ombudsman kurumu soruşturma yetkisi dışında da bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasında önemli bir unsur olarak yer almaktadır. Günümüzde gitgide genişleyen ve karmaşılaşan devlet karşısında vatandaşların haklarını yeterince iyi bildiklerini söylemek mümkün olmamakla birlikte, bu nedenle mağduriyetler de ortaya çıkmaktadır. Vatandaşların haklarını öğrenmesini ve bunları kullanmasını sağlamak ile bu bilgi eksikliğini gidermek de ombudsmanın görevlerindendir.<sup>112</sup>

<sup>110</sup> GURBANLİ, Mubariz, KEİ Üye Ülkelerinde Ombudsmanlık Müessesesi, KEİPA Genel Kurulu Yirmi Beşinci Oturumu Hukuki ve Siyasi İşler Komisyonu Raporu, 2005, s. 2.

<sup>111</sup> AKINCI, Müslüm, Demokratik Bir Toplumda Yönetmelik Verimlilik Aracı Olarak Ombudsman, Anahtar Dergisi, Milli Prodüktivite Merkezi Aylık Yayın Organı, Mart 2001, Y. 10, S. 147, s. 4.

<sup>112</sup> EROĞLU, s. 557.

#### 2.1.4.2. Kötü Yönetimin Önlenmesi

Kötü yönetim olarak tanımlanabilecek; idarenin keyfi, yersiz, taraflı veya önyargılı davranışları, dikkatsizliği, gecikmesi, ihmali, kötü muamele, liyakatsizlik gibi kötü davranış ve tutumlara karşı vatandaşları korumak ombudsmanın görevleri arasındadır.<sup>113</sup>

Ombudsmanın idare üzerinde önleyici ve caydırıcı olmak üzere iki türlü etkisi bulunmaktadır. Ombudsman tarafından sıkı bir denetime tabi tutulacağının bilincinde olan idare ajanının eylem, tutum ve işlemlerinde daha dikkatli davranmasını ombudsmanın önleyici etkisi olarak söylemek mümkün iken, hukuka aykırı eylem ve işlem yapmak niyetinde olan idari görevlilerin, yakalanmak çekincesiyle bu niyetlerinden vazgeçmelerini ise ombudsmanın caydırıcı etkisi olarak belirtmek mümkündür. Bu etkilerin kamu yönetiminin iyileştirilmesi yolunda büyük önem taşıdığı şüphesizdir.<sup>114</sup>

Kötü yönetim bazen sübjektif değerlendirmelere konu olmakla birlikte, örneğin İngiliz Parlamento Komiseri tarafından yönetsel işlemler değerlendirirken kötü yönetimi belirlemeye yönelik dikkate alınması gereken bazı hususlar belirlenmiştir. Bu hususların bazıları; kaba ve taciz edici şekilde davranmak, makul sorulara cevap vermeyi reddetmek, vatandaş bilerek yanlış yönlendirmek, ırk, din, dil, cinsiyet gibi nedenlerle eşitliğe aykırı davranmak, taraf tutmak, başvuru hakkını kullanmaya dair bilgi vermemek, hatalı bir prosedür izlemek şeklinde sıralanabilir.<sup>115</sup> Her ne kadar genel kabul görmüş belirlemeler bulunmakta ise de, yine de bu belirlemeler toplumsal yapı ve gelişmişlik düzeyine göre farklılıklar göstermektedir.

---

<sup>113</sup> TEMİZEL, s. 56.

<sup>114</sup> EREN, s. 93.

<sup>115</sup> AKINCI, Müslüm, Bağımsız İdari..., s. 330.

#### **2.1.4.3. Vatandaş İle idare Arasında Hakkaniyetin Korunması ve İlişkilerin Geliştirilmesi**

Ombudsmanın önemli görevlerinden bir diğeri de idare ile vatandaş arasındaki ilişkileri geliştirmek ve hakkaniyeti sağlamaktır. Hukukun üstünlüğünün kabul gördüğü bir toplumda, yasaların uygulayıcısı olan idarenin de yasalara uyması gerekmektedir. Lakin yasalara uygun davranmak her zaman hakkaniyetli bir yaklaşım olarak benimsenmeyebilir ve bu durum karşısında kamu vicdanı tatmin olmayabilir.<sup>116</sup>

Denetim yetkisi “hukuka uygunluk denetimi” ile sınırlı olan idari yargı ile idarenin yasalara uygun ancak hakkaniyetli bulunmayan davranış ve işlemlerine karşı herhangi bir önlem alınması veya yaptırım uygulanması mümkün değildir. İşte kamu denetçiliği kurumu, idarenin bu tür tutumlarını gerekirse “yerindelik denetimi” kapsamında inceleyerek eleştirebilecek, kamu vicdanını rahatlatarak şekilde işlemler tesis edilmesi yönünde tavsiye ya da önerilerde bulunabilecek ve bu sayede toplumsal barış ve uzlaşma yolunda önemli bir yer işgal edebilecektir.<sup>117</sup>

Vatandaşın güçlü idari otoriteye karşı mesafeli olmasını, bu güçten çekinmesini engellemek ve gerekirse yönetime karşı hakları konusunda ilgilileri bilgilendirmek, haklarını savunma konusunda ise yardımcı olmak da ombudsmanlık kurumunun görevleri arasındadır. Bu sayede kurum, idari yapıya karşı toplumsal bakışın daha pozitif olması yönünde de önemli bir yer tutmaktadır.

#### **2.1.4.4. İdari Yargının Yükünü Azaltma**

Kamu denetçiliği kurumunun, idari işlem ve eylemlerin yargısal denetimini yapan idari yargıya da önemli katkıları bulunmaktadır. Hukuka aykırı eylem veya

---

<sup>116</sup> MUTTA, s. 60.

<sup>117</sup> MUTTA, s. 61.

işlemlerde bulunması durumunda, idareyi işlemini geri alması veya eylemden doğan zararı gidermesi yolunda ikna etmek suretiyle yargı yoluna başvurulmaksızın uyuşmazlığın çözülmesini sağlayabilir. Yine uyuşmazlıkların içeriği hususunda ilgililerini bilgilendirmek suretiyle yersiz ya da haksız konularda yargı yoluna başvurulmasına engel olabilir.<sup>118</sup> Öte yandan, yüksek yargı merci kararlarıyla içtihat haline gelmiş uyuşmazlıklarla benzerlik gösteren olaylara ilişkin idareye yol göstererek, bu durumların yargı önüne gelmeden çözümlenmesine de yardımcı olabilmektedir.

Yönetmelik işlemleri iptal edebilme veya işlemlere karşı yaptırım uygulama yetkisi bulunmayan kamu denetçiliği kurumunu, kararlarının uygulanması hususunda anayasadan aldığı güçlü bir yaptırım yetkisi bulunan idari yargının yerini alabilecek bir kurum olarak düşünmek mümkün değilse de, ombudsmanlık kurumunun idari yargının iş yükünün azalması yönünde önemli etkisinin olduğunu söylemek mümkündür.<sup>119</sup>

### 2.1.5. Ombudsmanın Yetkileri ve Çalışma Usulü

Ombudsmanın çok geniş araştırma ve soruşturma yetkisi bulunmakla birlikte, tavsiye, kamuoyu baskısı veya ikna dışında herhangi bir yaptırım gücü ve idarenin eylem ya da işlemlerini düzeltmek veya iptal etmek gibi bağlayıcı yetkileri bulunmamaktadır.<sup>120</sup> Esas olarak vatandaşların şikayetleri üzerine harekete geçen ombudsmanın, kendi tespit ettiği veya kamuoyu aracılığıyla haberdar olduğu durumlar karşısında re'sen harekete geçme ve bu suretle gerekli araştırma ve soruşturmayı yapma yetkisi de bulunmaktadır.

Rowat tarafından ombudsman; anayasa ve yasa ile kurulmuş, idareyi yasama organı adına denetleyen, taraf tutmayan bir görevli olarak tanımlandıktan sonra,

<sup>118</sup> ACAR, s. 51.

<sup>119</sup> KENEŞ, Bülent, Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?, Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Yıl:3, Sayı:14 (Mart-Nisan), 1997, s. 796.

<sup>120</sup> İŞİKAY, a.g.m.

ombudsmanın yetki alanı; haksızlığı, adaletsizliği, idarenin kötü işleyişini dile getiren şikayetleri izleyen, soruşturma açma, tenkit etme, idarenin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklama yetkisi bulunan, fakat tespit ettiği kötü davranış ve işleyişleri düzeltme yetkisi bulunmayan bir kurum olarak ifade edilmiştir.<sup>121</sup>

Ombudsmanın araştırma ve soruşturma yetkileri genelde şu şekilde ifade edilebilir: ombudsmanın yasaya uygunluk denetiminin yanı sıra diğer idari denetim unsurlarından farklı olarak yerindelik denetimi yetkisi de bulunmaktadır, ombudsman re'sen harekete geçmek suretiyle soruşturma ve gerek görürse kovuşturma yapabilir, kamuoyu aracılığıyla idareye getirilen eleştirilerin doğruluğunu araştırabilir, her türlü bilgi ve belgeyi isteme yetkisi bulunmaktadır, idari birimleri oluşturan merkezi idari birimlerin, mahalli idarelerin, kamu kuruluşlarının ve kamu hizmeti yapan öteki kuruluşların kamu yararına hareket edip etmediklerini denetleyebilir ve bütün bu incelemeler sırasında gerekirse üst mahkemeler olan Danıştay, Yargıtay ve Sayıştay'dan da her türlü yardımı alabilir.<sup>122</sup>

Vatandaşların doğrudan ve son derece kolay şekilde ombudsmana başvurabilmeleri ve bu başvuruların masrafsız şekilde yapılabilmesi, ombudsmanlık kurumunu diğer idari denetim mekanizmalarından ayırır. Ancak kamu kurum veya kuruluşlarıyla problem yaşayan vatandaşların ombudsmana başvuruda bulunabilmeleri için ilk önce ilgili idareye başvurmak suretiyle idari başvuru yolunu kullanmış ve tatmin edici bir sonuç alamamış olması gerekmektedir. Bu sayede yönetimin sorundan haberdar olması ve kamu denetçiliği kurumuna veya yargı yoluna gidilmeksizin sorunun idari yöntemlerle çözümlenmesinin sağlanması amaçlanır. Bu şekilde idari denetim yollarını tüketen kişi, yazmış olduğu bir dilekçeyle veya bazı ülkelerdeki uygulamalar çerçevesinde bir parlamenter aracılığıyla ombudsmana hiçbir ücret ödmeden başvuru yapabilmektedir.<sup>123</sup>

<sup>121</sup> ROWAT, Donald, The Ombudsman-Citizen's Defender, London, George Allen And Unwin Ltd., 1968, aktaran: Taykan Ataman, İngiltere'de Ombudsman Kurumu, Türk İdare Dergisi, Eylül 1993, Sayı:400, s. 219.

<sup>122</sup> BEREKET ve DEMİRKOL, s. 31-32.

<sup>123</sup> ÜNVER, Ebru, Ombudsmanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetimi'nde Ombudsmanlık, Yüksek Lisans Dönem Projesi, s. 20.

Kamu denetçiliği kurumuna yapılan tüm başvurular incelenmekle beraber, bu başvurular belirli kriterler çerçevesinde değerlendirilir ve ön inceleme aşamasında asılsız olanlar elenerek, ciddi bulunan şikayetlere yönelik geniş araştırma ve soruşturmalar yapılır. Çünkü ciddi bulunmayan veya başka yollarla çözümlenebilecek sorunlarla uğraşmak durumu ombudsmanın iş yükünü arttıracak gibi, esas sorun teşkil eden şikayetlerle ilgilenilmesini de engelleyebilecektir. Vatandaşa yönelik yapılan eylem veya işlemlerin kanunlara aykırı olması, hatalı veya yanlış öğeler içermesi, baskıcı veya ayrımcı nitelikte bulunması, maddi veya manevi hak kayıplarına neden olması gibi durumlar, ombudsmanın bu konuda eleme yapmasına yardımcı olan kriterler arasında sayılabilir.<sup>124</sup>

Her ne kadar tavsiye ve öneri şeklinde kararlar alabilen ve kararlarının uygulanmaması durumuna yönelik bir yaptırım öngörülmemiş olmasına karşın ombudsmanlık kurumunun kararlarının ilgili idareler tarafından genelde dikkate alındığı görülmektedir. Her yıl parlamentoya sunulan raporlar aracılığıyla kullanılabilen yasama etkisi ile hatalı tutum ve işlemlerine ilişkin olarak ilgili yönetsel birimler üzerinde oluşturulabilecek kamuoyu baskısı, kararlarına gerekli özenin gösterilmesini teminen ombudsmanlık kurumuna verilmiş önemli bir yetkidir.

## **2.2. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE OMBUDSMANLIK KURUMU UYGULAMALARI**

Dünyada ilk resmi Ombudsman, Demirbaş Şarl'ın 1713 yılındaki görüşü doğrultusunda İsveç'te kurulmuş ve uygulama başarılı olunca yine İsveç'te 1809 yılında anayasal bir kurum haline getirilmiştir. İsveç'ten sonra ikinci olarak 1919 yılında Finlandiya'da kurulan ombudsmanlık kurumu, özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra hızla yayılmış ve 1952 yılında Norveç'de, 1953 yılında Danimarka'da, 1957 yılında da Batı Almanya'da, 1959 yılında da Norveç ve

---

<sup>124</sup> ÜNVER, s. 21.

Quebec’de ombudsmanlık sistemine geçilmiştir.<sup>125</sup> Ombudsmanlık kurumunun kurulmasına ilişkin ikinci dalga ise 1960 sonrasına denk gelir. 1962 yılında Yeni Zelanda’da, 1966 yılında İngiliz Güyanası’nda, 1967 yılında İngiltere, Maurice Adası ve Alberta’da, 1969 yılında Yeni Brunvisk ve Manitoba’da, 1970 yılında da Yeni Ecosse ve Kuzey İrlanda’da ombudsman kurulmuştur.<sup>126</sup>

### 2.2.1. İSVEÇ OMBUDSMANI

Ombudsmanlığın uygulanma alanı bulduğu ilk ülke İsveç’tir. İsveç Kralı XII. Şarl’ın 1709 yılında İsveç ile Rusya arasında yaşanan Poltava Savaşı’nda esir düşmesi üzerine, yokluğunda ülkeyi yönetenlerin haksız uygulamalarına karşı vatandaşlarını koruyabilmek amacıyla, hem yönetimin hem de halkın saygı duyabileceği bir kişiyi gözlemci olarak atama kararı almış ve bu şekilde Högste Ombudsmannen adıyla ilk ombudsmanın 1713 yılında ombudsmanlık görevine atanması ile günümüzdeki ombudsmanlık kurumunun temeli atılmıştır.<sup>127</sup> Daha sonra 1809 yılında İsveç Anayasasına girerek, ombudsmanlık anayasal bir kurum haline gelmiştir.

Ombudsmanlık kurumu, kurulum amacından ve kendisine has yapısından çok ödün vermemesine karşın kurulduğu tarihten itibaren birçok değişim geçirmiştir. İsveç’te 1915 yılına kadar bir, 1915–1968 yılları arasında da biri sivil biri de askeri olmak üzere iki ombudsman varken bu sayı 1972–1976 tarihleri arasında üçe çıkarılmış ve son olarak 1976 yılında yapılan bir yasal düzenlemeyle de parlamento ombudsmanı sayısı dörde çıkarılmıştır.<sup>128</sup> Şu anda Parlamento tarafından seçilen dört tane Parlamento Ombudsmanı bulunmakla beraber, hükümet tarafından atanan Etnik Ayrıma Karşı Ombudsman, Cinsel Azınlıklar Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı,

<sup>125</sup> FENDOĞLU, Hasan Tahsin, Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Stratejik Düşünce Enstitüsü Analiz, Aralık 2010, s. 6, <http://www.sde.org.tr/userfiles/file/Ombudsman.pdf>, 15.07.2013.

<sup>126</sup> AVŞAR, s. 59.

<sup>127</sup> <http://www.jo.se/sv/Om-JO/Historik/>, 15.07.2013.

<sup>128</sup> BABÜROĞLU ve HATİBOĞLU, s. 21.

Erkek Kadın Eşitliği Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Basın Ombudsmanı, Özürlüler Ombudsmanı ve Çocukların Korunması Ombudsmanı vardır.<sup>129</sup>

#### 2.2.1.1. Atanması ve Statüsü

İsveç Parlamento Ombudsmanları her genel seçimden sonra on beş gün içinde Parlamento (Riksdag)'nın her iki kanadından gelen ve partilerin meclislerdeki güçleriyle orantılı olarak seçilen yirmi dörder kişiden oluşan toplam 48 kişilik bir kurul tarafından parlamento adına dört yıllık bir süre için seçilir ve parlamento tarafından atanır.<sup>130</sup> Ombudsmanların görevine parlamento tarafından her zaman son verilebilir ise de böyle bir durum hiç gerçekleşmemiştir. Dönem sayısında herhangi bir kısıtlama bulunmadığından dört yıllık görev süresinin bitiminden sonra tekrar ombudsman olarak seçilebilmek mümkündür ve tekrar seçilme durumu sıkça görülür.<sup>131</sup>

Riksdag tarafından, bir dönem için dört ombudsman seçilir. Bu ombudsmanların biri baş ombudsman olarak seçilirken, diğer üç tanesi parlamento ombudsmanı olarak belirlenir. Ayrıca görev yeri boşalmalarında geçici süre görev yapmak için iki tane de yardımcı ombudsman seçilir. Baş ombudsmanın her yıl parlamentoya sunmak zorunda olduğu rapor, kurumun parlamentoya karşı tek sorumluluğudur.<sup>132</sup>

Ombudsman olabilmek için özel şartlar bulunmamakta ve kadın veya erkek her vatandaş kamu denetçisi adayı olabilmektedir. Ancak ombudsmanların her koşul altında tarafsızlıklarını korumaları çok önemli olduğu için bu göreve seçilenlerin kariyer endişesi taşımayan, kültürel birikime ve toplumda saygınlığa sahip, dürüst, olgun ve hukuka tam anlamıyla hakim kişiler olmasına büyük özen gösterilmektedir.

<sup>129</sup> IŞIKAY, Mahir, s. 10.

<sup>130</sup> KILAVUZ, R., YILMAZ, A. ve İZCİ, F., Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:1, 2003, s. 55.

<sup>131</sup> AMCAOĞLU, s. 56.

<sup>132</sup> KILIÇ, Erkan, Kamu Denetçiliği Kurumu, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012, s. 21.

Bu nedenle İsveç'te 20. yüzyıl içinde görev alan ombudsmanların hepsinin yargı mensupları veya devlet idaresinde üst düzey görevlerde bulunmuş kişiler arasından seçildikleri görülmektedir.<sup>133</sup>

#### 2.2.1.2. Görev ve Yetkileri

İsveç Parlamento Ombudsmanlarının yetki alanları oldukça geniştir ve kamu gücü kullanan tüm kurum ve görevlileri denetleme yetkilerine sahiptirler. Ombudsmanlar merkezi ve yerel kuruluşları, bu kurum ve kuruluşların personellerini, çalışmalarını kamusal bir yetki kullanımını içeren diğer kimseleri, kamu şirketlerinde çalışan memur ve diğer personelleri, askeri kurumları ve bütün mahkemeleri denetleyebilirler. Ombudsmanların mahkemeleri denetleme yetkisi bulunmakla birlikte, mahkemelere yönelik bu denetleme yetkisi yargısal kararların içeriğine yönelik olmayıp, yargısal faaliyetleri yerine getirirken görev ihmal veya görevi kötüye kullanma, davaları geciktirme, anayasada güvence altına alınmış olan savunma hakkını ilgisine tanımama, davada taraf tutma gibi eylem ve işlemler bulunup bulunmadığı hususlarına yöneliktir.<sup>134</sup>

Çok geniş denetleme yetkisi bulunmakla birlikte, Parlamento üyeleri, Parlamantonun İdari ve Temyiz mercileri üyeleri, Seçim İnceleme Komitesi ve Parlamento Genel Sekreterliği üyeleri, yönetici ve yönetici yardımcısı dahil olmak üzere İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu, Milli Borç Ofisi yönetim kurulu ve komisyon üyeleri ile baş kontrolör, Bakanlar, belediye konseyleri üyeleri, başsavcı ombudsmanların denetim alanının dışındadır. Ayrıca ombudsmanların birbirlerini denetleme yetkisi de bulunmamaktadır.<sup>135</sup>

Görevlerinin başında hukukun üstünlüğü ilkesini korumak ve İsveç Anayasası ve yasalarının sağladığı kişisel hak ve özgürlükleri savunmak gelen ombudsmanların, görevleri ile ilgili her türlü gizli belgeyi inceleme, gerekli birimleri denetleme,

<sup>133</sup> MUTTA, s. 66.

<sup>134</sup> AKINCI, s. 309.

<sup>135</sup> İŞIKAY, s. 13.

sorumlu bulunan kamu görevlileri ve diğer ilgililer hakkında ceza ve disiplin soruşturması açılmasını sağlama yetkileri bulunmaktadır.<sup>136</sup>

### 2.2.1.3. Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü

İsveç Ombudsmanı ya doğrudan kendisine yapılan şikayetler üzerine ya da medyada çıkan haberler veya senenin belli bölümlerinde idari birimlere yaptığı teftiş gezileri sırasında kusurlu bir tutum belirlediği takdirde re'sen harekete geçebilmekte ve araştırma, soruşturma, denetim yapabilmektedir.

Ombudsmana herkes başvuruda bulunabilir, bunun belli bir şekli, sınırı veya ehliyet şartı bulunmamaktadır. Şikayetler konusunda kesin bir süre bulunmamakla birlikte çok önemli değilse, tüm idari başvurular tüketildikten sonra ve iki yıl içerisinde şikayette bulunulabilmektedir. İsveç ombudsmanı soruşturma kapsamında gizlilik ibaresi taşısa dahi tüm resmi evraklara, belge ve dokümanlara ulaşmaya ve onları incelemeye yetkilidir.<sup>137</sup>

Ombudsmana yapılan başvuru üzerine öncelikle ilgili şikayetin asılsız olup olmadığına karar verilir ve eğer şikayetin asılsız olduğuna karar verilirse şikayetçiye reddetme kararını ve nedenini bildiren bir mektup gönderilir. Bunun aksine söz konusu şikayet üzerine bir kusur ve idari bir ihmal belirlenir ve şikayetin haklı olduğuna karar verilirse, bu kez hatalı bulunan idari ajana kusurlarını bildiren ve yapılması gerekenleri gösteren bir yazı gönderilir. Denetim sonucu idari kararları değiştirme veya feshetme gibi yetkileri bulunmayan ombudsmanın, dava açma, disiplin uygulaması başlatma, öneri, hatırlatma, beyan, bildirge, teklif, talimat verme yetkileri bulunmaktadır.<sup>138</sup>

Ombudsmanın kararları üzerine hiçbir otoritenin baskısı ve etkisi söz konusu olamaz. Tamamen bağımsız olan ombudsman tarafından sadece parlamentoya yıllık

<sup>136</sup> EKLUNDH, Claes, Ombudsman, Hukuk Kurultayı 2000, Ankara Barosu Yayınları, 2000, s.479.

<sup>137</sup> ÜNVER, s. 29.

<sup>138</sup> AVŞAR, s. 185.

faaliyet raporu sunulur. Görevin icrası ve faaliyetleri konusunda başarısız bulunan veya kendisine olan güveni yitiren ombudsmanın parlamento tarafından görevden alınabileceği ise kuşkusuzdur.

### **2.2.2. FİNLANDİYA OMBUDSMANI**

İlk olarak 1713 yılında İsveç'te kurulan ve 1809 yılında anayasal bir kurum haline gelen ombudsmanlığın, İsveç'ten sonra uygulama alanı bulduğu ikinci ülke Finlandiya'dır. Finlandiya'da ombudsmanlık kurumu 1919 yılında yapılan anayasa değişikliği ile kurulmuştur.<sup>139</sup>

#### **2.2.2.1. Atanması ve Statüsü**

Finlandiya Ombudsmanı, uzun bir hukuk kariyeri bulunan ve üstün hukuki vasıflara sahip kişiler arasından, gizli oylamayla ve dört yıllık bir görev süresi için parlamento tarafından seçilir ve bu süre dolmadan görevinden alınamaz. Parlamento üyesi olamayan ombudsmanın tekrar seçilebilmesinin önünde ise herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır.<sup>140</sup>

#### **2.2.2.2. Görev ve Yetkileri**

Oldukça geniş yetki alanı bulunan Finlandiya Ombudsmanı'nın, merkezi ve yerel yönetim örgütlerini, yargı organlarını, seçimle iş başına gelmiş tüm meclisleri, bütün kamu görevlilerini, kamu hizmeti gören tüm özel şirketleri, askeri birlikleri ve

<sup>139</sup> ULER, Yıldırım, Ombudsman (Kamu Denetçisi), I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Ankara, 1990, s. 1024.

<sup>140</sup> BABÜROĞLU ve HATİPOĞLU, s. 15.

hükümeti denetleme yetkisi bulunmaktadır.<sup>141</sup> Ombudsmana ait bu denetim yetkisi sadece cumhurbaşkanı ve adalet bakanını kapsamamaktadır.

Esas görevi idari ajanların kanuna uygun faaliyet gösterip göstermediklerini denetlemek olan ombudsman, bu görevini icrasını teminen geniş yetkilerle donatılmıştır. Görevini yürütürken tam anlamıyla bağımsız olan ombudsmana parlamento da dahil olmak üzere hiçbir makam tarafından emir ya da talimat verilemez.<sup>142</sup>

Geniş yetkilerine karşın ombudsmanın parlamento, hükümet ya da sorumlu buldukları ilgili idare birimlerin eylem veya işlemlerini değiştirme ve bizzat idarenin yerine geçerek işlem tesis etme yetkisi bulunmamakla birlikte, ilgililerine yeni öneriler getirebilme ve yol gösterme yetkisi bulunmaktadır.<sup>143</sup>

### **2.2.2.3. Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü**

Genelde halktan gelen şikayetler üzerine denetleme ve inceleme yapan ombudsman, kurum ve kuruluşlarda yaptığı incelemeler sırasında edindiği izlenimler veya medya vasıtasıyla haberdar olduğu durumlar karşısında re'sen de harekete geçebilmektedir. Zaman zaman halk toplantıları düzenleyen ombudsman, bu toplantılarda dinlediği vatandaş şikayetleri üzerine de harekete geçebilir. Başvurusu herhangi bir şekil şartına bağlı olmayan ombudsmana herkes tarafından başvuruda bulunulabilmektedir.<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup> BOZOĞLU, s. 60.

<sup>142</sup> BAYLAN, Ömer, Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, 1978, Ankara, s. 35.

<sup>143</sup> AVŞAR, s. 187.

<sup>144</sup> MUTTA, s. 71.

### 2.2.3. DANİMARKA OMBUDSMANI

Danimarka Ombudsmanı, Anayasada 1953 yılında yapılan bir değişiklik ile kurulmuştur. İsveç Ombudsmanının örnek alındığı kurumun Anayasada adı “Sivil ve Askeri Yönetim İçin Parlamento Komiseri” olarak belirlenmiştir. Yargı denetimi ombudsmanın görev alanı dışında bırakılarak, kurum sivil ve askeri konularda yetkili kılınmıştır. 1954 yılında çıkarılan Ombudsman Yasası ile ilk ombudsman görevine başlamış, 1961 ve 1971 yıllarında çıkarılan yasalar ile kurumun yapısında ve yetki alanında değişiklikler yapılmıştır.<sup>145</sup>

#### 2.2.3.1. Atanması ve Statüsü

Hukuk İşleri Komitesi’nin önerisi üzerine Danimarka Parlamentosu tarafından her genel seçim döneminde ve bir seçim dönemi için seçilen Danimarka Ombudsmanının görev süresi parlamentonun görev süresi kadardır. Tekrar seçilebilmesi mümkün olan ombudsmanın 70 yaşına geldiğinde emekli olma zorunluluğu bulunmaktadır.

Ombudsman olacak kişinin Parlamento Kamu Denetçisi Yasası uyarınca hukuk eğitimi almış olması ve parlamento üyesi olmaması zorunluluğu bulunmaktadır.<sup>146</sup> Parlamentonun güvenini ve tarafsızlığını kaybeden ombudsman görev süresi dolmadan da parlamento tarafından görevinden alınabilir.

#### 2.2.3.2. Görev ve Yetkileri

Denetim alanı sivil ve askeri idari birimleri kapsayan ombudsman, yerel yönetimleri de denetleyebilmektedir. Ancak yerel yönetimler üzerindeki bu denetim

<sup>145</sup> ERGANİ, Namık Kemal, Danimarka Ombudsmanı, Danıştay Dergisi, Sayı:105, 2003, s. 3.

<sup>146</sup> TORTOP, s. 8.

yetkisi bazı hususlarla sınırlandırılmıştır. Denetim yetkisi İsveç Ombudsmanı'na göre daha sınırlı olan Danimarka Ombudsmanı'nın, yargıçları, mahkemeleri ve mahalli hükümet konseylerini denetleme yetkisi ise bulunmamaktadır.<sup>147</sup>

Danimarka Ombudsmanı'nın görev ve yetkilerinin bir kısmını; herkesten her türlü şikayeti kabul etmek, bu şikayetler veya re'sen saptadığı hususlara yönelik soruşturma yapmak, hükümetten her türlü bilgi ve belgeyi istemek, kamu kuruluşlarına denetleme gezileri yapmak, cumhuriyet savcılarında soruşturmanın derinleştirilmesini istemek, adliye mahkemelerinde cezai dava açmak ve ilgili Bakanlıktan hatalı bulduğu kamu görevlisi hakkında kovuşturma açılmasını veya belli bir disiplin cezası verilmesini istemek olarak sayabiliriz.<sup>148</sup>

### 2.2.3.3. Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü

Danimarka Ombudsmanı da, İsveç ve Finlandiya Ombudsmanları gibi vatandaşlardan gelen şikayetler üzerine harekete geçebildiği gibi, kurum ve kuruluşlarda yaptığı incelemeler sırasında edindiği izlenimler, aldığı ihbarlar veya kamuoyu vasıtasıyla haberdar olduğu durumlar üzerine re'sen de harekete geçebilmektedir.

Kuruma yapılacak şikayetler ücretsizdir ancak belli prosedürleri bulunmaktadır. Ombudsmana başvuruda bulunulabilmesi için tüm idari başvuru yollarının tamamlanması gerekmektedir. Ayrıca şikayetçinin kimlik bilgileri başvuruda yer almalı ve başvuru yazılı olmalıdır. Şikayete konu olayın gerçekleştiği tarihten itibaren en geç bir sene içerisinde ombudsmana başvuruda bulunulması gerekmektedir.<sup>149</sup>

Ombudsman, şikayeti ciddi bulmadığı durumda şikayeti reddeder ve durum hakkında başvuru sahibini bilgilendirir. Ombudsman şikayet hakkında gerekli

---

<sup>147</sup> AVŞAR, s. 186.

<sup>148</sup> BAYLAN, s. 30.

<sup>149</sup> AVŞAR, s. 186.

inceleme ve soruşturmayı yapmaya karar verdiğinde ise, durumu yazılı olarak hakkında şikayette bulunulan idari birime bildirir ve ilgili birimden gerekli bilgi ve belgeleri ister. Bütün kuruluşlar, ellerindeki bilgi ve belgeleri Ombudsmana vermekle yükümlüdürler, ancak Adliye Yönetimi Yasası uyarınca, mahkemelerin isteyebileceği ve inceleyebileceği belgelerden daha gizli olan belgeler ombudsman tarafından istenemez.<sup>150</sup>

Kararları tavsiye niteliğinde olan ve bağlayıcılığı bulunmayan ombudsmanın, soruşturduğu hususlarla ilgili doğrudan doğruya kanuni takip veya ceza kovuşturması başlatma yetkisi de bulunmamaktadır. Ancak söz konusu durumlara ilişkin yasal takip yapılması yönünde savcılığa öneride bulunabilir.<sup>151</sup>

#### **2.2.4. NORVEÇ OMBUDSMANI**

Astların üstleri hakkındaki şikayetlerini incelemek üzere ilk olarak 1952 yılında bir askeri ombudsman görevlendirilen Norveç'te, 1962 tarihli “Sivil Kamu Yönetimi İçin Ombudsman Yasası” ile de sivil ombudsmanlık kurumu kurulmuştur.<sup>152</sup>

##### **2.2.4.1. Atanması ve Statüsü**

Norveç'te biri sivil diğeri askeri konularla ilgili olmak üzere iki parlamento ombudsmanı bulunmaktadır. Ombudsmanlar her genel seçim sonrası dört yıllığına parlamento tarafından atanır. Ombudsman atanabilmek için Anayasa Mahkemesi yargıçlarının vasıflarına sahip olmak ve parlamento üyesi olmamak gerekmektedir.

---

<sup>150</sup> AKINCI, s. 323.

<sup>151</sup> DÜĞEN, s. 63.

<sup>152</sup> TORTOP, Nuri, İŞBİR, Eyüp ve AYKAÇ, Burhan, Yonetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara, 1993, s. 183.

Tekrar seçilebilmesi önünde bir engel bulunmayan ombudsman, parlamentonun üçte iki çoğunluğunun oyu ile görev süresi dolmadan da görevinden alınabilir.<sup>153</sup>

#### **2.2.4.2. Görev ve Yetkileri**

Norveç Ombudsmanı'nın görev alanı; hükümete ait kamu yönetimi organlarını, kamu görevlilerini ve hükümetin hizmetinde bulunan diğer birimleri kapsar. Meclis faaliyetleri, Bakanlar Kurulu Kararları, Danıştay ve mahkemeler ise ombudsmanın görev alanının dışında kalmaktadır.<sup>154</sup>

#### **2.2.4.3. Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü**

Şikayetler üzerine yaptığı soruşturma ve araştırmalara yönelik geniş yetkileri olan ombudsmanın, her türlü bilgi, belge ve dokümana ulaşma yetkisi bulunmaktadır. Ombudsmana, bütün idari başvuru yollarının tamamlanmasından sonra ve bir yıl içerisinde şikayette bulunulabilir. Eleştiri ve dikkat çekme yetkisi bulunan ombudsmanın doğrudan doğruya kanuni takip veya ceza kovuşturması başlatma yetkisi bulunmamaktadır. Ancak bu hususu ilgili mercilere önerebilir. Norveç Ombudsmanı tarafından hazırlanan yıllık faaliyet raporu parlamentoya sunulur ve rapor parlamento tarafından denetlenir.<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> AVŞAR, s. 187.

<sup>154</sup> BAYLAN, s. 33.

<sup>155</sup> AVŞAR, s. 187.

Tablo 2. Bazı Kuzey Ülkelerinde Ombudsman Kurumu Uygulaması

|                                            | İSVEÇ                                                                                                                                                                                            | FİNLANDİYA                                                                                                                                                  | DANİMARKA                                                                                                                                                                    | NORVEÇ                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kim, nasıl seçer?                          | Parlamentoda oybirliği ile gizli oylama ile de seçilebilir. Adaylar parti gruplarından seçilmiş üyelerden oluşan "Delegation for PO Speaker's Conference" ile yaptığı konsültasyonla belirlenir. | Parlamento tarafından gizli oylama ile seçilir. Adaylar daha önceden bildirilir. Parlamentonun seçiminde politik etkiler vardır.                            | Parlamento tarafından The Legal Affairs Committee'nin yaptığı öneriye göre seçilir. Tavsiyenin yapılmasından 2 günden fazla geçmeden tartışmasız bir oturumda seçim yapılır. | Ombudsman Kanununda sadece parlamento tarafından seçildiği belirtilmektedir.                                                           |
| Görev süresi                               | 4 sene                                                                                                                                                                                           | 4 sene                                                                                                                                                      | Her genel seçimde                                                                                                                                                            | Her seçim sonrası 4 sene için                                                                                                          |
| Sayı                                       | 4 Parlamento Ombudsmanı                                                                                                                                                                          | Parlamento Ombudsmanı                                                                                                                                       | 1 Parlamento Ombudsmanı                                                                                                                                                      | 2 Parlamento Ombudsmanı biri sivil biri askeri işlerle ilgili                                                                          |
| Aranan vasıflar                            | Genelde parlamento üyesi olmayan yüksek dereceli yargıçlar                                                                                                                                       | Hukuk eğitimi, uzun hukuk kariyeri, hukuk ilminde üstün vasıflara sahip                                                                                     | Hukuk eğitimi, parlamento üyesi olmamalı                                                                                                                                     | Anayasa mahkemesi hakimi vasıflarına sahip, parlamento üyesi olmayan                                                                   |
| Denetim alanı                              | Tüm merkezi ve mahalli ajanslar, merciler ve personeli ile kamu otoritesine sahip kişiler, askeriye, İsveç'te bir kuruluşa verilen en geniş denetim alanı                                        | Hükümet, bakanlar ve mahkemeler dahil olmak üzere ceza kanunundaki kamu görevlisi tanımına giren herkes, başka ülkelere kıyasla çok geniş bir denetim alanı | Sivil ve askeri hükümet yönetimi, mahalli hükümet idaresi. Ama özellikle mahalli idareler açısından pratikte yetki daha kısıtlıdır. Bakanlar dahildir.                       | Tüm kamu idaresi, devlet, ilçe ve belediye yönetimleri, idari teşkilatlar, hükümet görevlileri, kamu idaresi hizmetinde çalışanlar.    |
| Denetim alanı dışındakiler                 | Kabine bakanları, parlamento üyeleri, mahalli hükümet görevlileri                                                                                                                                | Cumhurbaşkanı, Chancellor of Justice                                                                                                                        | Başlıca olarak yargıçlar, adliye mahkeme baş idare görevlileri, merci olarak faaliyet gösteren mahalli hükümet konseyleri                                                    | Meclis faaliyetleri ve yasama, Danıştay kararları, baş savcının faaliyetleri, mahkemeler                                               |
| Denetim Metotları                          | Şikayet + teftiş + araştırma. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.                                                                                                                 | Şikayet + teftiş. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.                                                                                        | Şikayet + teftiş + araştırma. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.                                                                                             | Şikayet + teftiş + araştırma. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.                                                       |
| Ne zaman şikayette bulunulabilir?          | Çok önemli değilse, tüm idari çareler tüketildikten sonra 2 yıl içinde                                                                                                                           | Bilgi yok                                                                                                                                                   | Tüm idari çareler tüketildikten sonra 1 yıl içinde                                                                                                                           | Tüm idari çareler tüketildikten sonra 1 yıl içinde                                                                                     |
| Denetim sonucu verilen kararların niteliği | Kanuni takip (dava açma), disiplin uygulaması, öneri, hatırlatma, beyan, bildirge, teklif, talimat (idari kararları değiştiremez veya feshedemez)                                                | Kanuni takip, disiplin uygulaması başlatılmasını önerebilir, hatırlatma, öneri (idari kararları değiştiremez veya feshedemez)                               | Kanuni takip başlatamaz ama savcıya başlatmasını önerebilir (idari kararları değiştiremez veya feshedemez)                                                                   | Kanuni takip başlatamaz ama başlatılması önerisinde bulunabilir, eleştiri, dikkat çekme (idari kararları değiştiremez veya feshedemez) |
| Kararları kim etkileyebilir?               | Parlamento dahil hiçbir otorite                                                                                                                                                                  | Parlamento dahil hiçbir otorite                                                                                                                             | Parlamento dahil hiçbir otorite                                                                                                                                              | Parlamento dahil hiçbir otorite                                                                                                        |
| Kim görevden alabilir?                     | Eğer güvenini kaybederse parlamento                                                                                                                                                              | Parlamento dahil hiçbir otorite                                                                                                                             | Eğer güvenini kaybederse parlamento                                                                                                                                          | Oyların 2/3 çoğunluğu ile parlamento                                                                                                   |
| Parlamento Ombudsmanını kim denetler?      | Bir parlamento komitesi yıllık raporu inceler, düşüncesini parlamentoya bildirir                                                                                                                 | Parlamento kanun komitesi yıllık raporu inceler, parlamentoya rapor yazar                                                                                   | Eğer hakkında şikayet olursa parlamento                                                                                                                                      | Bilgi yok                                                                                                                              |

Kaynak: TÜSİAD, Ombudsman Kurumu İncelemesi, İstanbul, 1997

### 2.2.5. İNGİLTERE PARLAMENTO KOMİSERİ

İngiltere Parlamento Komiserliği, 1961 tarihli Whyatt Komitesi Raporu'na dayanılarak 22 Mart 1967 tarihli Parlamento Komiseri Kanunu ile kurulmuştur. İlk Parlamento Komiseri ise Eylül 1966'da atanmıştır.<sup>156</sup>

İngiltere'de genel denetim görevi bulunan parlamento komiserinin başarı ile görevini icra etmesi ve kurumun vatandaşlar tarafından da benimsenmesi üzerine, belli konularda uzmanlaşmış birimler kurularak kurumun değişik alanlarda ihtisaslaşması sağlanmıştır. Bu doğrultuda; yerel yönetim ombudsmanları, polis ombudsmanı, Kuzey İrlanda ombudsmanı, adli hizmetler ombudsmanı, yatırım ombudsmanı, sigorta ombudsmanı, mal-mülk ombudsmanı, medya ombudsmanı, emekliler ombudsmanı, sağlık hizmetleri ombudsmanı, cezaevi ombudsmanı kurulmuştur.<sup>157</sup>

#### 2.2.5.1. Atanması ve Statüsü

Parlamento Komiseri Kanununa göre, Kraliçe tarafından herhangi bir şahıs anılan kanun kapsamındaki soruşturmaları yürütmek üzere Yönetim için Parlamento Komiseri olarak atanabilmektedir. Kraliçenin atama kararnamesi, Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmaktadır. Bu suretle, Kraliçe tarafından yapılan atamanın hükümet tarafından da onaylanması gerekmektedir.

İngiltere Parlamento Komiseri'nin görev süresi belirlenmemiştir ve emeklilik yaşı olan 65 yaşına kadar görev yapabilmektedir. Hukukçu olma zorunluluğu bulunmayan kamu denetçisi, Avam Kamarası, Lordlar Kamarası ve Kuzey İrlanda Avam Kamarası üyesi ise olamaz.

<sup>156</sup> ARSLAN, Süleyman, İngiltere'de Ombudsman Müessesesi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:19, Sayı:1, TODAİE Yayını, Ankara, 1986, s. 158.

<sup>157</sup> ÖZDEN, Kemal, Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model, İstanbul, Tasarım Yayınları, 2005, s. 61.

Parlamento komiserinin kendisi görevinden affını istemediği sürece emeklilik süresine kadar görevde kalır. Ancak Avam Kamarası ile Lordlar Kamarası'nın birlikte alacakları karar ve talepleri üzerine Kraliçe tarafından görevinden alınabilir.<sup>158</sup>

#### 2.2.5.2. Görev ve Yetkileri

Parlamento Ombudsmanı, yönetim birimlerinin görevlerinin icrası sırasında kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğradığı iddiasında bulunan vatandaşların şikayetlerini inceler. Buradaki kötü yönetim kavramı, kamu denetçisi tarafından çok geniş bir şekilde ele alınır.<sup>159</sup>

İngiliz Parlamento Ombudsmanının yetki alanı İskandinav Ülkelerindeki ombudsman örneklerine nazaran daha kısıtlıdır. Personel sorunları, askeri mevzular ve ticari işlemler denetim alanı dışındadır. Yapılan başvurunun haklı olduğu kanısına varırsa, hükümetten veya ilgili idari birimlerinde yanlış bulduğu hususların düzeltilmesini isteyebilir, yapılan haksızlığın giderilmesine çalışır ve gerekli görürse tazminat ödenmesi için yönetime öneride bulunabilir. Bunun dışında idari kararlar alma ve idari kararları değiştirme yetkisi bulunmamaktadır.

Parlamento Komiseri, kendisine ulaşmış şikayetlerle ilgili olarak yetkisi dahilindeki tüm kuruluşlardan bilgi ve belge istemek açısından Yüksek Mahkemenin sahip olduğu bütün yetkilere sahiptir. Bu husustaki tek sınırın Kabineye ait belgelerle, Kabine zabıtları olduğu söylenebilir.<sup>160</sup>

<sup>158</sup> AVŞAR, s. 185.

<sup>159</sup> ARSLAN, Süleyman, İngiltere'de Ombudsman Müessesesi, naklen S. A. de Smith, Judicial Review of Administrative Action, London, 1968, s. 40.

<sup>160</sup> VERSAN, s. 116.

### 2.2.5.3. Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü

İngiltere’de vatandaşların doğrudan Parlamento Komiserine başvuruda bulunmaları mümkün değildir. Vatandaşlar parlamento komiserine ancak Avam Kamarası üyesi olan bir parlamenter aracılığıyla başvuruda bulunabilirler. Lordlar Kamarası üyelerinin şikayet kabul yetkileri ise bulunmamaktadır.

Re’sen harekete geçme yetkisi bulunmayan parlamento komiseri, ancak vatandaşlar tarafından parlamentere yapılan başvurunun ciddi bulunması halinde harekete geçer. Avam kamarası üyesine yapılacak başvurunun yazılı ve parlamentere hitaben yapılmış olması gerekmektedir. Parlamento komiseri başvuruları, öncelikle kendi yetki alanına girip girmediği yönünde inceler ve kendisini yetkili görürse çalışmalarına başlar. Kendisine ulaşmış şikayetlerle ilgili olarak yetkisi içindeki tüm kuruluşlardan bilgi ve belge istemek açısından Yüksek Mahkemenin sahip olduğu bütün yetkilere sahip olan parlamento komiseri yaptığı çalışmaları gizlilik içerisinde yürütür. Olayın tüm taraflarına iddialara ilişkin cevap verme fırsatı tanıyan parlamento komiseri, kararını bir raporla şikayetin incelenmesi için kendisine başvuran parlamentere iletir. Vatandaş tarafından doğrudan başvuruda bulunulamayan parlamento komiseri tarafından da denetim sonucunda alınan karar şikayet edene doğrudan bildirilemez ve bu bildirim ancak şikayeti ulaştıran parlamenter aracılığı ile yapılabilir.<sup>161</sup>

Olayın öğrenildiği tarihten itibaren on iki ay içerisinde başvuruda bulunulmalıdır. Ancak olaya ilişkin özel sebepler varsa veya gecikmeyi haklı kılan sebepler bulunduğu kanaatine ulaşırsa, zamanaşımına uğramış bir başvuru da parlamento komiseri tarafından kabul edilebilir.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> ÖZDEN, s. 86.

<sup>162</sup> ATAMAN, s. 229.

### 2.2.6. FRANSA CUMHURİYET ARABULUCUSU

3 Ocak 1973 tarihinde çıkarılan bir Kanunla ombudsmanlık müessesesi Fransa'da faaliyete geçmiştir. Fransa'daki idari yapı ile İskandinav ülkelerindeki yönetsel yapının birbirinden farklı olması, ayrıca kurumun statü ve görevlerindeki farklılıklar nedeniyle ombudsman kurumunun adı Medyatör (arabulucu) olarak benimsenmiştir. İlk Medyatör olarak da, daha önce çeşitli üst düzey görevlerde bulunmuş tecrübeli devlet adamı Antoine Pinay atanmıştır.<sup>163</sup>

Fransa Cumhuriyet Arabulucusu'nun temel görevleri; yönetim ile yönetilenler arasındaki sorunlara güzel ve insafli çözümler aramak ve yönetimin çalışmalarını geliştirmek için reform niteliğinde öneriler hazırlamak olarak belirlenmiştir.

Fransa gibi güçlü ve gelişmiş bir idari yargı sisteminin bulunduğu bir ülkede ombudsmanlık kurumunun etkin bir şekilde faaliyet gösterebilmesi, kurumun sadece tek tip idari yapılar içerisinde değil, birçok sisteme uyum sağlayabilen, bu sistemler içerisinde etkinlik gösterebilen, evrensel bir yapıya sahip olduğunu göstermiştir.<sup>164</sup>

#### 2.2.6.1. Atanması ve Statüsü

Fransa'da arabulucunun ataması Bakanlar Kurulu tarafından gerçekleştirilir. Genelde parlamento tarafından yapılan kamu denetçisi seçiminin, Fransa'da tamamen hükümete bırakılması sonucu, kurumun bağımsızlığının sağlanamayacağı hususu yoğun eleştiri konusu olmuştur. Fransa'da ise tam tersine parlamentolar tarafından yapılan seçimler eleştirilmekte ve parlamento tarafından yapılan seçimlerde politik eğilimlerin ön plana çıktığı ve özellikle çoğunluk partisinin etkisinin bulunduğu ileri sürülmektedir.<sup>165</sup>

<sup>163</sup> KILAVUZ, YILMAZ ve İZCİ, s. 57.

<sup>164</sup> ULER, Yıldırım, Ombudsman (Kamu Denetçisi), Türkiye'de Kamu Yönetimi, Der: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yaman, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 472.

<sup>165</sup> TORTOP, s. 46.

Bakanlar Kurulu tarafından altı yıllık bir süre için atanan arabulucunun tekrar seçilme imkanı bulunmamaktadır. Kamu denetçisinin görev süresi parlamentonun seçim süresi olan beş yıldan bağımsız ve daha uzun bir süre olarak belirlemiştir. Hukukçu olma zorunluluğu bulunmayan arabulucu, genelde üst düzey kamu idaresinde ya da yüksek yargı mercilerinde görev almış kişiler arasından atanır.

Arabulucunun görevi süresince bağımsızlığını teminine yönelik Fransa'da önemli düzenlemeler bulunmaktadır. Görevinin ifası sırasında yaptığı işlemlerden dolayı veya söylediği sözlerden dolayı kovuşturulamayan, aramaya tabi tutulamayan, tutuklanamayan ve mahkum edilemeyen kamu denetçisinin, görevi çerçevesinde hiçbir kişi veya kurumdan talimat veya emir alamayacağı düzenlenmiştir. Yine bağımsızlık ve tarafsızlığına sağlamaya yönelik; kamu denetçiliği görevi süresince ek bir kamu görevi yürütemeyeceği, il genel meclisi ve belediye meclis üyeliğine seçilemeyeceği de belirlenmiştir.

Ombudsmanın görev süresi dolmadan görevine son verilebilmesinin koşulları Danıştay Genelgesi'nde tanımlanmıştır ve kamu denetçisi ancak sürekli engelli olma durumu veya görevi ihmal söz konusu olduğunda görevinden alınabilecektir. Kamu denetçisinin görevinden alınması; Cumhurbaşkanının çağrısı ile toplanan ve Danıştay, Sayıştay ve Yargıtay başkanlarından oluşan kurulun oybirliği ile karar alması ile mümkündür.<sup>166</sup>

#### **2.2.6.2. Görev ve Yetkileri**

Yargı mercileri üzerinde herhangi bir inceleme ve araştırma yetkisi bulunmayan Arabulucu'nun yetki alanı; devletin merkez örgütünü, mahalli idareleri ve bir kamu hizmeti yürüten diğer tüm birimleri kapsamaktadır. İdari birimlerin kamu hizmeti görevine uygun davranmadığı yönündeki şikayetleri inceleme görevi

---

<sup>166</sup> AVŞAR, s. 186.

bulunan kamu denetçisi, memur ile çalıştığı kurum arasındaki uyuşmazlıkların çözümüne yönelik ise görev icra edemez.<sup>167</sup>

Medyatör'ün kuruluş ve görevlerini düzenleyen kanun on beş maddeden oluşur ve bu Kanunun 9. maddesi ile kuruma; yönetim ile yönetilenler arasındaki sorunlara güzel ve insafli çözümler aramak ve yönetimin çalışmalarını geliştirmek için reform niteliğinde öneriler hazırlamak olmak üzere iki ayrı görev yüklenmiştir.<sup>168</sup>

Karar veya önerisinin gereğini yerine getirmeyen memur hakkında, disiplin amiri aracılığıyla disiplin cezası verdirebilme yetkisi bulunan kamu denetçisi, ilgilisi hakkında dava da açtırabilir. Yasa, tüzük ve yönetmelik değişiklikleri önerebilen Arabulucu'nun, idare yerine geçerek karar alma, idarenin kararlarını değiştirme veya düzeltme yetkisi ise bulunmamaktadır.

#### **2.2.6.3. Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü**

Fransa'da kamu denetçisine başvurulabilmesi için tüm idari yolların ve başvuruların tüketilmiş olması gerekmektedir. Fransız vatandaşları, Fransa'da yaşayan yabancılar ve tüzel kişiler ombudsmana başvuruda bulunabilirler ve başvuru için herhangi bir süre şartı bulunmamaktadır. Ancak ilgililerin Arabulucu'ya doğrudan başvuru hakkı bulunmamaktadır. Başvurular milletvekili veya senatör aracılığıyla yapılabilir. Şikayetler öncelikli olarak başvuru parlamentarı tarafından incelenir ve gerekli görüldüğü takdirde arabulucuya ulaştırılır. Bu sayede gerekli gereksiz her türlü şikayetin kamu denetçisine ulaşmasının engellenmesi ve yığılmaların önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.

Yaptığı incelemeler sırasında tüm idari birimlerle görüşebilen arabulucu, milli savunma ve devlet güvenliği ile dış politika konularına yönelik bilgi ve belgeler

<sup>167</sup> EKEN, Musa, Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, 1993, s. 87.

<sup>168</sup> KAYA, Ali, Türk Kamu Yönetiminde Ombudsman Modeli Denenmelidir, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Yönetmelik ve Denetim Grubu Bildirileri, TODAİE Yayınları, 1997, s. 12.

dışında tüm doküman ve belgeleri isteyebilmektedir. İncelemeleri sonucu elde ettiği neticeleri bir rapor halinde tüm ilgililerine bildiren arabulucu, aynı zamanda faaliyetlerine yönelik yıllık raporunu da Cumhurbaşkanı ve parlamentoya sunar.<sup>169</sup>

### 2.2.7. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI

II. Dünya Savaşı sonrası oluşan siyasi hava ile birlikte Batı Avrupa’da birlik ve beraberlik rüzgarları esmeye başlamıştı. Avrupa’ya büyük zararlar veren aşırı milliyetçilik düşüncelerinden kaçınmanın sağlanması ve bir daha aynı acıların yaşanmasının engellenmesi amacıyla Avrupa genelinde siyasi ve ekonomik işbirliği gerçekleştirilmesi hedeflenmiş ve bu doğrultuda 18 Nisan 1951 tarihinde imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Anlaşması ile Birliğin ilk adımı atılmıştır. 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması ile ilk kez Avrupa Birliği (AB) terimi kullanıldığı gibi, Birliğin kurulumu da sağlanmıştır.<sup>170</sup>

Maastricht Anlaşması’nın yürürlüğe girmesi ile; birlik üyesi ülkelerde ekonomik bütünlük ile birlikte siyasi ve toplumsal entegrasyonun da sağlanması hedeflenmiş ve genel olarak üye ülke vatandaşlarına yönelik bir “Avrupa Vatandaşı” kimliğinin oluşturulması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda; siyasi ve toplumsal yapılanmanın sağlanması, üye ülke vatandaşlarının refahını arttırmaya yönelik bazı kurumlar tesis edilmiştir. Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Merkez Bankası gibi, AB kurum ve organları ile AB vatandaşlarının yaklaşması ve daha sağlıklı bir şekilde iletişiminin sağlanması amacıyla kurulan Avrupa Birliği Ombudsmanı da bu kurumlardan biridir.<sup>171</sup>

AB’nin ilk ombudsmanı 1994 yılı Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonra atanmış ve görevine 01.09.1995 tarihinde başlamış olan Finlandiya’nın eski ombudsmanı olan Jacob Söderman’dır. Söderman’dan sonra bu görevi yerine getiren

<sup>169</sup> AMCAOĞLU, s. 64.

<sup>170</sup> [http://tr.m.wikipedia.org/wiki/Avrupa\\_Birliğı](http://tr.m.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Birliğı), 17.07.2013.

<sup>171</sup> ÜNVER, s. 36.

ise Yunanistan'ın da ilk kamu denetçisi olan P. Nikiforos Diamandouros'tur. İlk olarak 01.04.2003 tarihinde AB Ombudsmanı olarak seçilen Diamandouros, 2005 yılında ikinci, 2010 yılında da üçüncü kez bu göreve seçilmiş ve şu anda da AB Ombudsmanı olarak görevine devam etmektedir.<sup>172</sup>

### 2.2.7.1. Atanması ve Statüsü

Ombudsman, birlik vatandaşı olan, medeni ve siyasi haklara sahip, bağımsızlığından şüphe edilmeyecek kişiler arasından seçilir. Kendi ülkesindeki yüksek yargı görevlilerinin sahip olması gereken koşulları taşıması gereken ombudsmanın, görevinin gerektirdiği bilgi ve uzmanlığa da sahip olması gerekmektedir. Ombudsman göreve başladığında Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (ATAD) önünde görevini bağımsız ve tarafsız şekilde yapacağına, görev süresi ve sonrasında sorumluluklarına sahip çıkacağına, dürüst ve basiretli çalışacağına dair yemin eder.<sup>173</sup>

Ombudsman her Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra, 5 yıllık yasama dönemi süresi için Avrupa Parlamentosu tarafından atanır. Görev süresi biten ombudsmanın tekrar seçilebilmesi mümkündür. Görevlerini yapabilmesi imkansızlaşan ya da görevlerinde uygunsuz davranışları tespit edilen ombudsmanın, Avrupa Parlamentosunun talebi ve ATAD'ın nihai kararıyla görevinden alınabilmesi mümkündür.<sup>174</sup>

<sup>172</sup> ŞAFAKLI, Okan Veli, Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak ‘‘Ombudsman’’ ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış, Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, (C.X I,S II, 2009), s. 171.

<sup>173</sup> ARIKAN, Mustafa İberya, Avrupa Birliği Ombudsmanı, [http://www.yayin.adalet.gov.tr/29\\_sayi%20i%C3%A7erik/Mustafa%20%C4%B0berya%20ARIKAN.htm](http://www.yayin.adalet.gov.tr/29_sayi%20i%C3%A7erik/Mustafa%20%C4%B0berya%20ARIKAN.htm), 17.07.2013, s. 4.

<sup>174</sup> ŞAFAKLI, s. 173.

### 2.2.7.2. Görev ve Yetkileri

AB Ombudsmanı'nın temel görevi; birlik kurumlarının, bunların teşkilat veya dairelerinin faaliyetleri sırasında ortaya çıkartabilecekleri kötü yönetim davranışlarını incelemek ve soruşturmadır. AB Ombudsmanı, topluluk içindeki yönetim yolsuzluklarını inceleyerek topluluk kurumlarının ve organlarının iyi yönetim niteliklerini geliştirir ve bireylerin siyasi ve sosyal haklarının şeffaflık içinde ve demokrasinin güvencesi altında korunması görevini üstlenir.<sup>175</sup>

AB Ombudsmanı'nın görev alanı; Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Denetim Mahkemesi, Avrupa Sayıştay, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, Bölgeler Komitesi, Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Polisi ve Avrupa Çevre Kurumu'nu kapsamaktadır.<sup>176</sup> Avrupa Parlamentosunun, Adalet Divanının ve ilk derece mahkemelerinin ise sadece idari kararları ve uygulamaları ombudsmanın yetki alanına dahildir. Parlamento'nun politik kararları ve Mahkemenin yargısal kararları ile birlikte, AB kurumları dışındaki yerel, bölgesel veya ulusal otoriteler ve kurumlarla ilgili şikayetler ise AB Ombudsmanının görev alanının dışında yer almaktadır.<sup>177</sup>

### 2.2.7.3. Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü

AB Ombudsmanı'na başvuru için AB vatandaşı olma zorunluluğu bulunmamaktadır. AB vatandaşları ile birlikte AB vatandaşı olmasa bile üye devletlerde ikamet eden ya da kayıtlı işyeri bulunan gerçek veya tüzel kişiler de, Birlik kurumlarının veya idari birimlerinin faaliyetleri esnasında kötü yönetim

<sup>175</sup> ÖZDEMİR, Kemaleddin, Türkiye'de İdari Yargı Düzeni ve Kamu Denetçiliği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012, s. 100.

<sup>176</sup> ÖZDEN, s. 82.

<sup>177</sup> KÖSEOĞLU, Özer, Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği, Sayıştay Dergisi, Sayı:79, Ankara 2010, s. 36.

durumlarına rastlamaları halinde, AB Ombudsmanına başvuruda bulunma hakkına sahiptirler.<sup>178</sup> AB Ombudsmanı'na doğrudan başvuruda bulunulabileceği gibi AB Parlamentosu üyeleri aracılığıyla da başvuruda bulunulabilir. Ombudsmanın re'sen inceleme ve soruşturma yapma yetkisi de bulunmaktadır.

AB Ombudsmanı'na yapılacak şikayetin AB'ye üye ülkelerin resmi dillerinden birisiyle yapılması gerekmektedir. Ayrıca başvuranın kimliğini belirtmesi ve hangi AB kurum veya kuruluşundan şikayetçi olduğunu yazılı olarak beyan etmesi gerekmektedir. Şikayete konu durumun öğrenilmesinden itibaren iki yıl içerisinde kuruma başvuruda bulunulmalıdır. Ombudsmana yapılan her başvuru kayda alınır ve söz konusu şikayet ombudsman tarafından araştırıldıktan sonra, şikayetin muhatabı kurum ya da organa şikayet hakkında bilgi verilir. Şikayet edilen kurumun üç ay içerisinde ombudsmana cevap verme zorunluluğu bulunmaktadır. Ombudsman tarafından varılan sonuç şikayetçiye bildirilir ve bu şikayetler ile varılan sonuçları kapsayan rapor kamu denetçisi tarafından AB Parlamentosu'na ve ilgili kuruma sunulur.<sup>179</sup>

Avrupa Ombudsmanına en yoğun olarak, bilgi vermeyi reddetmeyi de kapsayacak şekilde şeffaflık eksikliğinden kaynaklı uyuşmazlıklarla ilgili başvuruda bulunulduğu, bunu yetki aşımı ve adaletsiz uygulamalarla ilgili uyuşmazlıkların izlediği, bu uyuşmazlıkları da usul eksikliklerinden kaynaklı uyuşmazlıklar, savsaklama, gereksiz gecikme, hukuksal hatalar ve ayrımcılığın izlediğini söyleyebiliriz.<sup>180</sup>

<sup>178</sup> ABDİOĞLU, Hasan, Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:6, Sayı:11, 2007, s. 87.

<sup>179</sup> KARLUK, S. Rıdvan, Avrupa Birliği ve Türkiye, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 7. Baskı, 2003, s. 219.

<sup>180</sup> ŞENGÜL, s. 10.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

#### 3.1. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN KURULMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR

İlk kez 1713 yılında İsveç’te kurulan ve 1809 yılında anayasal bir kurum niteliğini kazanan ombudsmanlık, o günden beri birçok ülkede değişik şekillerde uygulanmıştır. Vatandaşın, idareye karşı haklarını koruma ve devlete olan güvenini kuvvetlendirme amacındaki kurumun Türkiye İdari Yapısı içerisinde yer bulması da hemen olmamış ve bu kuruma yönelik ülkemizde birçok çalışma ele alınmıştır.

##### 3.1.1. Akademisyenlerin Çalışmaları

Özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra büyük bir hızla yayılan ve birçok ülkede kurulan ombudsmanlık kurumu ile ilgili ülkemizde de birçok akademik çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalarda öncelikli olarak kurumun faaliyet gösterdiği diğer ülkelerdeki başarılı uygulamaların analizleri yapılmış, zamanla da söz konusu kurumun ülkemizde faaliyet göstermesinin gerekip gerekmediği ve göstermesi gerekiyorsa nasıl bir mevzuat ve uygulama alanı sağlanması gerektiği hususları irdelenmiştir. Prof. Dr. Yılmaz Altuğ tarafından 1968 yılında yazılan ve İsveç, Norveç, Yeni Zelanda ve İngiltere’de uygulanan kamu denetçiliği sistemi hakkında genel bilgiler verilen “Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi” adlı makale<sup>181</sup> ombudsmanlık kurumuna yönelik Türkiye’de yapılan ilk akademik çalışmadır.

---

<sup>181</sup> ÇAKMAK, s. 99.

Dünyadaki gelişmesine ve etkinliğine paralel olarak ülkemizde de kamu denetçiliği kurumuna yönelik yapılan akademik çalışmaların sayısı gün geçtikçe artmıştır. 1970 yılında Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta tarafından “İdare Hukukuna Giriş”, 1977 yılında Ömer Baylan tarafından “Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Modeli” adlı eserler, ombudsmanlık müessesesine ilişkin yapılan ilk çalışmalar arasında önemli yer tutmaktadır. Yine kurum ile ilgili Muammer Oytan, Cem Eroğul, Nuri Tortop, Süleyman Arslan, Tufan Erhürman ve Adil Aktan tarafından yayınlanan makale ve kitaplar bulunmaktadır.

### 3.1.2. Gerekçeli Anayasa Önerisi

Dünyada birçok ülkede uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumuna yönelik ülkemizdeki ilk çalışma 1982 Anayasası’nın hazırlanması sürecinde ele alınan “Gerekçeli Anayasa Önerisi”dir. Mevcut kurum örneklerinin incelenmesi suretiyle alternatif bir anayasa olarak Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanan çalışma ile ilk kez kamu denetçiliği kurumundan bahsedilmeye başlanılmıştır.

Gerekçeli Anayasa Önerisi’nin 114. maddesinin (b) fıkrası “Kamu Denetçileri Kurulu” başlığını taşımaktadır. Anılan fıkra: “Kamu Denetçileri Kurulu vatandaşların dilek ve şikâyetlerini inceler ve temel hak ve özgürlüklerin gerçekleştirilmesini gözetir. Kurul beş kişiden oluşur. Cumhurbaşkanı; TBMM’nin, Danıştay’ın, Sayıştay’ın, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini beş yıllık bir süre için Kamu Denetçisi olarak atar. Kamu Denetçileri Kurulu her yıl ve gerekli gördükçe, çalışmaları ve temel özgürlüklerin gerçekleşme durumu hakkında TBMM’ye ve Cumhurbaşkanına rapor verir. Bu raporlar Resmi Gazete’de yayınlanır. Kamu Denetçileri Kurulu’nun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri yasayla düzenlenir” hükmüne yer verilmiş, söz konusu maddenin gerekçesinde de: “Demokratik bir devlet düzeni içinde herkesin, her konuda dilek ve şikâyetlerini iletmesi ve bunların

dikkate alındığını görmesi son derece önemlidir. Vatandaş böylece devlet yönetimine doğrudan katılacak, devlet yönetimiyle doğrudan iletişim kuracak, onu denetleyebilecektir. Yönetim ise vatandaş dilek ve eğilimlerini öğrenerek bilgi eksikliklerinin giderebilecek yanlış yapmama ya da yanlışlarını düzeltme olanağı bulacaktır. Kamu Denetçileri Kurulu, vatandaşların özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetmek yanında onların dilek ve şikâyetlerinin izlenmesinde, toplanıp değerlendirilmesinde, edindiği deneyimler ışığında yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler getiren bir kurum olacaktır” düzenlemesi yer almıştır.<sup>182</sup>

Ombudsmanlığın Türkiye’de anayasal bir kurum olarak oluşturulmasına yönelik ilk ciddi adım olan Gerekçeli Anayasa Önerisinden yaklaşık otuz yıl sonra ülkemizde kamu denetçiliği kurumu kurulmuştur. Kamu denetçiliği kurumuna yönelik söz konusu önerideki madde fıkrası ile bu fıkranın gerekçesi ele alındığında, kurul üyelerinin seçimi ve belirlenmesi dışında mevcut sistemimizde de benzer düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.

### 3.1.3. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından 1963 yılından itibaren hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarında da ombudsmanlık müessesesi ile ilgili düzenlemeler yer almıştır. Bu doğrultuda ilk olarak Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1979–1983), uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden çözümleyecek yetkilerle donatılmış bir “Devlet Avukatlığı Kurumu”<sup>183</sup> öngörülmüştür. Toplum içinde adaletin işleyişini hızlandırmak ve yurttaşların hak arama hakkını genişletmek gibi ombudsmanlık kurumu için de geçerli olan hedefleri taşıyan kurum ile kamu denetçiliği kurumuna benzer bir oluşumun amaçlandığı anlaşılmaktadır.

<sup>182</sup> Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, s. 139.

<sup>183</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979–1983), DPT Yayınları, Ankara, 1979, s.483.

Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planlarında her ne kadar açıkça ombudsmanlık kurumundan bahsedilmemiş ise de; vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerin uyumlu şekilde yürütülmesi ve yargı sisteminin hızlı ve nitelikli hale getirilmesine yönelik çalışmaların yapılması gerektiği belirtilerek, ombudsmanlık kurumundan beklenen amaçlara paralel düzenlemelerin yapılacağı ifadelerine yer verilmiştir.

Kamu denetçiliği kurumundan açık bir şekilde ilk kez 1996-2000 dönemini kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında bahsedilmiştir. Raporun “Amaçlar, İlkeler ve Politikalar” başlığını taşıyan bölümünün altında: “Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi sisteminin Türkiye’de de kurulması sağlanacaktır.”<sup>184</sup> ifadesine yer verilmiş ve diğer idari denetim sistemlerinin bazı hususlardaki eksiklikleri nedeniyle ülkemizde kamu denetçiliği sisteminin kurulması gerektiği ifade edilmiştir.

Yine 2001-2005 dönemini kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da kamu denetçiliği kurumunun kurulacağı net olarak yer almıştır. Planda kurumun amacı: “Kamu yönetimi vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sistemi kurulacaktır. Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamasına önem verilecektir”<sup>185</sup> olarak ifade edilmiştir.

2007–2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında ise kamu denetçiliği kurumu ile ilgili herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir.

<sup>184</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000), DPT Yayınları, Ankara, 1996, s.119.

<sup>185</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005), DPT Yayınları, Ankara, 2001, s.194.

### **3.1.4. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Tarafından Hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Genel Raporu**

Türkiye’de kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasına yönelik çalışma ve önerilerden biri diğeri de 1991 tarihinde Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan “Kamu Yönetimi Araştırması” adlı rapordur. Kamuoyunda kısaca KAYA Raporu olarak bilinen raporda, Türk yönetsel yapısı ele alınmış ve belirlenen eksikliklere ilişkin önerilerde bulunulmuştur.

Raporun denetimle ilgili bölümünde; yönetsel yapı içerisindeki eksikliklerden kaynaklı denetim sıkıntısına değinilmekte ve bu eksikliklerin giderilmesi ve idari denetimin işlevselliğinin geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunulmaktadır. Devlet Denetleme Kurulu’nun bir kamu denetçisi olarak faaliyet göstermesini sağlamaya yönelik yasal düzenleme önerisi de, bu öneriler arasında en dikkat çekenini olarak ön plana çıkmaktadır. Raporun “Denetim” başlığı altında yer alan “öneriler” kısmının 7. maddesinde: “Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının ilgi alanı Başbakanlık Merkez Teşkilatı ile sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulu’nun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak düzenlemelere gidilmelidir.”<sup>186</sup> düzenlemesine yer verilmiştir.

Raporda idari denetimdeki eksikliklerin giderilmesi için kamu denetçiliği kurumunun kurulması gerektiği açık bir şekilde ifade edilmiş, ancak bu eksikliğin giderilmesi için yeni bir kurum kurulması yerine Devlet Planlama Teşkilatı’nda yapılacak dönüşümler ile bu eksikliğin giderilmesi önerilmiştir.

---

<sup>186</sup> Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor, s. 43.

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

Sivil toplum kuruluşları tarafından da kamu denetçiliği kurumuna yönelik çalışmalarda bulunulmuştur. Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından 1983 ve 1997 yıllarında yapılan iki çalışmayı da, bahsettiğimiz çalışmalar arasında önemli bir yere koymak gerekmektedir.

1983 yılında yayımlanan raporda; devlet büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir sahaya el attığı için, bürokratların sert ve robotik davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir üniteye duydukları ihtiyaçtan bahsedilmekte ve İskandinav ülkelerinde görülen kamu denetçiliği benzeri bir kurumun, parlamentoya bağlı olacak şekilde ülkemizde de faaliyete geçirilmesinin gerektiği<sup>187</sup> değerlendirilmesine yer verilmiştir. Rapora göre; tarafsız bir kurum olarak kurulması gereken ombudsmanlığın, şikayetleri dinlemek, soruşturma yapma ve tavsiyelerde bulunma görevlerini yerine getirmesi gerekmektedir.

1997 yılında yayımlanan rapora ise “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi” adı verilmiş ve raporun kamuoyu üzerinde büyük etkisi olmuştur. Ombudsmanın temel özelliklerine ve faaliyet alanına, çeşitli ülkelerdeki ombudsman uygulamalarına yer verilen raporda; bireylerin hak ve özgürlüklerini koruma hususunda idarenin eylem ve işlemlerine yönelik mevcut denetim mekanizmalarının yetersiz kalması nedeniyle; idarenin denetiminde formaliteden ve şekilcilikten uzak, süratli, masrafsız ve re'sen araştırma yapabilen bir denetim mekanizması olan kamu denetçiliği kurumunun ülkemizde kurulmasının demokrasimiz için bir ihtiyaç olduğu da ifadeleri yer almıştır.<sup>188</sup>

<sup>187</sup> TÜSİAD, Kamu Bürokrasisi, İstanbul, 1983, s. 90.

<sup>188</sup> MUTTA, s. 97.

### 3.1.6. Türkiye Büyük Millet Meclisi Çalışmaları

Ombudsmanlık kurumunun oluşturulması konusunda ülkemizdeki ilk resmi çalışmalar Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında “kamu denetçisi” kurumunun kurulmasının öngörülmesiyle başlamıştır. Bunu, birçok ülkeye ilişkin ombudsmanlık mevzuatının incelenmesi ve ülkelerindeki kamu denetçiliği kurumunun işleyişi hakkında bazı ülke ombudsmanlarından doğrudan bilgi alınması suretiyle 55. Hükümet döneminde İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu tarafından yapılmasına karar verilen düzenleme izlemiştir.<sup>189</sup>

57. Hükümet tarafından da ombudsman kurumunun oluşumuna yönelik çabalarda bulunulmuş ve kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasına ilişkin 14.09.2000 tarihli bir kanun tasarısı hazırlanarak TBMM Başkanlığına sunulmuştur. Fakat yasalaştırılmayan kanun tasarısı kadük olmuştur.<sup>190</sup>

59. Hükümet döneminde de mahalli idareler ombudsmanının kurulması yolunda adımlar atılmıştır. TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilen İl Özel İdaresi Kanununun 10. maddesinde, il genel meclisleri tarafından seçilecek “halk denetçiliği” düzenlemesine yer verilmiştir. Bağlayıcı değil, tavsiye niteliğinde kararlar verebilecek mahalli ombudsmanın, yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümünde yardımcı rol üstlenmek üzere kurulması amaçlanmaktaydı. Ancak söz konusu Kanunun birçok maddesiyle birlikte “halk denetçiliği” düzenlemesine ilişkin maddesi de Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Söz konusu maddenin veto gerekçesi: “Anayasa’ya göre, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluk denetimi idari yargı yerlerince yapılmaktadır. Bu sistemin önüne, Kamu Yönetimin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun tasarısının incelenmesinden anlaşıldığı üzere, yine hukuka uygunluk denetimi yapan bir birimin eklenmesi anayasal sorun yaratacak

<sup>189</sup> AVŞAR, s. 161.

<sup>190</sup> Başbakanlık tarafından 13.10.2000 tarihli, 74842 sayılı yazı ile TBMM’ye gönderilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı.

niteliktedir. Çünkü, kararlar arasındaki çelişkinin yoğunlaşması yargıya karşı güven bunalımına neden olacaktır.”<sup>191</sup> şeklinde açıklanmıştır.

Yine 59. Hükümet döneminde bu kez 5221 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu TBMM Genel Kurulu’na 15.06.2006 tarihinde kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı’na gönderilen kanunun 12 maddesi veto edilmiş ve tekrar görüşülmesi için TBMM Başkanlığına iade edilmiştir. Söz konusu maddeler; Anayasal sistemin, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlı, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir kurum oluşturulmasına olur vermediği, Anayasa’nın “Yasama Bölümünde” Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev ve yetkilerinin sayıldığı, idarenin eylem ve işlemlerinin incelenip araştırılmasının ise bu görev ve yetkiler arasında yer almadığı, bu nedenle T.B.M.M. Başkanlığı’na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulması Anayasa’ya göre olanaklı olmadığı, Anayasa’da kamu denetçiliği konusuna ve bu denetimi yapacak organa ilişkin özel bir düzenlemenin bulunmaması ve Anayasa ile Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Başdenetçi ve denetçilerini seçmek görevinin verilmemiş olması nedeniyle, bu kişilerin T.B.M.M. tarafından seçilme olanağının bulunmadığı, Kurum’da çalıştırılacak uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışma ilke ve yöntemlerinin Kanunla düzenlenmesi gerekirken, bu konuların yönetmeliğe bırakılmasının Anayasa’nın 128. maddesiyle örtüşmediği<sup>192</sup> gibi gerekçeler ile veto edilmiştir.

Cumhurbaşkanı tarafından 12 maddesi veto edilmesine ve tekrar görüşülmesi için TBMM Başkanlığına iade edilmesine karşın, 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun üzerinde herhangi bir değişiklik yapılmamış ve bu kez 5548 sayılı Kanun ismiyle aynı şekliyle kabul edilmiştir. İkinci kez veto hakkı bulunmadığından Cumhurbaşkanı tarafından da imzalanarak yürürlüğe giren Kanunun bazı maddelerinin iptali istemiyle Cumhurbaşkanı ve bazı milletvekilleri tarafından Anayasa Mahkemesi’ne dava açılmıştır. Anayasa Mahkemesi’nce yapılan inceleme neticesinde itiraz edilen maddelerin yürürlüğü iptal edilmiştir.

<sup>191</sup> Hürriyet Gazetesi, “Sezer’den Veto”, 10.07.2004.

<sup>192</sup> <http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=27>, 15.07.2013.

### 3.1.7. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Kanununa İlişkin Anayasa Mahkemesi'nin İptal Gerekçeleri

Cumhurbaşkanı tarafından 12 maddesi veto edilen ve tekrar görüşülmesi için TBMM Başkanlığına iade edilen 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda herhangi bir değişiklik yapılmamış ve aynı içerik ile 5548 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir. 4 geçici maddesi ve bunun dışında da 41 maddesi bulunan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 5 ayrı bölümden oluşmaktadır. Kanunun birinci bölümünde genel hükümler, ikinci bölümünde kuruluş, görev ve çalışma ilkeleri, üçüncü bölümünde kuruma başvuru ve yapılacak işlemler, dördüncü bölümünde personele ilişkin hükümler ve son bölüm olan beşinci bölümde de çeşitli hükümler yer almıştır.

Cumhurbaşkanı'nca veto edilen 5521 sayılı Kanun T.B.M.M. Genel Kurulu'nca aynı şekilde 5548 sayılı Kanun olarak kabul edildiği için ikinci kez veto hakkı bulunmayan Cumhurbaşkanı tarafından Kanun onaylanmış ve 13.10.2006 tarihli, 26318 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanunun Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla Cumhurbaşkanı ve 125 milletvekili tarafından öncelikle yürütmenin durdurulması ve iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmış, Anayasa Mahkemesi tarafından önce 27.10.2007 tarihli karar ile Kanunun yürütmesi durdurulmuş, 25.12.2008 tarihli, E:2006/140, K:2008/185 sayılı karar ile de Kanunun tümü oybirliği ile iptal edilmiştir.<sup>193</sup>

Anayasa Mahkemesi kararına göre 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Anayasa'nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırı bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçeleri; idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak “İdare” dışında kurulmasının ve “Yasama”ya bağlanmasının olanaklı olamayacağı, Anayasa'dan kaynaklı böyle bir yetkisi bulunmamasına karşın T.B.M.M.'ne Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi

<sup>193</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 25.12.2008 günlü, E:2006/140, K:2008/185 sayılı kararı, 04.04.2009 günlü, 27190 sayılı Resmi Gazete.

ve denetçi seçme görev ve yetkisi verilmesinin Anayasa'nın 87. maddesine aykırı olduğu, kamu tüzel kişisi olarak kurulan idari bir kurumun "idarenin bütünlüğü ilkesi" gereğince idarenin bünyesinde ve idari teşkilat yapısı içinde yer alması gerektiği, bir kamu kurumu ya da kuruluşunun Anayasa'da öngörülen idari teşkilat yapısı dışında kurulmasının, idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmayacağı hususlarına dayanmaktadır.<sup>194</sup>

### **3.2. 5982 SAYILI KANUN İLE YAPILAN DEĞİŞİKLİK VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN ANAYASA'DA YER ALMASI**

12 Eylül 2010 Pazar günü gerçekleştirilen Referandum ile kabul edilen Anayasa değişiklikleri sonucunda Anayasal bir kurum haline gelen Kamu Denetçiliği Kurumu'nu oluşturmaya yönelik 6328 sayılı Kanun, 14.06.2012 tarihinde Meclis Genel Kurulu'nda kabul edilmiş ve 29.06.2012 tarihli, 28338 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.<sup>195</sup>

12.09.2010 tarihinde yapılan halkoylaması ile kabul edilen ve 13.05.2010 tarihli, 27580 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Anayasa değişikliği ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 74. maddesinde değişikliğe gidilmiştir. Buna göre maddenin başlığı; "VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" şeklinde değiştirilmiş, maddenin üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve maddeye: "Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü

<sup>194</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 25.12.2008 günlü, E:2006/140, K:2008/185 sayılı kararı, 04.04.2009 günlü, 27190 sayılı Resmi Gazete.

<sup>195</sup> [http://tr.wikipedia.org/wiki/2010\\_T%C3%BCrkiye\\_anayasa\\_de%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi\\_referandumu](http://tr.wikipedia.org/wiki/2010_T%C3%BCrkiye_anayasa_de%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi_referandumu), 15.07.2013.

oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”<sup>196</sup> hükmü eklenmiştir. Bu suretle, TBMM Başkanlığına bağlı, idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri inceleyecek ve herkesin başvurma hakkına sahip olduğu Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

### **3.3. 6328 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU VE KANUNUN YORUMLANMASI**

14.06.2012 tarihinde Meclis Genel Kurulu’nda kabul edilen ve 29.06.2012 tarihli, 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 17. maddesi dışındaki hükümleri yürürlüğe giren 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur. Söz konusu Kanunun “Başvuru ve usulü”ne ilişkin 17. maddesinin ise 9 ay sonra yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmıştır.

Daha önce yürürlüğe giren ve Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilen 5548 sayılı Kanuna göre bazı değişiklikler içeren 6328 sayılı Kanun, 5 ayrı bölümden oluşmakta ve 1 geçici madde ile birlikte toplam 38 maddeye sahip bulunmaktadır. Kanunun birinci bölümünde genel hükümler, ikinci bölümünde kuruluş, görev ve çalışma ilkeleri, üçüncü bölümünde kuruma başvuru ve yapılacak işlemler, dördüncü bölümünde personele ilişkin hükümler ve beşinci bölümünde ise çeşitli hükümler yer almıştır.

<sup>196</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm>, 03.08.2013.

### 3.3.1. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Amacı ve Kurumun Kuruluşu

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Amaç” başlıklı birinci maddesinde, Kanunun amacının; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmak olduğu hüküm altına alınmıştır.<sup>197</sup>

Daha çok vatandaş odaklı bir kurum olan kamu denetçiliği kurumunun görevini insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde icra etmesi gerektiğinin belirlenmesi suretiyle, gelişmiş toplumlarda insan hakları konusunda genel kabul gören gelişmeler doğrultusunda bir düzenleme yapılmıştır.

Yine 6328 sayılı Kanununun 4. maddesinde; Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan bir kurum olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlik’ten oluşacağı, Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personelin görev yapacağı ve Kurumun gerekli gördüğü yerlerde büro açabileceği düzenlenmiştir.<sup>198</sup>

5548 sayılı Kanunda en fazla on olacağı belirtilen denetçi sayısının, 6328 sayılı Kanunda ise beş olarak öngörüldüğü görülmektedir. Her ne kadar daha önceki Kanunda yer alan “en fazla” ibaresi kaldırılarak, Kurumda görev yapacak denetçi sayısının net olarak belirlenmesinde fayda bulunmakta ise de, uzmanlaşmış alt komisyonların bulunmadığı ülkemizde, idarenin bütünlüğü, görev alanının genişliği ve genel anlamda şikayetlerin yoğunluğu düşünüldüğünde, beş olarak belirlenen denetçi sayısının yeterli olamayabileceği düşünülmektedir.

<sup>197</sup> 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.06.2012 günlü, 28338 sayılı Resmi Gazete.

<sup>198</sup> 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.06.2012 günlü, 28338 sayılı Resmi Gazete.

Kuruma gerekli gördüğü yerlerde büro açma imkanı tanınması ile de, ihtiyaç duyulması durumunda yerel alanlara daha yakın olmasına ve doğrudan faaliyet göstermesine imkan sağlanmıştır.

### 3.3.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görevleri

Kanunun 5. maddesinin 1. fıkrasında yer alan: “Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.”<sup>199</sup> hükmü ile Kurumun görevleri belirlenmiş, aynı maddenin ikinci fıkrası ile de; Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri Kurumun görev alanının dışında tutularak, Kurumun görev alanının sınırları belirlenmiştir.<sup>200</sup>

Her ne kadar görev tanımında kurumun idarenin işleyişi ile ilgili “şikâyetler üzerine” faaliyet göstereceği hüküm altına alınmış ve bu suretle kurumun harekete geçebilmesi için somut bir başvuru aranmış ise de, “şikâyetler üzerine” ifadesi kullanılmayarak Kuruma, toplumda farkındalığı bulunan veya medyada çıkan haberler ve olaylar üzerine re’sen inceleme ve araştırma yetkisi tanınabilir ve bu sayede Kurumun yapısına yönelik daha uygun bir yaklaşım sağlanabilirdi. Ayrıca incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak dışında Kuruma “uzlaşmaya davet etme” yetkisi de verilebilirdi. Bu suretle Kurumun etkinliğini daha da arttırmak mümkün olabilirdi.

Birçok devlette ülke şartlarına göre farklı görev alanı ve belirli kısıtlamalarla çalışan ombudsmanlık kurumuna yönelik ülkemizde de belirli kısıtlamalara gidilmiş

<sup>199</sup> 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.06.2012 günlü, 28338 sayılı Resmi Gazete.

<sup>200</sup> 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.06.2012 günlü, 28338 sayılı Resmi Gazete.

ve bu doğrultuda Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri Kurumun görev alanının dışında tutulmuştur. Burada Türk Silahlı Kuvvetlerine yönelik sınırlama dikkat çekici olmasına ve genel anlamda böyle bir sınırlama yapılmaması gerektiğini düşünmeme karşın, yine de bu sınırlamanın sırf askeri nitelikteki faaliyetlere yönelik olmasını olumlu karşılamak mümkündür.

### 3.3.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri ve Seçimleri

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri Kanunun 11. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre başdenetçi ve denetçi seçimlerinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde belirtilen genel şartların yanı sıra bazı özel şartlar da aranmaktadır. Bunlar; seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçinin elli, denetçilerin ise kırk yaşını doldurmuş olmaları, tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmaları, kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmaları<sup>201</sup> olarak sıralanmaktadır.

Ülkemizde Cumhurbaşkanı seçilmek için kırk yaş koşulunun arandığını değerlendirdiğimizde, Başdenetçi için belirlenen elli yaş sınırının yüksek olduğu düşünülebilir. Ancak yaş sınırının belirlenmesinde dünyadaki diğer emsal kanunlar göz önünde bulundurulmuştur.<sup>202</sup> Öte yandan, yaş sınırının elli olarak belirlenmesi suretiyle toplum nezdinde etki yaparak, Başdenetçiliğin itibarının ve saygınlığının artırılması da istenilmiş olabilir.

<sup>201</sup> 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.06.2012 günlü, 28338 sayılı Resmi Gazete.

<sup>202</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, Sıra Sayısı:276, s. 8.

Yine 5548 sayılı Kanundaki düzenlemeden farklı olarak Başdenetçi ve denetçilerin sosyal bilimler alanı dışından da seçilebilmesi hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemenin hem değişik konularda yapılacak başvurular için farklı branşlarda uzmanlaşmış kişilere seçilme imkanı tanınması, hem de halk üzerinde saygınlığı bulunan mimar, mühendis, doktor gibi meslek sahiplerinin de seçiminin mümkün kılınması amacıyla yapıldığı düşünülmektedir.

6328 sayılı Kanunun 11. maddesinde Başdenetçi ve denetçilerin adaylıklarına ve seçimlerine yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin dolmasından doksan gün önce veya bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bildirilmeli ve seçim süreci başlamalıdır. Başdenetçi ve Denetçilerin yapacağı görevlerin önemi dikkate alınarak makul süreler belirlenmiş ve seçimlerin belirli ve kısa bir sürede sonuçlandırılması amaçlanmıştır.<sup>203</sup>

Başkanlık tarafından ilan edilen başvuru süresi içinde, kanunda yazılı nitelikleri taşıyanlardan Başdenetçi ve denetçi adayı olmak isteyenlerin Başkanlığa başvuruda bulunacakları, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonunun, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirleyerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na sunulmak üzere Başkanlığa bildireceği, Genel Kurul tarafından bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde, Başdenetçi seçimlerine başlanacağı ve Başdenetçinin gizli oyla seçileceği maddenin ilgili fıkralarında belirtilmiştir.<sup>204</sup>

Söz konusu maddenin 5. fıkrasında; Başdenetçinin, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçileceği, birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçileceği, ikinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranacağı, bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde

<sup>203</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, Sıra Sayısı:276, s. 8.

<sup>204</sup> 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.06.2012 günlü, 28338 sayılı Resmi Gazete.

üçüncü oylamaya geçileceği ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan adayın seçilmiş sayılacağı, üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylamanın yapılacağı, dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan adayın seçilmiş olacağı<sup>205</sup> hüküm altına alınmıştır. Seçimler, Kurumun Başkanlığına başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır. Denetçilerin seçimi içinde Başdenetçi seçiminde uygulanan yöntem kullanılır ancak farklı olarak denetçilerin seçimi Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından değil Komisyon tarafından yapılır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, yapacakları görevlerin önemi nedeniyle Başdenetçi ve denetçilerin seçimlerinde makul sürelerin belirlenmesi ve seçimlerin kısa bir sürede sonuçlandırılmasının amaçlanması olumlu bir düzenleme ise de, seçiminde toplumsal mutabakatın ve halk üzerindeki itibarın büyük önem taşıdığı Başdenetçiye yönelik seçimin, dördüncü oylamaya kalması durumunda Genel Kurulu'nun salt çoğunluğunu bile sağlayamayan bir aday tarafından kazanılabilecek olması, Başdenetçinin ve Başdenetçinin temsil ettiği Kamu Denetçiliği Kurumunun halk nezdindeki itibarını ve güvenilirliğini zedeleyebileceği aşıkardır.

### **3.3.4. Kamu Denetçiliği Kurumunun Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı**

Vatandaş ile idare teşkilatı arasında bir bakıma köprü vazifesi görmesi beklenen Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, bunu sağlaması için belki de en çok özen gösterilmesi gereken düzenleme olan Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlığına ilişkin düzenleme, Kanunun 12. maddesinde yer almıştır. Bu maddeye göre; Hiçbir organın, makamın, merciin veya kişinin, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı belirtilmiş ve bununla birlikte, Başdenetçi ve denetçilerin,

<sup>205</sup> 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.06.2012 günlü, 28338 sayılı Resmi Gazete.

görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorunda oldukları<sup>206</sup> hüküm altına alınmıştır.

Her ne kadar söz konusu maddede, Kamu Denetçiliği Kurumunun bağımsızlığı düzenlemesine yer verilmiş ise de, idareyi denetlemekle görevli olmasına karşın Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı bulunan Kurumun bağımsızlığının ve hareket özgürlüğünün nasıl sağlanacağı şüphelidir.<sup>207</sup>

Öte yandan, 5548 sayılı Kanunda sadece bağımsızlık ilkesi düzenlenmişken, 6328 sayılı Kanunla bu kapsam genişletilmiş ve maddeye tarafsızlık ilkesi de eklenmiştir. Bu şekilde mevzuat düzenlemeleri ile sağlanması gereken Kurum bağımsızlığına yanı sıra, Başdenetçi ve denetçiye de sorumluluk yüklenilmiş ve tarafsızlık ilkesine uygun davranılması zorunluluğu getirilerek olumlu bir düzenleme yapılmıştır.

### **3.3.5. Başdenetçi ve Denetçilerin Görev Süresi ve Görevlerinin Sona Ermesi**

Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri 4 yıl olarak belirlenmiştir. Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimseye sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilme imkanı tanınmıştır. Kamu görevlisi iken Başdenetçiliğe veya denetçiliğe seçilenlerin herhangi bir nedenle görevinin sona ermesi durumunda, atamaya yetkili makamlar tarafından otuz gün içinde mükteseplerine uygun bir kadroya atanacakları düzenlenmiştir.

5548 sayılı Kanunda beş yıl olarak belirlenen Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri, 6328 sayılı Kanun ile dört yıl olarak düzenlenmiştir. Bu sürenin meclisin görev süresi olan dört yıldan farklı bir şekilde beş yıl olarak belirlenmesi durumunun, meclisin görev süresinden daha uzun ve bağımsız bir süreyi belirteceği görüşüyle daha uygun olacağı kanısındayım.

<sup>206</sup> 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.06.2012 günlü, 28338 sayılı Resmi Gazete.

<sup>207</sup> ÖZDEMİR, s. 120.

Her ne kadar Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısında; tecrübe ve güven kazanmış Başdenetçi ve Denetçilerin istedikleri takdirde sadece bir dönem daha seçilebilmesi için ikinci kez seçilme imkanı getirildiği<sup>208</sup> belirtilmiş ise de, yeniden seçilme beklentisine yönelik davranışlara engel olunması ve etkin bir görev dönemi sağlanması için görev süresinin bir dönemle sınırlandırılmasının Kurumun yapısı için daha uygun olacağı düşüncesindeyim.

Öte yandan, Başdenetçi veya denetçi seçilmiş kişilerin görevleri sona erdikten sonra özlük haklarıyla görevlerine yeniden atanabilmelerinin güvence altına alınması, ilgililerin söz konusu görev sonrasında mesleki kaygı taşımamalarına yönelik olumlu bir düzenlemedir.

Başdenetçi ve denetçilerin görevden alınması için belli koşulların bulunması gerekmektedir. Bu koşullar Kanunun 15. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; Başdenetçinin veya denetçilerin seçilme niteliklerini taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak, denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verileceği, seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun; denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başdenetçi veya denetçi sıfatının sona ereceği<sup>209</sup> hüküm altına alınmıştır.

5548 sayılı Kanuna göre denetçilerin görevine son verme görevi de Genel Kurul'un yetkileri arasında sayılmış iken, söz konusu maddeyle seçim usullerine paralel şekilde Başdenetçinin görevine son verme görevi Genel Kurul'a, denetçilerin görevine son verme görevi ise Komisyon'a verilmiş ve bu şekilde usulde paralellik ilkesine uygun bir düzenleme yapılmıştır.

<sup>208</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, Sıra Sayısı:276, s. 8.

<sup>209</sup> 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.06.2012 günlü, 28338 sayılı Resmi Gazete.

Yine Kanunun 16. maddesinde; Başdenetçiye en yüksek Devlet memuru olan Başbakanlık Müsteşarı için belirlenen her türlü ödemeler dahil mali haklar tutarında aylık ücret ödeneceği ve Başdenetçinin Başbakanlık Müsteşarının yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan aynı esas ve usuller çerçevesinde yararlanacağı düzenlenmiştir.<sup>210</sup> Bu suretle Başdenetçinin en yüksek Devlet memuru statüsünde değerlendirildiği görülmektedir.

### **3.3.6. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru Yolu ve Kurumun Çalışma Usulü**

Kuruma gerçek kişilerin yanı sıra temsile yetkili organları vasıtasıyla tüzel kişilerinde başvurmasına imkan sağlanmıştır. Başvurunun, başvuru sahibinin adını ve soyadını, imzasını, yerleşim yerini veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanını ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçeler ile yapılacağı<sup>211</sup> hüküm altına alınmıştır. Bu şekilde Kuruma yapılacak başvurulara ciddiyet kazandırmak ve gereksiz başvuruların önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Öte yandan başvurularda yazılılık koşulu aranmamış, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da başvuru yapılabilmesine imkan sağlanmıştır.

Belli bir konuyu içermeyen, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan, başvuru dilekçesinde bulunması gereken hususları içermeyen, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan ve daha önce sonuçlandırılan başvuruların incelenmeyeceği belirtilmiştir. Her ne kadar yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıkların Kurum tarafından incelenmeyeceği belirlenmiş ise de, idare tarafından yargı organlarınca karara

<sup>210</sup> 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.06.2012 günlü, 28338 sayılı Resmi Gazete.

<sup>211</sup> 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.06.2012 günlü, 28338 sayılı Resmi Gazete.

bağlanmış hususlara yönelik de işlemler yapılabileceklerdir. Bu nedenle söz konusu hükmün daha açık bir şekilde belirlenmesi faydalı olabilirdi.

Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, konuya ilişkin tüm zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Bu şekilde uyuşmazlığın bir kere olsun idarece değerlendirilmesi ve eğer mümkünse uyuşmazlığın Kuruma intikal etmeden idarenin kendi işleyişi içinde çözümlenmesi amaçlanmaktadır. Ancak bu hususa bir istisna getirilmiş ve telafisi güç veya imkansız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi Kurum tarafından başvuruların kabul edilebileceği belirtilmiştir.

Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde ise kaymakamlıklar aracılığıyla da başvuruda bulunulabilecek ve başvurulardan herhangi bir ücret alınmayacaktır. Bu suretle herkesin maddi endişe yaşamadan Kuruma başvuruda bulunmasına imkan tanınmıştır.

Kuruma yapılacak başvurulara yönelik kesin süreler belirlenmiş, başvuru süresi altı ay olarak öngörülmüştür. İdareye yapılacak başvuruya verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde Kuruma başvurulabilecektir. Öte yandan, dava açma süresi içinde yapılan başvurunun, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduracağı da hüküm altına alınmıştır.

6328 sayılı Kanunun 18. maddesinde; Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesinin zorunlu olduğu, Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgelerin, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebileceği, ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgelerin Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebileceği düzenlemesine yer verilmiştir. Bu şekilde devlet sırrı veya başka gerekçelerle bilgi saklanması önüne geçilmiştir.

Baş denetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak bilirkişi görevlendirebilecekleri gibi gerektiğinde tanık da dinleyebilecektir. İdari yargılamada yer almayan bir usul olan tanık dinleme imkanı da sağlanan Kurumun, gerekli incelemede bulunması için hemen her tür yetki ile donatıldığı görülmektedir.<sup>212</sup>

Kanunun 20. maddesinde inceleme ve araştırmasını sonuçlandırması için Kuruma kesin bir süre verilmiş ve başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde inceleme ve araştırmanın sonuçlandırılacağı düzenlenmiştir. Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir ve başvurana ayrıca, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir. İlgili merciin, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirmesi zorunludur.<sup>213</sup>

Yine Kanunun 21. maddesinde; başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi veya başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesine karşın Kurumun önerisi üzerine ilgili merci tarafından otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis edilmemesi veya eylemde bulunulmaması ya da Kurumun, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde inceleme ve araştırmasını sonuçlandıramaması durumunda durmuş olan dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye başlayacağı<sup>214</sup> düzenlenmiştir. Bu şekilde yersiz beklemlerin önüne geçilerek, kişilerin dava hakkının zayıf olmasının engellenmesi istenilmiştir.

Kurum tarafından hazırlanan yıllık rapor, dünyadaki diğer kamu denetçiliği uygulamalarında da görüleceği üzere, genel olarak Kurumun en önemli silahını oluşturmaktadır. Kanunun 22. maddesinde de; Kurumun, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunacağı, Komisyonun, bu raporu iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek hazırladığı raporu Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa göndereceği, Komisyonun raporunun Genel Kurulda ivedilikle

<sup>212</sup> ÖZDEMİR, s. 124.

<sup>213</sup> 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.06.2012 günlü, 28338 sayılı Resmi Gazete.

<sup>214</sup> 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.06.2012 günlü, 28338 sayılı Resmi Gazete.

görüüleceği, Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulacağı, Kurumun; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabileceği<sup>215</sup> düzenlemesine yer verilmiştir.

### **3.4. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNUNUN UYGULANMASINA İLİŞKİN USUL VE ESASLAR HAKKINDA YÖNETMELİK İLE GETİRİLEN DÜZENLEMELER**

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa dayanılarak hazırlanan ve 28.03.2013 tarihli, 28601 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, mahalli idarelerin, bağlı idarelerinin ve birliklerinin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı yapılacak şikayetler açısından 29.03.2014 tarihinde, diğer idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı yapılacak şikayetler açısından 29.03.2013 tarihinde ve şikayet başvurusu dışındaki diğer hükümleri açısından ise yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun uygulanmasına yönelik söz konusu Yönetmelikte detaylı düzenlemeler yer almaktadır.

Yukarıda anılan Yönetmeliğin 6. maddesinde, Kanundan farklı olarak, “iyi yönetim ilkesi”ne yer verilmiştir. Buna göre Kurumun, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya

<sup>215</sup> 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.06.2012 günlü, 28338 sayılı Resmi Gazete.

davranışta bulunup bulunmadığını gözetlemek ve iyi yönetim ilkelerine uymak<sup>216</sup> zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kanunun 17. maddesinde Kuruma yapılacak başvuruların Türkçe dilekçeler ile yapılacağı belirtilmesine paralel şekilde, Yönetmelikte de aynı düzenlemeye yer verilmiştir. Ancak, haklı ve makul olduğunun tespiti halinde şikayetçinin kendisini daha iyi ifade edebildiği başka bir dilde yapacağı başvurunun da Kurumca kabul edilebileceği hüküm altına alınmıştır. Bu şekilde yabancıların da başvuruda bulunabileceği Kurumda, ilgililerin şikayetlerini kendilerini daha iyi ifade edebilecekleri ana dillerinde aktarabilmelerine imkan sağlanmıştır.

Yönetmeliğin 19. maddesinde, Kuruma yapılacak şikayetlerin öncelikli olarak ön incelemeye tabi tutulacağı ve ön incelemede şikayet başvurusunun; Kurumun görev alanına girip girmediği, süresi içinde yapılıp yapılmadığı, Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikayet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikayetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı, idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği, 8 inci maddenin birinci fıkrası kapsamında yapılıp yapılmadığı, belli bir konuyu içerip içermediği, Kanuna göre şikayet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı, menfaat ihlali içerip içermediği yönlerinden inceleneceği ifade edilmiştir. Anılan hükümlerden herhangi birini taşımayan şikayet başvurusu hakkında “incelenemezlik kararı” verilir.

Ön incelemede herhangi bir sorun tespit edilmeyen şikayet başvurularına ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda Kurum tarafından “tavsiye kararı”, “ret kararı” veya “karar verilmesine yer olmadığına dair karar” olmak üzere<sup>217</sup> üç türlü karar verilebilir. İnceleme ve araştırma sonucunda şikayetin yerinde olduğu kanaatine varılması halinde Kurum tarafından tavsiye kararı verilir. Kararda idare

<sup>216</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 28.03.2013 tarihli, 28601 sayılı Resmi Gazete.

<sup>217</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 28.03.2013 tarihli, 28601 sayılı Resmi Gazete.

hakkında; hatalı davranıldığının kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, mevzuat değişikliğinin yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi, tedbir alınması tavsiyelerden bir veya birkaçına yer verilebilir. Kurum, belirtilen tavsiyeler dışında başka bir tavsiye kararı da verebilir. İlgili merci, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemi veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdür. İnceleme ve araştırma sonucunda şikayetin yerinde olmadığı kanaatine varılması durumunda ise Kurumca ikinci karar türü olan ret kararı verilir. Şikayetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikayetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, şikayet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya inceleme ve araştırma devam ederken şikayet konusu hakkında dava açılması ve bunun üzerine inceleme ve araştırmasını sonlandırması halinde de karar verilmesine yer olmadığına dair karar verilir.<sup>218</sup>

### **3.5. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN OLUŞUMU VE TEŞKİLAT YAPISI**

29.06.2012 tarihli, 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere TBMM’ye bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.<sup>219</sup> 29.03.2013 tarihi itibarıyla Kuruma şikayet başvuruları alınmaya başlamıştır.

Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşan Kamu Denetçiliği Kurumunda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar.

<sup>218</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 28.03.2013 tarihli, 28601 sayılı Resmi Gazete.

<sup>219</sup> [http://www.ombudsman.gov.tr/custom\\_page-346-hakkimizda.html](http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-346-hakkimizda.html), 26.07.2013.

Başdenetçilik; Başdenetçi ve denetçilerden oluşmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ilk Kamu Başdenetçisi M. Nihat Ömeroğlu'dur. Emekli Yargıtay Üyesi olan M. Nihat Ömeroğlu, 27.04.2012 tarihinde TBMM Genel Kurulunca Kamu Başdenetçisi olarak seçilmiştir ve halen bu görevi yürütmektedir.<sup>220</sup>

Denetçiler arasında iş birliğini sağlamak ve denetçilerin uyumlu çalışmasını gözetmekle sorumlu olan Başdenetçi, denetçilerin sorumlu oldukları konu veya alanları yönerge ile belirler. Denetçiler arasındaki iş bölümünü; insan hakları, kadın ve çocuk hakları, engelli hakları, ailenin korunması, sosyal hizmetler, eğitim-öğretim, gençlik ve spor, bilim, sanat, kültür ve turizm, adalet, milli savunma ve güvenlik, sağlık, nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları, kamu personel rejimi, mülkiyet hakkı, ekonomi, maliye ve vergi, enerji, sanayi, gümrük ve ticaret, çalışma ve sosyal güvenlik, orman, su, çevre ve şehircilik, ulaştırma, basın ve iletişim, gıda, tarım ve hayvancılık, mahalli idarelerce yürütülen hizmetler, diğer konu ve alanlar<sup>221</sup> olarak sayabiliriz.

Kurumun idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getiren Genel Sekreterlik; Genel Sekreter ve diğer idari personelden oluşmaktadır. Genel Sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, Devlet Memurları Kanununa tabi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı Kanunun 48 inci maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından Başdenetçi tarafından atanır. Bununla birlikte diğer personel de Başdenetçi tarafından atanmaktadır.

Kurumda ayrıca giriş sınavı ile atanan ve Başdenetçi veya denetçiler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle görevli uzman yardımcıları ve uzmanlar da görev yapmaktadır.

<sup>220</sup> [http://www.ombudsman.gov.tr/custom\\_page-345-sn-m-nihat-omeroglu.html](http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-345-sn-m-nihat-omeroglu.html), 26.07.2013.

<sup>221</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 28.03.2013 tarihli, 28601 sayılı Resmi Gazete.

### 3.6. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NCA VERİLEN İLK KARARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

29.03.2013 tarihi itibarıyla şikayet başvuruları almaya başlayan Kamu Denetçiliği Kurumu'na, gelen şikayetlerle ilgili ilk tavsiye kararı 19.07.2013 tarihinde verildi. Kurumun ilk tavsiye kararı; Yükseköğretim Kurulu (YÖK) Başkanlığı tarafından alınan karar doğrultusunda Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) Başkanlığı'na yapılacak Dikey Geçiş Sınavı (DGS) ile Teknik Öğretmenler için Mühendislik Tamamlama Programları Giriş Sınavının tarihlerinin ve saatlerinin çakışması nedeniyle doğacak hak kaybıyla ilgili oldu.<sup>222</sup>

Kararda öncelikle “usul” incelemesi yapıldığı ve “şikayet başvuru süreci”nin ele alındığı görülmektedir. Şikayet başvurusunun 10.06.2013 tarihinde Kurumun resmi internet adresi aracılığıyla elektronik ortamda yapıldığı belirtildikten sonra, “ön inceleme süreci”ne geçilmiştir. Gerekli diğer şartları taşımakla beraber şikayet başvurusunun idari başvuru yolları tüketilmeden yapıldığı belirlenmiştir. Buna karşın, söz konusu durumun telafisi güç ve imkansız zarar oluşturacağı göz önünde bulundurularak, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 17. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca idari başvuru yollarının tüketilmesi koşulu aranmadan inceleme ve araştırma aşamasına geçilmiştir.<sup>223</sup>

Usul incelemesinden sonra ikinci olarak “olay ve olgular” değerlendirilmesi yapılmıştır. “Olay ve olgular” başlığı altında ilk olarak “şikayetin konusu, hukuki sebepler ve istemin özeti”ne yer verilmiş, şikayetin konusunun hem Açıköğretim Fakültesi Adalet Programı hem de Teknik Eğitim Fakültesi mezunu olan şikayetçinin ÖSYM'nin aynı gün ve saatte (21 Temmuz 2013, saat 9:30) yapacağını duyurduğu Dikey Geçiş Sınavı (DGS) ve Teknik Öğretmenler için Mühendislik Tamamlama Programları Giriş Sınavının ikisine de girmek istemesi hakkında olduğu belirtilmiştir. Şikayetçinin talebinin bu iki sınavın farklı tarihlerde yapılması olduğu

<sup>222</sup> <http://www.haberexen.com/kamu-denetciligi-kurumu-ilk-kararinda-osymye-tavsiyede-bulundu-361874h.htm>, 23.07.2013.

<sup>223</sup> [http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/20131\\_sayilikarar.pdf](http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/20131_sayilikarar.pdf), 23.07.2013.

ifadesine yer verilmiş ve hukuki dayanaklara değinilmiştir. Daha sonra “şikayet konusu olaylar”ın incelemesine geçilmiştir. Bilgi ve belge istenilmesi üzerine ÖSYM Başkanlığı’nca verilen cevapta; her iki sınava katılacak aday portföylerinin farklı olduğu, mühendislik tamamlama sınavına teknik öğretmenlerin, DGS’ye ise iki yıllık eğitim veren meslek yüksek okulu ve açık öğretim önlisans mezunlarının gireceği ifade edilmiş ve iki ayrı sınavın aynı tarihlerde yapılmasına yönelik kararda isabetsizlik bulunmadığı belirtilmiştir.<sup>224</sup> Bu bölümde ayrıca dosyadaki bilgi ve belgeler özetlenmiş, olay değerlendirilmiştir.

Kararın devamında “şikayet konusu ile ilgili mevzuat” kısmı yer almış ve konuya dair tüm mevzuat hükümlerine bu kısımda yer verilmiştir. Kurum tarafından incelenen ilk olay olması nedeniyle “şikayet konusuna ilişkin uygulamalar” kısmında, şikayet konusuna benzer örneklerle rastlanmadığı belirtilmiştir. Daha sonra “inceleme, araştırma ve sonuç” bölümünün yer aldığı kararın bu bölümünün içeriğinde; “şikayetçinin iddiaları”, “ilgili idarenin bilgi ve belgeleri”, “ilgili kamu denetçisinin inceleme ve araştırma bulguları” kısımları yer almıştır.

Olayda daha sonra “hukuki değerlendirme” bölümüne yer verilmiştir. Hukuki değerlendirme; hukuka uygunluk ve hakkaniyete uygunluk denetimi olmak üzere iki kısımda incelenmiştir. Hukuka uygunluk denetiminde öncelikli olarak “iki sınava ait işlemlerin ayrı ayrı değerlendirilmesi”ne yer verilmiş ve DGS sınavı ile ilgili olarak yapılan işlemlerde de, Mühendislik Tamamlama Sınavı ile ilgili olarak yapılan işlemlerde de hukuka aykırılık tespit edilmediği belirtilmiştir. Daha sonra “iki sınavın aynı gün ve saatte yapılması yönündeki işlemin değerlendirilmesi”ne geçilmiş ve şikayetçinin girmek istediği iki sınavın çakışma durumunun konuya ilişkin mevzuat hükümleri ile çeliştiği, temel ilke olarak belirlenen yükseköğretim kurumlarına giriş ve sınavlarda adaylara fırsat eşitliğinin şikayetçiye sağlanmadığı, bir kamu hizmeti olan yükseköğretime giriş sınavlarından DGS ve Mühendislik Tamamlama sınavlarının şikayetçiye diğer adaylar gibi eşit şekilde sunulmayarak başvuranın eğitim hakkının ihlal edildiği ve anılan sınavların aynı gün ve saatte yapılmasına

<sup>224</sup> <http://www.haberexen.com/kamu-denetciligi-kurumu-ilk-kararinda-osymye-tavsiyede-bulundu-361874h.htm>, 23.07.2013.

ilişkin işlemlerin hukuka uygun olmadığı kanaatine varıldığı<sup>225</sup> değerlendirilmesine yer verilmiştir. Hakkaniyete uygunluk denetimi yönünden yapılan değerlendirmede ise; iki sınavın başvuru sürelerinin birbirini takip etmesi, hatta Mühendislik Tamamlama Sınavının DGS başvuru süresinin bitim tarihi olan 05.06.2013 tarihinden sonra duyurulması nedeni ile kişilerin iki sınav arasında mecburen tercih yapmak zorunda bırakıldıkları, bu durumun hakkaniyete uygun olmadığı, kaldı ki ilgili idarece bu iki sınavın aynı gün ve saatte yapılmasında mevzuat ve kurumsal zorunluluk bulunduğu dair iddia ve savunmada da bulunulmadığı ifade edilmiştir. Tüm bu değerlendirmeler ışığında; anılan sınavların aynı gün ve saatte yapılmasına ilişkin Yükseköğretim Genel Kurulu karar ve işlemlerinin ve bu karar ve işlemlerin uygulayıcısı olan ÖSYM Başkanlığının idari işlemlerinin uluslararası mevzuat, anayasaya, kanunlar ve diğer mevzuat bakımından hukuka ve hakkaniyete uygun bulunmadığı sonuç ve kanaatine varıldığı<sup>226</sup> belirtilmiştir.

2709 sayılı 1982 Anayasası ile 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun ilgili maddeleri uyarınca karar hükmünden önce “hak arama özgürlüğüne ilişkin yasal mevzuat”a yer verilmiş ve söz konusu tavsiye kararı üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis edilmez veya eylemde bulunulmaz ise durmuş olan dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye başlayacağı ve ilgili idarenin işlemine karşı 60 günlük dava açma süresinden arta kalan süre içinde Ankara İdare Mahkemesine yargı yolu açık olduğu belirtilmiştir.

Son kısımda ise karara yer verilmiştir ve kararda; her iki sınava da müracaat etmelerine rağmen 21.07.2013 tarihinde yapılacak olan iki sınavdan birisini tercih etmek zorunda kalacak olan adayların hak kaybına uğramaması için sınav tarihlerinin değiştirilmek suretiyle YÖK ve ÖSYM'nin hatalı işleminin ivedilikle düzeltilmesi veya iki sınava da girmeye hak kazanmış adayların giremeyecekleri sınavlara eş değerli yeni bir işlemin tesisi hususunda tavsiyede bulunmasına karar verildiği<sup>227</sup> hükmüne yer verilmiştir.

<sup>225</sup> [http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/20131\\_sayilikarar.pdf](http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/20131_sayilikarar.pdf), 23.07.2013.

<sup>226</sup> [http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/20131\\_sayilikarar.pdf](http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/20131_sayilikarar.pdf), 23.07.2013.

<sup>227</sup> [http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/20131\\_sayilikarar.pdf](http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/20131_sayilikarar.pdf), 29.07.2013.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na verilen ilk kararın 10 sayfalık uzun bir karar olduğu ve kararda mevzuatta belirtilen tüm hususlara değinildiği görülmektedir. Kararın 21.07.2013 tarihinde yapılacak DGS ve Mühendislik Tamamlama Programları Giriş Sınavına ilişkin olduğu, söz konusu başvurunun 10.06.2013 tarihinde yapıldığı ve kararın ise sınavların tarihine iki gün kala 19.07.2013 tarihinde verildiği görülmektedir. Kurum tarafından makul kabul edilebilecek 40 günlük bir süre zarfı içinde karar verilmiş ise de, başvuru tarihi sınavların tarihine çok yakın olduğu için kararın uygulanması veya uygulanmama nedeninin Kuruma iletilmesi hususunda YÖK'e ve ÖSYM Başkanlığı'na yeterince zaman kalmamış ve sınavlar yapılmıştır. Acaba kararın uygulanması için yeterince zaman bulunsaydı YÖK ve ÖSYM Başkanlığı'na kararlarının uygulanmaması durumunda yaptırım bulunmayan Kamu Denetçiliği Kurumunun kararı uygulanacak mıydı? Buna ilişkin bir şey söylemek henüz pek mümkün olmasa da, idari ajanların Kurum kararlarına karşı gösterecekleri tutum ve verecekleri önem ile bu duruma yönelik kanı oluşacaktır.



## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **TÜRKİYE UYGULAMASI AÇISINDAN KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ**

#### **4.1. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN KURULMASINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER VE ELEŞTİRİLERİN YORUMLANMASI**

Kamu denetçiliği kurumuna ve söz konusu kurumun ülkemizde uygulanmasına yönelik birçok akademik çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmaların belirli bir kısmında, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması, yönetimin işleyişinin etkinleştirilmesi, kötü yönetimin önlenmesi, vatandaş ile idare arasında hakkaniyetin sağlanması ve ilişkilerin geliştirilmesi gibi hususlardaki etkinliği nedeniyle kuruma yönelik olumlu görüşler bulunmakla beraber, yine çalışmaların belli bir kısmında ise kuruma ve kurumun Türkiye uygulamasına ilişkin eleştiriler getirilmiştir.

Kamu denetçiliği kurumuna yönelik eleştiriler arasında hem kuruma yönelik genel eleştiriler hem de söz konusu kurumun Türkiye'de uygulanması durumunda yaşanabilecek sıkıntılar yer almaktadır. Bu husustaki en ciddi eleştirileri; Türkiye'de yeterince idari denetim sisteminin bulunduğu, idari yargının uygulandığı bir ülkede kamu denetçiliği kurumuna ihtiyaç bulunmadığı, idari savcılık müessesesinin idari birimler üzerindeki etkisinin daha fazla olacağı, güçlü merkezi yönetim nedeniyle kurumun Türkiye'de etkinlik gösteremeyeceği, Başdenetçiye verilecek geniş yetkilerin kötü kullanılması halinde olumsuz sonuçlara neden olabileceği, bağlayıcılığı ve yaptırımını bulunmayan kurum kararlarının idari ajanlar tarafından uygulanmayacağı ve Türkiye gibi kalabalık bir ülkede kurumun etkin şekilde faaliyet gösteremeyeceği şeklinde sıralayabiliriz.

#### 4.1.1. Türkiye’de Yeterince Denetim Fonksiyonu Bulunduğu

Kamu denetçiliği kurumunun kurulmasına karşı çıkanların getirdikleri ilk eleştirinin, idarenin denetimi hususunda ülkemizde yeterince denetim fonksiyonu bulunduğu ve kamu denetçiliği kurumuna gerek bulunmadığına ilişkin olduğunu söyleyebiliriz. Ülkemizde yönetsel denetim; idari yapı içerisinde yer alan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kendi içyapılarında oluşturulmuş olan özel birimler tarafından denetlenmesine yönelik idari denetim,<sup>228</sup> hükümetin ve hükümetin alt kuruluşlarını oluşturan yürütmenin yasama organı tarafından denetlenmesine ilişkin parlamento denetimi, Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu ve Yüksek Denetleme Kurulu gibi özel denetim kurumlarınca yapılan denetim, Anayasadan aldığı güçlü yaptırım yetkisi ile yargısal denetim, toplum içinde ortak menfaate sahip bireylerin bir araya gelerek oluşturdukları baskı gruplarının yürüttükleri faaliyetler sonucu oluşan kamuoyu denetimi ve özellikle son yıllarda etkisini daha fazla hissettiren uluslararası denetim vasıtasıyla sağlanmaktadır.

Anılan denetim yöntemlerinin hepsinin ayrı bir usulü bulunmakla birlikte, bu denetim sistemlerinin birbirinden farklı eksikliklerinin bulunduğunu da belirtmek gerekmektedir. Denetimi yapan organın yetkiyi kullanan organın bir parçası olduğu idari denetimde, üst-alt ilişkisinin sağlam bir denetime engel olabileceği, yasama ile yürütme arasındaki bütünleşme ve parti içi disiplin ve baskı sebebiyle siyasi denetimin pek etkin olamayacağı,<sup>229</sup> yoğun iş yükü, usulü prosedürlerin fazlalığı gibi nedenlerle sonuç almanın uzun sürmesi nedeniyle yargısal denetimin hak kaybına neden olabileceği, tarafsız ve sağduyulu olması gereken medyanın objektif olmaması ve taraf tutması durumunda kamuoyunu yanlış yönlendirebileceği ve sağlıksız sonuçlara yol açabileceği, uluslararası denetimin ise daha çok maddi olaylarla sınırlı olduğu düşünüldüğünde, denetleme usulü ve amacı ile diğer denetim yöntemlerinden farklı bir profil çizen ve daha çok halk odaklı bir kurum olan kamu denetçiliği kurumuna diğer sistemler yanında ihtiyaç bulunduğu düşünülebilir.

<sup>228</sup> ERDOĞMUŞ, s. 23.

<sup>229</sup> KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. Galip, Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman, [http://www.turkhukuk sitesi.com/makale\\_100.htm](http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_100.htm), s. 3, 14.08.2013.

Vatandaş temelli olan ve bu doğrultuda halkı bilinçlendirme görevi de bulunan kamu denetçiliği kurumundan, tek başına sağlıklı bir denetim yapmasını ve büyük bir eksikliği kapatmasını beklememek gerekmektedir. Diğer idari denetim yöntemleri gibi kamu denetçiliği kurumunun da olumlu ve olumsuz yanları bulunmaktadır. Tüm denetim fonksiyonlarının birlikte çalışması durumunda birbirlerinin açıklarını kapatabilecekleri ve bu suretle daha iyi sonuç alınabileceği ise açıktır.

#### **4.1.2. İdari Yargı Sisteminin Uygulandığı Bir Ülkede Kamu Denetçiliği Kurumuna İhtiyaç Bulunmadığı**

Yönetimsel yargının uygulandığı bir ülkede kamu denetçiliği kurumuna ihtiyaç bulunmadığı hususu, kuruma yönelik getirilen eleştirilerin bir diğeridir. Bu görüş ile; yönetimin haksız eylem ve işlemlerine karşı, kararlarının yaptırım yetkisi bulunan idari yargının kamu denetçiliği kurumuna göre çok daha etkin bir yapı olduğu ve bu sistemin yanında bir de kamu denetçiliği kurumuna gerek olmadığı savunulmaktadır.

Birçok değişik ülkede faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumu, yönetimsel yargının bulunduğu ülkelerde de uygulama alanı bulmuştur. Bu hususta verilebilecek en can alıcı örnek ise şüphesiz idari yargıya temel oluşturmuş Fransa'da ombudsmanlık kurumunun 1973 yılından beri uygulanıyor olmasıdır.<sup>230</sup> İdari yargının başarı ile uygulandığı Fransa'da da idarenin işleyişinin etkinleştirilmesi yolunda katkıda bulunması ve vatandaşın kendini yönetime daha yakın hissetmesinin sağlanması gibi nedenlerle ombudsmanlık müessesesine ihtiyaç duyulmuş ve kabul edildiği tarihten itibaren başarılı bir şekilde uygulanmıştır.

Anayasadan aldığı yaptırım yetkisi ile idarenin denetiminde en etkin unsurun yargısal denetim olduğu şüphesizdir. Ancak yargısal denetim yoğun iş yükü nedeniyle daha geç sonuç alınan, usulü prosedürlerin fazlalığı sebebiyle daha karmaşık ve diğer yöntemlere göre daha masraflı bir denetim yoludur. Yine idari

<sup>230</sup> ERTEKİN, Yücel ve AKIN, Cengiz, Çağdaş Yönetim ve Denetim; Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi), Türk İdare Dergisi, Ankara, 1998, Y. 70, S. 421, s. 530.

yargının görevi sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olup, idarenin işlem ve kararları üzerinde yerindelik denetimi yapma yetkisi bulunmamaktadır. Hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı denetim yetkisi nedeniyle, mevzuata uygun olmasına karşın idari yargı birimi tarafından verilen kararın hakkaniyete uygun olmaması da söz konusu olabilir. İdari yargının tüm etkinliğine karşın, gelişmiş demokrasiler de dahil olmak üzere, yönetsel yargının belirli hususlardaki eksikliklerini giderebilecek, idari işlemlere ve eylemlere yönelik yerindelik denetimi yapabilecek, daha basit ve masrafsız bir ombudsmanlık denetimine gerek görülmüştür.<sup>231</sup> Bu gibi nedenlerle kamu denetçiliği kurumu ile idari yargıyı kıyaslamak ve bu denetim yöntemlerini birbirinin ikamesi olarak görmek yerine, bu iki yöntemi birbirlerinin tamamlayıcı olarak görmek daha makuldür.

#### **4.1.3. İdari Savcılık Kurumunun Daha Etkin Sonuç Verebileceği**

İdare üzerindeki yargısal denetimin etkinliğini arttırmak ve idari yargı denetiminin bazı eksikliklerini gidermek için, yargı kararlarının uygulanması hususunda yaptırım mekanizmasını işletme ve uygulatma, kamu yararını ilgilendiren işlemlerde yargılanma sürecine katılma ve idarenin hukuka aykırı bulduğu işlemlerine ilişkin gerekli takibi şikayet üzerine veya re'sen başlatma gibi yetkileri bulunan idari savcılık müessesesinin kurulmasının, kamu denetçiliği kurumuna göre daha etkin sonuçlar vereceğini öne sürenler de bulunmaktadır. Bu görüşe göre idari savcılık; idareyi sınırlandıracak, idari eylem ve işlemleri doğrudan denetleyerek hukuka aykırılıkları belirleyecek ve bu eylem ve işlemlere karşı gerekli görür ise idari dava yolunu kullanabilecek bir kurumdur.<sup>232</sup>

Osman Ermumcu tarafından; ombudsmanın daha ziyade gelişmiş demokrasilere sahip ülkelerde işlevini gereği gibi yerine getirebileceği, hukuki yaptırım içermeyen bu kurumun, yaptığı incelemeler sonucu hazırladığı raporlarla durumu kamuoyuna deşifre ettiği ve daha çok bu şekilde etkinlik sağlamaya çalıştığı,

<sup>231</sup> ÇAKMAK, s. 109.

<sup>232</sup> BEREKET, Zuhale ve DEMİRKOL, Selami, s. 49.

siyasetle iç içe olan bizim idari yapımızda ise yaptırım yetkisi bulunmayan böyle bir kurumun netice almasının çok zor olduğu ve bu nedenle bu tür idari yapılar için hukuki yaptırım içeren idari savcılık müessesesinin getirilmesinin daha etkin bir sonuç vereceği belirtilmektedir.<sup>233</sup>

Değişik siyasi ve toplumsal yapıya sahip birçok ülkede başarı ile uygulanmasına karşın, yasama ve yürütmenin çok sıkı bir ilişki içerisinde olduğu, idari yargı mercilerinin kararlarının uygulanması hususunda bile sıkıntıların yaşandığı ülkemizde, kararlarının uygulanmaması durumunda herhangi bir hukuki yaptırım yetkisi bulunmayan ve daha çok hazırladığı raporlar suretiyle kamuoyu tehdidini kullanarak etkinlik göstermeye çalışan kamu denetçiliği sisteminin beklenen etkinliği gösterememesi ihtimaller dahilindedir. İdari yargının usulü prosedürleri ve ağır işlemesi gibi sorunlarını yapısında barındırabilecek, olaylara alıştığı hukuk penceresinden bakarak yönetim boyutunu göz ardı edebilecek<sup>234</sup> olabilmekle beraber, başvuru üzerine veya re'sen harekete geçerek hukuka aykırılık bulunduğunu belirlediği ve kamu menfaatine aykırı gördüğü idari işlem ve eylemlere karşı doğrudan yaptırım uygulayabilecek bir sistem olan idari savcılığın, idari denetim üzerinde büyük bir etkinlik gösterebileceği ise aşıkardır.

Bütün bu değerlendirmelere karşın, denetleme ve çalışma sistemleri arasında farklılık bulunan iki kurumun birbirleri yerine uygulama alanı bulacak kurumlar olarak değil, belki birlikte uygulanabilecek ve uygulanması gereken müesseseler olarak görmek gerekmektedir.

---

<sup>233</sup> ERMUMCU, Osman, İdarenin Denetiminde İdari Savcılık Önerisi, <http://www.aydinbim.adalet.gov.tr/MAKALELER/%C4%B0DAR%C4%B0%20SAVCILIK.htm>, 14.08.2013.

<sup>234</sup> ERTEKİN, AKIN, s. 540.

#### **4.1.4. Türkiye’de Merkezi Yönetimin Güçlü Olması Nedeniyle Kurumun Etkinlik Gösteremeyeceği**

Türkiye’deki güçlü merkezi yönetim yapısının kamu denetçiliği kurumunun etkinliği yönünde sıkıntı oluşturacağına ilişkin görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşe göre; kamu denetçiliği kurumu gibi bir yapının ancak gelişmiş demokrasilerde etkinlik gösterebileceği, bizim gibi köklü ve güçlü bir merkezi otoritenin bulunduğu sistemin içerisinde ise kurumun etkinliğinin kısıtlı olacağı savunulmaktadır.

Güçlü merkezi yönetime sahip İngiltere örneğini ele aldığımızda; Parlamento Komiseri adıyla 1967 yılında kurulan kamu denetçiliği kurumunun<sup>235</sup> başarılı bir şekilde görevini ifa ettiği, kurumun kararlarına önem verildiği ve halk üstünde sağlam bir itibara sahip olduğu görülmektedir. Bu durum, sadece güçlü bir merkezi otoritenin kamu denetçiliği kurumunu etkinleştirmeyeceği ve kurumun güçlü merkezi yönetim ile de görevini gereği gibi icra edebileceği hususunda bize fikir vermektedir.

#### **4.1.5. Bağlayıcılığı Olmaması Nedeniyle Kararlarının Uygulanmayacağı**

Kararlarının bağlayıcılığı olmaması ve hukuki yaptırımı bulunmaması kamu denetçiliği kurumunun hemen hemen dünyadaki tüm uygulamalarında karşılaştığımız genel bir özelliğidir. Bu duruma karşın kurumun uygulanma alanı bulduğu ülkelerde gerekli etkinliği genelde gösterdiği görülmektedir.

Kurumun kararlarının bağlayıcılığı ve hukuksal yaptırımı bulunmamasına karşın etkin şekilde faaliyet göstermesini sağlayan iki unsur vardır. Bu unsurlardan ilkinin kamuoyu desteği olarak sayabiliriz. Halk, sivil toplum kuruluşları ve basın birleşenlerinden oluşan kamuoyu, kurum raporlarında olumsuzlukları belirtilen idari ajanlara veya idari eylem ve işlemlere karşı tepki göstererek veya baskı oluşturarak

---

<sup>235</sup> ÇAKMAK, s. 111.

kurum kararlarının uygulanması yönünde önemli bir güç oluşturmaktadır. Kurum kararlarının etkinliğini sağlayan diğer unsur ise, kurum tarafından her sene parlamentoya sunulan raporlar olarak belirtebiliriz. Gerçi ülkemizde idarenin bağlı olduğu yürütme ile meclis arasındaki yakın ilişki, ombudsman tarafından meclise sunulacak yıllık raporlar uyarınca ilgililer hakkında gerekli uyarı ya da icrai işlemlerin yapılıp yapılmayacağı konusunda tereddütler oluşturmaktadır. Ancak yine de kamu denetçiliği kurumu tarafından meclise sunulan yıllık raporun etkinlik göstereceği ve idari ajanların bu raporda olumsuz şekilde yer almamak için kurum tarafından yapılan önerilere genel anlamda uyacakları ve uygulanmaması durumunda hukuki yaptırımını bulunmamasına karşın kurum kararlarının etkinlik göstereceği düşünülmektedir.<sup>236</sup>

#### **4.1.6. Tek Bir Kişi ve Kuruma Verilecek Geniş Yetkilerin Kötüye Kullanılabileceği**

Uygulandığı ülkelerde önemli yetkilerle donatılan ve büyük saygınlığı bulunan ombudsmana, ülkemizde de geniş yetkiler verileceği ve bu yetkilerin kötüye kullanılması durumunun idari yapı içerisinde sıkıntı oluşturabileceği hususunda da bazı eleştiriler bulunmaktadır. Önemli bir kamu görevlisi olmasına ve büyük yetkileri bulunmasına karşın, görevini suiistimal eden ombudsmanın görevinde kalamayacağı ve görevinden alınacağı şüphesizdir.<sup>237</sup> Bu nedenle ombudsmanın da bu hususu bilerek, tarafsızlığını ve bağımsızlığını koruyacak şekilde görevini ifa etmesi gerekmektedir.

<sup>236</sup> KILIÇ, s. 68.

<sup>237</sup> ESGÜN, İbrahim Uğur, Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Ankara, 1996, C. 45, S. 1-4, s. 270.

#### **4.1.7. Türkiye Gibi Kalabalık Bir Ülkede Kurumun Etkin Bir Şekilde Çalışamayacağı**

Türkiye'deki kalabalık nüfus nedeniyle kuruma yapılacak şikayet sayısının fazla olacağı ve bu durumun kurumun etkin şekilde çalışmasını engelleyeceği hususunda da önemli eleştiriler bulunmaktadır. Kamu denetçiliği kurumuna kolayca başvuruda bulunabileceği, bu başvuruların ücretsiz olacağı ve ülkemizdeki idari uyuşmazlıkların yoğunluğu göz önünde bulundurulduğunda, kurum tanındıkça ve kuruma olan güven arttıkça yapılabilecek başvuru sayısının çok fazla olabileceği ve bu durumun kurumda tıkanıklığa ve kararların gecikmesine yol açabileceği durumuna ortaya çıkarabileceği büyük bir ihtimaldir. Bu durumun önüne geçilebilmesi için uyuşmazlık potansiyeli ile orantılı şekilde kurumun yeterli personele sahip olması, gereksiz şikayetlerde bulunarak kurumun iş yükünün arttırılmaması ve idari birimler tarafından da kamu denetçiliği kurumu tarafından yapılan tavsiye ve önerilerin dikkate alınması ve idari işleyişte düzelmenin sağlanması ile mümkün olabilecektir.

#### **4.2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN TÜRKİYE'YE SAĞLAYABİLECEĞİ KATKILAR**

Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra gelişen insan hakları ve demokrasi anlayışıyla birlikte ombudsmanlık kurumunun uygulama alanı da genişlemiş ve günümüzde yüzden fazla ülkede faaliyet gösterir hale gelmiştir. Kurumun bu derece yaygınlaşmasının ve değişik devlet sistemlerine sahip birçok ülkede tercih edilmesinin şüphesiz önemli nedenleri bulunmaktadır.

Gelişen sosyal devlet anlayışına paralel olarak görev alanı genişleyen ve güçlenen devlet otoritesine karşı vatandaşın hak ve özgürlüklerini koruyabilmek için birçok idari denetim fonksiyonu bulunmakta ve bu sistemlerin geliştirilmesine yönelik çalışmalar da yapılmaktadır. Ancak mevcut idari denetim sistemlerinin bazı

hususlarda eksiklikleri bulunması nedeniyle, bu eksikliklerin tamamlanması ve daha etkin bir denetim yapılabilmesine imkan sağlanması için birçok ülkede kamu denetçiliği kurumu kurulmuştur.

Uygulandığı ülkelerde genelde vatandaş ile idare arasında bir nevi köprü vazifesi gören kamu denetçiliği kurumundan beklenen belki de ilk görevin, vatandaşları hakları ve bu haklarını koruyabilmeleri hususunda yönlendirmesi ve bilgilendirmesi olduğunu söyleyebiliriz.

Devletin görev alanı her geçen gün genişlemekte ve karmaşık bir hal almaktadır. Bu durumla birlikte yeni mevzuatlar çıkarılmakta, idari kararlar alınmakta ve uygulamalar yapılmaktadır. Vatandaşların bu yeni düzenlemelerin hepsinden haberdar olmasını, bu düzenlemeler karşısında mağduriyeti söz konusu ise bu durumu veya bu durum karşısında yasal haklarını bilmesini beklemek pek mümkün değildir. Vatandaşın haksızlığa uğradığını düşündüğünde hakkını ararken belli hususlarda zafiyet yaşaması veya sırf bu nedenlerle hakkını aramaktan imtina etmesi durumunda, kişinin idari birimlere karşı soğuma yaşayacağı hatta düşmanlık besleyebileceği de kuşkusuzdur.<sup>238</sup> İşte kamu denetçiliği kurumu bünyesindeki uzmanlar ve hukukçularla, yeni düzenlemeler ve gelişmelere ilişkin olarak şikayet sahibi bireyleri veya internet, televizyon bildirileri gibi araçlarla toplumun diğer fertlerini bilgilendirebilecek, menfaatlerinin ve kişisel haklarının korunması hususunda yol gösterebilecektir. Bu suretle ilgililerin hem hakları hususunda bilgi sahibi olması ve menfaatlerini koruması sağlanacak, hem gereksiz veya yersiz şikayetler hakkında da ilgililer bilgilendirilerek bu tarz şikayetler ile idarenin veya diğer denetim birimlerinin meşgul edilmesinin önüne geçilecek, hem de vatandaşın idareden çekinmesi ve idareye karşı mesafeli davranması engellenecektir.

Kamu denetçiliği kurumundan beklenen yararlardan bir diğerinin ise, yapacağı denetim ve incelemeler ile idari birimlerin daha hakkaniyetli ve hukuka uygun işlem yapabilmesini sağlamak, keyfiliği azaltmak ve kötü muameleyi önlemek olduğunu söyleyebiliriz.

---

<sup>238</sup> ERHÜRMAN, Tufan, Dünya’da ve KKTC’de Ombudsman, Lefkoşe, 1995, s. 23.

Kararlarının uygulanmaması durumunda doğrudan bir yaptırım bulunmamakla beraber, kararlarının uygulanması için kamu denetçiliği kurumunun elinde iki önemli silahı bulunmaktadır. Bunların; meclise sunulan yıllık raporlar ile kamuoyuyla paylaşılan bilgiler ve bu şekilde yapılan kamuoyu baskısı olduğunu söyleyebiliriz. Meclise sunulan yıllık raporlarda olumsuz şekilde yer almak veya kamuoyu önünde kötü muamelede bulunan, hatalı ve hakkaniyetsiz davranan biri olarak lanse edilmek istemeyecek idari ajanların, doğrudan yaptırım bulunmasa dahi kamu denetçiliği kurumunun karar, öneri ve görüşlerine daha çok dikkat edecekleri düşünülmektedir. Bu suretle idarenin daha etkin, düzgün ve adil çalışması hususunda kamu denetçiliği kurumunun önemli bir yer tutabileceği açıktır.

Kamu denetçiliği kurumunun kurulması, ülkemizin en önemli siyasi hedeflerinden biri olan Avrupa Birliği'ne üyeliğin sağlanması açısından da büyük önem taşımaktadır. İnsan haklarını korumadaki başarısı ve etkinliği nedeniyle ombudsmanlık kurumu, Avrupa Konseyi İstişare Asamblesi tarafından 1975 tarihinde alınan 457 sayılı Tavsiye kararı ile üye devletlere tavsiye edilmiştir.<sup>239</sup>

AB Müktesebatında yer alan istikrarlı ve kurumsallaşmış bir demokrasinin varlığı, hukukun üstünlüğüne bağlı idari yapı, insan haklarına saygılı bir devlet otoritesi gibi unsurları sağlamaya yönelik görevleri bulunan ve bu hususta önemli yer tutan kamu denetçiliği kurumu, ülkemiz için Avrupa Birliği'ne üyelik sürecine ilişkin de önem ifade etmektedir.<sup>240</sup>

Kamu denetçiliği kurumunun bir başka yararı ise, diğer idari denetim sistemlerine yapacağı katkılar ile daha sağlıklı ve hakkaniyetli bir yönetsel denetimin yapılmasına imkan sağlayabilecek olmasıdır. Esas amacı diğer denetim yöntemlerinin yerini almak değil, onların belli hususlardaki açıklarını kapatarak daha etkin bir idari denetim yapılmasını temin etmek olan kamu denetçiliği kurumunun, yargısal denetime, siyasi denetimine, idari denetime ve ayrıca kamuoyu denetimine önemli katkıları bulunmaktadır.

---

<sup>239</sup> IŞIKAY, a.g.m.

<sup>240</sup> KILIÇ, s. 75.

Vatandaş temelli bir yapıya sahip olması, kolay ulaşılabilmesi, daha hızlı sonuç vermesi, masrafsız olması gibi diğer denetim sistemlerine göre bazı farklı özellikleri bulunan kamu denetçiliği kurumu, toplum ve idare üzerindeki saygınlığı ve kararlarının uygulanma oranıyla paralel olarak önemli etkinlik gösterebilmekte ve diğer denetim sistemlerine de büyük katkılarda bulunabilmektedir.

Kararlarının yaptırım gücü anayasadan kaynaklanması nedeniyle idarenin eylem ve işlemleri üzerinde en etkin denetim yöntemi idari yargı denetimi olmakla birlikte, kamu denetçiliği kurumu idari yargı denetimine farklı açılardan katkı sağlayabilmektedir. Kamu denetçiliği kurumu öncelikli olarak, toplumu bilinçlendirme ve bilgilendirme görevi kapsamında haksız ve yersiz açılacak davaları engelleyebilecektir. Yine, idari yargıdan önce başvurulabilecek bir kurum olması nedeniyle, kuruma yapılacak başvuruların sonuçlandırılması ile yargı yoluna gidecek uyuşmazlık sayısında önemli bir azalma söz konusu olabilecektir. Ayrıca, kurumun idare üzerinde yapacağı denetimler sonucu idari ajanların daha özenli ve hakkaniyetli davranmaları ve işlem tesis etmeleri sağlanabilecek ve bu suretle keyfi ve hakkaniyetsiz idari faaliyetler nedeniyle idari yargıda açılan dava sayısında azalma sağlanabilecektir. Yoğun iş yükü altında zorlanan, bu nedenle gecikmelerin ve uzun yargılama sürelerinin yaşandığı idari yargının gereksiz davalarla uğraşmadan, iş yükü altında boğulmadan, daha efektif ve hızlı şekilde görevini icra edebilmesi hususunda kamu denetçiliği kurumunun önemli katkılar sağlayabileceği açıktır.

Yasama ve yürütme arasındaki yakın ilişki nedeniyle ülkemizde siyasi denetimin etkin bir rol oynadığını söylemek pek mümkün değildir. Buna karşın siyasi denetimin bir fonksiyonu olan dilekçe komisyonuna yılda 4.000'den fazla başvuruda bulunmaktadır. Bu başvuruların hepsine yönelik gerekli incelemenin ve araştırmanın yapıldığını söylemek ise pek olası değildir. Kamu denetçiliği kurumunun faaliyete geçmesi ile birlikte bu şikayetlerin büyük kısmının kuruma yapılacağı göz önünde bulundurulduğunda ise dilekçe komisyonunun daha az başvuruyla muhatap olacağı ve daha etkin bir denetim yapabileceği düşünülmektedir.

Bağımsız bir denetim organı olan ombudsmanlığın, yönetsel denetim hususunda da katkıları bulunabilmektedir. İdarenin kendi bünyesi içerisinde denetimi olan yönetsel denetimin de etkinliğine ve hakkaniyetine yönelik önemli sıkıntılar bulunmaktadır. İdareden bağımsız bir şekilde yapılacak kamu kurumu denetimi ile hem yönetsel denetimin olumsuz yanlarının giderilmesi sağlanabilecek hem de idari ajanların daha dikkatli ve özenli çalışmaları sağlanmak suretiyle yönetsel denetime daha az iş düşebilecektir.

Kamu denetçiliği kurumu özellikle yıllık raporları ile halkı, sivil toplum örgütlerini ve medyayı idarenin yanlış, kasıtlı ve hakkaniyetsiz işlem, eylem ve tutumlarına karşı bilgilendirerek de önemli bir işlevi yerine getirir. Kurum hem bu tür davranışlarda bulunan idari birimler ve idari ajanlar üzerinde kamuoyu baskısı oluşturulmasına imkan tanımakta, hem de ilgililerin bu tür baskı ile karşı karşıya kalmak istememesi nedeniyle sorun çıkmaması hususunda daha titiz çalışmalarını sağlamaktadır. Ayrıca bu tarz hususlarda kamuoyunun yanlış bilgilendirilmesinin de önüne geçilmektedir.

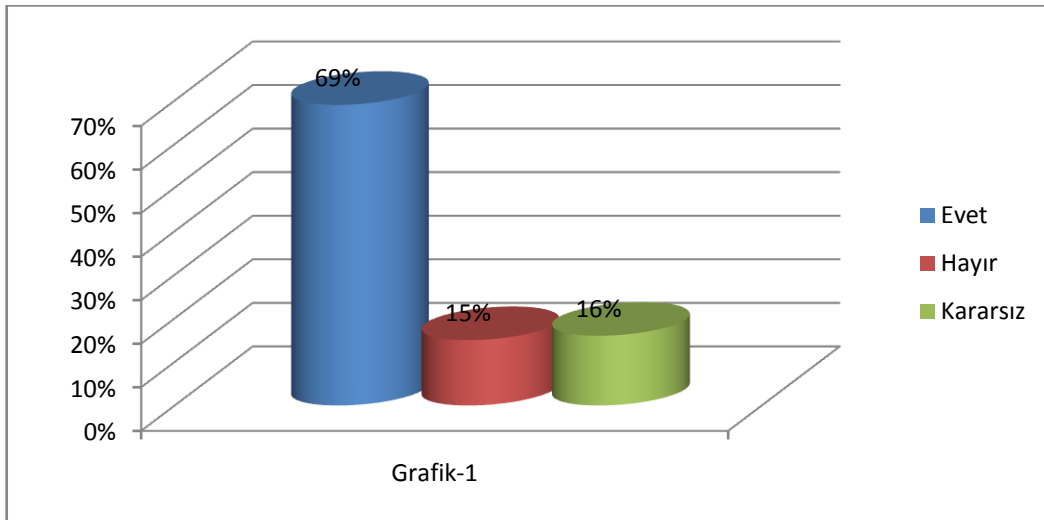
#### **4.3. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNA YÖNELİK BEKLENTİLER VE KURUMUN UYGULANABİLİRLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİNE İLİŞKİN SAHA ARAŞTIRMASI İLE ARAŞTIRMA SONUÇLARININ YORUMLANMASI**

Ülkemizde idarenin denetlenmesinde en önemli aktör kuşkusuz yargıdır. İdarenin denetlenmesinde en önemli yeri tutmasına karşın yargısal denetiminde, aşırı iş yoğunluğu karşısında sonuç almanın yıllar sürmesi, maliyetli olması, sadece hukuka uygunluk denetimi yapılması gibi olumsuzlukları da bulunmaktadır. Klasik denetim sistemlerinin bazı eksikliklerini gidererek, daha sağlıklı bir idari denetimin sağlanabilmesi için birçok ülkede uygulanan kamu denetçiliği kurumu nihayet ülkemizde de kurulmuş ve faaliyete geçmiştir.

Kamu denetçiliği kurumunun diğer idari denetim sistemlerine ve özellikle yargısal denetime katkılarının olabileceği açıktır. Öncelikli olarak kamu denetçiliği kurumunun toplumu bilinçlendirerek gereksiz ve haksız açılacak davaları kısmen engelleyebileceği, yargı yoluna müracaat etmeden önce başvurulabilecek bir kurum olması nedeniyle, kuruma yapılacak başvuruların sonuçlandırılması ile yargı yoluna gidecek uyuşmazlık sayısında azalma söz konusu olabileceği, öte yandan, kurumun idare üzerinde yapacağı denetimlerin etkisi doğrultusunda idari ajanların daha özenli ve hakkaniyetli davranmalarının ve bu şekilde işlem tesis etmelerinin sağlanması ile yargı yoluna gidecek idari uyuşmazlık sayısında azalma olabileceği düşünülmektedir.

Bu saha araştırması; kamu denetçiliği kurumunun faaliyete geçmesinden bizzat etkilenmesi mümkün olan yargıçların, söz konusu kurum hakkındaki düşüncelerini, kurumun Türkiye'deki idari denetime ve mevcut denetim sistemlerine faydalı olup olamayacağı hususundaki fikirlerini belirlemek üzere yapılmıştır. On üç sorudan oluşan anketimiz için T.C. Danıştay Başkanlığı ve Ankara Bölge İdare Mahkemesi'nde görev yapan 100 (yüz)\* hakim ve savcıdan cevap alınmıştır. Araştırma soruları ve sonuçların yorumlanması ise şu şekildedir;

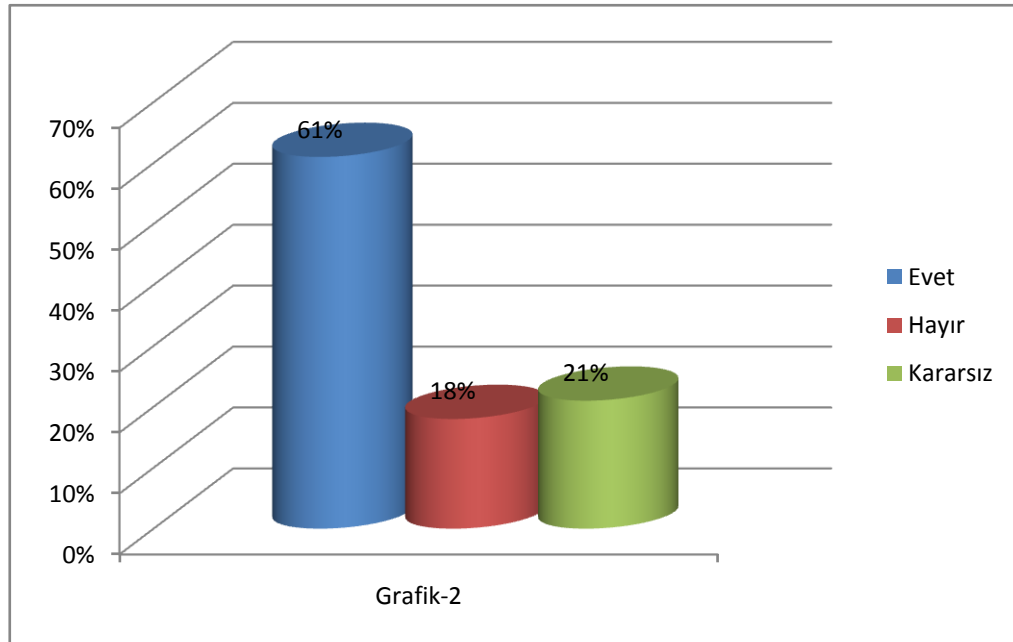
1. Kamu denetçiliği kurumunun yapısı ve işleyişi hakkında yeterli bilgiye sahip olduğunuzu düşünüyor musunuz? Evet:%69, Hayır:%15, Kararsız:%16.



\* Sonuçların kesirli değil, tam sayı şeklinde olması ve oranlamanın kolay yapılabilmesi için yüz kişiden cevap alınmasına özellikle dikkat edilmiştir.

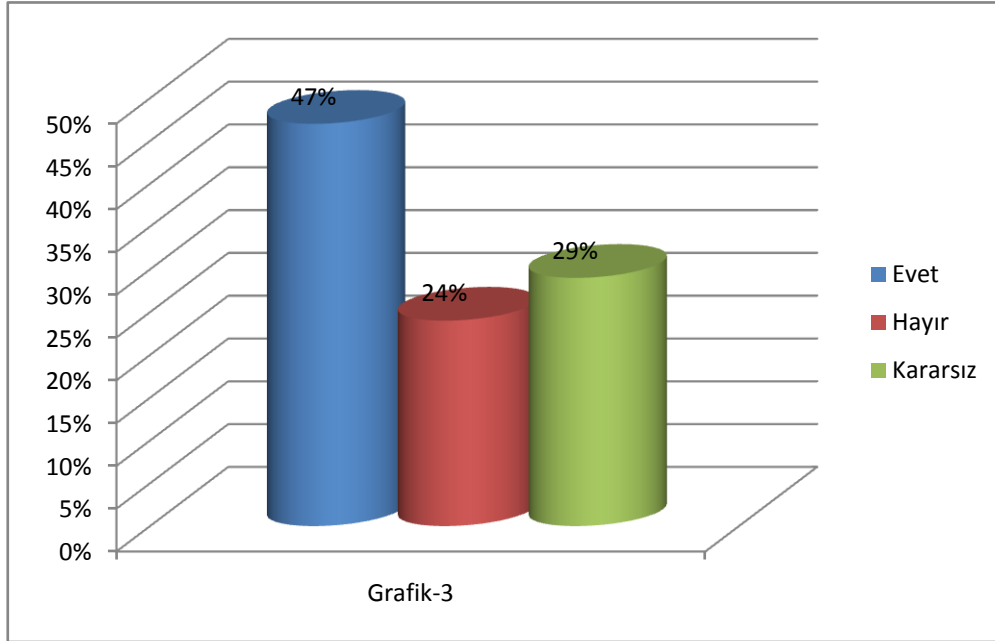
Ankete katılan 100 kişiden 69'unun kamu denetçiliği kurumunun yapısı ve işleyişi hakkında yeterli bilgiye sahibi oldukları, 15'inin yeterli bilgiye sahip olmadıkları ve 16'sının da bu konuda kararsız oldukları görülmektedir. Vatandaş ile idare arasında bir bakıma köprü misyonu bulunan kamu denetçiliği kurumunun yapısına ve işleyişine kamuoyunda yeterince yer verilmediği ve bu kurum hakkında muhataplarının gerektiği gibi bilgilendirilmediği düşünmemize karşın, ankete katılanların büyük bir kısmının kamu denetçiliği kurumu hakkında yeterli bilgiye sahip oldukları anlaşılmıştır. Bunun nedeni; söz konusu kurumun bazı hususlarda bir bakıma yargı öncesi ön başvuru yolu olması nedeniyle idari yargıya yansıyabilecek dava sayısını etkileyebileceğine ve katılımcıların genel ve mesleki bilgi seviyelerinin yüksekliğine dayandırılmıştır.

2. Kurumun idare ile vatandaş arasındaki iletişime ve etkileşime olumlu yönde katkısı olacağı kanısında mısınız? Evet:%61, Hayır:%18, Kararsız:%21.



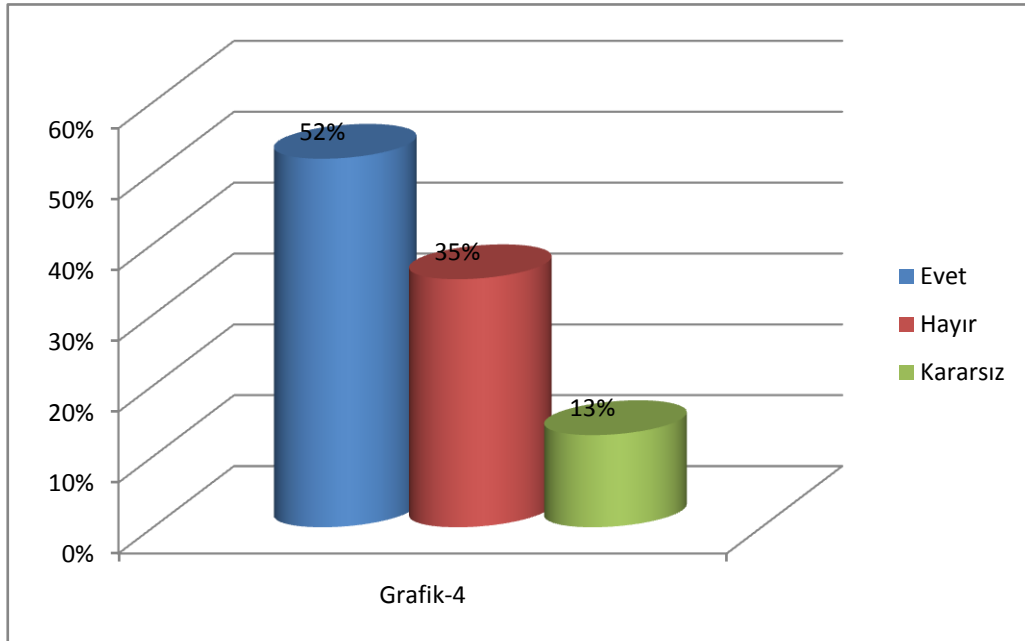
Katılımcıların %61'inin kamu denetçiliği kurumunun vatandaş ile idare arasında etkileşime olumlu yönde katkı sağlayacağı fikrinde oldukları, %18'inin bu hususta olumsuz düşündükleri ve %21'inin de kararsız oldukları görülmektedir. Her ne kadar söz konusu kurum vatandaş ile idare arasında bir hakem olarak tanımlanmakta ise de, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden inceleme, araştırma ve idareye önerilerde bulunma görevleri nedeniyle kurumu daha çok vatandaş odaklı olarak kabul etmek gerektiğini düşünmekteyiz. Bu nedenle, görev tanımlamasındaki gibi görevini insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygun şekilde icra etmesi durumunda, kurumun, vatandaşın idare ile iletişiminde ve idareye bakış açısında farklı bir kapı açabileceği kuşkusuzdur.

3. Kurum görevlilerinin seçiminde toplumsal mutabakata dikkat edileceğini düşünmekte misiniz? Evet:%47, Hayır:%24, Kararsız:%29.



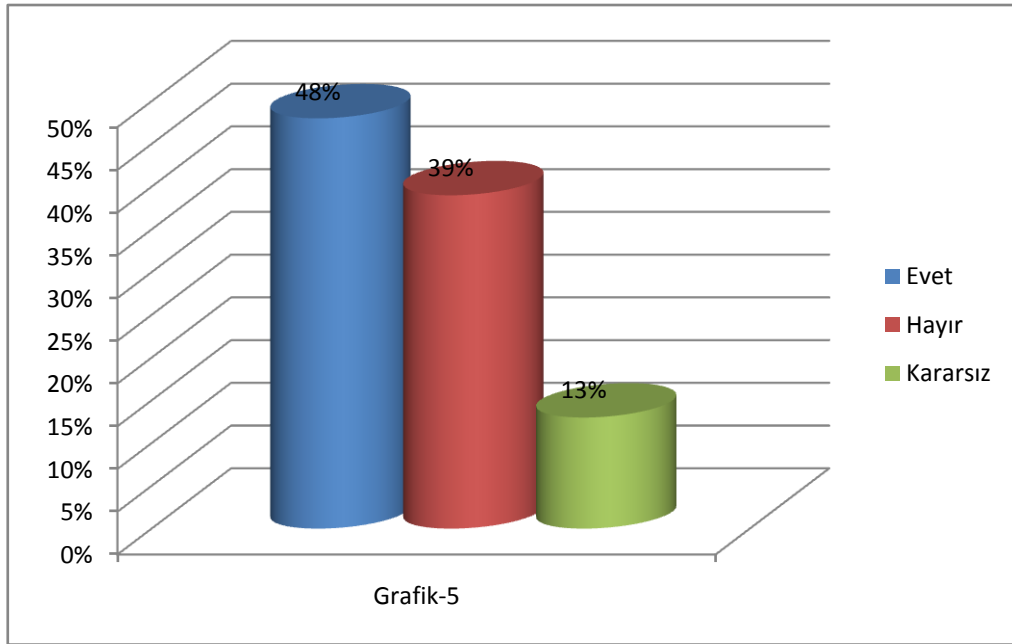
Daha çok vatandaş odaklı bir kurum olan kamu denetçiliği kurumunda, özellikle başdenetçi olmak üzere denetçilerin seçimine özen gösterilmesi, toplum tarafından tanınan ve saygı gösterilen, halk üzerinde müspet etkisi bulunan kişilerin bu göreve seçilmesi gerektiği fikrindeyiz. Bu durumda kurumun halk nezdinde güvenilirliğinin sağlanacağı ve itibarının artacağı aşikardır. “Kurum görevlilerinin seçiminde toplumsal mutabakata dikkat edileceğini düşünmekte misiniz?” sorusuna verilen cevaplar irdelendiğinde ise, kararsızların oranının %29 gibi bizim değerlendirmemize göre yüksek bir oran olduğu görülmektedir. Bunun nedeni olarak Türkiye’nin geçmişten günümüze mevcut yönetsel yapısı ile başdenetçi ve denetçilerin seçim kriterleri gösterilebilir. Nitekim, dördüncü oylamaya kalırsa kurum başdenetçisi seçiminde parlamento salt çoğunluğunun bile aranmayacak olması, toplumsal mutabakattan ödün verilmesine neden olabilecektir.

4. Kurumun idari denetim faaliyetlerini icra ederken tamamen bağımsız olabileceği kanaatinde misiniz? Evet:%52, Hayır:%35, Kararsız:%13.



Ankete katılan 100 kişiden 52'sinin kurumun idari denetim faaliyetlerini icra ederken tamamen bağımsız olabileceği kanaatinde olmasına karşın, 35'inin bu konuda olumlu fikre sahip olmadıkları görülmektedir. Hem Türkiye'nin idari yapısındaki hiyerarşik ve idari vesayet müesseseleri sebebiyle hem de parlamento tarafından seçilecek ve en fazla iki dönem görev yapabilecek kurum görevlilerinin tekrar seçilme isteğinde olmaları gibi hususların kurumun bağımsızlığı yönünde etkisi olabilecektir.

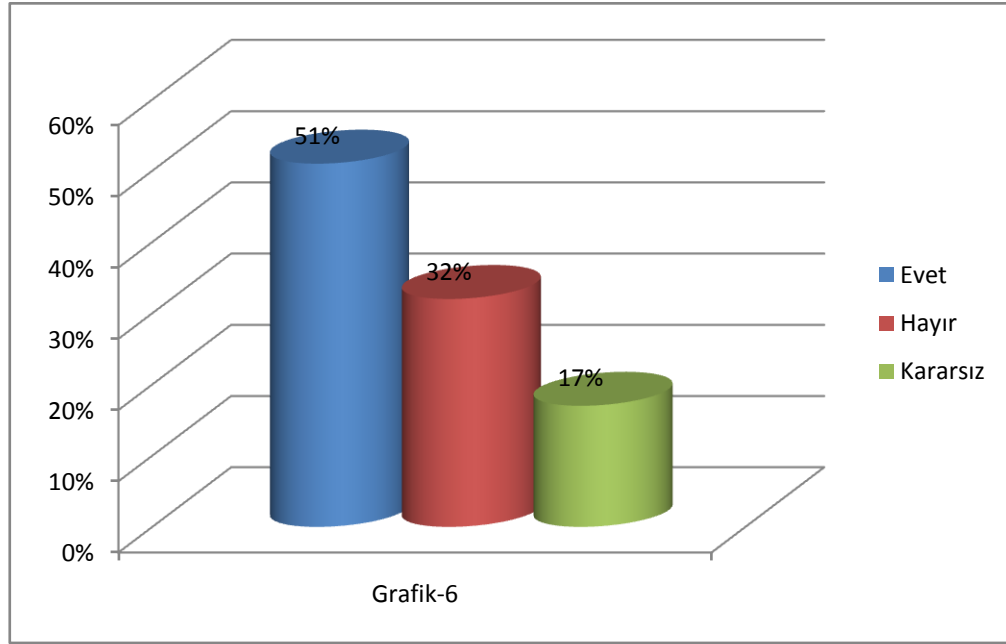
5. Türkiye'nin kalabalık nüfusunun kamu denetçiliği kurumunun işlevselliğine yönelik bir engel olabileceği düşüncesinde misiniz? Evet:%48, Hayır:%39, Kararsız:%13.



Dünyada kalabalık nüfusa sahip birçok ülkede başarı ile uygulanmasına karşın, ülkemizde ombudsmanlık kurumunun yoğunluk nedeniyle sorun yaşayacağını düşünenlerin oranının bayağı yüksek olduğu görülmektedir. Ülkemizde kamu denetçiliği kurumuna benzer nitelikteki Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe

Komisyonu gibi kurumlara yapılan yoğun şikayetler ve bu kurumlardaki tıkanıklıklar da bu konuda bir sıkıntı yaşanabileceği hususunda ipuçları vermektedir. Ülkemiz yargı sisteminde mevcut birikiminin ve yığılmanın da bu soruya olumsuz cevap verilmesinde etken olduğu düşünülmektedir.

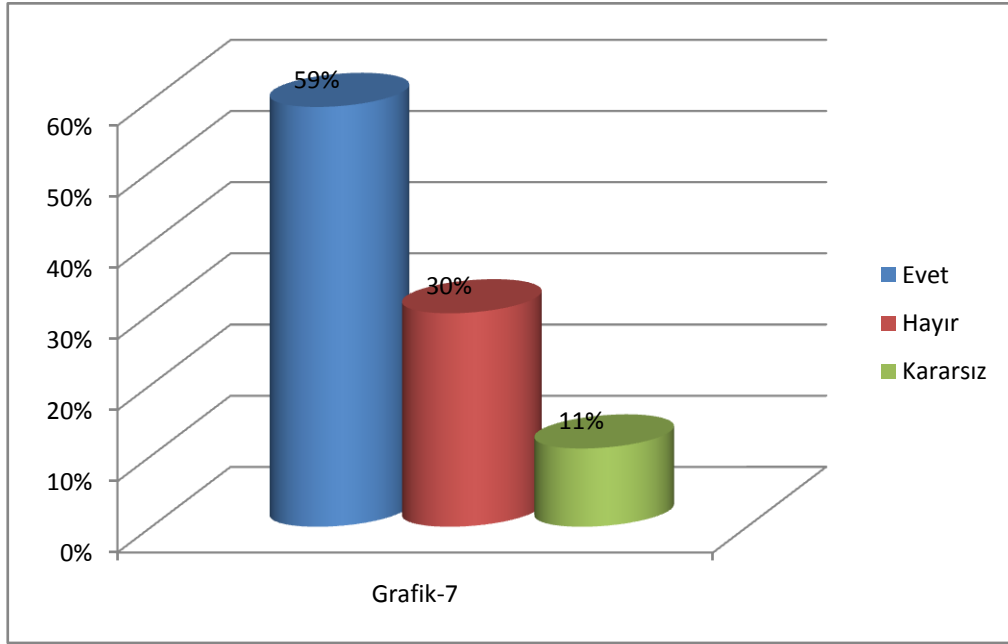
6. Belirli konularda uzmanlaşmış alt komisyonlarının bulunması kamu denetçiliği kurumunun etkinliğini arttırabilir mi? Evet:%51, Hayır:%32, Kararsız:%17.



Anket katılımcılarının %51'lik bir kısmının belirli konularda uzmanlaşmış alt komisyonları bulunmasının kamu denetçiliği kurumunun etkinliğini arttıracakı düşüncesinde olduğu görülmektedir. İdarenin çok geniş ve farklı alanlarda faaliyet göstermesi ve kamu denetçiliği kurumunun görev alanının da idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını kapsaması nedeniyle, idarenin teknik ve farklı alanlardaki eylem ve işlemlerine yönelik uzmanlaşmış alt komisyonların daha etkin sonuç vereceği düşünülebilir. Bu doğrultuda, bazı ülkelerde sağlık,

bankacılık ve mali hizmetler veya özel sektör ombudsmanı gibi parlamento ombudsmanından ayrı çalışan ve ihtisas niteliğinde faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumları bulunmaktadır. Ülkemizde, Dairelere ayrılmış şekilde çalışan yüksek yargı mercileri olan Yargıtay ve Danıştay'da, değişik konularda ihtisaslaşmış daireleri aracılığıyla bu şekilde görev yapmaktadırlar.

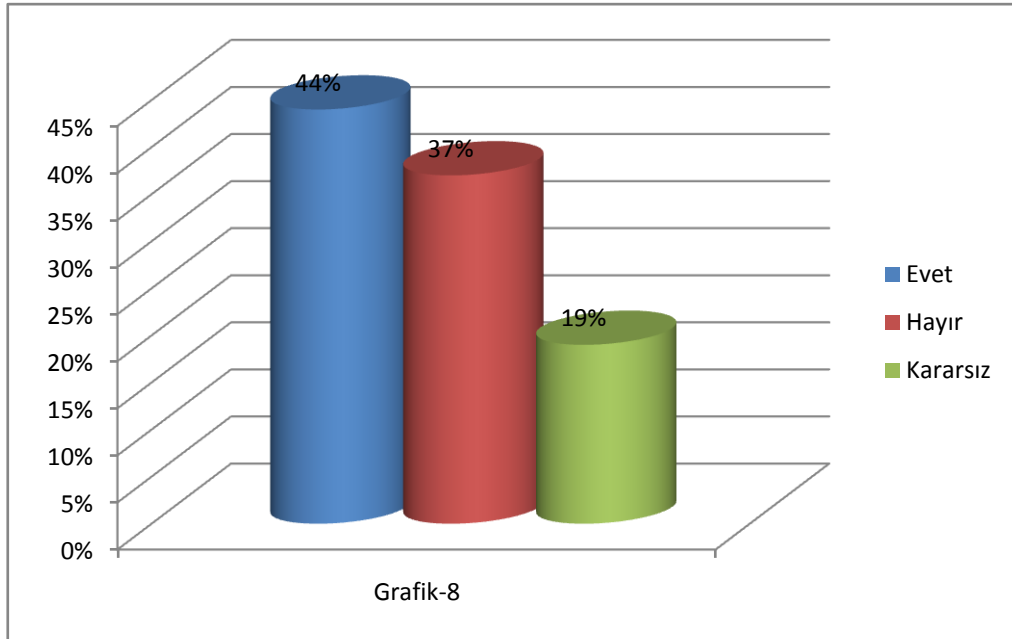
7. İdari yargı sisteminin bulunduğu ülkelerde ombudsmanlık kurumuna gerek olduğunu düşünmekte misiniz? Evet:%59, Hayır:%30, Kararsız:%11.



Katılımcıların %59'u idari yargı sisteminin bulunduğu ülkelerde de ombudsmanlık kurumuna gerek olduğu görüşündedir. Dünyanın çeşitli bölgelerinde bu konuyla ilgili örnekler bulunmakla birlikte, özellikle güçlü bir yönetsel yapıya sahip olan ve ülkemizdeki idari yargı sistemine de temel oluşturduğu söylenebilecek Fransa'da ombudsmanlık kurumunun büyük önem taşıması emsal olarak görülebilecektir. Ayrıca hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı bir denetim yetkisi bulunmasına karşın, anayasadan alınan bir yaptırım yetkisi bulunan idari yargı ile

hukuka uygunluk denetimi ile birlikte yerindelik denetimi de yapabilen ancak genelde pek bir yaptırım yetkisi bulunmayan kamu denetçiliği kurumunun, farklı görev alanları bulunmasına karşın tamamlayıcı nitelikte oldukları ve birlikte görev yapmaları durumunda daha sağlıklı bir denetim sistemi oluşacağı söylenebilir.

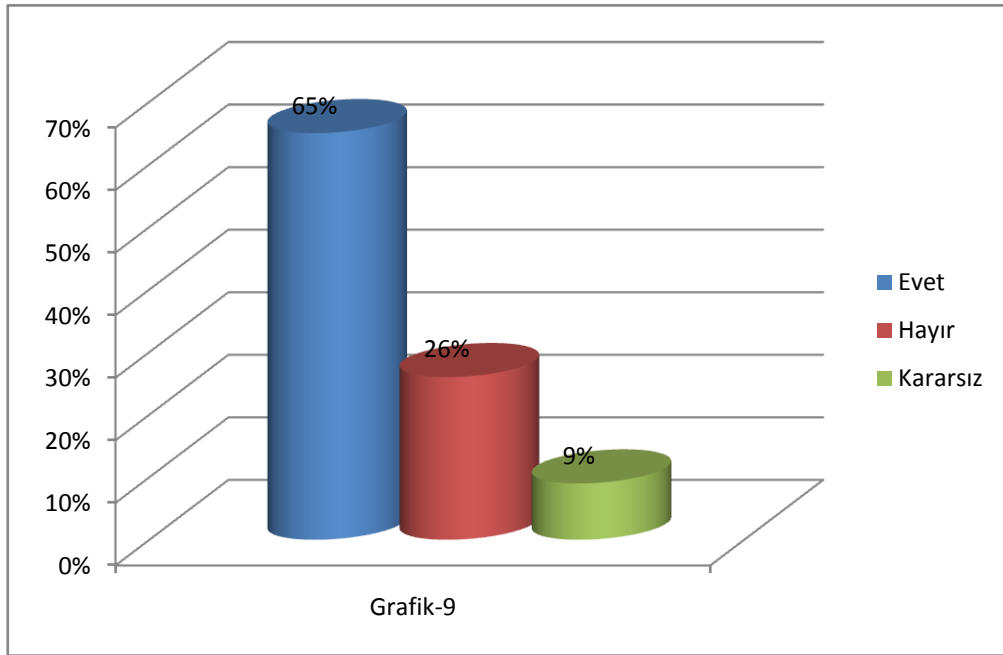
8. “İdari savcılık” müessesesi idare üzerinde kamu denetçiliği kurumuna göre daha etkin bir rol oynayabilir mi? Evet:%44, Hayır:%37, Kararsız:%19.



Katılımcıların çoğunluğunun, ombudsmanlık gibi idarenin faaliyetlerini denetleyebilen, bu denetleme yetkisi hukuka uygunluk ile sınırlı, re'sen hareket edebilen ve kararlarına yönelik yaptırım gücü bulunan bir kurum olan idari savcılığın, kamu denetçiliği kurumuna göre idare üzerinde daha etkin bir rol üstlenebileceği düşüncesinde olduğu görülmektedir. İdari savcılık genel olarak, yargı kararlarının uygulanması hususunda yaptırım mekanizmasını işletme ve uygulatma, kamu yararını ilgilendiren işlemlerde yargılanma sürecine katılma ve idarenin hukuka aykırı bulduğu işlemlerine ilişkin gerekli takibi şikayet üzerine veya re'sen

başlatma gibi yetkileri bulunmaktadır. Özellikle kararlarının yerine getirilmesi konusunda yaptırım yetkisi bulunması, idari savcılığın idare üzerinde kamu denetçiliği kurumuna göre daha etkili olabileceği izlenimini uyandırdığı ve bu durumun katılımcıların fikrini de bu yönde etkilediği düşünülmektedir. Buna karşın, denetleme ve çalışma sistemleri arasında farklılık bulunan iki kurumun birbirleri yerine uygulama alanı bulacak kurumlar olarak değil, belki birlikte uygulanabilecek ve uygulanması gereken müesseseler olarak görmek gerekmektedir.

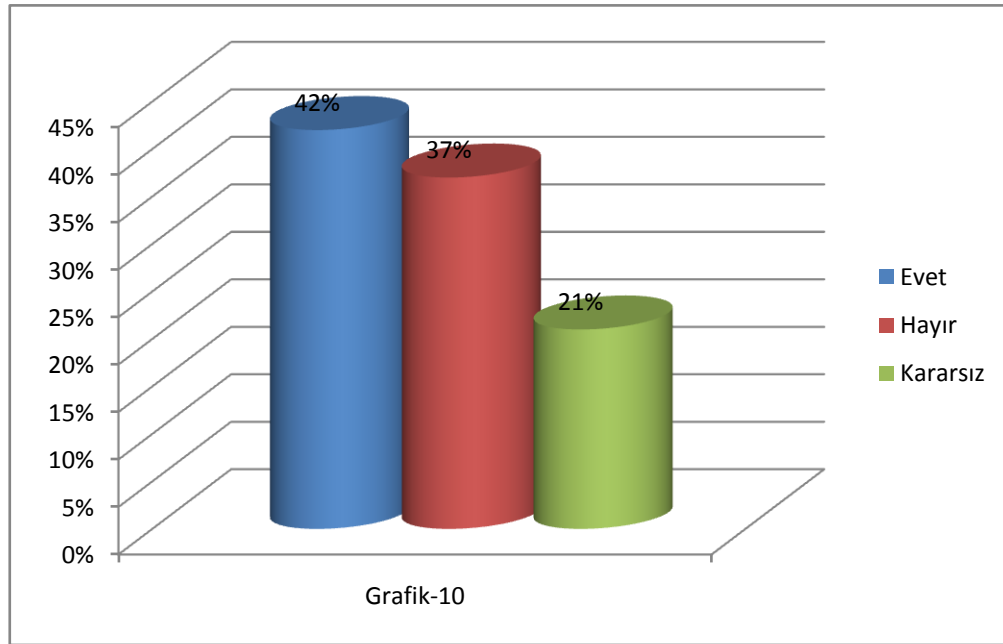
9. Kurumun yargının iş yükünü azaltacağı ve yargı sistemine olumlu katkıları olacağı düşüncesinde misiniz? Evet:%65, Hayır:%26, Kararsız:%9.



Katılımcıların büyük bir çoğunluğunun, kamu denetçiliği kurumunun yargının iş yüküne pozitif yönde etkisi olacağı fikrinde oldukları görülmektedir. İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden inceleme, araştırma ve idareye önerilerde bulunma görevi bulunan ve bu suretle idarenin daha etkin,

hakkaniyetli ve hukuka uygun çalışmasına katkıda bulunması beklenen kamu denetçiliği kurumunun, görev alanını idarenin eylem ve işlemlerinden mağdur olan kişiler tarafından açılan davalar oluşturan idari yargıya olumlu yönde etkide bulunacağını beklemenin makul bir beklenti olduğunu düşünmekteyiz. Daha etkin, hakkaniyetli ve hukuka uygun çalışan bir yönetsel yapı karşısında, idari yargıya yönelik başvuruların ve yargıdaki iş yükünün bir nebze olsun azalabileceği düşünülmektedir.

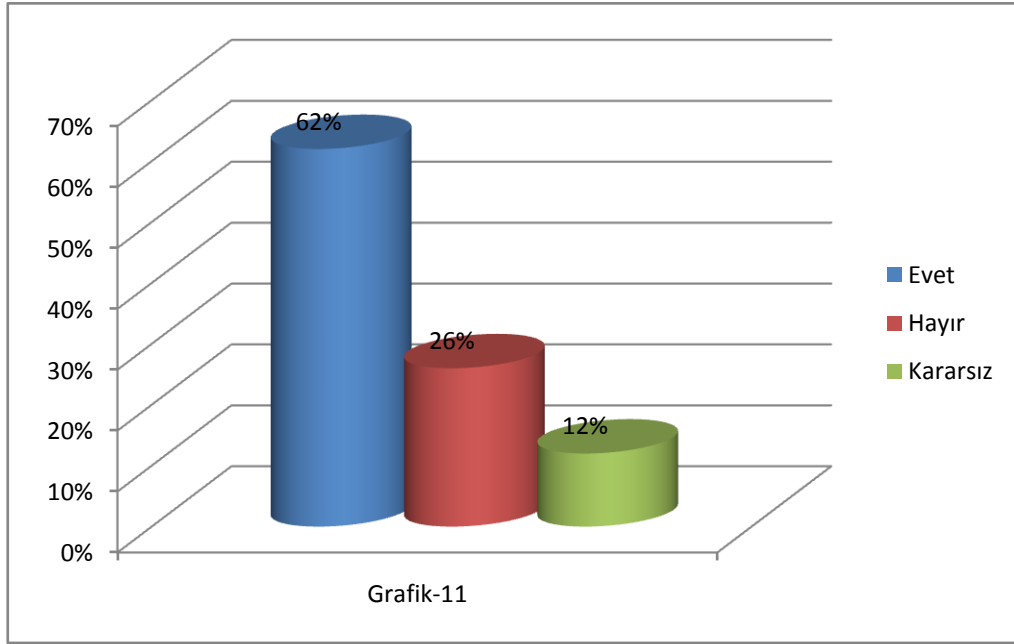
10. Kamu denetçiliği kurumuna daha geniş denetim ve faaliyet yetkileri verilmesi gerekmekte midir? Evet:%42, Hayır:%37, Kararsız:%21.



Kamu denetçiliği kurumu, dünyanın birçok ülkesinde değişik yetki ve görev alanları ile faaliyetini yürütmektedir. Ankete katılanların oy oranları incelendiğinde, ülkemizde yeni uygulamaya geçmiş kurumla ilgili şüphelerin bulunduğu anlaşılmaktadır. Özellikle kurumu temsil eden başdenetçinin toplum tarafından kabul görmüş ve sayılan birisi olması durumunda kurumun daha popüler ve etkin bir hal

alacağı açık iken, aksi durumda, yani görevini tarafsız ve hakkaniyete uygun şekilde yapmayan, etki altında kalan bir başdenetçi ve denetçi ekibinin bulunması durumunda ise, kuruma verilecek geniş yetkilerin idari denetim sisteminde sıkıntı yaratabileceği düşünülmektedir.

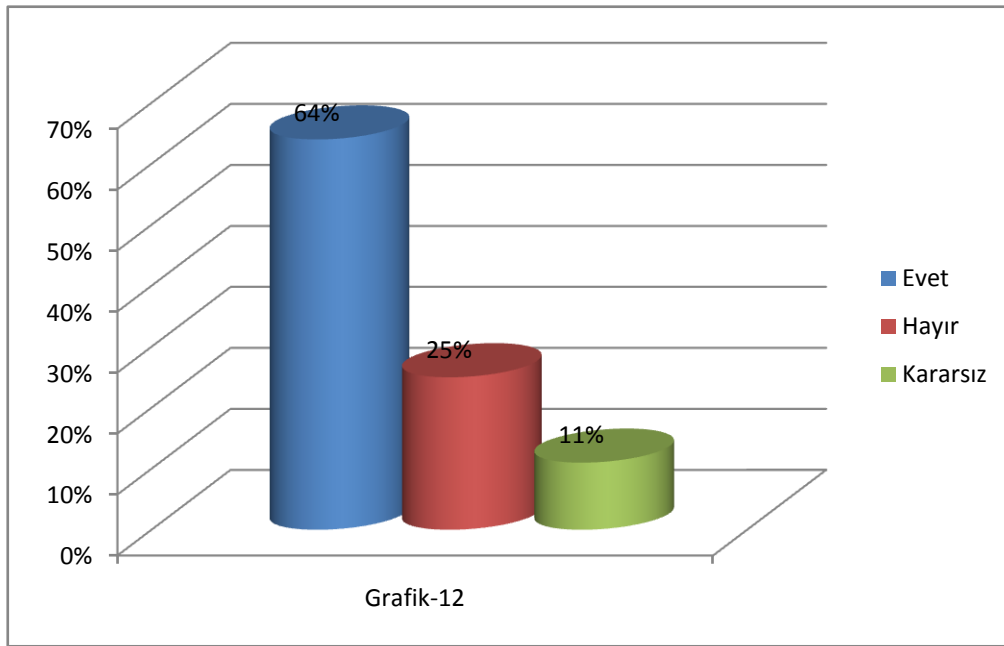
11. Kararlarının uygulanmaması karşısında yaptırım yetkisinin bulunmamasının, kurumun etkinliğini önemli derecede engelleyeceği kanısında mısınız? Evet:%62, Hayır:%26, Kararsız:%12.



Katılımcıların çok önemli bir kısmının, kararlarının uygulanmaması karşısında yaptırım yetkisi bulunmamasının kurumun etkinliğini önemli derecede etkilediğini düşündüğü görülmektedir. İdareler tarafından yargı kararlarının uygulanmasında gecikmelerin ve bazı zorlukların yaşandığı, hatta uygulanmadığının bile görüldüğü ülkemizde, öneri niteliğinde görüş belirten ve kararlarının uygulanmaması durumunda yaptırım yetkisi bulunmayan kamu denetçiliği kurumunun kararları ile ne

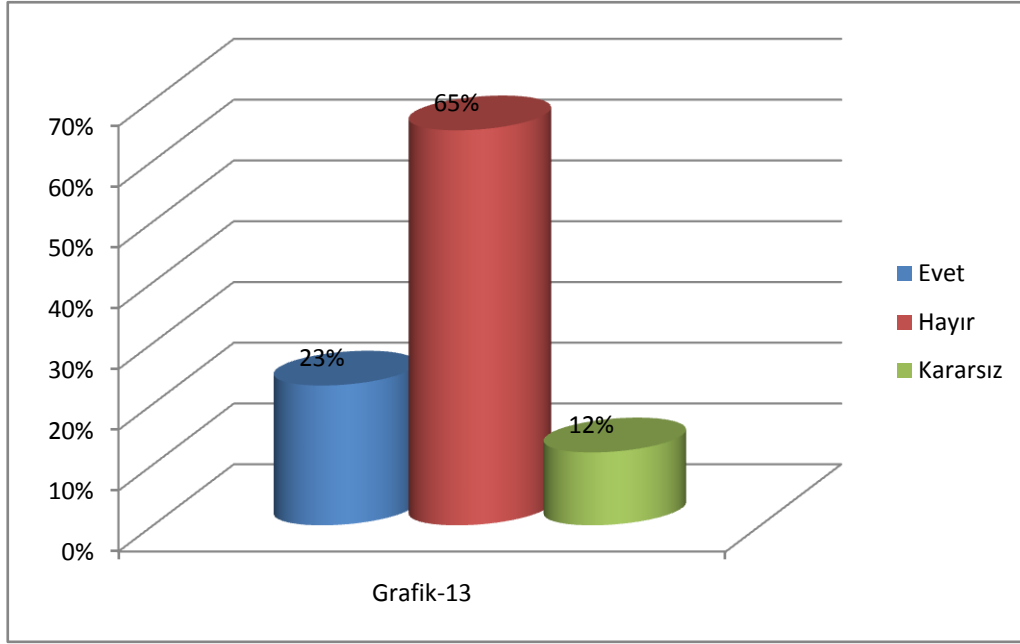
derece etkinlik sağlayacağı ve bu kararların idareler tarafından ne kadar dikkate alınacağı büyük bir merak kaynağı olarak durmaktadır.

12. Kurumun mevcut idari denetim yollarının varlığında gerekli bir aktör olduğu düşüncesinde misiniz? Evet:%64, Hayır:%25, Kararsız:%11.



Katılımcıların büyük bir oranının kamu denetçiliği kurumunun mevcut idari denetim yollarının varlığında gerekli bir aktör olduğu düşüncesinde olduğu görülmektedir. Diğer yönetsel denetim yollarından farklı özellikleri bulunan ve bazı açıkların kapanmasına yardımcı olabilecek efektif bir ombudsmanlık kurumunun, idari denetim sistemleri arasında önemli bir yer tutabileceği düşünülmektedir.

13. Kamu denetçiliği kurumuna medyada gerektiği kadar yer verildiği ve halkın Kurum hakkında yeterince bilgi sahibi olduğunu düşünüyor musunuz? Evet:%23, Hayır:%65, Kararsız:%12.



Katılımcıların çok büyük bir oranının kamu denetçiliği kurumuna medyada gerektiği kadar yer verilmediği ve halkın Kurum hakkında yeterince bilgi sahibi olmadığı düşüncesinde olduğu görülmektedir. Vatandaşlarımızın büyük bir kısmının daha önce haberdar olmadığı, işleyişini bilmediği ve Türk idari yapısı içerisinde yeni bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu'na, Kurumun işleyişine ve görevlerine yönelik daha fazla reklam ve bilgilendirme çalışması yapılması ve bu suretle halkın bu Kurum hakkında daha fazla bilgilendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.



## SONUÇ

Değişik sosyal ve siyasal yapıya sahip birçok ülkede uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumu, temel hak ve özgürlüklerin korunması, hukukun üstünlüğünün sağlanması hususlarındaki başarıları ile demokratik sistemlerin önemli bir parçası haline gelmiştir.

Sosyal devlet anlayışla birlikte gelişen ve büyüyen yönetsel yapı karşısında vatandaşların haklarının korunabilmesi ve keyfi muamelelerin önlenmesi için güçlü ve sağlıklı bir denetime ihtiyaç duyulmuştur. Bunun için eskiden beri uygulanan idari denetim sistemleri bulunmakla birlikte, bu sistemlerin belirli zaaflarının giderilmesi ve idari birim ve ajanların mümkün olduğunca etkin bir şekilde denetlenmelerinin sağlanması amacıyla kurulmuş olan kamu denetçiliği kurumu da ilk ortaya çıktığı dönemden itibaren idari denetim yöntemleri içerisinde önemli bir yer işgal etmiştir.

İdarenin denetlenmesinde en önemli yeri tutmasına karşın yargısal denetimin, aşırı iş yoğunluğu karşısında sonuç almanın yıllar sürmesi, maliyetli olması, sadece hukuka uygunluk denetimi yapılması gibi olumsuzlukları bulunması, meclis denetiminin sınırlı olması ve yasama ile yürütmenin sıkı ilişkisi nedeniyle yeterince etkin olamaması, yönetimin iç denetim yollarına dair yönetsel denetimin genelde taraflı ve yüzeysel olması, sivil toplum kuruluşları, halk ve medya aracılığıyla yapılan kamuoyu denetiminin ise yetkisinin kısıtlı olması ve yanıltıcı davranabilmesi karşısında, bu eksiklikleri kapatabilecek, vatandaşın rahatça ulaşabildiği, bağımsız, daha hızlı sonuç veren, düşük maliyetli, yerindelik denetimi de yapabilecek kamu denetçiliği kurumu yaygınlaşmakta ve demokratik sistemlerde önemli gün geçtikçe artmaktadır.

Uzun süredir akademik çalışmalar ve kamuoyu aracılığıyla tartışılan ve özellikle Avrupa Birliği Müktesebatına uyum sağlama süreci ile birlikte ülkemizde kurulumu tamamlanan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun başarılı bir şekilde

uygulanabilmesi için öncelikli olarak, uygulama alanı bulduğu çoğu ülkeden sosyal ve siyasal yapı açısından belli farklılıklar içeren ülkemizin bu farklılıkları göz önünde bulundurularak kurumun yapısının oluşturulması ve faaliyetlerinin sürdürülmesi gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ülkemizde faaliyete geçtiği 29.03.2013 tarihinden itibaren altı aylık bir süre zarfında beş bine yakın şikayet başvurusu aldığı göz önünde bulundurulduğunda, ilk intiba olarak vatandaşın kurumdan beklentilerinin yüksek olduğu ve kurumun toplumda kabul gördüğü anlaşılmaktadır. Buna karşın, kurumun işlevlerini gereği gibi yerine getirebilmesi için vatandaşın kurumunun görevi, görev alanı ve yetkileri gibi hususlarda özellikle yazılı ve görsel medya aracılığıyla bilinçlendirilmesi ve bu suretle kuruma gereksiz şikayetlerde bulunulmaması gerekmektedir. Kurumun sadece görev alanına giren konularla ilgilenmesi durumunda, iş yükü altında boğulmadan görevini daha iyi bir şekilde icra edebileceği şüphesizdir.

Ülkemiz idari yapısı içerisinde kamu denetçiliği kurumunun gerekli etkinliği gösterebilmesi ve önemli bir yere gelebilmesi için özellikle başdenetçinin başarısı ve vizyonu büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle kamu başdenetçisinin toplumun güvenini kazanmış, halk tarafından bilinen, toplum üzerinde olumlu intiba ve etkisi bulunan, saygın birisi olmasının kurumun etkinliği ve güvenilirliği açısından büyük rol oynayacağı şüphesizdir. Yine Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilecek kamu başdenetçisinin, meclisin ne kadar büyük bir çoğunluğunun uzlaşısı ile seçildiği de kuruma bakışı etkileyecek önemli faktörlerdendir. TBMM'nin büyük çoğunluğunun oyunu alarak seçilen kamu başdenetçisinin toplum üzerinde daha tarafsız ve güçlü bir izlenimi olacağı kuşkusuzdur.

Kamu denetçiliği kurumunun belki en önemli iki özelliği olan bağımsızlığı ve tarafsızlığının korunması da gerekmektedir. Hem yapılacak yasal düzenlemeler, hem de uygulamalar ile kurumun yasama ve yürütmenin kontrolü ve etkisi altında kalması engellenmeli ve bu şekilde sıradan, bürokratik bir idari birime dönüşmesinin önüne geçilmelidir. Mesela görev süresi 4 yıl olan ve bir dönem daha seçilebilecek başdenetçi ve denetçilerin seçim süreleri 6 veya 7 yıl gibi meclisin görev süresinden

farklı, yapılan işte uzmanlaşmaya ve verim sağlamaya elverişli ve öte yandan, meclisten bağımsızlığı da simgeleyici bir süre olarak belirlenebilir ve görev süreleri bir dönemle sınırlandırılarak yeniden seçilme beklentisi olmaksızın görevlerinin en iyi şekilde icra edebilmelerini temine yönelik önemli düzenlemeler yapılabilirdi. Bağımsızlığına ve tarafsızlığına halk nezdinde inanılan bir kamu denetçiliği kurumunun, ülkemiz siyasi ve idari yapısı içerisinde etkin ve başarılı bir aktör olacağı düşüncesindeyiz.

Kamu denetçiliği kurumunun etkinliğini teminen, her ne kadar tavsiye ve öneri niteliğinde olsa ve uygulanma zorunluluğu bulunmasada kurum kararlarının ilgili idari birimler tarafından dikkate alınmasının sağlanması ve kuruma uygulama alanı bulduğu diğer ülke örneklerinde olduğu gibi re'sen araştırma yetkisi verilmesi de gerekmektedir. Bunun için kurum tarafından meclise sunulan raporlar dikkatli bir şekilde ele alınmalı ve kurum kararlarına gereken özeni göstermeyen idari birimler hakkında gerekli yaptırımlar uygulanmalıdır. Bu hususta kamuoyuna da büyük görev düşmektedir. Kötü bir şekilde medyada yer almak istemeyecek idari ajanların, kamuoyunun desteğini alan bir kurumun kararlarına karşı daha duyarlı olacağı açıktır. Bu nedenle kurum raporlarına ve basın açıklamalarına önem veren ve bunların takipçisi olan bir kamuoyu, kurumun etkinliği hususunda büyük bir önem taşımaktadır.

Ülkemizde yönetim üzerindeki denetimlerin sıkılaştırılması ve gereği gibi yapılması ile birlikte idari işleyişin de buna paralellik gösterdiği ve görevlerin daha titiz şekilde ifa edildiği bir gerçektir. Bu suretle; adil, tarafsız, bağımsız ve hakkaniyetli bir şekilde görev icrasında bulunacak bir kamu denetçiliği kurumu, ülkemizin idari işleyişine, halk ve yönetim bütünleşmesine, toplumsal huzura önemli katkılarda bulunacaktır.



### YARARLANILAN KAYNAKLAR

- ABDİÖĞLU, Hasan, Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:6, Sayı:11, 2007.
- ACAR, Tünay, Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.
- AKGÜL, Başak Ataman, Türk Denetim Kurumları, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2000.
- AKIN, Cengiz, Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları Ve Denetim Sistemimiz, Türk İdare Dergisi, Yıl 72, Sayı 427, Haziran 2000.
- AKINCI, Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1999.
- AKINCI, Müslüm, Demokratik Bir Toplumda Yönetiş Verimlilik Aracı Olarak Ombudsman, Anahtar Dergisi, Milli Prodüktivite Merkezi Aylık Yayın Organı, Mart 2001, Y. 10, S. 147.
- AKTAN, Coşkun Can, Türkiye’de Siyasal Yozlaşmaların Denetimine İlişkin Hukuki Kurumlar ve Normlar, Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Hak-İş Yayınları, Ankara, 2001.
- ALTUĞ, Yılmaz, Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi, Ankara, Yargıtay 100. Yıldönümü Armağanı, Adalet Bakanlığı Yayınları, 1968.
- AMCAOĞLU, Hüseyin, Yönetimin Yargı Dışı Denetim Yollarından Ombudsman (Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Örneği), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002.
- ANAYURT, Ömer, 1982 Anayasası ve 3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı, İnsan Hakları Yıllığı, Cilt: 23-24, 2001-2002.
- ARSLAN, Süleyman, İngiltere’de Ombudsman Müessesesi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:19, Sayı:1, TODAİE Yayını, Ankara, 1986.

- ARSLAN, Süleyman, İngiltere’de Ombudsman Müessesesi, naklen S. A. de Smith, Judicial Review of Administrative Action, London, 1968.
- ATABEK, Necdet, Okur Temsilciliği, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1660, Eskişehir, 2005.
- ATAMAN, Taykan, Ombudsman ve Temiz Toplum, Yeni Türkiye Dergisi, Siyasette Yozlaşma II Özel Sayı, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri Yayını, Ankara, 1997, S. 14.
- ATAY, Cevdet, Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 1999.
- AVŞAR, B. Zakir, Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2007.
- BABÜROĞLU, Oğuz ve HATİBOĞLU, Nevra, Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1997.
- BAYLAN, Ömer, Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, 1978, Ankara.
- BEREKET, Zuhale ve DEMİRKOL, Selami, İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu, Danıştay Dergisi, Sayı 90, Ankara 1996.
- BİLİR, Faruk, Siyasi Partilerde Parlamento Adaylarının Belirlenmesi, Ankara, Yetkin Yayınları, 2007.
- BOZOĞLU, Menekşe, Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.
- BURAN, Hasan, Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılımlı Yönetim, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt I, TODAİE Yayını, Ankara 1995.
- BÜLBÜL, Mahmut, Bir Parlamenter Denetim Yolu Olarak TBMM’de Yazılı Soru, Yasama Dergisi, Sayı:4, 2007.
- CANDAN, Turgut, İdari Yargılama Usulü Kanunu, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ekim 2006.
- ÇAKMAK, Caner, Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.

- DEMİR, Galip, Osmanlı Devleti'nin Kuruluşu ve Ahilik, İstanbul, AKAEV Yayın., 2000.
- DEMİREL, Mustafa, Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi, Doktora Tezi, Konya, 2003.
- DÜĞEN, Ümit, Kamu Denetçisi (Ombudsman) ve Türkiye Uygulaması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005.
- EKEN, Musa, Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, 1993.
- EKLUNDH, Claes, Ombudsman, Hukuk Kurultayı 2000, Ankara Barosu Yayınları, 2000.
- ERDEM, Metin, ŞENYÜZ, Doğan ve TATLIOĞLU, İsmail, Kamu Maliyesi, 2.b., Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998.
- ERDOĞMUŞ, Osman, Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açidan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.
- EREN, Hayrettin, Ombudsman Kurumu, A. Ü. Hukuk Fakültesi Der., C IV, Sayı 1-2, (2000).
- ERGANİ, Namık Kemal, Danimarka Ombudsmanı, Danıştay Dergisi, Sayı:105, 2003.
- ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayını, Ankara 1984.
- ERHÜRMAN, Tufan, Dünya'da ve KKTC'de Ombudsman, Lefkoşe, 1995.
- ERHÜRMAN, Tufan, Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:49, Sayı:1-4, 2000.
- EROĞLU, Hacer Tuğba, Yerel Yönetimlerde Denetim ve Halk Denetçiliği (Ombudsmanlık), Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Pozitif Matbaacılık, Çanakkale 2004.
- ERTEKİN, Yücel ve AKIN, Cengiz, Çağdaş Yönetim ve Denetim; Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi), Türk İdare Dergisi, Ankara, 1998, Y. 70, S. 421.

- ESGÜN, İbrahim Uğur, Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Ankara, 1996, C. 45, S. 1-4.
- FULLER, Mark, Halkın Şikayetlerini Dinleyen Memur, Radikal Gazetesi, 18.03.1997.
- GÖZLER, Kemal, Hukukun Genel Teorisine Giriş, Ankara, US-A Yayıncılık, 1998.
- GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003, Cilt I.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2000.
- GÜNEL, Namık, 2000’li Yılların Eşiğinde Yönetimsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış, Türk İdare Dergisi, Sayı:409 (Aralık), 1995.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve TAN, Turgut, İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt 1, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998.
- KARLUK, S. Rıdvan, Avrupa Birliği ve Türkiye, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 7. Baskı, 2003.
- KAYA, Ali, Türk Kamu Yönetiminde Ombudsman Modeli Denenmelidir, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Yönetimsel Etik ve Denetim Grubu Bildirileri, TODAİE Yayınları, 1997.
- KENEŞ, Bülent, Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye’deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?, Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Yıl:3, Sayı:14 (Mart-Nisan), 1997.
- KILAVUZ, R., YILMAZ, A. ve İZCİ, F., Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:1, 2003.
- KILIÇ, Erkan, Kamu Denetçiliği Kurumu, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012.
- KÖKSAL, Mustafa, Ombudsman Kamu Hakemi, Ankara, Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, 2007.
- KÖSEOĞLU, Özer, Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği, Sayıştay Dergisi, Sayı:79, Ankara 2010.
- KULUÇLU, Erdal, Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine, Sayıştay Dergisi, Sayı:63, 2006.
- MUTTA, Serdar, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazancı Matbaacılık, İstanbul, 2005.

- OYTAN, Muammer, Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, Ankara, 1977.
- OYTAN, Muammer, Türkiye’de İdare Yargı Denetiminin Sınırları, Türk İdare Dergisi, Yıl:57, Sayı: 366 (MART), 1985.
- ÖRNEK, Acar, Kamu Yönetimi, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul, 1991.
- ÖZBUDUN, Ergun, Parlamenter Rejimde Hükümeti Murakabe Vasıtaları, AÜHF Yayını, Ankara, 1962.
- ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara, 2004.
- ÖZDEMİR, Kemaleddin, Türkiye’de İdari Yargı Düzeni ve Kamu Denetçiliği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012.
- ÖZDEN, Kemal, Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model, İstanbul, Tasarım Yayınları, 2005.
- ÖZKUL, Fatih, Ombudsman Sistemi ve Türkiye, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1998.
- PİCKL, J. Viktor, Ombudsman ve Yönetimde Reform, çev: Turgay Ergun, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 19, Sayı 4, Aralık 1986.
- ROWAT, Donald, The Ombudsman-Citizen’s Defender, London, George Allen And Unwin Ltd., 1968, aktaran: Taykan Ataman, İngiltere’de Ombudsman Kurumu, Türk İdare Dergisi, Eylül 1993, Sayı:400.
- ŞAFAKLI, Okan Veli, Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak ‘‘Ombudsman’’ ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış, Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, (C.X I,S II, 2009).
- TAĞMA, Korkmaz, Siyasi Sistemler, Yönetim Modelleri ve Türkiye, Timaş Yayınları, İstanbul 2002.
- TEMİZEL, Zekeriya, Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman, Yeni Türkiye, Yıl 3, Sayı 14, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Mart-Nisan 1997.
- TORTOP, Nuri, Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:31, Sayı:1, 1998.
- TORTOP, Nuri, Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimi, Amme İdaresi Dergisi,C7, Sayı 1, 1974.

- TORTOP, Nuri, İŞBİR, Eyüp ve AYKAÇ, Burhan, Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara, 1993.
- ULER, Yıldırım, Ombudsman (Kamu Denetçisi), I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Ankara, 1990.
- ÜNVER, Ebru, Ombudsmanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetimi'nde Ombudsmanlık, Yüksek Lisans Dönem Projesi.
- SABUNCU, Yavuz, Anayasaya Giriş, İmaj Yayıncılık, Yedinci Baskı, Ankara, 2001.
- ŞENGÜL, Ramazan, Fransa'da Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun Rolü, Danıştay Dergisi, Sayı 105, 2003.
- VERSAN, Vakur, Kamu Yönetimi Siyasi ve İdari Teşkilat, Der Yayınları, 10.Baskı, İstanbul 1990.
- YUSTEMUR, Serap, Yönetimsel Denetim ve Yerel Yönetimlerde Halk Denetçisi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu, 2005.

### **DiĞER KAYNAKLAR**

- Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, Sıra Sayısı:276.
- SAYIŞTAY, Performans ve Risk Denetim Terimleri, Derleme, Sayıştay Yayınları, Ocak 2000.
- Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, TDK Yayınları, Ankara, 2005.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, 13.04.1973 günlü, 14506 sayılı Resmi Gazete.
- TÜSİAD, Kamu Bürokrasisi, İstanbul, 1983.
- 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 9.11.1982 günlü, 17863 sayılı Resmi Gazete.
- 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.06.2012 günlü, 28338 sayılı Resmi Gazete.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 28.03.2013 tarihli, 28601 sayılı Resmi Gazete.

## RAPORLAR

GURBANLİ, Mubariz, KEİ Üye Ülkelerinde Ombudsmanlık Müessesesi, KEİPA Genel Kurulu Yirmi Beşinci Oturumu Hukuki ve Siyasi İşler Komisyonu Raporu, 2005.

Devlet Planlama Teşkilatı, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979–1983), DPT Yayınları, Ankara, 1979.

Devlet Planlama Teşkilatı, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–1989), DPT Yayınları, Ankara, 1985.

Devlet Planlama Teşkilatı, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990–1994), DPT Yayınları, Ankara, 1990.

Devlet Planlama Teşkilatı, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000), DPT Yayınları, Ankara, 1996.

Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005), DPT Yayınları, Ankara, 2001.

Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA Raporu), Genel Rapor, TODAİE Yayınları, Ankara, 1991.

## İNTERNET KAYNAKLARI

ARIKAN, Mustafa İberya, Avrupa Birliği Ombudsmanı,  
[http://www.yayin.adalet.gov.tr/29\\_sayi%20i%C3%A7erik/Mustafa%20%C4%B0berya%20ARIKAN.htm](http://www.yayin.adalet.gov.tr/29_sayi%20i%C3%A7erik/Mustafa%20%C4%B0berya%20ARIKAN.htm).

ERMUMCU, Osman, İdarenin Denetiminde İdari Savcılık Önerisi,  
<http://www.aydinbim.adalet.gov.tr/MAKALELER/%C4%B0DAR%C4%B0%20SAVCILIK.htm>.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin, Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Stratejik Düşünce Enstitüsü Analiz, Aralık 2010, s. 6,  
<http://www.sde.org.tr/userfiles/file/Ombudsman.pdf>.

İŞİKAY, Mahir, Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu, <http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=30>.

KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. Galip, Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman, [http://www.turkhukuksitesi.com/makale\\_100.htm](http://www.turkhukuksitesi.com/makale_100.htm), s. 3.

Ombudsman, The Columbia Encyclopedia, 6. Baskı, Columbia University Pres, New York, 2001, <http://www.bartleby.com/65/om/ombudsma.html>.

ÖZTÜRK, Nurettin, Ahilik Teşkilatı ve Günümüz Ekonomisi, Çalışma Hayatı ve İş Ahlakı Açısından Değerlendirilmesi, s. 2, <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/7/43.pdf>.

[http://tr.m.wikipedia.org/wiki/Avrupa\\_Birliđi](http://tr.m.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Birliđi).

[http://tr.wikipedia.org/wiki/2010\\_T%C3%BCrkiye\\_anayasa\\_de%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi\\_referandumu](http://tr.wikipedia.org/wiki/2010_T%C3%BCrkiye_anayasa_de%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi_referandumu).

<http://www.haberexen.com/kamu-denetciligi-kurumu-ilk-kararinda-osymye-tavsiyede-bulundu-361874h.htm>.

<http://www.jo.se/sv/Om-JO/Historik/>.

<http://www.milliyet.com.tr/-ombudsmanlik-osmanli-dan-cikti-/dunya/sondakika/28.01.2011/1345419/default.htm>.

<http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=27>.

[http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/20131\\_sayilikarar.pdf](http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/20131_sayilikarar.pdf).

[http://www.ombudsman.gov.tr/custom\\_page-346-hakkimizda.html](http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-346-hakkimizda.html).

[http://www.ombudsman.gov.tr/custom\\_page-345-sn-m-nihat-omeroglu.html](http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-345-sn-m-nihat-omeroglu.html).

<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm>.

**EKLER**

## EK-1

## ANKET FORMU

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'deki idari denetime ve mevcut denetim sistemlerine faydalı olup olamayacağı hususunda Ankara İli'nde görev yapan idari yargı hakim ve savcılarının görüşlerini almak amacıyla hazırlanan ankete katkılarınızdan dolayı teşekkür ederim.

Selçuk KILIÇ

Selçuk Üniversitesi Yüksek Lisans Öğrencisi

|                                                                                                                                                    | Evet | Hayır | Kararsız |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------|----------|
| 1. Kamu denetçiliği kurumunun yapısı ve işleyişi hakkında yeterli bilgiye sahip olduğunuzu düşünüyor musunuz?                                      |      |       |          |
| 2. Kurumun idare ile vatandaş arasındaki iletişime ve etkileşime olumlu yönde katkısı olacağı kanısında mısınız?                                   |      |       |          |
| 3. Kurum görevlilerinin seçiminde toplumsal mutabakata dikkat edileceğini düşünmekte misiniz?                                                      |      |       |          |
| 4. Kurumun idari denetim faaliyetlerini icra ederken tamamen bağımsız olabileceği kanaatinde misiniz?                                              |      |       |          |
| 5. Türkiye'nin kalabalık nüfusunun kamu denetçiliği kurumunun işlevselliğine yönelik bir engel olabileceği düşüncesinde misiniz?                   |      |       |          |
| 6. Belirli konularda uzmanlaşmış alt komisyonlarının bulunması kamu denetçiliği kurumunun etkinliğini arttırabilir mi?                             |      |       |          |
| 7. İdari yargı sisteminin bulunduğu ülkelerde ombudsmanlık kurumuna gerek olduğunu düşünmekte misiniz?                                             |      |       |          |
| 8. "İdari savcılık" müessesesi idare üzerinde kamu denetçiliği kurumuna göre daha etkin bir rol oynayabilir mi?                                    |      |       |          |
| 9. Kurumun yargının iş yükünü azaltacağı ve yargı sistemine olumlu katkıları olacağı düşüncesinde misiniz?                                         |      |       |          |
| 10. Kamu denetçiliği kurumuna daha geniş denetim ve faaliyet yetkileri verilmesi gerekmekte midir?                                                 |      |       |          |
| 11. Kararlarının uygulanmaması karşısında yaptırım yetkisinin bulunmamasının, kurumun etkinliğini önemli derecede engelleyeceği kanısında mısınız? |      |       |          |
| 12. Kurumun mevcut idari denetim yollarının varlığında gerekli bir aktör olduğu düşüncesinde misiniz?                                              |      |       |          |
| 13. Kamu denetçiliği kurumuna medyada gerektiği kadar yer verildiği ve halkın Kurum hakkında yeterince bilgi sahibi olduğunu düşünüyor musunuz?    |      |       |          |

EK-2

**KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU**  
**GERÇEK KİŞİLER İÇİN ŞİKÂyet BAŞVURU FORMU**

|                                                                                                             |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <b>Şikâyetçinin</b>                                                                                         |  |
| Vatandaşlık Kimlik No                                                                                       |  |
| Adı-Soyadı                                                                                                  |  |
| Pasaport No-Kimlik No-Uyruğu<br>(Yabancılar için)                                                           |  |
| Adresi                                                                                                      |  |
| Telefon No                                                                                                  |  |
| Faks No                                                                                                     |  |
| E-Posta                                                                                                     |  |
| <b>Kanunî temsilcisi veya vekilinin</b>                                                                     |  |
| Vatandaşlık Kimlik No                                                                                       |  |
| Adı-Soyadı                                                                                                  |  |
| Pasaport No-Kimlik No-Uyruğu<br>(Yabancılar için)                                                           |  |
| Adresi                                                                                                      |  |
| Telefon No                                                                                                  |  |
| Faks No                                                                                                     |  |
| E-Posta                                                                                                     |  |
| 1. Şikâyet edilen idare                                                                                     |  |
|                                                                                                             |  |
| 2. İlgili idareye başvuru tarihi, idarenin cevap tarihi ve varsa idarenin bununla ilgili bilgi ve belgeleri |  |
|                                                                                                             |  |
| 3. Şikâyet konusuna ilişkin daha önce görülüp sonuçlandırılan veya görülmekte olan dava bulunup bulunmadığı |  |
|                                                                                                             |  |
| 4. Şikâyet konusu                                                                                           |  |
|                                                                                                             |  |
| 5. Talep                                                                                                    |  |
|                                                                                                             |  |
| Tarih-imza                                                                                                  |  |

**\*Şikâyet konusuna ilişkin her türlü belge başvuru formuna eklenir.**

EK-3

**KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU**  
**TÜZEL KİŞİLER İÇİN ŞİKÂyet BAŞVURU FORMU**

|                                                                                                             |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <b>Şikâyetçinin</b>                                                                                         |  |
| Unvanı                                                                                                      |  |
| Adresi                                                                                                      |  |
| Telefon No                                                                                                  |  |
| Faks No                                                                                                     |  |
| E-Posta                                                                                                     |  |
| Varsa Elektronik tebligat adresi                                                                            |  |
| Merkezi tüzel kişilik numarası                                                                              |  |
| <b>Yetkili kişi veya vekilinin</b>                                                                          |  |
| Vatandaşlık Kimlik No                                                                                       |  |
| Adı-Soyadı                                                                                                  |  |
| Unvanı                                                                                                      |  |
| Pasaport No-Kimlik No-Uyruğu<br>(Yabancılar için)                                                           |  |
| Adresi                                                                                                      |  |
| Telefon No                                                                                                  |  |
| Faks No                                                                                                     |  |
| E-Posta                                                                                                     |  |
| 1. Şikâyet edilen idare                                                                                     |  |
|                                                                                                             |  |
| 2. İlgili idareye başvuru tarihi, idarenin cevap tarihi ve varsa idarenin bununla ilgili bilgi ve belgeleri |  |
|                                                                                                             |  |
| 3. Şikâyet konusuna ilişkin daha önce görülüp sonuçlandırılan veya görülmekte olan dava bulunup bulunmadığı |  |
|                                                                                                             |  |
| 4. Şikâyet konusu                                                                                           |  |
|                                                                                                             |  |
| 5. Talep                                                                                                    |  |
|                                                                                                             |  |
| Tarih-imza                                                                                                  |  |

\*Şikâyet konusuna ilişkin her türlü belge başvuru formuna eklenir.