

T.C.
ÇAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİMDALI

KAMU DENETÇİLİĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TEZİ YAZAN
Mehmet ÇETİNER

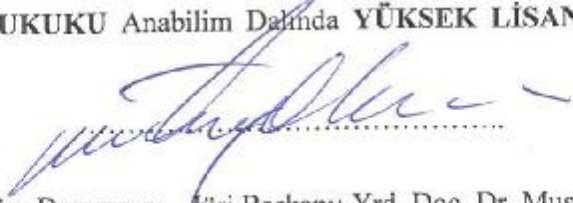
TEZ DANIŞMANI
Yrd. Doç. Dr. Mustafa OKŞAR

TARSUS/MERSİN
EYLÜL -2017

TEZ İMZA SÜRKÜLERİ

T.C
ÇAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ' NE

20142003 numaralı öğrencimiz olan **Mehmet ÇETİNER** tarafından hazırlanan “**KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK)**” başlıklı bu tez çalışması jürilerimiz tarafından oy birliği ile **KAMU HUKUKU** Anabilim Dalında **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.


Üniv. İçi - Tez Danışmanı - Jüri Başkanı: Yrd. Doç. Dr. Mustafa OKŞAR


Üniv. İçi - Jüri Üyesi: Yrd. Doç. Dr. Sami DOĞRU


Üniv. Dışı - Jüri Üyesi: Doç. Dr. Mehmet ÜÇER
(DİCLE ÜNİVERSİTESİ)

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylarım.



26/09/2017

Doç. Dr. Murat KOÇ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Not: Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan bildirişlerin, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'ndaki hükümlere tabidir.

ETİK BEYANI**Öğrencinin**

Adı – Soyadı: Mehmet ÇETİNER

Numarası: 20142003

Ana Bilim / Bilim Dalı: Kamu Hukuku

Programı: Tezli Yüksek Lisans (x) Doktora ()

Tezin Adı: Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)

Bu araştırmanın başlangıcından sonuçlanmasına kadar ki bütün aşamalarında bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde hazırlanarak sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

ÖNSÖZ

Toplumumuz çoğu zaman dava açmak yerine sadece şikâyetini dile getirmek istediğinde olup, başvurabilecek bir mekanizma bulamamaktadır. Bu çalışmada gerek ülkemizde gerek Avrupa ülkelerinde kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu karşılaştırmalı olarak incelenmeye çalışılmıştır. Yapılan çalışmada elde edilen önemli sonuçlardan biri de kamu denetçisinin faal bir şekilde kamuda faaliyet ve etkinlik gösterebilmesi için pratikte daha fazla çalışmaların yapılması ve kamu denetçiliğinin vatandaşlara tanıtılması gerektiği yönündedir. Demokratik ülkelerde, idarenin toplumun ihtiyaçlarına en iyi şekilde cevap verebilecek yönde yeniden yapılanması neticesinde, bu ihtiyaçları hızlı ve etkin bir şekilde idareye ileten, toplumsal uzlaşi misyonuyla birey ve devlet arasında adeta bir köprü işlevi gören kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumları meydana gelmiştir. Kamu denetçiliği kurumunun (ombudsmanlık), idarenin işlem, eylem ve tutum ve davranışlarının hukuka ve hakkaniyete uygunluk konularında tavsiyede bulunmasını sağlayan özellikleri, akademik literatürde başlı başına bir inceleme konusu olmasını sağlamıştır.

Bireyin idare karşısında korunmasını amaçlayan denetim türlerinden birisi olan kamu denetçiliği (ombudsmanlık), genellikle idareye karşı kişilerin şikâyetlerini inceleyerek, idarenin aksayan ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarmakta; vardığı sonuçları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunmakta, onlarla paylaşmakta, konu hakkında kamuoyunun dikkatini çekmekte ve kamuoyunun sorunlara yönelik hassasiyetini tahrik ve teşvik etmektedir.

Kamu denetçiliği kurumunu oluşturmakla demokratik hukuk devletinin bütün gereksinimleri yerine getirmiş olmak mümkün değilse de, iyi düşünülmüş, araştırılmış, devlet yapısına göre hazırlanmış kamu denetçiliği kurumu, en azından hukuk devletinin etkinleştirilmesine büyük katkı sağlayacağı söylenebilir. Dolayısıyla Kamu denetçiliği kanunu tekrardan gözden geçirilmeli, vatandaşların kamu denetçiliğine başvurma yolları kolaylaştırılmalıdır. Çalışmamda bana verdiği destek ve bana karşı gösterdiği özveriden dolayı, ayrıca sabırla bana yardımcı olduğu için değerli hocam ve tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Mustafa OKŞAR'a sonsuz teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim. Ayrıca çalışmam esnasında bana sabırla destek olan yardımlarını esirgemeyen pek kıymetli babam Bilal ÇETİNER'e, Kardeşim Melih ÇETİNER'e, eşim Didem ÇETİNER'e teşekkür ederim.

Mehmet ÇETİNER

ÖZET

KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK)

Mehmet ÇETİNER

Yüksek Lisans Tezi, Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Mustafa OKŞAR

Eylül 2017, 125 sayfa

İyi yönetim, en genel anlamda, belirli bir faaliyeti yürütmek için öngörülen usul ve kurallara uygun hareket edilmesini ifade etmektedir. Yürütülen faaliyet alanına göre farklılıklar gösterse de tarafsızlık, doğruluk ve çabukluk gibi yatay olarak tüm idari faaliyetler için geçerli olan iyi yönetim ilkeleri bulunmaktadır. İyi yönetim, karşıt anlamlısı olan kötü yönetime karşı başvuru yolları sağlamaktadır. Şöyle ki; tarafgirlik, adaletsizlik ve aşırı gecikme gibi kötü yönetim uygulamalarına karşılık iyi yönetim, tarafsızlığı, adaletli olmayı ve çabukluğu gerektirmektedir. İyi yönetim kavramı, kamu yönetimi, siyaset bilimi, işletme ve hukuk gibi birçok disiplinin ortak çalışma alanına giren, kamu, özel ve sivil toplum sektörleri tarafından farklı yönleriyle de olsa benimsenen geniş bir kullanım alanına sahiptir. İyi yönetim kavramının, kamu yönetiminin idari ve hukuki bir denetim ölçütü ve aynı zamanda bir hak kategorisi olarak kabul edilmesi yeni bir gelişmedir. Bununla birlikte, iyi yönetimin düşünsel ve tarihsel temellerinin iktidar ve yönetim kavramlarının ortaya çıkışı kadar eskiye dayandığı söylenebilir.

Temel görevi bireylerle kamu otoritesi arasındaki anlaşmazlıklarda arabuluculuk yapmak, kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki adaletsizlikler hakkında, konudan etkilenenlerden şikâyetleri almak, bu konularda araştırmalar yapmak ve sorunları çözmek olarak tanımlanan Ombudsmanlık Kurumu, Türkiye’de özellikle 2006 yılındaki kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptali ile yoğun bir tartışmaya konu edilmiştir. Çıkarılan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Yüksek Mahkeme tarafından anayasal temeli olmaması gerekçesiyle iptal edilmiştir. Daha sonraki aşamada, Kurum için 12 Eylül 2010 tarihinde kabul edilen referandum ile anayasal bir temel oluşturulmuş ve yasal düzenlemenin önündeki engel aşılmıştır. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 14 Haziran 2012 tarihinde kabul edilmiş ve kurum

yaklaşık beş yıldır kararlar vermektedir. Ancak anılan Kurumun etkin olduğunu söylemek pek mümkün gözükmemektedir.

Ülkemizde “Kamu Denetçiliği Kurumu” adıyla yansımasını bulan ombudsmanlık, vatandaş ile idare arasındaki uyuşmazlıklarda vatandaşın hakkını koruyan, başvurusu kolay ve müeyyidelerden yoksun olan bir denetim mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu denetçiliği günümüzde birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Bu sebeple kamu denetçiliğini değişik şekillerde tanımlamak mümkündür. Değişik hukuk sistemlerinde uygulama imkânı bulan kamu denetçiliğinin uygulandığı ülkelerde farklı yasal ve anayasal düzenlemelere tabi tutularak, ülkelerin siyasal, sosyal ve kültürel değerlerine ve idari yapılanmalarına göre şekillendirildiği görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Denetçiliği, Kamu Denetçiliği Kurumu, Ombudsman, Ombudsmanlık, Yargısal Denetim, Yargı Dışı Denetim Yolları.

ABSTRACT**PUBLIC AUDITOR****Mehmet ÇETİNER****Master Thesis, Department of Public Law****Supervisor: Assist. Prof. Dr. Mustafa OKŞAR****September 2017, 125 pages**

Ombudsman service is a peace maker between public authorities and citizens. This service takes a complaint from victim investigates and solves problems about conducting in justice of public services. Ombudsman service is a discussion topic due to cancelling by constitution court in Turkey in 2006. Introducing ombudsman law by number of 5548 does not an obstacle for Supreme Court. After referendum is accepted on september12 in 2010 studies about ombudsman law are continuing legally public opinion have serious expectations for ongoing studies about ombudsman service

Instead of making binding decisions, recommending is a major characteristic of Ombudsman institutions. Ombudsman institutions have indirect power over public administration for these decisions to be considered. In addition to the Ombudsman's indirect power, the implementations of recommendations vary according to the characteristics of the administrative system such as the level of democratization and rule of law. The compliance of public administration to Turkish Ombudsman Institution's recommendations is discussed in this article. The legal and administrative obstacles of an effective Ombudsman in Turkey are examined only according to the implementation of recommendations. The main obstacles of implementations are administrative culture and legislation. The voluntary in compliance generally originates from bureaucratic culture while in some other cases presence of an attitude towards compliance may be precluded by incompatible legislation.

Ombudsman service is an inspection mechanism between citizens and managements. This mechanism defends rights of citizens across to managements. Ombudsman service is well known service in Turkey although it is made applicable in Sweden firstly.

Ombudsman service is applied in many countries, and therefore service is defined by different forms. Ombudsman services according to their countries give form to their society, politics and culture.

I used some information about this topic from different magazines, books, internet sites, and academic studies.

Studies about ombudsman service in Turkey both social and academic area have begun in 1970's ongoing studies continued to introduce law in 2000's

My aim is that, this study will be in literature of law and help researchers for ombudsman service's activities

Keywords: Ombudsman Service, Ombudsman, Ways of judicial review, judicial review

İÇİNDEKİLER

KAPAK.....	i
TEZ İMZA SÜRKÜLERİ.....	ii
ETİK BEYANI.....	iii
ÖNSÖZ	iv
ÖZET	v
ABSTRACT.....	vii
İÇİNDEKİLER	ix
KISALTMALAR	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE GELİŞİMİ	3
1.1. Ombudsmanlık Kurumunun Kavramsal Çerçevesi	3
1.1.1. Tanım	3
1.1.2. Tarihsel Gelişim.....	5
1.2. Ombudsmanlığın İşleyiş Şekli	8
1.2.1. Görevleri	8
1.2.2. Yetkileri	10

İKİNCİ BÖLÜM

2. FARKLI ÜLKELERDE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN UYGULAMALARI	13
2.1. İsveç	13
2.2. Danimarka.....	16
2.3. Fransa.....	18
2.4. Almanya.....	22
2.5. Kanada	23
2.6. Arjantin	25
2.7. İngiltere	27

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE İŞLEVİ.....	31
3.1. Türkiye’de Kamu Denetçiliğinin Gelişimi Ve Benzer Kurumlar.....	34
3.1.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulmasına Yönelik Yaklaşımlar ve Tarihsel Gelişimi	34
3.1.1.1. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulmasından Önceki Yaklaşımlar	34
3.1.1.2. Tarihsel Süreç	46
3.1.2. Kamu Denetçiliğine Benzer Kurumlar	52
3.2. Türk Pozitif Hukuku Çerçevesinde Kamu Denetçiliği Kurumu.....	54
3.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yapısı.....	54
3.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumu’na Yapılan Başvuruların Koşulları	57
3.2.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanının Belirlenmesi	62
3.2.4. Kamu Denetçiliğinin Görev Alanı İçinde Gözettiği İlke ve Değerler	64
3.2.4.1. Yurttaş Hak ve Özgürlüklerinin Savunuculuğunu Yapmak	64
3.2.4.2. Kötü İdarenin (Yönetimin) İyileştirilmesi	64
3.2.4.3. Yönetmel İşlemlerde Hakkaniyetin Sağlanması	65
3.2.5. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Görev Alanı Dışında Kalan Konular	66
3.2.5.1. Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler ile Re’sen İmzaladığı Kararlar ve Emirler.....	66
3.2.5.2. Yasama Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin İşlemler	68
3.2.5.3. Yargı Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin Kararlar.....	70
3.2.5.4. Türk Silahlı Kuvvetleri’nin Sırf Askeri Nitelikteki Faaliyetleri.....	73
3.2.5.5. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yetkileri	75
3.2.5.6. Kamu Denetçiliği Kurumunun İşleyişi ve Çalışma İlkeleri.....	81
3.3. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Kararlarının Hukuki Niteliği Ve Etkinliği.....	90
3.3.1. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Kararlarının Hukuki Niteliği	90
3.3.2. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Kararlarının Etkinliği.....	93

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. SONUÇ	104
5. KAYNAKÇA	108
6. ETİK KURUL KARARI.....	113



KISALTMALAR

AB.	: Avrupa Birliği
ABD.	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
AYM.	: Anayasa Mahkemesi
bkz.	: Bakınız
Böl.	: Bölüm
B.	: Baskı, basım
C.	: Cilt
C.Ü.	: Cumhuriyet Üniversitesi
DDK.	: Devlet Denetleme Kurumu
İHK.	: İnsan Hakları İnceleme Komisyonu
KTÜ.	: Karadeniz Teknik Üniversitesi
K.	: Karar
KHK.	: Kanun Hükmünde Kararname
mad.	: Madde
No.	: Numara
RG	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
SBE.	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
SDÜİİBF.	: Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
TAAD.	: Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
TBBD.	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TBMM.	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜSİAD.	: Türk Sanayici ve İş adamları Derneği
vr.	: Varak
y.	: Yayınevi
yy.	: Yüzyıl

GİRİŞ

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde ülkelerin yönetsel yapılarında değişikliklere gittiği ya da en azından değişim çabası içerisinde oldukları görülmektedir. Türk kamu yönetimi sisteminin de bu değişim rüzgârından etkilendiği, yönetsel yapısı üzerinde özellikle 2000’li yıllardan itibaren değişiklikler yapma çabası içinde olduğu görülmektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi alanında ortaya çıkan dünyadaki hızlı değişim ve gelişmelere ayak uydurulmaya çalışılmakta; ortaya çıkan gereksinimlerin karşılanması amacıyla kamu yönetiminde yeni reformların yaşama geçirilmesi için çaba gösterilmektedir.

Yıllardır Avrupa Birliği ülkelerinde başarıyla uygulanan, Türkiye’de de idare ile vatandaş ilişkilerinden kaynaklanan şikâyetlere yargısal sürece başvurmadan etkin ve hızlı çözümler getirebilecek, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceleyecek ve önerilerde bulunabilecek bir yapıya gereksinim bulunmaktadır. Bahsedilen bu gereksinimleri karşılamak için birçok ülkede başarılı bir biçimde uygulama alanı bulan ombudsmanlık (kamu denetçiliği) kurumu, Türk kamu yönetiminin reformları arasında yer almıştır.

Yönetsel faaliyet alanlarının gittikçe daha karmaşık ve teknik bir yapıya dönüşmesi, geleneksel denetim yöntemlerinin yeterliliğinin sorgulanmasına yol açmıştır. Kötü yönetim sonucunda oluşan şikâyetlerin giderilmesi konusunda yargı denetimi, siyasal denetim, idari denetim, kamuoyu denetimi ve uluslararası denetim vb. klasik denetim türleri arasında yargı denetimi önemli bir işleve sahiptir. Ancak kötü yönetimin önlenmesinde yargı yoluyla yapılan denetimde bir takım sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Vatandaşların kötü yönetim uygulamalarını yargı organlarına getirebilmesi, çeşitli aşamalardan geçtikten sonra olanaklı olabilmektedir. Yine bu bağlamda yargı organlarına başvuran vatandaşın yapması gereken parasal harcamalar, vatandaşların yargı organlarına başvurmada bir çekince olarak ortaya çıkabilmektedir. Yargılama süresinin uzun sürmesi, hakkını arayan vatandaş için yeni mağduriyetlere neden olabilmektedir.

Klasik denetim yöntemlerinin, idarenin kötü yönetimi karşısında vatandaşların şikâyetlerini etkin ve hızlı bir biçimde çözmede yetersiz kalmaları, başka denetim mekanizmaları bulma gereksinimini ortaya koymuştur. Bu bağlamda idarenin şikâyet konu olan eylem ya da işlemini araştırıp inceleyebilecek, daha az biçimsel, şikâyetin özüne yönelik çözüm arayan ve dolayısıyla daha hızlı ve etkin işleyen bir kurum olarak

ombudsmanlık (kamu denetçiliği) kurumunun yeni bir denetim mekanizması olarak ortaya çıktığı görülmektedir.

Demokratik hukuk devletinde, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması önemli yer tutmaktadır. Bu bağlamda bireyin kamu gücüne sahip yönetim karşısında etkili bir korumaya sahip olması önemli sorun alanlarından birisidir. Devletler, bireyleri yönetim karşısında korumak amacıyla çeşitli denetim mekanizmaları benimsemektedirler. Büyüyen, karmaşık ve teknik hale gelen yönetimin eylem, işlem ve tutumlarının bireyleri mağdur etmesi olasıdır. Mevcut denetim yöntemlerinin bireyin yönetim karşısında korunmasında yeteri derecede etkin olamamaları yeni denetim modellerinin ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır. Denetim konusundaki yeni modeller var olan denetim modellerinin yerine geçmek üzere değil, daha ziyade onları desteklemek üzere uygulamaya konulmaktadır.

Çalışmamızda sırasıyla ilk bölümde, “ombudsman” kelimesinin anlamı, tarihçesi ve gelişim aşamaları ele alınmış, daha sonra alt başlıklarda bir kurumun ombudsmanlık olabilmesi için taşıması gereken özellikleri ayrıntılı olarak incelenmiştir.

İkinci bölümde ombudsmanlık kurumuna idari yapısında yer veren dünyanın farklı ülkelerinde, bu kurumun nasıl uygulandığı ve etkinliği, karşılaştırmalı olarak incelenmeye çalışılmıştır. Öncelikle, bu sistemin çıkış yeri olan İsveç incelenmiş ve bu sistemin nasıl ve hangi şartlarda ortaya çıktığı irdelendikten sonra, hangi aşamalardan geçerek günümüzdeki halini aldığı ve daha sonra çeşitli ülkelerde ortaya çıkan ombudsmanlık (kamu denetçiliği) modelleri incelenmiştir.

Üçüncü ve son bölümde Türkiye’de kamu denetçiliğinin uygulanabilirliği tartışmalarına yer verilmiş ve Türkiye’de nasıl bir kamu denetçiliği kurumu oluşturulduğu irdelenmiştir. Öncelikle böyle bir kurumun oluşturulmasına yönelik yapılan çalışmalar incelenmiştir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ilgili açıklamalara, eleştirilere yer verilmesi yanında, Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı, kararlarının içeriği, etkinliği irdelenmeye çalışılmıştır. Son olarak, Kamu Denetçiliği Kurumunun kararlarının idare açısından bağlayıcı olmaması sorunsalına değinilmiş ve etkinliğindeki aksamalar gündeme getirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE GELİŞİMİ

1.1. Ombudsmanlık Kurumunun Kavramsal Çerçevesi

1.1.1. Tanım

Ombudsman kurumunu ifade etmek ve tanımlamak çok zordur; çünkü bu kurumu uygulamaya başlayan her ülke, anılan kurumu kendi mevzuatına uyarlamış ve bunun sonucu olarak kurum farklı ülkelerde, farklı içerikteki anayasal ve yasal düzenlemelerle gündeme getirilmiştir. Bu durum da üzerinde uzlaşma sağlanmış bir tanımın ortaya çıkarılmasını zorlaştırmıştır. Uygulamada ortaya çıkan farklılıklar tanımlamalara yansımış, buna bağlı olarak birçok farklı tanımlar ortaya çıkmıştır. Ombudsman kelimesi İsveç dilinde delege, kral ile halk arasındaki elçi, avukat, vekil bir diğer kişi tarafından onun adına hareket etmeye yetkili kılınmış kimseyi ifade etmek için kullanılır. Kurum olarak ise parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseyi simgelemektedir.¹

Ombudsmanın ülkeden ülkeye veya uygulandığı sektöre bağlı olarak birçok tanımı yapılmıştır. Uluslararası Barolar Birliği ombudsmanı, Anayasa veya yasa tarafından kurulan, mağdur olan yurttaşların idareye ve kamu görevlilerine ilişkin şikâyetleri üzerine veya re'sen harekete geçip araştırma yapma, düzeltici tavsiyelerde bulunma ve rapor yayınlama yetkilerine sahip olan parlamentoya karşı sorumlu, yüksek düzeyde, bağımsız bir kamu görevlisi tarafından yönetilen bir büro şeklinde tanımlamaktadır.²

Bireyin idare karşısında korunmasını amaçlayan denetim türlerinden birisi olan ombudsmanlık, genellikle idareye karşı kişilerin şikâyetlerini inceleyerek, idarenin aksayan ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarmakta; vardığı sonuçları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunmakta, onlarla paylaşmakta, konu hakkında kamuoyunun dikkatini çekmekte ve kamuoyunun sorunlara yönelik hassasiyetini tahrik ve teşvik etmektedir.³

¹TUTAL, Erhan (2014), *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*, Adalet y. Ankara, 2014, s.87.

²<file:///C:/Users/exper/Downloads/5000110928-5000161833-1-PB.pdf> (Erişim Tarihi: 20.10.2016).

³https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/1_%20Say%C3%84%C2%B1%20Aral%C3%84%C2%B1k%202014.pdf (Erişim Tarihi: 20.10.2016).

Ombudsman bir kamu hakemi, kamu kurumları ile vatandaşlar arasında bir arabulucudur. Ombudsmanın birbirine yakın tanımları bulunmaktadır. Bu tanımları, Ombudsmanın özellikleri ile birleştirdiğimiz zaman, ombudsman teriminin anlamı tam olarak anlaşılacak; böylelikle diğer kamusal denetim yollarından farkı ve onlara göre avantajlı olduğu görülecektir.⁴

Bürokrasinin zorbalık ve keyfiliklerine karşı sivil halkların savunucusu olarak ombudsman, artık sadece otoriteler (erkler) arasındaki yatan ilişkilerle sınırlı kalmayıp, aynı zamanda devletin, vatandaşlarca dikey kontrolünün de bir parçası haline gelmiştir. Böylece ombudsman, demokratik sistemlerdeki iki temel hesap verilebilirlik boyutunu birleştirmektedir.⁵

Yayla, ombudsmanı, halk denetçisi olarak ifade ederken, “kamu yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğradığını iddia edenlerin şikâyetleri veya kendi girişimi ile harekete geçen; araştırma yapan, uyarıda bulunan, disiplin uygulaması önerilerini ileten ve bu hususlarda belli aralıklarla rapor yayınlayan kişi yahut kişiler” olarak tanımlamaktadır. Ayrıca Yayla, ombudsmanı, ülkenin anayasasına göre veya parlamento tarafından belirlenen bağımsız bir bürokrat ve ona bağlı yardımcılar olarak betimlemektedir.⁶

Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, ombudsmanı (kamu denetçisini), “ilke olarak parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan, idarenin mağdur ettiği bireylerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın yaptıkları şikâyetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış olan, idarenin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi sağlamak, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak, hakkaniyet tedbirleri salık vermek ve kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması önerilerinde bulunmak amaçlarını güden kişiler” olarak tanımlamaktadır.⁷

Diğer yandan, Gözler, ombudsmanı (kamu hakemini) bazı ülkelerde idareyi denetleyen bağımsız bir kamu denetçisi olarak tanımlamakta; ayrıca kamu hakemi,

⁴ ÖZDEN, Kemal (2010), *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye de ki Tartışmalar*, Seçkin y., Ankara, 2010, s. 23.

⁵ ŞAHİN, Ramazan (2010), “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri”, *Türk İdare Dergisi*, Y.82, S.468, Ankara, 2010, s.134.

⁶ YAYLA, Yıldızhan (2009), *İdare Hukuku*, 1. B., Beta y., İstanbul, 2009, s.381.

⁷ ODYAKMAZ, Zehra- KAYMAK, Ümit- ERCAN, İsmail (2015), *İdari Yargı*, 11. B., XII Levha y., İstanbul, 2015, s.15.

arabulucu veya ombudsmanlık olarak ifade edilen ombudsmanın, bir kurul veya teşkilat değil, bir kişi veya birkaç kişi olduğunu vurgulamaktadır.⁸

Bürokrasinin zorbalık ve keyfiliklerine karşı sivil halkların savunucusu olarak ombudsmanın/ombudsmanlığın, artık sadece otoriteler (erkler) arasındaki yatay ilişkilerle sınırlı kalmayıp, aynı zamanda devletin, vatandaşlarca dikey kontrolünün de bir parçası haline gelen, idarenin yargısal denetim dışında bağımsız bir kamu denetçiliği görevini yerine getiren bir kurum veya kişiler gurubu olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

1.1.2. Tarihsel Gelişim

Bugün yüz civarında ülkede çeşitli şekillerde uygulanmakta olan ombudsman sistemi, ilk olarak İsveç'te ortaya çıkmıştır. Bu ombudsmanın görevi vergi toplayanları, hâkimleri ve kral adına hareket edenleri denetlemektir. Modern anlamı ile kullanılışını yine bu ülkede 1809 yılında görmekteyiz. Bu tarihte anayasaya girerek yasal olarak görevlendirilen ombudsman, “Riksdagens Justitie Ombudsman” (Parlamento Adalet Ombudsmanı) parlamento tarafından yöneticileri denetlemek üzere atanmıştır. Elbette ki bu sistem birdenbire İsveç'te ortaya çıkmadı. Ombudsmanın yaptığı bu işin aynısını ya da benzerini diğer ülkelerde çok daha önceden beri yapan veya yapmış birçok kurum bulunmaktaydı. Bu müessesenin Roma'da halkı Plepi Senato'nun ve Konsüllerin yetki tecavüzlerine karşı koruyan Tribünlere, M.Ö. 205- M.S. 200'de Çin'de hüküm süren Han sülalesi zamanındaki Kontrol Yuan'a, 17. Yüzyılda Amerikan sömürgelerindeki Censors'a (sansürcülere) benzediği ileri sürülmüştür. Devlet iktidarının ve yönetiminin yasalarla sınırlandırılması ve bürokrasinin denetlenmesi prensiplerini barındıran ombudsman sisteminin benzerlerinin birçok devlette uygulanması doğal bir şeydir. Yönetimde adaleti esas alan bütün devletlerde buna benzer bir kurum bulunabileceği için ombudsman sisteminin tarihi yukarıda bahsedildiği üzere milattan öncelere kadar dayandırılabilir. Tarih boyunca gelmiş geçmiş devletleri incelediğimizde birçok ülkede adaletin güçlü bir devlet iktidarı için vazgeçilmez şartların başında geldiğini görebiliriz. Örneğin Pers Hükümdarı 1.Kisra'ya göre vergi gelirlerinin artması ancak toplumun daha çok kazanması ile mümkündür. Toplumun daha çok kazanması için en gerekli motivasyon da adalettir. Yöneticilere bir tavsiye niteliğinde yazılan Kutadgu Bilig'e göre de: “Ülkeyi kontrol edebilmek için büyük bir ordu gereklidir. Orduyu beslemek

⁸ GÖZLER, Kemal- KAPLAN, Gürsel (2015), *İdare Hukuku Dersleri*, 17. B., Ekin y., Bursa, 2015, s.810.

için büyük zenginliğe ihtiyaç vardır. Bu zenginliği elde etmek için de halkın zengin olması gerekir. Halkın zengin olabilmesi için de adalete ihtiyaç vardır. Eğer bunlardan biri ihmal edilirse o devlet mutlaka çökecektir.” Osmanlı Devleti’nde de adaletin vazgeçilmez bir yönetim prensibi olduğu anlayışını görmekteyiz. Buna göre örneğin: “Ülkede toplumsal huzur ancak adalet ile sağlanabilir. Halkın mutluluk ve zenginlik içerisinde yaşayabilmesinin temel şartlarından birisi adalettir.” Yönetimde adaletin terimini, vatandaşların korunması için Osmanlı Devleti’nde birçok yöntemler uygulanmıştır. Örneğin, şehirlerde kadıların görevlerinden bir tanesi de yaşadıkları bölgelerde olup bitenleri merkeze bildirmeleri idi. Bu konuda kadıların denetim yetkisi bulunmaktaydı.⁹

Kaynağı konusundaki tartışmalar bir yana bırakılırsa kesin olan şudur ki ombudsman, görevlerinde hata yapan veya suiistimalde bulunan yöneticiler ve yargıçlar hakkında yasal soruşturma yapmak üzere ilk kez resmen 1809’da İsveç’te anayasa ile kurulmuş bir denetim sistemidir. Bu kurum, sonraki yüzyıl boyunca 150 yıl kadar pek dikkati çekmemiş ve ülke sınırları içinde kalmıştır. Bu sistem ilk önce İskandinav ülkelerinde kurulmuş ve buradan da tüm dünyaya yayılmıştır. İsveç’ten sonra ombudsman sistemi ilk kez Finlandiya’da kurulmuştur. Çünkü Finlandiya 1809’da Rusya tarafından ele geçirilmeden önce altı yüz kadar İsveç’in bir parçasıydı. 1919’da bağımsızlığını kazanınca Finlandiya’da ombudsmanlık sistemi kurulmuştu. Finlandiya ombudsmanı, bakanları kovuşturma yetkisinin dışında, genel olarak İsveç ombudsmanı ile hemen hemen aynı yetkilere sahipti. Finlandiya’dan sonra Danimarka da 1955’te ombudsmanlık sistemini hayata geçirdi. Burada ombudsmanın ismi “Parlamento Komiseri” şeklinde belirlenmişti.¹⁰

Dünyada ilk resmi Ombudsman, 1809 tarihinde İsveç’te Demirbaş Şarl’ın 1713 yılında görüşü doğrultusunda kurulmuştur. Uygulama başarılı olunca da 1809’da İsveç’te anayasal bir kurum haline getirilmiş, Finlandiya 1919, Norveç 1952, “Danimarka 1953, Batı Almanya 1957 yılında ombudsmanlık sistemine geçmiştir. Kurumun ortaya çıktığı ülke olan İsveç’te ombudsmanın görevi, insan hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla hükümet üyeleri dışındaki tüm kamu güçlerinin (Yargı ve Ordu dahil) denetlenmesidir.¹¹

Tarih boyunca Müslümanlar tarafından kurulmuş olan devlet yapılarında İntihap Kurumu’na yer verildiği ve Emeviler, Abbasiler, Fatımiler, Eyyubiler, Memlûklüler,

⁹ÖZDEN(2010), *a.g.e.*, s. 26 - 28.

¹⁰ÖZDEN(2010), *a.g.e.*, s. 30, 31.

¹¹FENDOĞLU(2011), *a.g.e.*, s. 61.

Endülüs Safevi devlet organizasyonlarında bu kurumun ve klasik bir örneğinin oluşturulduğu belirtilmektedir. Müslümanlıktan sonra kurulmuş olan belli başlı Türk devletlerin devam den Selçuklularda, Anadolu Selçuklularında ve özellikle de Cumhuriyet dönemini önceleyen Osmanlılarda da İhtisap Kurumu yer almaya devam etmiştir.¹²

Ombudsman kurumunun esin kaynağı, Osmanlı Kurumu olan İhtisap ağalığı, ihtisap emini ya da muhteşemliktir. XII. Şarl, Kazaskerlik ve Kadılıkla, görev ve yetki bakımından kısmen örtüşen İhtisap Ağalığı ve Hispe¹³ Teşkilatından esinlenmiştir denilebilir. Kanaatimizce bundan kuşku duymamak gerekir. Yabancılar kuşku duymamaktadırlar. Paris Yerel Yönetim Ombudsmanının ve Fendoğlu'nun belirlemelerinin aksini gösteren inandırıcı tespitler ortaya çıkmamıştır. Söz konusu Hispe Teşkilatı, Osmanlı Devleti'nde ve daha önceki İslam ve Türk devletlerinde, belediye hizmetlerini de kapsayan çok geniş inceleme ve denetleme, belli uyumsuzlukları hükümle sonuçlandırma yetkileriyle donatılmış bir kurumdur.¹⁴

İsveç Kral Ombudsmanın, Kral XII. Şarl'ın Osmanlı Devleti'ndeki Şeyhülislamlik kurumundan esinlenmesiyle oluşturulduğu düşünülmektedir. Osmanlı Devleti'nde Şeyhülislamlik Kurumu, siyasi sorumluluğu olmadan yargıyı ve yönetimi gözetim altında tutmuştur. II.Mahmut dönemine kadar yürütmenin içerisinde yer almamıştır. Kendisine başvurulduğunda görüş ve kararını bildirme işlevini yerine getirmiştir. İslam devletlerinde de halkın yönetime karşı şikayetlerini, inceleyen, “divan-ı mezalim” (haksızlıklar divanı) ya da “dar’ üladl” (adalet evi) gibi ombudsman benzeri kurumlar bulunmuştur. Bu kurumlar halk ve yöneticiler arasındaki davalara bakmışlardır. Osmanlı Devleti'nde bu görev Divan-ı Hümayun tarafından yürütülmüştür.¹⁵

Ombudsmanlık kurumunun, 1809 yılında İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir kurum haline gelmesi, modern anlamda ombudsmanlığın başlangıcı olarak kabul edilir. Ombudsman kurumu, tarihsel süreçte anayasa kurum haline geldikten sonra bir asır suskun halde kalmıştır. 1919 yılına gelindiğinde Finlandiya'da yapılan bir anayasal değişikliğiyle İsveç örneğine benzer bir kurum kurulmuştur. İkinci Dünya Savaşı

¹² ÖZDEMİR, Birol (2015), *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*, Adalet y., Ankara, 2015, s.13,14.

¹³ Hispe/hisbe kavramı, İslam devletlerinde genel ahlakı, kamu düzenini korumak ve denetlemekle görevli teşkilatı ifade etmektedir. Bkz. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, www.diyaretislamansiklopedisi.com (Erişim Tarihi: 01.08.2017).

¹⁴ ERDİNÇ, Tahsin (2015), *Ombudsman ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği*, Legal y., İstanbul, 2015, s. 25.

¹⁵ KARCI, Şükrü Mert (2016), *Ombudsman İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması*, Seçkin y., Ankara, 2016, s. 42.

sonrasında uluslararası ilişkilerde hareketlilik, bilim insanları ve yöneticilerin de kendi aralarında iletişime olanak sağlamış, bu etkileşim sonucunda öğrenilen ombudsmanlık kurumunun varlığı ve işlevindeki başarılar kısa zamanda bu kurumun diğer ülkelerde de kurulmasını sağlamıştır.¹⁶

Ortaya çıktığı tarihten itibaren uygulandığı ülkelerde hukuk devletinin ve demokrasinin yerleşmesinde ve kökleşmesinde önemli katkılar sağlayan ve ayrıca devlet, yönetim ve vatandaşlar arasında iyi bir iletişim kanalı olarak görev yapan ombudsmanlık kurumunun, bu tarihsel süreç içinde, yakaladığı popülerliğinden dolayı bir bakıma yargı dışındaki her şikâyet mercii için kullanılan genel bir kavram haline dönüştüğünü söylemek yanlış olmasa gerektir.¹⁷

1.2. Ombudsmanlığın İşleyiş Şekli

1.2.1. Görevleri

Genel olarak ombudsmanlar temel kişisel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmamasını sağlamakla yükümlüdürler. Ükelere göre değişmekle beraber iyi idarî ve yargısal davranışın sağlanmış olup olmadığını araştırırlar, gizlilik taşıyanlar da dahil olmak üzere tüm resmî belge ve dosyaları inceleyebilirler. Kanunları çiğneyen kamu görevlilerine karşı soruşturma açmak veya açtırmak gücüne sahiptirler. Yine ülkelere göre değişmekle beraber kanunlarda ve diğer mevzuatta değişiklik yapılması gerektiğine dair önerilerde bulunabilmektedirler.¹⁸

Kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenen ombudsmanlık, yasal olarak verilen yetki çerçevesince devlet, yerel yönetimler, bağımsız kamu yönetimi ve müesseselerin tamamını veya yasada özel olarak belirtilen kurum ve hizmet alanları denetlemekle yükümlüdür.¹⁹

İdare ile arasındaki dengeli yardımlaşmanın yanı sıra ombudsmanlığın en önemli unsurlarından biri olarak idare üzerinde etkin bir ağırlığının bulunduğu söylenebilir. İdari sistem tarafından ciddiye alınacak bir ağırlığı bulunmayan, bunu sağlayacak yeterli araçlarla desteklenmemiş bir ombudsmanın pek çok diğer özelliğe sahip olsa da

¹⁶ EFE, Haydar- DEMİRCİ, Murat (2013), “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, *Sayıştay Dergisi*, S. 90 Ankara, 2013, s. 49.

¹⁷ AKTEL, Mehmet- KERMAN, Uysal- ALTAN Yakup - LAMBA, Mustafa – BURHAN, Orhan(2013), “Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.5, S.9, Burdur, 2013, s.21-27.

¹⁸ ODYAKMAZ, Zehra (2013), “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, *TAAD*, Y.4, S.14, İstanbul, 2013, s.7.

¹⁹ ŞAHİN (2015), *a.g.e.*, s.30.

beklenen faydayı sağlayacak nitelikten uzak olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Mahalli İdareler halk denetçiliğinde olduğu gibi, yürütme organı içerisinde alelade oluşturulmuş ve idare ile iç içe işleyen bir ombudsmanlık kurumundan, bağımsız bir hareket alanı beklemek, gerçekçi bir tavır olarak değerlendirilemez.²⁰

Ombudsmanlığın görev alanı, insan haklarına saygılı devlet anlayışının gelişmesiyle beraber kurumun görev alanı hak ve özgürlüklerin korunmasını da içine alarak genişlemiştir. Bu genişlemeyle paralel olarak, ombudsmanlıkla ulaşılmak istenen hedef; etkili, hızlı, sağlıklı çalışan bir kamu yönetimi ve bireyin haklarının korunmasıdır. Görüldüğü üzere; ombudsmanlık görev alanına giren konular dâhilinde vatandaşların hak kayıplarını minimuma indirmeyi amaçladığını; fakat vatandaşa verdiği hizmetin akabinde görevinin bitmediğini görmekteyiz. Zira denetçi bir daha aynı sorunların yaşanmaması adına idaredeki eksikliklerin giderilmesi için gerekli çalışmaların yapılmasına önemli derecede katkıda bulunur. Bu durum idarenin vatandaşa daha iyi hizmet vermesini sağlayarak, vatandaşların idareye ve daha kapsamlı düşünürsek kamu sistemine olan güvenini artırır.²¹

Kamu tüzel kişiliği olan bu oluşum vatandaş ile ilişkilerin gayelerine benzer bir şekilde vatandaşın idare hakkındaki fikrinin bilinmesi ve idarenin kamu baş denetçisinin raporlara göre yönetim faaliyetlerinin sağlanmasına hizmet eder. Ombudsmanın gayesi ve işlevi iyi bir yönetim şeklini hâkim kılmak, demokratik olmayan uygulamaların da önüne geçmektir. Toplumda ve tüm devlet idarelerinde iyi olmayan yönetim uygulamalarının ve bunu meydana getiren etkenleri ortadan kaldırmak ve daha iyi bir yönetim amacını gerçekleştirmeye hizmet eder. Ombudsman kurumu gerçek kişilerin ve tüzel toplulukların yönetimin işleyişi, her türlü eylem ve sorumluluklarıyla fiillerinin hukuka aykırı yönleriyle ilgili şikâyetlerini demokratik ve insan haklarına saygı anlamında araştırmak ve yönetime teklifte bulunmak gayesiyle kurulmuştur. Ayrıca yargı denetimin hukukla uygunlukla sınırlanan alanın dışına çıkarak, yerindelik denetimi de gerçekleştirebilmektedir. Kurum, keyfi uygulamalar ve hukuk dışılıkların tespitinde ve bunlara karşı önlemlerin alınmasında, hak ve özgürlüklere karşı sınırlama ve tehditlere karşı önlemlerin alınmasında önemli rol üstlenmektedir.²²

²⁰ÖZDEMİR (2015), *a.g.e.*, s. 116,117.

²¹ŞAHİN(2015), *a.g.e.*, s.31,32.

²² <http://akademikperspektif.com/2013/02/04ombudsmanlik-kurumu-ve-turkiyede-ombudsmanlik/> (Erişim Tarihi: 16.05.2016).

1.2.2. Yetkileri

Ombudsmanın çok geniş bir araştırma ve denetleme yetkisi olmakla birlikte yaptırım yetkisi çok sınırlı olan bir kuruluştur. Böyle olması da çağdaş kamu yönetimi anlayışının bir gereğidir. Yaptırım gücünün diğer kamu kuruluşlarında veya kamuoyunda olması bu kurumun işlevselliğini ve bağımsızlığını artırmaktadır. Ancak devletin siyasi ve idari, tarihi, sosyal yapısı, bürokratik kurumları ve benzeri etkenler neticesinde ülkelere göre farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Bazı ülkelerde, örneğin İsveç ve Finlandiya’da ombudsmanın yetkileri çok genişken, İngiltere’de ombudsman daha sınırlı yetkilerle donatılmıştır.²³

Ombudsman, sorunlu alanlarda rapor düzenleyebilen, düzetme, tavsiye verebilen, soruşturma gücü olan, kendi kişisel inisiyatifi kullanabilen, çalışanlar ve devlet daireleri tarafından incitilmiş, mağdur edilmiş insanların şikayetlerini dinleyen, anayasa ve parlamento tarafından desteklenen, parlamentoya karşı sorumlu olan, yüksek derecede bir hükümet memurudur. Yukarıdaki bilgiler çerçevesinde ombudsman, vatandaşlardan almış olduğu şikayetler ve kendi inisiyatifi ile harekete geçme potansiyeline sahip, ilgili idareye tespit olmuş olduğu alanlara yönelik öneri ve telkinlerde bulunabilen, kamu yönetimi ve halk arasında bir hakem veya arabulucu vazifesi gören, görevlerinde bağımsız ve tarafsız yetkilere sahip, parlamentoya karşı sorumlu olan raporlar sunabilen bir görevli veya örgüt olarak ifade edilebilmektedir.²⁴

Ombudsmanlar görevli oldukları alanlarda halkın şikayetlerini almaya, hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapmaya, inceleme yapmaya, işlem ve eylemleri eleştirmeye, düzeltici önlem önermeye, ilgililerle görüşmeye ve rapor etmeye yetkilidir.²⁵

Ombudsmanlığın araştırma ve soruşturma yetkileri, uygulanabilirlik çerçevesinde şu şekilde sıralanabilir:²⁶

²³ÖZDEN(2010),*a.g.e.*, s. 46.

²⁴ DOĞAN, Kadir Caner – İNALKUL, Hakan (2015), “Ombudsmanlık Kurumunun Örgütlerde Etik Kural ve Davranışlar Konusundaki Yeri ve Önemi”, *KTÜ SBE Dergisi*, Trabzon, 2015,s.331.

²⁵SOBACI, Mehmet Zahit – KÖSEOĞLU, Özer (2014), “Türkiye’de Etkin Bir Ombudsman İçin Medya Desteği: Ampirik Bir Analiz”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.19, Isparta, 2014, s.4.

²⁶ŞAHİN (2015),*a.g.e.*, s.33.

- Ombudsmanlık re'sen harekete geçerek inceleme ve soruşturma yapabilmektedir.
- Ombudsmanlığa yasaya uygunluk denetimi dışında yerindelik denetimi yetkisi de verilmektedir.
- Ombudsmanlık olan ülkelerde, askeri kışlaları denetleme yetkisine de sahiptir. Böylece üstlerinden korkma nedeniyle şikâyetle bulunamayan erler de ombudsmanlığa şikayetlerini iletebilmektedirler.
- Soruşturma sırasında her türlü belgeleri isteme, ilgilileri sorguya çekme yetkisine sahiptir.
- Her türlü incelemenin yapılabilmesi için Danıştay, Sayıştay ve Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisine sahiptir.
- İdari birimlerin kamu yararına hareket edip etmediklerini denetleme yetkisi de vardır.

Kendi yetki alanlarında hareket edebilen ombudsman, idarenin bazı dokümanlarına erişmek, onları incelemek yetkisine haizdir. İdari kuruluşların toplantı ve müzakerelerinde hazır bulunabilir, ilgili karar ve işlemleri halka duyurabilir. Ombudsmanlar genel olarak, denetim altındaki idareden istek üzerine belge ve diğer delilleri talep etme yetkisine sahip olmakla birlikte, düzeltici eylemleri talep etme veya cezai yaptırımında bulunma yetkisine sahip değildir; yetki idareye tavsiyelerde bulunma ve kamunun, parlamentonun ve hükümetin baskılarına dayalı olarak söz konusu tavsiyelerle ilgili idarenin harekete geçip geçmediğini izlemekle sınırlıdır.²⁷

Ombudsmanın kullandığı araçlar ve yetkileri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte; yönetim karşısındaki yetkileri esas itibari ile öneri, uzlaştırma ve buyurma çerçevesindedir. Ombudsmanlar yaptıkları denetimlerin sonuçlarına göre, disiplin soruşturmaları başlatma, bu direniş suç oluşturuyorsa yargıya başvurma, anayasaya aykırılık başvurusunda bulunma, yasa ya da diğer düzenlemelere ilişkin reform önerilerinde bulunma yetkilerine de sahip bulunmaktadır.²⁸

Ombudsmanın çok geniş inceleme yetkisinin olması da şüphesiz arkasında anayasa, kanun ve parlamento desteğinin olması ile ilgilidir. Korunmasız ve dayanaksız bir ombudsman kurumunun denetleme yetkisi çok sınırlı olacak, incelenmesi gereken

²⁷TOTAL (2014), *a.g.e.*, s. 108.

²⁸BÜYÜK AVCI, Mustafa (2008), "Ombudsmanlık Kurumu", *Ankara Barosu Dergisi*, Y. 66, S.4, Ankara, 2008, s.10-13.

kurumlar kapılarını ombudsmana açmayacaktır. Böylesine geniş denetim yetkisini elinde toplayan bir kurumun kendisinin de denetimden uzak olması düşünülemez. Mutlaka onun da denetlenmesi gerekir.²⁹

Yetkileri çerçevesinde ombudsmanlık, üstün bir denetim yetkisine sahip bir organ olarak karşımıza çıkmamaktadır. İdareye emir ve talimat veremeyen ombudsmanlığın yetkileri çerçevesinde, en önemli ayrıcalığı, yargısal denetim içinde kabul görmeyen yerindelik denetimini yapabilme olanağıdır. Geçekte, bağlayıcı bir karar alma yetkisine sahip olmayan ombudsmanlığın, öneri/tavsiye niteliğindeki kararlarının etkinlik derecesini, idarenin demokratik hukuk devleti ilkesine bağlılığının belirleyeceğini değerlendirmek yerinde bir yaklaşım olarak kabul edilebilir.



²⁹ ÖZDEN (2010), *a.g.e.*, s. 48.

İKİNCİ BÖLÜM

2. FARKLI ÜLKELERDE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN UYGULAMALARI

2.1. İsveç

Ombudsmanlık ilk İsveç'te 1713 tarihinde yılında Kral XII. Şarl tarafından atanmış, daha sonra 1809 İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir kurum haline gelmiştir. Ombudsmanlık ortaya çıktığı tarihten günümüze kadar çeşitli anayasal ve yasal düzenlemelerle sürekli olarak değişim geçirmiştir. İsveç'te 1915'e kadar bir, 1915–1968 arasında biri sivil biri de askeri işlerden olmak üzere iki ombudsmanlık varken, bu sayı 1972–1976 arasında üçe çıkarılmıştır. Son olarak 1976'da yapılan bir yasal düzenlemeyle de bu sayı dörde çıkarılmıştır. Ombudsmanlık seçim çalışması “Parlamento Ombudsmanlık Delegasyonu” tarafından yürütülür. Seçimler her genel seçimden sonraki 15 gün içinde gerçekleştirilir. Dört parlamento ombudsmanlığın her biri İsveç Parlamentosu genel kurulunda açık oyla ve dört yıllık bir süre için seçilir. Seçim işlemini parlamentonun Anayasa Komisyonu düzenler. İsveç Anayasası'nın 12. bölümünün 6. maddesine göre, parlamento dört ombudsmanlık seçer; bir baş parlamento ombudsmanlığı seçilir. Ayrıca ombudsmanlıklardan birinin herhangi bir nedenle görev yerlerinin boşalması durumunda yenisi seçilinceye kadar görev yapmak üzere iki tane de yardımcı ombudsman seçilmektedir. İsveç ombudsmanlığın görev yetkileri bu kuruma verilen çok geniş denetim alanlarıyla paralel olarak oldukça geniş tutulmuştur. Ombudsmanlığın çok geniş yetkileri ve gören alanı bulunmakla birlikte, en temel görevi hukukun üstünlüğü ilkesini korumak ve İsveç Anayasası ve yasalarının sağladığı kişisel hak ve özgürlükleri savunmaktır. Ombudsmanlar, memurların keyfi tutumlarını, görevi ihmallerini, yasaları yanlış yorumlamalarını önlemeye çalışmakta, bu kişilerin işlem ve eylemlerini hem hukuka uygunluk hem de bir idari yargıcın dahi sahip olmadığı yetkiyle, kararda yerindelik açısından denetlemektedir. Denetçilerin denetim alanı dahilindedir. Bu da İsveç'teki ombudsmanların yetkilerinin ne derece geniş tutulduğunun bir göstergesidir. Ombudsmanları, “Parlamento Ombudsmanlık Ofisi” olarak adlandırılan bir ofiste çalışmalarını yürütürler. Burada çalışacak personelin sayısı şartlara göre artırılabilir. Çalışacak kişilerin iyi hukuk eğitimi almış olmaları gerekmektedir. Ombudsmanların çalışmalarının sonucunda

oluşturdukları raporları basın aracılığıyla kamuoyuna duyurmalarını daha dikkat çekici kılmaktadır. Çünkü basına sunulan raporlardan yöneticiler kamuoyu baskısını hissettikleri için çekinmektedirler.³⁰

İsveç'te ilk kurulan ombudsman Parlamento Ombudsmanıdır. (Justititen Ombudsmanin – JO). Parlamento Ombudsmanının yasal dayanağı 1809 Anayasasıdır. Ayrıca 1975'te Parlamento Ombudsmanı Talimatı Yasası çıkartılmıştır. Bu yasa günümüze kadar bazı değişikliklerle gelmiştir.³¹

Ombudsman kelimesi, İsveç dilinde genellikle delege, avukat, vekil veya bir diğer kişi veya kişiler tarafından o kişi veya kişiler adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimseyi ifade etmek için kullanılır. Kurum olarak ise Ombudsman/ombudsmanlık terimi Parlamento tarafından Parlamento'yu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri simgelemektedir.³²

Her genel seçimden sonra 15 gün içerisinde Parlamento'nun her iki kanadından gelen 24 kişinin oluşturduğu toplam 48 kişilik kurul tarafından oybirliğiyle Parlamento adına seçilmekte ve Parlamento adına atanmaktadır. Hem vatandaşların şikâyeti üzerine hem de kendiliğinden harekete geçer. Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere birden fazla alanda ombudsman vardır. Seçilme yaşı belirlenmemesine rağmen 40 yaş ve üzeri seçimi gelenekselleşmiştir. Görev süresi Parlamentonunki ile aynıdır. Fakat Parlamentonun herhangi bir sebeple dağılması onların görevini sona erdirmez. Tekrar seçilebilirler.³³

Ombudsman adayları parti gruplarından seçilmiş üyelerden oluşan bir kurul tarafından belirlenir. Ombudsman olabilmek için özel bir şart yoktur. Baş ombudsmanın Parlamente'ya her yıl verdiği raporu inceleyen kurulun önerisiyle Parlamento ombudsmanı görevden alabilir. Ombudsmanın yerel yönetimler, ordu ve yargı da dâhil olmak üzere çok geniş yetkileri ve denetim alanı vardır. İdarenin çok sınırlı bir kısmı bu denetim alanı dışındadır. İsveç Ombudsmanının ayırt edici bir özelliği, yaptığı denetim sonucunda kamu görevlisini suçlu bulursa, bu kişi hakkında savcı gibi ceza soruşturması başlatabilir.³⁴

İsveç Anayasası'nın 12. bölümünün 6.maddesine göre, parlamento dört ombudsmanı seçer; bir baş parlamento ombudsmanı, üç tane de parlamento

³⁰ŞAHİN (2015), *a.g.e.*, s.45-53. Ayrıca bu konuda bkz. ODYAKMAZ-KAYMAK-ERCAN (2015),*a.g.e.*, s.15-16.

³¹ÖZDEN (2010), *a.g.e.*, s.74.

³²Archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/mlsikay.html (Erişim Tarihi: 24/03/2016).

³³file:///C:/Users/exper/Downloads/5000110928-5000161833-1-PB.pdf(Erişim Tarihi: 24/03/2016).

³⁴ SOYUPEK, Yusuf (2014), "Türk Yasama Organı Bünyesinde Kamu Denetçiliği Kurumu Tartışmaları", *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, C.1 S.1, 2014, s.17.

ombudsmanı seçilir. Ayrıca ombudsmanlardan birinin herhangi bir nedenle görev yerlerinin boşalması durumunda yenisi seçilinceye kadar görev yapmak üzere iki tane de yardımcı ombudsman seçilmektedir.³⁵

İsveç'te parlamento ombudsmanları, her genel seçimden sonraki on beş gün içinde, Parlamento'nun (Riksdag) her iki meclisinden, partilerin meclislerdeki kuvvetleriyle orantılı olarak seçilen yirmi dörder temsilciden kurulu 48 kişilik bir parlamento komisyonu tarafından parlamento adına dört yıllık bir süre için oybirliğiyle seçilmektedir. Bu seçimde yardımcısı da ombudsman ile birlikte seçilir.³⁶

Ombudsmanların seçilme yaşına ilişkin herhangi bir yasal sınırlama olmamasına karşın kırk yaş ve üzerindeki kişilerin bu göreve seçilmeleri gelenekselleşmiştir. Ombudsmanı görevden alma yetkisi de seçme yetkisini elinde bulunduran parlamentoya aittir. Görev süreleri 4 yıl olan parlamento ombudsmanları bu görev süreleri sonunda yeniden seçilebilirler. Ancak ombudsmanın üç dönem arka arkaya seçildikten sonra bir daha seçilmemesi teamül haline gelmiştir.³⁷

Ombudsman, güvenilir kişiler arasından seçilmeli ve belli bir eğitime sahip olmalıdır. Genel olarak eğitim alanının hukuk olması aranmakla birlikte, bu durum asıl şartlardan biri değildir. Oysa güvenilir kişilerden seçilmesi hem ombudsmanlığın hem de vatandaşların daha rahat ve sorunlarının çözüme kavuşacağı inancıyla başvuruda bulunmalarına zemin oluşturacaktır. Güvenilir olmayan bir ombudsman teorik olarak ne kadar güzel düzenlenirse düzenlensin ombudsmanlık kurumunun işlevsizliğine yol açabilecektir. Örneğin İsveç'te, Riksdag Ombudsman seçimlerinde, olabildiğince ideolojik eğilimlerden uzak ve halk tarafından sevilen, güvenilen kişilerin seçimine dikkat edilmektedir. İnsanlar tarafından Ombudsmanın tanınması da kurumun ulaşılabilirliğini kolaylaştırılabilecektir. Türkiye'deki ilk ombudsman seçiminin sıkıntılı olduğunu ve geniş kesimlerce benimsenmediğini söylemek yanlış olmayacaktır.³⁸

Kurum İsveç'ten sonra 1920 yılında Finlandiya'da gündeme gelmiştir. İsveç ve Finlandiya yönetimlerinin kendi özel koşullarına göre ortaya çıkan ombudsman kurumu, II. Dünya Savaşı sonuna kadar diğer ülkelerde fazla ilgi çekmemiştir. O dönemde bu konuda, kurumun nüfusu az, kültür ve gelir düzeyi yüksek, yerinden

³⁵Sweden, The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman, http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=5146&lang=en&t_style=tex&l_style=default (Erişim Tarihi: 24.03.2016).

³⁶http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=5146&lang=en&t_style=tex&l_style=default (Erişim Tarihi: 24.03.2016).

³⁷VERSAN, Vakur (1990), *Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat*, Der y., İstanbul, 1990, s.108.

³⁸DEMİR, Rıdvan (2013), "Karşılaştırmalı olarak Ombudsman ve Avrupa Birliği Ombudsmanı", *Devlet Denetim Elemanları Derneği Denetim Dergisi*, S.121, Ankara, 2013, s.8.

yönetim sistemi ağırlıklı, yönetsel ve siyasal katılımın belirgin olduğu ve yerinden yönetim yapısı nedeniyle merkezdeki yargısal denetimin yeteri kadar işlevsel olmadığı sistemlere özgü olduğu, bu nedenlerle başka ülkelerde uygulanamayacağı yönünde genel bir kanaat hâkim olmuştur.³⁹

Ombudsmanların hakkında soruşturma açılmasını istediği kamu görevlisi, bu karara mahkemede ya da Parlamento Uzmanlık Komisyonunda itiraz edebilecektir. İsveç'te yönetim, ombudsmanın elde ettiği sonuçlar doğrultusunda eylem ve işlem yapmak zorunda olmamakla birlikte, ülkede kurumun saygınlığı o derece yüksektir ki, uygulamada ombudsmanın görüşüne uyulmadığı pek görülmez. Ombudsman İsveç'te idarenin kanunilik prensibine uygunluğunu sağlamış, vatandaşın idare haklarının korunmasında güvence elde etme olanağını kazandırmıştır.⁴⁰

Kurumun dünya geneline yayılması değişik kapsamda ombudsman örgütleri biçiminde olmuştur. Ulusal düzeyde parlamento adına kamu yönetimini denetleyen ombudsmanın yanı sıra yetkileri coğrafi ya da işlevsel olarak sınırlandırılmış ombudsman kurumları da oluşturulmuştur. Bu bağlamda eyalet, yerel yönetim ve taşra biriminde yetkili ombudsmanların yanında işlevsel olarak askeri birimler, hapishaneler, sağlık hizmetleri vb. konularda yetkili ombudsmanlar da kurulmuştur. Günümüzde ombudsman kurumları, ülkeler arasındaki nüfus, yüz ölçümü, yönetsel ve siyasal yapı gibi farklılıklara bağlı olmadan dünya genelinde yayılmıştır. Bu çerçevede sadece İskandinav ülkelerinde has ya da yönetsel yargı sistemi olmayan ülkelere uygun olarak nitelendirilmemektedir. Ombudsman denetimi, karmaşıkleşan yönetsel yapılar açısından 21. Yüzyılın denetim mekanizması olarak ön plana çıkmaktadır.⁴¹

2.2. Danimarka

Danimarka hukuk sistemine bakıldığında yönetim hukukunun nispeten yeni bir çalışma konusu olduğu görülmektedir. Diğer ülkelerde olduğu gibi Danimarka'da da yönetim hukukunun genel ve özel alanları bulunmaktadır. Özel alan, sosyal refah hukuku, çevre hukuku gibi, belirli konularla ilgili düzenlemeleri içermektedir. Genel yönetim hukuku ise, özel bir yasayla düzenlenmiş olma durumları dışında, bütün kamu kurumlarının her durumda bağlı olduğu ilkeleri göstermektedir. Genel yönetsel ilkeler büyük oranda yargı içtihatları ve ombudsman kararlarıyla ortadan çıkan, yazılı olmayan

³⁹KARCI (2016), *a.g.e.*, s. 43.

⁴⁰TUTAL (2014), *a.g.e.*, s.123.

⁴¹KARCI (2016), *a.g.e.*, s. 49.

kurallardır. Bunların dışında genel yönetsel ilkelerin yer aldığı ‘‘Kamu Yönetimi İşleyiş Yasası’’ ve ‘‘Bilgiye Erişim Hakkı’’ yasaları bulunmaktadır. Özel ve genel yönetim hukuku alanında bir kuralın yeterli gelmemesi durumunda genel yönetim hukuku ilkeleri uygulanmaktadır. Danimarka’da yönetim hukuku, sosyal -liberal yapıdan dolayı, bir yanda etkili bir kamu yönetiminin çıkarını gözetmeyi, diğer yanda da bireyin ve yasal haklarının dikkate alınmasını, kamu yararının dengelenmesi üzerine kurulmuştur. Danimarka yönetim hukukunun Alman ve Fransız hukuklarından etkilendiği söylenebilir. Ancak bu etkilenme Danimarka’nın kendine has sosyal koşullarından dolayı önemli ölçüde faydacı unsurlarla harmanlanmıştır.⁴²

Danimarka, 1955 senesinde ombudsmanlığı ‘‘Parlamento Komiseri’’ olarak kurmuştur. Ombudsmanlığı kuran yasa, Haziran 1996 tarihli ve 473 sayılı ombudsman yasasıdır. Danimarka, ombudsman kurumunun modern refah devletine ilk uyarlaması bakımından oldukça önemlidir. Danimarka ombudsmanı, dünyanın birçok ülkesindeki ombudsman kuruluşlarına örnek olmuştur. Model olarak İsveç ombudsmanı esas alınmış ise de, Danimarka ombudsmanı sivil ve askeri konularda yetkili kılınmıştır. Danimarka’da ombudsman her genel seçimde parlamento tarafından yapılan öneriye göre seçilir. Tavsiyenin yapılmasından iki günden fazla geçmeden tartışmasız tek oturumda seçim yapılır. Ombudsman seçilecek kişi hukuk eğitimi almış olmalı ve parlamento üyesi olmamalıdır. Denetim alanı, sivil ve askeri hükümet yönetimi, kısıtlı olmakla beraber hükümet idaresi ve bakanlardır. Tüm idari çareler tükendikten sonra bir yıl içinde kuruma başvurabilir denetim sonucu kanuni takip başlatamaz; ama savcıya başlatmasını önerebilir, idari kararları değiştiremez ya da feshedemez.⁴³

Danimarka’da Parlamento Ombudsmanı Kanununun 1. maddesine göre parlamento, belediye meclisi ve bölge meclisi üyeleri ombudsman olamazlar. Ombudsman olabilmek için sadece hukuk mezunu olma şartı sayılmıştır.⁴⁴Ombudsman hukukçu olmak zorundadır. Her genel seçimden sonra meclis tarafından seçilmekte ve ayrıca kendisinin görevi yapma konusundaki güveni sona ererse, görevine son verilebilmektedir. Emeklilik yaşı 70 olarak belirlenmiştir. Yaptığı işlerden dolayı meclise karşı bağımsızdır. Almış olduğu kararlara karşı uygulamada bir başvuru olanağı bulunmamaktadır. Yetki alanı tüm kamu yönetimini kapsar, ayrıca Haziran 2009’da yapılan değişiklikle özel sektördeki işletmeler de bu kapsama alınmıştır. Tüm kurumlar

⁴²KARCI (2016), *a.g.e.*, s. 121.

⁴³www.siyasalhayvan.com/wp-content/uploads/2015/02/2-PDF-İkinci-Bölüm-uygulamaları.pdf(Erişim Tarihi: 24.03.2016).

Farklı-Ülkelerde-Ombudsmanlık-

⁴⁴wiki.zirve.edu.tr/sandbox/users/Alptekin.aktalay/weblog/1965c/attachments/ba135/ombudsmanlik%20kurumu.pdf?sessionID=dd9582b5f47ac0f86093579b3023837746ab2c70 (Erişim Tarihi: 31.03.2016).

ombudsmanın istediği tüm bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar. Ombudsman çalışma yerlerini araştırabildiği gibi tüm binalara girebilir. Buna özel işletmeler ve özel binalar da dahildir. Danimarka ombudsmanı, temelde iki amacı gerçekleştirmek için oluşturulmuştur. Bunlar; hükümet kurumlarına aktarılan geniş ve yasama benzeri yetkilerin, idarenin artan gücü ve idari sürecin artan karmaşıklığı ve nedeniyle gerekli görülmesi ve parlamentonun bakanlıklar ve onların memurları üzerinde gerçekleştirdiği denetimi güçlendirmek ve idari kurumlarla uyumsuzluğa düşen yurttaşların başvurabilecekleri bir yargı yeri olması ve birey için yasa ve düzenin korunmasında bir araç konumunda bulunmasıdır. Bakanlar, memurlar ve kamu personeli ombudsman denetimine tabidir. Kiliselerde denetim yetkisi kapsamına girmekle birlikte dinsel öğretilere ilişkin sorunlar denetim kapsamı dışında olup, kilise yönetimine ilişkin şikâyetlerde bulunulabilmektedir. Çok geniş yetkilere sahip olan ombudsmanın yetkilerine yasa ve yönetmeliklerle önemli kısıtlamalar getirilmiştir. Hakimler, adliye mahkemelerinin baş idari görevlileri, Kopenhag Şehir Mahkemesinin Veraset Bölümü Başkanı, anayasa mahkemesi katipleri, asistan hakimler, parlamento üyeleri ile sosyal işleri üstlenmiş önemli özel kuruluşlar denetim kapsamı dışındadır. Danimarka ombudsman sistemi, ombudsmanın görevlerini yerine getirmesinde kişisel öğrenin büyük değeri olduğu anlayışı üzerine kurulmuş olup, geleneksel bürokratik görüntü kazanmaması için ombudsman bürosunun, küçük ölçekli bir örgüt olarak oluşturulmasına özen gösterilmiştir.⁴⁵

2.3. Fransa

Fransa uzun yıllardan beri güçlü bir devlet yönetim geleneğine ve merkezi yönetim sistemine sahip bir ülkedir. Etkin bir yönetsel yargı sistemi ile vatandaşların kamu kurumları karşısında hak ve özgürlüklerinin korunması, yönetimin eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi sağlanmaktadır. Vatandaş devlet kurumlarının haksız uygulamalarına karşı yönetsel yargı sistemi tarafından korunmaktadır. Bunun için vatandaşlar bir haksızlık durumunda kamu kurumlarının işlemlerine karşı iptal davası açarak haklarını güvence altında tutabilmektedirler. Fransa’da ombudsman benzeri bir kurum olarak 1973’te Cumhuriyet Medyatörü kurulmuştur. Bu kurum daha sonraları eksikliklerini gidermek üzere 1976, 1989 ve 1992 yıllarında bazı değişikliklerle günümüzdeki halini almıştır. Medyatör, bugünkü ifadesiyle “arabulucu,

⁴⁵TOTAL (2014), *a.g.e.*, s. 123 – 125.

hakem, uzlaştırıcı” anlamlarına⁴⁶ gelmektedir.⁴⁷ Fransız Adalet Bakanlığı, ombudsmanın “hiçbir karşılık beklemeden, sırf gönülleri hoş etmek için, pragmatik olarak ve şekle bağlı kalmaksızın idare ile vatandaş arasına giren şefaatchi” olarak tanımlamıştır.⁴⁸

Fransa’da Medyatör adıyla ifade edilen ombudsmanlık/arabuluculuk kurumu, kurulmadan önce yapılan tartışmalarda; Danıştay (Conseild’Etat) gibi idareyi denetleyen bir kurum olduğu dolayısıyla ombudsmana gerek olmadığı, Fransa’nın çok kalabalık nüfusu nedeniyle ombudsmanın başvuruları karşılayamayacağı ve yetersiz kalacağı (Aynı gerekçeler 5548 sayılı Kanunun TBMM’nde görüşülmesi esnasında bazı milletvekilleri tarafından da ileri sürülmüştür), bürokratlar arasında otorite kurma rekabetinin başlayacağı, Fransız yönetim yapısı ve işleyişinin kendine has özellikleri olduğu bu nedenle de kurulacak kurumun idare tarafından reddedileceği şeklinde görüşler bildirilmiştir. Bu görüşlerin karşısında olanlar tarafın danise, Türkiye’de ileri sürülen argümanlarla paralellik gösterecek şekilde, ombudsmanın yargıya müdahil değil yardımcı olduğu, parlamenter rejimlerde ombudsmanın parlamento ile uyumlu çalıştığı vurgulanmıştır.⁴⁹

Fransa’da Medyatör(mediateur) altı yıllık bir süre için Bakanlar Kurulu tarafından tayin edilir. Süresinin sonunda yeniden tayin edilemez. Bu düzenlemeyle Medyatör’ün bir sonraki dönem için beklentiye girerek hükümete yaklaşmasının önüne geçilmektedir. Medyatör, görevinin ifası sırasında tam anlamıyla bağımsızdır. Görevleri çerçevesinde hiçbir makamdan hiçbir direktif veya emir almaz.⁵⁰

Fransa, ombudsmana, doğrudan başvuru olanağı vermeyen bir ülkedir. Ancak İngiltere’de bireyler ve birey topluluklarının bir avam kamarası aracılığıyla Komisere başvurması şeklindeki uygulamaya karşılık, Fransa’da vatandaşın hem bir milletvekili hem de bir senatör aracılığıyla başvuruda bulunması mümkündür.⁵¹

Köklü bir yönetsel yargı sistemi bulunan Fransa’da ombudsman sisteminin benimsenmesiyle birlikte, çeşitli denetim yöntemlerinin bireyin haklarını koruma

⁴⁶Ombudsmanlık kurumu, Fransa’da arabulucu, İspanya’da halk savunucusu, Avusturya’da halkın avukatı, Portekiz’de adalet temsilcisi ve diğer ülkelerde de pek çok farklı şekilde adlandırılmaktadır. Ombudsmanlık kurumu neredeyse her ülkede farklı şekilde adlandırılrsa da bu kullanılmaların hepsi ortak noktası ombudsmanın tarafsız ve bağımsız konumudur.Kz. File:///C:/Users/Çetiner/Downloads/KAMU%20DENETÇİLİĞİ – İZ.pdf (Erişim Tarihi: 02.04.2016).

⁴⁷ÖZDEN (2010), a.g.e., s. 79.

⁴⁸RevueDuBarreauDuQue’bec, 1970, s.73’ten aktaran OYTAN, Muammer (1975), “Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, *Danıştay Dergisi*, S.18-19, Ankara, 1975, s.195.

⁴⁹file:///C:/Users/exper/Downloads/5000110928-5000161833-1-PB.pdf (Erişim Tarihi: 28.03.2016).

⁵⁰TUTAL (2014), a.g.e., s. 136, 137.

⁵¹www.siyasalhayvan.com/wp-content/uploads/2015.02.2-PDF - İkinci- Bölüm – Farklı – Ülkelerde Ombudsmanlık Uygulamaları.pdf (Erişim Tarihi: 29.03.2016).

konusundaki eksikliklerini tamamlayan bir unsura dönüşmüştür. Bu bağlamda, böylesi bir kurumun evrensel olarak uygulanabileceği görüşü genel bir kabul görmeye başlamıştır. İngiltere’de olduğu gibi, Danimarka sistemiyle zıt olarak, Fransa’da da ombudsman kurumunun temel özelliği, mahkemeler önüne götürülemeyen konularla ilgilenilmesi şeklinde karımıza çıkmaktadır. Bu şekilde ombudsmanın görev alanı ve yargı organlarının faaliyetleri arasında çakışma ve çatışma yaşanmaması sağlanmış olmaktadır.⁵²

Fransa’da ombudsman, Bakanlar Kurulu tarafından altı yıllık bir süre için atanır. Bu görev için atanan kişinin hukukçu olması gerekmemektedir. Ombudsman genel olarak üst düzey kamu yönetimi ya da daha yüksek yargı organlarından görev almış kişiler arasından atanır. Süresi bittikten sonra tekrar seçilemez. Ombudsmanın Bakanlar Kurulu tarafından seçilmesi bağımsızlığına gölge düşüren eleştiriler olsa da, görev süresince büyük oranda bağımsızlığı sağlanmaktadır. Bu bağlamda, görevinin ifası sırasında yaptığı işlemlerden dolayı veya sözlerden dolayı kovuşturulamaz, aramaya tabi tutulamaz, tutuklanamaz, mahkûm edilemez; görevi çerçevesinde hiçbir kişi veya kurumdan talimat veya emir alamaz. Ayrıca ek bir kamu görevi yürütemez, il genel meclisi ve belediye meclis üyeliğine seçilemez. Birlikte çalışacağı personelin; askeri-sivil bütün kamu görevlileri ve özel sektör çalışanları arasında kendisi seçilebilir. Bu kişiler görev süresi dolduktan sonra tekrar eski görevlerine dönebilirler. Kurumun giderleri başbakanlık bütçesinden karşılanmaktadır. Ombudsmanın görev süresi dolmadan görevine son verilmesi; Danıştay, Sayıştay ve Yargıtay başkanlarından oluşan oy birliğiyle karar vermek zorunda olan bir kurul tarafından, görevini yapmasına engel teşkil edecek bir durumun var olduğunu saptamasıyla gerçekleşir. Bu kurul cumhurbaşkanı çağrısıyla toplanır. Kurul Ombudsmanın görevini yapmasına engel teşkil edecek bir durumu saptayabilmek için her türlü inceleme ve araştırma yapmaya yetkilidir. Fransa’da ombudsmanın yetki alanı İsveç’e nazaran daha dar kapsamdadır. Ombudsmanın görev alanına giren kurumlar şunlardır: Merkezi yönetim kurumları, yerel yönetimler, kamu hizmeti yapan diğer kurumlar. Ombudsman, bu kurumların hizmet sunumlarından dolayı vatandaşlardan gelen şikayetlerle ilgilenir. Eğer söz konusu yakınma yetki alanına giriyorsa, iki taraf arasındaki anlaşmazlığı arabuluculuk yöntemi ile hakkaniyet ölçüsünde çözmeye çalışır. Ombudsmanın bir diğer görevi ise çalışması sırasında yönetim bilimlerinin iyi işlenmediğini veya yasal ve idari düzenlemelerin mevcut durumlara uygun olmadığını saptarsa, yeni yasal ve idari

⁵²KARCI (2016), *a.g.e.*, s.54, 55.

düzenlemelere gidilmesi için gerekli önerilerde bulunabilmesidir. Fransa’da Ombudsmanın bir arabulucu olarak görülmesinden dolayı yetkileri sınırlı tutulmuştur. Medyatör’ün kelime anlamından da anlaşılacağı üzere ombudsman daha çok ikna etme, görüşme ve uzlaştırma yöntemlerini kullanarak sorunları çözmeye çalışmaktadır. Ombudsmanın uyarı ve önerileri, ilgili kamu görevlileri tarafından dikkate alınmaz ise; ombudsman hiyerarşik olarak ilgili kişinin bir üstüne başvurarak onun hakkında disiplin cezası verilmesini sağlayabileceği gibi, dava açtırabilme yetkisine de sahiptir. Ombudsmanın kurulduğu dönemde Başbakan olan Pierre Messmer, Fransız Ombudsmanın sahip olduğu yetkileri şu cümlelerle özetlemektedir: “Ombudsman, hüküm verme, tazminat ve emir verme yetkisi olmaksızın, gerektiğinde denetleme organlarının da yardımını sağlayarak, onsuz çözüm yollarının bulunamayan konulara bir yön verme, çabuklaştırma, düzeltme ve doğru yola sokma görevi yapacaktır.”⁵³

Fransa’da Ombudsmana vatandaşlar, Fransa’da yaşayan yabancılar ve tüzel kişiler başvurabilir. Herhangi bir başvuru olmaksızın harekete geçemez. Ombudsmana doğrudan müracaat imkânı yoktur. Başvurular bir milletvekili veya senatör aracılığıyla gerçekleştirilir. Bunun nedeni haklı dayanağı olmayan gereksiz başvuruların parlamenterler aracılığıyla süzgeçten geçirilerek, ombudsmanın gereksiz başvurularla zaman kaybetmesinin önüne geçilmek istenmesidir. Başvuru bir mektupla dahi olabilir ve şikayetçi konuya ilişkin belgeleri mektuba ekleyebilir. Başvuru için herhangi bir süre şartı da konmamıştır. Ancak başvurudan önce ilgili idare birimine başvurulmuş, normal yollar tüketilmiş, ombudsmana başvurmak, kendiliğinden hiçbir hukuki sonuç doğurmaz. Yetkili yargı yerlerine başvurmak için işleyen dava açma sürelerini de kesmez. Ombudsman gerek gördüğü takdirde tüm kamu kuruluşu yetkililerinden teftiş kurulları vasıtasıyla her türlü araştırma ve soruşturmanın yaptırılmasını isteyebilir. Ayrıca Danıştay’dan ve Sayıştay’dan her türlü incelemenin yaptırılmasını da talep edebilir. Ombudsman bir yıl boyunca yaptığı incelemeleri, idarelerin haklı veya haksız olduklarını, mağduriyetlerin ortadan kaldırılması için alınması gereken önlemleri v.b unsurları da içeren bir raporu, Cumhurbaşkanı’na ve parlamentoya sunar. Dahası kurumun uygulandığı diğer ülkelerde olduğu gibi hazırlanan rapor kamuoyuna sunulur. 1973 yılında büyük tartışmalarla kurulan Ombudsmanlık kurumuna önceleri kuşkuyla bakılmış, idari yargı sisteminin en başarılı uygulayıcısı konumundaki Fransa’nın devlet yapısı içerisinde başarılı olamayacağı ve dışlanacağı düşünülmüştü. Ancak ağır işleyen, şekilci, hukukilik denetimi yapan, pahalı yargı sistemi, yasalara uygun olup da adil

⁵³ŞAHİN (2015), *a.g.e.*, s. 55- 56.

olmayan idari kararlar, kurumun çeyrek asır gibi kısa bir sürede kendini kabullenmesinde önemli rol oynamıştır. Bu durum gösterilmiştir ki idari sistemine hâkim olan ülkelerde de sistem başarılı bir şekilde uygulanabilir.⁵⁴

2.4. Almanya

Almanya’da tam anlamıyla bir ombudsman kurumu yoktur. Almanya’da askeri ombudsman vardır.⁵⁵ Diğer yandan Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası’nın “Federal savunma ombudsmanı” başlıklı 45/b. maddesinde, temel hakların korunması ve federal meclisin parlamenter denetim işleminde yardımcı organ olarak bir federal savunma ombudsmanı atanır. Konunun ayrıntıları bir federal yasayla düzenlenir. Yalnızca ordunun denetlenmesi amacı ile parlamento savunma delegesi müessesesi oluşturulmuştur. 1956 yılında da Savunma Ombudsmanlığı hakkında kanun çıkarılmıştır. Almanya, ombudsmanlık kurumunu, bir zamanlar tüm dünyayı tehdit eden, bu nedenle başını çok ağrıtan ordusunun denetlenmesi amacıyla oluşturulmuştur. Alman Ombudsmanlık Kurumu, dünyaya sadece ordunun denetlenmesi amacıyla oluşturulan ilk Ombudsmanlık olması bakımından önem arz etmektedir. Ordunun böyle bir denetim altına alınmak istenmesinin temelinde, II. Dünya Savaşı’ndan sonra çok ciddi sıkıntılar çeken Alman halkının, artık ordunun politik bir duruşunun veya bir sınıfın aracı olmaması gerektiğini düşünmesi yatmaktadır.⁵⁶

Almanya, büyük ölçüde yasayla düzenlenmiş olan bir idari yargı sistemi geliştirmiştir. Üç dereceli mahkeme sisteminde İdare Mahkemeleri, Yüksek İdare Mahkemeleri ve Federal İdare Mahkemesi yer almaktadır. İdari bir fiil aleyhine kullanılabilecek gayri resmi çözüm yolları bağlamında, vatandaşlar itiraz, yüksek mercie şikâyet ve disiplin merciine şikayet seçeneklerinden birini kullanabilmektedir. Mahkeme öncesi resmi işlemler açısından, en önemli resmi çözüm yolları, genel itiraz prosedürü vardır. Protesto ve resmi şikayet gibi diğer prosedürler, mali idareyle bağlantılı fiillerle sınırlıdır.⁵⁷

Parlamento savunma delegesi, Milli Savunma Komisyonunun tavsiyesi üzerine parlamentoda yapılan gizli oylamada salt çoğunlukla ve beş yıllık bir süre için seçilir. Parlamento başkanı tarafından atanır. Milletvekili seçilme ehliyeti olan ve 35 yaşını

⁵⁴ŞAHİN (2015), *a.g.e.*, s. 55-59.

⁵⁵www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/ff8709b609_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi (Erişim Tarihi: 04.04.2016).

⁵⁶TOTAL (2014), *a.g.e.*, s. 138, 139.

⁵⁷www.abgm.adalet.gov.tr/pdf/Dunya_Bankasi_Raporu-Idari_yargida_Mahkeme_Oncesi_Işlemler_Karsilastirmali_Analiz.pd (Erişim Tarihi: 04.04.2016).

dolduran her Alman bu göreve getirilebilir. Delegenin seçimi, genel seçimlerden bir yıl sonra yapılır. Delegenin kırk hukukçudan oluşan personeli vardır. Bunlar askerlere kendilerinin de hakları olduğunu anlatarak onları bilinçlendirmek için çalışırlar. Bu personel memur statüsünde olmasına karşın, Ombudsman bir bakan statüsündedir. Görevini yaşamanın bir memuru gibi parlamento başkanının gözetiminde yapıyor olduğundan bağımsızlığından söz etmek güçtür. Parlamento Savunma Komisyonunun isteği üzerine parlamento başkanı tarafından görevden alınır. Almanya ombudsman olarak bilinen parlamento savunma delegesinin görevleri, kurumun uygulandığı diğer ülkelere göre oldukça farklıdır. Yukarıda belirtildiği gibi delege, sadece askeri konularda denetim yapma yetkisine sahiptir. Bu bağlamda delegenin üç görevi vardır. Bunlar; askerlerin ve Ordu Bakanlığı memurlarının temel hak ve özgürlüklerinin korunmasını üzerine almak, ordu kuvvetlerinin, parlamenter denetimi yapılırken parlamentoda hazır bulunmak, insanların sevk ve idaresinde, subaylar tarafından tutarlı ve iyi niyetli ilkelerin uygulanmasını sağlamaktır. Delege, parlamenterin, asker kişilerin ve basın organlarının uyarısı üzerine, ordunun yasal statüsünün oluşturan hak ödevlerin kötüye kullanıp kullanılmadığı ihlal edilip edilmediğini inceler. Delege, Milli Savunma Bakanlığından ve diğer makamlardan soruşturma ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Ancak askeri sır kapsamındaki dokümanlara ulaşma yetkisi yoktur. Delege, haber vermeksizin askeri kurumları denetleyebilir. Sorumlular hakkında disiplin ve ceza kovuşturması yapabilir. Asker ve memurlar parlamento savunma delegesine, herhangi hiyerarşi kanaldan geçmeden, doğrudan başvurabilirler. Çalışmaları neticesinde sorumlu kişiler hakkında disiplin ve ceza kovuşturması isteyebilir. Delegenin disiplin ve yetkisini kullanması ve ordu mensupları hakkında uygulanan yargıya dair görüş ve düşünceleri, subay ve amirlerin davranışlarını düzeltmeye ve parlamentoyu da bu konuda gerekli yasal önlemleri almaya sevk eder. Delege yıl içinde yapmış olduğu çalışmaların parlamentoya bir raporla sunar.⁵⁸

2.5. Kanada

Kanada’da ombudsman yerel seviyede yaygın olarak uygulanmaktadır. Yerel olarak örgütlenen ombudsman kurumları yerel sorunlarla ilgilenmekte ve il yönetimi ile vatandaşlar arasındaki sorunları denetlemektedir. Prens Edward Adası hariç, Kanada’nın bütün eyaletlerinde ombudsman vardır. 1996 yılında Kanada ve ABD’deki

⁵⁸ŞAHİN ((2015), *a.g.e.*, s.60- 62.

altı adet ombudsman birlikleri bir araya gelerek bir ombudsman birliği olan “The Ombudsman Association”ı kurmuşlardır. Yerel düzeyde kurulan ombudsmanların atanması görev süresi, yetkileri ve sorumlulukları birbirine benzemekle birlikte bazı yönlerden, birbirinden de ayrıldığı görülmektedir. Ancak genel olarak bunlardan bir tanesi incelendiğinde diğerleri hakkında da bir fikir sahibi olunacaktır. Burada ombudsmanın atanması, görev süresi, sorumlulukları ve yetkilerini incelerken Ontario Ombudsmanı göz önüne alınmıştır. Ontario Ombudsmanı meclisin tavsiyesi üzerine Lieutenant Governorin Council tarafından görevden alınabilmektedir. Ombudsman altmış beş yaşını doldurunca emekliliğe ayrılır. Ancak henüz beş yıllık görev süresi doluncaya kadar vazifesine devam eder. Ombudsman görev yaptığı müddetçe başka resmi veya özel bir işle uğraşamaz. Bütün mesaisini bu işe ayırmak zorundadır. Ombudsman, gerekli gördüğü kadar yardımcı atanmasını isteyebilir ve bu yardımcılarda yine Lieutenant Governorin Council tarafından atanırlar. Ombudsmanın ölmesi, istifa etmesi ve benzeri sebeplerle Ombudsman kurumunun başına geçici bir Ombudsman atanır. Bu geçici ombudsmanın görev süresi en fazla altı ay ile sınırlıdır ve ombudsmanın yetkileri ile donatılmıştır. Ombudsman kamu kurumlarının yönetsel işlemlerinden kaynaklanan şikayetleri inceler. Ombudsmanın harekete geçmesi için üç sebep bulunmaktadır. Birincisi ombudsman kendisine doğrudan yapılan şikayetleri inceler. İkinci herhangi bir Eyalet Meclis Üyesi aracılığıyla gelen şikâyetlerdir. Üçüncüsü ise herhangi bir şikâyet olmadan, Ombudsmanın kendi inisiyatifi ile bir soruşturma başlatmasıdır. Bu üçüncü yolun tercih edilmesinde basın önemli bir faktördür. Çünkü basın yayın organları yönetimden kaynaklanan şikâyetleri gündeme taşımayarak kamuoyunu bilgilendirmekte ve ombudsmanın harekete geçmesine sebep olmaktadır. Ombudsmana yapılan bütün şikâyetler yazılı olmalıdır. Ombudsman bir meseleyi incelemeyi reddederse ya da daha sonra inceleyecekse, bunu yazılı olarak şikâyet sahibine bildirir.⁵⁹

Ombudsmanın incelemeyi reddettiği şikâyetler şunlardır:⁶⁰

- Eğer incelenmesi talep edilen konu henüz yargı aşamasındaysa;
- İncelenmesi istenen konu çok ciddi olmayan, basit bir olaysa;
- Şikâyetle bulunan vatandaş önyargılı ve kendisi suçlu durumundaysa;
- Şikâyetle bulunan vatandaşın konumuyla ilgili olmazsa ve şikâyeti öylesine

⁵⁹ÖZDEN (2010), *a.g.e.*, s.100-102

⁶⁰ÖZDEN (2010), *a.g.e.*, s.102-103.

yapmış olursa.

Yerel düzeyde ombudsman kurumu başarı ile işlemekte ve sorunların çözümünde ciddi katkılarda bulunmaktadır. Bundan dolayı Federal düzeyde de Ombudsman kurulması için yasal çalışmalar ve girişimler başlatılmıştır. 2001 yılında idari ve mali sorunların çözümünde yardımcı olması amacıyla bir Federal Ombudsman (First Nations Ombudsman and First Nations Ombudsman) oluşturulmuş, bu bağlamda yönetsel iletişim ve seçimlerle ilgili sorunların çözümüyle ilgilenileceği öngörülmüştür. Federal bir Ombudsman oluşturularak Kanada'nın insan hak ve özgürlükleri konusunda daha ileri bir konuma gelmesi amaçlanmaktadır. Üstelik Federal Ombudsman yönetiminde de birçok yenilikler getirmesi beklenmektedir. Ombudsmanı yönetime kazandıracağı yeniliklerden bir tanesi, yönetsel sorunlara kapsamlı bir şekilde eğilebilme ve daha uygun çözümler üretebilme olanağının sağlanacağı yönündedir. Bundan başka devletin büyük kurumlarında ortaya çıkan yanlış anlamalara karşı Ombudsmanın bir aracı görevi yaparak, yanlış anlamalara son verebileceği değerlendirilmektedir. Ayrıca Ombudsman idari sorunların çözümünde pozitif ve yapıcı metotlarla her iki tarafı da dinleyerek, maksimum memnuniyeti temin edecektir. Federal Ombudsman kurulduğunda, şu anda eyalet ombudsmanlarını meşgul eden binlerce şikayetin önemli bir bölümü federal ombudsmana devredilecek ve yerel ombudsmanların yükü oldukça hafifleyecektir.⁶¹

2.6. Arjantin

Arjantin İkinci Dünya Savaşı'ndan itibaren, uzun bir müddet, otoriter ve dikta rejimler tarafından yönetilmiştir. 1976 yılında askeri bir cunta yönetimi ele geçirmiştir. Demokratik hayata tekrar dönüşünü, 1983'te kazanan Arjantin, yıllarca ekonomik sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Devlet, uzun süre istikrarsız hükümetlerle yönetilmiş, sık sık seçimlere gidilerek hükümet değiştirilmiştir. 1980'lerden itibaren demokratikleşme çabaları artmış, devletin insan hakları konusunda attığı adımlar meyvesini vermeye başlamıştır. 1990'lara gelindiğinde, hak ve özgürlükler konusunda reformlar başlatılmıştır. Bu olumlu gelişmelerle birlikte, Ağustos 1993'te, Cumhurbaşkanı "Defensor del Pueblo" (ombudsman) (Halkın Savunucusu) kurulması için bir kararname yayınlamış, aynı yılın aralık ayında da Parlamento, 24834 Sayılı

⁶¹ÖZDEN (2010), *a.g.e.*, s.103-104.

Defensor Del Pueblo de la Naci kanununu çıkarmıştır. Böylece 1994'te kurulan ombudsman vatandaş şikayetlerini değerlendirmeye başlamıştır. 1994'te de Anayasa değişikliği yapılırken, anayasaya ombudsmanla ilgili maddeler eklenmiştir. Anayasada Defensor del Pueblo'nun önemi vurgulanmış ve anayasa ile garanti altına alınmıştır.⁶²

Arjantin Anayasası ve Ombudsman Kanunu, ombudsmanın atanması, görev süresi ve denetim alanı ile ilgili hükümleri içermektedir. Anayasanın 86. maddesine göre, ombudsman parlamento tarafından atanır ve hiçbir kurumun ve otoritenin kontrolü altında değildir. Ombudsman, Anayasada ve diğer kanunlarda garanti altına alınan insan haklarının ve diğer hakların, yönetimin icraatlarına karşı savunulması ve korunması için kurulmuştur. Ombudsman Parlamentonun her iki kanadının üçte ikisinin oyları ile atanır ve görevden alınabilir. Ombudsmanın görev süresi, Kanada'da olduğu gibi beş yıldır. Ancak bu süre, Kanada'dan farklı olarak, sadece bir kereye mahsus olmak üzere yenilenebilir.

Ombudsmanın doğuştan Arjantin vatandaşı olması ve en az otuz yaşında olması gerekir. Ombudsman, görevi dışında başka bir kamu işiyle, siyasetle ya da ticaretle uğraşamaz. Ombudsmanın dokunulmazlığı vardır ve parlamento üyelerinin sahip olduğu dokunulmazlık hakkından yararlanır. Bununla birlikte, görevini kötüye kullanırsa veya ciddi bir suçtan hüküm giyerse görevden alınır. Ombudsmanın isteği üzerine kendisine iki yardımcı tayin edilir. Ombudsman için herhangi bir hukuki alt yapı gerekmezken, yardımcılarının sahip olması gereken bazı özellikler vardır. Öncelikle ombudsman yardımcı olarak atanacak kişinin sekiz yıllık avukatlık tecrübesi olması gerekir. Bundan başka "kamu hukuku" konusunda da tecrübeli olması gerekir. Birçok ülkede ombudsmanda aranan bir özellik olan hukuk ya da yönetim alt yapısı ve tecrübesi Arjantin'de aranmamaktadır. Fakat bu önemli özellik göz ardı edilmeyip, böylelikle yardımcıları vasıtasıyla telafi edilmektedir. Bu iki yardımcıdan başka, denetimlerde teknik bilgi sağlamak amacıyla, ombudsman teknik bir ekiple donatılmıştır. Avukatlar, mühendisler, muhasebeciler, sosyologlar, psikologlar, biyologlar, ekolojistler ve jeologlar, bu teknik ekibi oluşturmaktadır.⁶³

Arjantin ombudsmanı kurum üzerindeki yanlış anlamaları gidermek için kurumun ne olduğunu ve ne olmadığını açıklamaktadır. Ombudsmanın hükümetle bir bağlantısı yoktur. Hükümetin bir parçası ve organı değildir. Ombudsmanın diğer partiler ile de bağlantısı ve ilişkisi yoktur. Ombudsman, tartışmasız bir şekilde Arjantin

⁶²ÖZDEN (2010), *a.g.e.*, s.104-105.

⁶³ÖZDEN (2010), *a.g.e.*, s.104-106.

Cumhuriyeti'nin bir kurumudur. Ombudsman, estetik hayali bir kurum değil, bilakis elle tutulan, ciddi ve objektif bir kurumdur. Arjantin'de ombudsman şahısların başvurusu ile olabileceği gibi inisiyatifi ile de soruşturma başlatabilir. Ombudsman bütün kamu kurumlarını, kamu hizmeti veren özel kurumları denetleyebilir. Ombudsman, ayrıca mahkeme kararlarına devlet tarafından uyulmaması gibi durumlarda da denetim başlatabilir. Ombudsman, özel şahıslar arasındaki sorunlarla ve mahkeme aşamasındaki sorunlarla ilgilenmez. Diğer yandan şikâyet edilen olayla ilgili bir zaman aşımı da söz konusudur. Ombudsman, üzerinden bir yıldan fazla geçen olaylarla ilgili şikâyetlere bakmaz. Ombudsmana gelen şikâyetler ilk kurulduğu günden itibaren sürekli olarak artmaktadır. Ombudsmana gelen şikâyetler, ombudsmana en çok ekonomik alanda, özellikle su, elektrik ve milli finans gibi alanlarda kamu hizmeti veren, özel hizmet veren, özel şikâyetlerle ilgili şikâyetler gelmektedir. Daha sonra istihdam, sosyal güvenlik, insan hakları, sağlık, çevre sorunları ve eğitim gibi konularda şikâyetler alınmaktadır. Ombudsman, aynı zamanda sivil toplum kuruluşlarının seslerini duyurabileceğini bir mekanizma görevi de yapmaktadır. Bu göreviyle Arjantin ombudsmanı, devlet ve vatandaşlar ve sivil kuruluşlar arasında tam bir arabulucu rolü üstlenmektedir.⁶⁴

2.7. İngiltere

İngiltere'de ilk ombudsman kurumu Parlamento komiseridir. Parlamento Komiserinin gündeme gelmesi, 1961 tarihli Whyatt Komitesi Raporu ile olmuştur. Bu rapor Parlamente'ye karşı sorumlu bir parlamento komiserliğinin kurulmasını tavsiye etmekteydi. Bu tavsiye altı yıl sonra gerçekleşmiş ve 1967'de Parlamento Komiseri kurulmuştur. Yani kurumun hayata geçirilmesi için altı yıllık bir süre geçmiş, bu arada da kurumun oluşması için yönetsel altyapı hazırlanmıştır. Kamu kurumlarının Parlamento Komiseri tarafından genel maksatlı olarak denetlenmesinin yanında, daha sonra ihtisas niteliğinde daha dar, özel konularda faaliyet gösteren ombudsman kurumları kurulmuştur. Parlamento Komiseri Kraliçe tarafından Hükümetin tavsiyesi ile atanır. Parlamento Komiseri Avam Kamarası üyesi olamaz. Parlamento Komiserinin, İsveç ve Fransa'dan farklı olarak, belli bir görev süresi yoktur. Altmış beş yaşını doldurana kadar, yani emekli olana kadar görevde kalır. Ancak her iki meclisin de önerisi ile Kraliçe tarafından bu yaş sınırı beklenmeden de görevden alınabilir. Ayrıca

⁶⁴ÖZDEN (2010), *a.g.e.*, s.104-108.

Parlamento Komiseri görevini yerine getiremeyecek kadar sağlık sorunlarına maruz kalırsa veya kendisi talep ederse yine Kraliçe tarafından altmış beş yaşını beklemeden görevden alınır. Parlamento Komiseri, parlamentonun bir görevlisidir ve hükümetten bağımsızdır. Görevi, parlamento üyeleri tarafından kendisine iletilen hükümet departmanlarının veya kamu mercilerinin kötü davranışlarından ötürü haksızlığa uğradıklarını iddia eden vatandaşların şikayetlerini incelemektir.⁶⁵

Ombudsmanlık sistemi uygulandığı ülkelerde yapısal ve işleyiş olarak birbirinden farklı özellikler göstermektedir. Ombudsmanların ulusal, bölgesel ya da il düzeyinde coğrafi düzlemde örgütlenenleri de bulunmaktadır. Ülkede diğer ombudsmanların çalışma alanları çoğunlukla ihtisas alanlarına göre biçimlenmiş olup, bu araştırmanın konusu olan Yerel Yönetim Ombudsmanı, yerel yönetimlerin görev alanına giren konuları inceleme yetkisine sahiptir.⁶⁶

Günümüzde 353 meclisin bulunduğu İngiltere’de yerel yönetimler sosyal, ekonomik ve çevre açısından çok farklı çeşitlerde hizmet sağlamaktadır. Gelir kaynaklarının önemli bir kısmı devlet tarafından aktarılan paylardan oluşturulan yerel yönetimler mali açıdan merkeze önemli ölçüde bağlıdır. 2013 yılında kamu harcamalarının %23’ü yerel yönetimlere aittir. Yerel yönetimlerin en önemli harcama kalemi personel harcamaları olup, 1,67 milyon tam zamanlı personel çalışmaktadır. İngiltere’nin en büyük işvereni olan yerel yönetimlerde verilen hizmetler doğrultusunda eğitimci, sosyal hizmet çalışanı, polis, itfaiyeci ve büro personeli çalışmaktadır.⁶⁷ Bu durum İngiltere’de ombudsmanlık kurumunu daha önemli kılmaktadır.

Diğer taraftan Parlamento Komiserine şikayetlerin ancak milletvekilleri tarafından yapılabilmesine şiddetle karşı çıkılmaktadır. Bu durumun, parlamento komiserinin milletin değil, milletvekilinin hizmetçisi haline getirdiği ileri sürülmüştür. Çünkü bir olayı aktarmaya karar veren, dolayısıyla parlamento komiserinin denetimini talep eden veya etmeyen milletvekilleridir. Görev neticesinde de parlamentoya rapor sunan taraf Parlamento Komiseridir.⁶⁸

İngiltere’de, şikâyetle bulunan kişinin, doğrudan doğruya ombudsman ile temasa geçememesi, şikayetini bir parlamentere yapmak zorunda olması, İngiliz sisteminin

⁶⁵Bkz.ÖZDEN (2010), *a.g.e.*, s.84 – 85; SOYUPEK (2014), *a.g.m.*, s.17.

⁶⁶Econpapers.recep.org/article/egejournal/v_3a15_3ay_3a2015_3ai3al_3ap_3ap_3a65-85.htm (Erişim Tarihi: 08.04.2016).

⁶⁷KAVİLLİ ARAP, Sultan (2015), “40.Yılında İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanı”, *Ege Akademik Bakış Dergisi*, S.1, İzmir, 2015, s.68.

⁶⁸ÖZDEN (2010), *a.g.e.*, s.84 – 87. Ayrıca bu konuda bkz.SOYUPEK (2014), *a.g.m.*, s.17.

kendine özgü orijinal durumuna vurgu yapmaktadır.⁶⁹

İngiliz Ombudsmanı “Parlamento Komiseri” adıyla bilinir. Kraliçe tarafından (Kraliçenin atama kararnamesi Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulduğundan dolayısıyla Hükümet tarafından) atanır. Belirli bir görev süresi yoktur, 65 yaşına kadar görevde kalabilir. Kendi isteği ile görevden ayrılabilceği gibi, Parlamentonun her iki kanadının talebi üzerine Kraliçe tarafından görevden alınabilir. Hem Parlamenteoya hem de hükümete karşı bağımsızdır.⁷⁰

İngiltere’de kişiler, yukarıda da eleştirildiği gibi, şikayetlerini doğrudan parlamento komiserine iletemezler. Bu durum İngiltere’nin kendine özgü durumunu ön plana çıkarmaktadır.⁷¹Oysa İsveç ombudsmanına benzer ombudsman modelini benimseyen İskandinav ülkeleriyle Danimarka, Avusturya ve diğer ülkelerde kişiler, doğrudan ombudsman bürosuna başvurabilmekte ve şikayetlerini iletebilmektedirler. İngiltere’de ise; vatandaşlar şikayetlerini sadece avam kamarası üyesi yapmakta; o milletvekili de kendisine yapılan şikâyeti parlamento komiserine iletmekte ve komiser inceleme, araştırma, soruşturma yaparak hazırlanacak nihai raporunun bir suretini, şikâyetin incelenmesini kendisine havale eden milletvekiline, birer suretini de ilgili devlet dairesinin en yetkili memuruna veya ilgili idareye, kendi işlem ve eylemlerinden şikayet edilen memura ve şikayette bulunan kişiye göndermektedir. Burada çok önemli bir noktaya daha değinilmelidir ki; İngiltere’de kişiler, doğrudan Parlamento Komiseri’ne başvuramadıkları gibi. Lordlar Kamarası üyelerine de başvuramamaktadır.⁷²

Yine İngiltere’de bakanın sorumluluğu ilkesi geçerlidir. Bunu açıklayacak olursak İskandinav ülkelerinde kamu görevlilerinin kişisel sorumlulukları ağır basmakta; ombudsman, bulduğu bir hatayı esas sorumlusuna yüklerken ilgili bakanı sorumluluklarının bir kısmından kurtarmaktadır. Oysa İngiltere’de bakanlar, parlamento karşısında teker teker ve müştereken sorumludurlar; kişisel sorumlulukları, Bakanlıklarının idaresi hakkında da hesap verme zorunluluğunu yükler. Bakanlıktan çıkan her işlem bakanın tek sorumlu olduğu işlem sayılır ve ondan hesap sorulur. Bu sebeple Parlamento Komiseri, bakanın aldığı kararı tenkit ve kontrol etmemektedir. Onun denetlediği şey, meselenin, bakanın onayına ve kararına sunulmuş şeklidir. Bakanın kararının esası hakkında denetime girişmek; parlamentonun kontrol yetkisine tecavüz etmek ve bakanın sorumluluğu prensibi hakkında doğrudan taraf durumuna geçmek

⁶⁹ Bu konuda bkz. OYTAN (1975), a.g.m. s.200.

⁷⁰ SOYUPEK (2014), a.g.m., s.17.

⁷¹ Bkz. OYTAN (1975), a.g.m. s.200.

⁷² www.sayistay.gov.tr/dergi/içerik/25m10.pdf (Erişim Tarihi: 08.04.2016).

sayılmaktadır. Select Committee üyelerinden birinin, mahkemeler gibi, neden esas hakkında, kararın kalitesi hakkında denetim yapmadığı yolunda parlamentoda sorduğu soruya Komiser bir bakanlık deklarasyonu ile cevap vermiştir:“Şayet Komiser, kararın kalitesini de denetlerse bu artık hükümet tarafından yürütülen bir idare şeklini değil Komiserin yürüttüğü bir yönetimin var olduğunu ifade eder.”⁷³ Bu cevap, İngiltere’deki ombudsman uygulaması ve yetkilerinin sınırlılığı hakkında özlü bir fikir vermektedir. Ayrıca şikayetçilerin doğrudan Parlamento Komiserine (Ombudsmana) başvuramaması durumu, İngiltere’deki uygulamanın orijinalliğini ortaya koyduğu kadar, anılan kurumun dolaylılığına ve sınırlılığına da işaret etmektedir.



⁷³OYTAN (1975), a.g.m., s.201-202.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE İŞLEVİ

Toplumsal ve teknolojik ilerlemeler, şehirleşme, bilişim gibi unsurlar, bir bütün halinde devlet sistemimizi de etkisi altına almaktadır. Bu sürecin bir yansıması olarak, günümüz devlet idareleri, örgütlenme seviyesi ve etki gücü itibarı ile devasa bir kapasiteye ulaşmış bulunmaktadır. Bu durum, kamu gücünü kullanan kurum ve kuruluşların etkili denetimi sorununu beraberinde getirmektedir.

İdare üzerindeki bilinen kontrol mekanizmalarında, yönetilenlerin doğrudan tasarrufu bulunmamaktadır. Yönetilenlerin, kamu yönetimi üzerinde yeterli bir kontrol gücüne sahip olmayışı, ülkeleri bu yönde yeni kurumlar oluşturmaya yöneltmiştir. Ortaya çıktıkları ülkelerin şartlarına göre farklı hukuki statüye sahip olan bu kurumlar, yönetilenlerin idare üzerinde doğrudan denetleme yapabilmesine olanak verecek yetkilerle donatılmıştır. Belirttiğimiz üzere bu kurumların en yenilerinden birisi kamu denetçiliği kurumudur. Kamu denetçiliği, idarenin bilinen, klasik örgütlenmesi dışında kalan ve yapılanmaları açısından kendine özgü özellikler taşıyan idari bir kurumdur. Vesayet altında olmaz. Kararları ilke olarak bağlayıcı değildir. Kamu denetçiliğinin temel görevi, toplumdaki haksızlıkları, adaletsizlikleri, eşitsizlikleri ve yanlış uygulamaları raporlarında eleştirilmiştir. Kamuoyu desteğini alarak sorunların çözümlenmesini ve eksikliklerine giderilmesini sağlamaktır. Bu anlamda kamu denetçileri, çağdaş demokrasilerin vazgeçilmez ve etkin kuruluşlarıdır. Kararları, ilke olarak bağlayıcı olmadığına göre karar etkinliği nasıl sağlanacaktır? Kamu denetçiler, kendiliğinde cezai ve hukuki sonuç doğuracak uygulama yapamazlar. Faaliyet sonuçları ile ilgili olarak eleştirel raporlar hazırlar ve bunları kamuoyuna duyururlar. Raporda yer alan önerilerin kamuoyunun desteğiyle gerçekleştirilmesi esastır. Bu kurum, diğer anayasal kurumları tamamlayıcı unsurlardır. Varlıklarıyla olumsuzluklar karşısında caydırıcı bir fonksiyon üstlenmektedir.

Demokratik bir hukuk devletinde idare, farklı biçim ve yollarla denetlenmektedir. Bu denetimler, denetimi yürüten organın niteliğine göre değişmektedir. Denetim idari, siyasal yada yargısal nitelikte olabilir. İdari kuruluşlar tarafından yapılan denetime idari denetim, yasama organı tarafından yapılan denetime, siyasal denetim; yargı organları tarafından yapılan denetime yargı denetimi; kamuoyu oluşturanlar tarafından yapılan denetime kamuoyu denetimi denilmektedir. Yürütme ve

idare organı işlemlerinin, bağımsız yargı mercileri tarafından denetime tabi tutulması, kanunilik prensibi ve hukuk devleti ilkesinin vazgeçilmez bir gereğidir.

Yargı fonksiyonunun ayrı bir kuvvet olarak tanımlanması modern hukuk sistemlerine ve devlet anlayışlarına kalıcı etkisi Montesquie’ya dayanmaktadır. Bugün de Montesquieu’nün “güçler ayrılığı” olarak tarif ettiği ilke ve buna dayanarak yargı fonksiyonu ayrı bir güç olarak tanımlanmıştır. Yargısal denetim, denetim türleri arasında ayrı bir öneme sahiptir. Yargı denetiminin bazı yanları sadece kendine özgüdür. İdarenin hukuka uyguladığını sağlamada şüphesiz en etkin ve nesnel denetim, yargı yoluyla yapılan denetimdir. Yargı kararları, hukuka uygun olmasına rağmen her zaman hakkaniyet uygun olmayabilir. Bu halde kamu denetçiliği görevi üstlenebilmektedir. Kamu denetçiliğinin insan haklarına saygı, hakkaniyete uygun davranma zorunluluğu, hukuksallık kaygısını öteleyebilmektedir.

Kara Avrupa’sı hukuk sistemi tedvin edilmiş, yani derlenerek bir araya toplanmıştır. Büyük ölçüde yazılıdır. İçtihatlar hukukun yardımcı kaynağından birisidir. Özel ve kamu hukuku ayırımı ile yargı ayrılığı (idari- adli yargı) vardır. Anglosakson hukuk sistemi, genel anlamda, tedvin edilmemiştir. Örf ve adet kuralları hukukun asıl kaynakları arasındadır. Esas itibarıyla içtihadı niteliktedir. Özel ve kamu hukuku ayırımı yoktur. Yargı birliği ilkesi geçerlidir.

Kamu denetçiliği kurumu hem yargı birliği hem de yargı ayrılığı sisteminin uygulandığı ülkelerde uygulanmaktadır. Yargı birliği ilkesini geçerli olduğu sistemlerde, yargı denetimi adli mahkemelerde; yargı ayrılığı ilkesinin geçerli olduğu sistemlerde ise idari mahkemeler eliyle yapılmaktadır. Yargı birliği sistemi bulunan ülkelerde sadece bir tane yüksek mahkeme bulunmaktadır. Yargı ayrılığı sisteminde ise birden fazla yüksek mahkeme bulunmaktadır. İdari yargı ile adli yargı ayrılmıştır. Yargı ayrılığı sisteminin uygulandığı ülkelerde kamu denetçiliği etkinliğinin, yargı birliğinin uygulandığı ülkeler nazaran daha az olacağı düşüncesine katılmak bizce mümkün değildir. Çünkü kamu denetçiliği hiçbir kuruma alternatif değildir. Bütün denetim mekanizmalarına ek bir güvence getirmekte ve onlar yardımcı olmaktadır. Kamu denetçiliği, diğer denetim modellerine göre hızlı, ucuz ve şekilcilikten uzaktır. Hak arama özgürlüğünü kurumsallaştıran ve bireyler için kolaylaştıran bir modeldir.

Anayasamızın 2. maddesinde göre; Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına saygılı, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir. Anayasamızın 5. maddesinde, devletin temel amaç ve görevleri belirtilmiştir. Devletin temel amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, cumhuriyeti ve

demokrasiyi korumaktır. Kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunun sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartlar hazırlamaya çalışmaktır. Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, bu görevleri kamu hizmeti dediğimiz işleri yürütmekle yerine getirir. Bu görevler yerine getirilirken, hukuk devletinin gereği olarak hukukun sınırları içerisinde kalınması zorunludur. Öte yanda kamu hizmetlerinin, toplum için en iyi, en verimli ve en rasyonel biçiminde yerine getirilmesi gerekir. Bu bakımdan, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimini sağlamak, bu hizmetlerin verimli, yararlı ve rasyonel biçimde yürütülmesini denetlemek üzere, çeşitli türde denetimi mekanizmaları ortaya çıkmıştır. Bu mekanizmaların bir bölümü, idarenin yargı yoluyla denetimine işaret eder. Diğer bir bölümü ise, yargı dışı denetim olarak karşımıza çıkar. Anayasamızın 125. maddesine göre, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Bunun belirli istisnaları vardır. Bunlara yargı istisnası denilmektedir. İdarenin bir kısım eylem ve işlemleri çeşitli yollarda yargı denetimi dışında bırakılmışsa ve yargı bağımsızlığına ve yargıç güvencesine ters düşen kurallar Anayasada yer alıyorsa hukuk devleti ilkesinin zedelendiği sonucunda varmak gerekir.⁷⁴

Kurum klasik anlamda yasama, yürütme ve yargı güçlerine tanınan yetkiler bağlamında yapılan denetimlerden farklı bir anlayışa sahiptir. Klasik denetim süreçleriyle birlikte çalışmakta, tavsiye niteliğinde kararlar alarak bunlara uyum konusunda doğrudan bir yaptırıma sahip bulunmamaktadır. Kamu kurum ve görevlilerinin kamu denetçiliği kararlarına uymaları konusunda yasal düzenlemelerin yeterli yaptırımı sağlayamayacağı söylenebilir. Kamu denetçiliği kendisine yaptırım yetkileri tanınan bir kurumdan farklı olarak, yapısı ve tanınırlığı ile temsilcisi olan kamu denetçiliği kişiliğinde bütünleşen çeşitli sosyal kabul özelliklerine dayanmaktadır. Bu bağlamda kamu denetçiliği kararlarının kamu görevlileri ve kurumlarınca uygulanması, sosyal, siyasal sistemden kaynaklanan başka meşruiyet mekanizmalarını beraberinde getirmektedir.⁷⁵

⁷⁴KESKİN (2013), *a.g.e.*, s.123 -124.

⁷⁵https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/yayinlar/dergi_son29_06_2015.pdf(Erişim Tarihi:02.05.2017).

3.1. Türkiye’de Kamu Denetçiliğinin Gelişimi Ve Benzer Kurumlar

3.1.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulmasına Yönelik Yaklaşımlar ve Tarihsel Gelişimi

3.1.1.1. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulmasından Önceki Yaklaşımlar

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasına ilişkin üç temel gerekçe üretildiği görülmektedir. Buna göre, özellikle AB üyeliğine aday bir ülke ve AB Konseyi’nin 1950’den beri üyesi olan Türkiye’yi, bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturmaya, AB öneri ve raporlarının motive ettiği ileri sürülebilir. Doğrusu bu gerekçe, doğrudan AB’nin müdahalesi değil, ama genelleştirilerek ulusüstü aktörlerin müdahaleleri olarak kavramsallaştırılabilir. Bunun hemen ardından, farklı hükümetler tarafından, bir kamu tüzel kişiliği olarak kurulması planlanan Kamu Denetçiliği Kurumu’na meşrutiye kazandırmak üzere hazırlanan bütün kanun tasarılarında açıkça ifade edildiği gibi, kamu sektöründeki değişen kurumsal mantıklar, bir başka gerekçe olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yaratımı noktasında üçüncü önemli gerekçeyi ise, politik vaat ve taahhütler oluşturmaktadır.⁷⁶

Bu kurumun uygulanabilirliğini sağlamanın en temel koşullarından biri de, etkileme gücünde yatmaktadır. Kurum ne denli iyi çalışırsa çalışsın başarısını tek başına belirleme gücünden yoksundur. Bu amaçla kurumun önemi ve gerekliliğine; panel, sempozyum vb. araçlar yoluyla yapılması ve hem parlamentonun hem kamuoyunun hem de geniş halk kitlelerinin ilgi ve desteğinin sağlanması gerekmektedir. Bu noktada sivil toplum örgütleri ve basına büyük görevler düşmektedir. Bu ortam hazırlanırken, kamu yönetimindeki halkla ilişkiler birimlerinin de kamu denetçiliğinin çalışmalarını destekleyici bir anlayışla hareket etmelerini sağlamak amacıyla, yeniden gözden geçirilmesi ve düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.⁷⁷

Kamu Denetçiliği Kurumu kararları hakkında yapılan değerlendirmelerin ana çerçevesi şu şekilde çizilebilir. Kararlar öneri niteliğini haizdirler. Kararlara uyulması zorunlu tutulmalı, ancak idari mercii tarafından uygulanırılığı bulunmadığı takdirde, bu durum Kamu Denetçisi Kurumu’na bildirilmelidir. Öneri niteliğini haiz kararlar çözüm üretmeli ve bu öneriye, başvuran rıza göstermelidir. Kamu Denetçiliği Kurumu, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve yapılan önerileri kapsayan bir rapor

⁷⁶https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/yayinlar/dergi_son_29_06_2015.pdf (Erişi Tarihi 03.05.2017).

⁷⁷<http://www.mud.org.tr/uploads/yuklemeler/Ombudsmanlik.pdf>(Erişim Tarihi: 20.10.2016).

hazırlayıp, bu raporu;

- * Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Komisyon'a sunmalıdır.
- * Komisyon bu raporu görüşüp, kanaat ve görüşlerini de içeren bir rapor hazırlayıp bu Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na sunulmak üzere Meclis Başkanlığı'na arz etmelidir.
- * Bu rapor Genel Kurulda görüşülmelidir.
- * Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hazırladığı yıllık rapor Resmi Gazete'de yayımlanmalıdır.
- * Kurum, açıklanmasında fayda gördüğü konuları yıllık raporu beklemeksizin her zaman medya yolu ile açıklayıp kamuoyuna duyurabilmelidir.
- * Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya baş denetçi yetkili olup veya bu yetkinin görevlendireceği denetçiye devredilebilmesi hükmolunmuştur.⁷⁸

Diğer yandan Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına gerçekten ihtiyaç olup olmadığı da ayrı bir tartışma konusu olarak ele alınmıştır. Bu soruya verilecek cevaplar çeşitli olmakla birlikte, farklı bakış açılarıyla farklı çözüm yolları ileri sürülmüştür. Aslında kamu denetçiliği benzeri kurumların Türkiye'de bulunduğu belirtilmiştir. Bunlardan birinin Devlet Denetleme Kurulu (DDK) olduğu söylenebilir. 1982 Anayasasında düzenlenen kurumlardan biri olan bu Kurul Cumhurbaşkanına bağlıdır. İnceleme, araştırma ve denetleme birimi olarak çalışan Kurul idarenin hukuka uygunluğunu, düzenli ve verimli şekilde bir şekilde yürütülmesini ve geliştirilmesini sağlamak amacıyla Cumhurbaşkanının talimatıyla çalışır. Yine benzer kurumlar içinde kabul edilebilecek olan ve 2004 yılında kurulan bir diğer kurul ise T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kuruludur. Avrupa Birliği'nin isteğiyle kurulan bu kurulda Türkiye'de kamu yönetiminin ve kamu görevlilerinin etik denetimini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Bilgilendirme dışında herhangi bir yaptırımı olmayan bu kurullara bir yenisinin eklenmiş olması Türkiye'de kamu yönetiminin denetlenmesinin çeşitlenmesi ama denetimin etkinliğinin artmayıp mevcut denetim sisteminin daha karmaşık hale gelmesi tartışmasını alevlendireceği yönünde görüşler ileri sürülmüştür. Bu görüşü benimsemeyen yaklaşımlar ise, etkinliği sağlanmak koşuluyla, kamu

⁷⁸<http://istanbul.dergipark.gov.tr/download/article-file/13849> (Erişim Tarihi:25.09.2016).

denetçiliğinin yararlı olabileceğini belirtmişlerdir.

Kamu denetçiliği kurumu, AB'ye girme aşamasında olan ülkemiz için de bir gereklilik olarak gözükmektedir. Zira kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması AB'ye uyum düzenlemeleri arasında yer almaktadır. Şu an AB'ye üye ülkelerin hemen hemen tamamında ve AB'nin kendi bünyesinde kamu denetçiliği kurumu kurulmuş ve fonksiyonellik kazanmış durumdadır. Bu ülkelerin kamu denetçiliği kurumları hem birbiriyle hem de AB kamu denetçiliğiyle koordineli olarak çalışmaktadırlar. Ayrıca AB, kamu denetçiliği kurumunu anayasal bir devlet için temel taşlardan biri olarak görmektedir.

Ülkemizde ise, kamu denetçisi türünde yeni bir kurumsallaşmaya ihtiyaç olup olmadığına ilişkin tartışmalar artık yerini kurulacak bir kamu denetçiliği kurumunun nasıl olması ve ne tür özelliklere sahip olması gerektiği yönündeki tartışmalara bırakmıştır. Ancak yapısı ve özellikleri önemli olmakla beraber bu tür bir kurumun varlığının ülkemizde, vatandaşların idareye karşı güvenini arttıracak, idarenin eylem ve işlemlerinde daha dikkatli davranmasını sağlayacağı ortadadır. Ancak önemli olan bu kurumu kurmak değil, bu kurumla birlikte Türk kamu yönetiminde nelerin değişebileceğini ve bu kurumun neye hizmet edeceğini kavrayabilmek ve kurumu uygulamaya geçirebilmektir.

Bu değerlendirmelerin ardından kamu denetçiliği kurumuna getirilen eleştirileri de göz önüne alarak bu kurumun ülkemizde uygulanabilirliğini ele alacak olursak; ilk üzerinde durulması gereken ve en fazla tartışma yaratan husus, yönetsel yargının bulunduğu ülkelerde kamu denetçiliği kurumunun etkin olamayacağı ve kuvvetler ayrılığı ilkesini zedeleyeceği yönündedir. Ancak bu düşünce kurumun idari yargının beşiği sayılan Fransa'da 1973 yılında kurulması ve günümüze kadar başarılı bir şekilde uygulanmasıyla beraber ortadan kalkmıştır. Kaldı ki kamu denetçiliği kurumu kökenlerini Türk idare tarihi ve geleneğinden almaktadır. Öte yandan kamu denetçiliği kurumu idari yargının yerine kurulacak bir kurum olarak değil, onun yükünü azaltarak daha iyi çalışmasına yardımcı olacak bir kurum olarak ele alınmaktadır. Üstelik bu tür bir kurumun başta yargı organları olmak üzere diğer denetim organlarının çalışmalarını rahatlatılabileceği öngörülebilir.

İkinci eleştiri konusu ise, kamu denetçiliği kurumunun iyi işlemesi için gerekli başlangıç koşullarının Türkiye'de bulunmadığı yönündedir. Kamu denetçiliği kurumu uzun yıllar demokrasi ilkelerinin yerleştiği, nüfusu az, halkın eğitim ve kültür düzeyinin yüksek olduğu, medyanın etkili olduğu ve yüzölçümü küçük İskandinav ülkelerine özgü

bir kurum olarak görülmüştür. Ancak kurum günümüzde dünyanın pek çok ülkesinde idari ve siyasal yapısına bakılmaksızın başarıyla uygulanmaktadır. Gelişen ve değişen kamu yönetimi anlayışı da kamu denetçiliği kurumunu 21.yüzyılın gerekli denetim mekanizmalarından biri haline getirmiştir.

Üçüncü olarak yapılan eleştiri; ülkemizde güçlü bir merkezi yönetimin bulunmasının kamu denetçiliği kurumunun uygulanmasını güçleştireceği yönündedir. Bu durumda elbette ki kamu denetçiliği kurumunun oluşumunun, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yeni bir görev dağılımının yapıldığı kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarıyla beraber ele alınması gerekmektedir. Zaten kurumun kendisi de kamu yönetiminin işleyişindeki sorunların giderilmesi yönünde öneriler geliştirecektir.

Bir diğer eleştiri konusu ise; ülkemizde kurulacak kamu denetçiliği kurumunun karşılaşacağı iş yüküne ilişkindir. Bu durumda da bir ön büro faaliyeti oluşturularak kurumun çalışma alanına girmeyen başvuruların reddedilmesi ve ilgili makamlara yönlendirilmesi mümkündür.

Son olarak yapılan eleştiri, ülkemizde fazlaca ayrıntı içeren idari etkinliklerin değerlendirilmesinin tek bir kişiye bırakılmasının çok doğru olmadığı ve bu durumun suiistimal edilebileceği yönündedir. Ülkemizin yüzölçümü ve nüfus yoğunluğu dikkate alındığında, kurulacak bir kamu denetçiliği kurumunun mevcut uluslararası uygulamalara nazaran daha fazla iş yükü ile karşılaşacağı kesindir. Bu nedenle genel bir kamu denetçiliği kurumunun kurulmasının ülkemiz açısından yeterli olmayacağı, bunun yanı sıra özel alan ve sektörlerle yönelik veya yerel düzeyde kamu denetçiliği kurumlarının oluşturulmasının da son derece faydalı olacağı düşünülmektedir. Ayrıca, genel görevli bir kamu denetçiliği kurumunun ihdası, Türkiye gibi yönetsel aksaklıklardan kaynaklanan şikâyetlerin çok olduğu bir ülkede, kurulacak sistemin ihtiyaçları karşılayamamasına ve daha baştan işlevsiz kalmasına neden olabilecektir. Üzerinde yeterince tartışılmış ve düşünülmüş bir kamu denetçiliği kurumunun, hukuk devleti olma yolunda katkılar sağlayabileceği ortadadır. Ancak, ilk aşamalarda kurumdan beklentileri makul düzeyde tutmak adına kuruma yapabileceğinden fazla görev yüklememek, daha sonra kamuoyunda hayal kırıklığı ve güvensizlik yaşanmasının da önüne geçilmesini sağlayacaktır.⁷⁹

Kamu denetçiliği Kurumu ile ilgili olarak ele alınması gereken temel meselelerden biri parlamento tarafından seçilen ve ondan güç olan böyle bir kurumun

⁷⁹<http://www.mud.org.tr/uploads/yuklemeler/Ombudsmanlik.pdf>(Erişim Tarihi: 04.10.2016).

“tarafsızlığı” ve “güvenirliğidir”. Türkiye’de bu kurumun var olmasına ilişkin çalışmalar çok uzun bir süredir devam etmekle beraber kamu denetçiliğinin kim olacağı, nasıl seçileceği Türkiye’de önemli bir gündem olmuştur. Kurumun vereceği kararların yaptırımı ise diğer önemli bir meseledir. Çünkü Kamu Denetçiliği Kurumunun vereceği kararlar Kamu Görevlileri Etik Kurulu kararları gibi yalnızca “tavsiye” niteliğindedir. Bu tavsiye niteliğindeki kararların kamuoyu üzerinde etkili olması ise, o ülkedeki demokrasi mekanizmasının işleyişine ve medya gibi baskı mekanizmalarının halk üzerindeki etkisinin yaygın olmasına bağlıdır.⁸⁰

2012 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmadan önce, yukarıda da belirttiğimiz üzere, kamu denetçiliğinin gerekliliği ve gereksizliği veya fayda ve zararları üzerine birçok tartışma yapılmıştır. Bu tartışmaların belli eksen üzerinde öbekleştiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Çalışmanın diğer bölümlerinin sağlam temele oturması için, bu yaklaşımların kısaca açıklanması yararlı olacaktır.

Kamu denetçiliği kurumunun gerekliliğini ve faydalı bir kurum olduğunu savunan yaklaşımları genel olarak şu şekilde özetleye biliriz: Kamu denetçiliği kurumunu doğuran başlıca sebepler, klasik denetim yollarının yetersizliği, etkinliğinin istenilen dereceye ulaşamaması ve çağdaş devletin idari yapısının git gide karmaşık bir hal almasıdır. Çağdaş devletlerin yetki ve yükümlülükleri günden güne artmaktadır ve karmaşık bürokratik bir yapıya sahip olan idari yapısı, üst düzey yöneticilerine verilen takdir yetkilerindeki artış, idari işlemlerde meydana gelen haksızlıklara karşı bireylerin korunması ihtiyacı, yeni denetim araçları arayışlarına yol açmıştır.⁸¹

Ülkemizde hükümetlerin çoğu zaman parlamentoda çoğunluğa sahip olması nedeniyle parlamento tarafından yapılan denetimin etkili olmadığı, özellikle söz konusu olanlar hükümet ve bakanlarsa denetimin yetersiz kaldığı, yargılama sürecinin uzun süren ve pahalı bir süreç olmasından dolayı, adalete ulaşılsa bile geç gerçekleşmesi nedeniyle gerekli tatmini sağlayamadığı, idarenin kendini denetlerken taraflı davranarak kendini aklama yoluna gittiği, böyle olmasa dahi çoğu zaman sırf görevi yerine getirmek amacıyla yapıldığı ve yerindelik ve hakkaniyetin aranmadığı, kamuoyunun ise yeterli derecede bilinçlenmediği, yönetim tarafından zaman zaman kamuoyunca verilen tepkilerin “bir kısım muhalefet”, “bir kısım medya”, “bir takım adamlar” şeklindeki nitelermelerle küçümsendiği dolayısıyla söz konusu denetimin gerçekleşmediği görülmektedir. Bunların yanı sıra, Türkiye’de uygulanmakta olan denetim hizmetleri,

⁸⁰SAYAN (2014), *a.g.e.*, s. 335.

⁸¹Ombudsman Akademik, T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi, Sayı: 1, Aralık 2014

genelde şekli unsurları öne çıkarmakta ve bir tür törelciliğe sebebiyet vermektedir. Bürokrasinin denetiminin sağlanmasından çok, bürokratik işlemlerin çoğalmasına ve kırtasiyeciliğe neden olmakta, kalabalık ve yüksek ücret alan kadrolara sahip olması sebebiyle halkın vergisini emmekte ancak pek suya sabuna dokunmamaktadır. Durum böyle olunca söz konusu kurumlar amacından sapmakta, yönetimin vatandaş gözünde olumlu bir imajının olmasını bir ölçüde engellemektedir.

Ayrıca ülkemizde kamu yönetimiyle vatandaş arasında oldukça sağlıklı bir ilişki söz konusudur. Tüm dünyada hukuk ve yasalar, bireyi devlete karşı korurken, ülkemizde devleti bireye karşı korumaktadır. Bireyi koruyacak bir mekanizmaya da ihtiyaç vardır. Bu mekanizma diğer denetim mekanizmaları gibi devletin sırtına yük olup, işlevlerini yerine getiremeyen türden bir mekanizma olmamalı, hakkaniyet ölçütüne büyük önem göstermelidir.

Çünkü Türkiye’de ismi konulmamış bir kayırma sisteminin bulunduğunu belirtmek fazla abartılı olmaz. Ayrıca ülkemizde, idare tarafından yapılan hukuk dışı eylem ve işlemlerin artış göstermesi ve yargı organları tarafından geç karar verilmesi, haklarını koruma bakımından kişileri mağdur ettiği gibi, hukuk devleti ilkesine de büyük ölçüde zarar vermektedir. Bunun önlenmesi için, diğer denetim mekanizmalarına nazaran, ucuz, basit ve pratik olan Kamu denetçiliğinin ülkemizde de benimsenmesi yararlı ve gereklidir. Coğrafi genişlik, nüfus yoğunluğu ve bürokrasiden yakınmaların çok olması sebeplerinden ötürü, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve ordu gibi kurumlarda ayrı ayrı ve gerektiği takdirde birden çok kamu denetçilerinin oluşturulması yoluna gidilebilir. Ancak oluşturulması gereken kamu denetçiliğinin yapısı, işlevleri, statüsü, özellikleri ve görevleri nasıl yapılandırılacaktır? Konularının dikkatli bir şekilde göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Yapılan tüm bu açıklamalar ve değişik yazarlardan aktardığımız görüşler özetlenecek olursa, kamu denetçiliğinin Türkiye için neden gerekli olduğunu şu şekilde belirtmek mümkündür:

1. Parlamentonun yaptığı denetimin hükümetlerin çoğu zaman parlamentoda çoğunluğa sahip olması sebebiyle etkili olmaması;
2. Yargılama sürecinin uzun sürmesi ve pahalı olması;
3. İdarenin kendini denetlerken kendi lehine taraflı davranması;
4. Kamuoyunca verilen tepkilerin yönetim tarafından fazla ciddiye alınmaması;
5. Uygulanmakta olan denetim hizmetlerinin daha çok şekli unsurları öne çıkarması;

6. Denetim mekanizmalarının kalabalık ve yüksek ücret alan kadroları ile büyük bir mali yük getirmesi;
7. Kamu yönetimi ile vatandaş arasında sağlıklı bir ilişki olması;
8. Bireyi koruyacak bir mekanizmaya ihtiyaç duyulması;
9. Adı konulmamış bir kayırma sisteminin olması.

Bireyin idare karşısında korunmasını amaçlayan denetim türlerinden birisi olan kamu denetçiliği, genellikle idareye karşı kişilerin şikâyetlerini inceleyerek, idarenin aksayan ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarmakta; vardığı sonuçları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunmakta, onlarla paylaşmakta, konu hakkında kamuoyunun dikkatini çekmekte ve kamuoyunun sorunlara yönelik hassasiyetini tahrik ve teşvik etmektedir. Çağımız devletin artan görevleri ve karmaşılaşan yapısı bireyleri idare karşısında zayıflatmakta ve korunmaya muhtaç duruma getirmektedir. İşte bu nedenlerle, idarenin yapısına daha kolaylıkla girip nüfuz edebilen, daha hızlı, daha basit, daha etkili bir kuruma duyulan ihtiyaç, kamu denetçiliği kurumuna olan ilgiyi ve ilginin yoğunluğunu artırmıştır.⁸²

Kamu denetçiliği kurumunun en belirgin faaliyetlerinden birisi, şikâyet üzerine veya kendiliğinden yönetimin işlem ve eylemleri üzerinde yaptığı inceleme, araştırma ve denetimleri sonucu hazırladığı raporları kamuoyunun bilgisine sunmasıdır. Kamu denetçiliği, raporlarını kamuoyu ile paylaşarak yönetim üzerinde doğrudan bağlayıcı olmayan kararlarını kamuoyu baskısı ile etkili hale getirmeye, kamuoyu denetimini harekete geçirmeye çalışmaktadır. Oluşturulacak bir yerel yönetim kamu denetçiliği, kamuoyunun oluşmasında ve yönlendirilmesinde doğrudan kişisel katkılar sağlayabileceği gibi, kamuoyunun oluşmasında ve denetiminde etkili olan araçlara bir nevi danışmanlık ve rehberlik yaparak dolaylı şekilde de yararlı olabilecektir. Günümüz devlet İdare aygıtlarında; “toplum bir bütün olarak idari kurumlardan her türlü hizmeti talep eder oluyor ve her türlü kamu hizmeti bunun içerisine giriyor. Daha fazla idari kararlar alınmak zorunda kalınıyor. Bu idari kararlara karşı itirazların sayısı artıyor ve bu da işleri sürekli daha yoğun ve daha yüklü bir hale getiriyor. Ve bunun sonucunda adli yargının ve idari makamların böyle bir yükün altından kalkamayacağı, vatandaşa talep ettiği hizmeti vermekte gecikeceği ve bunu da düzgün veremeyeceği açıkça ortaya

⁸²ATAY, Ender Ethem (2014), “T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman”, *Akademik Dergisi*, S. 1, Ankara, 2014, s.12

koymaktadır.⁸³

Yerel yönetim kamu denetçiliği, yönetim ile halk arasında yönetimin faaliyetleriyle ilgili bilgi akışının sağlanmasında aktif bir rol üstlenerek, kamuoyunun yanlış bilgilendirilmesi ve yönlendirilmesi önünde bir engel oluşturabilir. Kitle iletişim araçlarının çoğu kez bazı sermaye gruplarının veya baskı gruplarının güdümünde ve onların lehinde yayın yaparak, kamuoyunun yanlış oluşmasına ve yönlendirilmesine neden oldukları görülmektedir. Yerel yönetim kamu denetçiliği, bağımsız ve tarafsız olarak halka doğru haber ve bilgi akışını sağlayabileceği gibi, kitle iletişim araçlarının da doğru bilgilendirilmesini sağlayabilir. Dolayısıyla, yerel yönetim kamu denetçiliği, kamuoyunun doğru bilgilendirilmesi ve yönlendirilmesine aracılık ederek, kamuoyunun doğru oluşmasını ve yönetimi daha etkin bir şekilde denetlemesini sağlayabilir.⁸⁴

Yargı denetimi, fazlaca şekil şartlarına bağlı ve pahalı bir yol olması nedeniyle, yönetilenler tarafından haklı oldukları durumlarda bile tercih edilmemekte, bu durum ise, yönetimdeki bürokratik hastalıkları her geçen gün daha da artırmaktadır. Yerel yönetim kamu denetçiliği, yönetilenlerce kolay ulaşılabilir ve şekil şartları gerektirmeyen, hiçbir masraf istemeyen bir yol olarak, anlaşmazlıkların çözümlenmesinde ve yargı yükünün azaltılmasında yargı kuruluşlarının önemli bir yardımcısı olabilir.⁸⁵

Yargı denetiminin bütün üstünlüklerine rağmen yavaş işleyen bir süreç olması, onun etkinliğini azaltmakta ve yönetilenler kadar yönetim için de yargısal denetime olan güven zayıflamaktadır. Yerel yönetim kamu denetçiliği, uzun süre devam eden ve etkinliği azalan yargı denetimi yerine, uyuşmazlıkları çok kısa süre içerisinde çözümleyerek, yönetimin aksamasını önleyebileceği gibi yönetilenler için de bir güvence oluşturabilir. Oluşturulacak bir yerel yönetim kamu denetçiliğinin anlaşmazlıkları çözümleme süresi, mümkün olduğu kadar kısa tutularak yönetimin ve yönetilenlerin ortaya çıkacak olası mağduriyetleri azaltılabilir. Dolayısıyla, yargı denetimine gidecek uyuşmazlıkların sayısı azaltılarak, yargı denetiminin etkinliğinin artırılması ve yargı denetimine olan güvenin tekrar kazanılması mümkün olabilir. Yargı denetimi, yönetsel işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğu ile sınırlı bir denetim şekli olup, yönetsel işlem ve eylemlerin yerindeliği denetim dışında tutulmaktadır. Dolayısıyla, hukuka uygun işlem ve eylemler, yönetilenler açısından zarar doğursa bile

⁸³GIL-ROBLES (2004) a.g.m., s.74.

⁸⁴Bkz. YILDIRIM, Arzu (2014), “Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Genel bir Değerlendirme”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Y. 2, S. 2/2, 2014, s.197-200.

⁸⁵Bkz. YILDIRIM (2014), a.g.m., s.200-208.

yargı yerlerinin bunlara müdahale etmesi ve yönetimi tazminata mahkûm etmesi söz konusu olmamaktadır.⁸⁶

Kamu Denetçiliği Kurumunun yönetimin halkla ilişkilerinin geliştirilmesinde, yönetimle ilgili olarak halka güven verilmesinde ve halkın desteğinin sağlanmasında büyük katkıları olacaktır. Halkın şikayetlerinin, şikâyetle neden olan kuruluşlar tarafından değil de o kuruluşları denetleme ve şikayete neden olan uygulamaları düzeltme yetkisine sahip bir kurum tarafından incelenmesi şikayetlerin daha sağlıklı sonuçlandırılmasını sağlayacak, yönetim ile halk arasında karşılıklı güven ve anlayışa dayalı ortamın oluşmasını sağlayacaktır.⁸⁷

Kamu denetçiliği, insan haklarının korunması, demokrasinin ve hukukun üstünlüğü ve demokratik bir toplumda kamu yönetiminin olması gereken rolü hakkında halkı, politikacıları ve memurları eğitir. Kamu denetçiliği, yöneten ve yönetilenlere haklarını ve sorumluluklarını öğrenmelerinde yardımcı olur. Kamu denetçiliğinin yıllık raporlarında kamu görevlilerinin halka davranışlarını iyileştirmek, insan haklarına saygıyı artırmak ve vatandaş odaklı bir bürokrasi kültürü kazanmak için kamu hizmet sağlayıcıların eğitiminin şart olduğunu belirtir ve bu konuda medya aracılığıyla sağlıklı bir kamuoyunun oluşmasına yardımcı olur. Devlet daireleri, idari politikaların geliştirilmesi ve uygulanmasında, hakkaniyeti tesis etmek için, birçok olayda, karşılıklı olarak kamu denetçiliğinin yol göstericiliğini arzu edeceklerdir. Kamu Denetçiliği Kurumunda yer alan hukukçular halkı çeşitli konularda bilgilendirecek ve başvurularına doyurucu cevaplar vererek eğitim görevini yerine getireceklerdir.⁸⁸

Yetki sınırları ne olursa olsun ülkemizde kamu denetçiliğinin varlığının hem vatandaşa duyulan güvenin artmasına hem kamu görevi gören kişilerin yaptıkları eylem ve işlemlerde daha dikkatli davranmalarına, vatandaşların işlerinde gerekli hassasiyet ve özeni göstererek gereken kolaylığı sağlamalarına katkı sağlayacağı açıktır. Kamu denetçiliği sadece yönetilenler için değil aynı zamanda yönetim kademesinde görev yapanlar için de işlerin düzenli bir şekilde işlemesi ve karşılıklı güvenin sağlanması noktasında yarar sağlayacaktır. Ülkemizde, yeterli bir denetimin olduğunu, vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin geliştirilmesine gereksinim olmadığını ve idari alanda hiçbir yozlaşmanın olmadığını söylemek mümkün değildir. Onun için ucuz, çabuk, basit ve etkili olan bir kurumun benimsenmesinde yarar vardır. Bu kurum sayesinde yönetsel şeffaflığın sağlanması yolunda önemli bir adım atılmış olacaktır.

⁸⁶ YILDIRIM (2014),a.g.m., s. 212-213.

⁸⁷ <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der90m3.pdf> (Erişim Tarihi: 01/10/2016).

⁸⁸ <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der90m3.pdf> (Erişim Tarihi: 02/10/2016).

Yapılan tüm bu açıklamalardan yola çıkarak kamu denetçiliğinin Türkiye'ye sağlayacağı yararları şu şekilde sıralamak mümkündür: (1) Temiz toplum, temiz idare ve temiz siyasetin sağlanması; (2) Vatandaşın hak arama noktasında çok fazla zorluk çekmesinin önüne geçilmesi; (3) Kamu yönetimindeki aksaklıkların giderilmesi; (4) Vatandaş-yönetim ilişkilerinin iyileştirilmesi; (5) Yönetimde şeffaflığın sağlanması; (6) Denetimlerde zaman kaybının önüne geçilmesi; (7) Bağımsız, tarafsız ve saygın bir kurum tarafından denetimlerin gerçekleştirilmesi.

Diğer yandan, bir grup görüş ve yaklaşım ise, kamu denetçiliğinin Türkiye açısından uygulanması zor ve gereksiz bir kurum olduğunu ileri sürmüştür. Bu yaklaşımları şu şekilde özetleyebiliriz: Demokrasi ilkelerinin tamamıyla yerleştiği, kültür seviyesinin yüksek olduğu, İskandinav ülkelerinde kamu denetçiliği kurumu başarıyla işlemektedir. Ancak ülkemiz İskandinav ülkelerinden farklı bir yapı ihtiva etmektedir. Ulusal sistem, değer ve alışkanlıklarımız tarafından kamu denetçisi reddedilmektedir. Yani bir taraftan kamu denetçiliğine büyük oranda gereksinim duyarken, diğer yandan onu dışlamaktayız. Türk yönetim sistemi yeniliklere karşı çok direnç gösteren bir yapıdadır. Söz konusu bu direnci kamu denetçisi kurumuna karşı da gösterecektir. Diğer denetim birimlerinin var olması sebebiyle kamu denetçisi kurumuna ihtiyacın olmadığı düşünülecektir.

Belki de en önemli zorluk ülkemiz kamu yönetimindeki zihniyet sorunudur. Birçok yeniliğin önemi kavranmaksızın, ülke yapısına uygun olup olmayacağı düşünülmeksizin veya ne gibi yararlar getireceği tam anlamıyla hesaplanmaksızın alınması ülkemiz kamu yönetiminde pek az olmayan bir uygulamadır. Her bunalım döneminde kendine kurtarıcı olarak bir kurum arayan veya oluşturan sistem, şimdi de "Kamu Denetçiliğinin" peşine düşmüştür. Ülkemizde yaşanan yöneten-yönetilen sorunlarına kamu denetçisi uygulamasının çok önemli bir iyileştirme sağlayacağı iddia edilmektedir. Ancak bu iddianın geçerli olabilmesi için bu kurumun sırf alınmak için alınmaması, öneminin çok iyi bir şekilde kavranarak benimsenmesi ve hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Bu doğrultuda, Türkiye'de kamu denetçiliği kurumu ile ilgili iyimser beklentileri gölgeleyen birtakım gerçekleri de şu şekilde sıralayabiliriz: (1) Devlet hizmeti ve memurluğu vatandaş nazarında hâlâ bir hizmet aracı olarak görülmekten çok, bir üstünlük, güç ve güvence olarak algılanmaktadır; (2) Eğer ülkemizde bir kamu denetçisi kurulacaksa, Devlet Denetleme Kurulu ve Danıştay'ın durumlarının yeniden gözden geçirilmesi gerekir; (3) Ülkemizde bürokrasi aşırı derecede kuralcı bir yapıya sahip

olmakla beraber, yasal mevzuatı ters yüz ederek iş yapmaya ve vatandaş aleyhinde neticeler çıkarmaya meyillidir; (4) Ne yazık ki, devlet yönetiminde görev alan kişilerde yaygınlaşan alışkanlık, yetki ve imkânları sonuna kadar kullanma, görev ve sorumlulukları ise mecbur kaldıkça hatırlamaktır. Yaşanan tüm gelişmelere ve oluşan kamuoyuna rağmen, ülkemizde henüz kuvvetler ayrılığı ilkesi tam anlamıyla uygulanamamaktadır; (5) Aşırı politize olmuş toplumsal ve kurumsal yapılarımız, adaletin sağlanması ve hak arama mücadelesinde karşımıza önemli engeller olarak çıkmaktadır; (6) Medya organları ekonomik bağımlılık nedeniyle sermaye baskısı altında kalmakta, belli kesimlerin güç elde etme aracı haline gelmekte ve asıl sorumluluk alanından uzaklaşmaktadır⁸⁹

Kamu denetçiliği kurumlarının daha gelişmiş ülkelere uygun olduğu yorumu, gelişmekte olan ülkelerde daha farklı işlevleri olabileceği görüşüyle karşılanmaktadır. Buna göre, “kibirli Üçüncü Dünya bürokrasisi” karşısında yurttaşlara basit, ücretsiz, kolay erişilebilir bir başvuru mekanizması sunulması daha önemlidir ve işlevlerinin sadece yarısının uygulanabilmesi bile bir gelişme sayılabilir. Gelişmekte olan ülkelerin ifade özgürlüğü, baskı gruplarının yetersizliği, yönetsel etkisizlik ve aşırılık, siyasal denetimin etkin olmaması, yürütmenin üstünlüğü, basın sorunları gündeme getirememesi, bürokraside güçlü paternalist eğilimler, yönetimde gizlilik gibi sorunları bulunmaktadır. Ayrıca bu ülkelerde yurttaşların eğitim seviyelerinin yanı sıra yönetime katılım ve ilgi de oldukça düşük düzeydedir. Yurttaşlar hakları konusunda yeterli bilince sahip olmayıp, yönetime karşı çekingen ve çoğu zaman korkak bir tavır içindedirler. Bürokrasi kendini ayrıcalıklı bir konumda hissetmektedir. Sözü edilen nedenlerle kamu denetçiliği, bu ülkelerde denetim amacıyla oluşturulmuş bir kurumdan daha farklı işlev kazanmış, yurttaşlar ve devlet arasında bir aracı ve açıklayıcı rolüne bürünmüştür. Her ne kadar eğitim işlevi gelişmiş ülkelerde de bulunmakla birlikte, gelişmekte olan ülkelerde daha fazla önem kazanmıştır. Altyapı sorunlarına rağmen bu ülkelerde kamu denetçiliği kurumları kendilerine verilen görevi yerine getirmek konusunda beklenenden önemli çabalar ortaya koymuştur. Ayrıca bu ülkelerin tamamını da aynı sınıflandırma içerisinde değerlendirmemek gerekmektedir. Demokratikleşme ve kurumsallaşma geçmişleri açısından daha avantajlı durumda olan ülkeler bulunmaktadır.⁹⁰

⁸⁹ GIL-ROBLES, Alvaro(2004), “Ombudsman”, *Danıştay Başkanlığı 136. Yıl Danıştay Sempozyumu*, Ankara, 2004, s.74.

⁹⁰https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/yayinlar/dergi_son_29_06_2015.pdf (Erişim Tarihi:05.05.2017)

Kamu denetçiliği kurumu, ülkedeki mevcut sistemin bir yansımasıdır. Bu nedenle, ülke gerçekleriyle bağdaşmayan bir kamu denetçiliği sisteminin etkinliğinden de söz edilemez. Kamu denetçiliğini kopya etmek yerine, ülke şartlarına uygun olacak biçimde yeniden tasarlama yoluna gidilmelidir. Sırf gösteriş amacı taşıyarak kamu denetçiliğini ithal etmenin hiçbir manası yoktur. Ülkemizde sıkıntı doğuran noktalar bellidir ve öncelikle kamu denetçiliği söz konusu bu noktalar için gereklidir. Bunlardan bir tanesi yargıdır ve hiç kimse yargıya karışamaz. Anayasal ve yasal güvencelerle kendini koruma altına alan yargının aynen İsveç, Finlandiya ve Danimarka’da olduğu gibi kamu denetçiliğine açılması sosyolojik olarak gerekli olsa dahi hukuki anlamda çok zordur. Kamu denetçiliği böyle bir girişimde bulunacağı zaman önüne engel olarak yargının bağımsız olduğu sürülebilir. Ayrıca yargı mensupları sahip oldukları otoritenin kamu denetçiliği tarafından gölgelenmesini veya onunla paylaşılmasını istemeyeceklerdir. Buna rağmen kamu denetçiliği hak ettiği şekilde uygulanmak isteniyorsa yargının da onun denetimine açılması gerekmektedir.

Hem bir denetim organı hem de kamu yönetiminin halka gülen yüzü mahiyetinde olan kamu denetçisi uygulamasının Türkiye’de uygulamaya sokulabilmesi için kamuoyu desteğine ihtiyaç vardır. Böyle bir destek sağlanmadan ve kamu denetçiliğinin ne olduğuyla ilgili vatandaşa ayrıntılı bir bilgi verilmeden bu kurumun kurulması hiçbir mana ifade etmeyecektir. Çünkü vatandaş bu kurumun ne işe yaradığını bilmeyeceği için, ona hangi tür şikâyetle nasıl başvurması gerektiğini de bilmeyecek ve bir anlamda diğer devlet kurumlarından çekindiği gibi kamu denetçiliği kurumundan da çekinecektir. Durum böyle olunca da kamu denetçiliği kurumu ülkemizde sağlıklı bir şekilde işleyemeyecektir.

Kamu denetçiliği kurumunun Türkiye’de hak ettiği şekilde uygulanması vatandaş ve kamu yönetimi açısından oldukça iyi neticeler getirecektir yönetsel sorunlarına çözüm getiremez. Öyleyse kamu denetçiliğinin ülkemize yarar sağlar bir nitelik kazandırılması için; (1) Öncelikle bu kurumun alt yapısı oluşturulmalı; (2) Kuruma anayasal bir nitelik kazandırılarak siyasallaşmasının önüne geçilmeli; (3) Diğer idari denetim mekanizmaları karşısında nerede yer aldığı net bir şekilde ortaya konulmalı, dışarıdan aynen ithal etmek yerine, ülkenin sosyal ve kültürel ve yönetsel yapısına uygun hale getirilerek yeniden tasarlanmalı; (4) Uygulamaya geçmeden önce halka kurumla ilgili ayrıntılı bilgiler verilmeli ve halk desteği sağlanmalı; (5) Kurumun başına gerçekten de orada olmayı hak eden (gerek eğitimiyle gerekse bünyesinde taşıdığı diğer özellikleriyle), ülkede saygı duyulan birisi geçirilmeli; (6) Kurumun

gerçek anlamda fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için yetkilerinde kısıtlama yoluna gidilmemeli, bağımsızlığı ve tarafsızlığı muhafaza edilmelidir.⁹¹

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere kamu denetçiliği kurumu kurulmadan önce ülkemizde gündemi oldukça meşgul etmiştir. Sonuç olarak, Türkiye’de 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylaması ve Anayasa değişikliğiyle beraber denetim sistemine Kamu Denetçiliği Kurumu da eklenmiştir. Kamu Denetçiliği Kanunu 14.06.2012 tarihinde kabul edilmiş, Kurum kurulmuş fakat tartışmaların bittiğini söylemek hala mümkün gözükmemektedir.

3.1.1.2. Tarihsel Süreç

Tarihsel gelişim içerisinde, ombudsmanlık kavramının köken olarak Osmanlı Devleti’ne dayandırıldığı ileri sürülmektedir. Böyle bir değerlendirmenin kaynağı ise, İsveç Kralı Demirbaş Şarl’ın (XII. Charles) 1709 yılında Ruslara yenilerek Osmanlı Devleti’ne sığınması ve sığınma sürecinde Kadılık müessesesi (kadılıkudat) uygulamasını görüp beğenmesi ve ülkesinde kendisinin gözü ve kulağı olacak bir ombudsman görevlendirmesi esasına dayandırılmaktadır.⁹²

Ülkemizde kamu denetçiliği üzerine çok sayıda kitap, tez, makale ve rapor yazılmıştır. Ancak kökene dair yeni açıklama / bakış açısı getiren çalışmalar buna nispeten daha azdır. Bu çalışmalarda da görüş birliği bulunmamakta, farklı kurum ve görevli isimleri kamu denetçiliği çalışmalarına atıf yapılarak zikredilmektedir. Çalışmaların çoğunda tarihi kökenin kadılıkudat’a dayandığına dair Victor Pickl’in görüşü nakledilmektedir. Ancak Osmanlı Devleti’nde kadılıkudat isminde bir görevlinin bulunup bulunmadığı, varsa bile Kral 12. Charles’ın gerçekten de bu kurumdan etkilenip etkilenmediği sorgulanmamaktadır. Ayrıca birçok kurum ve görevli isminin zaman ve mekân ayrımı gözetilmeden aktarılması da konunun karışık bir hal almasına yol açmaktadır.⁹³

Türkiye ‘de kamu denetçiliği konusunda ilk çalışmalar, 1960’lı yıllarda başlamıştır.⁹⁴1970’li yıllarda da sınırlı bir şekilde devam bu çalışmalardan sonra,

⁹¹file:///C:/Users/exper/Downloads/236-466-1-SM%20(1).pdf (Erişim Tarihi: 10.03.2016).

⁹² Bu konuda bkz. <http://tr.wikipedia.org/wiki/Ombudsman> (Erişim Tarihi: 02.10.2016).

⁹³Bu konuda bkz. PICKL, Victor (1986); “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.19, S. 4, Ankara, 1986; PICKL, Victor (1997); “Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri”, (Çev.: Taykan Ataman), *Yeni Türkiye Dergisi*, S. 14,1997.

⁹⁴Bu konuda ilk inceleme yapan yazarın Prof. Dr. Yılmaz ALTUĞ olduğu belirtilmektedir.Altuğ’un, 1968 yılında yayımlanan makalesinde, İsveç, Norveç, Yeni Zelanda ve İngiltere kamu denetçiliği kurumları hakkında bilgiler verilmekte, bu kurumların demokrasinin tamamıyla yerleşmiş olduğu, kültür seviyesi yüksek İskandinav ülkelerinde başarıyla işlediği vurgulanmaktadır. Diğer yandan kamu denetçiliği hakkındaki ilk kapsamlı çalışma ise Ömer Baylan’ın “Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri

1980’li yıllarda bu konuda pek fazla çalışma yapılmadığı, bu durumun da ülkenin içinde bulunduğu siyasi gerginlik ve 1980 askeri darbesinin yarattığı politik ortamdan kaynaklandığı düşünülmektedir. 1982 Anayasası hazırlık çalışmaları sırasında Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasala Bilgiler Fakültesi ‘ne bağlı öğretim üyelerinin hazırladığı Gerekçeli Anayasa Önerisinde⁹⁵ Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşturulması önerilmiş ancak, Milli Güvenlik Konseyi bu öneriyi kabul etmemiştir. Bu önerinin kabul edilmemesi yanında, Devlet Denetleme Kurulu’nun bir tür kamu denetçisi olduğu da ileri sürülmüştür. Ancak Kurul’un kamu denetçisi olarak kabulüne pek olanak bulunmamaktadır. Çünkü Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanına bağlı olup, üyeleri onun tarafından seçilmekte ve cumhurbaşkanının isteği üzerine faaliyete geçmektedir. Bu nitelikteki bir kurulun bağımsızlığından söz edilemeyeceği için kamu denetçiliği olarak kabul edilmesi de pek mümkün gözükmemektedir. Diğer yandan Türkiye ‘de 1990’lı yıllarda kamu denetçiliği kurumuna yönelik ilginin arttığı görülmüştür. 1991 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi raporunda, Devlet Denetleme Kurulu’nun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemenin yapılması önerilmiştir.⁹⁶

Devlet ve vatandaş arasında yeni bir ilişki türünü ifade eden ve ağır formalitelerden uzak, duruma göre bazen bireyin ve bazen de kamunun yanında yer alan, uzlaşmaya dayalı bir kurum olan kamu denetçiliği (ombudsmanlık), Türkiye’de 1982 anayasasının hazırlık aşamalarında ele alınmasından daha sonra Türk Sanayici ve İş adamları Derneği (TÜSİAD) gibi sivil toplum örgütleri ile tartışılmaya başlanmış ve esasen yedinci (1996-2000) ve sekizinci (2001-2005) beş yıllık kalkınma planları ile birlikte gerekliliği vurgulanmıştır. Kurumun gerekliliği Türkiye’nin Avrupa Birliği adaylık sürecinde de önemli bir konu olarak ilerleme raporlarında yer almıştır.⁹⁷

1990 yılında düzenlenen Birinci Ulusal İdare Hukuku Kongresi’nde kamu denetçiliği kurumuna özel bir oturumun ayrılması da akademik alanda kuruma yönelik

ve Türkiye İçin İsveç Kamu Denetçiliği Formülü ” adlı çalışması olduğu da söylenebilir. Bkz. AKTEL-KERMAN-ALTAN-LAMBA-BURHAN (2013), *a.g.e.*, s. 26-27.

⁹⁵Hazırlanan Gerekçeli Anayasa Önerisinin 114/a maddesi, bütün yönetsel işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğunu, yasa ile aksi öngörülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olduğunu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağını belirttikten sonra “Kamu Denetçileri Kurulu” başlıklı 114/b maddesi, Cumhurbaşkanının, TBMM’nin, Danıştay’ın, Sayıştay’ın, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini 5 yıllık bir süre için atamak suretiyle oluşturacağı 5 kişilik Kamu Denetçileri Kurulu’nun vatandaşların dilek ve şikayetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözeteceğini öngörmektedir.

⁹⁶AKTEL-KERMAN-ALTAN-LAMBA-BURHAN (2013), *a.g.e.*, s. 26-27.

⁹⁷Yedinci ve Sekizinci beş yıllık kalkınma planları için bkz. [www.3.kalkinma.gov.tr.](http://www.3.kalkinma.gov.tr/) / Portal Design/ Portal Controls/ WebContentGosterim.aspx. (Erişim Tarihi: 03.08.2017).

ilginin arttığını göstermektedir. Ayrıca, 1990'lı yılların sonuna doğru konu hakkında makale ve kitap şeklinde çok sayıda çalışmanın yapıldığı görülmektedir. 1996-2000 yıllarını kapsayan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu denetçiliği kurumunu gerekliliğine yer verilmiştir. Plan'da ; "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 yönetimi de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye 'de kurulması sağlanacaktır. " denilmiştir. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı 'nda da 7. Plandakine benzer ifadeler yer verilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nde kamu denetçiliği benzeri bir kurumun oluşturulması yolunda komisyon çalışmalarının başlatılması ise 1990'lı yıllara rastlamaktadır. Bu yıllarda, özellikle insan hakları alanında yürütülen yoğun tartışmalar neticesinde, kamu denetçiliğinin kuruluşu, önce 7. beş yıllık kalkınma planına alınmış, daha sonra, 55. Hükümet döneminde. Adalet Bakanlığı bünyesinde ilk kez bir "Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu" oluşturulmuştur. Komisyon, taslağın hazırlık çalışmalarını, "Kamu Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı" adı altında, 12 Ağustos 1998 tarihinde tamamlamıştır.⁹⁸

Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması yönündeki ilk somut adım 57. Hükümet döneminde atılmıştır. Kurumun oluşturulmasına yönelik 14.09.2000 tarihinde Kanun Tasarısı hazırlanarak. TBMM'ye sevk edilmiş ancak tasarı kadük kalmıştır. Bu girişimin başarısızlıkla sonuçlanmasının ardından çalışmalara devam edilmiştir. 2003 yılında Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Projesi çerçevesinde 2004 yılında kabul edilen 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" un 42. maddesi uyarınca, mahalli idarelerde halk denetçisi oluşturulması ön görülmüştür. Buna göre her ilde, il genel meclisi tarafından bir mahalli idare halk denetçisi seçileceği ve bu halk denetçisinin yerel yönetimlerle bunların bağlı kuruluşlarının işlem ve eylemleri nedeniyle zarar gören gerçek ve tüzel kişilerin şikayetlerine çözümlemeye yardımcı olacağı ifade edilmiştir. Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderildiği için yasalaşamamıştır.⁹⁹

⁹⁸<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/292/2661.pdf> (Erişim Tarihi: 08/10/2016).

⁹⁹AKTEL- KERMEN- ALTAN –LAMBDA- BURHAN (2013), *a.g.e.*, s. 26-27.

Anayasanın 74. maddesinde, vatandaşların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM'ne yazı ile başvurma hakkına sahip olduğu, bu hakkın kullanılma biçiminin kanunla düzenlendiği ifade edilmektedir. Bu suretle bir bakıma TBMM Dilekçe Komisyonu kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumuna benzer bir görev ifa etmesine rağmen, kurum çok etkili bir dilek ve şikâyet merci olmadığı gibi resmi bir yargı veya yürütme gücü de yoktur.¹⁰⁰ Ayrıca dilekçe hakkının sadece yetkili makamlara izafe edilmesi, bunun karşısında temel hak ve özgürlükler ve toplum yaşamını ilgilendiren pek çok önemli konuda Anayasa Mahkemesine başvurma yollarının kapatılmış olması da diğer toplumlardaki uygulamalara benzer kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunun gerekliliğine işaret etmektedir.¹⁰¹

İdarenin yönetilenlere karşı adaletli, çabuk ve saygılı davranmasını sağlamanın çeşitli yolları vardır. Bunlar, yasama organı tarafından yapılan siyasal denetim, dilekçe hakkı, idarenin kendi iç denetimi, kamuoyu denetimi ve yargısal denetim yollarıdır.¹⁰² Kamu denetçiliği, yönetsel eylem ve işlemlere karşı yapılan başvuruları kabul etmek suretiyle harekete geçen ve yönetimin hukuka uygun hareket etmesini, siyasal denetim ve kamuoyunu harekete geçirme yolu ile sağlayan yeni ve etkili bir sistem olmaktadır.¹⁰³

Kamu denetçiliği kurumu her ülkenin sosyal, kültürel ve hukuki yapısına göre farklılık göstermekle beraber, sistemin bir takım genel kabul görmüş özellikleri mevcuttur. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür: kamu denetçiliğinin pozisyonu ve görevleri anayasa veya ayrı bir kanun ile düzenlenmiştir. Kamu denetçiliği politik olarak tarafsızdır ve kararlarında ayrımcılığa yer yoktur. Genel olarak parlamento tarafından yüksek standartlara sahip kişiler arasından seçilir, parlamento desteği ile çalışır ve kamu kurumlarıyla işbirliği içerisinde, kararlarında bağımsızdır, kamu denetçiliği tarafından verilen kararlar gerekçelidir ve bu kararlara karşı bir üst makama, kamu denetçiliğine masrafsızca, kolayca ve doğrudan ulaşılabilir. Kamu denetçiliğinin medya ile aktif ilişkisi vardır. Görev süresi genellikle parlamento süresi ile sınırlıdır ve aldığı kararların bağlayıcılığı yoktur.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Bkz. (<http://www.telkoder.org.tr/2-report/OECD-tr.doc>) Erişim Tarihi: 25.09.2016).

¹⁰¹ ABDİOĞLU, Hasan (2007), "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Y.6, S.11, İstanbul, 2007, s.90- 91.

¹⁰² EREN, Hayrettin (2000), "Ombudsman Kurumu", *Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.4, S.1-2, Erzincan, 2000, s.80.

¹⁰³ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (1985), *Yönetişel Yargı*, 6. B., Ankara, 1985, s.13.

¹⁰⁴ <http://www.mud.org.tr/uploads/yuklemeler/Ombudsmanlik.pdf> (Erişim Tarihi: 01.10.2016).

Bugün Türkiye’de kamu denetçiliği kurumuna ilişkin oldukça büyük bir akademik ilginin varlığından bahsetmek mümkündür. Bunların büyük bir kısmını kamu denetçiliği kurumunun ortaya çıkışını ve statüsünü kurumun tarihselliğini ya da çeşitli ülke deneyimlerinden yola çıkarak değerlendiren çalışmalar oluştururken, diğer bir kısmını ise kamu denetçiliği kurumunu Türkiye açısından değerlendiren çalışmalar olarak öne çıkmaktadır.¹⁰⁵

Ciddi ve süratli, bağımsız ve re’sen harekete geçebilen nitelikte bağımsız bir denetim mekanizmasının yokluğunun açık bir biçimde hissedildiği ülkemizde, kamu denetçiliği gibi bir sistemin temiz toplum, temiz idare ve temiz siyaset yönündeki yaşamsal gereksinimleri karşılayabileceği düşünülebilir. Ayrıca, ülkemizde, kamu denetçiliği sayesinde yeterli mevzuat bilgisine ve ekonomik güce sahip olmayan kişilerin haklı oldukları ancak haksızlığa uğrayarak mağdur edildiklerini düşündükleri idarenin eylem ve işlemlerine karşı mücadelede bulunmak için hukuk danışmanı, avukat tutmak, dava açmak için harç yatırmak ya da yargılama süreci sonunda dava masraflarını ödemek gibi birçok külfete girmeden, problemlerini kamu denetçiliği başvurarak aktarmaları olanaklı hale gelecektir. Aslında, mevcut yapıya bakıldığında, Türkiye’de istisnasız tüm kurumlar üzerinde yetkiye sahip bir kamu denetçiliğine şiddetle gereksinim duyulmaktadır. Çünkü kurumların tamamının işleyişinde aksaklıklar ve gerçekleştirdiği eylemlerle ilgili yakınmalar bulunmaktadır.¹⁰⁶

Günümüzde yüze yakın ülkede ve kuruluşta, uluslararası, ulusal, yerel ve özel düzeylerde uygulama alanı bulan kamu denetçiliği kurumu, Türkiye’de pozitif hukuk açısından somurt bir yansıma bulması son derece yenidir.

15.06.2006 tarihinde 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ‘nu çıkarılmış ancak Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere TBMM ‘ye geri gönderilmiştir. Daha sonra 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu tasarısı meclise sunulmuş ve meclis tarafından kabul edilen tasarı yasalaşarak 13.10. 2006 tarih ve 26318 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece kamu denetçiliği (ombudsmanlık) ilk kez hukuki bir nitelik kazanmıştır. Ancak 5548 sayılı Kanun hakkında dönemin Cumhurbaşkanı ve ana muhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesi’ne iptal başvurusu yapılmış ve mahkeme tarafından Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun iptaline karar verilmiştir.¹⁰⁷ Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı

¹⁰⁵ GÜLENER, Serdar (2013), “Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, C.8, S.1, 2013, s.13.

¹⁰⁶ <file:///C:/Users/exper/Downloads/236-466-1-SM.pdf> (Erişim Tarihi: 08.10.2016).

¹⁰⁷ Bkz. Anayasa Mahkemesi’nin 25.12.2008 Tarih ve E.:2006/140, K.:2008/185 Sayılı Kararı.

bir bakıma bu kurumun anayasal bir statüye kavuşmasının yolunu açmıştır. Anayasadan kaynaklanan sorunu aşabilmek için 12 Eylül 2010 tarihinde halk oylamasında sunulan anayasa değişikliği paketinde kamu denetçiliği kurumuna da yer verilmiştir. Halk oylaması sonucu kabul edilen paketin 8. maddesiyle, Anayasasının 74. Maddesinin kenar başlığı “VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” olarak değiştirilmiş ve kamu denetçiliği anayasal bir dayanağa kavuşturulmuştur. Böylece kamu denetçiliği kurumunu kurulmasının önündeki anayasal engel de ortadan kaldırılmıştır.¹⁰⁸

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandumuyla kamu denetçiliği anayasal bir dayanağa kavuşmuş ve kamu denetçiliğinin kurulmasının önünde var olan anayasal engel ortadan kalkmıştır. Anayasal engelin ortadan kalkması sonucunda ise 5548 sayılı Kanun hükümlerinin ezici çoğunluğuyla aynı hükümleri taşıyan yeni bir Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı hazırlanmış ve 5 Ocak 2011 tarihinde Meclise sunulmuştur.¹⁰⁹ Kanunun iptalinden sonra 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylamasına kadar gündeme gelmeyen kamu denetçiliği, halk oylaması sonucunda yapılan Anayasa değişikliği ile kurulması kesinleşmiş ve 26 Ocak 2011 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Komisyonu’nda kabul edilen kanun tasarısı ile tekrar Türkiye’nin gündemine gelmiştir.¹¹⁰ Daha sonra 14.06.2012 Tarihli ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir.¹¹¹ Ancak, bu tasarı kanunlaşsa bile mevcut durumda kamu denetçiliğinin Türkiye’de etkin bir şekilde işleyebilme yetkisi yoktur. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde bu konu üzerinde durulacaktır.¹¹²

¹⁰⁸ AKTEL-KERMAN- ALTAN –LAMBA- BURHAN (2013), *a.g.e.*, s. 27-28.

¹⁰⁹ DURSUN, Hasan (2011), “Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusalığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetkisi Yoktur”, *TBB Dergisi*, Ankara, 2011, s.385.

¹¹⁰ GÖKÇE, Ali Fuat (2012), “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye için Askeri Ombudsmanlık Önerisi” *SDÜ-İBFDergisi*, C.17, S.2, 2012, s.212.

¹¹¹ Bkz. 29.06.2012 Tarih ve 28338 Sayılı Resmi Gazete.

¹¹² Gerçekte, Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması uluslararası örgütlerce de desteklenmiştir. Bu örgütlerden en çok öne çıkan AB’dir. 1995 yılında Gümrük Birliğine üye olmasıyla Türkiye’de yargı mekanizmalarının hantallığına dikkat çekilmiş ve yönetim dışında yer alacak ancak bağımsız bir mekanizmanın gereği üzerinde durulmuştur. 1999 yılında Helsinki zirvesiyle Türkiye’nin AB’ye üyelik müzakereleri başlamıştır. AB’nin üyelik için Türkiye’den istekleri (Kopenhag Kriterleri) üç kategoride toplanmaktadır: Bunlar siyasal, ekonomik ve yaşamsal olanlardır. Yaşamsal olanlar; topluluk mevzuatının ve kurallarının tam olarak kabul edilmesi olarak tanımlanmaktadır ve Kamu Denetçiliği Kurumu topluluk mevzuatı içerisinde yer almaktadır. Bu yüzden Türkiye’nin bu kurumun kurmakla üyelik yolundaki yükümlülüklerinden birisini ve oldukça önemli bir uygulamayı yerine getirmiş olacağı belirtilmektedir. AB’nin her yıl yayımladığı üyeliğe aday ülkelere ilişkin ilerleme raporlarında da Türkiye’nin bu alandaki sorunları belirtilmiş ve yapılması gerekenlerle ilgili birtakım önerilerde bulunulmuştur. Bu anlamda uzun yıllardır kurulması sürekli talep edilen ve AB tarafından da desteklenen Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Ancak Kurumun, 2004 yılında kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi yasal olarak var olan ama uygulamada etkisiz bir kurum olacağını öngörülebilmek çok zor değildir. Bu tarz bir yapılanmanın ise Türkiye’deki demokrasi kültürüyle ve bürokrasinin işleyiş tarzıyla çok uyumlu olmadığı düşünülmektedir. Çünkü Türkiye’de gerek siyasal gerek yönetsel kadroların en az duyarlı oldukları kanun başında hukuka uygunluğun sağlanması geldiği ileri sürülmektedir. Bkz. SAYAN, İpek Özkal (2014), “Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Dergisi*, C. 69, No:2, Ankara, 2014, s.344, 345.

3.1.2. Kamu Denetçiliğine Benzer Kurumlar

İlk kamu denetçisinin, İsveç Kralı Demirbaş Şarl tarafından Osmanlı topraklarında sürgündeyken atanmış olduğu ve kurumun köklerinin Osmanlı'ya dayandırıldığı konusunda daha önceden bilgi verilmişti. Tartışmalı olmakla birlikte, Kralın sürgün yıllarında, genel anlamda kamu denetçiliği (ombudsmanlık) benzeri olarak değerlendirebileceğimiz “Kadı askerlik, Ahilik, Şeyhülislamlık ve Divan-ı Hümayun” gibi kurumlardan etkilendiği söylenebilir.¹¹³

Mevcut mevzuat çerçevesinde, Türkiye’de kamu denetçisi benzeri bazı denetim kurumları bulunduğu ileri sürülebilir. Bu kurumlar, tamamen olmasa da bazı özellikleri ile kamu denetçiliğinin işleyişine benzer bir biçimde çalışmaktadırlar. Uyguladıkları denetim tarzı, kamu denetçisi denetimini andırmaktadır. Kamu denetçiliğine benzeyen kurumlar arasında Devlet Denetleme Kurulu gelmektedir. Bundan başka örnek olarak Ekonomik ve Sosyal Konsey, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, tüketici koruma dernekleri verilebilir. Bu kurum ve kuruluşlarının çalışma tarzı, karar alma biçimi ve aldığı kararları uygulama şekilleri bazı açılardan kamu denetçiliğinin işleyişine yakındır. Ancak anılan kurum ve kuruluşların, işleyiş, işlevsellik, karar alma usul ve biçimi, kararların uygulanması ve etkinliği/etkinsizliği açısından birebir örtüştüğü yönünde yapılacak bir değerlendirmenin yanlış bir çıkarım olacağı şüphesizdir.

Kamu denetçiliği kurumunun Türkiye’de oluşturulması sırasında karşılaşılabilecek en önemli zorluklardan birisi olarak bu kuruma benzer Devlet Denetleme Kurulu (DDK), TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu (İHİK), TBMM Dilekçe Komisyonu gibi kurumların bulunduğu, bunların da benzer fonksiyonlar eda ederek hem kamu denetçiliğinin kurulmasına engel olabilecekleri hem de bu kurumlar ne kadar etkiliyse, kamu denetçiliğinin de aynı şekilde etkili olacağı ileri sürülmektedir.

İdarenin yargı dışı denetiminde, idarenin yargı organı niteliği taşımayan kurumlar tarafından denetlenmesi, idarenin yargısal usullere bağlı olmadan denetlenmesi veya idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluk dışında başka ölçülerde denetlenmesi anlaşılabılır. Devlet Denetleme Kurulu, Meclis Dilekçe Komisyonu, İnsan Hakları Komisyonları gibi kurumlar, kamu denetçiliğinin işlevlerinden bazılarını yerine getirmektedir. Ancak bu kurumlar kamu denetçiliği değildir. Bunlar kamu denetçiliğinin özelliklerini paylaşmakla beraber, genellikle özerklik, tarafsızlık, amaç ve hareket serbestliği yönleriyle kamu denetçiliğinden ayrılmaktadır. Bu kurumları kamu

¹¹³ Bu konuda bkz. ŞAHİN (2015), *a.g.e.*, s. 83.

denetçiliğine giden yolda bir adım olarak görebiliriz. Devlet Denetleme Kurulu, Anayasanın 108 inci maddesinde düzenlemiştir. Bu bağlamda, Devlet Denetleme Kurulunun bir tür kamu denetçisi sayılmasının en önemli nedeni kurulun bağımsızlığa sahip olmamasıdır. Kurulu Cumhurbaşkanına bağlı olarak kurulmuştur. Ayrıca başkan ve tüm üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atılmaktadır.¹¹⁴

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, 1990 tarih 3686 sayılı kanunla kurulmuştur.¹¹⁵ Kanun, Komisyonun görevini, insan haklarının ihlale uğradığına dair iddialarıyla ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek şeklinde belirtmiştir. İHİK, sadece TBMM Başkanlığı tarafından havale olunan başvurular ile ilgili konuları incelemektedir. Bu durum, onun kamu denetçiliğinden ayıran en büyük farkını oluşturmaktadır. Ayrıca İHİK, sadece insan hakları ile ilgili konuları incelemekte, kamu denetçiliği ise idarenin işlemlerine karşı her tür şikâyeti incelemektedir. Diğer yandan Komisyona yapılan başvuruların işleme alınabilmesi için ulusal ve uluslararası insan hakları belgelerinde düzenlenen temel hak ve özgürlüklerden birisinin ihlal edilmesi gerekmektedir. Belirtilen kapsama girmeyen hak ihlallerinin incelenmesi komisyonun görev alanı dışındadır.¹¹⁶

Diğer yandan, Anayasanın 76. maddesi gereği vatandaşlar kendileriyle ve kamuyla ilgili dilek ve şikayetlerini yetkili makamlara ve TBMM'ye iletme ve başvurularının yazılı olarak cevaplanması hakkına sahiptir. Bu başvurular TBMM Dilekçe Komisyonu tarafından değerlendirilir. On İki üyeden oluşan Dilekçe Komisyonu bütün bakanlıklarla doğrudan yazışma ve işlemlerin sonuçlandırılması için gerekli olan bilgileri isteme yetkisine sahiptir. Dilekçe Komisyonuna verilecek dilekçeler belli şekil şartlarına uymalıdır. Komisyon kendisine yapılan başvuruları ilgili kurum ve kuruluşlara iletmekte ve onların verdikleri cevap çerçevesinde başvuru sahibine dönmektedir. Aslında kamu denetçiliğine benzeyen en yakın yapı bu komisyondur. Ancak onun da şekilcilikten öteye gidememesi, kurumlardan aldığı cevabı direk başvuru sahibine iletmesi, kurumlar üzerinde herhangi bir baskı ve yaptırım olmaması gibi faktörler onun da etkinliğini azaltmıştır.

Görüldüğü gibi Türkiye'de kamu denetçiliği kurumuna benzer kurum ve komisyonlar olsa da hem işleyiş yapıları hem harekete geçme şekilleri hem ilgi alanları gibi faktörler dolayısıyla kamu denetçiliği sisteminden farklılaşmakta ve kamu denetçiliğinden elde edilmek istenen faydanın çok uzağına düşmektedirler. Bu

¹¹⁴KESKİN (2013), *a.g.e.*, s.123-124.

¹¹⁵Bkz. 08. 12. 1990 Tarih ve 20719 Sayılı Resmi Gazete.

¹¹⁶Bkz. İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu, m.1-6, (08. 12. 1990 Tarih ve 20719 Sayılı Resmî Gazete).

kurumların yapısının değiştirilip daha etkin bir şekilde çalışmaları sağlanabilir.¹¹⁷ Ancak 1982 Anayasası'nın 74. maddesindeki düzelemeye dayanılarak 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile pozitif hukukumuzda yaşama geçirilen kamu denetçiliğinin ön plana çıkması, anılan kurumun işleyiş ve etkinliğinin işlevsel kılınması, yasal düzenlemelerin bu yönde geliştirilmesi, daha bir mantıklı yaklaşım olarak görülmektedir.

Ülkemizde, insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumun sağlamak ve başvuruları incelemek üzere Meclis'te İnsan Hakları İnceleme Komisyonu kurulmuştur. Komisyon, insan haklarına verilen önemi bir göstergesidir. Komisyon, kamu denetçiliği kurumuna doğrudan atıfta bulunmamıştır. Komisyonun, görevleri arasında, insan haklarını ihale uğradığına yönelik iddialar ile ilgili başvurular incelemek, gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere bildirmek ve her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçlar, yurtiçinde ve dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak bulunmaktadır. Bu durum, insan hakları çerçevesinde vatandaşlarını gözetin yapısıyla bize kamu denetçiliği uygulamalarını hatırlatmaktadır. Ancak yukarda belirttiğimiz üzere bu kurumu kamu denetçiliği olarak kabul edemeyiz. Bizce Türk hukuk sistemi kamu denetçiliği müessesesine yabancı değildir. Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanunla getirilen hakem heyetleri, gerçekten birer tüketici kamu denetçiliği, Basın Konseyi de bir anlamda basın kamu denetçiliği olarak nitelendirilebilir.¹¹⁸

3.2. Türk Pozitif Hukuku Çerçevesinde Kamu Denetçiliği Kurumu

3.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yapısı

Kamu Denetçiliği Kurumunun yapısı, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 4. maddesinde; Genel Sekreterliğin oluşumu 9. maddesinde; Kurumda görev yapacak baş denetçi ve denetçilerin nitelikleri 10. maddesinde düzenleme altına alınmıştır.¹¹⁹

Bu bağlamda, Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM'ne bağlı ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurumdur (1982 Any. m.74/4; 6328 S.K. m.4). Merkezi Ankara'da bulunan KDK 'nin, kamu tüzel kişiliğine bağlı olarak özel bütçeli idareler içinde yer almaktadır. Kurum, Baş denetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Kurumda, bir

¹¹⁷SOYUPEK (2014), a.g.m., s.17.

¹¹⁸KESKİN (2013), a.g.e., s.122 -123.

¹¹⁹Bkz. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.06.2012 Tarih ve 28338 Sayılı Resmi Gazete.

baş denetçi ve beş denetçi ile genel sekreter ve diğer personelden oluşmaktadır. Ayrıca kurum gerekli gördüğü yerlerde de büro açabilme yetkisine sahiptir (6328 S.K. m.4).

Baş denetçi veya denetçi seçilebilmek için Türk vatandaşı olmak; seçimin yapıldığı tarihte baş denetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak; tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak; kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak; kamu haklarından yasaklı olmamak; başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak; 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak şartları aranmaktadır (6328 S.K. m.10). Bu şartlar içinde özellikle, başdenetçi ve denetçilerin “*başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak*” şartı üzerinde durmak gerekmektedir. Ülkemizdeki uygulamanın özellikle başdenetçinin seçimi kapsamında, bu şart açısından çok sağlıklı bir şekilde işletildiğini söylemek pek mümkün gözükmemektedir. İktidarda bulunan siyasi partilerin bu konuda objektif davranmadığı; en azından siyasal görüş açısından kendilerine yakın kişileri TBMM’ndeki çoğunluğuna dayanarak seçtiğini söylemek yanlış bir değerlendirme olmasa gerektir.

Kamu denetçiliği atanma yerine seçilme yoluyla görev gelmesi dünyada en çok benimsenen yöntemdir. Kamu denetçiliği parlamento ya da cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir.¹²⁰

Yukarıda da belirtildiği üzere, kamu başdenetçisi, TBMM Genel Kurulu tarafından gizli oyla seçilmektedir. Dünyadaki uygulamalar incelendiğinde, genelde yöneticilerin etkisine maruz kalmaması amacıyla kamu denetçilerin yasama organı

¹²⁰ÖZDEN (2010), *a.g.e.* s. 167-170.

tarafından seçildiği ve çalışmaları hakkında yasamaya rapor verdiği için onun yürütme gücünün etkisinden uzak kaldığına ilişkin herhangi bir şüphe akla gelmemektedir.

Kamu denetçiliği, bir müfettiş, hâkim veya mahkeme değildir. Hukukçu olması zorunlu değildir. Ancak kamu yönetiminin işleyişini çok iyi bilmesi ve sorun çözme yeteneğine sahip olması gerektiği söylenebilir. Sonuç itibarıyla kamu denetçiliği yargıya alternatif olarak kurulmamaktadır. Bazı kesişmeler olsa bile görev alanları farklı olduğundan, kariyer endişesi taşımayan, dürüst, olgun, hukuka tamamen saygılı kişiler olması yeterli görülecektir.¹²¹

Parlamenton tarafında seçimle göreve gelmesi, kamu denetçiliğinin kendine güveni sağlayacak, gücünü arttıracaktır. Kamu denetçiliğinin görev süresi genelde ülkeler göre dört ile altı yıl arasında değişim göstermektedir. Ayrıca kamu denetçiliğinin tekrar seçilebilmesi genellikle mümkün olmaktadır.¹²² Kamu denetçiliği gibi, tecrübe kazanmanın çok önemli olduğu bir görevde dört yıllık bir görev süresinin normal olduğu kanaatleyiz. Zaten Türkiye’de seçimler her zaman beş yılda¹²³ yapılmamaktadır. Erken seçimlerin yaygın olmasından dolayı bazen dört, bazen de üç ve iki yılda bile seçim yapılmaktadır. Bu yüzden parlamento seçimi ile kamu denetçiliği seçimini çakışmış olması pek karşılaşılabilecek bir durum değildir. Ayrıca Kamu denetçiliğinin ikinci kez seçilebilmesinde de bir kanuni engel bulunmamalıdır. Dünyanın birçok yerinde kamu denetçiliğinin ikinci kez seçilmesinde izin verilmektedir. İsveç, Norveç, Finlandiya, Yeni Zelanda, Papua Yeni Gine bu ülkeler arasındadır.¹²⁴ Bizde de 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na göre, başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır ve ancak bir dönem daha seçilebilirler (m.14/1-3). Bu bağlamda ülkemizdeki uygulamanın diğer ülke uygulamalarıyla bir paralellik gösterdiğini söyleyebiliriz.

Diğer yandan bir görüşe göre, TBMM’de sayısal olarak çoğunlukta olan siyasal partinin seçeceği kamu denetçiliğinin, iktidar partisi etkisi altında kalacağı ve kamu yönetiminin/bürokrasinin etkisinden uzak çalışamayacağı, en azından bu konuda yoğun şüphelerin bulunacağı ileri sürülmektedir. Ayrıca kamu denetçiliğinin nasıl seçileceği ve ne kadar süre görev yapacağı konusu önem kazanmaktadır. Bu bağlamda parti disiplininin egemen olduğu yapı içerisinde, milletvekillerinin parti grup karalarının

¹²¹ AKIN, Cengiz (1998), “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, *Türk İdare Dergisi*, Y.70, S.421, Ankara, 1998, s.524.

¹²² ÖZDEN (2010), *a.g.e.* s. 167-170.

¹²³ 1982 Anayasası 77. maddeye göre, milletvekili seçimleri bel yılda bir yapılmaktaydı. 31 Mayıs 2007 tarihinde dört yıla indirildi. Daha sonra 16 Nisan 2017 Anayasa değişiklikleriyle tekrar beş yıl olarak belirlendi.

¹²⁴ ÖZDEN (2010), *a.g.e.* s. 167-170.

dışına çıkmayacağı düşünüldüğünde, kamu denetçiliğinin parlamento tarafından gizli oyla seçilmesinin de belirtilen şüpheleri ortadan kaldırmayacağını söylemek yanlış olmayacaktır. Gerçekte, parlamento tarafından yapılan bir seçimin, adli bir yöntem olduğunu yaklaşımı belli şüpheleri de içinde barındırmaktadır.¹²⁵

3.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yapılan Başvuruların Koşulları

Kamu Denetçisine başvuru hakkı, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum neticesinde 1982 Anayasasının 74'üncü maddesinin “Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı” olarak değiştirilmesiyle hukuk sistemimize girmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu, 29 Haziran 2012 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” ile kurulmuştur. Kuruma yapılacak şikâyet başvurularına ilişkin usul ve esaslar ise 28 Mart 2013 tarihli ve 28601 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’le düzenlenmiştir. Bu bölümde, Kanun ve Yönetmelikte yer alan düzenlemeler çerçevesinde başvuru koşulları irdelenecektir.

Şikâyet yoluyla harekete geçen kamu denetçiliğinin en önemli özelliği biçimsel şartları ön plana çıkarmamasıdır. Kamu denetçiliği, kendisine yapılacak başvurularda herhangi bir biçim koşulu aramamakta; avukat aracılığıyla başvuru zorunlu kılınmamaktadır. Başvurucular, herhangi bir ücret ödemeksizin şikâyetlerini bildirebilmekte ve isimlerini, soyadlarını ve adreslerini içeren yazılı bir dilekçeyle ya da elektronik ortam üzerinden kamu denetçiliğine başvurabilmektedirler (KDK. Kanunu m.17).

İdarenin işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışı sonucu hak ve özgürlükleri veya menfaatleri ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kuruma başvuruda bulunabileceklerdir. Bu tanım çerçevesinde, tüm bireyler yanında; şirketler, sivil toplum örgütleri, dernekler, vakıflar, sendikalar vb. tüzel kişiler Kuruma başvuru hakkına sahiptir. Ayrıca, tabiiyet ve mütakabiliyet (karşılıklılık) şartı aranmaksızın yabancı ülke vatandaşları da Kuruma şikâyetlerini iletebileceklerdir. Şikâyet başvurusunun insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması halinde, sadece hak ve özgürlüğü veya menfaati ihlal edilen kişiler değil, bunlar dışındaki gerçek ve tüzel kişiler de Kuruma başvuruda bulunabilmektedir. Dolayısıyla bu konularda, bireyler yanında dernekler ve vakıflar gibi

¹²⁵ Bu konuda bkz. SAYAN (2014),*a.g.e.*, s. 339-340.

sivil toplum örgütleri de idarenin denetimi mekanizmasında aktif rol alabilmektedir. Diğer taraftan, şikâyet başvurusu kanuni temsilci veya vekil tarafından da yapılabilir. Tabiiyet ve mütakabiliyet (karşılıklık) şartı aranmaksızın yabancı ülke vatandaşlarına da başvuru hakkı tanınmıştır. Anılan yasal düzenleme çerçevesinde, Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur. Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir. Bu bağlamda, yabancıların da Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru haklarının bulunduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca tüzel kişiler arasında, kamu veya özel hukuk tüzel kişisi ayrımı yapılmaması da olumlu yönde ele alınması gereken konudur. Bu bağlamda gerçek kişilere tanınan başvuru hakkı, sivil toplum örgütleri, şirketler, dernekler, vakıflar, sendikalar vb. tüzel kişilere de aynı çerçevede tanınmıştır.

Şikâyet başvurusu, Kuruma veya Kurumun gerekli gördüğü yerlerde açacağı bürolara; elden, posta, e-posta, faks veya elektronik başvuru sistemi yoluyla ulaştırılır. Ancak, faks veya elektronik posta yoluyla yapılan başvurulara ait dilekçe asıllarının 15 gün içerisinde Kuruma gönderilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, şikâyet başvurusu geçersiz sayılmaktadır. İlgili Yönetmeliğin ekinde yer alan “Gerçek Kişiler için Şikâyet Başvuru Formu” veya “Tüzel Kişiler için Şikâyet Başvuru Formu” doldurulmak suretiyle Kuruma başvurulabilmektedir. Yönetmelikte belirlenen zorunlu bilgi ve belgelerin sunulması koşuluyla form kullanılmadan da şikâyet başvurusu yapılabilir. Diğer taraftan, haklı bir nedenin bulunması halinde başvuru yapılan yerde yardımcı olunmak suretiyle sözlü şikâyetle bulunulması mümkündür. Ayrıca, illerde valilikler ve ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da şikâyet başvurusu yapılabilir. Ancak, burada, valilik ya da kaymakamlığın şikâyet başvurusuna ilişkin herhangi bir inceleme gerçekleştirmediklerinin altını çizmekte yarar görülmektedir. Valilik veya kaymakamlıklar, şikâyetleri tarih ve sayı vermek suretiyle kayıt altına aldıktan sonra şikâyet başvurusunu ve varsa eklerini en geç 3 iş günü içerisinde doğrudan Kuruma göndermektedirler. Şikâyet başvurusundan herhangi bir nedenle ücret alınmaz. Şikâyet başvurusunun en önemli ve öncelikle üzerinde durulması gereken maddi şartları

şunlardır: Şikayetçinin menfaatinin ihlal edilmiş olması İdari başvuru yollarının tüketilmiş olması ve şikayet başvurusunun süresinde yapılması da gerekmektedir.

Kural olarak, menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kuruma şikayet başvurusunda bulunabilir. Menfaat ihlali ile anlatılmak istenen; idari işlem veya eylemler ile idarenin tutum veya davranışları neticesinde şikayetçinin; kişisel, meşru ve güncel bir menfaatinin olumsuz etkilenmiş olması, kısaca, işlem, eylem, tutum ve davranış ile şikayetçi arasında bir menfaat bağının bulunmasıdır.

Şikayetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali aranmaz. Bu kapsamda, idarenin bu konulardaki işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışlarından dolayı doğrudan hak kaybına uğrayan veya menfaati ihlal edilen kişinin şikayet başvurusunda bulunmadığı veya bulunamadığı hallerde, gerçek ya da tüzel üçüncü kişiler de konuya ilişkin şikayet başvurusunda bulunabilmektedir.

Başvurularla ilgili olarak herhangi bir ücret alınmaması, KDK'ye başvuruları kolaylaştırmakta; Kuruma ulaşımı işler ve işlevsel hale dönüştürmektedir. Ayrıca Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurabilme olanağının sağlanması da, Kuruma erişebilme yolunda önemli bir katkı sağlamaktadır (KDK. Kanunu m.17).

Diğer yandan yapılan başvurulardan, belli bir konuyu içermeyenler; yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organların tarafından karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar; belirtilen şekil şartlarını taşımayanlar, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar Kurum tarafından incelenmeye alınmamaktadır. Belirtilen bu durumlarda, yargı organları tarafından görülmekte olan davalara ilişkin başvurular, Kurumun inceleme alanı dışında bırakılarak, yargı bağımsızlığı ve kararlarının bağlayıcılığı ilkesine uygun davranılmıştır. Ayrıca hakkında yargı kararı bulunan bir başvuru konusunda KDK'nin inceleme yapamaması, hukuk devleti ve yargı organlarının bağımsızlığı ilkelerinin kaçınılmaz bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu denetçiliğine başvuru konusunda farklı ülkelerin uygulamalarında söz konusu olan son koşul, idari başvuru yollarının tüketilmiş olmasıdır. Özellikle idari usul yasasına sahip olan ülkelerde söz konusu olan bu uygulamayla bazı uyuşmazlıklar kamu denetçiliğine önüne getirilmelerine gerek kalmaksızın idari denetim yoluyla sonuçlandırılmakta, bu yolla kamu denetçiliği kurumunun iş yükünün azaltılması hedeflenmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruda bulunulabilmesi için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir. 6328 Sayılı KDK Kanununun 17.maddesinde belirtilen bu düzenleme, idare tarafından yapılacak bir işleme öncen olarak tanıyarak, KDK'nin sorunun kendisine gelmeden çözümlenmesi amacını gütmektedir. Gerçekte bu şekilde idari başvuru yollarının tüketilmemesi durumu da Kurumun inceleme yetkinse getirilen başka bir şartı ortaya koymaktadır. Diğer yandan telafisi güç ve imkânsız zararların doğma olasılığında, Kuruma, idari yolların tüketilmeden gerekli incelemeleri yapabilme olanağının tanınması, işlevsellik açısından önemli bir kolaylık olarak değerlendirilebilir. Yukarıda bahsedilen idari başvuru yolları tüketilmeden doğrudan Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan şikayetler, bazı istisnai durumlarda, yönetmeliğin ilgili hükümleri doğrultusunda da kabul edilmektedir. Bu doğrultuda; İdarenin tutum ve davranışlarına karşı, İdarenin kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen işlemlerine karşı, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idarî başvuru yolları tüketilmese dahi şikayet başvuruları kabul edilmektedir. Böylece, idari başvuru yollarının tüketilmesi aşamasında oluşabilecek hak kayıplarının önüne geçilerek şikayetçinin vakit kaybetmeksizin Kuruma başvurabilmesi mümkün kılınmıştır.

Kuruma, yapılan başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.¹²⁶

Şikayet konusu işlem, eylem ya da davranışla doğrudan doğruya ilgili olmak koşulu aranmaması durumu da, yapılacak başvuru sahipleri açısından geniş bir kitleyi içine almaktadır. Bu bağlamda, başvuru ehliyetinin geniş yorumlandığını söylemek yanlış bir çıkarım olmayacaktır.

Üzerinde durulması gereken diğer bir konuda, kamu denetçiliğine başvuru

¹²⁶Kamu Kurumu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvurunun dava açma süresini durdurması üzerinde sonraki bölümlerde ayrıntılı bir şekilde durulacaktır.

süresine ilişkin olarak karşımıza çıkmaktadır. Dünya yüzeyindeki uygulamalarda, kamu denetçiliğine başvuru süresi konusunda yargı organlarına başvurudan çok daha uzun sürelerin esas alındığını söyleyebiliriz. Birçok ülkede, kamu denetçiliğine başvuru süresi konusunda, şikayet konusu işlem, eylem ya da davranıştan itibaren bir ya da iki yılın geçmemiş olması aranmakta; ancak öngörülen bu sürenin geçirilmesi durumunda kamu denetçilere başvuruyu kabul edip etmemek konusunda bir takdir yetkisi tanınabilmektedir. Böylece kamu denetçilerine, haklılığına inandıkları başvurularda süre koşulunu fiilen ortadan kaldırma yetkisi tanınmış olmaktadır.

KDK Kanunun 17. maddesi kapsamında, yapılacak başvuru süresi altı ay olarak belirlenmiştir. Altı aylık başvuru süresi, yargı yerlerine dava açma sürelerine kıyasla daha uzun bir zaman dilimini betimlemektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeleri esas alan bir değerlendirme yapılması gerekirse, amaç hiç kuşkusuz ki, kamu denetçiliği kurumunun doğasına uygun ve idari yargıdan farklılaşan özelliklere sahip bir yapının ortaya çıkarılmasına yöneliktir. Kamu denetçiliğine başvuru, kurumun doğası gereği, idari yargıda dava açmaktan daha kolay, daha ucuz ve daha az şekilci bir şekilde ele alınmaya çalışılmıştır. Kurumun uygulamalarıyla, demokratik hukuk devletine sağlayabileceği en önemli katkı, yurttaşların hak arama yollarını kolayca kullanmalarını ve idarenin denetimine katılmak yoluyla devlet yönetimine katılmalarını kolaylaştırmak olacaktır. KDK'ye başvuru şartları açısından mevcut yasal düzenlemelerin, ulaşılmak istenen amaç açısından elverişli bir ortam sağlayabilme olanağını sunduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Başvuru koşullarında üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulması gereken konulardan biri de şikayet başvurusuna hangi idarelerin gidebileceği ve şikayet konusunun ne olduğudur. Şikayet başvurusuna merkezi idare kapsamındaki tüm kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, mahalli idarelerin bağlı idareleri, mahalli idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri konu edilebilir. Bu kapsamda idarenin, işlem ve eylemleri ile kurumlarda her seviyede görev yapan personelin tutum ve davranışlarının sebep olduğu hak veya menfaat ihlalleri şikayete konu edilebilmektedir. Bunun yanında, idarenin hukuka uygun olmakla birlikte hakkaniyete veya iyi yönetim ilkelerine aykırı olan kararları da şikayete konu edilebilmektedir. Örneğin, idarenin zamanında, makul ve açık cevap

vermemesi, kararların gerekçeli olmaması, idarenin nezaketsiz tutumu, bilgi edinme hakkı ihlali vb. konular şikayet konusu olabilmektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler (yüksek yargı organlarına üye seçmek, kanunları tekrar görüşülmek üzere Meclise geri göndermek vb.) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler (kanun yapmak, değiştirmek, kaldırmak, sınır ötesi operasyon kararları vb.) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar (mahkeme kararları, vb.) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri (askeri kaynakların kullanımı, savaş sırasındaki emir ve talimatlar vb.) Kurumun görev alanı dışındadır.

3.2.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanının Belirlenmesi

Kamu denetçiliğinin görevi, çalışmanın daha önceki bölümünde de ifade edildiği üzere temel olarak, vatandaşların devlet ve kamu yönetimi kurum veya organları karşısında koruyuculuğunu veya savunuculuğunu yapmaktadır. Ancak kamu denetçisi bu görevlerini yerine getirirken son derece ahlaki, dürüst, güvenilir ve dolayısıyla etik kural ve kaideler çerçevesinde hareket etmelidir. Dolayısıyla hakkaniyet ve güven unsuru, kamu denetçiliğinin temel yönlerini ve özelliklerinden birini meydana getirmektedir.¹²⁷

Kamu denetçiliğinin görevi, yetki ve sorumlulukları bağlamında sahip olduğu rol, ülkeden ülkeye değişmektedir. İskandinav ülkeleri gibi ülkeler görev alanını son derece geniş tutarken; bir kısım ülkelerde sadece yürütme ile sınırlı tutulduğu görülmektedir. Yasama, yargı, devlet başkanı ve cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar kurulu ve askeri kuvvetler genellikle kamu denetçiliğinin görev alanı dışındadır.¹²⁸

Kamu denetçiliği Kurumu, görevleri itibarıyla hem kamuoyu denetimini mümkün kılmakta hem de kamu yönetiminde iyi yönetim hakkının gerçekleştirilmesi yönünde bir baskı unsuru olarak işlev görmektedir.¹²⁹

Dünya uygulamalarına bakıldığında, bu kurumun ana hedefinin yönetimin iyileştirilmesi olduğu söylenebilir. Amaç, yönetimin iyileştirilmesi, birey haklarının korunması, “bugün git yarın gel” felsefesinin yıkılması, vatandaşın ensesinde boza pişirilmesinin sona ermesi, bireyin hesap sorabilmesidir.¹³⁰

¹²⁷DOĞAN Kadir Caner (2015), “Küresel İktisat ve İşletme”, *Çalışma Dergisi*, S.7(28-36), C.4, İstanbul, 2015, s.17.

¹²⁸ŞAHİN, Ramazan (2010), “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeleri Üzerine Etkileri”, *Türk İdare Dergisi*, S.:468, Ankara, 2010, s.36.

¹²⁹TUTAL (2014), *a.g.e.*, s.105-106.

¹³⁰FENDOĞLU (2011), *a.g.e.*, s.28.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 5. maddesine göre, kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. Ancak; Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisini kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri kurumun görev alanı dışındadır.

Kurumun denetim yetkisi idarenin birimleri üzerindedir. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanununun 3. maddesinin (1-e) bendinde idarenin tanımı düzenlenmiştir. Bu tanımlama üzerinden Kurumun görev alanı kapsamını, “ merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahallî idareler, mahallî idarelerin bağlı idareleri, mahallî idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri” şeklinde belirleyebiliriz.

Kural olarak kamu denetçiliği her türlü şikayeti alıp incelemeye yetkilidir. Kamu idaresinin ilgilendirmeyen, kişiler arası sorunlar içeren, şikayet konusunun öğrenilmesinden itibaren belli bir süreyi aşan, kötü niyetli ve başkanlarının haklarını zedeleyici nitelikte olan ve yargılama süreci veya yargı kararlarına ilişkin şikayetler kamu denetçiliğinin görev alanında değildir. Diğer yandan ulaşım hizmetleri, su, elektrik dağıtım işletmesi gibi konusu itibarıyla kamusal hizmet niteliğinde olup, kamu gücünün denetim veya gözetiminde bulunan hizmet veya işlemler kamu denetçiliğinin görev alanı dâhilindedir. Söz konusu eylem ve işlemler ile tutum ve davranışlar, sadece hukuka uygunluk açısından değil, hakkaniyet, insan hakları veya hizmetlerin daha iyi yapılması gibi yönetim ilkeleri kamu denetçiliğinin denetim alanının içindedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı sınırlarını iki ana çerçevede çizebiliriz. İlk öbekte, Kurumun gerçekleştirmek istediği amaç bağlamında gözettiği ilke ve değerler yer almaktadır. Bunları, hak ve özgürlüğün savunuculuğunu yapmak, kötü idarenin iyileştirilmesi ve yönetsel işlemlerde hakkaniyeti sağlamak şekilde sayabiliriz. Diğer öbekte ise Kurumun görev alanını negatif olarak belirleyen konular oluşturmaktadır. Bu öbekte, görev alanı dışında kalan, yasal olarak sınırlamalar getirilen faaliyetler kendini göstermektedir. Bu konular yasal düzenlemede açıkça belirtilmiş ve

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı dışında bırakılmıştır.

3.2.4. Kamu Denetçiliğinin Görev Alanı İçinde Gözettiği İlke ve Değerler

3.2.4.1. Yurttaş Hak ve Özgürlüklerinin Savunuculuğunu Yapmak

Kamu denetçiliği kurumunun bu işlevi, İsveç uygulamasıyla başlayarak diğer İskandinav ülkelerinde de gerçekleşmiştir. Hak ve özgürlüklerin koruyuculuğu görevini üstlenen kamu denetçiliği, kendisine yapılan şikayetler ya da kendi inisiyatifi ile harekete geçerek bu koruyuculuk görevini yerine getirmeye çalışmaktadır. Kanunların kötüye kullanılmasının önlenmesi ve temel hakların korunması dâhil, gerekli bütün hallerde araştırma görevini yerine getirmektedir. Bu noktada hem idare hukukçuları hem de insan hakları hukukçuları, kamu denetçiliğini etkin bir insan hakları koruma mekanizması olarak görmektedirler.¹³¹ Ancak bu konuda üzerinde durulması gereken nokta, kurumun bu görevi yerine getirirken ne kadar etkin ve işlevsel olduğunda odaklanmaktadır. Belirli bir demokrasi ve hukuk devleti kültür ve geleneğine sahip olmayan bürokratik devlet yapısında, bu işlevsel görevin eksiksiz olarak yerine getirilebileceğini söylemek pek mantıklı gözükmemektedir. Olması gereken amaç açısından kamu denetçiliğinin bu değerlerin gerçekleşmesine hizmet edeceğini kabul etmek, kararlarının uygulanacağı ülke açısından bir bütün olarak hukukun üstünlüğünün kabulünü de beraberinde getirmektedir. Aksi bir kabul, daha başlangıçtan itibaren kamu denetçiliğinin bu işlevsel görevini ve buna bağlı olarak bu değersel amacını gerçekleştirme olasılığını boşa çıkaracaktır.

3.2.4.2. Kötü İdarenin (Yönetimin) İyileştirilmesi

İdare, genel anlamda belli bir amacın gerçekleştirilmesi için kurulan örgüt veya bu amaca ulaşmak için yürütülen planlı insan faaliyeti demektir. Bu anlamda idare hem örgütü hem de bu örgütün faaliyetlerini ifade eder.¹³² İdare, hiyerarşi veya vesayet yetkisine tabi kamu görevlilerinden oluşur.

Kamu denetçiliği kurumunun görev alanında bulunan kötü idarenin iyileştirilmesi işlevi, yönetsel yargının bulunmadığı ve parlamenter denetimin güçlü olduğu İngiltere'de uygulanmaktadır. Kötü yönetimin tam bir tanımı yapılmamıştır. Bu sebeple İngiliz kamu denetçiliğini, bireylerin şikayetlerinin yanı sıra haksızlıkları

¹³¹KESKİN (2013), *a.g.e.*, s.123-124.

¹³²GÖZLER, Kemal- KAPLAN, Gürsel (2016), *İdare Hukuku Dersleri*, 18.B., Ekin y., Bursa, 2016, s.9.

önlemek amacıyla tüm kamu yönetiminin iyileştirilmesiyle de ilgilenmektedir. En genel anlamıyla kötü yönetim kapsamına ihmal, kötü niyet, keyfilik ve taraf tutma kavramlarını dahil edersek, kurumun bu konudaki işlevsel görevi de daha iyi anlaşılacaktır.

Kamu denetçiliğinin bu kapsamdaki amacını gerçekleştirebilmesi, idarenin faaliyetlerinde, eylem ve işlemlerinde keyfiliğinin önüne geçtiği oranda gerçekleşme olanağı bulacaktır. Ayrıca idarenin siyasi saiklerle veya herhangi bir nedenle taraf tutması sonucu eşitlik ilkesinin zedeleneceği de açıktır. Bu bağlamda, kamu denetçiliğinin bu işlevsel amacı içerisine eşitlik ilkesinin de gerçekleştirilmesini katabiliriz. Gerçekte idare her türlü eylem ve işleminde, 1982 Anayasası'nın 10. maddesinde yer alan eşitlik ilkesine uygun davranmak anayasal yükümlülüğü altındadır. Kamu denetçiliğinin yargısal denetim dışında bu konuda işlevsel olarak etkin bir görev yapabilmesi, yukarıda da belirttiğimiz gibi, idarenin bu hukukun üstünlüğüne saygı göstergesiyle koşut bir çizgide değerlendirilebilir.

3.2.4.3. Yönetmelik İşlemlerde Hakkaniyetin Sağlanması

Kamu denetçiliği, idarenin yurttaşları muhatap alan işlem ve eylemlerindeki aksaklıkları ortaya koyar. Bu bağlamda kamu denetçiliğinin işlevi yönetimin işlemlerini sorgulamak ve araştırmaktır. Kamu denetçiliği sadece yönetimin kötü uygulamalarını tespit edip bu uygulamaları engellemekle kalmayıp, bu gibi kötü uygulamaların sebeplerini araştırıp çözüm yolları üretmeye çalışır.¹³³

Kamu denetçiliği kurumunun bu işlevi, yöntemi hukukun ve yönetmelik yargının beşiği kabul edilen Fransa'da uygulanmaktadır. Yurttaş haklarını korunması görevi yargıya bırakılmıştır. Kamu denetçiliği yöntemi ile yurttaş arasındaki çözülme sorunlara yönelik önerilerde bulunarak hakkaniyeti sağlamak ve kamu birimlerinin hatalı işleyişlerine tanıklık etme işlevi yüklenmiştir. Hakkaniyet kavramı, adalet ile yakın anlam taşımaktadır. Fransız kamu denetçiliğini yasa ve kurallara uygun ancak hakkaniyetli olmayan, doğruluğu kamu vicdanınca onaylanmayan yönetmelik işlemler üzerinde çalışmaktadır.

Hakkaniyetin sağlanması amacı, beraberinde, kamu denetçiliğinin “yerindelik” denetimi yapabilme yetkisini de getirmektedir. Yasal düzenlemelere uygunluğu aşan ve hakkaniyet kavramıyla ifade edilen yaklaşım, kurumun, yargı yerlerine bile tanınmayan

¹³³TEMİZEL, Zekeriya., “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Denetim Organı: Ombudsman” *Yeni Türkiye Dergisi*, Ankara, 1997, s.14, s.764.

yerindelik denetim yetkisini gündeme getirmektedir. İşlevsel olarak geniş bir alana işaret eden bu yetki, kamu denetçiliğinin etkinliğini ve işlevselliğini daha da ön plana çıkarmaktadır. Başka bir anlatımla, kurum tarafından alınacak kararların, hakkaniyet konusundaki isabeti, idareye bir kılavuz görevi görecektir. Nitekim ülkemizdeki mevcut yasal düzenlemeler, Kamu Denetçiliği Kurumu'na bu konuda yetki vermekte; buna bağlı olarak yönetsel işlemlerde hakkaniyetin sağlanması yönündeki işlevsel ve amaçsal görevi de tanımaktadır.

3.2.5. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Görev Alanı Dışında Kalan Konular

6328 Sayılı Kanun'un beşinci maddesinin ikinci fıkrasında Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır. Hariç bırakılan alanlar listesi, kısa olması ve parlamento kamu denetçiliğinin alanına genellikle dahil olmayan alanlarla sınırlı kalması nedeniyle çok cesaret verici ve teşvik edici görülmektedir. Aşağıda bu görev dışı alanlar, tek tek incelenecektir.

3.2.5.1. Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler ile Re'sen İmzaladığı Kararlar ve Emirler

Bu konuda, hükümetin teklif ettiği metin, Anayasa Komisyonunun kabul ettiği metin ve kanun metni aynıdır. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemleri ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı dışında bırakılmıştır.

Gerçekte, 1982 Anayasası'nın 105. Maddesinde¹³⁴ "Cumhurbaşkanının re'sen imzaladığı kararlar ve emirler" ile 125.Maddesinde¹³⁵"Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler" yargı denetimi dışında bırakılmıştır. Ancak 21.01.2017 Tarih ve 3771 Sayılı Anayasa Değişikliği Yasasının 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylaması neticesinde kabulüyle, bu anayasal kısıtlamalar kaldırılmıştır.¹³⁶ Bu bağlamda,

¹³⁴1982 Anayasası'nın 105. Maddesinin ikinci fıkrası şöyledir: "Cumhurbaşkanının re 'sen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz."

¹³⁵1982 Anayasası'nın 125. Maddesinin ikinci fıkrası şöyledir: "Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır..."

¹³⁶ Gerçekte, bu anayasal değişiklikler 2019 Kasım ayında yapılacak seçimle birlikte uygulamaya konulacaktır. Ortada yürürlükte olan fakat uygulamada olmayan bir anayasa değişikliği bulunmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görev alanının nasıl belirleneceği bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Cumhurbaşkanının tek başına veya re’sen yapacağı işlemler ve kararların hangisi olduğuna yönelik yasal ve anayasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu konu yoruma açık ve tartışmalı bir alanı oluşturmaktadır. 2017 yılında yapılan anayasa değişikliklerine rağmen Cumhurbaşkanının tarafsız olacağı hakkındaki düzenleme değiştirilmemiştir.¹³⁷ Ancak Cumhurbaşkanının parlamenter hükümet mantığı sistemi içinde sorumsuzluğu yerine yeni olan ve ismi konulamamış sistem içinde, sorumlu olduğunu söylemek yanlış bir yaklaşım olmayacaktır. Nitekim parlamenter hükümet sistemi mantığı içinde yapılan yorumlar, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerin Devlet Başkanı sıfatından kaynaklanan işlemler olduğu yönünde ağırlık kazanmaktaydı. Yürütmenin başı sıfatıyla yapacağı işlemlerin bu kapsam içinde değerlendirilemeyeceği yaklaşımı benimsenmekteydi.¹³⁸ Son anayasal değişiklikler kapsamında, partili olan ve sorumsuzluğu bulunmayan Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler (Cumhurbaşkanlığı kararnameleri oldukça geniş bir uygulama alanı bulacaktır ve bunlar yargı denetimi dışında bırakılmamıştır. Anayasa yargısına tabi tutulmaktadır. Ancak bu kararnamelere göre yapılan işlemlerin idari yargıya tabi olabileceğini söyleyebiliriz.) yargısal denetim kapsamına alınmıştır. Bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görev alanının sınırları nasıl çizilecektir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda söz konusu sınırlama yasal bir düzenleme olarak yerini korumaktadır. Söz konusu düzenleme, Anayasa Mahkemesi’ne anayasaya aykırılık iddiasıyla götürülmüşse de Anayasa Mahkemesi tarafında anılan talep reddedilmiş ve anayasaya aykırı olmadığı belirlenmiştir.¹³⁹ Bu bağlamda, mevcut yasal düzenleme karşısında aksini ileri sürmek,

¹³⁷ 1982 Anayasası’nın 103. Maddesinde düzenleme altına alınan Cumhurbaşkanının “Andiçmesi” başlıklı maddede “tarafsızlığa” vurgu yapılmaktadır.

¹³⁸ Bu yaklaşım konusunda bkz. ÖZBUDUN, Ergun (2016), *Türk Anayasa Hukuku*, 16.B., Yetkin y., Ankara, 2016, s.336-341. Ayrıca bu konuda ileri sürülen görüş ve yaklaşımlar için bkz. OKŞAR, Mustafa (2013), *Bakanlar Kurulu*, 1.B., Yetkin y., Ankara, 2013, s.240-243.

¹³⁹ Kanunun 5. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re ‘sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemlerin Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı dışında olduğu yönündeki düzenleme Anayasaya aykırılık iddiasıyla muhalefet milletvekilleri tarafından Anayasa Mahkemesi’ne götürülmüştür. Anayasaya aykırılık konusunda şu hususlar ileri sürülmüştür: “Cumhurbaşkanı yürütme organının başıdır. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re ‘sen imzaladığı kararlar ve emirler, 2010 Anayasa değişikliğinden önce tanımlanan tarafsız Cumhurbaşkanı için tanımlanan bir imtiyaz idi. Bu imtiyaz cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle fiilen ortadan kalkmıştır. Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı kendisine oy veren veya vermeyen herkesin siyasi denetimine tabidir. Mevcut Anayasaya göre, devlet organları içinde en fazla yetkiye sahip olan Cumhurbaşkanının iş ve işlemlerinin hukukun denetimine tabi olması hukuk devleti ilkesinin tabi sonucudur. Aksi halde halkın seçtiği Cumhurbaşkanı denetimsiz bir organ haline gelir bu da siyasi ve hukuki açıdan denetlenemeyen bir güç yaratmaktır, kısaca diktatörlük

hukukla bağdaşmayacaktır. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin kurumun görev alanı dışında kaldığını söylemek hukuken yanlış olmayacaktır. Ancak uyum yasaları çıkarılırken, anılan yasal düzenlemede bu sınırlamanın kaldırılması yönündeki bir değişikliğin yerinde olacağını değerlendirmekteyiz.

3.2.5.2. Yasama Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin İşlemler

Yasama organının sadece yasama niteliğindeki faaliyetleri kamu denetçiliğinin görev alanı dışındadır. Yasama organın kendine has yasama faaliyetleri dışında kalan ve idari alanı ilgilendiren idari işlem, eylem, tutumu ve davranışlar kamu denetçiliğinin görev alanı içine girmektedir. Örneğin TBMM’nde çalışan personel, gelen, giden ziyaretçiler, mecliste görev yapan basın mensupları gibi şahıslara karşı TBMM yönetiminin yaptığı idari eylem, işlem, tutum ve davranışlar kamu denetçiliği tarafından inceleme konusu yapılabilecektir.¹⁴⁰

Öncelikle yasama fonksiyonunun niteliğinin ortaya konması gerekmektedir. 1982 Anayasasında yasama yetkisinin TBMM’ne ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği düzenleme altına alınmıştır (1982 Any. m.7). Ancak bu yetkinin ne olduğu anayasal düzenleme olarak tanımlanmamış olmakla birlikte; TBMM’nin yetkilerini kanun veya karar biçiminde kullanmasından yola çıkarak, yasama yetkisini TBMM’nin kanun yapma ve parlamento kararları alma yetkisi olarak tanımlayabiliriz.¹⁴¹ Kanun yama yetkisini, kanun koyma, kaldırma ve değiştirme olarak açıklayabiliriz.¹⁴² Gerçekte üzerinde durulması gereken nokta, yasama yetkisine bağlı

oluşturmaktır. Halkın seçtiği Cumhurbaşkanının denetlenme imkânını ortadan kaldırmış olan bu düzenlemenin Hukuk Devleti ilkesi ile bağdaşmadığı ortadadır. Bu nedenle Anayasanın 2. Maddesi ihlal edilmiştir. Cumhurbaşkanını hukukun dışına iten ve bu denli sınırsız denetimsiz bir organ haline getiren bu düzenleme ile Anayasa’nın başlangıç metninde yer alan, Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve bunun millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı; ilkesi de yok sayılmıştır. Cumhurbaşkanının denetlenmesi imkânının tamamen ortadan kaldırıldığı bir düzende, egemenliğin Türk Milleti’ne ait olduğu; Türk Milleti’nin egemenliğini yetkili organlar eliyle kullanacağı yönündeki düzenlemenin bir sonucu olarak da yürütme organının Cumhurbaşkanını ve Bakanlar Kurulu’ndan, yargı organının ise Bağımsız Mahkemeler ‘den oluştuğu yönündeki düzenlemenin de bir anlamı kalmamış olacaktır. Bu durumda Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı da yok sayılmış demektir. Bu nedenlerle iptali istenen Kanunun 5. Maddesinin 2. Fıkrasının (a) bendi Anayasanın Başlangıç kısmına, 2., 6., 8., 9., ve 11. maddelerine aykırıdır.” Bkz. Anayasa Mahkemesi’nin 27.12.2012 Tarih ve E.:2012/96, K.:2012/206 Sayılı Kararı.

¹⁴⁰Bkz. ODYAKMAZ (2013), a.g.m., s.14.

¹⁴¹Bkz. ÖZBUDUN (2016), a.g.e., s.209.

¹⁴²Kanun yapmayı, maddi anlamda kanun ve şekli anlamda kanun kavramlarından yola çıkarak tanımlayabiliriz. Maddi anlamda kanun, kanunun içeriğini ilgilendiren bir kavram olarak kural (kaide) tasarruflar koyma yetkisine işaret etmektedir. Diğer bir anlatımla, kanunun objektif, genel ve kişilik dışı olma niteliğine vurgu yapmaktadır. Şekli anlamda kanun ise, kanunun içeriğinden daha çok hangi organ tarafından çıkarıldığını esas almakta ve yasama organından çıkan işlemleri kanun (yasama işlemi) niteliğinde görmektedir. Kanunun içerik olarak objektif, genel veya

olarak yasama işleminin ne olduğunu ortaya koymaktır.

Yasama işlemini, organik ölçütü¹⁴³ esas alarak kısaca, yasama organından çıkan işlemler şeklinde tanımlayabiliriz. Ancak yasama organından çıkan her işlemin, yasama işlemi olmadığını da belirtmek gerekmektedir. Yasama organının yasama işlemi niteliğinde olmayan, daha doğrusu idari işlem niteliğinde olan işlemleri de bulunmaktadır. Örneğin parlamento başkanlık veya başkanlık divanı gibi işlemler, idari işlem niteliğindedir. Daha doğrusu bunlar, yasama organının idari işlemleridir. Gerçekte bu işlemler, yasama organında çalışan ve parlamento üyesi olmayan yani “idari” personele ilişkin işlemlerdir.¹⁴⁴Bu bağlamda idari işlem, eylem veya tutum ve davranışların, yani yasama işlemi kabul edilmeyen işlemlerin Kamu Denetçiliği Kurumu’nun denetim yetkisi içinde kabul etmek yanlış bir yaklaşım olmayacaktır.¹⁴⁵

Gerçekte söz konusu eylem işlem, tutum ve davranışların “kamu hizmetlerinin işleyiş” ile bağdaşıp bağdaşmadığı konusunun açıklığa kavuşturulması ve bu bağlamda kamu denetçiliğinin görev alanının belirlenmesi daha sağlıklı bir yaklaşım olacaktır. Sonuç olarak kamu hizmetinin işleyişiyle ilgili yasama yetkisinin kullanılması dışında kalan idari işlem niteliğindeki faaliyetlerin kamu denetçiliğinin görev alanına girmesi, siyasi nitelikteki yasama faaliyetlerinin ve yasama işlemi kabul edilen işlemlerin ise girmemesi gerektiğini söyleyebiliriz.¹⁴⁶

kişilik dışı olup olmamasıyla ilgilenmemektedir. Bu konuda bkz. ÖZBUDUN (2016), *a.g.e.*, s.209-212.

¹⁴³Organik ölçüt (kriter), işlemlerin hangi organ tarafından çıkarıldığını esas alan bir ölçüttür. Bu ölçüte göre, örneğin yasama organından çıkan bir işlem niteliğine bakılmaksızın yasama işlemi kabul edilir. Maddi ölçüt ise işlemin niteliğini ve içeriğini dikkate alarak işlemleri sınıflandırır. Genel, objektif ve kişilik dışı işlemleri yasama işlemi, iddia-tespit-yaptırım içeren işlemleri yargı işlemleri ve bireysel işlemleri ise yürütme organından çıktığını kabul ederek idari işlem olarak nitelendirir. Bu konuda bkz. GÖZLER-KAPLAN (2016), *a.g.e.*, s.262-274.

¹⁴⁴Personelin işe alınması, disiplin işleri, azilleri, emeklilikleri vb. işlemler idari niteliktedir. Bu konuda bkz. GÖZLER-KAPLAN (2016), *a.g.e.*, s.

¹⁴⁵Yasama faaliyetlerinden kastedilen şey, sadece TBMM’nin kanun yapması değildir. TBMM’nin diğer görevleri de vardır. Örneğin denetim görevleri vardır. Onlar da yasama çalışmasıdır. Daha ziyade TBMM Başkanının yaptığı işlemler kastediliyorsa, bunu açıkça belirtilmesi, daha doğrusu idari işlemler olduğunun belirtmesi gerekmektedir. TBMM’nin siyasi nitelikleri birçok işlem bulunmaktadır: Hükümete güvenoyu, güvensizlik oyu, meclis araştırması veya meclis soruşturması açılması, Yüce Divan’a sevk gibi faaliyetler yasama faaliyetidir. Ama burada eğer sadece kanun yapmak kastediliyorsa o kanunda zaten Anayasa Mahkemesi yetkili, kamu denetçiliğine başvurmaya gerek yok diye düşünülüyorsa, bu faaliyetler de o zaman Kurumun görev alanına girebilir. O bakımından bunun çok iyi açıklanması gerekir. “Bir tarihte TBMM’nin olağanüstü toplantıya çağırılması için belli sayıda milletvekili TBMM Başkanlığına dilekçe vermiştir. O zaman TBMM Başkanı da “benim taktirim vardır, çağırıyorum meclisi toplantıya” demiştir. Bunun üzerine başvurular, idare mahkemesine gitmişlerdir. İdare mahkemesi demiştir ki:” hayır, bu; yaşam işlevinin başlamasını, harekete geçmesini sağlayan bir karardır, çünkü toplantıya çağırıldığınız anda, yasama organı yasama yetkisini kullanmaya başlayacaktır. Dolayısıyla tek başına bu başkanlık işlemidir denilerek idare bir işlem sayılmaz.” Bkz. DOĞAN, Kadir Caner (2013), *Akademik İncelemeler Dergisi (Journal of AcademicInquiries)*, C.8, S.1, 2013, s.20.

¹⁴⁶Odyakmaz, idari işlem niteliğinde faaliyetlerin kamu denetçiliğinin görev alanına girmesi gerektiğini, siyasi nitelikteki yasama faaliyetlerinin ise kapsam dışı bırakılması gerektiğini ileri sürmektedir. Bkz. ODYAKMAZ (2013), *a.g.m.*, s. 19.

3.2.5.3. Yargı Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin Kararlar

Doğrudan bir uzmanlık alanı olarak kamu denetçiliğini kabul eden sistemlerde yargının hesap verebilir kılınmasında kamu denetçiliği önemli yetkiler kullanabilirken; diğer örneklerde kamu denetçiliğinin yargı organları üzerindeki yetkilerinin daha dar olduğu dikkat çekmektedir. Özellikle eski Doğu Bloğu ülkeleri başta olmak üzere demokrasilerini konsolide etmeye çalışan, bu çerçevede daha demokratik ve şeffaf demokratik sistemler kurmaya çalışan ülkelerde kamu denetçilere yargı üzerinde de denetim etkisinin tanındığı görülmektedir. Ancak hepsinde ortak olan görev, yargının bağımsız karakterine zarar vermeden ve kararlarını etkilemeden vatandaşların hak ve özgürlüklerine dönük meydana gelebilecek ihlalleri engellemektir. Mahkemeler verdikleri kararlarla kişilerin yaşamları üzerinde doğrudan etkiye bulunmaktadır. Bu etki yeri geldiğinde hak ve özgürlüklerin çok çeşitli biçimlerde ciddi zararlar görmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla demokratik bir rejimde kamu yönetiminin önemli bir unsuru olan yargı organlarının da hesap verebilir kılınarak daha şeffaf hale gelmesi beklenmektedir. Yargı kamu denetçiliği sistemi, bu şeffaflığı ve hesap verebilirliği doğrudan halk ile mahkemeler arasında kurduğu güçlü iletişim kanallarıyla sağlayan ve halkın yargıya olan güveninin arttırarak, yargı bağımsızlığını güçlendiren bir aktör olarak düşünülebilir.¹⁴⁷ Ancak, demokratik hukuk devletlerin anayasalarında yer verilen yargı organlarının nitelikleri ve kararlarının bağlayıcılığı yönündeki düzenlemeler göz önüne alındığında, idareye öneri niteliğinde karar alma yetkisiyle donatılmış bir kuruma yargının üstünde veya ona koşut bir anlam yüklemek pek hukuki bir yaklaşım olmayacaktır.

Erkler ayrılığı ilkesini benimseyen sistemlerde, yargı organı ve yargı yetkisi diğer erklerle göre, ayrı bir konuma sahiptir. Yargı organlarının bağımsızlığı ve tarafsızlığı sahip olunması gereken olmazsa olmaz niteliklerdendir. Nitekim, 1982 Anayasasının 9. maddesinde, yargı yetkisinin bağımsız ve tarafsız¹⁴⁸ mahkemeler tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. Ayrıca, anayasamızda, mahkemelerin bağımsızlığı ve kararlarının bağlayıcılığı ve gecikmeksizin yerine getirilmesi zorunluluğu (Any. m.138), hakimlik ve savcılık teminatı (Any. m.139) düzenleme altına alınmıştır. Diğer yandan 1982 Anayasasının 125. Maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiştir. Bu çerçevede idarenin hukuka aykırı olan eylem ve işlemlerine karşı başvurulacak temel yol kanun yolu

¹⁴⁷ODYAKMAZ (2013), a.g.m., s. 20.

¹⁴⁸“Tarafsız” kavramı, 21.01.2017 Tarih ve 6771 Sayılı kanunun 1. maddesiyle eklenmiştir.

olmalıdır. Hukuk devleti ilkesini benimsemiş bir devlette başka bir yolun kabul edilmesinin işin doğasına aykırılık oluşturacağı açıktır. Buna göre kamu denetçiliğinin, yargıyla yarışan veya ona koşut bir yapı olarak değil, yargı dışı bir denetim yolu olarak dikkate alınması daha yerinde bir yaklaşım olacaktır. Son söz yargı organlarında ve kendi usulü içerisinde üst derece mahkemelerinde olması gerektiği tüm şüphelerden uzak bir şekilde açıktır. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun da bu çerçevede düzenlemeler içerdiğini söylemek gerekir.¹⁴⁹

Diğer yandan Anayasanın Hâkim ve savcılarının denetim başlıklı 144.Maddesinin başlığı 2010 yılındaki değişiklikle “Adalet hizmetlerinin denetimi” şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişiklik sonucunda daha geniş bir yorumlama ile kamu denetçiliğinin sırf yargı kararları veya yargısal işlemler dışında anayasal sınırlama

¹⁴⁹Kanunun 5. maddesinin 2’nci fıkrasının (c) bendi uyarınca, “yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararları” denetim dışında bırakılmış olması yönündeki düzenleme, muhalefet milletvekilleri tarafından anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine götürülmüş, ancak Anayasa Mahkemesi bu talebi reddetmiştir. İddianın gerekçesi şöyledir: “...cezaların infazına ilişkin gerek cezaevi yönetimi gerekse kararların infazıyla görevli yargı mercileri tarafından alınan karar ve yapılan uygulamaların Kamu Denetçiliğinin denetimi dışında kalması anlamına gelmektedir. İdarenin özellikle kamuoyunun gözünden uzak olduğu alanlarda daha rahat hukuka aykırı hareket ettiği bilinmekte olup; bu alanların başında da Cezaevleri gelmektedir. İnsan hakkı ihlali, kötü muamele ve insan onuruna yakışmayan tutum ve davranışların sıklıkla rastlanıldığı ve en çok hak ihlalinin yaşandığı cezaevlerinde, hükümlü ve tutuklulara yönelik disiplin cezalarının yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar kapsamında değerlendirilmesi, Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı üzerinde ciddi olumsuz etki yaratabilecek sonuçlar doğuracak, bu durum kurumun kuruluş amacıyla da bağdaşmayacaktır. Anayasanın 17. maddesinde, Herkesin, yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahip olduğu; Tıbbî zorunluluklar ve kanunda yazılı haller dışında, kişinin vücut bütünlüğüne dokunulmayacağı; rızası olmadan bilimsel ve tıbbî deneylere tâbi tutulmayacağı ve Kimseye işkence ve eziyet yapılamayacağı; kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya veya muameleye tâbi tutulmayacağı düzenlenmiş olmasına rağmen, İnsan hakkı ihlali, kötü muamele ve insan onuruna yakışmayan tutum ve davranışların sıklıkla rastlanıldığı ve en çok hak ihlalinin yaşandığı cezaevlerinde, hükümlü ve tutuklulara yönelik disiplin cezalarının yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar kapsamında değerlendirilmesi ve Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görev alanı dışında tutulmuş olması ve kişi güvenliğini ve hürriyetini düzenleyen 19. maddeyi de ihlal etmiştir. Mahkemelerin aldığı her karar yargı erkinin kullanılmasına ilişkin değildir. Disiplin cezalarının değerlendirilmesi de yargılama fonksiyonuna girmez. Disiplin cezaları özü itibarıyla idari bir işlemdir. Bu nedenle, yargısal değil, idari kararlar kapsamında ele alınması, bu alanın da Kamu Denetçiliği Kurumunun alanına girdiğinin ifade edilmesi gerekirken aksi yönde düzenleme yapılmış olması Kurumu amacından uzaklaştırmıştır. Açıklanan bu nedenlerle Kamu Denetçiliği Kurumunun amacına da aykırı olarak, TSK’nin sırf askeri faaliyetlerini görev alanı dışında bırakan düzenleme ile ceza evlerinde yaşanan insanlık dışı, onur kırıcı muamelelere neden olan hükümlü ve tutuklulara yönelik disiplin cezalarının yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar kapsamında değerlendirilmesi ve Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görev alanı dışında tutulmuş olması Anayasanın 17. maddesinde yer alan kişinin yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkına ve 19. maddesinde düzenlenen kişi hürriyeti ve güvenliği hakkına aykırıdır. Yaşanan insan hakları ihlallerinin Devlet tarafından görmezden gelinmesi, kamuoyunun ve halkın vicdanını yansıtacak olan bu denli önemli bir Kurumun Kuruluş Kanununda açıkça insan hakkı ihlallerinin yaşanmasına göz yumulacağı, Devlet’in özellikle kamuoyunun gözünden uzak olduğu alanlarda daha rahat hukuka aykırı hareket etmesine açıkça olanak sağlandığı yasanın 5. maddesi ile, Anayasanın 38. maddesinde yer alan suç ve cezalara ilişkin esaslar ve İdarenin, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamayacağı ve Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirlerinin ancak kanunla konulacağı hükmü ihlal edilmiş, hukuk dışı yollardan, insan hakları ihlallerine göz yumulmasına açıkça cevaz verilmiştir. Bu nedenle, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 5. Maddesinin Anayasanın Başlangıç, 2., 6., 8., 9., 11., 17/2., 19., 36., 38/3., 125/1. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekmektedir.” Bkz. Anayasa Mahkemesi’nin 27.12.2012 Tarih ve E.:2012/96, K.:2012/206 Sayılı Kararı.Bkz. Anayasa Mahkemesi’nin 27.12.2012 Tarih ve E.:2012/96, K.:2012/206 Sayılı Kararı.

olmadan denetim yapabileceği düşünülebilir. Nitekim Avrupa Konseyi Parlamenter Asamblesinin 2003/1615 sayılı kararına göre Asamble; kamu denetçiliğinin denetimiyle ilgili görevlerini çok sınırlı bir biçimde düzenlemesinde gerektiği kanısındadır. Bu konuda sadece mahkemelerin işleyiş tarzıyla ilgili bazı yetkilerin verebileceği görüşündedir.¹⁵⁰

6328 Sayılı Kanun kapsamında, Kamu Denetçiliği Kurumu açısından denetimin sınırları yargı kararlarıyla çakışmayacak ve çatışmayacak şekilde çizilmiştir. Anılan Kanunun “başvuru ve Usulü”nü düzenleyen 17. maddesinde “yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan” başvuruların Kurum tarafından incelenmeyeceği açıkça belirtilmiştir. Bu bağlamda, Kurumun denetim sınırları, yargı organlarının yargısal denetimine sunulmuş olması açısından kesin bir çizgiyle ayrılmıştır. Diğer yanda başvuru (şikayetçi), yargısal denetim yolunu tercih etmeden doğrudan Kamu Denetçiliği Kurumuna altı aylık süre içinde başvurabilir.¹⁵¹ Şikayet konusu olan idarenin işlem veya eylemlerini Kurumun denetim yetkisi içinde onun denetimine sunabilir. Ancak burada üzerinde durulması gereken konu, şikayetçinin KDK’ye başvurusunun yargısal denetim yolunu belli şartlar altında engellememesidir. Başka bir anlatımla, KDK’ye başvuru ve yargısal denetim birbirini dışlayan bir yol olarak değil, birbirini dengeleyen ve tamamlayan bir başvuru yolu olarak değerlendirildiğini ortaya koymaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurunun yargısal denetim açısından etki ve sınırlaması, kendini iki durumda göstermektedir. İlk durum, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan şikayetlerin kesin olarak Kurumun denetim yetkisinin dışında kaldığı ve inceleme yapamayacağı konusunda belirlemektedir. Diğer durum ise, Kamu Denetçiliği Kurumu’na dava açma süresi içinde yapılan başvurunun dava açma süresini durdurmasıdır.¹⁵²

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurunun, yargısal denetimde doğrudan etkisinin

¹⁵⁰Bu konuda bkz. ODYAKMAZ(2013), a.g.m., s. 12-14. Ayrıca Odyakmaz, yargı organlarının kararları dışında kalan idari işlem, eylem, tutum ve davranışların kamu denetçiliğinin görev alanı içinde olması gerektiğini, yargı kararının dışında hâkimlerden, mahkeme kalemi mensuplarından, avukatların, davanın taraflarının, tanıkların, tümüyle bireylerin şikâyetleri; genellikle davaların uzaması, kararların zamanında yazılmaması ve duruşma sırasında, mahkeme kalemlerinde rahatsız edici davranışlarla karşılaşması gibi hususların kamu denetçiliğinin görev alanı içine girmesi gerektiğini belirtmektedir. Bkz. ODYAKMAZ (2013), a.g.m., s.14.

¹⁵¹6328 Sayılı Kanun’un 17. maddesinin (7.) bendi şu şekildedir: “Kuruma, dördüncü fıkra uyarınca yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.”

¹⁵²6328 Sayılı Kanun’un 17. maddesinin (8.) bendi şu şekildedir: “Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.”

ikinci durumda ortaya çıktığı, daha doğrusu dava açma süresi açısından doğrudan bir etkisinin bulunduğu görülmektedir. Başvurucu yargısal denetim yolunu dışlamadan, dava açma süresi¹⁵³ içinde KDK'ye başvurarak, buradan aldığı sonucu beğenmediğinde ya da amacına ulaşamadığında yargısal denetim yolunu da işletebilir. Belirtildiği üzere Kuruma başvuru dava açma süresini durdurmakta olup, belli sonuçların gerçekleşmesi durumunda ise, duran dava açma süresi yeniden işlemeye başlamaktadır.¹⁵⁴

Kamu Denetçisi Kurumu'na yapılmış olan başvuru, dava açma süresini durdurmaktadır. Gerek ilk inceleme aşamasında verilen karar, gerekse esas incelemesi sonrası verilen ret kararı başvurana tebliğ edildiği tarihten itibaren durmuş olan dava açma süresi yeniden işlemeye başlatmaktadır. Diğer yandan başvurunun, Kamu Denetçisi Kurumu tarafından uygun görülüp kabul edilmesi ile birlikte, ilgili mercii, Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi bu halde de kaldığı yerden yeniden işlemeye başlayabilmektedir. Yine, kamu denetçisinin yaptığı inceleme ve araştırma, başvuru tarihinden itibaren 6 ay içerisinde sonuçlanmadığı takdirde durmuş olan dava açma süresi bu halde de kaldığı yerden işlemeye başlamaktadır.¹⁵⁵

Kamu Denetçiliği Kurumunun yargısal denetim sınırları, yargısal denetime üstünlük tanınacak şekilde belirlenmiştir. Yargısal denetim konusu yapılmış bir işlem veya eylemin KDK tarafından denetlenebilmesi hukuken mümkün değildir. Diğer yandan yargısal denetime doğrudan bir etkiyi ise, yargılama usulü kapsamında, dava açma süresinde görüyoruz.¹⁵⁶

3.2.5.4. Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Sırf Askeri Nitelikteki Faaliyetleri

Bu konuda farklı düzenleme girişimlerine tanık olunmaktadır. Önceleri Türk Silahlı Kuvvetleri kamu denetçiliğinin görev alanı dışında bırakılmış; sonraki aşamada

¹⁵³2577 Sayılı İdare Yargılama Usulü Kanunun 7. maddesine göre, dava açma süresi özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde, Danıştay ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür.

¹⁵⁴6328 Sayılı Kanun'un 21. maddesi şu şekildedir:“(1) Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. (2) Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar. (3) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.”

¹⁵⁵DEMİRKOL, Selami (2013), “Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, İstanbul, 2013, s. 88-89.

¹⁵⁶Anayasanın 138. Maddesinin düzenlenen mahkemelerin bağımsızlığı açısından ele alındığında “yargılama sürecini uzaması, hâkimin kararını geç yazması, gereksiz şekilde keşif yapılması veya yapılması gerekirken yapılmamasına müdahale edilmesi gerektiğini düşünüler yanında kurumun bu müdahalesinin yargıya müdahale etmek olduğun düşünönerler de var. Bkz. ODYAKMAZ (2013), a.g.m., s.14.

Anayasa Komisyonu’nun raporunda yer alan düzenlemeyi yapılmıştır. Yani Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri olarak sayılabilecek silah alımları, tatbikatlar gibi konular kamu denetçiliğinin görev alan dışında bırakılmıştır. Ancak Türk Silahlı Kuvvetlerinin kendi mensupları için yaptıracığı veya yaptırdığı bir sinema salonu ihalesi, orduevi binası inşaatı gibi sırf askeri nitelikte olmayan konular kamu denetçiliğinin görev alanı içine girmektedir. Üçüncü aşamada ise hükümetin teklif ettiği metinde Türk Silahlı Kuvvetleri ile ilgili ibare çıkarılmış, yani Türk silahlı Kuvvetleri tümüyle kamu denetçiliğinin görev alanı içine girmiş bulunmaktaydı. Türk Silahlı Kuvvetlerini eylem ve işlemlerinin kısmen denetim alanı içine alındığı yönündeki daha önceki taslakla ilgili hazırlanan görüşlerde bu düzenlemenin Türk Silahlı Kuvvetleri için olumsuz değil, son derece olumlu bir uygulama olduğu, sivil denetime açık olmasının halkın nezdinde Türk Silahlı Kuvvetlerinin güven ve saygınlığını arttıracığı belirtilmişti. Sonuç olarak hem hükümetin teklif ettiği hem Anayasa Komisyonunun kabul ettiği metinde, hem de kanunda bu konu “sırf askeri nitelikteki faaliyetler” olarak yer almıştır.

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 5. Maddesinde, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır.¹⁵⁷ Bu açık yasal düzenleme, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sadece “sırf askeri nitelikteki faaliyetlerini” denetim dışında bırakmaktadır. Bura üzerinde durulması gereken sorunun, “sırf askeri nitelikteki faaliyetlerin” ne olduğunun ortaya konulmasında yattığını söyleyebiliriz. Kavramın soyut (muğlak) bir anlam ifade etmesi,

¹⁵⁷ Sırf askeri nitelikli faaliyetlerin Kurumun denetim alanı dışında bırakılmasına ilişkin 5. maddenin 2’nci fıkrasının (ç) bendi muhalefet milletvekilleri tarafından anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine götürülmüş, ancak Anayasa Mahkemesi bu talebi reddetmiştir. Anayasaya aykırılık iddiası şu şekildedir: “Türk Silahlı Kuvvetlerinin (TSK) sırf askeri nitelikteki faaliyetlerinin denetim kapsamı dışında tutulduğu görülmektedir. Burada geçen “askeri nitelikteki faaliyet” kavramı oldukça muğlak kalmıştır. İhtisaslaşmış bir Kamu Denetçiliği sistemi kanunla öngörülmemiş olduğu için, TBMM adına personelin karşılaştığı insan hakları ihlallerini, çalışma koşullarını ve kötü muameleyle ilgili şikâyetleri kurum inceleyemeyecek, mağduriyetlerin giderilmesi ve hak ihlallerinin tekrarlanmasının önüne geçilemeyecektir. Bu durum Anayasanın 125/1. maddesinde yer alan İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu yolundaki düzenlemeye aykırı olduğu ortadadır. Kamu vicdanı yüklenecek olan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun, TSK’nın bazı faaliyetlerini görev alanı dışında görmesi, Kurumun kendi saygınlığını tamamen yitirmesine yol açmıştır. TSK’nın hangi faaliyetlerinin Kurumun görev alanı dışında bırakıldığının belirsiz kalmıştır. Alt Komisyon raporlarına da yansıyan “askeriyenin işleyişinden kaynaklanan, atış, manevra, tatbikat, eğitim, nöbet gibi disiplini tesis etmede yararlanılan ve diğer idari kurumlarda benzerlerinin olmadığı faaliyetler” şeklindeki muğlak ifadelerin, diğer idari kurumlarda benzeri olmayan faaliyetlerin somut bir ölçüt olarak ele alınmasının mümkün olmadığı ortadadır. Her idari birimin kendine has bir alanı olup, idari mekanizma içerisinde her birim kendi alanında uzmanlaşmaktadır. Bu uzmanlaşmayı gerekçe göstererek, bazı idari birimlerin kendine özgü faaliyetlerinden dolayı denetim dışına itilmesi haklı görülemez. Neticede, eğitim, atış, nöbet gibi faaliyetler esnasında hak ihlaline uğrayan binlerce insan bulunmakta olup, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görev alanının dışına itilmiş olan bu konular Kurum’un etkisizliğini pekiştirmiş ve sadece göstermelik olarak kurulduğunu kanıtlamıştır.” Bkz. Anayasa Mahkemesi’nin 27.12.2012 Tarih ve E.:2012/96, K.:2012/206 Sayılı Kararı.

bunun somutlaştırılmasında kaçınılmaz olarak bir takdir yetkisini de içermektedir. Başka bir anlatımla sırf askeri nitelikteki faaliyet ne şekilde tanımlanırsa tanımlansın KDK'nin denetim sınırlarını belirlerken belli bir takdir yetkisi içinde yorum yapabileceğini söyleyebiliriz. Öncelikle soyut olarak tanımlamadan başlamak gerekmektedir.

Sırf askeri nitelikteki faaliyetler, Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında şu şekilde tanımlanmaktadır.¹⁵⁸ Kurumun görev alanı dışında tutulan "Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri" ibaresinin belirsiz olduğu ileri sürülmektedir. Askeri kuruluşlar da idari yapı içinde yer almaktadır. Bu nedenle bu kuruluşların da idari işlem tesis ettikleri ve idari eylemlerde bulundukları göz önüne alındığında bunların da Kurumun denetim yetkisi kapsamında bulunması doğaldır. Ancak, söz konusu kuruluşların bazı faaliyetleri niteliklerinden ötürü kanun koyucunun bu konudaki takdir yetkisi çerçevesinde Kurumun görev alanı dışına çıkarılmıştır. 'Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri' ibaresinin belirsiz olduğu ileri sürülmekte ise de bu ibare ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin eğitim, talim, tatbikat gibi sadece askeri nitelikteki faaliyetleri kastedilmektedir."Bu çerçevede, sırf askeri nitelikli faaliyetleri, dorudan askeri konuları ilgilendiren, askeri amaç dışında sonuç doğurmayan, nitelik olarak sadece askeri konuları içeren, askeri eğitim, talim, tatbikat gibi faaliyetler olarak tanımlayabiliriz. Yukarıda da belirttiğimiz üzere, tanımlama kendi içinde bir yorumu içermektedir. Bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumu önüne gelen şikayetlerde, belli bir yorum yaparak denetim alanı açısından bir takdir yetkisini kaçınılmaz olarak kullanacaktır. Bu yorum çerçevesinde Kurum, kendisini yetkili olarak görecektir veya görmeyecektir.

Sonuç olarak şu belirlemeyi yapabiliriz. Türk Silahlı Kuvvetlerinin sadece kendilerine has askeri faaliyetleri dışında kalan idare eylem, idari işlem, tutumu ve davranışları kamu denetçiliğinin görev alanı içine girmelidir. Kamu denetçiliği kurumunun yerleşen kadar Türk Silahlı Kuvvetlerini sadece salt askeri nitelikteki faaliyetleri kamu denetçiliğinin görev alanı dışında kalabilir ancak daha sonra aşamalı olarak hepsi kapsam içine alınabilir.¹⁵⁹

3.2.5.5. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yetkileri

Kamu denetçisinin/denetçilerinin, vatandaşların idarenin eylem ve işlemleri

¹⁵⁸Bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 27.12.2012 Tarih ve E.:2012/96, K.:2012/206 Sayılı Kararı.

¹⁵⁹ODYAKMAZ (2013), a.g.m. s. 14.

karşısındaki şikayetlerini incelemek için geniş araştırma ve soruşturma yetkisine sahip olmasıyla birlikte; idarenin eylem ve işlemlerin düzeltmek veya iptal etmek gibi bağlayıcı yetkileri bulunmamaktadır. Yönetim tarafından verilen bir kararı değiştirme veya ortadan kaldırma yetkilerine sahip olmamak kamu denetçiliğinin genel özelliği olarak karşımıza çıkmaktadır.

Diğer yandan Kamu denetçisi oldukça geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisine sahip olmalıdır. Yapacağı araştırma ve soruşturmalarda yönetimde (idarede) bulunan her türlü bilgiye kolaylıkla ulaşabilme imkânı tanınmalıdır. Burada karşımıza çıkabilecek sınır genellikle ulusal güvenlik ve dış ilişkiler konusundaki belge ve dokümanlara ilişkindir. Görevi esnasında idarenin her türlü imkânlarından yararlanabilmeli ve denetim birimlerinin desteğini alabilmelidir. Gerekğinde ilgili memurların ifadelerini başvurabilmelidir.¹⁶⁰

6328 Sayılı Kanun’unda yer alan düzenlemelere bakıldığında, Kurumun yetkilerinin, genel olarak üç başlık altında toplandığı görülmektedir. Bunlar, bilgi ve belge isteme (m.18)¹⁶¹, bilirkişi görevlendirme ve tanık dinleme yetkisi (m.19)¹⁶² ile rapor verme ve açıklama yapma yetkisidir (m.22¹⁶³, m23¹⁶⁴). Ayrıca Kurum araştırma ve inceleme yetkisini kendisine yapılan başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırmak zorundadır.¹⁶⁵

3628 Sayılı Kanun’un 18. maddesi kapsamında, Kurumun inceleme ve araştırma

¹⁶⁰ Bu konuda bkz. ŞAHİN (2015), *a.g.e.*, s.32-33.

¹⁶¹ “Bilgi ve belge istenmesi” başlıklı 18. madde metni şu şekildedir: “(1) Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar. (2) Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir.”

¹⁶² “Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi” başlıklı 19. madde metni şu şekildedir: “(1) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir. (2) 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere, bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (1.000), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (2.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere görevlendirmeyi yapanın kararı ile bilirkişi ücreti ödenir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz. (3) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir.”

¹⁶³ “Raporlar” başlıklı 22. madde metni şu şekildedir: “ (1) Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu araverme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür. (2) Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur. (3) Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.”

¹⁶⁴ “Açıklama yapma yetkisi” başlıklı 23. Madde metni şu şekildedir: “(1) Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi yetkilidir.”

¹⁶⁵ “İnceleme ve araştırma” başlıklı 20. madde metni şu şekildedir: “(1) Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. (2) Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir. (3) İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.”

konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, isteğin tebliğ edildiği tarihte itibaren otuz gün içinde verilmesi ve gereklerinin yerine getirilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgi merci, soruşturması açabilir. Diğer yandan, “Devlet sırrı” veya “ticari sır” niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurul tarafından gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafında yerinde incelenebilir.

Bu düzenlemeyle, bilgi ve belge istenen ilgili kurumun keyfi davranmasının önüne geçilmeye çalışılmış ve şikayetlerin süratle sonuçlandırması için süre şartı öngörülmüştür. İstenilen bilgi ve belgelerin süresi içerisinde verilmemesi durumunda, ilgililer hakkında disiplin soruşturması açılması için yalnızca başvurunun yeterli olması durumu, bilgi ve belgelerin temin edilmesi noktasında Kamu Denetçiliği Kurumu’nun elini güçlendirmektedir.

Öte yandan, bazı ülkelerde yer alan kamu denetçiliği uygulamalarına bakıldığında kamu denetçiliğine birtakım nedenlerle doğrudan soruşturma açma yetkisinin verildiği görülmektedir. Böyle bir yetkinin Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından istenilen bilgi belgelerin süresinde verilmemesi veya benzer nedenlerle başdenetçiye de tanınması düşünülebilir. Ancak bu durumda Kamu Denetçiliği Kurumunun denetim yetkisi kapsamında bulunan “idare”lerin iç işlerine karışılmış, ayrı bir soruşturma usulü benimsenmiş olacağından başdenetçiye doğrudan soruşturma açma yetkisi yerine soruşturma açılması için başvuru yetkisini verilmesi ve başvuru üzerine de soruşturma açılmasının zorunlu tutulması oldukça yerinde bir düzenleme olarak görülmektedir.¹⁶⁶ Bu yetkinin dışında, istenilen bilgi ve belgelerin verilmemesi durumunda var olan düzenlemeyle birlikte, başdenetçi veya denetçilere ilgililer hakkında cüzi (belli bir miktar) bir para cezası yaptırımını uygulama yetkisinin verilmesi de düşünülebilir.

Ayrıca soruşturma açtırma yetkisinden başka, kamu denetçiliğinin, görevini kötüye kullanan kamu görevlisine karşı uyarma, eleştirme yetkisi veya disiplin soruşturması başlatma, savcılığı harekete geçirme, mahkemeye başvurma ya da Anayasa Mahkemesinde bireysel başvuruda bulunma gibi yetkilerden yoksun bırakılmasının da Kamu Denetçiliği Kurumunun etkinliğini zayıflatacağı ileri sürülebilir. Ancak, KDK’ye bu kapsamda yetkilerin tanınmasının mevcut hukuk sistemi

¹⁶⁶ Bkz. TURAL (2014), *a.g.e.*, s. 208-209.

içinde kabul edilebilirliğinin pek olası olmadığını söylemek gerekmektedir. Böyle bir yaklaşım, KDK'nin kendini ilgilendirmeyen birçok konuya katılması ve taraf olması yolunu açacaktır. Bu durumun, Kurumun varoluş nedenine de aykırı olduğunu söylemek hukuken yanlış olmayacaktır.

Kurum tarafından istenilen bilgi ve belgeler verme süresi 30 (otuz) gün olarak düzenlemiştir. Anılan otuz günlük süre, olgu ve olayların en kısa sürede değerlendirerek bireylerin mağduriyetlerinin hızlı bir şekilde giderilmesi amacı üzerinde temellendirilmiştir. Ayrıca Kurumun kuruluş amaçlarında biri olarak ön plana soruşturmayı süratle sonuçlandırmak çıkmaktadır. Bu bağlamda, Kurumun en geç altı ay içinde karar vereceği, yasal düzenleme altına alınmıştır. Ancak bu konuda Kurumun seri işleyişi açısından idarenin bilgi ve belgeleri verme süresi olarak tanınan otuz günlük sürenin uzun bir süre olduğunu, daha da kısaltılması gerektiğini söyleyebiliriz. Bilindiği üzere, Kurum, belge ve bilgi istemeden önce 3628 Sayılı Kanun'un 17.maddesi kapsamında bir ön inceleme yapmakta ve şikayet konusuna vakıf olarak bir değerlendirme yapmaktadır. Bu süreç geçildikten sonra istenilen bilgi ve belgelerin daha kısa bir süre içinde (örneğin 15 gün) yerine getirilmesini istemek daha yerinde bir yaklaşım olacaktır. Ancak bu süre, idare açısından bazı durumlarda yeterli olmayabilir. Bu kapsamda, idarenin talep etmesi halinde mazeretleri haklı görülenlere kesin bir ek bir sürenin verilmesi de düşünülebilir.

Kurum'un en geç altı ay içinde incelemeyi sonuçlandıracağı ve kararını vereceği konusu üzerinde de durmak gerekmektedir. İnceleme süresi bakımından kesin bir sürenin vermesi ve belli bir esneklik tanınmaması eleştiriye açık olmakla birlikte; Kurumun kuruluş amacı ve hızlı bir inceleme yaparak sonuca ulaşma gerçekliği göz önüne alındığında yasal düzenlemenin yerinde olduğunu söyleyebiliriz.

Bu düzenlemede dikkati çeken ve üzerinde durulması gereken diğer bir konu da “Devlet sırrının” ve “ticari sırrın” ne olduğu noktasında odaklanmaktadır. Düzenlemede yer alan “devlet sırrı” ve “ticari sır” kavramları anlamlandırılması zorunlu kavramlardır. “Devlet sırrı” kavramına ilişkin düzenlemeler, 2577 sayılı İdari yargılama Usulü Kanunu'nda¹⁶⁷ ve 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nda da¹⁶⁸ görülmektedir.

¹⁶⁷ 2577 sayılı İdari yargılama Usulü Kanununun 20. maddesinin (3) numaralı fıkrası şu şekildedir: “Ancak, istenilen bilgi ve belgeler Devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine veya Devletin güvenliği veya yüksek menfaatleriyle birlikte yabancı devletler de ilişkin ise, Başkan veya ilgi bakan, gerekçesini bildirmek suretiyle, söz konusu bilgi ve belgeleri vermeyebilir. Verilmeyen bilgi ve belgeler dayanılarak ileri sürülen savunmaya göre karar verilmez.”

¹⁶⁸ 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun “İçeriği Devlet sırrı niteliğindeki belgelerin mahkemeye incelemesi” başlıklı 125.maddesi şu şekildedir: “(1) Bir suç olgusuna ilişkin bilgiler içeren belgeler, Devlet sırrı olarak mahkemeye karşı gizli tutulamaz. / (2) Devlet sırrı niteliğindeki bilgileri içeren belgeler, ancak mahkeme hakimi veya heyeti tarafından incelenebilir. Bu belgelerde yer alan ve sadece yüklenen suçla açıklığı kavuşturulabilecektir nitelikli

Kavramsal bir tanımlama yaparsak, “sır” kavramını, bilmek hakkı olanlar dışında bilginin gizli kalması ve korunması şeklinde tanımlayabiliriz. Bu kavram, milli menfaatler açısından söz konusu olduğunda “devlet sırrı”, ticaret söz konusu olduğunda “ticari sır” olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlet sırrı, milli savunmaya, uluslararası ilişkilere, demokratik düzeni korumaya yönelik ve niteliği itibarıyla gizli kalması gereken bilgi ve belgedir. Bir bilgi veya belgenin “devlet sırrı” kapsamında değerlendirilmesi genel olarak, demokratik anayasal düzeni korumaya yönelik ve sır sayılması zorunluluğu mevcut ise kabul edilebilir bir nitelik kazanır.¹⁶⁹

Ticari sır ise, sahibine ekonomik menfaat ve buna bağlı olarak rakiplerine karşı üstünlük sağlaması açısından diğer sır türlerinden ayrılmaktadır. Doktrinde ve çeşitli yargı kararlarında ticari sırrın tanımı yapılmış olmakla birlikte, mevzuatımızda kavrama ilişkin herhangi bir tanım bulunmadığını söyleyebiliriz. Bu konu ilk kez, Ticari Sır, Banka Sırrı ve Müşteri Sırrı Hakkında Kanun Tasarısı’nda ele alınmıştır. Tasarıya göre ticari sır; “Bir ticarî işletme veya şirketin faaliyet alanı ile ilgili yalnızca belirli sayıdaki mensupları ve diğer görevlileri tarafından bilinen, elde edilebilen, özellikle rakipleri tarafından öğrenilmesi halinde zarar görme ihtimali bulunan ve üçüncü kişilere ve kamuya açıklanmaması gereken, işletme ve şirketin ekonomik hayattaki başarı ve verimliliği için büyük önemi bulunan; iç kuruluş yapısı ve organizasyonu, malî, iktisadî, kredi ve nakit durumu, araştırma ve geliştirme çalışmaları, faaliyet stratejisi, hammadde kaynakları, imalatının teknik özellikleri, fiyatlandırma politikaları, pazarlama taktikleri ve masrafları, pazar payları, toptancı ve perakendeci müşteri potansiyeli ve ağırları, izne tâbi veya tâbi olmayan sözleşme bağlantılarına ilişkin veya bu gibi bilgi ve belgeleri” ifade etmektedir. Ancak bu tasarı, ileriye taşınmamış ve yasalaşamamıştır. Doktrinde dar anlamda ticari sır, gerçek ya da tüzel kişi tacire, rakiplerine karşı ekonomik anlamda menfaat sağlayan, sır olarak saklanan ve gizli kalması için gerekli önlemlerin sahibi tarafından alındığı bilgi olarak tanımlanmaktadır.¹⁷⁰

“Devlet sırrı” ve “ticari sır”, gerek yargısal denetim gerek Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yapacağı denetim sürecinde bilgi ve belge istenmesine belirli bir sınırlama getirmektedir. 2577 Sayılı Kanun’da yer alan düzenleme çerçevesinde, istenilen bilgi ve belgeler Devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine veya Devletin güvenliği veya yüksek menfaatleriyle birlikte yabancı devletler de ilişkin ise, Başkan veya ilgi bakan,

olan bilgiler, hâkim veya mahkeme başkanı tarafından tutanağa kaydedilir. / (3) Bu madde hüküm, hapsi cezasını alt sınırı beş yıl veya daha fazla olan suçlar ilgili olarak uygulanır.”

¹⁶⁹TUTAL (2014), a.g.e., s. 209-210.

¹⁷⁰Bkz. URUN, Şeyda (2017), “Ticari Sır Nedir ve Nasıl Korunur?”, <https://hukukigundem.wordpress.com/2015/01/30/ticari-sir-nedir-ve-nasil-korunur/> (Erişim Tarihi: 11.08.2017).

gerekçesini bildirmek suretiyle, söz konusu bilgi ve belgeleri vermeyebilmektedir. Ancak verilmeyen bilgi ve belgeler dayanılarak ileri sürülen savunmaya göre karar verilemeyeceği de düzenleme altına alınmıştır. 5271 Sayılı Kanun’da ise, bir suç olgusuna ilişkin bilgiler içeren belgelerin, Devlet sırrı olarak mahkemeye karşı gizli tutulamayacağı, Devlet sırrı niteliğindeki bilgileri içeren belgelerin, ancak mahkeme hakimi veya heyeti tarafından incelenebileceği düzenleme altına alınmıştır. Nitekim 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanununda da (m.18) benzer düzenlemeleri görüyoruz. Anılan düzenlemeye göre, “Devlet sırrı” veya “ticari sır” niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurul tarafından gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafında yerinde incelenebilir. Bu düzenlemeye göre kamu denetçiliğinin denetimi sırasında, bazı bilgi ve belgeler devlet sırrı veya ticari sır nitelendirilmesi nedeniyle dosyaya konulamayacak fakat başdenetçi veya onun görevlendireceği denetçinin belgeyi yerinde inceleyerek bilgi sahibi olması sağlanabilecektir. Gerekli bilgiye sahip olan kamu denetçisinin şikayet konusu hakkında karar vermesinin önünde bir engel bulunmamaktadır. Diğer yandan ulaşılamayan belge söz konusu olursa, şikayetçi lehine yorum yapılmasının gerektiği açıktır. Burada ise başka bir sorun ortaya çıkmaktadır. Sır oluşturan belgeye ve bilgiye sahip olan idarenin, KDK’nin bağlayıcı olmayan tavsiye niteliğindeki karara uygun davranmaması, aksine sır oluşturan bilgi ve belgeye esas alarak davranması her zaman geçerli bir yol olarak karşımıza çıkacaktır.

Diğer yandan, Kamu Denetçisine sır niteliğindeki belgeyi yerinde inceleyebilme yetkisinin tanınmasını, olağandan fazla bir yetki olduğu söylenebilir. Bu yetkinin Cumhuriyet Savcısı’na ya da Kamu Denetçisini seçecek Parlamento üyelerine dahi tanınmadığı göz önüne alındığında, gerçekten olağanın dışında bir yetki olduğu değerlendirilebilir. Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeye, kamu denetçisi tarafından ihtiyaç duyulduğunda, denetçinin bu bilgi ve belgeye ulaşabilmesinin TBMM Genel Kurulu’nun onayına bağlı kılınması ve bu konuda bir yasal düzenleme getirilmesi daha mantıklı ve hukuki bir yaklaşım olacaktır. Sonuçta, bağımsız yargı organlarına ve yasama organına dahi tanınmamış olan bu denli geniş yetkilerin başdenetçi ve denetçilere tanınmış olmasının hukuk devleti çerçevesinde her zaman tartışmalı bir konuyu oluşturacağını söylemek gerekmektedir.¹⁷¹

¹⁷¹Bkz. Anayasa Mahkemesi’nin 27.12.2012 Tarih ve E.:2012//96, K.:2012/206 Sayılı Kararı.

Diğer yandan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun karar verme sürecinde bilirkişi incelemesi yaptırabilmesi ve tanık dinleyebilme olanağına sahip olması daha hakkaniyetli ve adil bir karar vermesini destekleyen düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kurumun, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar ve Komisyon, iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür. Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur. Kurum, açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir. Ayrıca Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi yetkilidir. Bu düzenlemelerin, Kamu Denetçiliği Kurumunun kamuoyuna açık olması, şeffaflığı açısından yerinde düzenlemeler olduğu söylenebilir. Ancak TBMM'ne sunulan rapor açısından düzenlemenin verimli bir sonuç verebileceğini söylemek pek mümkün gözükmemektedir. Gerçekte rapor sunmak KDK'nin yetkisinden ziyade bir yükümlülüğünü ortaya koymakta ise de böyle bir rapor sunulmasının altında TBMM'nin kendisine ulaşan veriler çerçevesinde gerekli yasal düzenlemeleri yapabilme olanağının yaratılması yatmaktadır. Ancak TBMM'nin bu verilere ulaşmasının başka ve daha etkin yollarının mevcut olması, daha başlangıçtan itibaren KDK'nin sunduğu raporların etkinliğini ve ciddiyetini azaltmaktadır.

3.2.5.6. Kamu Denetçiliği Kurumunun İşleyişi ve Çalışma İlkeleri

Kamu denetçiliğinin haksız telaki edilen eylem veya işlemi resen ortadan kaldırması veya geçeriz kılması mümkün değildir. Kamu denetçiliğinin vereceği kararlar icrai değil istişari mahiyettedir. Hukuken bağlayıcılığı yoktur. Bunu birlikte, kamu denetçiliği kararlarının idare üzerinde çok önemli etkileri vardır. İdare denilince daha çok kamu kuruluşları, yöneticiler, hükümet, siyasi iktidar ve benzeri devlet yönetimiyle ilgili kişi ve kurumlar akla gelmektedir. Hukuki açıdan olmasa bile, ahlaki ve demokratik meşruiyet açısından önemli bir değere sahip olan kamu denetçiliği kararlarına idare genellikle uymaktadır. Kamu denetçiliğinin kararlarını sürekli şekilde görmezlikten gelen kamu kurum ve yöneticilere kamuoyunun vicdanında mahkûm

edilmekte ve itibar kaybetmektedir.¹⁷²

Kamu denetçiliği vatandaşla idare arasında bir taraf değildir. Çoğu zaman sanıldığı gibi yapılan şikayetlerde “halkın avukatı” veya kamu idaresinin otomatik olarak suçlayan ve bunu ispatlamaya çalışan bir kurum değildir. Temel amacı, doğrunun, adaletin, hukukun gerçekleşmesini sağlamaktadır. Vatandaş ile idare arasında tarafsız olarak görev üstlenen arabulucu bir kurumdur. Kamu denetçiliği gerektiğinde idarenin haklılığını ortaya koymakta ve bunu vatandaşa açıklamaktadır. Vatandaş ile devlet arasında güven tesis etmektedir. Ayrıca idarenin şeffaflığını sağlamaktadır.¹⁷³

Kamu denetçiliği, bireylerin yönetim karşısında korunmasında geleneksel denetim yollarını destekleyen bir kurumdur. Kanuna göre kamu denetçiliği kurumun, yönetimin her türlü eylem, işlem ve tutumlarından kaynaklanan bireylerin şikayetlerini inceleme ve karara bağlamaktadır. Kurumun, yönetimle yönetilenler arasında uyuşmazlığın tarafı olmayan tarafsız bir kamu otoritesi olmaktadır. Dolayısıyla kurum, yönetimden kaynaklanan şikayetlerin hukuk ve hakkaniyet temelinde çözümünde ve yönetim karşısında korunmalarında bireylerin başvurabileceği Türkiye’de yeni bir denetim mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun başvurular hakkında yapacağı değerlendirmeler bağlamında tarafsız ve bağımsız olması gerektiği şüpheye yer vermeyecek şekilde açıktır.

6328 Sayılı Kanun (m.12), kurumun bağımsız ve tarafsızlığının sağlanmasına yönelik düzenlemeler içermektedir. Bu anlamda kanun, herhangi bir organ, makam, merci veya kişilerin kurumun işleyişine müdahalesini yasaklamaktadır.¹⁷⁴ Ayrıca başdenetçi, denetçi, genel sekreter ve personel hakkında görevleriyle ilgili bir ceza soruşturması söz konusu olduğunda, 6328 Sayılı Kanun’un 31.¹⁷⁵ ve 32.¹⁷⁶

¹⁷²KESKİN, İbrahim (2013), “Temel İnsan Hakları Bağlamında Ombudsmanlık Kurumunun Hukuk Devletindeki Yeri ve Önemi”, *Adalet Dergisi*, S.45,2013, s.123-124.

¹⁷³KESKİN (2013),*a.g.e.*, s.123 -124.

¹⁷⁴ “Bağımsızlık ve tarafsızlık” başlıklı 12. Maddesi şu şekildedir: “(1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. (2) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.”

¹⁷⁵Başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü başlıklı 31. Madde metni şu şekildedir: “(1) Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştay’ın ilgili dairesidir. (2) Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtay’ın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur. (3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda 2.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. (4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tabidir.”

¹⁷⁶ Genel Sekreter ve personel hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü başlıklı 32. Madde metni şu şekildedir: “ (1) Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç

maddelerinde özel düzenlemeler getirilmek suretiyle güvence sağlanmaya çalışılmıştır.

Kamu Denetçiliğinin bağımsız bir kurum olması, onun olmazsa olmaz şartıdır. Gerçekten de yürütmeden ve idareden bağımsız olmayan bir kurumun kamu üzerinde denetim uygulaması durumunda, bu denetimin idari denetimden farklı bir denetim olarak nitelendirilmesi olanaklı olmayacaktır. İşte bu yüzden “kamu denetçiliği” adı altında ayrı ve kendisine özgü bir denetimden söz edebilmek ancak yürütmeden ve idareden bağımsız olan bir kurum yaratmakla olanaklıdır. Kamu denetçiliğinin bağımsız ve tarafsız olması, denetçilerin yemin metninden, denetçilerin seçim usulünden, kurumun işleyişine ve çalışma şekline kadar geniş bir yelpazeyi içermektedir.

Kamu denetçiliğinin bağımsız olabilmesi için onun atanması ve görevden alınmasının nitelikli çoğunlukla olması ve Meclis dahil hiç bir organa karşı bağımlı olmaması demektir. 1982 Anayasasının 74. maddesinin beşinci fıkrasında, kamu başdenetçisinin ilk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki, üçüncü oylamada Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğuyla, üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamaz ise bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılacağı, dördüncü oylamada en fazla oy alan adayın seçilmiş olacağı belirtilmiştir. Görüldüğü üzere, bu maddeyle kamu başdenetçisinin toplanmasında özel bir toplantı yeter sayısı aranmayarak, Meclisin normal toplantı yetersayısıyla toplanacağı, seçimin dördüncü oylamaya kaldığında ise oy sayısı belirtilmeden en fazla oy alan kişinin başdenetçi olarak seçilebileceği öngörülmüştür. Bu düzenleme şekli, iktidar partisi, eğer bir koalisyon hükümeti varsa koalisyonun büyük ortağı tarafından başdenetçinin seçilmesine yol açacaktır. Başdenetçinin iktidar partisi veya koalisyon hükümetinin büyük ortağı tarafından atanması durumunda ise iktidara karşı bağımsız olabileceğini söylemek şüpheli kalmaktadır. Bu bağlamda, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasının varlık nedeninin tartışmalı hale geldiği ileri sürülebilecektir. Kamu denetçiliğinin bağımsızlığını sağlamada temel koşul, onun seçilirken nitelikli bir çoğunlukla seçimini sağlayacak düzenin oluşturulmasında yatmaktadır. Nitelikli bir çoğunluğun aranmaması, iktidara sahip olan tek parti ya da koalisyon dönemlerinde koalisyonun büyük ortağı olan partinin kamu başdenetçisinin seçiminde tek söz sahibi olması anlamına gelecektir. Kamu Denetçiliği Kurumu, Meclis adına bir kamu denetçiliği Kurumuna

işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Başdenetçinin iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Ankara Bölge İdare Mahkemesidir. (2) Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkındaki soruşturma, suçun işlendiği yer Cumhuriyet başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet savcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası aynı yer mahkemesinde görülür. (3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. (4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tabidir.”

değil, iktidara bağlı bir nevi hükûmet adına denetleme yapacak bir teftiş kuruluna dönüştürülmüş olacaktır. Bu bağlamda, Kurumun bu kadar siyasi etki altındayken almış olduğu kararların bağımsız ve tarafsız olarak alındığını söylemekte olanaksızlaşmakta; en azından tartışmalı hale gelmektedir.

Kamu denetçiliği kurumuna başvurulara gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılabilmektedir (6328 Sayılı Kanun m.17). Yönetimin iç düzeninden kaynaklanan uyuşmazlıkların kurumun denetim alanı dışında kaldığı düşünülmektedir. Kanunda, şikayetin başvuru sahipleriyle ilgili olması gerektiğine dair açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Yönetimin eylem, işlem ve tutumundan kaynaklanan bir şikayetin olması kurumun harekete geçmesi için yeterlidir. Dolayısıyla kuruma başvurmak için başvuru sahibinin hak veya menfaat ihlalinin gerçekleşmesi tam anlamıyla bir ön koşul olarak belirlenmemiştir. Kanunun benimsediği sistem, kamu denetçiliğine başvuru için özel bir menfaat ilişkisi aramayan İsveç sistemiyle benzerlik göstermektedir. Bununla birlikte şikayetin belli süreler içinde yapılması kanun gereği olmaktadır. Nitekim kuruma yönetsel işlemlerde tebliğ tarihinde itibaren, yönetsel eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren altı ay içinde başvurulması gerekmektedir (m.17).Kamu denetçiliği kurumuna hâkim olan niteliklerden birisi, şekilcilikten uzak, basit, masrafsız, çabuk işlenmesidir kamu denetçiliğine ilişkin bu özelliklere kanunda yer verilmeye çalışmıştır.

Nitekim kuruma başvurularda herhangi bir ücret alınmaması kanuna gereği olmaktadır (6328 S.K. m.17/6).Başvuruların kuruma yapılmasında Fransa ve İngiltere’de uygulandığı gibi parlamenter aracılığı sistemi öngörülmemektedir. Bireyler, herhangi parlamenter aracılığı olmaksızın doğrudan başvurabilmektedirler. Yapılan şikayeti önce bir parlamenterin inceleyip uygun görerek kuruma iletmesi uygulaması 6328 Sayılı Kanunda benimsenmemiştir.¹⁷⁷Böylece kurum ile vatandaşlar arasında doğrudan bir iletişim anlayış benimsenerek, iki taraf arasında yakınlaşmanın sağlanmasına çalışılmıştır. Kanunun benimsediği başvuru sistemi, İskandinav ülkelerindeki sistemlerde benzerlik göstermektedir.

Şikayetlerin kuruma kolayca iletilmesinde kanunda yapılan diğer bir düzenleme vatandaşların valilikler ve kaymakamlıklar aracılığıyla başvurabilecek olması (6328 S.K. m.17/5)ve kurumun gerekli gördüğü yerlerde büro açabilme imkanındır (6328 S.K. m.4/4). Kurumun işleyişin bu yolla halka yakınlaştırması özellikle şikayetlerini yazılı

¹⁷⁷ŞENGÜL, Ramazan (2007), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Kocaeli, 2007, s.140-141.

biçimde formüle etme konusunda problem yaşayabilecek vatandaşlara açısından olumlu olmaktadır. Ayrıca Kanunun 17/8. maddesi gereğince vatandaşların kuruma başvurusuyla şikayet konusu eylem ve işlem karşı işleyen dava açma süresinin durması hak kaybının önlenmesinin mümkün kılmaktadır. Kurum, şikayet konusunda yönetimin kusurlu olduğunu tespit etmesi durumunda şikayetin çözümüne yönelik önerilerde bulunabilmektedir (m.20). Dolayısıyla kurum sadece şikayetin haklılığını tespit etmekle kalmayıp çözüm önerilerde bulunmasıyla yönetim uzlaşmaya davet etmektedir. İdare, Kurumun kendisine önerdiği çözüm önerileriyle bağlı değildir. Bu anlamda kurumun, yönetim üzerinde zorlayıcı bir yetkisi bulunmamaktadır. Kurum, yöntem üzerinde hiyerarşik veya vesayet denetim uygulandığı gibi yargı organı da değildir. Kuruma, şikayetiikna yoluyla çözmeye çalışarak yönetimle (idareyle) vatandaş arasındaki ilişkileri düzeltme misyonu verildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.¹⁷⁸

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunundaki düzenlemeler, Kurumun şikayet üzerine harekete geçmesini öngörmekte; Kurumun re'sen denetleme yetkisini kullanmasını engellemektedir (6328 S.K. m.17). Kamu denetçiliğinin re'sen harekete geçerek denetim yapma yetkisinin tanınması gerçekte tartışmalı bir konuyu oluşturmaktadır. Bir görüşe göre böyle bir olanağın tanınması yerinde görülmektedir. Bu yaklaşımı saunanlar farklı gerekçeler ileri sürmektedirler.

Kuruma kendiliğinden (re'sen) harekete geçme olanağının tanınmasını savunanlar genel olarak, Kurumun idari yargıdan farklı olması gerektiği esasına dayanmaktadırlar. Bu bağlamda, kamu denetçiliğinin şikayet yoluyla harekete geçebilme yanında, re'sen harekete geçebilme olanağına da sahip kılınması, kamu denetçiliği kurumunu idari yargıdan ayıracak bir önemli fark olarak karşımıza çıkacaktır. Re'sen harekete geçme yetkisiyle donatılmış kamu denetçiliği, hem yurttaşların hak arama yollarını bilmemeleri veya bunları çeşitli nedenlerle kullanmaktan çekinmeleri nedeniyle takip edilmeyen hukuka aykırı uygulamaları takip etme, hem de medyanın zaman zaman gündeme getirdiği, fakat kimsenin yargı organları önüne taşımaya cesaret edemediği olayların üzerine gidebilme olanağına kavuşturulmuş olacaktır. Kamu denetçiliğine re'sen harekete geçebilme yetkisinin tanınması, yukarıda sayılan yararların yanında, başvuru koşullarını tam olarak yerine getirmeyen, ama kamu denetçiliği tarafından incelenmeye ve araştırılmaya değer bulunan şikayetlerin de denetim konusu yapılabilmesi olanağını kazandırması açısından da önemlidir.¹⁷⁹ Kamu

¹⁷⁸ŞENGÜL (2007), a.g.m., s.141-142.

¹⁷⁹<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/292/2661.pdf> (Erişim Tarihi: 05.09.2016).

denetçiliği, yazılı ve sözlü basını yakından takip etmek suretiyle, ya da belli zaman aralıklarıyla çeşitli idare birimlerine yaptığı denetleme gezileri sırasında edindiği bilgi ve belgelerden hareketle, herhangi bir başvuruya gereksinme duymaksızın, re'sen harekete geçebilecek ve bir kez denetime başladıktan sonra, başvuru üzerine harekete geçtiği zaman sahip olduğu tüm yetkilere sahip olacaktır.¹⁸⁰

Ancak mevcut yasal düzenleme, KDK'ye böyle bir yetki tanımamaktadır. Gerçekte böyle bir olanağın tanınması ilk bakışta ilginç ve cazip gelse de uygulanabilirlik açısından çok sorunlu olacağı açıktır. Hem örgüt hem çalışma kapasitesi açısından KDK'ye böyle bir görev yüklenmesi mümkün gözükmemekle birlikte; kamu denetçiliğinin işleyiş usulüne de aykırı olacağını söylemek yanlış bir yaklaşım olmayacaktır.

Başvuru üzerine harekete geçen kamu denetçiliği, ilk iş olarak şikayet konusu eylem, işlem ya da davranışı gerçekleştiren idareye başvurarak konuyla ilgili bilgi ve belgeleri ve söz konusu idarenin görüşünü ister. Kamu denetçiliğine yapılan başvurunun konusu, böylece, her iki tarafın görüşü ve ilgili bilgi ve belgeler bir araya getirilmek suretiyle aydınlığa kavuşturulmuş olur. Bu aşamada, şikayet konusunun hukuka uygunluğu ya da yerindeliği üzerinde bir kanaat oluşmaması durumunda kamu denetçiliği, gerek başvuranın, gerek şikayet konusu eylem, işlem ya da davranışı gerçekleştiren idarenin, gerek bu taraflar dışındaki tanıkların görüşlerine başvurabilecektir. Kamu denetçiliği istediği bilgi ve belgelerin iletilmemesi veya kamu denetçiliği huzurunda tanıklık etmenin reddedilmesi durumunda, farklı ülkelerdeki kamu denetçiliği düzenlemelerinde idari yaptırımların gündeme geldiği görülmektedir. Kararlarının gereklerinin yerine getirilmemesi durumunda herhangi bir yaptırım uygulama yetkisiyle donatılmamış olan kamu denetçiliği, karara ulaşmak için gereksinim duyduğu bilgi, belge ve görüşlerin zamanında veya hiç iletilmemesi olasılığına karşı, doğrudan idari yaptırım yetkisiyle donatılmamış olsa da Kamu Denetçiliği Kurumunun başvurusu üzerine, bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında ilgili merci tarafından soruşturma açılması zorunludur.

Kurum, inceleme ve araştırmasını şikayet tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır (6328 S.K. m.20).¹⁸¹ Bu süre içinde inceleme ve araştırmanın

¹⁸⁰<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/292/2661.pdf> (Erişim Tarihi: 05.09.2016).

¹⁸¹6328 Sayılı Kanunun 20. maddesinin gerekçesinde, kişilerin hak arama talebinin sağlıklı yürütülebilmesini ve kısa sürede sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla; Kurumun, kendisine yapılan başvuruları en geç altı ay içinde sonuçlandırması gerektiği; yapılan inceleme ve araştırma sonucunun ve varsa önerilerinin Kurum tarafından ilgili mercie ve başvurana bildirileceği, şayet ilgili merci bu öneriler doğrultusunda yeni bir işlem tesis etmiş ise bu işlemi; önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde ise bunun gerekçesini en geç otuz gün içinde Kuruma

sonuçlandırılmaması hâlinde şikayetçiye sonuçlandırılmama gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı hususu bildirilerek inceleme ve araştırmaya devam edilir. Ancak, inceleme ve araştırma devam ederken şikayet konusuyla ilgili olarak dava açılması halinde, Kurum inceleme ve araştırmasını dava sonuçlanıncaya kadar bekletebilir veya şikayet başvurusunun mahiyetine göre inceleme ve araştırmasını sonlandırabilir. Bekletilen şikayet başvurusu hakkında kesinleşen dava sonucuna göre Kurum, inceleme ve araştırmayı karara bağlar.

Kurum, idari başvuru yollarının tüketilmesinin ardından, yargı yoluna gidilmeden önce başvurulabilecek bir şikayet mercii olarak görevlendirilmiştir. Bu doğrultuda, Kamu Denetçiliği Kurumu ile yargı yoluna aynı anda başvurmak mümkün olmayıp şikayetçi bu iki tercih arasında bir seçim yapmak durumundadır. Bununla birlikte, dava açma süresi içerisinde Kuruma yapılan başvuru, dava açma süresini durdurmaktadır. Bu nedenle, önce Kuruma başvurularak başvuru tarihinden itibaren altı ay içerisinde herhangi bir cevap verilmemesi, başvurunun reddedilmesi veya tavsiye kararı verilmekle birlikte idarenin 30 gün içerisinde tavsiye kararının gereğini yerine getirmemesi halinde durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacağından, bu yönleme başvurulması da olanaklıdır.

Kuruma yapılan başvurulara ilişkin inceleme ve araştırmaya geçilmeden önce, şikayet başvurusu ön incelemeye tabi tutulur. Bu çerçevede, başvuru; görev alanı, süre, idari başvuru yollarının tüketilmesi, menfaat ihlali, bulunması zorunlu bilgilerin varlığı, konunun yargıya intikal etmiş olması gibi yönlerden incelenir. Yargıya intikal etmiş konular Kurumun görev alanı dışında kalmaktadır. Yapılan ön inceleme neticesinde konunun yargıya intikal etmiş olduğunun tespit edilmesi halinde şikayete ilişkin herhangi bir inceleme ve araştırma yapılmaksızın incelenemezlik kararı verilmektedir. Ancak, inceleme ve araştırma devam ederken şikayet konusuyla ilgili olarak dava açılması halinde, Kurum inceleme ve araştırmasını dava sonuçlanıncaya kadar bekletebilir veya şikayet başvurusunun mahiyetine göre inceleme ve araştırmasını sonlandırabilir. Bekletilen şikayet başvurusu hakkında kesinleşen dava sonucuna göre Kurum, inceleme ve araştırmayı karara bağlayabilir.

bildirmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak mevcut kanuni düzenlemelerin uzmanlık (ihtisas) alanlarına ayrılmış kamu denetçisi sistemini öngörmemesi nedeniyle bu altı aylık sürede araştırma ve incelemelerin bitirilmesi, ülkemiz koşulları itibarıyla olanaklı görülmemektedir. Bu süre içinde karar alınmış olsa bile hakkaniyete ve hukuka uygunluğu konusunda şüpheler oluşacağı açıktır. Ayrıca yasal düzenlemede, Kurum, kendisine gelen başvuruları altı aylık süre içerisinde sonuçlandırmadığı takdirde, denetime ilişkin herhangi bir açıklama yapılmaması durumu da eleştiriye açıktır. Muhalefet Milletvekillerinin eleştirisi için bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 27.12.2012 Tarih ve E.:2012/96, K.:2012/206 Sayılı Kararı.

Diğer yandan, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 17. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesinin gerekli olduğu yönündeki kısıtlayıcı düzenlemenin, Anayasanın 36. maddesinde yer alan hak arama hürriyetine, kamu denetçiliğine başvurma hakkını düzenleyen 74. maddesine ve idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğunu düzenleyen 125. Maddesine aykırı olduğu ileri sürülebilir. Ancak, şikayet konusunun KDK'ye gelmeden önce, gerekli işlemi tesis etme, değiştirme veya kaldırma yetkisine sahip olan idareye başvurusu yerinde bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Sonuç olarak sorunun kaynağında çözülme yolunu öngören bir düzenlemenin, KDK'nin kararlarının öneri niteliğinde olduğu göz önüne alındığında hukuken doğru bir yaklaşımı içerdiğini söylemek gerekir.

Dava açma süresi içerisinde Kuruma yapılan şikayet başvurusu, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur. Durmuş olan dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması şu şekilde olur: Şikayet başvurusu hakkında, başvurunun kayda girmesinden itibaren altı ay içerisinde başvuru hakkında karar verilerek şikayetçiye tebliğ edilmemesi durumunda altı aylık sürenin bitimini izleyen günden itibaren; şikayet başvurusunun Kurum tarafından reddedilmesi halinde, bu kararın şikayetçiye tebliğini izleyen günden itibaren; Kurumun karar verilmesine yer olmadığına dair karar vermesi durumunda, bu kararın şikayetçiye tebliğini izleyen günden itibaren; şikayet başvurusunun kabul edilerek Kurum tarafından yapılan inceleme neticesinde ilgili idareye yapılan tavsiye üzerine, tavsiye kararının ilgili idareye tebliğini izleyen 30 gün içinde herhangi bir işlem tesis edilmez veya eylemde bulunulmaz ise, 30 günlük sürenin bittiği günü izleyen günden itibaren, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar. Dava açma süresinin hesabında Kuruma şikayet başvurusu yapıncaya kadar geçen süre de hesaba katılır. Yönetmeliğin uygulanmasında süreler, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar. Tatil günleri süreler dâhil olup, sürenin son günü tatil gününe rastlarsa, süre tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzar.

Yukarıda da belirtildiği üzere, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumun Kanununun 20. maddesine göre; kamu denetçisi, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Kurum, inceleme ve araştırma sonucunun ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildiri. Kurum başvurana, işlem karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir.

İlgili merci, kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya kurumun önerdiği çözümün uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde, bunun gerekçesini otuz gün içinde kuruma bildirir. Kanunun 22. maddesine göre; kamu denetçiliği kurumu, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak TBMM’de oluşturulacak olan karma komisyona sunar. Komisyon, bu rapor ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek genel kurula sunulmak üzere hazırladığı rapor başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu genel kurulda ivedilikle görüşülür. Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resim Gazete ’de yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.¹⁸²

Kamu denetçiliği kurumun Türk hukuk sisteminde işlerlik kazanması, demokrasimizin gelişmesi ve özellikle yurttaşların hak arama sürecinin kısaltılarak, etkinliğinin artırılması yönünde önemli katkılar sağlayacağı kuşkusuzdur. Kamu denetçiliği, idarenin, yargı dışı denetimini sağlamaktadır. İdari hizmetlerin kalite, verimlilik hatta yerindelik yönünden değerlendirilmesi bu görev dâhilinde bulunmaktadır. 1982 Anayasasının 125. Maddesine ve 2577 Sayılı İdari yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde göre; idari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler yerindelik denetimi yapamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez. İdari işlem hukuka uygun olsa dahi haksız olabilir. Kamu denetçiliği yapılan idari işlemi yerinde bulmayabilir. Kamu denetçiliği, bu halde en uygun işlemin yapılmasını, haksızlık yapılmamasını sağlamaya çalışır. Bu sisteme işlerlik kazandırıldığında, idarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinde kalite ve verimlilik yükselecektir. İdare ile vatandaşlar arasındaki iletişim daha etkin bir şekilde sağlanacaktır. Uyuşmazlıkların bir bölümü, bu yoldan çözümleneceği için idari yargının yükü de hafifleyecektir.¹⁸³

Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının, kamu yetkisi kullanan tüm idari mercilerin işlem ve eylemlerine ışık tutması; ayrıca ilgili kamu, özel ve sivil toplum kesimi ile akademisyenlerin çalışmalarına kaynaklık etmesi, kamuoyuna rehberlik etmesi, insan hakları temelli “iyi yönetim”, “hak arama kültürü” ve “adalete hızlı erişim” ilkelerine dayanan modern yönetim anlayışının güçlenmesine katkıda bulunması ve hepsinden önemlisi varlık nedenine uygun olarak vatandaşın gündelik hayatının daha

¹⁸²KESKİN (2013), *a.g.e.*, s.122-123.

¹⁸³KESKİN (2013), *a.g.e.*, s.123-124.

da kolaylaşmasına aracı olması beklentisi mevcuttur.¹⁸⁴ Ancak daha sonraki bölümlerde açıklayacağımız gibi, KDK'nin bu konuda beklentileri karşılayabildiğini söylemek zor görünmektedir.

3.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararlarının Hukuki Niteliği Ve

Etkinliği

3.3.1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararlarının Hukuki Niteliği

Kamu Denetçiliği Kurumu, 2010 yılında Anayasada yapılan değişiklik kapsamında, 2012 yılında 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'yla kurulmuş ve 2013 yılının mart ayından itibaren şikayetleri alarak görevini ifa etmeye başlayan bir kamu kurum olarak karşımıza çıkmaktadır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre, Kurum şikayet üzerine, idarenin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir (m.5). Baş denetçinin görevleri arasında; şikayetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak; yıllık raporu hazırlamak, gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak; raporları kamuoyuna duyurmak yer almaktadır (m.7). Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili istediği bilgi ve belgelerin otuz gün içinde verilmesi zorunludur ve istenen bilgi ve belgeleri bu sürede haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Baş denetçi veya denetçinin başvurusuyla ilgili merci tarafından soruşturma açılacaktır (m.18). İnceleme ve araştırma sonucu ve öneriler, ilgili merci ve başvurana bildirilir. İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis edilen işlem ya da önerilen çözümün uygulanabilir görülmemesi durumunda bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir (m.20). Kurumun faaliyetlerini ve önerilerini içeren raporu her takvim yılı sonunda hazırlanarak, TBMM'de Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona iletilir. TBMM Genel Kuruluna iletilecek olan raporun son şekli, Komisyonca kendi görüşlerini de içerecek şekilde özetlenerek hazırlanır. Yıllık Rapor, Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle de kamuoyuna duyurulur. Kurum açıklanmasında fayda görülen konuları yıllık raporu

¹⁸⁴ Bu konuda bkz. ÖZGÜR, Ersan (2016), *Kamu Denetçiliği Kurulu Kararları, Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları Çalışma ve Sosyal Güvenlik*, 3 Baskı, Ankara, 2016, s. 56.

beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir (m.22).¹⁸⁵

Yasada belirtilen inceleme usulleri ve yetkilerin yönetmelikle düzenlenen uygulama ayrıntılarında, Kurumun tavsiye kararlarının uygulanabilirliğine yönelik bazı düzenlemelere yer verilmiştir. “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun uygulanmasına ilişkin usul ve kamu denetçiliği tavsiye kararlı ve Türk kamu yönetiminde uygulanabilme sorunu Esaslar Hakkında Yönetmeliğe” göre, gerekli süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında açılacak soruşturma ile ilgili olarak, soruşturma işlemi ve soruşturma sonucu hakkında ilgili merci Kurumu bilgilendirecektir (m.23). Yönetmeliğe göre, inceleme ve araştırma sonucunda şikayetin yerinde olduğu kanaatine varılması durumunda tavsiye kararı verilir. Tavsiye kararı; “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” önerilerinden bir ya da birkaçını içermektedir. Bu tavsiyeler dışında başka tavsiye kararı da verilebilir. Tavsiye doğrultusunda tesis edilen işlem, alınan önlem veya tavsiye edilen çözümün uygulanabilir görülmemesi durumunda bunun gerekçesi, ilgili merci tarafından otuz gün içinde Kuruma bildirilir (m.32). Ret kararı ise, inceleme ve araştırma sonucunda şikayetin yerinde olmadığı kanaatine varılması durumunda verilmektedir (m.33).¹⁸⁶

Kamu Denetçiliği Kurumunun, tavsiye ya da ret kararı verme aşamasına gelmeden önce, taraflar arasında uzlaşma sağlamaya yönelik girişimler yapabilme olanağının da bulunduğu görülmektedir. Bazı başvurular uzlaşma yoluyla çözülmüştür veya çözülebilmektedir. Bu çözümler, Kurumun etkin olduğu faaliyetler olarak değerlendirilmelidir. Ancak uzlaşma sağlanamaması ve şikayetlerin haklı görülmesi durumunda tavsiye kararı verilmektedir.¹⁸⁷

Yukarıda da belirtildiği üzere, Kurum tarafından başvurularda usul yönünden bir eksiklik bulunmadığı durumlarda, başvurunun esası hakkında tavsiye ya da ret kararı verilmektedir. Ret kararı, idarenin şikayete konu işlem, eylem, tutum veya davranışında hukuka, hakkaniyete ve iyi yönetim ilkelerine aykırı bir durumun bulunmadığı anlamını taşımaktadır. Tavsiye kararı ise, belirtilen hususlarda idarenin hatalı davrandığı anlamına gelmektedir. Kurum tarafından verilen tavsiye kararı, önceden de belirtildiği

¹⁸⁵ Bkz. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (29.06.2012 Tarih ve 28338 Sayılı Resmi Gazete.).

¹⁸⁶ KOÇ, Oktay (2015), “T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu” *Akademik Hakemli Dergisi*, Y.1, Ankara, s.46- 47; Bkz. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (29.06.2012 Tarih ve 28338 Sayılı Resmi Gazete.). Temmuz 2015

¹⁸⁷ KOÇ, (2015), a.g.m., s. 46- 47.

üzere, şu sonuçları içermektedir: Hatalı davranıldığıının kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, mevzuat değişikliğinin yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi ve tedbir alınması.

Bu şekilde yansıma bulan tavsiye (öneri) kararlarının ilgili idare açısından hiçbir bağlayıcılığının bulunmadığını belirtmek gerekir. Başka bir anlatımla, Kurumun kararları tavsiye niteliğinde olup bağlayıcı değildir. Bununla birlikte, idareler tavsiye kararının kendilerine tebliğinden itibaren 30 gün içerisinde kararın gereklerinin yerine getirilip getirilmeyeceği noktasında bir karar vererek, önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde Kuruma gerekçesini bildirmek zorundadır. Yasal düzenleme çerçevesinde idare, 30 gün içerisinde alınan tavsiye kararı çerçevesinde ne yaptığını, gereklerini yerine getirip getirmediğini KDK'ye bildirme yükümlülüğüyle karşı karşıyadır. Bu bir zorunluluk olarak karşımız çıkmaktadır.

Diğer yandan, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun verdiği kararların nitelendirilmesinde öne çıkan konulardan biri de içerik olarak "yerindelik" ve "hakkaniyet" unsurlarını taşımasıdır. Bu durum yargı kararlarına bile tanınmayan bir özelliktir. Bilindiği üzere 1982 Anayasasının 125. Maddesinde¹⁸⁸ ve 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 2. maddesinde¹⁸⁹ yargı kararlarının yerindelik denetimini içermeyeceği açıkça düzenleme altına alınmıştır. Bu noktada, KDK'nin kararlarının nitelik olarak ayrıldığını söyleyebiliriz. Şikayete konu olan idarenin eylem ve işlemleri sadece hukuka uygunluk veya aykırılık açısından değil; yerindelik (veya hakkaniyet) açısından da denetime tabi tutulabilecektir. Yerindelik kavramı denetimi, idarenin takdir yetkisini kullanma sınırlarını zorlayan ve aynı zamanda kullanılan takdir yetkisini de sorgulayan bir yaklaşımı ifade etmektedir.¹⁹⁰ Hakkaniyet kavramı ise, yerindelik kavramına koşut olarak, hukuki denetim dışında, verilen kararların adil veya adaletli olması durumuna vurgu yapmaktadır. Bu bağlamda yargı yerlerinin kararlarına getirilen bu kısıtlamanın, kamu denetçiliği açısından geçerli olmadığını söylemek yanlış

¹⁸⁸1982 Anayasasının 125. Maddesinin dördüncü fıkrası şu şekildedir: "Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez."

¹⁸⁹2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinin ikinci fıkrası şu şekildedir: "İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler, yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler."

¹⁹⁰Yerindelik kavramının içeriği şu şekilde belirlenebilir: Faaliyet zamanını belirleme; faaliyetin yerini belirleme, amacı gerçekleştirmeye en uygun araç, gereç ve yöntemi belirleme; karşılaşılan sorunu çözmek için en iyi çözümü belirleme. Bu konuda bkz. ÇAĞLAYAN, Ramazan (2011), *İdari Yargılama Hukuku*, 1.B., Seçkin y., Ankara, 2011, s.130-133.

olmayacaktır. Bu KDK'y e kararlarında geniş bir hareket alanı ve takdir yetkisi tanınmaktadır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, nitelik ve içerik açısından yargı kararlarından farklılık gösteren KDK'nin kararlarının bağlayıcılığının bulunmaması kararların etkinliği noktasında büyük bir çıkmaza işaret etmektedir.

3.3.2. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararlarının Etkinliği

Kurumun kararlarının etkinliği, kararların bağlayıcı olup olmaması noktasında odaklanmaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere, Kurum tarafından başvurunun esası hakkında tavsiye ya da ret kararı verilmektedir. Ret kararı, idarenin şikayete konu işlem, eylem, tutum veya davranışında hukuka, hakkaniyete ve iyi yönetim ilkelerine aykırı bir durumun bulunmadığı anlamını taşımaktadır. Tavsiye kararı ise, belirtilen hususlarda idarenin hatalı davrandığı anlamına gelmektedir. Kurum tarafından verilen tavsiye kararı, idarenin hatalı davranıldığının kabulünü, zararın tazminini, işlem yapılması veya eylemde bulunulmasını, mevzuat değişikliğinin yapılmasını, işlemin geri alınmasını, kaldırılmasını, değiştirilmesini veya düzeltilmesini, uygulamanın düzeltilmesini, uzlaşmaya gidilmesini ve tedbir alınmasını içermektedir.

Bu şekilde yansıma bulan tavsiye (öneri) kararlarının ilgili idare açısından hiçbir bağlayıcılığının bulunmadığını belirtmek gerekir. Başka bir anlatımla, Kurumun kararları tavsiye niteliğinde olup bağlayıcı değildir. Bununla birlikte, idareler tavsiye kararının kendilerine tebliğinden itibaren 30 gün içerisinde kararın gereklerinin yerine getirilip getirilmeyeceği noktasında bir karar vererek, önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde Kuruma gerekçesini bildirmek zorundadır. Yasal düzenleme çerçevesinde idare, 30 gün içerisinde alınan tavsiye kararı çerçevesinde ne yaptığını, gereklerini yerine getirip getirmediğini KDK'ye bildirme yükümlülüğüyle karşı karşıyadır. Bu bir zorunluluk olarak karşımız çıkmaktadır. Bu bağlamda, KDK'nin kararlarıyla ilgili idareyi en azından nasıl bir tutum aldığı konusunda aydınlatıcı bir bildirimde bulunma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan bakıldığında KDK'nin kararlarının etkinliği uygulama veya uyma zorunluluğu olarak değil, bildirimde bulunma zorunluluğu olarak karşımıza çıkmaktadır. Öte yandan bağlayıcı özelliği olmasa da idare ve kamuoyunu yönlendirme, bilgi sahibi yapma gibi konularda sınırlı bir etkinliğinin bulunduğunu söylemek yanlış bir çıkarım olmayacaktır.

Üzerinde durulması gereken diğer bir konu da KDK'nin verdiği kararların bir yargı kararı niteliği taşımasıdır. Yargısal denetim dışında farklı bir denetim yolunu

oluşturan kamu denetçiliği, varlık nedenine uygun olarak idare ile birey (vatandaş) arasında sorun çözümlemeye yönelik öneri niteliğinde kararlar verebilmektedir.¹⁹¹ Bu kararların idare tarafından bağlayıcılığı olmadığı gibi, şikayetçi açısından da bağlayıcı bir sonuç ifade etmemektedir. Ret veya tavsiye kararların sonuçlarından ziyade, KDK'ye yapılan başvurunun yargıda dava açma süresini durdurması açısından etkisi görülmektedir.

Bu bağlamda, Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurunun ve buna bağlı olarak verilen kararların yargısal denetim açısından etki ve sınırlaması, kendini iki durumda göstermektedir. İlk durum, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan şikayetlerin kesin olarak Kurumun denetim yetkisinin dışında kaldığı ve inceleme yapamayacağı konusunda belirlemektedir. Diğer durum ise, Kamu Denetçiliği Kurumu'na dava açma süresi içinde yapılan başvurunun dava açma süresini durdurmasıdır.¹⁹²

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurunun, yargısal denetimde doğrudan etkisinin ikinci durumda ortaya çıktığı, daha doğrusu dava açma süresi açısından doğrudan bir etkisinin bulunduğu görülmektedir. Başvurucu yargısal denetim yolunu dışlamadan, dava açma süresi¹⁹³ içinde KDK'ye başvurarak, buradan aldığı sonucu beğenmediğinde ya da amacına ulaşamadığında yargısal denetim yolunu da işletebilir. Belirtildiği üzere Kuruma başvuru dava açma süresini durdurmakta olup, belli sonuçların gerçekleşmesi durumunda ise, duran dava açma süresi yeniden işlemeye başlamaktadır.¹⁹⁴

Kamu Denetçisi Kurumu'na yapılmış olan başvuru, dava açma süresini durdurmaktadır. Gerek ilk inceleme aşamasında verilen karar, gerekse esas incelemesi sonrası verilen ret kararı başvurana tebliğ edildiği tarihten itibaren durmuş olan dava açma süresi yeniden işlemeye başlatmaktadır. Diğer yandan başvurunun, Kamu Denetçisi Kurumu tarafından uygun görülüp kabul edilmesi ile birlikte, ilgili mercii, Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz

¹⁹¹ 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17. maddesinde "Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan..." şikayet konularının incelenmeksizin reddedileceği düzenleme altına alınmıştır.

¹⁹² 6328 Sayılı Kanun'un 17. maddesinin (8.) bendi şu şekildedir: "Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur."

¹⁹³ 2577 Sayılı İdare Yargılama Usulü Kanunun 7. maddesine göre, dava açma süresi özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde, Danıştay ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür.

¹⁹⁴ 6328 Sayılı Kanun'un 21. maddesi şu şekildedir: "(1) Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. (2) Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar. (3) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar."

ise durmuş olan dava açma süresi bu halde de kaldığı yerden yeniden işlemeye başlayabilmektedir. Yine, kamu denetçisinin yaptığı inceleme ve araştırma, başvuru tarihinden itibaren 6 ay içerisinde sonuçlanmadığı takdirde durmuş olan dava açma süresi bu halde de kaldığı yerden işlemeye başlamaktadır.¹⁹⁵ Görüldüğü üzere KDK'ye dava açma süresi içinde yapılan başvuru üzerine verilen kararların ve buna bağlı olarak idarenin tutumunun dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması açısından önem göstermektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vermiş olduğu ve önem gösteren kararları kapsamında bir irdeleme yapıldığında, farklı değerlendirmelerin ortaya çıktığı görülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, henüz kuruluş aşamasında Türkiye'nin içinden geçtiği sancılı süreçte toplumsal olaylarda devletin müdahalesi hakkında kendisine yapılan başvurulara kayıtsız kalmamış ve kamuoyunda “gezi olaylarında ölçülülük ilkesi bağlamında kolluğun toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkına müdahalesi; AİHM içtihatları ve kamu denetçiliği kararları çerçevesinde bir analiz eylemleri” olarak bilinen olaylar silsilesi hakkında genel bir çalışma yaparak, bu olaylar içerisinde polisin göstericilere müdahalesi sırasında yaralanan bir vatandaş hakkında yapılan başvuruyu değerlendirerek tavsiye kararı vermiş ve toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkında temel içtihatlarını ortaya koymuştur.

Gezi olaylarına ilişkin hazırlamış olduğu kapsamlı raporunda birçok konuya temas eden kamu başdenetçisi, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının kullanılması ve bu hakkın kullanılmasının sınırlandırılmasına ilişkin temel görüşlerini ortaya koymuştur. Çok boyutlu olaylar silsilesini değerlendirdikten sonra kamu başdenetçisi, ifade ve toplanma özgürlüklerini düzenleyen ulusal mevzuatın lâfzî yorumlanmasının neticesinde söz konusu hakların sınırlandırmanın sınırını aşacağını ifade etmiş, mevzuatın ulusal ve uluslararası standartlar çerçevesinde tekrar gözden geçirilmesini tavsiye etmiştir (KDK Tavsiye Kararı, Karar No: 2013/90). Bunun yanı sıra kamu başdenetçisi özellikle kolluğun gösteriler esnasında yer yer sert müdahalesine şahit olunduğunu, toplumsal olaylara müdahale noktasında mevcut politikaların gözden geçirilmesi gerektiğini bu çerçevede güvenlik kaygılarını ortadan kaldırırken özgürlükçü ve birey çerçeveli bakış açısını ihmal etmeyen bir politikanın belirlenmesi gerektiğini ifade etmiştir. (KDK Tavsiye Kararı, Karar No: 2013/90). Kamu baş

¹⁹⁵ DEMİRKOL, Selami (2013), “Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, İstanbul, 2013, s. 88-89.

denetçisi ayrıca kolluğun toplantı ve gösteri yürüyüşüne müdahale etmesi hususuna ilişkin değerlendirmelerde bulunmuş, kolluğun zor kullanma araçlarının öldürücü ve öldürücü olmayan şeklinde tekrar belirlenmesi, müdahale kararının daha soğukkanlı bir mekanizma tarafından alınması, müdahale sırasında yaralananlara tıbbî yardımın daha kurumsal hale getirilmesi, müdahaleye ilişkin raporlamanın geliştirilmesi, toplumsal olaylara müdahale eden kolluk personelinin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitiminin tekrar düzenlenmesi, toplumsal olaylara müdahalede sertifikalı personelin kullanılması, söz konusu personelin, mülkî amirlerin ve savcıların toplumsal katmanlarla iletişim, kitle psikolojisi, müzakere anlayışı, ikna gücü konularında eğitime tabi tutulmaları hususlarını tavsiye kararında belirtmiştir. (KDK Tavsiye Kararı, Karar No: 2013/90). Kurumun tavsiye kararının İzci ve Türkiye davasında¹⁹⁶ belirtilen hususlarla paralellik arz ettiği görülmektedir. AİHM kararında göz yaşartıcı gazın kullanımına ilişkin hususların düzenlenmesi, kolluk personelin bu yönde eğitilmeleri, kontrol ve gözetimin artırılması, ayrıca sert direniş göstermeyen kişilere karşı güç kullanımının gerekli, orantılı ve makul olup olmadığına ilişkin olarak, olayın gerçekleşmesinden sonra etkin bir inceleme yapılmasının son derece önemli olduğunu belirtmiştir. KDK'nin Gezi Olayları ile alakalı hazırlamış olduğu raporun AİHM'in söz konusu kararı ile örtüşmesi somut olayları değerlendirme kriterlerinin benzeştiğini göstermektedir.

Kurumun şikayetleri alma tarihi olan 2013 yılının Mart ayının ertesinde 1 Mayıs Emek ve Dayanışma Günü etkinlikleri kapsamında idarece alınan tedbirler şikayet konusu yapılmıştır. Söz konusu başvuruda İstanbul Valiliği'nin 1 Mayıs Emek ve Dayanışma Günü dolayısıyla yasa dışı gösterileri önlemek amacıyla İstanbul'da ulaşım seferlerinin iptal edilmesi şikayet konusu yapılmıştır. Şikayet konusuna ilişkin incelemelerini tamamlayan Kamu Baş denetçisi İstanbul Valiliği ve İçişleri Bakanlığı tarafından Taksim Meydanı'nı devam eden inşaat çalışmaları sebebiyle kutlamalara kapatılmasını hukuka uygun bulmuştur. Ancak şikayet konusu olan seyahat özgürlüğünün Taksim Meydanı'nda uygulanan tedbirin gereği olarak sınırlandırılmasının güvenlik gerekçesi ile aşırı şekilde sınırlandırılmasını Kamu Baş denetçisi hakkaniyete aykırı bulmuştur. Kamu Baş denetçisi, söz konusu seyahat özgürlüğü sınırlandırılmasının anayasanın sözüne ve ruhuna aykırı olduğunu dile getirmiş, bu sınırlamanın yaşanan olayların gerektirdiği makul ölçekten daha fazla kısıntıya uğrattığı ve bu durumun hakkaniyete aykırı olduğunu tespit etmiştir (KDK

¹⁹⁶ AİHM'nin İkinci Dairesinin 23 Temmuz 2013 Tarihli İzci-Türkiye (Başvuru NO:42606/05) Kararı için bkz. <http://www.inhak.adalet.gov.tr/ara/karar/izci.pdf> ((Erişim Tarihi: 13.08.2017)

Tavsiye Kararı, Karar No: 2013/33). Bu noktada ‘makul ölçek’ kavramına yer veren kamu başdenetçisi, güvenlik gerekçesi ile kolluğun faaliyetlerinin mühim olduğunu vurgulamış ancak söz konusu kavramı merkeze alarak bu faaliyetlerin “insan hakları” ve “insan onuru”na layık şekilde örgütlenmesinin ve uygulanmasının gerekliliğini vurgulamıştır. Bu gerekçelerle İstanbul Valiliği’ne hatalı davranıldığının kabulü ve şikayet konusu uygulamaların tekrarlanmasının önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması hususunda “Tavsiye Kararı”nda bulunmuştur (KDK Tavsiye Kararı, Karar No: 2013/33).¹⁹⁷

Yine aynı şekilde kamu başdenetçisi, 1 Mayıs Emek ve Dayanışma Günü kapsamında yasadışı gösteri yapan gruba karşı polisin müdahalesi neticesinde ağır yaralanan çocukla alakalı yapılan şikayeti değerlendirmiştir. Bu noktada öncelikle uluslararası ve ulusal mevzuatı ele alan kamu başdenetçisi uluslararası yargısal ve diğer mercilerin şikayet konusuna ilişkin kararlarını sıralamış ve Türk yargısının konuyla alakalı bakışını kararına yansıtmıştır. Aynı kararda, şikayet konusunu hukuka uygunluk yönünden üç başlık altında değerlendirmeye tabi tutmuştur; kolluk kuvvetlerinin güç kullanımı, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı ve çocuk hakları. Bu noktada kamu başdenetçisi, kolluğun uyarı yapmaksızın sert müdahalede bulunmasını, bu müdahale sonunda bir çocuğun ağır biçimde yaralanmasını ölçsüz ve orantısız bulmuş, hukuka aykırı görmüştür. Yine toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı kapsamındaki değerlendirmesinde, şikayete ilişkin olayların vuku bulması sırasında şikayetçilerin şiddete başvuran kişiler arasında olmasına rağmen şiddet eylemi gösterdiklerine dair bir emarenin bulunmadığı dile getirilmiş, kolluğun anayasal hak olan toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının vatandaşların kullanmasını sağlamakla yükümlü olduğunu hatırlatılmış, şiddete başvuran kişiler ile başvurmayanlar arasında bir ayırım yapılmaksızın başvuru müdahaleyi özgürlüklerin ihlali olarak yorumlamıştır. Müdahale kapsamında yaralanan kişinin çocuk olması sebebiyle kamu başdenetçisi, müdahale sonucu meydana gelen ağır yaralanma sebebiyle uluslararası ve ulusal mevzuata aykırılık durumu oluştuğunu beyan etmiştir. Sonuç olarak şikayet konusu toplumsal olaylara müdahale eden kolluk personelinin müdahalesini ölçsüz bulan kamu başdenetçisi, kolluğun müdahale esnasında uluslararası sözleşmelerde koruma altına alınan hakları ihlal etmemesi için orantılı güç kullanması gerektiğini, bu hususta sürekli eğitime tabi tutulmalarının zarurî olduğu tutulması gerektiğini dile getirmiştir. Ayrıca kolluğun müdahalesinde güç kullanımının ve biber gazı kullanımının mevzuatta

¹⁹⁷KARCI, Şükrü Mert, “Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, Y.1, S.2, Ankara,2015, s.19

açık, net, öngörülebilir şekilde düzenlenmesi gerektiğini vurgulamıştır (KDK Tavsiye Kararı, Karar No: 2013/69), kolluk görevlilerinin toplumsal olaylarda müdahalesinin etkin bir inceleme ve soruşturmaya tabi tutulması gerektiğini dile getirmiştir. Ayrıca kolluğun müdahalesinde güç kullanımının ve biber gazı kullanımının mevzuatta açık, net, öngörülebilir şekilde düzenlenmesi gerektiğini vurgulamıştır

Kamu Denetçiliği Kurumu 6328 sayılı Kanun'un 1. maddesinde belirtildiği üzere idarenin her türlü eylem ve işlemini, tutum ve davranışını insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden değerlendirmek ve tavsiyelerde bulunmakla görevlidir. Vermiş olduğu kararlarında KDK, bireylerin idare ile karşı karşıya geldiği toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının kullanılmasına ilişkin uluslararası mevzuat ve insan hakları anlayışı çerçevesinde hareket etmiştir. Bu noktada ulusal mevzuatın yetersiz kaldığını, değiştirilmesi gerektiği görüşündedir (KDK Tavsiye Kararı, Karar No: 2013/90). Bu bağlamda, KDK uluslararası standartları özümseyen yaklaşımı ile genelde idarenin özelde kolluk güçlerinin toplantı ve gösterilere müdahalesini insan hakları perspektifinden değerlendirmektedir. Kurum AİHM'nin belirlediği standartlara ek olarak devlete somut öneriler getirmektedir. Bu noktada ölçülülük ilkesinin alt ilkeleri olan elverişlilik, gereklilik ve oranlılık ilkesinin somut olayın bileşenleri ile bütünleştirilmesi noktasında idareye ön açan, yol gösteren önerilerde bulunmaktadır. Ölçülülük ilkesinin somutlaştırılmasında Kurumun bakış açısının yerinde olduğu söylenebilir. Ölçülülük ilkesi bağlamında kolluğun toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkına müdahalesi, AİHM içtihatları ve kamu denetçiliği kararları çerçevesinde bir analiz temellenmesi ve örneklerde görüldüğü üzere teori ve pratiği bütünleştirebilmesi kolluğun müdahalelerinin ölçülülük ilkesine uygunluğunu sağlama noktasında idareye imkân sunabilecektir.¹⁹⁸

Diğer yandan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yıl bazında verdiği kararlar incelenmesi de çalışmamız açısından yararlı olacaktır. Kamu Denetçiliği Kurumu idari faaliyet raporlarında, verilen tavsiye kararlarına idarenin uyumu konusunda bir bilgiye yer verilmemektedir. Bu bağlamda irdelene verilen kararların sonuçlarıyla sınırlı kalacaktır.

Dünya genelindeki uygulamalara paralel olarak, Kuruma yapılan başvuruların önemli bir oranının tavsiye kararı ile sonuçlanmadığı görülmektedir. Tavsiye ve kısmen tavsiye kararlarının oranı, 2013 yılında %1,2'dir. Kurum incelemelerinin önemli bir

¹⁹⁸https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/yayinlar/dergi_son29_06_2015.pdf (Erişim Tarihi:02.05.2017).

çoğunluğu tavsiye aşamasına gelmeden sonuçlanmaktadır. Az oranda görülen bu tavsiye kararlarına karşı kamu yönetiminin tutumu ise şu şekilde olmuştur: Kurumun ilk faaliyet yılında verdiği 64 “tavsiye kararı” ve 11 “kısmen ret kısmen tavsiye kararı” ile ilgili olarak, raporun hazırlandığı dönemde, işlem tesis edilip edilmeyeceği yönünde geri bildirim beklenen 40, işlem tesis edilmeyeceği yönünde bilgi alınmayan 1, önerilere kısmen uyum sağlanan 2 tavsiye kararı söz konusudur. Kurumca verilen 27 tavsiye kararındaki öneriler ise kamu yönetimi tarafından uygulamaya geçirilmemiştir. Dönem sonu itibariyle 5 tavsiye kararına uygun olarak kamu yönetimince işlem tesis edilmiştir.

Kamu denetçiliği kararlarına uyma oranının %80 olduğu Avrupa ortalamasından çok farklı olarak ülkemizde bu oran %21 dolaylarındadır. Bazı durumlarda kamu yönetimi, kamu denetçiliği tavsiyelerini uygulamak arzusunda olmakla birlikte, mevzuatın bu duruma aykırı olmasından dolayı işlem tesis edilememesi de söz konusudur.

İlk faaliyet yılının Kurum ve temsilcisi tarafından değerlendirilmesinde, kamu yönetiminin kamu denetçiliği kararlarına uyma sorunu önemli bir başlığı oluşturmuştur. 2013 Yılı İdare Faaliyet Raporu’na göre yapılan değerlendirmede, yaptırım gücüne sahip olmayan bir kurum algısının yanlış olduğunun kamuoyuna aktarılması ve yönetsel hataların giderilmesi konusunda Kurumun hukuk devletindeki öneminin gösterilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca bunun hayata geçirilebilmesi için, kamu denetçiliği kararlarının TBMM tarafından takibi, kamuoyu desteği ve Kurumun tanınırlığının artırılmasının gerektiği belirtilmiştir.

Ayrıca “tavsiye” kararlarına uyma oranının uluslararası seviyeye ulaştırılabilmesi için yasal düzenlemeler yapılması ihtiyacı bulunmaktadır. 2013 Yıllık Raporu’nda da bu konu önemli bir odak noktası olarak karşımıza çıkmaktadır. Raporun sunuş bölümünde kamu başdenetçisi, kamu yönetiminden tavsiye niteliğindeki kararlara uyumun beklendiğini, ancak bir yasal düzenleme ya da bir kurumun kurulmasıyla, kültürümüzde yer almayan hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin yönetim sistemimize tam anlamıyla yerleşmesini beklemenin mümkün olmadığını belirtmiştir. Ayrıca doğası gereği tavsiye kararları alabilen Kurumun bu kararlarının uygulanabilmesi için ise TBMM’nin desteğinin önemine de vurgu yapmıştır. Bunun yanında, Kurumun işlerliğinin artırılması için kuruluş kanununda çeşitli düzenlemeler yapılması gerektiğini de vurgulamıştır.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Bu konuda bkz. <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf> (Erişim Tarihi: 13.08.2017).

Kurumun ilk yıllık raporunda, tavsiye ve ret kararları karşısında idarenin tutumunun değerlendirildiği bir alt başlık da bulunmaktadır. Rapor kapsamında, yargı kararlarına uyulma oranının bile düşük olduğu ülkemizde, kararlarının yaptırım gücü bulunmadığı yönünde bir algı yansıtan Kurumun etkili olamayacağının düşünülebileceği; ancak demokrasi kültürünün temelinde yer alan tarafların eşit haklarla çözüm odaklı bir anlayışta buluşması yaklaşımı nedeniyle kamu denetçiliği kurumunun hukuk devletinin bir parçası olarak değerlendirilme gerektiği; ayrıca, Kurumun kamu yönetimi üzerindeki tek yaptırımının, Karma Komisyonca özetlenen yıllık raporunu TBMM Genel Kuruluna sunması olduğu bağlamında “milli irade karşısında hesap verme” sorumluluğunun, sahip olduğu başlıca güç olduğunun ifade edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Kamu yönetiminin milli irade karşısında sorumluluğu temelinde ortaya çıkan bu dayanak, tavsiye kararlarının uygulanması oranını arttırmak için Kurum kararlarının TBMM tarafından takip edilmesi ve kamuoyu desteğinin verilmesini zorunlu kılmaktadır.²⁰⁰

2014 Yılı İdari Faaliyet Raporunda ise bu konuda bazı yorumlar yer almıştır. Tavsiyelere uyum konusu, Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu’nda ele alınmıştır. Kuruma, ilk faaliyet yılında (2013 yılı) toplam 7638 şikayet başvurusu yapılmasına karşın, 2014 yılı toplam şikayet sayısı ise 5639’dur. Tavsiye ve kısmen tavsiye kararlarının oranı, 2014 yılında ise 1,89’dur.²⁰¹

Kamu Denetçiliği Kurumuna 2013-2015 yılları arasında yapılan şikayet başvurularının, 29.03.2013 tarihi itibarıyla elden, posta, e-posta, faks ve e-başvuru sistemi aracılığı yapıldığı görülmektedir. 29.03.2014 tarihinden itibaren ise Kurum tarafından mahalli idarelere ilişkin başvurular da alınmaya başlanmıştır. Bu kapsamda, KDK’ye 2013 yılı içerisinde 7638, 2014 yılında 5639 ve 01.01.2015- 30.12.2015 tarihleri arasında 6058 olmak üzere toplam 19332 adet şikayet başvurusu yapılmıştır. 2014 yılı başvuru sayısı olan 5639 ile 2015 yılı başvuru sayısı karşılaştırıldığında %7,38’lik bir artış gözlenmektedir. Bu artış, KDK’nin faaliyetlerinin gerek kamuoyu gerekse idareler bazında yansıyan etkisinin önemli olduğu yönünde değerlendirilebilir.²⁰²

2015 yılında yapılan 6058 başvurunun büyük bir bölümünün önceki yıllarda da

²⁰⁰ Bu konuda bkz. <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf> (Erişim Tarihi: 13.08.2017).

²⁰¹ [https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014%20YILI%20FAAL%C3%84%C2%B0YET%20RAPORU\(1\).pdf](https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014%20YILI%20FAAL%C3%84%C2%B0YET%20RAPORU(1).pdf) (Erişim Tarihi: 13.08.2017).

²⁰² [https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2015%20YILI%20FAAL%C3%84%C2%B0YET%20RAPORU\(1\).pdf](https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2015%20YILI%20FAAL%C3%84%C2%B0YET%20RAPORU(1).pdf) (Erişim Tarihi: 13.08.2017).

olduğu gibi %58,05 oranında “e-başvuru” sistemi ile %29,33 oranında posta yolu ile gerçekleştirildiği görülmektedir. Kuruma yapılan başvurulardan 2014 yılında da olduğu gibi ilk sırayı %26,16 oran ile “kamu personel rejimine” yönelik şikayetler alırken; bunu %21,40 ile “eğitim-öğretim, gençlik ve spor”, %6,36 ile “çalışma ve sosyal güvenlik”, %6,21 ile “orman, su, çevre ve şehircilik”, %5,43 ile “insan hakları” ve %5,40 ile ise “mahalli idareler tarafından yürütülen hizmet” alanları izlemektedir. 2015 yılında yapılan başvurular idare bazında değerlendirildiğinde ise %11,31’lik kısmının “Devlet Personel Başkanlığına”, %8,36’lık kısmının “Mahalli İdarelere”, %6,85’lik kısmının “Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına” %6,79’luk kısmının ise “Milli Eğitim Bakanlığına” yönelik gerçekleştirildiği görülmektedir.²⁰³

2016 yılında yapılan 5519 başvuru yapılmıştır. Başvuruların büyük bir bölümünü önceki yıllarda da olduğu gibi yine %65,79 oranla “e-başvuru” sistemiyle başvuru ve %20,24 oranla posta yoluyla başvuru oluşturmaktadır. Kuruma yapılan başvurulardan ilk sırayı önceki yıllarda da olduğu gibi %31,87 ile “kamu personel rejimine” yönelik şikâyetler alırken, bunu %12,12 ile “eğitim-öğretim, gençlik ve spor”, %10,07 ile “çalışma ve sosyal güvenlik”, %6,67 ile “mahalli idarelerce yürütülen hizmetler”, %6,12 ile “adalet, milli savunma ve güvenlik” ve %5,91 ile ise ekonomi, maliye ve vergi alanları takip etmektedir.²⁰⁴

2016 yılında yapılan başvurular idare bazında değerlendirildiğinde ise %10,11’lik kısmının “Mahalli İdarelere”, %8,86’lık kısmının “Milli Eğitim Bakanlığına”, % 8,68’lik kısmının “Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına”, %7,32’lik kısmının ise “Yükseköğretim Kurulu Başkanlığına” yönelik gerçekleştirildiği görülmektedir.²⁰⁵

Sonuç olarak yukarıda belirtilen veriler kapsamında, kamu denetçiliğinin Türkiye’de etkin bir şekilde işlerliğinin sağlanamadığının belirtilmesi gerekmektedir.

Gerçekte, demokratik devletlerde kamuoyunun yaptırımı, bazı durumlarda yargının takdir ettiği tazminatlardan daha etkili sonuçlar doğurmaktadır. Bağlayıcılığını hukuksal yaptırım yerine siyasal yaptırımdan alan kamu denetçiliği kararlarının, daha etkili olabileceği teorik olarak ifade edilebilir. Kamu denetçiliği kararlarının hukuken bağlayıcı olmaması, uygulamada bağlayıcı olmadıkları anlamına gelmemekte, yeri geldiğinde hukuken bağlayıcı olan kararlardan daha ileri düzeyde bir bağlayıcılığı ifade

²⁰³ [https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2015%20YILI%20FAAL%C3%84%C2%B0YET%20RAPORU\(1\).pdf](https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2015%20YILI%20FAAL%C3%84%C2%B0YET%20RAPORU(1).pdf) (Erişim Tarihi: 13.08.2017).

²⁰⁴ <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2016-yili-faaliyet-raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 13.08.2017).

²⁰⁵ <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2016-yili-faaliyet-raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 13.08.2017).

edebilmektedir. Kamu denetçiliği kararlarının, tekil etkiden öte, genelleyebilir çözümlerle dolaylı etkileri vardır. Kamu kuruluşlarına genel uygulamalar önerilmektedir. Bu doğrultuda daha önemlisi, önerilen düzenlemenin sadece ilgili yönetim tarafından değil, tüm kuruluşlarca benimsenmesidir. İlgili konuda bir yasal düzenlemeye yol açmak ise daha ileri düzeyde bir etkidir. Etkinlik asıl olarak bireysel çözümlerde değil, onlardan yola çıkarak önerilen genel uygulamalardadır. Burada önemli olan, kamu görevlilerince kamu denetçiliği faaliyetlerinin caydırıcı etkisinin içselleştirilmesidir. Yurttaşların şikayetlerini sunabilecekleri ve bunlarla ciddi bir şekilde ilgilenecek bir kurumun varlığı, kamu görevlilerinin şikayete yol açacak durumlardan kaçınmalarını sağlayacaktır. Kamusal bir raporda kusurlu olarak ifade edilme ve bu şekilde üstlerinin tepkisine maruz kalma endişesi, kusurlu davranmamanın öğrenilmesine yol açacaktır.²⁰⁶

Bürokrasi kültürü ortamı bakımından kanımızca, kamu denetçiliği etkin bir şekilde çalışabilmesinin temel koşulu, uygun bir bürokratik kültür ve ortamın bulunmasıdır. Hâlbuki Türk kamu idaresi, ne İsveç idaresi gibi her tarafı görünen camdan bir bina içerisinde çalışmaya alışıktır ne de İngiliz idaresi gibi kendi bünyesi dışından gelen istemlere uyup bilgi vermeye alışıktır. Bu durumun kamu denetçiliğinin faaliyetlerini ne kadar güçsüzleştireceği ortadadır.

Kamu denetçiliği kararlarının neden yaptırım yoktur? Bu konuda verilebilecek ilk cevap, kamu denetçili denetiminin niteliğidir. Tavsiye kararları, diğer denetim yöntemleriyle birlikte çalışabilmesini sağlamaktadır. Hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra yerindelik denetiminin de uygulanabilmesi açısından böyle bir gereklilik bulunmaktadır. Bazen kurallara katı bir biçimde uygun olmakla birlikte genel anlamda meşru olmayan bir uygulamanın düzeltilmesi ancak bu şekilde mümkündür. Yaptırım ve kurala uygunluk arasındaki doğrusal bağlantı, yerindelik ve yaptırım arasında bulunmamaktadır. Yaptırım, mutlaka bir kurala uygunluk gerektirmekte, yerindelik ise bu bağlamda ancak tavsiyelerle sunulabilmektedir. Bu konuda daha geniş bir yorum, kuvvetler ayrılığı ilkesiyle ilişkilendirilebilir.²⁰⁷

Kamu denetçiliği kurumlarının temel bir özelliği, yaptırım gücü olmayan, tavsiye niteliğinde kararlar almalarıdır. Kamu denetçiliği, kamu yönetimi üzerinde dolaylı yaptırımlara sahiptir. Dolaylı yaptırımların yanında, sistemin demokratikleşme

²⁰⁶ Bkz. KARCI, Şükrü Mert (2015), “Kamu Denetçiliği Kurumu” ,*Ombudsman Akademik Dergisi*, Y. 1 S. 2, Ankara, 2015,s.13.

²⁰⁷ https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/yayinlar/dergi_son_29_06_2015.pdf (Erişim Tarihi: 04.01.2017).

düzeyi ve hukukun üstünlüğü gibi unsurları da tavsiyelerin kamu yönetimi tarafından dikkate alınmasında etkilidir. Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu’nun aldığı tavsiye kararlarına kamu yönetimi tarafından uyum sağlanması bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu denetçiliği kararlarına uyum konusunda yönetsel ve demokratik kültür engelleriyle karşılaşmaktadır. Kararların iradi biçimde uygulanmaması genel olarak bürokratik kültürden kaynaklanmakla birlikte, mevcut mevzuat da kamu denetçiliği kararlarına uyma konusundaki olumlu tutumları engelleme bilmektedir.²⁰⁸

Sonuç olarak, yargı kararlarına uyulma oranının bile düşük olduğu ülkemizde, kararlarının yaptırım gücü bulunmadığı yönünde bir algı altında görev yapan KDK’nin etkili olamayacağı konusu açıktır. Ancak demokrasi kültürünün temelinde yer alan tarafların eşit haklarla çözüm odaklı bir anlayışta buluşması yaklaşımı nedeniyle kamu denetçiliği kurumunun hukuk devletinin bir parçası olarak değerlendirilme gerektiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Diğer yandan KDK’nin, Karma Komisyon tarafından özetlenen yıllık raporunu TBMM Genel Kuruluna sunması bağlamında, “milli irade karşısında hesap verme” sorumluluğunun gündeme getirilerek, güçlü bir yaptırım yolu açılabilir. Kamu yönetiminin milli irade karşısında sorumluluğu temelinde ortaya çıkan bu dayanak, tavsiye kararlarının uygulanması oranını arttırmak açısından KDK kararlarının TBMM tarafından takip edilmesi ve kamuoyu desteğinin verilmesini zorunlu kılmaktadır.

²⁰⁸ Bu konuda bkz. ÖZGÜR (2016), *a.g.e.* s.20

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. SONUÇ

Devletin temel işlevi, egemenliğini kullanan organları aracılığıyla kamu yararının sağlanmasıdır. Bunun sonucu olarak devletin geleneksel işlevleri; kamu düzeninin tesisi ve sürekliliği, adaletin sağlanması, ülkenin savunması, ülkenin yönetimi, diğer ülkelerle ilişkiler kurulması, ekonomik ve sosyal düzenin tesisi, gelişimi ve etkinliklerinin düzene tabi kılınması, eğitim, kültür ve haberleşme gibi görevlerinin örgütlenmesini yapma, ekonomik gelişimin yolunu oluşturup, güvence altına almak gibi görevlerdir. Günümüzde devlet, polis devletinden hukuk devletine, refah devletine doğru bir yönelim gerçekleşmektedir.

Günümüzde çağdaş ve demokratik devlet olmanın gereklerinden birini, vatandaşlarını karmaşıklaşan bürokratik yapıya karşı koruyan, yönetilenlere kötü yönetim uygulamalarına karşı yargı yolları dışında ek güvenceler sağlayan ve bunun için gerekli kurumsal yapıları oluşturan devlet yapısı oluşturmaktır. Bu kurumsal yapılardan biri de kamu denetçiliği kurumudur. Kamu denetçiliği, yönetimin (idarenin) yaptığı haksız ve hatalı eylem ve işlemlere karşı vatandaşları koruyan, idare ile vatandaşlar arasında kimi zaman arabuluculuk görevi üstlenen hem kendini seçen organa hem de idarenin diğer organlarına karşı bağımsız olan ve tarafsız bir tutum sergileyen, çabuk karar veren, şekilci olmayan bir kurum olma noktasında önemini göstermektedir.

Vatandaşların haklarının güvence altına alınması ve kamu yönetiminin de hesap verebilirliğinin sağlanması bakımından Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması önemli bir adımdır. Ancak, kamu denetçisinin idareyle yaşanan sorunları çözme konusunda; tartışma imkânına sahip olması, kamuoyu nezdinde itibarlı olması ve medyayla sıkı ilişkiler kurması başarılı olabilmesinin temel koşullarıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu, tarafsız, yürütmeden ve yasamadan bağımsız olarak ancak yasamanın desteğini alarak kararlarını verebilmelidir. Ayrıca bütün faaliyetlerini kamuoyunun gözü önünde açıklık ilkesine uygun olarak yapmalıdır. Kurum herhangi bir yaptırım gücü bulunmamasına rağmen sahip olduğu bu olanakları kullanarak birey-devlet arasındaki uyuşmazlıkları bir çözüme kavuşturmada başarılı olabilir. Çağımız devletin artan görevleri ve karmaşıklaşan yapısı bireyleri idare karşısında zayıflatmakta ve korunmaya muhtaç duruma getirmektedir. İşte bu nedenlerle, idarenin

yapısına daha kolaylıkla girip nüfuz edebilen, daha hızlı, daha basit, daha etkili bir kuruma duyulan ihtiyaç, kamu denetçiliği kurumuna olan ilgiyi ve ilginin yoğunluğunu artırmıştır.

Gerçekte, kamu denetçiliğinin, temel insan hakları ihlallerine karşı direnç gösterebilecek kurumsal bir yapı olarak karşımıza çıkması noktasında esaslı engeller bulunmamaktadır. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, parlamento tarafından seçilen bağımsız statüde bulunan ve geniş denetim yetkisine sahip bir kurum olabilmesi, vermiş olduğu kararların niteliği oranında kendine bir yer bulabilecektir.

Denetim yetkisinin ötesinde yasal bir yaptırım gücü bulunmamakla birlikte; KDK, idarenin işleyişindeki gördüğü aksaklık ve hak ihlallerini, demokrasinin en temel kurumu olan parlamentoya bir rapor olarak sunmaktadır. Raporları sayesinde parlamentoda gündem oluşturabilme ve önerilerini en üst düzeyde dile getirebilme olanağını yakalamaktadır. Ayrıca raporlarını kamuoyu ile paylaşarak kamuoyu oluşturma olanağına da sahiptir. Hazırladığı raporlar, vatandaşların ihtiyaçlarını ve yönetim taleplerini gözler önüne serme açısından önemli bir belge niteliğindedir. Bu raporlar, toplum tarafından istenen hak ve özgürlük isteklerinin kısa bir özeti niteliğinde olarak değerlendirilebilir. Bu işlev, temsili demokrasiyle işletilen parlamenter rejimlerin, daha da demokratik bir yapıya dönüşmesi sonucunu doğurabilecektir. Kamu denetçiliği bağlayıcı nitelikte karar alamasa da, kararlarının kamuoyunda gündem oluşturma bakımından dolaylı bir yaptırım gücüne sahip olabileceğini söylemek yanlış olmasa gerektir.

Belirtildiği üzere, kamu denetçiliğinin aldığı kararlarda uygulama ve uyma zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak yaptırım yetkisi kamuoyu oluşturma şeklinde gerçekleştirilebilir. Demokratik hukuk devletlerinde saygın bir kişinin eleştirisinden çekinilir. Bu nedenle kamu denetçiliği yapacağı etkili çalışmalar sonucunda, kamu yönetiminin daha verimli ve etkili hizmet sunması sağlanabilir. Böylece halkın şikayetleri azaltılabilir. Kurum, demokrasi ve insan hakları kavramları temelinde, yönetsel alanda çok önemli bir yere sahip olmakla birlikte; bu önemini demokrasi ve insan hakları lehine verdiği kararlarla ortaya koymalıdır.

Diğer yandan kamu denetçiliğine başvurun ücretsiz ve masrafsız oluşu ve kolay başvuru olanağının bulunması vatandaş lehine bir durum yaratmaktadır. Her bir şikayet başvurusuna gereken incelemeler ve araştırmalar yapıldıktan sonra olumlu veya olumsuz cevap veriliyor olması bireyleri tatmin edebilir. Kamu denetçiliği başvurularla ilgili incelemeler sonucunda herhangi bir bağlayıcı karar veremez ancak idareye

“tavsiye”de bulunabilir. İdare elbette ki bu tavsiyeleri dikkate almak suretiyle kendisini birey gözünde temize çıkarmak ve itibar kazanmak zorundadır. Şu hâlde demokratik bir yaklaşımla, kamu denetçiliğinin bizzat kendisinin veya kurumun varlığının, incelemenin yaptırımını oluşturduğunu söylemek yanlı bir kabul olmayacaktır.

Öte yandan idarenin hukuka uygun davranmış olması, bireylerin haksızlığa uğramaması için yeterli değildir. İdarenin eylem ve işlemleri, hukuka uygun olmakla birlikte hakkaniyete aykırı olabilir. Yerleşik yargı kararlarına rağmen görev ve unvan değişikliği, idarenin kendi kusurlu işlemi üzerine gecikme zammı uygulanması örneklerinde olduğu gibi, idari eylem ve işlemler sonucunda hak ve özgürlükler ihlal edilmiş olabilir. Bu noktada toplumsal kabul görmüş kamu denetçiliği, çözüm için önemli görev üstlenmektedir.

Yargı denetimi, idarenin yasal sınırlar dışına çıkıp çıkmadığını (hukuka uygunluğunu) araştırmaktan ibaret kalmaktadır. Bu durum kötü yönetimden kaynaklanan haksızlıklara çözüm getirme konusunda bazen çözüm üretememektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu, inceleme ve araştırmalarda hem hukukilik hem de yerindelik (hakkaniyet) denetimi yapabilmektedir. Bu yetki kamu denetçiliğinin yaptırım gücünü geliştirmektedir. Kamu denetçiliği şikayet edilen işlem veya eylemin yerindeliğini tartışabilmektedir. Bireyin devlete olan güvenini artırarak sistemle kaynaşmasını sağlayabilmektedir. Demokrasi, birey ve kurumlar arası iletişimin yanı sıra birey ve devlet iletişimini de gerektirmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun, birey devlet ilişkilerinde iletişim bağlarını sağlayabilecek yapıya sahip olduğunu söyleyebiliriz. Böylece bireylerin, yönetime karşı dışlanmışlık duygusunu önleme ve demokratik yönetime katılımlarını sağlayabilme olanağı yakalanabilir.

Ayrıca iyi işleyecek kamu denetçiliği kurumu, yargı yükünü azaltma yönünde görev üstlenebilir. Hukuka aykırı eylem veya işlemde bulunan idarenin, işlemlerini geri almasını veya işlem sonucunda oluşan zararı karşılamaya zorlamasıyla, yargı yerlerinin dava yükü azaltılabilir. Bireyin yargısal korunma dışında giderilmesi mümkün olan şikayetleri, kamu denetçiliği aracılığıyla çözüme ulaştırılarak yargı yükü azaltılabilir.

Güçler ayrılığı ilkesi, güçlerin birbirlerini denetlemesi temeline dayanmaktadır. Teoride belirtilen yasama, yürütme ve yargı güçlerinin birbirlerini sınırlayacağı düşüncesi, uygulamada gerçek anlamda görülmemektedir. Güçlerin birbirinden keskin sınırlar dâhilinde ayrılması, bireyin hak ve özgürlüklerini teminat altına alacaktır. Birbirine yakın duran güçler, birey için büyük bir tehlike oluşturmaktadır. Ülkemizde beklenen ölçüde güçler ayrılığı ilkesi yaşama geçirilemediğinden, bunun olumsuz

yansımalarını giderme bakımından, kamu denetçiliği kurumu, çözüme yardımcı bir araç olarak görülebilir. Yürütmenin birey aleyhine hak ve özgürlük alanına müdahalesi, kamu gücünü kullanırken haksız işlemlerde bulunması, kamu denetçiliği tarafından önlenebilecektir. Kamu denetçiliği bireyin savunucusu olarak haksız yönetimin karşısında durmayı sağladığı oranda başarıya ulaşacaktır.

Kamu denetçiliği hukuk devleti hedefine ulaşmada önemli ve etkin bir araca dönüşebilir. İdarenin hukuka uygun davranması hususunda zorlayıcı bir kurum niteliği kazanabilmesi, kamuoyunun desteğini arkasına alması, sivil toplum ve basınla iş birliği içinde çalışabilmesi şartlarının sağlanmasıyla doğru orantılıdır. Bağımsız bir kamu denetçiliği, temel insan haklarının korunmasını sağlama ve hukuk devletini gerçekleştirmede önemli bir araç olabilme niteliğine, ancak vermiş olduğu kararlarla ulaşabilecektir.

Genel olarak gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan sorunların ülkemiz için de geçerli olduğu söylenebilir. Bu sorunlar, kamu denetçiliği tavsiyelerine uymayı engelleyebilmektedir. Ancak kamu denetçiliği kurumları, gelişmekte olan ülkelerde, kararlarının uygulanmasına engel olan sistemin değiştirilmesi yönünde daha önemli bazı işlevler edinmiştir. Bu ülkelerde kamu denetçiliği kurumlarının değişim yönünde önemli çabalar sarf ettiği söylenebilir. Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yaklaşık beş faaliyet yılında, toplumda tanınırlığını arttırmak, kararlarını uygulamaya geçirebilmek için gereken girişimlerde bulunduğunu söyleyebiliriz. Ülkemizi gelişmişlik düzeyi açısından, kamu denetçiliği kurumunun sisteme yeni dahil edildiği diğer pek çok ülkeden ayırmak gerekmektedir. Bir kamu denetçiliği kurumuna sahip olmak çok önemli bir gelişmedir. Ancak Kurumun sisteme adaptasyonu, tanınırlığının artması ve kararlarının etkin olabilmesi için bir kurumsallaşma sürecine ihtiyaç olduğu da unutulmamalıdır.

Sonuç olarak, ülkemizde tarafsızlığı ve bağımsızlığı güvence altına alınması koşuluyla yeni kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin kötü ve mağduriyet doğuran işlem ve eylemleri karşısında bireylerin haklarını korumaya yönelerek, yargının ve diğer denetim mekanizmalarının yükünü önemli ölçüde azaltabilir. Türkiye'de iyi ve demokratik yönetimin kurulması, katılımcı demokrasi idealinin gerçekleştirilmesi ve bireyin temel haklarının güvence altına alınması amaçlarına katkıda bulunmak isteyen bir Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarının, demokrasi ve insan hakları lehine ve onları besleyen kararlar olması gerektiği kaçınılmazdır.

5. KAYNAKÇA

- Çağlayan, Ramazan (2011), *İdari Yargılama Hukuku*, 1.B., Seçkin Y., Ankara, 2011.
- Erdinç, Tahsin (2015), *Ombudsman Ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği*, Legal Y., İstanbul, 2015.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin (2011), *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Yetkin Y. Ankara, 2011.
- Gözübüyük, A. Şeref (1985), *Yönetmelik Yargı*, 6.B., Ankara, 1985.
- Gözler, Kemal- Kaplan, Gürsel (2015), “*İdare Hukuku Dersleri*”, 17. B., Ekin Y., Bursa, 2015.
- Gözler, Kemal- Kaplan, Gürsel (2016), “*İdare Hukuku Dersleri*”, 18. B., Ekin Y., Bursa, 2016.
- Karcı, Şükrü Mert (2016) ,*Ombudsman İskandinav Modelleri Ve Türkiye Uygulaması*, Seçkin Y., Ankara, 2016.
- Odyakmaz, Zehra- Kaymak, Ümit- Ercan, İsmail (2015)*İdari Yargı*, 11. B., Xıı Levha Y., İstanbul, 2015.
- Okşar, Mustafa(2013), *Bakanlar Kurulu*, 1.B., Yetkin Y., Ankara, 2013.
- Özdemir, Birol(2015),*Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı Ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*, Adalet Y., Ankara, 2015.
- Özbudun, Ergun(2016), *Türk Anayasa Hukuku*, 16.B., Yetkin Y., Ankara, 2016.
- Özden, Kemal(2010), *Ombudsman (Kamu Denetçisi) Ve Türkiye De Ki Tartışmalar*, Seçkin Y., Ankara, 2010.
- Şahin, Muhammed Serkan(2015),*Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Ve Uygulama Örnekleri*, Astana Y., Ankara, 2015.
- Tutal, Erhan(2014), *Dünyada Ve Türkiye’de Ombudsmanlık*, Adalet Y., Ankara, 2014.
- Tüsiad(1997), *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, Tüsiad Y., İstanbul, 1997.
- Vakur,Versan(1990), *Kamu Yönetimi: Siyasi Ve İdari Teşkilat*, Der Y., İstanbul 1990.
- Yayla, Yıldızhan(2009), *İdare Hukuku*, 1.B., Beta Y., İstanbul, 2009.
- Yılmaz, Ejder,*Hukuk Sözlüğü*, 3.B, Akademi Matbaası Y., Ankara, 1985.
- Abdioğlu, Hasan(2007), “Yönetim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu Ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi.*, S.6, İstanbul, 2007.

- Abdioğlu, Hasan(2007), “Yönetimin İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu Ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Y.6, S.11,İstanbul, 2007.
- Aktel, Mehmet- Kerman, Uysal- Altan, Yakup- Lamba, Mustafa- Bursa, Orhan (2013), “Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sbe Dergisi*, C.5, S.9, Burdur, 2013.
- Akın, Cengiz(1998), “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, *Türk İdare Dergisi*, Y.70, Ankara, 1998.
- Atay, Ender Ethem(2014), “T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, S.1, Ankara, 2014.
- Büyük Avcı, Mustafa(2008), “Ombudsmanlık Kurumu”, *Ankara Barosu Dergisi*, Y.66, S.4, Ankara, 2008.
- Coşkun Burak- Günaydın, Hamza(2015), “Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslâm Devlet Geleneğinde Şikayet Hakkının Kurumsal Tekâmülü”,*Ombudsman Akademik Dergisi*, Y.2, S.3, Ankara, 2015.
- Gökçe Ali Fuat(2012). “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi, Sdü-İbf-Dergisi*, C.17, S.2, 2012.
- Demir, Rıdvan(2013), “Karşılaştırmalı Olarak Ombudsman Ve Avrupa Birliği Ombudsmanı”, *Devlet Denetim Elemanları Derneği Denetim Dergisi*, S.121, Ankara, 2013.
- Demirkol, Selami(2012), “Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması Ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı”, *İdare Hukuku Ve İlimleri Dergisi*,C.15, S.2, 2012.
- Doğan, Kadir Caner – İnalkul, Hakan(2015), “Ombudsmanlık Kurumunun Örgütlerde Etik Kural Ve Davranışlar Konusundaki Yeri Ve Önemi”, *Ktü Sbe Dergisi*, 2015.
- Doğan, Kadir Caner(2015), “Küresel İktisat Ve İşletme”, *Çalışma Dergisi*, C.4, S.7, 2015.
- Dursun, Hasan(2011), “Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusallığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetkisi Yoktur”, *Tbb Dergisi*, Ankara, 2011.

- Efe, Haydar- Demirci, Murat(2013), “Ombudsmanlık Kavramı Ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, *Sayıştay Dergisi*, S.90, Ankara, 2013.
- Eren, Hayrettin (2000), “Ombudsman Kurumu”, *Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.4, S.1-2, Erzincan, 2000.
- Erhürman, Tufan, “Ombudsman”, *Aid*, C.31, S.3, Ankara, 1998.
- Gıl-Robles, Alvaro (2004), “Ombudsman”, *Danıştay Başkanlığı 136. Yıl Sempozyumu*, Ankara, 2004.
- Gülener, Serdar(2013), “Ombudsman-Yargı İlişkileri Ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, C.8, S.1, 2013.
- Sevinç, İsmail (2015), “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.20, S.4, 2015.
- Karakehya, Hakan(2014), “T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, S.1, Ankara, 2014.
- Karcı, Şükrü Mert(2015), “Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, Y.1, S.2, Ankara, 2015.
- Kavilli Arap, Sultan(2015), “40.Yılında İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanı”, *Ege Akademik Bakış Dergisi*, S.1, İzmir, 2015.
- Keskin,İbrahim(2013), “Temel İnsan Hakları Bağlamında Ombudsmanlık Kurumunun Hukuk Devletindeki Yeri Ve Önemi”, *Adalet Dergisi*, S.45, Ankara, 2013.
- Kestane, Doğan(2006), “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, C.10, S.151, 2006.
- Klavuz R.,Yılmaz A., İzci F.(2003), “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *C.Ü. İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi*, 2003.
- Koç, Oktay (2015), “T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Akademik Dergisi*, Y.1, Ankara, 2015.
- Odyakmaz, Zehra (2013), “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması Ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, *Taad*, Y.4, S.14, İstanbul, 2013.
- Oytan, Muammer (2011), “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, *Danıştay Dergisi*, S.18-19, Ankara, 2011.

- Sayan, İpek Özkal (2014), “Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği Ve Alternatif Denetim Yöntemleri”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Dergisi*, C. 69, S.2, Ankara, 2014.
- Sobacı, Mehmet Zahit – Köseoğlu, Özer (2014), “Türkiye’de Etkin Bir Ombudsman İçin Medya Desteği: Ampirik Bir Analiz”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.19, Isparta, 2014.
- Soyupek, Yusuf (2014), “Türk Yasama Organı Bünyesinde Kamu Denetçiliği Kurumu Tartışmaları”, *Avrasya Sosyal Ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, C.1, S.1, 2014.
- Sayın, Deniz (1998), “Ombudsman- Yerel Yönetim Ve Denetim”, *İdare Hukuku Ve İlimleri Dergisi*, C3, S.1, 1998.
- Şahin, Ramazan (2010), “Ombudsman Kurumu Ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi Ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri”, *Türk İdare Dergisi*, Y.82, Ankara, 2010.
- Tayşi,İsmet (1997), “Ombudsman Kurumu Ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, *Sayıştay Dergisi*, S.23, Ankara, 1997.
- Temizel, Zekeriya (1997), “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Denetim Organı: Ombudsman”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Ankara, 1997.
- Şengül, Ramazan (2007), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Kocaeli, 2007.
- Yıldırım, Arzu (2014), “Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Y.2, S.2/2, 2014.
- Archiv.Jura.Uni-Saarland.De/Turkish/Mlsikay.Html (Erişim Tarihi: 24.03.2016).
- Econpapers.Recep.Org/Article/Egejournal/V_3a15_3ay_3a2015_3ai3al_3ap_3ap_3a65-85.Htm (Erişim Tarihi: 08.04.2016).
- [Http://Akademikperspektif.Com/2013/02/04ombudsmanlık-Kurumu-Ve-Türkiyede-Ombudsmanlık/](http://Akademikperspektif.Com/2013/02/04ombudsmanlık-Kurumu-Ve-Türkiyede-Ombudsmanlık/) (Erişim Tarihi: 16.05.2016).
- [Http://E-Dergi.Marmara.Edu.Tr/Maruhad/İssue/Viewfile/5000012949/5000003307](http://E-Dergi.Marmara.Edu.Tr/Maruhad/İssue/Viewfile/5000012949/5000003307)(Erişim Tarihi: 07.20.2016).
- [Http://Dergi.Sayistay.Gov.Tr/İcerik/Der90m3.Pdf](http://Dergi.Sayistay.Gov.Tr/İcerik/Der90m3.Pdf) (Erişim Tarihi: 01.10.2016).
- [Http://Dergiler.Ankara.Edu.Tr/Dergiler/38/292/2661.Pdf](http://Dergiler.Ankara.Edu.Tr/Dergiler/38/292/2661.Pdf) (Erişim Tarihi: 08.10.2016).

[Http://Dx.Doi.Org/10.12739/Nwsa.2016.11.2.3c0138](http://Dx.Doi.Org/10.12739/Nwsa.2016.11.2.3c0138) (Erişim Tarihi: 08.01.2016).

[Http://İstanbul.Dergipark.Gov.Tr/Download/Article-File/13849](http://İstanbul.Dergipark.Gov.Tr/Download/Article-File/13849)(Erişim Tarihi: 08.01.2016).

[Https://Tr.Wikipedia.Org/Wiki/Ombudsman](https://Tr.Wikipedia.Org/Wiki/Ombudsman)(Erişim Tarihi: 01.02.2017)

Sweden, The Act With Instructions For The Parliamentary Ombudsman,
[Http://Www.Anticorruption.Bg/Ombudsman/Eng/Readnews.Php?İd=5146&Lang=En&T_Style=Tex&L_Style=Default](http://Www.Anticorruption.Bg/Ombudsman/Eng/Readnews.Php?İd=5146&Lang=En&T_Style=Tex&L_Style=Default)(Erişim Tarihi: 01.02.2017).

[Www.Abgm.Adalet.Gov.Tr/Pdf/Dunya Bankasi Raporu-](http://Www.Abgm.Adalet.Gov.Tr/Pdf/Dunya_Bankasi_Raporu-İdari_Yargida_Mahkeme_Oncesi_Işlemler_Karsilastirmali_Analiz.Pd)

[İdari_Yargida_Mahkeme_Oncesi_Işlemler_Karsilastirmali_Analiz.Pd](http://Www.Abgm.Adalet.Gov.Tr/Pdf/Dunya_Bankasi_Raporu-İdari_Yargida_Mahkeme_Oncesi_Işlemler_Karsilastirmali_Analiz.Pd) (Erişim Tarihi: 04.04.2016).

Www.Mud.Org.Tr/Uploads/Yuklemeler/Ombudsmanlik.Pdf (Erişim Tarihi: 20.10.2016).

Www.Sayistay.Gov.Tr/Dergi/İçerik/25m10.Pdf (Erişim Tarihi: 08.04.2016).

[Www.Siyasalhayvan.Com/Wp-Content/Uploads/2015/02/2-Pdf-İkinci-Bölüm-Farklı-Ülkelerde-Ombudsmanlık-Uygulamaları. Pdf](http://Www.Siyasalhayvan.Com/Wp-Content/Uploads/2015/02/2-Pdf-İkinci-Bölüm-Farklı-Ülkelerde-Ombudsmanlık-Uygulamaları.Pdf)(Erişim Tarihi: 24.03.2016).

Wiki.Zirve.Edu.Tr/Sandbox/Users/Alptekin.Aktalay/Weblog/1965c/Attachments/Ba135/Ombudsmanlık%20kurumu.Pdf?Sessionid=Dd9582b5f47ac0f86093579b3023837746ab2c70 (Erişim tarihi: 31.03.2016).

Www.Todaie.Edu.Tr/Resimler/Ekler/Ff8709b609_Ek.Pdf?Dergi=Amme%20idaresi%20dergisi (Erişim tarihi: 04.04.2016).

[Https://Www.Ombudsman.Gov.Tr/Contents/Files/Kdk-2016-Yili-Faaliyet-Raporu.Pdf](https://Www.Ombudsman.Gov.Tr/Contents/Files/Kdk-2016-Yili-Faaliyet-Raporu.Pdf)(Erişim Tarihi: 13.08.2017).

[Http://Dergi.Sayistay.Gov.Tr/İçerik/Der90m3.Pdf](http://Dergi.Sayistay.Gov.Tr/İçerik/Der90m3.Pdf) (Erişim Tarihi: 01.10.2016).

[Http://Dergi.Sayistay.Gov.Tr/İçerik/Der90m3.Pdf](http://Dergi.Sayistay.Gov.Tr/İçerik/Der90m3.Pdf) (Erişim Tarihi: 02.10.2016).

[Https://Www.Ombudsman.Gov.Tr/Contents/Files/Kdk-2016-Yili-Faaliyet-Raporu.Pdf](https://Www.Ombudsman.Gov.Tr/Contents/Files/Kdk-2016-Yili-Faaliyet-Raporu.Pdf)(Erişim Tarihi: 13.08.2017).

[Http://Www.İnhak.Adalet.Gov.Tr/Ara/Karar/İzci.Pdf](http://Www.İnhak.Adalet.Gov.Tr/Ara/Karar/İzci.Pdf)((Erişim Tarihi: 13.08.2017)

[Http://Www.İnhak.Adalet.Gov.Tr/Ara/Karar/İzci.Pdf](http://Www.İnhak.Adalet.Gov.Tr/Ara/Karar/İzci.Pdf)((Erişim Tarihi: 13.08.2017)

[Https://Www.Ombudsman.Gov.Tr/Contents/Files/Yayinlar/Dergi_Son_29_06_2015.Pdf](https://Www.Ombudsman.Gov.Tr/Contents/Files/Yayinlar/Dergi_Son_29_06_2015.Pdf)(Erişim Tarihi: 04.01.2017).

6. ETİK KURUL KARARI

[illegible]

1583-Sole