

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNA YAPILAN
YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN
BAŞVURULARIN ANALİZİ

Keziban ZOPA

Danışman
Doç. Dr. İbrahim Güray YONTAR

İZMİR - 2019

TEZ ONAY SAYFASI



YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Yerel Yönetimlere İlişkin Başvuruların Analizi” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih/....../.....

Keziban ZOPA

İmza

ÖZET
Yüksek Lisans Tezi
Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Yerel Yönetimlere İlişkin
Başvuruların Analizi
Keziban ZOPA

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Programı

İnsan hakları kültürünün yerleştirilmesi, demokrasi bilincinin sağlanması, iyi yönetimin yaygınlaştırılması günümüzde hem bireylerin hem de kurumların öncelikleri arasında yer almaktadır. Bu kapsamda ombudsmanlık ya da diğer ulusal insan hakları kurumları çalışmalar yürütmekte, bireyler arasında farkındalık oluşturmakta, uygulama ya da mevzuatta değişikliklerin yapılmasını sağlamakta ve yapılan çalışmalara ilişkin hazırlanan raporlarla kamuoyunun bilinçlenmesini sağlamaktadır.

Ombudsmanlık kurumu; insan hakları kültürünün yerleştirilmesi, bireylerin sahip olduğu haklara yönelik farkındalığının oluşturulması, bireysel şikâyetlerin göz önünde bulundurularak idareye ilişkin kronik problemlerin çözülmesi, uluslararası insan hakları ile ilgili sözleşmelerin uygulanmasının sağlanması gibi birçok görevi yerine getirmektedir.

Ülkemizde Ombudsmanlık Kurumu'nun 2012 yılında kurulması ile birlikte insan hakları, iyi yönetim ilkeleri, hukuk ve hakkaniyet çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının eylem, işlem, tutum ve davranışlarına yönelik yapılan başvurular incelemektedir. 2014 yılı itibariyle de mahalli idarelerin eylem, işlem, tutum ve davranışları söz konusu kriterler bağlamında incelenerek yerel idare ve vatandaş arasında meydana gelen uyuşmazlıklar çözülmeye çalışılmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Yerel Yönetimlere İlişkin Başvuruların Analizi Tezi ile de ilk bölümde ombudsman tanımı ve ülke

örnekleri, ikinci bölümde ülkemizdeki Kamu Denetçiliği Kurumunun tarihsel süreci ve kurulma aşamaları, üçüncü bölümde ise mahalli idarelerin denetimi, Kurumun bu konudaki yeri, Kuruma bu bağlamda yapılan başvurulara ilişkin analizler yapılmaya çalışılmaktadır.

Söz konusu tez hazırlanırken yerli ve yabancı kaynak taraması, mevzuat incelemesi, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen bir takım kararların 03.08.2016 tarihli E.9401 sayılı, 11.07.2018 tarihli E.3154 sayılı, 08.03.2019 tarihli E.1217 sayılı izinlere istinaden incelenmesi ve 2012-2016 yılları arasında mahalli idarelerden sorumlu Kamu denetçisi Zekeriya ASLAN ile yapılan görüşme notlarından yararlanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Denetçiliği Kurumu, Ombudsmanlık, Yerel Yönetimler.

ABSTRACT
Master's Thesis
The Analysis Of The Local Administrations' Application To
The Ombudsman Institution
Keziban ZOPA

Dokuz Eylül University
Graduate School of Social Sciences
Department of Public Administration
Public Administration Program

The placement of human rights cultures, the provision of democracy consciousness, good governance practices are among the priorities of both individuals and institutions today. In this context, national human rights institutions or institutions such as the ombudsman are carrying out work, creating awareness, making changes in implementation or legislation, and making public awareness with the reports prepared about the structures.

The ombudsman institution is; such as the establishment of a human rights culture, the provision of awareness of individual rights, the resolution of chronic problems in the light of individual complaints, and the implementation of international human rights conventions.

With the establishment of the ombudsman institution in our country in 2012, we have examined applications made in the fields of human rights, good governance principles, law and justice, actions, actions, attitudes and behaviors of public institutions and organizations. By 2014, the actions, actions, attitudes and behaviors of local administrations are examined in the context of these criteria and attempts are being made to resolve disputes between the local government and the citizens.

In the first part, the definition of the ombudsman and the country examples, in the second part the historical process and establishment phases of the public audit institution in our country and in the third part the supervision

of the local administrations, the place of the institution in this subject and the applications made in this context to the institution Analyzes are being made.

During the preparation of the thesis, domestic and foreign resource survey, legislation review, a number of decisions given by the Ombudsman's Office based on the permits numbered E.9401 dated 03.08.2016, numbered E.3154 dated 11.07.2018, numbered E. 1217 dated 08.03.2019 and interview notes with Zekeriya ASLAN is ombudsman responsible for local administrations between 2012-2016.

Keywords: Public Auditing Institution, Ombudsman, Local Governments.



**KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNA YAPILAN YEREL YÖNETİMLERE
İLİŞKİN BAŞVURULARIN ANALİZİ**

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xi

GİRİŞ	1
-------	---

**BİRİNCİ BÖLÜM
OMBUDSMANLIK KURUMU**

1.1. OMBUDSMANLIK KAVRAMI, TARİHÇESİ ve ÖZELLİKLERİ	3
1.1.1. Ombudsmanlığın Tarihçesi	4
1.1.2. Ombudsmanlık Tanımı ve Kelime Anlamı	5
1.1.3. Ombudsmanın Özellikleri	7
1.1.3.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık	7
1.1.3.2. Güvenirlilik	8
1.1.3.3. Başvuru Kolaylığı	9
1.1.3.4. İnceleme Yetkisinin Genişliği	10
1.1.3.5. Araştırma Konularının Genişliği	10
1.1.4. Ombudsman Uygulamasının Katkıları	11
1.1.4.1. İnsan Haklarının Korunması	12
1.1.4.2. İyi Yönetimin Sağlanması	13
1.1.4.3. Hakkaniyetin Tesis Edilmesi	14
1.1.4.4. Yargı Yükünün Azaltılması	14
1.1.4.5. Vatandaş İle İdare Arasındaki İlişkilerin Artırılması	16
1.2. OMBUDSMANLIK TÜRLERİ	17
1.2.1. Parlamento Ombudsmanı	18

1.2.2. Askeri Ombudsman	19
1.2.3. Çocuk Ombudsmanı	21
1.2.4. Yerel Yönetim Ombudsmanı	24
1.2.5. Tüketici Ombudsmanı	29
1.2.6. Bankacılık Ombudsmanı	30
1.3. OMBUDSMANLIK UYGULAMALARI	32
1.3.1. İsveç	32
1.3.2. Norveç	38
1.3.3. Danimarka	42
1.3.4. Polonya	46
1.3.5. İngiltere	50
1.3.6. Fransa	56
1.3.7. İspanya	60
1.3.8. Avrupa Birliği Ombudsmanı	63

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE KURULMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR

2.1. TÜRKİYE CUMHURİYETİ DEVLETİ ÖNCESİNDE OMBUDSMANLIK BENZERİ UYGULAMALAR	66
2.2. CUMHURİYET DÖNEMİ OMBUDSMANLIK UYGULAMALARI	72
2.2.1. Ombudsmanlık Benzeri Kurumlar	72
2.2.1.1. Devlet Denetleme Kurulu	72
2.2.1.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu	75
2.2.1.3. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu	79
2.2.1.4 Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER)	82
2.2.2. 2012 Yılı Öncesi Dönem	86
2.2.2.1. Gerekçeli Anayasada Ombudsmanlık	86
2.2.2.2. Kamu Yönetimi Araştırma Projesinde Ombudsman	87
2.2.2.3. Kalkınma Planlarında Ombudsmanlık	88
2.2.2.4. Sivil Toplum Kuruluşlarının Çalışmalarında Ombudsmanlık	90

2.2.2.5. Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Yönetmelik Uygulaması	91
2.2.2.6. Kanun Tasarı ve Tekliflerinde Ombudsmanlık	92
2.2.2.7. AB ve Diğer Uluslararası Belgelerde Ombudsmanlık	95
2.2.2.8. Diğer Belgelerde Ombudsmanlık	99
2.2.2.9. 5521 ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	101
2.2.3. 2012 Yılı Sonrası Dönem	104
2.2.3.1. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	104
2.2.3.1.1. Kanunun Amaç ve Kapsamı	105
2.2.3.1.2. Teşkilat Yapısı, Görev ve Çalışma İlkeleri	105
2.2.3.1.2.1. Denetim ve Yerindelik Denetimi Kavramları ile Ombudsmanlık	108
2.2.3.1.2.2. Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin Görevleri	114
2.2.3.1.2.3. Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçisi Seçimi Şartları	117
2.2.3.1.3. Kuruma Başvuru ve Esasları	122
2.2.3.2. Yerel Yönetim Konuları İle İlgilenen Ombudsmanın Hukuksal Statüsü	131
2.2.3.2.1. Denetçinin Görev ve Yetkileri	133
2.2.3.2.2. Denetçiliğin Çalışma Usul ve Esasları	134
2.2.3.2.3. Birimde Çalışan Personelin Yapısı	136

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ YAPILAN BAŞVURULAR

3.1. YEREL YÖNETİMLER	138
3.1.1. Yerel Yönetimlerin Denetimi	142
3.1.1.1. Yargısal Denetim	146
3.1.1.2. Yönetmelik Denetim	148
3.1.1.3. Siyasi Denetim	152
3.1.1.4. Kamuoyu Denetimi	154
3.1.1.5. Ombudsman Denetimi	156
3.1.2. Yerel Yönetimlerle İlgili Ombudsmana Duyulan İhtiyaç	159
3.1.2.1. Yerel Yönetimlerin Denetimi İle Amaçlanan Yararlar	160

3.1.2.2. Diğer Denetimlerde Ortaya Çıkan Problemler	164
3.2. YEREL YÖNETİM BAŞVURULARINI İNCELEYEN BİRİME İLİŞKİN GENEL BİLGİLER	167
3.2.2. Yerel Yönetimlerle İlgili Başvuruların İncelenmesi	173
3.2.2.1. Yerel Yönetimlerle İlgili Başvuruların Genel Değerlendirilmesi	174
3.2.2.2. Denetçiliğe Gelen Başvuruların İncelenmesi ve Kararlar	176
3.2.2.1.1. İncelenemezlik Kararı	176
3.2.2.1.2. Gönderme Kararı	182
3.2.2.1.3. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar (KVYO)	191
3.2.2.1.4. Dostane Çözüm Kararı	193
3.2.2.1.5. Karar Önerisi	198
3.2.2.1.6. Tavsiye Kararı	199
3.2.2.1.7. Ret Kararı	209
3.2.2.1.8. Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	213
3.2.3. Denetçiliğin İdarelerle İlişkileri	216
3.2.3.1. Yapılan Başvurularda Yerel İdarelerin Yaklaşımı	218
3.2.3.2. Kararlara İdarelerin Yaklaşımı ve İş birliği	219
3.2.3.2.1. Kurumun Verdiği Kararların Uygulanması	220
3.2.3.2.2. İşbirliği Örnekleri	221
3.3. OMBUDSMANLIK SONRASI YEREL YÖNETİMLER	222
3.3.1. Ombudsman Denetiminin Yerel Yönetimlere Katkısı	223
3.3.2. Yerel Yönetim Ombudsmanına İhtiyaç Olup Olmadığı Sorunsalı	225
SONUÇ	228
KAYNAKÇA	233

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AYİM	Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
BİMER	Başbakanlık İletişim Merkezi
CİMER	Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DMK	Devlet Memurları Kanunu
HAGB	Hükmün Açıklanmasının Geri Bırakılması
İİBF	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İYUK	İdari Yargılama Usulü Kanunu
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KDK	Kamu Denetçiliği Kurumu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KVYO	Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar
MÜSİAD	Müstakil İşadamları Derneği
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
SYDV	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
TBB	Türkiye Belediyeler Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	Türk Ceza Kanunu
TDK	Türk Dil Kurumu
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği

GİRİŞ

Demokrasi, insan hakları, yönetim, iyi yönetim, idarenin denetimi gibi kavramlar günümüzde yönetim ve siyaset bilimi alanlarında üzerinde sıkça tartışılan konulardandır. Birbiri ile ilintili bu kavramların uygulanması ve nasıl uygulanacağı hususu, günümüzde ulusal olduğu kadar uluslararası alanda da çalışma konusu haline gelmiştir. Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün sağlanması, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konuları hemen hemen her çevrede tartışılan aynı zamanda gerek ulusal gerek uluslararası hukuk metinlerinde yer bulan konulardandır. Ancak bu konuların yalnızca hukuk metinlerinde yer alması yeterli gelmemektedir. İnsan haklarının korunması, demokrasi bilincinin yerleştirilmesi ve hukukun üstünlüğünün sağlanması amacıyla bu konuların hukuk metinlerinde yer almasının yanı sıra ilave tedbirlere de ihtiyaç duyulmaktadır. Öncelikli olarak idarelerin de bireyler kadar hukuka uygun hareket etmesi ve hukukun da kendi içinde insan haklarına önem vermesi gerekmektedir. İdarelerin hukuka uygun hareket etmesinin sağlanması amacıyla pek çok farklı yöntem izlenebilmektedir.

Günümüzde denetim idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlayan yöntemlerden birisini oluşturmaktadır. Aslında idarenin denetlenmesinde ki amaç hukuka aykırılıkların giderilmesi, iyi yönetimin sağlanması, insan haklarının korunması ve demokrasinin yerleştirilmesidir. Ancak günümüzdeki temel problem de, bu amaçların etkin bir şekilde nasıl yerine getirileceği konusudur.

Bu çerçevede sözü edilen amaçları gerçekleştirmek için uygulanan yöntemlerden birisi idarenin kendi içinde yer alan mekanizmalarla denetiminin sağlanması ya da mahkemeler aracılığı ile söz konusu denetimlerin gerçekleştirilmesidir. Ancak, her ne kadar günümüzde siyasi, idari ya da yargısal denetimler mevcut olsa da idarenin hatalı işlemlerinin ve insan hakları açısından kötü uygulamaların önüne geçilememiştir. Mevcut denetim mekanizmalarının beklentileri sağlayamaması ya da bu hususta bir takım eksikliklerin bulunması, kişileri denetim konusunda başka alternatifleri aramaya sevk etmiştir. Bunlardan belki de en önemlisi Ombudsmanlık'ın kurulmasıdır.

Toplumsal, siyasal, sosyal açıdan büyüme, küreselleşmenin getirdiği etkiler, iletişimin ve etkileşimin artması; devletlerin sorumluluklarının ve yükümlülüklerinin

artmasına neden olmuştur. Ancak; niceliksel açıdan artan faaliyetler makul olmayan kararların alınmasının yanı sıra; haksız ve adaletsiz uygulamalara, kimi zaman mevzuatın yetersiz geldiği durumlara, kamu görevlilerinin keyfi ve uygun olmayan davranışlarına dolayısıyla kötü yönetime ve insan haklarının ihlaline kadar varan sonuçlara neden olabilmektedir.

Devletin faaliyetlerinin nicelik açısından artması ile birlikte vatandaşlar tarafından niteliksel açıdan da artışın da talep edilmesi sonucu yönetim algısında bir takım değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Algıda yaşanan bu değişim sonucu hak ihlalleri, kötü yönetim gibi olumsuzlukların giderilmesine yönelik çarelerin aranması ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Bu da devletleri; idari, siyasi, yargı gibi denetim mekanizmalarını oluşturmaya yöneltmiştir.

Aslında Ombudsmanlık Kurumu gerek izlediği yöntemler gerek sonuçları açısından klasik denetim araçlarından farklı bir konuma sahiptir. Bir anlamda kamunun vicdanı olan ombudsman, idarelerle iş birliği yaparak kötü yönetimden kaynaklanan haksızlıkları ve adaletsizlikleri gidermeye çabalamakta olup hem idarelere olan güven duygusunu sağlamlaştırmakta hem de insan haklarının korunması için gayret sarf etmektedir.

İsveç'in yönetimle ilgili şikâyetleri soruşturmak amacıyla kurduğu Ombudsmanlık Kurumu; günümüzde İngiltere, Fransa, İsveç, Azerbaycan, İran gibi pek çok ülkede uygulanmaktadır. İdarelerin yanlış ya da kötü uygulamalarından kendisine yapılan şikâyetler aracılığıyla ya da söz konusu durumlardan resen haberdar olan Ombudsmanın, bu uygulamaların düzeltilmesi ve telafi edilmesi konusunda yol gösterici, rehberlik edici bir niteliği bulunmaktadır. Aynı zamanda vermiş olduğu kararlar insan haklarının korunması ve daha iyi bir seviyeye getirilmesi ile vatandaş ve idareler arasında uzlaşının sağlanması hususlarında etkin bir rol oynamaktadır.

Kimi kaynaklarda Ombudsmanlığa benzer mekanizmaların Çin, Hindistan gibi ülkelerin eski dönemlerinde mevcut olduğu ileri sürülmektedir. Ancak pek çok kaynakta modern anlamda İsveç'in esinlendiği kaynağın Osmanlı Devleti olduğu belirtilmekte olup İsveç Büyükelçisi ve çeşitli Ombudsmanlar tarafından da zaman zaman bu duruma dikkat çekilmiştir.

Her ne kadar kökeni Osmanlı İmparatorluğu'na uzansa da Ombudsman ile tanışıklığımız Cumhuriyet döneminde yakın bir tarihe denk gelmektedir. Ülkemizde Ombudsmanlık Kurumu 12 Eylül 2010 tarihinde gerçekleştirilen halk oylaması sonucunda kabul edilen anayasa değişikliği ile oluşturulmuştur. Ancak 2010 değişikliğinden önce Ombudsmanlık Kurumu'nun oluşturulmasına ilişkin 1980'lere uzanan bir tarihsel geçmişinin olduğuna ve konu hakkında inceleme ve araştırmaların yapıldığına yönelik birçok çalışma bulunmaktadır.

Ülkemizdeki Ombudsmanlık Kurumu hem merkezi yönetimlerin işlem ve eylemleri hakkında hem de yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri hakkında yapılan başvuruları incelemektedir. Bu kapsamda ayrı bir yerel yönetim ombudsmanlığı yerine Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu alandaki şikâyet başvurularını da kabul etmesi yöntemi benimsenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KURUMU

1.1. OMBUDSMANLIK KAVRAMI, TARİHÇESİ ve ÖZELLİKLERİ

Devletlerin yerine getirmiş olduğu faaliyetlerin sayıca artışının yanı sıra vatandaşlar tarafından söz konusu faaliyet ve hizmetlerin niteliksel olarak da artışın talep edilmesi yönetim algısında değişikliğe neden olmuş ve bu değişiklik neticesinde denetimde etkinliğe daha fazla ihtiyaç duyulmuştur. İdari, siyasi, yargı gibi denetim mekanizmaları oluşturulmasına rağmen kötü yönetimin, adaletsiz ve hakkaniyete uygun olmayan muamelelerin önüne geçilememiştir. Bu nedenle yeni ve etkili denetim mekanizmaları ile çözüm yolları aranmaya başlanmıştır. Bu mekanizmalardan birisini de Ombudsmanlık Kurumu oluşturmaktadır.

Ombudsmanlık Kurumu idareler tarafından gerçekleştirilen işlemler ve eylemler ile tutum ve davranışları inceleyen, kendine has özellikleri bulunan bağımsız ve tarafsız örgütlenmelerdir. Klasik denetim araçlarından farklı bir konuma sahip olan ombudsman, kötü yönetimin düzeltilmesinde yol gösterici olması ve insan haklarının daha ileri seviyeye ulaştırılmasında fayda sağlaması bakımından idare, denetim, insan hakları gibi alanlarda ön planda yer almaktadır. Bağımsız ve aynı zamanda tarafsız bir ombudsman bürosunun mevcudiyeti, yöneten kişilerin yönetilenlere karşı saygılı ve adaletli davranmasını ve hukuka uygun hareket etmesini sağlamakla birlikte aynı zamanda kamu görevinin dürüst ve etkili biçimde yürütülmesi gibi ödev ve yükümlülüklerinin bulunduğu hususlarının yönetenlerce de tanındığının göstergesi olarak kabul edilmektedir.¹ Günümüzde pek çok hukuk devletinde, iyi yönetimin sağlanması, devlet ile birey arasındaki iletişimin artırılması, hukuka ve hakkaniyete aykırı işlemler dolayısıyla oluşan mağduriyetlerin giderilmesi için çaba gösterilmektedir. Vatandaşın idarenin haksız uygulamaları dolayısıyla oluşan mağduriyetlerin giderilmesinin bir sonucu olarak bireylerin devlete olan güveni sağlanacaktır. Nitekim bireyler de devletin tüm işlemlerinde ve faaliyetlerinde devlete güven duyabilmeyi, devletin de yaptığı düzenlemelerle ve

¹ Victor J. Pickl, "Ombudsman ve Yönetimde Reform Önerileri", çev. Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 19/4, 1986, s.38.

oluşturduğu kurumlarla bu güven duygusunu sağlamlaştıracak yöntemlerin benimsenmesini beklemektedir.

Ombudsman modern anlamda ilk defa İsveç'te kurulmuştur. Ancak ombudsmanlığın anayasal anlamda ilk defa İsveç'te ortaya çıktığı genel kabul görmüş olmasına rağmen tarihsel bağlamda çoğu devletin gerek yönetim sistemi gerek hukuk düzeni incelendiğinde, günümüzdeki bir ombudsmanlık kurumunun işlevlerini yerine getirmemesine karşın benzer fonksiyonları barındıran organlarının olduğu anlaşılmaktadır.² Neticede Roma İmparatorluğu ya da Osmanlı İmparatorluğu gibi farklı devletlerde de yönetim alanında yönetilenlere karşı yapılan uygulamalarda benzer problemlerle karşılaşıldığı ve benzer çözümlerin bulunarak denetim sistemlerinin geliştirildiği anlaşılmaktadır. Ancak tarihte benzer kurumlar bulunmakla birlikte ombudsmanlık anayasal anlamda ilk defa 1809 yılında İsveç'te kurulmuş olup daha sonra Finlandiya'da, günümüzde ise 140'dan fazla ülkede uygulanma imkânına kavuşmuştur.

1.1.1. Ombudsmanlığın Tarihçesi

Ombudsmanlığın tarihsel gelişimi hakkında çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bu görüşlerden birisine göre ombudsmanlığın temelleri, Çin'deki Yuan Kontrol Kurumu'na ya da Roma'daki Halk Tribünleri'ne kadar gitmektedir. Tarihçiler, Ombudsman ile Roma'daki Halk Tribünleri arasında hatta Çin'deki Han Hanedanlığı (M.Ö. 206- M.S. 220) döneminde mevcut olan "Control Yuan" Kurumu arasında benzerlik bulunduğunu ortaya koymuşlardır.³ Nitekim bazı eserlerde Romalıların alt tabakanın haklarını ve menfaatlerini soylulardan korumak için "tribune" olarak adlandırılan yüksek rütbeli subaylardan bir memur atadığı kaydedilmekte, ayrıca kayıtlarda üç bin ya da daha fazla yıl önce hem Çin'de hem Hindistan'da ombudsman görevini yerine getirmek için özel memurlar atandığı belirtilmektedir.⁴

² Engin Kocabaş, **Ombudsmanlık: Avrupa Birliği Ülkeleri Ve Türkiye Uygulamalarının Karşılaştırılması Ve Öneriler**, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2015, s. 35.

³ Tünay Acar, **Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2009, s.37.

⁴ Anand Satyanand, The Role Of Ombudsman And Its Connection With The Control Of Corruption, Resource Material Series No. 65, http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No65/No65_18VE_Satyanand.pdf , (29.08.2015), s. 213.

Ombudsmanlığa benzer kurumların tarihte her ne kadar Çin, Hindistan gibi ülkelerde var olduğu öne sürülse de modern anlamdaki Ombudsmanlık için İsveç'in esinlendiği kaynağın Osmanlı İmparatorluğu olduğunu dönemin AB Ombudsmanı Nikiforos Diamandouros şu şekilde ifade etmiştir:

“ Size şunu söylemeliyim: İlk Ombudsmanlık Kurumu 1809’da kurulmuş olsa da tarih bize bu fikrin Osmanlı İmparatorluğu’ndan söylüyor. Tarih bize 1712’de Osmanlı’ya sığınan İsveç Kralı’nın (12. orada gördüğü, halkı korumak üzere oluşturulan padişahlık mahkemesi (kadılık) fikrini aldığını ve İsveç’e döndüğünde Ombudsmanlığı kurduğunu söylüyor. Dolayısıyla Ombudsmanlık ve Osmanlı arasında tarihi bağ var. Bu kısmı Türk halkı için önemli olabilir. Ombudsmanlık (Osmanlı’dan) çıktı ve farklı yönden geri dönmüş olacak. Umarım (yasa tasarısı) onaylanır.”⁵

İsveç Kralı VII. Charles Osmanlı’da kaldığı dönemde İslam Hukuku’nun Türkler arasında nasıl geliştiğini öğrenmiş ve ülkesine döndüğünde kamu idarecilerini daha sorumlu hale getirmek için Ombudsmanlık Kurumu’nu kurmuştur.⁶ Sadece ülkemizde değil, diğer yabancı kaynaklarda da Ombudsmanlığın Osmanlı İmparatorluğu dönemi uygulamalarından esinlendiğine dair görüşler bulunmaktadır. Kaldı ki Ombudsmanlığın modern anlamda ilk çıktığı İsveç’e bakıldığında da tarihsel açıdan İsveç kralının Osmanlı İmparatorluğu’nda kaldığı zamanda bu uygulamayı başlattığı görülmektedir.

Ombudsmanlık ilk olarak Kralın Yüksek Ombudsmanı adıyla 1713 yılında İsveç’te kurulmuştur. Ancak İsveç’te 1809 yılında anayasal bir niteliğe kavuşan Ombudsmanlık buradaki uygulamaların getirileri sonucu Finlandiya, Danimarka, Norveç’te de uygulanma imkânı bulmuştur. Günümüzde Ombudsman Kurumu, Kanada, Amerika, Fransa, İngiltere, İtalya, Portekiz, İspanya, Azerbaycan, Pakistan, Hindistan, İran, İsrail, Fas ve Sudan’ın da aralarında bulunduğu birçok ülkede ulus, bölge, belediye bazında ya da sektörel anlamda uygulanmaktadır.

1.1.2. Ombudsmanlık Tanımı ve Kelime Anlamı

İsveç kökenli Ombudsman kelimesi yurttaş sözcüsü, halk sözcüsü, halk denetçisi, halkın avukatı, arabulucu, kamu denetçisi, halk komiseri, haklar

⁵ “Ombudsmanlık Osmanlı’dan Çıktı”, Milliyet, 28.01.2011, <http://www.milliyet.com.tr/-ombudsmanlik-osmanli-dan-cikti-/dunya/dunyadetay/28.01.2011/1345419/default.htm> , (29.08.2015)

⁶ History of The Ombudsman, <http://ombudstoronto.ca/history-ombudsman> , (29.08.2015)

savunucusu vb” anlamlarda kullanılmaktadır. 1950’lerde İsveççe’den İngilizce’ye “yasal temsilci” anlamında geçen kelime özellikle kamu idareleri ve şirketlere karşı bireysel şikâyetleri incelemek için atanan görevli olarak tanımlanmaktadır.⁷ Türk Dil Kurumu’na göre de Ombudsman (Kamu Denetçisi) “Parlamento tarafından görevlendirilen, vatandaşları resmî makamların keyfî ve yasa dışı davranışlarına karşı korumakla görevli kişi veya kurum” olarak tanımlanmıştır.⁸

Ombudsmanlık ülkeden ülkeye değişiklik gösteren farklı kavramlarla isimlendirilmektedir. Örneğin, İspanya’da “Halkın Savunucusu” (Defensor del Pueblo), Fransa’da “Hakların Savunucusu” (Le Défenseur des droits), Polonya’da “İnsan Hakları Savunucusu” (Human Rights Defender) gibi ifadeler tercih edilmektedir. Ülkemizde ise Ombudsman kelimesinin dilimizdeki karşılığı olarak “Kamu Denetçisi” kavramı kullanılmaktadır.

Uluslararası Barolar Birliğinde yer alan Ombudsman Komitesi tarafından ise ombudsman kavramı; Anayasa veya Parlamento tarafından oluşturulan, en büyük makamında yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin yasama organına karşı sorumlu olduğu, kamu idareleri ve kamu görevlileri tarafından haksızlığa uğradığını ileri süren kişilerin şikâyetleri ile ya da doğrudan kendi inisiyatifi ile eyleme geçerek incelemelerde bulunan ve bir takım raporlar yayımlayan ofis olarak tanımlanmaktadır.”⁹

Ombudsman kelimesi köken itibari ile İsveççe’ye aittir. “Ombuds” ve “man” kelimelerinden türetilmiştir ve genel anlamı itibari ile aracı kişi anlamında kullanılmaktadır. Buradaki “man” sözcüğünün kadınlar aleyhine yorumlanması ihtimaline karşı; ombudsman için “ombudsperson” ya da “ombuds” ifadelerinin de kullanıldığı gözlemlenmektedir.¹⁰ Eski İsveççe’de temsilci anlamındaki “umbudsmann” olarak kullanılan Ombudsman teriminin modern anlamda ortaya çıkışı 1809 yılında İsveç Parlamentosu tarafından Ombudsman’ın atanması ile olmuş ve günümüzde de ombudsman unvanı yerine cinsiyet ayrımı gözetmeyen “ombuds”

⁷ Ombudsman, <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/ombudsman> (30.08.2015)

⁸ Kamu Denetçisi, http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&kelime=kamu%-20denet%C3%A7isi&guid=TDK.GTS.55e2f23aa62226.78098548 (30.08.2015)

⁹ N. E. Holm, “The Ombudsman- A Gift From Scandinavia To The World”, **The Danish Ombudsman**, 1995, s. 13-21’den aktaran TÜSİAD, **Ombudsman(Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1997, s. 15

¹⁰ Mehmet Yüce, Atanur Beyce, **Kamu Denetçiliği Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2013

terimi sıklıkla kullanılmaya başlandığı görülmektedir.¹¹ Terimin ülkemizdeki kullanımında genellikle Kamu Denetçisi tercih edilmesine rağmen Ombudsman olarak da kullanılabilir. Anayasa, kanun ve yönetmeliklerde ise söz konusu Ombudsman terimi yerine Kamu Başdenetçisi ile Kamu Denetçisi kavramlarının tercih edildiği görülmektedir.

1.1.3. Ombudsmanın Özellikleri

Kurulmuş olduğu ülkenin sosyal, ekonomik ve politik yapılarına, hukuk sistemine göre ombudsmanlık kurumlarının değişik şekillerde örgütlenmeleri bulunmaktadır. Bazı ülkelerde parlamento, bazı ülkelerde bölge ya da belediye şeklinde örgütlenmeleri mevcutken bazı ülkelerde sektörel ombudsmanlıklar bulunmaktadır. Ancak ombudsman olarak görevlendirilecek kişilerde belli başlı bazı kriterler aranabilmektedir.

1.1.3.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Günümüzdeki denetim mekanizmalarında aranılan özelliklerin başında bağımsızlık ve tarafsızlık gelmektedir. Bu kapsamda ombudsmanın önemli bir özelliği de bağımsız ve tarafsız olmasıdır. Ombudsman parlamento tarafından seçilmesine rağmen parlamentoya karşı da bağımsızlığını sürdürmekte olup hiçbir idare ya da merciinin kendisine tavsiye ya da telkinde bulunmasına müsaade edilmemektedir.

Bağımsızlık ombudsmanın en önemli özelliklerinden biridir. Nitekim yürütmeden ve idareden bağımsızlığı olmayan bir kurumun idarenin işlem ve eylemleri üzerinde gerçekleştirmiş olduğu denetimin özellikleri ve sonuçları göz önüne alındığında idari denetimden farklı olarak nitelendirilemeyecektir.¹² Bu bağlamda idari denetimden ayrı bir yere sahip atanma ve karar sürecinde hem yürütmeden hem de idareden bağımsız bir ombudsmandan söz edebilmek ancak bu şekilde mümkün olmaktadır. Diğer taraftan ombudsmanın parlamento tarafından

¹¹ What is an Ombuds?, <https://federalombuds.ed.gov/s/faq> , (15.02.2018)

¹² Hasan Dursun, “Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusal) Etkin Olarak İşleyebilme Yetkisi Yoktur”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2001/95, s.386.

atanması usulünün ombudsmanın bağımsızlığı ya da tarafsızlığını engellemekten ziyade seçilen kişinin hem vatandaş hem de idare nezdinde saygın bir konumda olmasını sağlamak aynı zamanda meşruiyetini güçlendirmek için yapıldığı değerlendirilmektedir. Böylelikle ombudsman kullandığı yetkileri parlamentodan almasına karşın görev süresince almış olduğu kararlarda ya da hazırladığı raporlarda hem parlamento hem de idareye karşı bir bağımsızlık içerisinde olmaktadır. Ülkemizde ombudsman parlamento tarafından nitelikli çoğunlukla atanmaktadır. Böylelikle görev sırasında olduğu gibi atanma usulünde de ombudsmanın bağımsızlığı sağlanmaya çalışılmıştır.

Ombudsman bağımsız olduğu kadar tarafsız da olmak zorundadır. Tarafsız olması nedeniyle ombudsman kendisine yapılan herhangi bir başvuruda; olayları objektif bir şekilde yorumlamaya çalışması, hukuka ve hakkaniyete uygun olarak hareket etmesi beklenmektedir. Vatandaş ile idare arasında uzlaşma açısından bir köprü görevi gören ombudsman şikâyet başvurusunun incelenmesinde vatandaş ile idare arasında taraf konumunda değildir. Bu bağlamda idarelerin işlemlerinden ve eylemlerinden mağdur olduğunu ileri süren kişilere kuruma başvuru kolaylığının sağlanması gerekmele birlikte ombudsmana yapılan başvuruların tarafsız bir şekilde incelenerek gerekli araştırmaların yapılması sağlanmalıdır. Gerekli inceleme sonucunda vatandaşın ya da idarenin haklılığı ortaya konularak açıklamalar yapılmalıdır. Ombudsmanın bağımsızlığının sağlanmasının yanı sıra incelemelerinde ve verdiği kararlarında tarafsızlığının sağlanması gerek idareler gerek vatandaşlar açısından güvenilirliğini ve saygınlığını artıracak değerlendirilmektedir.

1.1.3.2. Güvenirlilik

Genel itibariyle bakıldığında ombudsman güvenilir, kendisine inanılan, vatandaş ve idare arasında köprü konumunda olan kişidir. Ombudsmanın vatandaş ve idare arasında köprü konumunda olacağını dönemin Meclis Başkanı Cemil Çiçek şöyle ifade etmiştir:

“Bizim kamu görevlilerinin ismi devlet memurudur. Çünkü o kendini millete karşı değil, devlete karşı sorumlu hisseder. Bu görevliler bir itirazla karşılaştığında; Git bildiğin yere şikâyet et; demektedir. Bu sakalın bıyığa şikâyet edilmesidir. Bizim ülkemizde meslek dayanışması, birbirini koruma içgüdüsü, yasalardan önce gelir. Çünkü kol kırılır yen içinde kalır. Önemli olan kolu kırmamaktır. Ombudsman, kolu kırmadan devlete güveni sağlamak,

devletle vatandaş arasındaki köprüyü sağlam kurmak adına önemli bir görev ifa edecektir.”¹³

Hem idareler hem de yasama ve yargı kesimi ile vatandaşlar nezdinde çok itibarlı ve etkili bir kişilik olan ombudsman her ne kadar doğrudan yaptırım araçlarına sahip olmasa da vermiş olduğu kararlar, teklifler ve yaptığı eleştiriler aracılığı ile kamuoyunu harekete geçirerek idareler üzerinde etkili olmaktadır.¹⁴ Ombudsmana başvuran bireyler açısından olduğu kadar kararları uygulayacak idareler açısından da saygı duyulan ve güvenilen bir ombudsman mekanizması sayesinde kararların uygulanabilirliğinin artması sağlanabilecektir. Kararların uygulanma oranlarının yükselmesi vatandaş memnuniyetinin sağlaması böylelikle devlete duyulan güven ve saygınlığın da artırılmasının sağlanacağı değerlendirilmektedir.

1.1.3.3. Başvuru Kolaylığı

Diğer denetim yolları ile karşılaştırıldığında ombudsmana başvuru usulü kolay ve zahmetsiz olduğu görülmektedir. Başvuruların ücretsiz olması, internet, posta, faks gibi çeşitli yollarla başvuru yapılabilmesi ombudsmana başvuruyu kolaylaştırmaktadır.

Yurttaşların yönetim karşısında kendilerini korumada ombudsmandan yararlanabilmeleri için ombudsmana erişimin zahmetsiz, masrafsız ve basitleştirilmiş olması gerekmekte olup başvuru biçimi ve maliyeti vatandaş caydırıcı olmamalıdır.¹⁵ Bu bağlamda başvuran kişilerden herhangi bir ücret alınmaması, avukat aracılığı ile başvuruya gerek duyulmaması, şikâyet dilekçesinin yazımında özel bir şart aranmayıp basit bir şekilde yazımının yeterli görülmesi, internet, faks, posta gibi çeşitli yöntemlerle başvuru yapılabilmesi ombudsmana ulaşmada büyük kolaylık sağlamaktadır.

¹³ “Kar Altında Ombudsmanlık Hatırası”, Hürriyet, 28.01.2012, <http://www.hurriyet.com.tr/-gundem/19790129.asp> , (29.08.2015).

¹⁴ Doğan Kestane, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 151, Temmuz-Aralık 2006, s.133.

¹⁵ Serije Sezen, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 34, Sayı: 4, 2011, s.81-82.

1.1.3.4. İnceleme Yetkisinin Genişliği

Ombudsmanın inceleme ve araştırmalarını yürütmesi sürecinde çeşitli yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkilerden birisi de resen harekete geçmesi, çeşitli bilgi ve belgelere erişiminin bulunması ile tanık ya da ilgili kişilerin dinlenilmesidir. Fransa gibi bazı ülkelerde ombudsmanın resen inceleme yetkisi bulunmasına rağmen ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun resen inceleme yetkisi henüz mevcut değildir. Kamu Denetçiliği Kurumu herhangi bir şikâyet başvurusu olmaksızın, kamuoyu aracılığı ile öğrenilen ve mağduriyet oluşturan bir durum hakkında resen hareket edememektedir. Bireyin şikâyet başvurusunda bulunması durumunun idare tarafından engellenebileceği ve idareyi şikâyet eden kişinin öğrenilmesi durumunda şikâyetçinin mağduriyetinin artabileceği ihtimallerinin ortadan kaldırılarak cezaevinde bulunan mahkûmlar ile gerek çocuklar gerek engelli bireyler gibi dezavantajlı ve hassas grupların da kolayca başvuru yapmaları sağlanarak Kurumun olaylara daha hızlı ve etkili müdahalede bulunması ile hak ihlallerinin önüne geçilmesi amaçlarının sağlanması adına resen inceleme yetkisinin bulunması son derece gereklidir.¹⁶

Ombudsmanın diğer yetkisi de konuyla ilgili olan bütün bilgi ve belgelere erişiminin sağlanması, ilgili idarecilerin bilgisine başvurabilmesi, gerektiğinde tanık ya da diğer ilgili kişileri dinlenilebilmesidir. Bu bağlamda ilgili bilgi ve belgeler idarelerden istenmekte olup idarelerin de varsa şikâyet konusu hakkında değerlendirmeleri de alınabilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 18. maddesinde yetkili mercilerin en üst makam veya kurulu tarafından açıkça gerekçesi belirtilmek suretiyle devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler verilmeyebileceği belirtilmiştir. Ancak yine söz konusu maddede Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgelerin Başdenetçi veya görevlendireceği Denetçi tarafından yerinde incelenebileceği vurgulanmıştır.

1.1.3.5. Araştırma Konularının Genişliği

¹⁶ Kamu Denetçiliği Kurumu, **2016 Yıllık Rapor**, Ankara, 2017, s.318-319.

Ombudsmanlık uygulamaları bulunduğu ülkelerin ekonomik, demografik, siyasal ve sosyo-kültürel yapısına ve toplumun ihtiyaçlarına göre değişik özellikleri barındıracak şekilde oluşturulmaktadır. Bu kapsamda ombudsman ülkemizde olduğu gibi bazı ülkelerde sadece kamu idarelerine yönelik şikâyet başvurularını incelerken bazı ülkelerde özel sektör kuruluşlarına yönelik şikâyetleri de inceleyerek karar verebilmektedir. Örneğin Fransa’da bir özel sektör kuruluşu ayrımcılık ile ilgili olarak şikâyet edildiği takdirde Ombudsman bu konuyu inceleyebilmektedir.¹⁷ Bu bağlamda hamile, bekar yada cinsiyet, dil, din gibi bir kritere bakarak işe almama, ev kiralayamama gibi şikâyetler ayrımcılığa yönelik şikâyetler olarak değerlendirilmekte ve Fransa’da ombudsmanın inceleyeceği alanlar arasında yer almaktadır. Ülkemizde ise özel sektör kuruluşunun herhangi bir işlemi veya eylemi şikâyet edildiği takdirde Kanun gereğince şikâyet başvurusu incelenmemektedir. Bu kapsamda ülkemizde özel bir şirketin çalışanların maaşının ödenmemesi, izinlerinin kullandırılmaması ya da mobbing gibi sorunların çözümüne yönelik şikâyet başvuruları hakkında İncelenemezlik Kararı verilmektedir. Ancak kamu kurumlarının işlemleri, hizmetleri, kamu görevlilerine karşı yürütülen işlemler, kamu görevlilerinin mobbing iddiaları Kamu Denetçiliği Kurumu’nun inceleme alanı içerisinde yer almaktadır.

İdarelerin her türlü işlem, eylem ve yürütülen hizmetlerinin yanı sıra idarelerin tutum ve davranışları da Kamu Denetçiliği Kurumunun inceleme kapsamında yer almaktadır. Bu kapsamda yerel yönetim hizmetleri (imar, ruhsat izin ve işlemleri, yol yapımı, alt yapı hizmetleri vb.), eğitim, sağlık, sosyal güvenlik işlemleri, idarelerin yapmış olduğu ihale sonucunda bedel ödenmemesi, kamulaştırma, kamulaştırmaz el atma, arazi toplulaştırması, kamu görevlilerinin tutum ve davranışları gibi pek çok alanda şikâyet başvurusu yapılabilir.

1.1.4. Ombudsman Uygulamasının Katkıları

Anayasal anlamda ilk defa İsveç’te ortaya çıkan Ombudsman bulunduğu ülkelerde demokrasi kültürünün yerleştirilmesi, iyi yönetimin gerçekleştirilmesi, devlet ve birey arasında güvenin sağlanması, insan haklarının korunması ve

¹⁷ Sylvie Kern, David Manaranche, (Fransa Ombudsmanlık Kurumu Yetkilileri İle Yapılan Toplantı Notları), 21/01/2015

geliştirilmesi gibi genel görevleri bulunmaktadır. Ancak ombudsman sistemi bulunduğu ülkenin sosyo-ekonomik durumuna, hukuk sistemine ve hak arama kültürüne bağlı olarak farklı görev ve yetkilerle donatılabilmektedir. Bazı ülkelerde Parlamento Ombudsmanı şeklinde bir örgütlenme varken bazı ülkelerde belediye ya da bölge düzeyinde de bir örgütlenme olabilmektedir. Yine bazı ülkelerde özel sektör kuruluşlarının da incelenmesi tercih edilmekte iken bazı ülkeler yalnızca kamu idarelerine ilişkin başvuruları inceleyebilmektedir.

Ombudsmanlık Kurumları'nın bulunduğu ülkenin şartlarına göre belirlenen görevlerine bağlı olarak farklı katkıları da bulunmaktadır. İncelemeler sonucu verilen kararlar, hazırlanan raporlar hem idareler hem de kamuoyu nezdinde bir farkındalık yaparak aynı zamanda kötü yönetimin etkilerinin azaltılması ve insan haklarının geliştirilmesi sağlanmaktadır.

1.1.4.1. İnsan Haklarının Korunması

Günümüzde insan haklarının korunması ve geliştirilmesi hususu hem kurumlar hem de devletler nezdinde önem taşımaktadır. İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi hususlarında alınan tedbirlere rağmen bu konularda yaşanan ihlallerin yaşanmasına engel olunamamaktadır. Bu kapsamda olası hak ihlali durumlarına karşı yargısal denetim, idari denetim, siyasi denetim gibi çeşitli başvuru mekanizmaları harekete geçirilebilmektedir. Yargısal denetiminin sonuçlarının kesin olmasına karşın uzun sürmesi ve maliyetli olması, idari denetimini hiyerarşik kaygıları barındırması gibi bir takım hususların denetim için alternatif yolların aranmasına neden olduğu değerlendirilmektedir. Parlamento denetiminin gerek parti disiplini gerek yasama-yürütme ilişkileri gibi nedenlerle işlevini tam olarak yerine getirememesi, idari denetiminin ise hem idare içindeki hiyerarşik yapının etkisi hem de dayanışma duyguları sebebiyle bireyler için yeterli güvenceyi sağlayamaması; diğer taraftan yargı denetiminin de ağır çalışması ve maliyetli olması yeni denetim mekanizmaları arayışına yol açmıştır.¹⁸ Bu kapsamda söz konusu sebeplerin yanı sıra bireylerin haklarının korunması ve hak arama kültürünün yerleştirilmesi ombudsmanlığın kurulma amaçlarından birisini oluşturmaktadır.

¹⁸ Mehmet Kahraman, "Hukuk Devletine katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği Kurumu", **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:8, Sayı:16, 2011, s.362.

Yönetim anlayışındaki değişikliklerle birlikte kamu hizmetlerinin sunulması, idare- vatandaş ilişkileri, bireylerin haklarının korunması konularında da gelişmeler meydana gelmiştir. Bu doğrultuda ombudsmanlık da insan haklarının korunması ve geliştirilmesinde etkin bir mekanizma görevi görmektedir.

1.1.4.2. İyi Yönetimin Sağlanması

İyi yönetim, yönetim alanında idari şeffaflığın sağlanması, hakkaniyetin tesis edilmesi, karar alma süreçlerindeki katılımın sağlanması gibi hususlarda belli kıstasların sağlanmasını ifade etmektedir. Bu kapsamda pek çok ülkede mevcut olan Ombudsmanlık Kurumları; idarenin hukuka uygun, adaletli, nezaketli, şeffaf ve hesap verebilir şekilde davranmasını ve insan haklarına saygılı olmasını sağlamak üzere kurulmuştur. Ülkemizde iyi yönetime ilişkin ilkeler mevzuatta dağınık durumunda bulunmasına rağmen iyi yönetim konusundaki esas gelişme, 2010 yılındaki halkoylamasında kabul edilen ve yürürlüğe giren Anayasanın 74. maddesindeki değişikliğin sonucunda uygulama alanı bulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına ilişkin düzenlemedir.¹⁹

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvurularda hukuka uygunluk denetiminin yanında, hakkaniyetin ve iyi yönetim ilkelerinin sağlanması yönünde de tavsiyelerde bulunulabilmektedir. Bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurularının sonuçlandırılmasında yargısal ya da idari denetimden daha kapsamlı bir incelemenin yapıldığı değerlendirilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 6. maddesinde Kuruma yapılan başvuruların incelenmesi ve araştırılması sürecinde idarenin insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin

¹⁹ Selman Karakul, "Hukuki Ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri", **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı:3, 2015, s.94.

bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözeticeği ve iyi yönetim ilkelerine uyacağı belirtilmektedir.

1.1.4.3. Hakkaniyetin Tesis Edilmesi

Ombudsmanın bir diğer katkısı da hakkaniyete uygunluğu göz önünde bulundurmasıdır. Genel anlamda yasa koyucuların ve uygulayıcıların göz önünde bulundurması gerektiği düşünülen hakkaniyet; günümüzde üstünde çok konuşulan ama göz ardı edilebilen bir kavram haline gelmiştir. Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç Türkiye’de hakkaniyete bakan tek kurumun Kamu Denetçiliği Kurumu olduğunu belirterek idarelerin verdiği kararlarının kimi zaman kanuna uygun olmasına rağmen hakkaniyet açısından uygun olmadığını açıklamıştır.²⁰ Burada Ombudsmanın aslında hangi ihtiyaca karşılık vermeye çalıştığı anlaşılmaktadır. Çünkü ombudsman salt bir hukuk denetiminden ziyade aynı zamanda hakkaniyet denetimine de bakmaktadır. Bir konu hukuka uygun olabildiği halde kişilerin vicdanını yaralayabilen bir durum olabilmektedir. Burada ombudsman kamuoyunun vicdanını da temsil etmektedir. Bu da onu diğer denetim araçlarından ayrı tutmaktadır.

1.1.4.4. Yargı Yükünün Azaltılması

Ülkemizde ombudsmanın ortaya çıkışında etkili olan faktörlerden birisi yargılama sürelerinin uzun olması ve bu nedenle yargının yükünün hafifletilmesi olduğu söylenebilir. Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumu eski Başdenetçisi M. Nihat Ömeroğlu bir açıklamasında kurumun amacını şu şekilde açıklamıştır: “*Temel amacımız; yargının yükünü hafifletmek, idarenin şeffaf olmasına katkıda bulunmak ve idarenin hesap veriliğine katkıda bulunarak idarede yönetim kalitesini*

²⁰ Ombudsman Malkoç Yapılan İlginç Başvuruları Anlattı, Milliyet, 16.02.2017, <http://www.milliyet.com.tr/ombudsman-malkoc-yapilan-ilginc-siyaset-2397269/> , (11.06.2017).

artırmak."²¹ Bu beklenti, meydana getireceği sonuçlar açısından doğru olmakla birlikte Ombudsmanlık Kurumu'nun kuruluş nedeni olarak görülmesi birtakım yanlışlara yol açabilecektir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun gerekçesinde gerek idareler tarafından yerine getirilen hizmetler gerek bu hizmetlerle ve işlemlerle muhatap olan bireylerden yapılan şikayetler ele alınmıştır. Bu bağlamda kamu yönetiminin de dünyadaki değişim ve gelişim hareketlerine bağlantılı bir şekilde yeniden yapılandırılma ihtiyacı göz önünde bulundurularak kamu hizmetlerine yönelik Devletin yerine getirdiği görevlerinin değerlendirilmesini ve idarelere ilişkin şikâyetlerin mümkün olduğunca azaltıldığı bir yönetim anlayışının yerleştirilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bu bağlamda yargının katı işleyiş kurallarına sıkı sıkıya bağlı olması, sonuçlanmasının uzun süreç gerektirmesi aynı zamanda kalkınma planlarında değinilen yönetim-birey ilişkilerinde ortaya çıkabilecek problemlerin hem etkin hem de pratik ve hızlı şekilde çözülmesinin sağlanması amacıyla gerek yönetimi yargısal yollar dışında denetleyen gerekse idareye tabi olmayan bir denetim sistemi ihtiyacının Ombudsmanlığın ortaya çıkışında etkili olduğu ifade edilmiştir.

Neticede Kanunla bireylerden gelen şikayetler doğrultusunda idareyi denetlemesine rağmen idari hiyerarşiye tabi olmayan tamamen bağımsız bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sistemi kurulmasının öngörülmüştür. Bu kapsamda ombudsmanlık sistemi için hem gerekli kurumsal altyapının oluşturulmasına hem de pek çok idarî işlem ve eylemin inceleme alanı içerisinde yer almasına büyük önem verilmiştir.

Pek çok idari işlem ve eylem hem ombudsmanlığın hem de yargının görev alanına girebilmektedir. Bu bağlamda ombudsmanlığın yargının yükünü hafiflettiği ya da kişilerin yargıdan daha hızlı sonuç almak için ombudsmana başvurabildiği ancak bu durumun ombudsmanlığı yargının alternatifi yapmadığının kabulü gerekmektedir. İdarenin işlemlerini denetleyen idari yargı ile ombudsmanın özellikleri ve nitelikleri birbirinden farklıdır. Her iki sistemde birbirinin yerine kullanılmaktan ya da birbirinden üstünlüklerinin bulunduğu düşüncesinden ziyade birbirinin tamamlayıcısı konumundadır. İdari yargıda işlemin yalnızca hukuka uygun

²¹ Amacımız Yargının Yükünü Hafifletmek, Milliyet, 27.03.2013, <http://www.milliyet.com.tr/amacimizyargininyukunuhafifletmek/gundem/gundemdetay/27.03.2013/1685671/default.htm> , (29.08.2015)

olup olmadığı incelenirken, ombudsman işlemin hukuka uygunluğunun yanı sıra hakkaniyet denetimi yaparken işlemin yerine olup olmadığı da incelenmektedir. Nitekim idarenin yerine getirmiş olduğu eylem veya işlemin hukuka uygun olmasına rağmen ombudsman tarafından hakkaniyet göz önünde bulundurularak “yerinde” olmadığı tespit edilebilmektedir. Böyle bir durumda işlem hukuka uygun olmasına rağmen yerinde görülmezse söz konusu durum idarî yargıda idarenin lehine sonuçlanmış olsa bile ombudsmanın yapmış olduğu uyarılar ve soruna toplumun dikkatini çekmesi üzerine idare ileriki süreçlerde benzer şekilde bir işlem veya eylem yapmaktan kaçınacaktır.²² İdarenin bir işlemi birden fazla kişiyi etkileyip bazıları idari yargıda dava açabilirken bazıları ombudsmana başvuru yapabilir, idari yargıda idarenin hukuka uygun davrandığının kabulü ombudsmanın idarenin hakkaniyetli davranmadığının ileri sürülmesine sebep olmamaktadır. Böylelikle idare ileriki olaylarda dikkatli davranmaya o alandaki düzeltilmesi gereken hususlarda daha hassas davranmaya teşvik edilebilmektedir.

1.1.4.5. Vatandaş İle İdare Arasındaki İlişkilerin Artırılması

Kuruma yapılan şikâyetler veya hazırlanan özel raporlar doğrultusunda yönetimde gerekli iyileştirmelerin ve düzenlemelerin yapılması için Ombudsmanın reform önerilerinde bulunması, parlamento ve kamuoyunu bilgilendirmesi de Ombudsmanın ortaya çıkış sebeplerinden birisi olduğu düşünülebilir.

Ombudsmanın verdiği kararlar mahkeme kararı gibi nihai bir karar değildir. Diğer denetim mekanizmalarının verdiği icrai kararlardan da değildir. Kendine has bir yapısı olan ombudsmanın verdiği kararların tavsiye niteliğinde olması nedeniyle idarenin bir işlemini iptal etmesi, kaldırması ya da yerine yeni bir işlem tesis etmesi beklenmemelidir. Ombudsmanlık idarelere ve yöneticilerine kamu hizmetlerinin sunulmasına yönelik hususlarda danışmanlık yapması bakımından yönetimin niteliklerini vatandaşların beklentileri yönünde geliştirmek için üstüne düşen görevleri de yerine getirmek için çabalayan bir kurum haline gelmiştir.²³

²² Zehra Odyakmaz, Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması Ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Sayı:14, 2013, s.9.

²³ Erhan Tural, **Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014, s. 102.

Ombudsmannın idareler için yol gösterici olması onları yargılamadan uzak olmasının, idarelerin kararlara uyum oranlarını bir nebze artırması beklenmektedir. Ancak bazı idarelerin de ombudsmannın kararlarının tavsiye niteliğinde olması ve uygulama zorunluluğun oluşmaması gibi sebeplerle verilen kararları uygulamamaları gibi durumlarla karşılaşılabilir. Ancak Kurumun gücü idarelerin vatandaş ve kamuoyu nezdindeki konumunu göz önünde bulundurarak tavsiye niteliğindeki kararları uygulamaya çalışmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç kurumun gücünün tavsiye kararı vermesinden kaynaklandığını belirterek kararların kurumun yumuşak gücünü toplumda etkinleştirdiğini, toplumun vicdanı haline geldiğini ifade etmiştir.²⁴

1.2. OMBUDSMANLIK TÜRLERİ

Parlamento ya da cumhurbaşkanı tarafından atanan ombudsmanların yanı sıra kimi zaman yalnızca belirli alanlarda görev yapan ombudsmanlarla da karşılaşılır. Bu kapsamda askeri konularda görev yapan askeri ombudsman, sağlık alanında görevli sağlık ombudsmanı, çocuk hakları ve çocukların yaşamış olduğu sorunlara yönelik görev yapan çocuk ombudsmanı, tüketici sorunlarının çözümü ve tüketici haklarının korunması alanında tüketici ombudsmanı, vatandaşların bankacılık alanında yaşadığı sorunlara yönelik görev yapan banka ombudsmanı, yalnızca yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinden sorumlu yerel yönetim ombudsmanı gibi değişik teşkilatlanmalar mevcuttur. Hangi ombudsmanlık teşkilatının kurulacağı konusunda ya da ombudsmannın yetki alanının belirlenmesinde ülkelerin yaklaşımının, vatandaşın beklentisinin, tarihsel ve sosyal yapılarının belirleyici rol oynadığı değerlendirilmektedir. Bu bağlamda Fransa ve Türkiye gibi kimi ülkelerde sadece parlamento ombudsmanı bulunurken İngiltere, Kanada, Polonya, Almanya gibi ülkelerde parlamento ombudsmannın yanı sıra askeri alanda görevli askeri ombudsman ya da çocuk hakları alanında görev yapan çocuk ombudsmanı gibi teşkilatlanmalar da bulunmaktadır. Ayrıca kimi ülkelerde yerel yönetim ombudsmanı, tüketici ve bankacılık ombudsmannın da bulunduğu bunun

²⁴ Kamu Başdenetçisi Malkoç Boşa Kürek Çekmiyoruz, Hürriyet, 11.05.2017, <http://www.hurriyet.com.tr/kamu-bas-denetcisi-malkoc-bosa-kurek-cekmiyoruz-40455066> (10.06.2017)

yanı sıra uluslararası düzeyde AB Ombudsmanının da mevcut olduğunu belirtmek gerekmektedir.

1.2.1. Parlamento Ombudsmanı

Ülkeler genel olarak ombudsmanlık konusunda, parlamento ombudsmanlığı şeklinde bir örgütlenmeye gitmişlerdir. Parlamento Ombudsmanı, parlamento tarafından seçilerek göreve gelmektedir. İdarenin gerçekleştirdiği işlem ve eylemleri inceleyerek, vatandaşla idare arasında yaşanan sorunları çözümlemeye çalışmakta olup yönetim faaliyetlerinin iyileştirilmesi için idarelere tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu bağlamda vatandaşların şikâyetleri ya da resen incelemeler doğrultusunda reform yapılması gereken alanlarda ya da mevzuat değişikliği gerektiren konularda ombudsmanın önerileri rehberlik edici olabilmektedir. Nitekim ombudsman kendisine yapılan şikâyetlerin ve resen incelemelerinin yanı sıra önemli gördüğü konularda özel raporlar hazırlayarak parlamento ve kamuoyu ile paylaşmaktadır. Bu itibarla ülkemizde de Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından hazırlanan Soma ve Yargı Özel Raporları bulunmaktadır.²⁵

Parlamento Ombudsmanı kendisine yetki verilen pek çok konuda faaliyet göstermektedir. Parlamento tarafından seçilen bu kişiler vergi, sağlık, eğitim gibi pek çok alanda etkinlik göstermektedir. Ancak ülkeden ülkeye faaliyet alanları değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin ülkemizde Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri dışında kalan askeri konularda ve kamu personelinin yaşadığı sorunlarda Ombudsman gerekli incelemeleri yaparak karar verebilirken Norveç'te ayrı bir askeri ombudsman bulunmakta, Fransa'da ise kamu görevlilerinin yaşadığı sorunlar bazı istisnalar dışında ombudsman tarafından incelenmemektedir.

Günümüzde pek çok ülkede, vatandaşla yönetim arasındaki sorunları çözme konusunda Ombudsmanın sağladığı başarının artması bazı alanlarda da özel Ombudsmanlıkların kurulmasına neden olmuştur. Ülkelerin yapısı ve tercihleri doğrultusunda sadece parlamento ombudsmanı olarak teşkilatlanmanın yanı sıra askeri, çocuk, yerel yönetim, tüketici ve bankacılık gibi özel alanlarda da ombudsmanlıklar bulunmaktadır.

²⁵ Özel Raporlar, <https://www.ombudsman.gov.tr/ozel-raporlar/index.html> , (02.07.2018)

1.2.2. Askeri Ombudsman

Bazı ülkelerde askeri faaliyetler ile ilgili konular ombudsman denetimi dışında bırakılırken bazı ülkelerde ombudsmanın yetkileri askeri faaliyetlerin denetimini de kapsayacak şekilde geniş tutulmuştur. Bu uygulamaların yanı sıra bazı ülkelerde ise askeri ombudsmanlık oluşturularak yalnızca askeri niteliği bulunan konularda faaliyet gösteren bir Ombudsmanın olması tercih edilmiştir. Nitekim Finlandiya gibi ülkelerdeki ombudsmanlar tıpkı devlet daireleri gibi askeriyeden gelen şikâyetleri de kabul etmekteyken, İsveç ve Norveç gibi ülkelerde ordu ile ilgilenmesi için özel Ombudsman atanmaktadır.²⁶ Bu ülkelerde askeri ombudsman askeri niteliği bulunan şikâyetleri inceleyerek rapor hazırlamaktadır. Örneğin Kanada’da Milli Savunma ve Kanada Kuvvetleri Ombudsmanı konuyla ilgili askeri öğrencilerden, Kanada Kuvvetleri mensuplarından, Milli Savunma Departmanındaki personelden gelen şikâyetleri inceleyip üçüncü taraf olarak görev yapmakta ve hazırladığı raporu doğrudan Milli Savunma Bakanına sunmaktadır.²⁷

Dünyadaki ilk Askeri Ombudsman 1952 yılında Norveç’te kurulmuştur.²⁸ Ancak günümüzde Almanya, Kanada, İsveç, Norveç gibi bazı ülkelerde askeri ombudsmanlık mevcuttur. Askeri konuların ülke savunması ve güvenliği gibi gerekçelerle özel bir yeri olmakla birlikte askeri ombudsmanlık savunma sektöründe etkinliğin artırılması, silahlı kuvvetlerde personelin kuruma güveninin artması, hukuki düzenlemelere saygının artması gibi olumlu roller üstlenebilmektedir.²⁹

Birçok ülkede bu tür bir ofisin kurulması, görevlerini ve sorumluluklarını yerine getiren askeri personelin davranışlarında ve iletişimde olumlu değişimlerin artması ile sonuçlandığından askeri faaliyetler ile ilgilenen böyle bir ofisin kurulması

²⁶ Walter Gellhorn, “The Ombudsman in New Zealand”, **California Law Review**, Vol. 53, Issue:5, 1965, p. 1175.

²⁷ “Our Mandate” <http://www.ombudsman.forces.gc.ca/en/ombudsman-about-us/mission-mandate.page> (31.08.2015)

²⁸ “Parliamentary Commissioner For The Armed Forces”, <http://www.ombudsmann.no/node/57> , 20.08.2015

²⁹ Askeri Ombudsmanlık, DCAF Backgrounder Series, <http://www.dcaf.ch/Publications/Military-Ombudsmen>, 28.4.2015.

durumunun herhangi bir idareye tehdit olarak algılanmaması gerekmektedir.³⁰ Ordu, ülke savunması, güvenlik gibi konular ülkelerin çok hassas olduğu konulardan olduğu için bu kurumların denetimi de çok hassas olmaktadır. Ombudsman, askeriye'nin yurttaşlar ya da parlamento adına izlenmesinde etkin bir mekanizma teşkil edebilmektedir. Askeri konularla ilgili incelemeler yapan ombudsmanın asıl vazifesi, güvenlik ve askeriye ile ilgili konulardan sorumlu bakan namına başta orduya ait keyfi işlem ve kararlara yönelik iddialar ile yasaya aykırı olduğu ileri sürülen işlem ve eylemleri araştırmaktır.³¹

Askeri konulara özel Ombudsmanların yetkilendirilmesi konusunda “Wehrbeauftragter des Bundestages (WB)” adıyla bilinen Alman Ombudsmanı veya “Silahlı Kuvvetlerin Parlamenter Komiseri” adlarıyla anılan Kanada Askeri Ombudsmanı verilebilecek örnekler arasındadır. Bunların yanı sıra Norveç ve İsveç’te de askeri konularda görevli Ombudsmanlar bulunmaktadır.

Norveç’teki Askeri Ombudsman tıpkı Parlamento Ombudsmanı gibi dört senede bir parlamento tarafından seçilmektedir ve sadece Parlamento’ya karşı hesap vermektedir. Her yıl Meclis’e sunulan raporların yanı sıra Ombudsman dilerse özel rapor hazırlayarak da Meclise sunabilir. Ayrıca Norveç’te ayrı bir askeri yargı bulunmamaktadır. Askerliğin zorunlu olduğu Norveç’te Askeri Ombudsmanın ilgilendiği konular arasında; bu görevi ifa edenlerin yaptıkları şikâyetler, askeri hizmetlerin ifası ile ilgili her türlü konu ve durum, bir birliğin dağıtılması, yurtdışında görev yapan birliklerin konuşlandıkları arazi konusunda çıkacak vergi ihtilafları, emeklilik, operasyon güvenliği, silahlar, talimler vb. bulunmaktadır.³²

İsveç örneğine bakıldığında ise 1915-1967 yılları arasında Askeri Ombudsmanın görevi sırasında gelen şikâyetlerin çoğunu üstün asta karşı kötü davranışı oluşturmaktayken şu an ki uygulamada kara, deniz, hava kuvvetlerine yönelik şikâyetler incelenmektedir.³³

Mevcut durumda askeri ombudsmanlık bazı ülkelerde bulunmaktayken bazı ülkelerde tercih edilmemektedir. Ülkelerin toplumsal yapısının yanı sıra askeri

³⁰ Phaosoane Mokgobu, “Determining A Role For A Military Ombudsman In The South African National Defence Force”, African Security Review, Vol.8, No:1, 1999, <https://www.issafrica.org/pubs/ASR/8No1/Determining.html> , 20.08.2015.

³¹ PAB ve DCAF, **Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar El Kitabı**, çev. Esra Kaliber ve Alper Kaliber, TESEV Yayınları, 2003, s. 91.

³² Kamu Denetçiliği Kurumu, Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, s. 111.

³³ Kamu Denetçiliği Kurumu, Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, s.57.

konuların ve denetiminin hassas bir niteliğinin bulunması; askeri ombudsmanlığın kurulup kurulmama konusunu tartışmaya açık bir hale getirmektedir. Ancak burada askeri ombudsmanın kim olacağı, hangi kriterlere dayanarak seçileceği büyük önem arz etmektedir.³⁴ Bu bağlamda askeri ombudsmanın niteliklerinin, seçilme usulünün ve yetkililerinin belirlenmesi bu alandaki beklentileri karşılama açısından önemlidir. Bu bağlamda ülkemizde Türk Silahlı Kuvvetlerinin tatbikatları, manevraları gibi sırf askeri nitelikteki faaliyetleri dışında kalan alanlarında Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru yapılabilmektedir.

1.2.3. Çocuk Ombudsmanı

Son yıllarda parlamento ombudsmanlığının yanında farklı uzmanlık alanlarında oluşturulmuş ombudsmanlıkların bulunduğu da gözlenmektedir. Bunlardan birisi de çocuk ombudsmanlığıdır. Çocuk haklarına olan duyarlılığın artırılması, çocukların idarelerle yaşadığı sorunların çözümü gibi konularda daha aktif çalışması için çocuk ombudsmanlığına ihtiyaç duyan ülkeler olmuştur. Çocuk hakları kimi ülkelerde parlamento ombudsmanının görev alanlarından birisini oluştururken kimi ülkelerde de bu konuda ayrı bir ombudsmanlığın oluşturulduğu görülmektedir. Bu yapı ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir.

Çocuk ombudsmanlığı konusunda Norveç önemli bir örnek teşkil etmektedir. Norveç Çocuk Ombudsmanlığı, dünyanın ilk çocuk ombudsmanlığı olarak kabul görmektedir.³⁵ Bununla birlikte günümüzde Polonya, İsveç gibi ülkelerde de çocuk ombudsmanlıkları bulunmaktadır.

İlk defa 1981 yılında Çocuk Ombudsmanlığı Yasası'nın kabul edildiği ve ilk ombudsmanın da o tarihte atandığı Norveç'te; ombudsman hem kamu hem de özel alanlarda çocukların menfaatini desteklemek, hem de çocukluk dönemindeki şartların gelişimi ile yakından ilgilenmekle sorumludur.³⁶

³⁴ Ali Fuat Gökçe, "Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 17, sayı: 2, s. 221.

³⁵ "About The Ombudsman", <http://barneombudet.no/english/about-the-ombudsman/> , (07.09.2015)

³⁶ "The Ombudsman For Children In Norway", <https://www.regjeringen.no/en/dep/bld/organisation/Offices-and-agencies-associated-with-theMinistryofChildrenandEquality/TheOmbudsman-for-Children-in-Norway/id418030/> , (07.09.2015)

Norveç'te Çocuk Ombudsmanının (Barneombudet) seçiminde çocuklarında görüşüne başvurulmakta olup bu kapsamda ülkenin farklı bölgelerinden yaklaşık 10-12 kişilik bir grup oluşturularak aday ombudsmanların çocuklarla görüşmesi sağlanmakta ve çocukların, görüşme sonundaki fikirleri ombudsmanın seçiminde aktif bir rol oynamaktadır.³⁷ Norveç Çocuk Ombudsmanı mesleki olarak bağımsız olmakla birlikte yönetim bakımından Çocuk, Eşitlik ve Sosyal İçerme Bakanlığı altındadır.³⁸ Diğer taraftan Norveç'te Parlamento Ombudsmanı ve Askeri Ombudsmanın Meclis tarafından seçilmesine karşın “Çocuk” ile “Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud” bakanlık tarafından atandığı için ilk iki kurum “Ombudsman” olarak nitelendirilirken, son iki kurum “Ombud” olarak nitelendirildiği göze çarpmaktadır.³⁹

İsveç'in ilk Çocuk Ombudsmanı “Çocuklar İçin Ombudsman” Yasası'nın Parlamento tarafından kabulüyle birlikte, 1 Haziran 1993 yılında atanmıştır.⁴⁰ Kanuna göre Ombudsman her yıl 1 Nisan'dan önce çocuk ve gençleri ilgilendiren konulardaki görüşlerinin yanı sıra önceki takvim yılındaki aktivitelerle ilgili hükümete rapor sunulmalı ve bilgi verilmelidir. Aynı zamanda Çocuk Ombudsmanı Çocuk Haklarına Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin yerleşmesi ve Sözleşmeye uyum sağlanmasını teşvik etmek için çalışmalıdır. Bu bağlamda Çocuk Ombudsmanı; kanun, tüzük ve benzeri uygulamaların Sözleşmeye uyumlu olmasına özel önem vermelidir.

İsveç'e genel olarak bakıldığında ayrımcılık, tüketici ve çocuk ombudsmanlarının hükümet tarafından atandığı görülmektedir. Ancak bununla birlikte Parlamento tarafından seçilen dört ombudsmandan birisinin de görev alanını çocuk hakları ile ilgili konular oluşturmaktadır. Parlamento tarafından seçilen ombudsmanlarda olduğu gibi çocuk konuları ile ilgilenen ombudsmanın da şikâyetle bağlı olarak veya ombudsmanın kendi inisiyatifi ile yerinde inceleme yapabilme yetkisi mevcuttur. Çocuğun sağlıklı yetişmesi konusunda inceleme yaparak olayın

³⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu, Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, s.117.

³⁸ Country Sheet On Youth Policy In Norway, <http://pjp-eu.coe.int/documents/10-17981/1668141/Country+sheet+Norway+2013/d9346a11-bc5c-40b9-925a-bccbff776b31>, (07.09.2015) s.7

³⁹ Kamu Denetçiliği Kurumu, Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, s. 110.

⁴⁰ Background, <http://www.barnombudsmannen.se/om-webbplatsen/english/background/>, (07.09.2015)

aslını araştırmak ve şüphe uyandığında soruşturma yapmak zorundadır.⁴¹ İsveç'in Çocuk Ombudsmanı Frederic Malmberg altı yıllık bir dönem için hükümet tarafından 17 Kasım 2008 tarihinde atanmıştır.⁴² İsveç'te Çocuklar İçin Ombudsman Yasası 1993 yılında yürürlüğe girmiş ancak 2002 yılında değişiklikler yapılmıştır, söz konusu yasanın birinci bölümünde Çocuk Ombudsmanın, çocukların ve gençlerin haklarını ve menfaatlerini Çocuk Haklarına Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi Uyarınca İsveç'in taahhütleri altında temsil edeceği hüküm altına alınmıştır.

Polonya'da Çocuk Ombudsmanı Polonya'daki çocuk haklarının izlenmesinden sorumlu olarak 2000 yılında kurulmuş ve 2010 yılında da Ombudsmanın yetki alanını genişletmek amacıyla mevzuatta değişiklik yapılmıştır.⁴³ İnsan Hakları Savunucusu'ndan bağımsız olarak Parlamento tarafından 5 yıllığına göreve seçilmekle birlikte iki kereden fazla bu görevi üstlenememektedir. Bununla beraber Sejm'e yani parlamentoya karşı doğrudan sorumlu olan Ombudsman; çocuk haklarını hukuki düzenlemeler çerçevesinde ebeveynlerin haklarına, sorumluluklarına ve yükümlülüklerine de saygı göstererek, çocuğun ve ailenin çıkarlarını gözetip korumak ve çocuğun tam ve ahenkli gelişimini sağlamak için gerekli tedbirleri almakla görevlidir.⁴⁴

Ülkemize bakıldığında ise ayrı bir çocuk ombudsmanlığının oluşturulmadığını bunun yerine çocuk hakları ile ilgili konuların Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) görev alanı içinde incelendiğini ve araştırıldığını görmekteyiz. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda seçilen beş denetçiden birinin kadın ve çocuk haklarına yönelik başvuruların incelendiği alanda görevlendirilmesi amacıyla iş bölümünde düzenleme yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda; kanun koyucunun kadın ve çocuk haklarına ayrı bir önem verdiği değerlendirilmektedir. Nitekim çocukların veli ya da vasinin onayı olmaksızın doğrudan Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurabildiği ve şikâyetlerini iletebildiğini de göz önünde bulundurmak gerekmektedir.

⁴¹ Kamu Denetçiliği Kurumu, Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, s. 61.

⁴² About the Ombudsman for Children Fredrik Malmberg, <http://www.barnombudsmannen.se/om-webbplatsen/english/about-the-ombudsman-for-children-fredrik-malmberg/>, (20.09.2015)

⁴³ Poland: Childeren's Ombudsperson, <http://crinarchive.org/enoc/resources/infodetail.asp?id=31772>, (09.09.2015)

⁴⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu, Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, s.159.

1.2.4. Yerel Yönetim Ombudsmanı

Günümüzde yönetim ve denetim anlayışının değişmesi, ombudsmanlığın yönetimdeki başarısının görülmesi gibi nedenler yerel yönetimlerde de ayrı bir ombudsmanlığın oluşturulmasını gündeme taşımıştır. Bazı ülkelerde ayrı bir yerel yönetim ombudsmanlığı oluşturulurken, bazı ülkelerde parlamento ombudsmanının görev alanlarından birisini yerel yönetimler konusu oluşturmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlığı; yerel yönetimlerin iyileştirilmesi, yerel yönetimlerde yaşanan sıkıntıların yerinde çözülmesi, vatandaşların haklarının korunması gibi alanlarda tavsiyelerde bulunmak üzere kurulmuşlardır.

Yerel yönetim ombudsmanları, merkezi yönetim ombudsmanlarının özelliklerine sahip olmakla birlikte belirli bir bölge ya da kent ölçeğinde görev yapan, yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen işlem ve eylemlerden doğan sorunları çözümlenmesi, vatandaşların haklarını koruması ve yerel yönetimlerin yerine getirdiği hizmetlerin daha iyi ve kaliteli işlemesi amacıyla önerilerde bulunan ve aynı zamanda otorite ve etkilerinin yetkisinde bulunduğu alanlar oranında sınırlandırılan ombudsmanlardır.⁴⁵ Yerel yönetim ombudsmanı bulunduğu bölge ya da şehirdeki yerel yönetimlerin işlemlerine ve hizmetlerine ilişkin şikâyetleri inceleyerek önerilerde bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin hizmetleri bulunduğu ülkelere göre değişiklik göstermekle birlikte yerel yönetim ombudsmanlarının görev alanları da buna bağlı olarak değişebilmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanı yerel idarelerde görev yapan yönetici ve çalışanlarının o yörenin halkı karşısında hukuka uygun, hakkaniyet ölçütlerine uygun ve kaliteli hizmet üretmesini teşvik edeceği düşünülmektedir. Aynı zamanda yerel yönetim ombudsmanı sayesinde vatandaşların yargı yoluna başvurmadan yöre halkına yönelik daha adaletli ve nitelikli hizmetlerin yürütülmesinin sağlanması ile sistemin ortaya çıkardığı olumsuz cevaplar dolayısıyla oluşan mağduriyetlerin aşılabilesini sağlayan bir ortamın oluşturulacağı değerlendirilmektedir.⁴⁶

⁴⁵ Arzu Yıldırım, “Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 2/2, 2014, s.201.

⁴⁶ Ali Fuat Gökçe, **Kamu Denetçiliği Sistemi Kapsamında Mahalli İdarelerde Ombudsman Denetimi**, KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı, Hatay, 11-12.05.2013, s. 11.

Yerel yönetimler yerelin ihtiyaçlarını yereldeki kaynaklarla karşılamaya çalışmaktadır. Aynı zamanda yönetim bakımından da kendi sorumluluğu altında, halka en yakın yönetim birimlerince yetkilerin kullanıldığı demokratik örgütlenmelerdir. Yerel yönetimler denetim bakımından hiyerarşik denetime tabi değil idari vesayete tabidir. Yerelin yaptığı işlemlerin yerinde olup olmadığından ziyade hukuka uygun olup olmadığı incelenmektedir. Bu bağlamda yerelden kaynaklanan problemlerin çözümü için getirilen öneriler arasında ombudsman denetimi de yer almıştır. Bu konuda bazı ülkelerde parlamento ombudsmanının konuyu araştırması tercih edilmişken, İngiltere gibi bazı ülkelerde ise yerel yönetim ombudsmanlarının sorun ile ilgilenmesi ve çözüm üretmesi tercih edilmiştir. Örneğin bir belediye çalışanının davranışları ya da ulaşım ile ilgili bir sorunda; çözüm için merkezin çalışma yapması yerine, sorunun kaynağında yereldeki ombudsman aracılığı ile daha hızlı ve kolay halledilmesi sağlanmıştır. Ombudsmanın verdiği kararların tavsiye niteliğinde olması gibi faktörler göz önüne alındığında yerelde bulunan bir ombudsmanın o yöre halkı ve kurumları tarafından kabul görmesi ile sorunun çözümü için daha pratik hareket etmesi sağlanabilmektedir.

Ülkelerin ekonomik, siyasal ve sosyal durumları ombudsmanlığın örgütlenmesinde de etkili olmuştur. Nitekim İngiltere’de ayrı bir yerel yönetim ombudsmanının kurulması şeklinde örgütlenmeye gidilmişken, Fransa gibi ülkelerde ayrı bir yerel yönetim ombudsmanlığı yerine her ilde delege şeklinde bir örgütlenmeye gidilmiştir.

Ülkemizde de yerel yönetim ombudsmanı olmamasına karşın seçilen beş ombudsmandan bir tanesi yerel yönetim konuları ile ilgilenmektedir. 2015 yılı Nisan ayında Ombudsmanlığın İstanbul bürosu açılış töreninde Kurum Başkanlığı M. Nihat Ömeroğlu yönetiminde bir zihniyet devrimi yaşandığını ve merkezden yapılan eski yönetim anlayışının yerini karşılıklı iletişim yoluyla sürdürülen yeni yönetim anlayışına bıraktığını söyleyerek; bu sorunları yerelde tanımanın ve çözüm aramanın Kurumlarının en büyük görevleri arasında yer aldığını vurgulamıştır.⁴⁷

İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığı 1974 yılında çıkarılan The Local Government Act 1974 (the '1974 Act') ile kurulmuştur. Yerel Yönetim Ombudsmanlığı da Kanun’un üçüncü bölümünde düzenlenmiştir. İngiltere’de Yerel

⁴⁷ “Kamu Denetçiliği Kurumu İstanbul Bürosu Açıldı”, http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-322-6022-kamu-denetciligi-kurumu-istanbul-burosu-acildi.html , (14.09.2015)

Yönetim Komisyonları ve bu Komisyonlarda görev yapan Ombudsmanlar bu Kanunla düzenlenmiştir. Söz konusu kanuna göre şikâyetlerin incelenmesi hizmet yetersizliği ve kötü yönetim sonucu haksızlığa uğradığını ileri süren halktan gelen şikâyetler ile sınırlıdır.⁴⁸ Kanuna göre Ombudsmanın atanması bakanın tavsiyesi üzerine kraliçe tarafından yapılmaktadır. Yerel Yönetim Ombudsmanlığı her mali yılın sonunda bir rapor hazırlamaktadır. Örneğin 2015 yılı raporu mali yılın bitiminde 31 Mart 2015 tarihinde sunulmuştur. 2015 yılı raporunda; vakaların %99'unun 52 hafta içinde tamamlandığı ve bir önceki yıla göre de gelişme yaşandığı kaydedilmektedir. Söz konusu 2015 yılı raporunda dikkat çeken husus ise kararların online yayınlanması sonrasında performansın artarak önceki yıllara göre kalite hedeflerinin yükseltilmiş olmasıdır. Bu kapsamda ombudsmanın kamuoyu gücünü aktif bir şekilde kullanması kararların uygulanabilirliğini artıran önemli bir faktördür. Nitekim kararlarının bağlayıcı nitelikte olmamasına karşın, büyük ölçüde uygulanmasının altında yatan en büyük etkenlerden birisi kamuoyu denetiminin etkili kullanılması hususudur. Kamuoyunun etkili kullanılması için de kararların daha fazla kişiye, daha etkin bir şekilde ulaştırılabilmesi gerekir. Yapılan uzlaşların ve alınan kararların online yayınlanması halkta farkındalık yaratarak idareler üzerinde bir baskı unsuru sağlamakta ve böylelikle bu amacı sağlayan etkili bir araç olmaktadır.

Söz konusu raporda 4 stratejik hedef bulunmaktadır:

- ✓ Kullanmak için kolay ve mükemmel hizmetin geliştirilmesi
- ✓ Tarafsız, titiz ve orantılı araştırma ile etkili çözümler ortaya koymak
- ✓ Yerel kamu hizmetlerinin geliştirilmesi için şikâyetlerden öğrenilenlerin kullanılması,
- ✓ Kamunun parasını etkili ve verimli kullanmak, kamuya hesap vermek.⁴⁹

Buradaki stratejik hedefler yalnızca yerel yönetim ombudsmanları için değil aynı zamanda ulusal ombudsmanlar tarafından da kullanılabilir ve ombudsmanlığın kurulma amaçlarını sağlamaya yönelik etkili birer araç haline gelebilecektir. Nitekim stratejik hedefler arasında yer alan kolay ve etkili hizmetin geliştirilmeye çalışılması çağımızda bürokrasinin etkisinden kurtulmak için yapılan etkin bir çaba içerisinde yer almaktadır.

⁴⁸ Legal Framework, <http://www.lgo.org.uk/about-us/legal-framework/> , (12.09.2015)

⁴⁹ Local Government Ombudsman Commission For Local Administration In England, **Annual Reports& Accounts 2014-2015**, Commission for Local Administration in England copyright,2015, s.6.

Etkili çözümler ortaya konulması, ombudsmanın iptal kararı vermemesine ya da idarenin yerine geçip karar almamasına rağmen önemli sonuçlar yaratabilmektedir. Uzlaşma çabaları ya da tavsiye kararları ile zamanında ve mağduriyetleri giderecek çözümler üretmesi açısından verimli bir kurumdur. Burada önemli olan idarenin takdir yetkisinin ölçüsü ve sınırıdır. Bazı durumlarda idarenin takdir yetkisini kullanmasını engellemek adına çözüm idareye bırakılabilmektedir. Ancak burada ombudsman, kanunu çok iyi bir şekilde yorumlayarak mağduriyetlerin de hızlı ve etkili bir şekilde önlenmesi adına idareye, verdiği kararlarla ışık tutmalı ve çözüm üretebilmelidir. Özellikle kamuyu ilgilendiren konularda ya da insan hakkı ihlali durumlarında ombudsmanın aldığı kararlar büyük önem taşımaktadır.

Gelişen ve değişen durumlar karşısında mevcut uygulamalar ve kanunlar kimi zaman yetersiz kalabilmekte ve bu durumun geç farkına varılmaktadır. Böyle bir konu ile ilgili gelen bir şikâyetle ombudsmanın konuyu incelemesi ve gerekli araştırmaların yapılması sonucunda verdiği karar; eksiklikleri, hataları gösterebileceği gibi aynı zamanda idarelerin uygulayabilmesi için alternatif bir çözüm yolu üretilmesine katkı sağlayacaktır. Böylelikle idare, bu konu hakkında uygulama farklılığı ya da düzenleme değişikliği yapılması ile kişilerin daha iyi bir hizmet almasını da sağlayabilecektir.

Ombudsman her ne kadar diğer kurum ve kuruluşlar ile ilgili araştırma ve inceleme yapıyorsa da netice itibarıyla kamu kaynağı kullanması sebebiyle mali bir denetime tabi tutulması olağandır. Ülkemizde de Ombudsman Sayıştay denetimine tabidir. Ancak bu durum onun kararlarını ya da kurumsal bağımsızlığını etkileyecek bir unsur olarak değerlendirilmemelidir. Aksine kurumun mali bakımdan şeffaflığı kurumun güvenilirliğini artırabilecek bir husustur.

İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanlarının bağımsızlığını koruması ve tarafsız olmalarını da sağlamak amacıyla herhangi bir belediyede çalışmamış olması koşulu getirilmiştir. Böylece ombudsman incelediği alan olan yerel yönetimlerde en fazla şikâyetin gelebileceği belediyelerle ilgili daha tarafsız davranabilecektir. Aksi takdirde her ne kadar ombudsmanın tarafsızlığından bahsedilse de daha önceden çalışmış olduğu kurumla ilgili gelen şikâyetlerde deneyimlerinden ya da daha önceki çalışma arkadaşlarından etkilenebilecektir. Örneğin, eski bir belediye çalışanının yerel yönetim ombudsmanı olarak atandığı bir durumda, eski çalışma arkadaşlarının

vatandaşlara kötü muamelede bulunması konusunda gelen bir şikâyetle tam anlamıyla tarafsız olabilmesi, tarafsız karar verdiğine inanılması veya alınan kararlara güven duyulması zorlaşacaktır. Bu tür durumların önüne geçilmesi bakımından belediyede çalışmamış olması şartı kararların güvenilirliğini artırabilecek bir husus olduğu değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan kararların uyulmasını sağlamak için alınan karara duyulan güvenin yanı sıra aynı zamanda kararların baskı gücünün de fazla olması gerekmektedir. Bunu sağlamak adına karara uyulmadığı durumlarda idarenin üzerindeki baskı unsurunu artırmak adına gazetelerde yayımlanması da etkili olabilmektedir. Nitekim İngiltere’de ombudsmanın verdiği bir karara idarenin uymaması durumunda baskı oluşturması bakımından söz konusu uyuşmazlık yerel bir gazete de yayımlanmaktadır.⁵⁰

İsveç’e bakıldığında ombudsman belediyelerin gerçekleştirdiği zorunlu görevleri denetlemektedir. Belediyelerin görev alanı içinde yer alan eğitim, sağlık, sosyal hizmetler olmak üzere üç temel alan ombudsmanın inceleme yetkisindedir.⁵¹ İsveç sistemi ülkemiz sistemi ile farklılık taşımaktadır. Eğitim, sağlık gibi konular ülkemizde belediyelerin görev alanında değildir. Ancak eğitim, sağlık gibi alanlar Kamu Denetçiliği Kurumu’nun faaliyet alanı içinde bulunmaktadır.

Fransa’da ayrı bir yerel yönetim ombudsmanı bulunmamaktadır. Bu sistemde ombudsman delegeler şeklinde bir örgütlenmeye gitmiştir. Her ilde bulunan delegeler, konuları hukuka uygunluk yönünden inceleyerek dostane uzlaşa ile çözümlenmeye çalışmaktadır, ancak delege tarafından çözülemeyecek büyük ve hakkaniyet gerektiren meselelerde konuyu merkeze yönlendirmektedirler.⁵²

Polonya’da ise ombudsman mahalli idarelere karşı yapılan başvuruları incelerken öncelikle ilgili mahalli idare ile temasa geçmekte, sonuç alamazsa idare mahkemesine ve ayrıca Yüksek İdare Mahkemesine yürütmeyi durdurma/iptal başvurusunda bulunabilmektedir.

Ülkemizdeki sistemde ombudsmanın mahkemeye başvurma ya da yürütmeyi durdurma/iptal başvurusunda bulunma yetkisi bulunmamaktadır. Elbette olay ya da

⁵⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu, Yurtdışı Çalışma Raporları, s.193.

⁵¹ Kamu Denetçiliği Kurumu, Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, KDK yayınları, Ankara, 2014, s.58.

⁵² Sylvie Kern, David Manaranche, Toplantı Notları(21.01.2015)

durumun niteliğine göre ilgili belediye ile uzlaşa sağlanabilme durumu da göz ardı edilmemektedir. Öncelikle şikayetçi ve belediye ile görüşülerek sorunun çözümü için çalışılmakta sorun çözülmediği takdirde ya da uzlaşa sağlanamaması durumunda durumun niteliğine uygun bir karar verilmektedir.

1.2.5. Tüketici Ombudsmanı

Parlamento ombudsmanlığının yanı sıra bazı alanlarda sektörel ombudsmanlıklar da kurulabilmektedir. Bu bağlamda tüketici haklarının korunması ile tüketicilerden gelen şikayetlerin çözümlenebilmesi için tüketici ombudsmanı görevlendirilmektedir.

Günümüzde ürün çeşitliliğinin artması, kalitesinin farklılaşması, reklam sektörünün gelişmesi, teknolojinin ilerlemesi ile birlikte ekonomik ve toplumsal yapıda meydana gelen değişiklikler tüketici yapısında değişikliklere neden olmuştur. Bu kapsamda tüketicinin haklarını bilmesi, etkin başvurular yapabilmesi, bu hususlardaki sorunların kısa zamanda ve etkin bir şekilde çözümlenebilmesi ekonomik ve toplumsal düzenin korunması açısından önem taşımaktadır. Tüketicinin korunması ve tüketici için hak arama yollarından birini de tüketici ombudsmanı oluşturmaktadır. Tüketici ombudsmanı üretici ve tüketici arasında çıkan problemleri çözmeye çalışmaktadır. 1971 yılında İsveç'te kurulan tüketici ombudsmanı birçok ülkeye örnek olan ve hükümetin onayı ile kurulan bir kurumdur.⁵³

Tüketici haklarının adil bir şekilde korunması ve problemleri uzlaşma yoluyla çözülmesi amacıyla kurulan tüketici ombudsmanlığı sayesinde tüketicilerin haklarını aramak adına yargı yoluna başvurmaksızın problem oldukça az bir süre içinde çözülmüş olup aynı zamanda mahkemelerin mevcut iş yükü azaltılmış da olacaktır.⁵⁴

⁵³ Belda Şenel Parlak, **Tüketici Kredisinden Doğan Hukuki Uyuşmazlıklar ve 4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Uygulaması**, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü, Ankara, 2001, s.9.

⁵⁴ Abdi Sağlam, **İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu Ve İdari Yargı İle İlişkisi**, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2012, s.60.

Tüketicilerin yargı yoluna başvurma imkanları olsa da, yargı yolunun ombudsmana kıyasla daha uzun sürede problemlerin çözülmesi dolayısı ile ombudsman bu alanda tercih edilen bir sistem olmaktadır.

Gerek ülkemizde gerek diğer ülkelerde gün geçtikçe ticari ilişkiler artmakta, ürün çeşitliliği, ürün kalitesi, pazarlama, geliştirme faaliyetleri hız kazanmaktadır. Bu süreçte tüketiciler hemen hemen çoğu kişi üreticilerle ya da ürünü pazarlayanlarla muhatap olmaktadır. Bu süreçte yaşanan problemlerin de her zaman yargıya aksettirilmesi mümkün olmamaktadır. Kimi zaman yargının maliyetli oluşu kimi zamanda sürecin yavaş işlemesi gibi nedenlerle muhataplarla çözülemeyenler sorunlar için mahkemeye başvurmadan imtina edilmektedir. Ancak tüketicilerin kolaylıkla başvuru yapabileceği, yargı gibi maliyetli olmayan ama aynı zamanda sorunların çözümü için çalışan ve etkili olan bu alanda uzmanlaşmış bir tüketici ombudsmanlığı tüketiciler için olduğu kadar üreticiler ve ürünleri pazarlayanlar açısından da olumlu olduğu değerlendirilmektedir. Böylelikle tüketiciler ile muhatapların herhangi bir sorunda savunma moduna geçmeden işbirliği içerisinde problemlerin çözümü sağlanmış olacaktır.

1.2.6. Bankacılık Ombudsmanı

Modern ekonomilerde, bankaların önemi her geçen gün artmakta ve bu kurumların faaliyetleri birçok insanı yakından ilgilendirmektedir. Nitekim bankaların geçmişi çok eskilere dayanmakta olup geniş coğrafyalara yayılan ekonomik bir örgütlenme olarak pek çok kişiyi etkilemektedir. Bunların yanı sıra bankaların kurumsallaşmalarını tamamlaması ve teknolojik yeniliklere çabuk ayak uydurabilmeleri ekonomiler için önemli bir kuruluş olma özelliğini taşımalarına sebep olmaktadır.⁵⁵

Ancak banka müşterilerinin kendilerini ilgilendiren konularda yeterli bilgiye sahip olamamaları, bankacılık uygulamalarının karmaşık olması, bankalarla ilgili uygulamalarda bir hak ihlalinin oluştuğunda müşterilerin bunu anlayamamaları, durumun anlaşılmış olması halinde bile başvuru yollarının (ne zaman ve nerelere

⁵⁵ Ali Bayrakdaroglu, “Finansal Bir Aracı Kurum Olarak Bankalar”, 2013, http://akademik.mu.edu.tr/Icerik/abayrakdaroglu/Dokuman/MSKU_DERS_NOTU_Bankac%C4%B1%C4%B1k&sigortac%C4%B1%C4%B1k.pdf , (13.07.2016)

başvurulması gerektiği) karmaşık ve maliyetli olması gibi hususlar bankacılık müşterilerinin dezavantajlı bir konumda bulunmasına neden olmakta ve haklarını aramalarını engellemektedir. Söz konusu nedenlerle bankacılık sistemleri, kendi içlerinde çözümleyemedikleri tüketici sorunlarını kolay, hızlı, bağımsız, etkin, profesyonel ve ucuz bir şekilde çözmek üzere yeterli kaynaklarla donatılmış bir Ombudsmanlık bürosu kurma yoluna gitmeyi tercih edebilmektedirler. Nitekim günümüzde bu tip büroların kurulması ve sürdürülebilir olması tüketicinin koruması için temel koşullardan biri olarak kabul edilmektedir.⁵⁶

Ülkemizde de 2005 yılında BDDK Başkanı olan Tefik Bilgin, bankaların amme hizmeti vermelerinden dolayı bu kurumlardaki denetimin hiçbir zaman göz ardı edilemeyeceğini ifade ederek müşteriyle banka arasındaki sorunların devlet kurumlarına gelmeden önce ilgili kurumlarda, bankalar veya Bankalar Birliği nezdinde bir şekilde çözümlenmesi için Bankalar Birliği bünyesinde mali ombudsmanlığın kurulması hususunun Bankacılık Yasası taslağında yer aldığını belirtmiştir.⁵⁷ Ülkemizde 19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 93. maddesi kapsamında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkilidir. Ayrıca anılan Kanunun 95. maddesi uyarınca, bu Kanun kapsamındaki bankaların her türlü işlemlerinin gözetimi ve yerinde denetimi BDDK tarafından yapılmaktadır. Diğer taraftan, bankalar, tüketici kredisi veren finansal kuruluşlar ve kart çıkaran kuruluşlar tarafından, finansal tüketicilere sunulan ürün veya hizmetlere ilişkin olarak faiz veya kâr payı dışında alınacak her türlü ücret, komisyon ve masraf türleri ile bunlara ilişkin usûl ve esasları belirlemek amacıyla Finansal Tüketicilerden Alınacak Ücretlere İlişkin Usûl ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 03/10/2014 tarih ve 29138 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak her ne kadar

⁵⁶ Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası / Dünya Bankası, Finansal Tüketici Koruma İçin İyi Uygulamalar (Türkiye Bankalar Birliği Çevirisi), 2012, https://www.tbb.org.tr/Content/Upload/Dokuman/2108/Finansal_Tuketici_Koruma_Icin_Iyi_Uygulamalar.pdf, (13.07.2016), s.47-48.

⁵⁷ "BDDK'dan Mali Ombudsman Önerisi", CNNTÜRK, 16.09.2005, <http://www.cnnturk.com/-2005/ekonomi/genel/09/16/bddkdan.mali.ombudsman.onerisi/125814.0/index.html>, (13.07.2016)

bankalarla ilgili tedbirler alınsa ve denetimler yapılmış olsa da “bankacılık ombudsmanlığı” ile ilgili herhangi bir yapı oluşturulmamıştır.

Sonuç olarak bankacılık ombudsmanlığı ile bir banka müşterisinin yaptığı şikayetin kurum içi şikayet çözümü prosedürleri ile çözülmemesi durumunda şikayetçinin ombudsmana başvurusunun yolu açılmaktadır. Böylelikle banka ve müşteri arasında doğan uyuşmazlıklar yargıya gitmeden daha hızlı ve uygun maliyetli bir yöntemle çözümlenebilmektedir. Bu sektörde oluşturulan ombudsman sistemi ile bankacılık sistemine duyulan güvenin artacağı, tüketicinin korunmasının sağlanacağı ve müşterilerin sorunlarına hızlı ve etkin çözümler getirilebileceği değerlendirilmektedir.

1.3. OMBUDSMANLIK UYGULAMALARI

Günümüzde pek çok ülkede ombudsman uygulaması bulunmaktadır. Kanada, Almanya, İngiltere, Norveç, Finlandiya, Polonya, İspanya, İran, Pakistan, Azerbaycan bu ülkelerden birkaçını oluşturmaktadır. Ancak bu kısımda İsveç, Norveç, Danimarka, Polonya, İngiltere, İspanya, Fransa ve AB Ombudsmanlığı incelenmektedir. İsveç, Norveç ve Danimarka modern anlamda ombudsmanlığın ilk kurulduğu ülkelerden olması, aynı zamanda Norveç’in hem askeri hem de çocuk ombudsmanlığı alanında ilk düzenlemeleri yapması, İngiltere’de de yerel yönetim ombudsmanlığının bulunması, İspanya ve Fransa’nın idare sistemi ile benzerliklerin bulunması, Polonya’nın da diğer ülke örneklerine kıyasla kısmen yakın tarihte böyle bir kurumla tanışmış olması, AB Ombudsmanlığı’nın da uluslararası bir kuruluş niteliğinde bulunması dolayısıyla söz konusu uygulamalar tercih edilmiştir.

1.3.1. İsveç

Anayasal olarak Ombudsmanlık Kralın tahttan indirilmesi sonrasına İsveç Anayasası’nın (Instrument of Government) yürürlüğe girmesi ile birlikte 1809 yılında kurulmuştur. Aslında Ombudsmanlık 1713 yılında Kralın Yüksek Ombudsmanı (His Majesty's Supreme Ombudsman) olarak Kral XII. Charles tarafından tesis edilmiştir. O tarihte Osmanlı Devletinde kalan Kral yaklaşık 13 yıl

yurt dışında bulunmuştur ve Kral'ın yokluğundaki süreçte İsveç'in kargaşaya düşmesi nedeniyle Kral tarafından seçkin temsilci olarak Yüksek Ombudsman müessesesi kurulmuştur.⁵⁸

26 Ekim 1713 tarihinde Demirbaş Şarl'ın (XII. Karl) “Kral'ın Yüksek Ombudsmanı” için verdiği talimatta; Yüksek Ombudsmanlık makamının ilk görevinin, yönetmeliklere ne derece riayet edildiğini, her bir memurun çalıştığı kurumdaki yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini, yargı yetkisine sahip olan savcılar ve de ombudsmanların görevlerini yerine getirirken Krala hizmet etmek adına Yüksek Ombudsmanlık Makamının kendilerine verilen göreve uyması ve riayet etmesi gerektiğini, bu işlemleri yaparken de hakkaniyet içinde davranma zorunluluklarının olduğunu, diğer ombudsmanlar ve savcılarla ilgili oldukça güçlü bir denetim gücünü barındıran Yüksek Ombudsman ile konu üzerinde istişare yapılmadan ve Yüksek Ombudsmana yorum yapma fırsatı sunmadan hiç bir ombudsman ve savcının belirtilen görevlere önerilmemesi ve atanmaması gerektiği hususları yer almaktadır.⁵⁹ Günümüzde de önemini koruyan hakkaniyet kavramı Ombudsmanlığın kurulması sırasında da İsveç'te etkili olmuştur. Aslında bu talimatta etkili ve önemli olan husus, Yüksek Ombudsmana danışmadan ve onun görüşlerini almadan hiç bir savcı ve ombudsmanın atanmamasıdır. Bu uygulama da Ombudsmanın adalet sistemi üzerinde ne derece etkili olduğunun bir göstergesidir.

Günümüz İsveç kamu yönetiminde parlamento denetimi ile Riksdag yani Parlamento kamu idareleri ile hükümet çalışmalarını izlemekte ve incelemektedir. Parlamantonun denetim yapısı da üç ayaktan oluşmaktadır. İlki Riksdag üyelerinin(parlamentarlerin) hükümete soru yöneltme hakkı ve Riksdag'ın bir bakan ya da hükümete karşı güvensizlik oyu başlatabilmektedir. İkincisi ise yargısal denetim aracılığı ile Parlamento Ombudsmanı kamu idarelerinin vatandaşlara hukuka uygun hareket etmesinin sağlamaktadır. Üçüncüsü ve son olarak da verimlilik denetimleri ile de İsveç Ulusal Denetim Ofisi (Swedish National Audit Office) hükümet fonlarının neden ve ne kadar etkin kullanıldıklarını denetlenmektedir.

⁵⁸ The Office Was Established In 1809, <http://www.jo.se/en/About-JO/History/> , (14/09/2015)

⁵⁹ 6. Kral'ın Yüksek Ombudsman'ı İçin Demirbaş Şarl'ın (XII. Karl) Verdiği Talimat, http://www.abgm.adalet.gov.tr/pdf/Kral%C4%B1n%20Y%C3%BCKsek%20Ombudsman%C4%B1%20i%C3%A7in%20Demirba%C5%9F%20%C5%9Earl%C4%B1n%20_XII%20%20Karl_%20verdi%C4%9Fi%20talimat.pdf , (01/09/2015)

İsveç Parlamento Ombudsmanının temel görevi hukuka uygunluğu temin etmektir. Özellikle kamu idarelerinin ve mahkemelerin tarafsızlık ve nesnellığe ilişkin Anayasa hükümlerine uymalarını kamu kesiminin vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini ihlal etmemelerini sağlamakla görevlidir. İsveç'te Ombudsman seçilmek için Parlamento 'da çoğunluğu sağlamak yeterli iken, ilk Parlamenter Ombudsman L. A. Mannerheim'den bu yana tüm Ombudsmanlar oy birliği ile seçilmiştir⁶⁰.

İsveç'te bulunan parlamento ombudsmanları özel savcının yetkileri ile donatılmışken hükümet ile basın ombudsmanlarında bu yetki bulunmamaktadır.⁶¹ Ayrıca İsveç'te parlamento ombudsmanına ek olarak tüketici ombudsmanı, eşitlik ombudsmanı, çocuk ombudsmanı, basın ombudsmanı gibi spesifik alanlar için oluşturulan ombudsmanlıklar bulunmaktadır.⁶²

İsveç'de Parlamenter Ombudsmanın yetkileri, sayısı, atanması gibi hususlar Riksdag Kanunu'nda (The Riksdag Act 2014: 801) (Riksdagsordningen) da düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun'a göre Riksdag (İsveç Parlamentosu) Anayasanın 13. bölümün 6. maddesi uyarınca Ombudsmanı seçmektedir. Kanun gereği Parlamento Ombudsmanlığında bir Baş Parlamento Ombudsmanı bulunmaktadır. Ayrıca söz konusu Baş Parlamento Ombudsmanı ile birlikte ve üç Parlamento Ombudsmanının daha bulunması gerekmekte kısaca Parlamento Ombudsmanlığında sayıca dört kişi olmalıdır. Parlamento ombudsmanının yanı sıra parlamento tarafından bir yada daha fazla sayıda yardımcı ombudsman seçilebilir. Baş parlamento ombudsmanı idari yönetici ve ombudsman faaliyetlerinin ana odak belirleyicisi olarak hareket etmektedir. Buna karşın Baş Ombudsman diğer ombudsmanların aldığı kararlara ve soruşturmaya müdahale edememektedir.⁶³

Ombudsmanın seçim usulüne bakıldığında; ombudsman ve yardımcı ombudsmanlar bireysel olarak seçilmektedirler. Kanunun 3. maddesinde ombudsmanın gizli oyla seçileceği ve parlamento başkanının seçiminde uygulanan usulün uygulanacağı belirtilmektedir.

⁶⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu, Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, s. 25.

⁶¹ Hasan Tahsin FENDOĞLU, "Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık)", http://hasantahsinfendoğlu.com/dokumanlar/insan_haklari/KAMU_DENETCILIGI_OMBDUSMANLIK_.pdf, (01.05.2015), s. 12.

⁶² About JO, <http://www.jo.se/en/About-JO/>, (20.08.2015)

⁶³ The Ombudsmen, <https://www.jo.se/en/About-JO/The-Ombudsmen/>, (10.07.2016)

1986 yılında çıkarılan Parlamento Ombudsmanı Yönetmeliği'ne (The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen 2014: 802) göre Parlamento ombudsmanı; yürürlükte bulunan kanunlara uyulmasını ve etkili bir şekilde yerine getirilmesini sağlamalı ve bu faaliyetleri için parlamentoya hesap vermelidir. Parlamento ombudsmanı güvenilir ve adil davranışlarından ve aynı zamanda kamu kaynağının ekonomik olarak kullanılmasından sorumludur.

Yönetmeliğe göre ombudsman tarafından denetlenen yerler:

- ✓ Devlet ve belediye yetkili makamları
- ✓ Bu yetkili mercilerdeki memurlar ve diğer çalışanlar
- ✓ Kamu mercilerinin görevlendirme ve hizmetlerini ilgilendiren süreçteki yapılan faaliyetler
- ✓ Memurlar ve kamu teşebbüsleri tarafından istihdam edilenlerin bu teşebbüsler adına görevlerini yerine getirirken yapmış oldukları faaliyetler.

Yine Yönetmeliğe göre Ombudsmanın denetimlerinin gerçekleştirilemeyeceği alanlar ise;

- ✓ Parlamento(Riksdag) üyeleri,
- ✓ Riksdag İdare Kurulu, Riksdag Seçim Değerlendirme Kurulu, Meclis Şikayet Kurulu ya da Meclis Katibi,
- ✓ Para ve Kredi Düzenlemesi Kanunu uyarınca Riksbank'ın yetkilerinin kullanılmasındaki haller dışında; Riksbank Yönetim Kurulu Üyeleri, Riksbank İcra Kurulu Üyeleri,
- ✓ Hükümet ya da Bakanlar
- ✓ Adalet Şansölyesi
- ✓ Belediye ve il meclisi üyeleri.

Ombudsmanlığın resmi internet sitesinde de kimlerin şikâyet edilemeyeceği şu şekilde açıklanmıştır. Söz konusu sitede yer alan bilgiye göre şikâyet edilemeyecek kişiler ise;

- ✓ Hükümet ya da bakan
- ✓ Riksdag Üyesi(milletvekili)
- ✓ Yerel konseyler veya ilçe meclisi üyeleri

- ✓ Parlamento Ombudsmanı
- ✓ Adalet Bakanı
- ✓ Devlete ait şirketler ve vakıflar
- ✓ Yerel yönetime ait şirketler ve vakıflar
- ✓ Gazete, radyo ve televizyon şirketi
- ✓ Bankalar, sigorta şirketleri
- ✓ Özel çalışan doktor ve avukatlar.⁶⁴

Parlamento Anayasa Komisyonu, Ombudsman adaylarını; Adalet Bakanlığı, Yargıtay, Danıştay gibi kurumlarda görev yapmış kıdemli hâkimler arasından seçer.⁶⁵ Ancak ombudsmanların mutlak hukukçu olma geleneğinin terkedilmiş durumda olduğu söylenebilir.⁶⁶ Ombudsmanın kesinlikle hukukçu olması gerektiği sınırlaması birtakım sorunlar yaratabileceği değerlendirilmektedir. Ancak ombudsmanın nitelikli ve geniş bir hukuk tecrübesine ve aynı zamanda idari bir deneyime de sahip olması gerekmektedir. Ombudsman önüne gelen meselelerde iyi bir hukuki analiz yapabilmeli, aynı zamanda uygulama ve mevzuat değişikliği gerektiren durumlar için de geçmiş deneyimlerinden yararlanabilmelidir.

İsveç’ te Anayasa Komisyonu uygun gördüğü adaylara davette bulunarak isimlerini parlamentoya bildirir. Bu sistemin adayların belirlenmesi sürecinde Parlamentodaki siyasi partiler arasında görüş farklılıklarını ve sistemin kilitlenmesini engelleme amacına yönelik olduğu ve böylelikle ombudsman seçiminde parlamento içinde oybirliği de sağlanabildiği söylenebilir.⁶⁷

Parlamento ombudsmanlarının en önemli görevlerinden biri; idarelerin ve kamu görevlilerinin hatalı ya da eksik uygulamalarını kendilerine bildirmek ve yasalara uygun çalışıp çalışmadığını denetlemektir. Bunların yanı sıra ombudsman savcılık yetkilerine de sahiptir ve yılda yaklaşık 4-5 istisnai durumda bu yetkisini kullanabilmektedir.⁶⁸ Diğer önemli bir husus da kanunların oluşması sırasında ombudsmanın da görüş bildirmesi ve hükümet tarafından hazırlanan kanunların oluşmasına katkı sağlamasıdır. Nitekim 2014/2015 takvim yılında Parlamento

⁶⁴ Who can I not complain about?, <https://www.jo.se/en/How-to-complain/Who-can-I-complain-about/>, (21.09.2015)

⁶⁵ Kamu Denetçiliği Kurumu, Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, s. 25.

⁶⁶ Zakir AVŞAR, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, Hayat Yayınları, İstanbul, 2012, s. 289.

⁶⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu, Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, s. 25.

⁶⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu, Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, s. 26.

Ombudsmanı 137 yeni kanunu ilgilendiren olayda, kanun tasarılarında fikirlerini sunma olanağı verilmiştir.⁶⁹ Konumu itibari ile ombudsmanın incelemesi için farklı nitelikte ve konularda problemlerin gelmesi, aynı zamanda bünyesinde farklı uzmanlıklara sahip yetişmiş personel gücü ile uygulamalardaki eksikliği fark edebilmesi, kendisinin de niteliği itibariyle halka yakın bir konumda bulunması ve bunların yanı sıra ombudsmanın hakkaniyet açısından da konuya yaklaşabilmesi gibi faktörlerin kanunların hazırlanması sırasında olumlu bir etki oluşturacağı değerlendirilmektedir.

İsveç'te Parlamento Ombudsmanın denetim çevresi ülkede bir kurumun yetkilendirilebileceği en kapsamlı inceleme ve denetim alanı olarak değerlendirilebilmektedir. Nitekim belediyeler de dahil olmak üzere tüm devlet kurumları, buralarda görev yapan personel, mahkemeler, İsveç kilisesi ve kilise personeli, kamu otoritesini ve gücünü kullanan şirketler ile silahlı kuvvetler ombudsmanın denetim yetkisi içinde bulunan kişi ve kurumlar olmakla birlikte Riksdag üyeleri, Seçim İzleme Komitesi, İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu, Sayıştay vazifesi gören Milli Borç Ofisi Yönetim Kurulu üyeleri, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri ile bakan ve başsavcı denetim yetkisi dışındadır.⁷⁰

İsveç Ombudsmanının kararları bağlayıcı değildir ve kararlarına karşıda mahkemeye başvurulamaz. Ülkemizdeki sistemde de Ombudsmanın kararlarının tavsiye niteliğinde olması ve kararlara karşı mahkemeye başvurulmaması yönleriyle İsveç ile benzer doğrultuda yer almaktadır.

İsveç'te Parlamento Ombudsmanına, yerel hükümet ya da kamu görevini yerine getiren memurlar ve kamu idareleri tarafından yanlış ya da haksız bir muameleye maruz kanal herhangi birisi İsveç vatandaşı olmasına ya da belli bir yaş sınırına gerek olmaksızın şikâyet başvurusunda bulunabilmekte hatta şahsen etkilenilmeyen bir durumu da şikâyet edilebilmektedir.⁷¹ Böylelikle bir olayda kişinin hak kaybına uğramaması ya da menfaatinin ihlali durumu yaşanmasa dahi kişi ombudsmana başvurabilmekte yaşanan soruna dikkat çekebilmektedir.

Mahkemelere olduğu gibi ombudsmana başvuru için de süre şartı bulunmaktadır. "İki yıl kuralı" olarak da bilinen bu ilkeye göre şikâyetin iki yıldan

⁶⁹ Fiscal year 2014/15, <https://www.jo.se/en/About-JO/Statistics/> , (12.07.2016)

⁷⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu, Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, s. 28

⁷¹ How To Complain, <http://www.jo.se/en/How-to-complain/> , (20.08.2015)

önceki şartlarla ilgili olmaması gerekmektedir.⁷² Yani ombudsmana yapılan başvuruların, olayın gerçekleşmesinden itibaren iki yıllık süre içinde yapılması gerekmektedir.

Ombudsman inceleme sonucunda şikâyetin haklı olduğuna kanaat getirirse idareye durumu bildirmekte ve ne yapacağı konusunda önerilerde bulunmaktadır, idarenin bu önerilere uyma zorunluluğu yoktur ancak ombudsmanın konuyla ilgili görevli hakkında davacı olma hakkı bulunmaktadır.⁷³

Ülkemizde olduğu gibi İsveç ombudsmanının kararlarını da hiç kurum etkileyemez ve telkinde bulunamaz. Ombudsman ancak parlamento güvenini kaybetmesi ya da başarısız bulunması sebepleriyle görevden alınabilir.⁷⁴

1 Haziran 2011'den bu yana İsveç parlamento Ombudsmanlığının OPCAT birimi olarak bilinen özel bir birimi bulunmaktadır ve söz konusu birimin; özgürlüğünden yoksun kalan kişilerin zalim, insanlık dışı ya da diğer aşağılayıcı muamele ve cezalara maruz olmadığına emin olmak için izleme görevi bulunmaktadır.⁷⁵ Birleşmiş Milletler İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Onur Kırıcı Muamele ya da Cezaya Karşı Sözleşmesi'ne Ek Seçmeli Protokol (OPCAT) 2002 de imzalanmış 2006 yılında da yürürlüğe girmiştir. İsveç bu Protokolü 2005 yılında onaylamıştır. Söz konusu protokolün IV. Bölümünde Ulusal Önleme Mekanizmaları ile ilgili düzenlemeler getirilmiştir. Söz konusu maddelerde; bir devletin protokole taraf olunmasını takiben en geç bir senelik bir süre içinde ulusal önleme mekanizmasını kurmakla yükümlü olacağı hüküm altına alınmıştır. Bu mekanizmada Ombudsmanlık bünyesinde faaliyet göstermektedir.

1.3.2. Norveç

Norveç'te Parlamento Ombudsmanı Yasası (Act relating to the Parliamentary Ombudsman for Public Administration- the Parliamentary Ombudsman Act. Act of 22 June 1962 No. 8) 1962 yılında yürürlüğe girmiş ve 2013 yılında yeniden

⁷² Important Things To Bear In Mind, <http://www.jo.se/en/How-to-complain/> , (21.09.2015)

⁷³ Kamu Denetçiliği Hukuku, s. 47

⁷⁴ Zakir Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kmau Yönetimi**, 1. Baskı, Asil yayın, Ankara, 2007, s.185.

⁷⁵ OPCAT Unit, <https://www.jo.se/en/About-JO/NPM--National-Preventive-Mechanism/> , (28.09.2015)

düzenleme yapılmıştır. Bu Kanun'a dayanılarak Kamu Yönetimi Parlamento Ombudsmanı Yönetmeliği (Instructions for the Parliamentary Ombudsman for Public Administration) 19 Şubat 1980 tarihinde Storting (Parlamento) tarafından kabul edilmiş ve çeşitli tarihlerde değişikliğe uğramıştır.

Parlamento Ombudsmanı Yasası'na göre Parlamento Ombudsmanı genel seçimden sonra Storting tarafından dört yıllığına seçilmektedir. Ombudsman genel seçimi takiben başlayan yılın 1 Ocak tarihinden itibaren dört yıllığına bu göreve gelmektedir. Norveç'te Ombudsman, Yüksek Mahkeme Yargıcı olarak atanabilmeyi sağlayan gerekli koşulları taşıması gerekmektedir aynı zamanda Storting'in üyesi (parlamenter) olmaması gerekmektedir. Ayrıca Ombudsman Storting tarafından seçilmesine karşın Storting'ten bağımsız ve özerk olarak görevini yerine getirmektedir.

Yasaya göre; Storting'in temsilcisi olarak ombudsman, bu yasa ve hükümlerinde düzenlediği şekilde vatandaşlara kamu idareleri tarafından adaletsiz biçimde davranılmamasını sağlamaya çaba sarf etmeli ve insan haklarının korunması ile kamu idarelerinin bunlara saygı göstermesini sağlamaya yardımcı olmalıdır.

Norveç Parlamento Ombudsmanına yapılan başvurularda şikâyetçinin isminin bulunmasının zorunludur ve şikâyet konu meselelerin veya idarenin eylemlerinin meydana geldiği tarihten itibaren bir yıl içinde başvurunun yapılması gerekmektedir. Ancak başvuru sahibi konuyu önce üst bir idareye taşıması durumunda, şikâyet konu talebin bu üst idare tarafından reddedildiği tarihten itibaren süre başlamaktadır. Ayrıca Yönetmelikte de Kanunun 6. maddesinde belirtilen 1 yıllık şikâyet süresinin aşılmasına karşın Ombudsmanın kendi inisiyatifi ile konuyu ele almasına engel olmayacağı vurgulanmıştır. Ülkemizde de idari işlem yapıldıktan itibaren genel başvuru süresi 60 gün olmakla beraber idari başvuru yollarının tüketilmesi durumunda yani taleple ilgili bir üst idareye başvurulması başvurunun reddedilmesi halinde de bu tarihten itibaren süre başlamaktadır.

Norveç'te Parlamento Ombudsmanı ve Askeri Ombudsman Parlamento tarafından seçilmekte; çocuk ile eşitlik ve ayrımcılık karşıtı "ombud" ise ilgili bakanlık tarafından atanmaktadır. Bu nedenle de Çocuk Ombudu bireysel başvuru

kabul etmeyerek sadece çocuk haklarının savunuculuğunu yapmakta fakat Eşitlik ve Ayrımcılık Karşıtı Ombud bireysel şikayetleri alabilmektedir.⁷⁶

Ombudsmanın sorumluluk alanı kamu idarelerini ve onun hizmetinde çalışan kişilerin tamamını kapsamaktadır. Kamu idareleri tarafından özgürlüğünden mahrum kalan kişilerin tutukluluk koşulları da sorumluluk alanı kapsamındadır.

Ombudsmanın sorumluluk alanı kapsamında olmayan konular ise:

- Storting tarafından karar verilen konular(Yasama faaliyetleri)
- Kral konseyi tarafından karar verilen konular
- Mahkeme faaliyetleri
- Genel denetçi faaliyetleri
- Norveç silahlı kuvvetleri için parlamenter ombudsmana gelen
- veya ombudsman komitesine gelen Storting tarafından düzenlenen

işlemlerle ilgili konular

- İlçe otoritelerinin ve belediyelerini ilgilendiren 25/9/1992 tarihli yasanın

13. bölümündeki şehir ve idari bölge hükümetlerinin veya daimi komite, idari bölgenin yönetici kurulu, belediye yönetici kurulu tarafından alınan kararlardan değilse belediye konseyi, idari bölge konseyi ya da kooperatif belediye konseyinin yalnızca kendisi tarafından alınan kararlar.

Kamu idarelerinin hatalı ya da adaletsiz bir uygulaması ile karşılaşan bir kişi ombudsmana başvurabilmektedir.⁷⁷ Parlamento ombudsmanına bireysel başvuru yapılabilen bu yanı sıra Kurum, Kanun gereği resen inceleme de başlatabilmektedir. Böylelikle toplumu ilgilendiren yada mağdur olan kişi tarafından başvuru yapılmayan konularda da ombudsman inceleme başlatarak sorunları aydınlatılabilmekte ve mağduriyetlerin giderilmesi için çalışabilmektedir.

Norveç Ombudsmanına başvuru yapmak ücretsizdir ancak başvurunun yazılı olması gerekmektedir; bu kapsamda şikâyet “şikâyet başvuru formu” ya da “mektup” ile yapılabilir.⁷⁸ Bunların yanı sıra kişisel özgürlüklerinden yoksun bırakılan kişilere de kapalı zarfta şikâyetlerini iletmesine olanak tanınmıştır. Ayrıca Yönetmelikte

⁷⁶ Kamu Denetçiliği Kurumu, Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, s. 80-110.

⁷⁷ Making a complaint, https://www.sivilombudsmannen.no/klage_2/ , (15.05.2015)

⁷⁸ The Parliamentary Ombudsman, https://www.sivilombudsmannen.no/?lang=en_GB (15.05.2015)

şikayetlerde; şikayetçinin ya da onun adına hareket eden kişinin imzasının bulunması ve yazılı olması gerektiği belirtilerek ombudsmanın sözlü şikayet aldığı da bunu derhal yazılı hale getirerek şikayetçinin imzalamasını sağlayacağı hüküm altına alınmıştır.

Norveç Ombudsmanlığında 5 farklı birim ve her birimin başında da bir birim başkanı bulunmaktadır. Aynı zamanda bu beş birime ilave olarak NPM (Ulusal Önleme Mekanizması) ve Yönetim Birimi mevcuttur. Birinci birim sosyal güvenlik, emeklilik, katma değer vergisi; ikinci birim yabancılar, hapishaneler, hastaneler, kolluk ve savcılığa ilişkin konular; üçüncü birim çocuk, çocuğun refahı, ücretsiz yasal işlemler; dördüncü birim imar ve planlama, haritalama, çevrenin korunması, kamulaştırma; beşinci birim kamudaki atamalar, kamu malları, kamu alımları, NATO sahasını savunan milli kuvvetler, dış ilişkiler konusundaki şikayetleri incelemektedir.⁷⁹

Norveç Parlamento Ombudsmanı Yasası'nda, Ombudsmanın İşkence Ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı Ya Da Aşağılayıcı Muamele Ve Cezanın Önlenmesi Sözleşmesinde tanımlanan ulusal önleme mekanizması olduğu belirtilerek ombudsmanın söz konusu fonksiyonu için tavsiye komitesi kuracağı yer almaktadır. Nitekim Norveç, Birleşmiş Milletler İşkenceyle Mücadele Sözleşmesine Ek İhtiyari Protokolü(OPCAT) 2013 yılında imzalanmış, 2014 yılı baharında da İşkence ve Kötü Muameleye Karşı Ulusal Önleme Mekanizması(NPM) kurmuştur. NPM bir birim olarak doğrudan parlamento ombudsmanına bağlı olarak çalışmakta ve bireysel şikâyet almamakla birlikte özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin olduğu yerleri haberli ya da habersiz ziyaret etme yetkisine sahip bulunmaktadır.

İncelenemezlik ve gönderme kararlarında birim başkanlarının görüşleri yeterli olmakta ancak eleştiri ve tavsiye verileceği durumlarda son kararı Parlamento Ombudsmanı vermektedir ve birim başkanından gelen kararı ombudsman değiştirebilmektedir.⁸⁰ Ülkemizdeki sistemde de incelenemezlik ve gönderme kararları Kamu Denetçileri ve Başdenetçi tarafından verilebilirken, idarelere yönelik herhangi bir öneriyi içeren tavsiye kararları ile idarenin işlemlerinin hukuka ve

⁷⁹ Case categories, <https://www.sivilombudsmannen.no/case-categories/category1580.html>, (15.05.2015)

⁸⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu, **Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları**, KDK yayınları, Ankara, 2014,s. 81

hakkaniyete uygunluğunu kabul eden ret kararları Kamu Başdenetçisi tarafından verilmektedir.

Kanun'un 6. maddesi uyarınca ombudsman şikâyetin incelenmesi için yeterli koşulların sağlanıp sağlanmadığına bakmaktadır. Yani kısaca, Ombudsmanın kendisine iletilen şikâyetleri inceleyip incelememe noktasında takdir yetkisi bulunmaktadır. Birim başkanı Bjorn DAEHLİN, Ombudsmanın takdir yetkisini, kendisine şikâyet başvurusunda bulunan büyük bir petrol firması için kullandığı bir örneği Kamu Denetçiliği Kurumu Heyetine şu şekilde anlatmıştır:

“Petrol firması, idare ile vergi ihtilafları yaşamaktadır ve ödediği verginin fazla olduğu idiası ile ombudsmana başvurmuştur. Her ne kadar idare ile yaşanan vergi ihtilaflarına bakmakla görevli olsa da, bu şikâyetle ilgilenmek kuruma fazla yük getirip çeşitli baskı ve tartışmalara meydan verecektir. Bu nedenle Ombudsman firmanın mahkeme yoluna başvuracak yeterli kaynağının bulunduğu ve kendisinin(Ombudsman) sokaktaki vatandaşın sorunlarını çözmeye öncelik vermesi gerektiği, bu şikâyeti kabulü halinde vatandaşın sorunlarını çözmeye fırsat bulamayacağı gerekçesiyle yapılan şikâyet başvurusunu reddetmiştir.”⁸¹

Ombudsmanın görevlerini yerine getirmesi için ihtiyacı olan bilgileri kamu idarelerindeki görevliler ve ofisler sağlamak zorundadır. Adalet mahkemesi yasasına göre ombudsman hukuk mahkemeleri tarafından sağlanan delilleri de isteyebilir.

Ombudsmanın dokümanları, kararları halka açıktır. Bir kararla ilgili dokümanın tamamının ya da bir kısmının erişmeden muaf olup olmayacağı hakkındaki son kararı Ombudsman verir.

1.3.3. Danimarka

Danimarka Parlamenter Ombudsmanı dünyanın en eski ombudsman kurumlarından biridir ve ulusal bağlamda kamu otoriteleri üzerinde bekçi köpeği gibi merkezi bir konumu işgal etmektedir.⁸² Günümüzdeki gibi modern anlamda ilk defa İsveç'te ortaya çıkan ombudsmanlık kurumunun müteakiben diğer ülkelere de yayılması ile birlikte İsveç'ten sonra ortaya çıktığı ilk ülkelerden birisi de Danimarka olmuştur.

İskandinav ombudsman kurumları “disiplin otorite modeli (İsveç, Finlandiya)” ve “yarı idare mahkemesi modeli (Norveç, Danimarka)” olarak iki

⁸¹ Kamu Denetçiliği Kurumu, *Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları*, s.93.

⁸² Michael GOTZE, The Danish Ombudsman- A National Watchdog With European Reservations, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Issue No: 28 E, 2009, p. 173.

temel modele ayrılmaktadır ve bu itibarla klasik İsveç - Finlandiya modelinde; ombudsmanın gücü iddianame oluşturması yada kamu görevlilerinin disiplin süreçlerinde savcı görevini görmesidir ve bu ülkelerde bir dizi belli alanlarda uzmanlaşmış ombudsman kurumları (çocuk ombudsmanı, eşitlik ombudsmanı, azınlık ombudsmanı gibi) bulunmasıdır, diğer taraftan Norveç- Danimarka ombudsmanlık modeli, iyi yönetim ilkelerinin belirlenmesi ve kamu yönetiminin yarı idare mahkemesi gibi denetlenmesi görevlerini icra etmektedir.⁸³

İsveç ve Finlandiya’da kamu idarelerinin kararlarına karşı bölge idare mahkemelerine ya da yüksek idare mahkemesine başvurulabilmektedir. Ancak Danimarka’da böyle bir yöntem bulunmamaktadır. Çünkü Danimarka’da ayrı bir idare mahkemesi sistemi mevcut değildir. Danimarka’daki davalar genel olarak hukuk davaları ve ceza davaları olarak ikiye ayrılmaktadır. Hukuk davalarında bir taraf başka bir tarafa ya da yerel idareler gibi herhangi bir idareye karşı şikâyetlerinin takip edilmesi konusunda mahkemeden yardım isteyebilmektedir.⁸⁴ Bu yüzden, ombudsman kurumu temel pozisyonu ile yönetim hukukunda bir uzman olarak Danimarka denetim sisteminin tüm kurumsal yapısını tek başına sağlamaktadır.⁸⁵

Danimarka’da 11 Haziran 1954 yılında kral, Parlamenter Ombudsman Kanunu’na onay verdi ve 29 Mart 1955 yılında Parlamento ceza hukukunun ünlü profesörü Stephan Hurwitz’i ilk ombudsman atadı.⁸⁶ Günümüzde ki Ombudsmanlık Kanunu ise (“The Ombudsman Act”, Act No. 473, 12 Haziran 1996) 1996 yılında düzenlenmiş ancak 2005, 2009, 2012 ve 2013 yıllarında Kanun’da değişiklikler yapılmıştır.

Söz konusu Kanun’a göre; kadroda boşluk meydana geldiğinde ve her seçimden sonra Folketing (Parlamento) bir Ombudsman seçmelidir. Kanun’un ilk maddesinde Ombudsmanının ölümü halinde, Folketing tarafından yeni bir Ombudsman seçilinceye kadar Folketing Hukuk İşleri Komisyonu’nun Ombudsmanın görevlerini kimin yürüteceğini belirlemesi gerektiği

⁸³ Michael GOTZE, “The Danish Ombudsman A National Watchdog With Selected Preferences”, **Utrecht Law Review**, Volume 6, Issue 1, January 2010, p. 34-35.

⁸⁴ The Danish Legal System, 18.11.2015, <http://www.domstol.dk/om/publikationer/HtmlPublikationer/Profil/Profilbrochure%20-%20UK/kap03.html> , (27.07.2016)

⁸⁵ Michael GOTZE, The Danish Ombudsman A National Watchdog With Selected Preferences, **Utrecht Law Review**, Volume 6, Issue 1, January 2010, p.35.

⁸⁶ Bent CHRISTENSEN, The Danish Ombudsman, University Of Pennsylvania Law Review, Vol.109 p.1100 http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6970&context=penn_law_review , (22.05.2015).

vurgulanmaktadır. Ayrıca Ombudsman Folketing'in güvenini boşa çıkarması durumunda da; Folketing tarafından Ombudsman görevden alınabilir.

Danimarka'da Ombudsman belediye meclisi, bölgesel meclis veya Folketing üyesi olamaz. Ombudsmanın Folketing veya yerel meclis üyesi olamayacağı Kanun'da da belirtilmiştir. Ombudsmanın aynı zamanda hukuk mezunu olmak zorunda olduğu da Kanun'da belirtilen hususlardandır.

Yetki alanına bakıldığında; kamu yönetiminin tüm birimlerinin ombudsmanın yetki alanının içinde olduğu görülmektedir. Hapishanelerde kalan kişilerin koşulları ve özel kurumlarda kalan çocukların koşulları da bu yetki dahilindedir. Ayrıca Ombudsmanın yetki alanında yer alan işyeri, firma yada kurumlar da ombudsman tarafından denetlenebilmektedir. Ancak Kanunun 7. maddesinin ikinci fıkrasında da ombudsmanın yetki alanı adliye mahkemelerine kadar genişletilmemesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca Kanunun 9. maddesine göre Kilise öğretileri ya da ilkelerini doğrudan ya da dolaylı kapsayan konular haricinde; ombudsmanın yetkisi Kiliseye kadar genişletilmektedir.

Ombudsmanın bağımsızlığı da 10. maddede düzenlenmiştir. Söz konusu maddede ombudsmanın görevlerini icra ederken Folketing'den bağımsız olacağı yalnızca Folketing'in ombudsmanın faaliyetlerine yol gösteren genel kuralları koyması gerektiği belirtilmiştir.

Kanunun 11. maddesinde göre de ombudsmanın yaptığı çalışmalar ile ilgili yıllık raporu Folketing'e sunacağı belirtilmektedir. Mevcut kanunlarda ya da idari düzenlemelerde herhangi bir eksikliğin bulunduğu ombudsmanın dikkatini çekerse, bu durumu Folketing'e ya da sorumlu bakana bildirmesi gerekmektedir. Yerel idarelerin yönetmeliklerinde bir eksikliğin olması halinde de, ombudsman bu durumu ilgili yerel idareye bildirecektir.

Kanun 13. maddesinde herkesin idarelere karşı Ombudsmana şikâyetle bulunabileceği belirtilmektedir. Hapishanede kalan kişiler de kapalı bir zarfta ombudsmana haber verme hakkına sahip olacaktır. Ayrıca şikâyet başvurularında, başvuran kişinin adı mutlaka bulunması gerekmektedir. Diğer taraftan kişiler sözlü

ya da yazılı şikâyet başvurusunda bulunabilir aynı zamanda bir kişi farklı bir anadilde konuşuyorsa o dilde de başvuru yapabilmektedir.⁸⁷

Danimarka’da bir idare tarafından alınan bir karara karşı üst bir idareye başvuruda bulunulabilir, ancak başvuru konu hakkında karar verilene kadar ombudsmana şikâyetle bulunulamaz. Ayrıca bir şikâyetin incelenmesi için yeterli dayanağın olup olmadığına ombudsman karar vermektedir. 16. maddede bir şikâyetin; tavsiye, eleştiri için ombudsmana gerekçe oluşturmadığı durumlarda idareye herhangi bir öneri olmaksızın olayın kapatılabileceği belirtilmektedir. Bununla birlikte Kanunun 17. maddesinde ombudsmanın kendi inisiyatifi ile bir konunun incelenmesini başlatabileceği belirtilmektedir. Örneğin basında yer alan bir sorun gibi bazı olayları ombudsman kendi inisiyatifi ile incelemektedir.⁸⁸

Kanunun 19. maddesine bakıldığında ise; ombudsmanın yetki alanına giren idareler ombudsmanın talep ettiği belgeleri sağlamak ve bilgileri vermek yükümlülüğünde olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca ombudsman ilgili görevlilerden açıklamalarını yazılı talep edebilmektedir. Ombudsman soruşturmada önemli herhangi bir konuda kişileri mahkemeye ifade vermek için çağırabilmektedir. Ancak bu prosedür Yargı İdaresi Kanununda (Administration of Justice Act.) düzenlenen kurallara bağlıdır. Ülkemizde uygulanan sistemde ise ombudsmanın ifade vermek için kişileri mahkemeye davet etmek gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Danimarka’da ise “yönetmelik denetiminde” çok önemli bir konuma sahip olan ombudsmanın bu tür bir yetkiye sahip olması ise gerekli bir uygulama olabileceği şeklinde değerlendirilmektedir.

Ombudsman kendi personelini çalıştırmakta ve görevden alabilmektedir. Personelin sayısı, aylığı, emeklilik maaşı Folketing Usul Kurallarına (Rules of Procedure of the Folketing) uygun olarak kararlaştırılacaktır. Ombudsman Ofisine ayrıcalık getiren harcamalarda Folketing bütçesine yüklenecektir.

Danimarka Parlamento Ombudsmanının bir takım amaçları gerçekleştirme çerçevesinde yapmış olduğu işbirliği anlaşmaları bulunmaktadır. Dışişleri Bakanlığı ile Ombudsmanlık arasında 2000 yılında başlayan işbirliği anlaşması mevcuttur. Bu anlaşma sayesinde Ombudsman demokratik kurumların, iyi yönetim ve iyi yönetim

⁸⁷ How Do I Lodge A Complaint, http://en.ombudsmanden.dk/om_at_klage/engelsktweb.pdf (22.05.2015)

⁸⁸ About The Ombudsman, <http://en.ombudsmanden.dk/>, (22.05.2015)

uygulamalarının geliştirilmesini hedefleyen işbirliği projelerine ve uluslararası faaliyetlere katılmak için kaynak temin etmektedir.⁸⁹ Bu anlaşma kapsamında Parlamento Ombudsmanı; Arnavutluk, Gana, Tanzanya, Uganda, Ürdün, Orta Amerika ve son olarak da Çin’le çalıştı.⁹⁰

Ombudsmanın organizasyon yapısına bakıldığında hukuk birimi ve yönetim birimi olarak başlıca iki bölüme ayrıldığı görülmektedir. Hukuk birimi kendi içinde çocuk birimi, izleme birimi gibi beş birimden oluşurken; yönetim birimi; insan kaynakları, finans ve personel yönetimi, bilgi ve iletişim gibi birimlerden oluşmaktadır.⁹¹

Danimarka’nın Birleşmiş Milletler İşkenceye Karşı Sözleşmeye Ek İhtiyari Protokol’ünü(OPCAT) imzalamasıyla birlikte Parlamento Ombudsmanı 2009 yılında Ulusal Önleme Mekanizması(NPM) görevini üstlenmiş ve bu kapsamda 2012 yılında yapılan bir değişiklikle denetimden sorumlu OPCAT birimi ve Sınırdışı Edilenleri Kontrol Birimi birleştirilerek denetim faaliyetleri tek çatı altında toplanmıştır.⁹² Ancak ülkemizde Ombudsmanlığın OPCAT çerçevesinde bir sorumluluğu bulunmamaktadır.

1.3.4. Polonya

Polonya Ombudsmanı “İnsan Hakları Savunucusu” olarak adlandırılmaktadır. Bu ülkedeki İnsan Hakları Savunuculuğu yani Ombudsmanlık 15/07/1987 tarihli İnsan Hakları Komiseri Hakkında Kanuna (Act on the Commissioner for Human Rights) dayanmaktadır ve anayasal bir kurumdur. İnsan Hakları Komiserliği Bürosu, İnsan Hakları Komiserinin yardımcı bir birimi olarak 15 Haziran 1987 tarihli “İnsan Hakları Komiseri Hakkında Kanun” da düzenlenen Komiserin görevlerinin yerine getirilmesini sağlamaktadır.⁹³

⁸⁹ Jens Olsen, “The Ombudsman Around The World”, https://en.ombudsmanden.dk/dokument/pdf-obvius_version=2013-07-08+14%3A00%3A46 ,(22.05.2015), s.75.

⁹⁰The Collaboration With The Danish Ministry of Foreign Affairs, <http://en.ombudsmanden.dk/dokum-ent/> (22.05.2015)

⁹¹The Danish Parliament Ombudsman, **Annual Report 2013**, <http://beretning2013.ombudsmanden.dk/english/ar2013/> , (22/05/2015)

⁹²Kamu Denetçiliği Kurumu, **Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları**, s. 19-20

⁹³ The Office, <https://www.rpo.gov.pl/en/content/office>, (23.05.2015)

Kanuna göre İnsan Hakları Komiseri anayasa ve eşit muamele ilkesi uygulamalarını içeren diğer kanunlarda belirtildiği üzere insan ve yurttaş hak ve özgürlüklerini korumalıdır. İnsan haklarının korunması konusu tüm dünyada olduğu gibi Polonya’da da önemli konuların başında gelmektedir. Bu nedenle de insan haklarının korunması konusundaki kararlılığının gösterilmesi adına söz konusu Kanunun ilk maddesinde insan haklarının korunmasının “İnsan Hakları Komiserinin” görevleri arasında sayılarak bu konunun öneminin ortaya konulmaya çalışıldığı şeklinde değerlendirilmiştir.

Polonya’da İnsan Hakları Komiserinin yanı sıra bir de çocuk ombudsmanı bulunmaktadır. Kanuna göre de çocukları ilgilendiren her konuda Komiserin, Çocuk Ombudsmanı ile işbirliği yapması gerekmektedir.

İnsan ve yurttaş hak ve özgürlüklerinin korunmasını ilgilendiren herhangi bir durumda, Komiser idarelerin bir ihmali olup olmadığını ya da kanun sonucunda olup olmadığını incelemektedir. Aynı zamanda Komiser; 18 Aralık 2002 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilen “*İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Küçültücü Muamele ya da Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’ne İhtiyari Protokol*”ünde tanımlanan Ulusal Önleme Mekanizması (NPM) olarak işkence, insanlık dışı, küçültücü muamele ya da cezaya karşı herhangi bir olaydaki ziyaret etme yetkisini de yerine getirmektedir.

İnsan Hakları Komiseri olabilmek için gerekli koşulla bakıldığında ise Kanun’da belirtildiği şekliyle; İnsan Hakları Komiserinin hukuk bilgisi, profesyonel deneyimi ile sosyal duyarlılık ve ahlaki özellikleri sayesinde yüksek itibarı olan Polonya vatandaşı olması gerekmektedir. Komiserin bu değerler çerçevesinde hem idareler hem de vatandaşlar açısından itibarının yüksek olması ve çevreye olumlu imaj bırakması, kararların uygulanabilirliği, idarelerin yaklaşımı ve vatandaşın güveni gibi hususlar nedeniyle birçok olumlu etkinin ortaya çıkmasını sağlamaktadır.

İnsan Hakları Komiseri’nin seçim usulüne bakılmadan önce Polonya’daki yasama erkinin anlaşılması gerekmektedir. Polonya Anayasası yasama gücünü Sejm ve Senato’ya vermiştir. Bu yüzden Sejm yasama işlevini Senato ile paylaşmaktadır. Ancak Anayasa, yasama sürecinde Sejm’in baskın rolü olmasını sağlamaktadır. İnsan Hakları Komiseri de; Sejm Başkanı ya da 35 milletvekilinin başvurusu üzerine Senato’nun ön onayı ile birlikte Sejm tarafından atanmaktadır.

Kanuna göre İnsan Hakları Savunucusu Sejm önünde göreve başlamadan şu şekilde yemin etmektedir;

“Bana İnsan Hakları Savunucusu olarak verilen görevleri yerine getirirken, Polonya Cumhuriyeti Anayasasına bağlılığımı koruyacağıma, vatandaşların ve insan hak ve özgürlüklerini koruyacağıma, sosyal adalet, toplum kuralları ve hukuku koruyacağıma ciddiyetle yemin ederim.

Bana verilen görevleri; tarafsız, büyük titizlik ve dikkatle yerine getireceğimi, ombudsmanlığın onurunu koruyacağımı, devlet ve ofisin olaylarını büyük gizlik içinde tutacağımı taahhüt ederim.”

İstenirse yeminin sonuna “Tanrım bana bu nedenle yardım et” cümlesi eklenebilir.

Kanunun beşinci maddesine göre insan hakları savunucusunun görev süresi Sejm önünde yemin ettiği tarihten itibaren beş yıldır. Aynı kişi iki dönemden fazla bu görevi sürdüremez.

Kanunun yedinci maddesiyle insan hakları savunucusunun görev süresi bitmeden azlinin istenebileceği durumlar sayılmıştır, buna göre;

- İnsan Hakları Savunucusu görevini yerine getirmeyi redderse
- Tıbbi olarak belgelendirilmiş sakatlık, güç kaybı, hastalık nedeniyle görevini sürekli yerine getiremeyecek durumda ise
- Geçerli ve nihai mahkeme kararıyla incelemelerinin gerçeği yansıtmadığı ortaya çıkmışsa
- Yemine aykırı hareket etmişse, Sejm onu görev süresi dolmadan azledebilir.

İnsan Hakları Komiseri, eşit muamele ilkelerini de içeren, vatandaşların ve insan hak ve özgürlüklerinin ihlal edildiği bilgisinin edinilmesi üzerine kanunda öngörülen faaliyetlerini yürütmektedir.

Kanunun dokuzuncu maddesine göre de İnsan Hakları Komiserinin harekete geçeceği durumlar sayılmıştır:

- Vatandaşların ve kurumların talebi
- Özerk yönetimlerin talebi(yerel yönetimler)
- Çocuk Ombudsmanının talebi
- İnsan Hakları Komiserinin kendi inisiyatifi.

Kanunun 10. maddesine göre İnsan Hakları Komiserine başvurmak ücretsizdir aynı zamanda başvuru için özel bir form da yoktur. Ancak başvurularda;

başvuran kişinin ya da hak ve özgürlüğü ihlal edilen kişinin kimlik bilgileri ve söz konusu olayın tanımlanması gerekmektedir.

Kanunun 17. maddesine göre, bir konuyu İnsan Hakları Komiseri ele aldığı anda kurum ve kuruluşlar savunucuya yardım etmek ve onunla işbirliği yapmakla yükümlüdürler; özellikle;

- Kanunun 13. maddesinde öngörülen hükümlere göre bilgi ve belgelere erişim sağlamak
- İnsan Hakları Komiserine gerekli bilgi ve açıklamaları sağlamak
- Kararları için fiili ve hukuki dayanaklara ilişkin açıklama yapmak
- Komiserin genel yaklaşım, fikir ve yorumlarına tutum sergiler.

Yine Kanunun 20. maddesine göre İnsan Hakları Komiseri üçten fazla olmamak koşulu ile Komiser Yardımcısı atayabilmektedir. Komiser Yardımcılarını bu göreve kendisi atamakta ve kendisi görevden alabilmektedir, yine görev tanımlarını da kendisi yapmaktadır.

Polonya İnsan Hakları Komiseri, yüksek yasal normlara uymayan yasalara ve diğer bağlayıcı kurallara karşı Anayasa Mahkemesine gidebilir ancak bir vatandaş bu tarz bir olayla Anayasa Mahkemesine gitmişse, ombudsman davaya müdahil olabilir.⁹⁴

Polonya’da son yıllarda ombudsman vatandaşların davalarının gecikmeksizin değerlendirilmesine odaklanarak; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne yapılan başvurunun artmasının nedeninin uzun süren işlemlerin sayısının artması olduğuna işaret etmiş ve Polonya vatandaşlarının sıklıkla başvurduğu konunun “makul sürede yargılanma” ilkesine dayanılarak yapıldığını yer verdiği tespitlerini Adalet Bakanına yazdığı mektuplarda; mahkemelerin tembelliği ile mücadelede vatandaşlara yeterli yasal çarelerin verilmesinin daha iyi ve etki bir çözüm olacağı fikrini vurgulamıştır.⁹⁵ Ülkemizin de önemli bir konusu olan makul sürede yargılama ilkesi nedeniyle AİHM giden pek çok olay ve hatta tazminata mahkûm olduğumuz pek çok dava bulunmaktadır. Polonya’da da bu konunun çok önemli ve problemlili olması, dahası

⁹⁴ Rafal PELC, “What are the expectations and the needs of justice users: the experience of Polish Ombudsman”, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/thematiques/Citoyens/PelcE.pdf> (27.05.2015), s.33.

⁹⁵ Rafal PELC, “What are the expectations and the needs of justice users: the experience of Polish Ombudsman”, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/thematiques/Citoyens/PelcE.pdf> (27.05.2015), s.35.

insan haklarını ilgilendirmesi nedeniyle ombudsmanın bu konuya eğilmesine ve gerekli mercilere görüş bildirmesine neden olmuştur, her ne kadar ombudsmanın verdiği kararlar tavsiye niteliğinde olsa da ombudsmanın bu konudaki çabası ve emeği dikkate değer bir konumda olduğu da su götürmez bir gerçeği oluşturmaktadır.

Polonya ombudsmanlık kurumun istatistiklerine bakıldığında ise 2013 yılında yaklaşık 70000 dosya kabul edilmiş bu sayı 2012 yılına göre yaklaşık %12 lik bir artış göstermiştir. Aynı zamanda 6592 başvuru sahibi bizzat ofise gelerek 39638'i de telefonla tavsiye ve bilgi almıştır.⁹⁶ Söz konusu istatistikler de Polonya'da İnsan Hakları Komiserinin ve ofisinin ne derece kabul gördüğünü göstermesi bakımından önem arz etmektedir. Polonya İnsan Hakları Komiserliğini aranarak şikâyetler hakkında tavsiye almak ve şikâyetçilerin yönlendirilmesi de bir diğer önemli husustur. Nitekim ülkemizde de yapılan başvurular hakkında bilgi alınabilmekte ve konu ile ilgili görüşülebilmektedir.

1.3.5. İngiltere

İngiltere'de Parlamento Ombudsmanlığı "Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı" şeklinde örgütlenmiştir. Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı; İngiltere ki devlet daireleri, ulusal sağlık hizmetleri ve diğer kamu örgütleri ile ilgili şikâyetleri incelemektedir.⁹⁷ İngiltere de ki bu yapının diğerlerinden farklı olan özelliği de sağlık hizmetleri ile ilgili şikâyetlerin parlamento ombudsmanlığı ile birleştirilmiş olmasıdır. İsveç, Norveç, Polonya gibi diğer ülkelerde kamu kurumları ile ilgili şikâyetler incelenirken sağlık hizmetleri de bu kapsamda alınmaktadır, nitekim ülkemizde de sağlık hizmetleri ile ilgili şikâyetlerin incelenmesinde Kamu Denetçiliği Kurumu yetkili kılınmıştır.

Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı, *Parlamento İdari Komiseri* (Parlamento Ombudsmanı) ile *İngiltere Sağlık Hizmetleri Komiserinin* (Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı) iki yasal görevlerini bir araya getirmiş ve bu çerçevede

⁹⁶ Human Rights Defender Bulletin 2014, No 2 Sources, p. 68.

⁹⁷ The Parliamentary And Health Service Ombudsman, Selected Summaries Of Investigations By The Parliamentary And Health Service Ombudsman, UK for the Williams Lea Group on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office, Volume:1 Report:1, February- March 2014, p.2.

Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanının yetkileri de 1967 Parlamento Komiseri Yasası ile 1993 Sağlık Hizmetleri Komiseri Yasasında düzenlenmiştir.⁹⁸

Parlamento İdari Komiserinin kurulması durumu, Britanya’da sorunların düzeltilmesi ya da kötü yönetimin iyileştirilmesi için var olan düzenlemelerde boşluk bulunduğu iddiasına dayanmakta ve söz konusu boşluğun giderilmesi ve denetimden beklenen ihtiyaçların sağlanması adına 1967 yılında Parlamento İdari Komiseri teşkilatı kurulmuştur.⁹⁹

İngiltere’de yaklaşık elli yıl önce kurulan Ombudsman teşkilatı başlangıçta devlet kurumlarındaki haksız ve kötü hizmet uygulamalarına yönelik bireylerin şikâyetlerini incelemektedirken, 1993 yılında NHS (Ulusal Sağlık Hizmetleri) hakkındaki şikâyetlerin de kendilerine havale edilmesiyle birlikte şuan mevcut işinin %80’ini NHS hakkındaki konular oluşturmaktadır.¹⁰⁰ İngiltere de yerel yönetim ombudsmanı, tüketici ombudsmanı gibi ombudsmanlıklar olmasına karşın Parlamento İdari Komiseri ve Sağlık Hizmetleri Komiserinin tek çatı altında birleştirilerek şikâyetler çözüme kavuşturulmaktadır.

İdarelerin vatandaşlara yavaş ve yersiz cevap vermesi, personel tarafından ayrımcılık ve kabalık yapılması, yapılan hataların kabul edilmemesi ve özür dilenmemesi, hizmet kalitesindeki yetersizlik gibi konulardaki şikâyetler ombudsman tarafından incelenebilirken; tüketiciyi ilgilendiren gaz, elektrik, suyu ilgilendiren şikâyetler ile polis, hükümet politikaları ve yargıdaki konular vb. hususlardaki şikâyetler incelenmemektedir.¹⁰¹ Ülkemizde gaz, elektrik, su gibi konularda şikâyetler incelenmekte ancak yargıdaki uyuşmazlıklar ya da hükümet politikaları bu kapsamda incelenmemektedir.

Yapılan başvurunun devlet daireleri ya da diğer kamu kuruluşları ile ilgili olması halinde, şikâyet formu doldurularak Ombudsmana gönderilebilmesi için bir milletvekiline iletilmesi gerekmektedir.¹⁰² Yani kamu kuruluşları ile ilgili şikâyetler

⁹⁸ Role Of The Ombudsman, <http://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are/the-ombudsman> (12.06.2015)

⁹⁹ K. C. Whereas, **Malaadministration And Its Remedies**, London, Stevens&Sons, 1973, s.110.

¹⁰⁰ Who We Are And What We Do, <http://www.ombudsman.org.uk/about-us/strategic-plan/4> (19.06.2015)

¹⁰¹ What Sort Of Complaint Can The Parliamentary And Health Service Ombudsman Deal With, https://www.citizensadvice.org.uk/law-and-rights/civil-rights/complaints/how-to-use-an-ombudsman-in-england/#parliamentary_and_health_service_ombudsman (15.06.2015)

¹⁰² How To Complain, <http://www.ombudsman.org.uk/make-a-complaint/how-to-complain> , (15.06.2015)

milletvekili aracılığı ile Ombudsmana ulaştırılmaktadır. Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanlığın web sitesinde de şikâyetlerin milletvekilleri aracılığı ile yapılması ve kişilerin milletvekillerine ulaşması için gerekli yöntem açıklanarak kişilere bu konuda yol gösterilmektedir. Başvurunun milletvekilleri aracılığı ile yapılması yönteminde şikâyetlerin elenerek inceleneceği aynı zamanda parlamenterlerin de söz konusu sorunlarla ilgili bilgi sahibi olup çözümü için çalışabilecekleri değerlendirilmektedir. Diğer taraftan sorun sağlık hizmetlerini ilgilendirdiği durumlarda yazılı, e-posta ya da kurumdaki bir kişi ile görüşülerek şikâyet başvurusunda bulunulabilir ama şikâyetin olayın gerçekleştiği tarihten itibaren ya da öğrenildiği tarihten itibaren 12 ay içinde başvuruda bulunmak gerekmektedir.¹⁰³ Konu ulusal sağlık hizmetlerini ilgilendiriyorsa bu konuda yapılan başvuruların milletvekili aracılı ile yapılmasına gerek bulunmamaktadır.

3115 numaralı Parlamento Komiseri Düzenlemesi 2008 (The Parliamentary Commissioner Order 2008) olarak anılan talimat, 13 Şubat 2009 yılında yürürlüğe girmiş ve söz konusu talimatta yer alan incelenecek konu ve alanlarla ilgili çizelge 1967 Parlamento Komiseri Kanununda yer alan tablonun yerine kullanılmaya başlanmıştır. Adı geçen talimatta yer alan çizelgede incelenebileceği öngörülen kurum ve kuruluşlar belirtilmiştir. Genel olarak çoğu kamu kurum ve kuruluşları ombudsmanlığın görev alanına girmektedir. Ancak görev alanın belirlenmesinde asıl kriterin kamu kaynağının kullanılması olduğu şu şekilde ifade edilmektedir: *“Bir Özel hastanenin bir kamu kurumu ile anlaşması var ise, ya da hizmetin finansmanı kamu kaynaklarından sağlanırsa, bu durumda söz konusu özel hastanene Ombudsmanlığın görev alanına girmektedir.”*¹⁰⁴ Aynı zamanda web sitesinde de hangi şikâyetleri inceleyemeyecekleri ayrıntısı ile açıklanmıştır. Buna göre;

- Tüketici sorunları(internet siteleri, telefon şirketleri, mağazalar vb.)
- Finansal hizmetler ve emekli maaşları (bankalar, yapı kooperatifleri, sigortacılık ve bireysel emeklilik ile ilgili işlemler)
- Gaz, elektrik ve su (Bu konularda enerji ombudsmanı, telekomünikasyon ombudsmanı gibi görevli diğer ombudsmanlara başvurulması gerekmektedir.)

¹⁰³ Making Your Complaint, <https://www.england.nhs.uk/contact-us/complaint/> , (08.08.2016)

¹⁰⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu, **Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları**, KDK yayınları, Ankara, 2014, s.169

- Yerel meclisler (Yerel meclisler hakkında yapılan şikâyetleri Parlamento ve Sağlık Ombudsmanı inceleyememektedir. Ancak bu konularda yapılan iskan, planlama, sosyal bakım gibi şikâyetler hakkında Yerel Yönetim Ombudsmanına başvurulabilmektedir.)

- Milletvekilleri

- Polis (Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı polis ile ilgili şikâyetleri inceleyememektedir. İngiltere ve Galler'deki polisle ilgili şikâyet başvuruları Bağımsız Polis Şikâyetleri Komisyonuna (*Independent Police Complaints*

Commission) iletilmesi gerekmektedir)

- Siyasal partiler

- Posta servisi

- Bireysel sağlık fonu

- Sosyal hizmetler (Bu konu ile ilgili Yerel Yönetim Ombudsmanına başvurulması gerekmektedir.)

- Telekomünikasyon (Enerji Ombudsmanı, Telekomünikasyon Ombudsmanı gibi konu ilgili ombudsmana başvurulması gerekmektedir.)

- Televizyon, gazete, radyo ve reklamcılık (Televizyon, radyo, telekomünikasyon, posta gibi hizmetlerde Ofcom yetkili kurumdur. Ofcom (Office of Communications) televizyon, radyo, posta gibi iletişim endüstrisinde düzenleyici kurumdur. Ombudsmanın bu konulardaki şikâyet başvurularını incelememektedir).¹⁰⁵

Ülkemizde ise ayrı bir yerel yönetim ombudsmanı ve sektörel ombudsmanlıklar bulunmamakta ancak yukarıda sayılan pek çok konu ombudsmanın görev ve yetki alanı içinde bulunmakta olup bu kapsamda incelenmektedir.

İngiltere'de Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı'nın yanı sıra Yerel Yönetim Ombudsmanı da bulunmaktadır. Nitekim "1974 Yerel Yönetimler Yasası" ile İngiltere ve Galler için Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı kurulmuştur. Ancak günümüzde Galler, Galler Kamu Hizmeti Ombudsmanının güvencesi

¹⁰⁵ If We Can't Help, <http://www.ombudsman.org.uk/make-a-complaint/how-to-complain/what-cant-we-help-with> (20/06/2015)

altındadır. Galler için ombudsmanın inceleyebileceği şikâyetlerle ilgili teşkilat türleri Galler 2005 Kamu Hizmetleri Ombudsmanı Yasasında(*The Public Services Ombudsman (Wales) Act 2005*) taahhüt edilmiştir.¹⁰⁶

Belediye meclislerine ya da diğer idarelere karşı yapılan şikâyetlerde, yetişkin sosyal bakım hizmetleri ile ilgili hususlarda araştırma yapma, iyi yönetim uygulamalarına rehberlik ve danışmanlık sağlama Yerel Yönetimler Yasasında Ombudsmanın yasal fonksiyonları olarak tanımlanmıştır.¹⁰⁷ Ombudsmanın iyi yönetim uygulamaları konusundaki faaliyetlerine önem verilerek bu hususta yönlendirici bir pozisyonda olması sağlanmıştır.

Yerel idarelerin hizmet kusurlarının ve haksız işlemlerinin neden olduğu adaletsizliklere karşı oluşturulan çözümlerin bağımsız araçlarla sağlanması ve iyi kamu yönetimi ile hizmet geliştirmeyi teşvik için ombudsmanın bilgisinin kullanılması Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının misyonudur ve bu misyonun yerine getirilmesi için dört stratejik hedef belirlenmiştir.¹⁰⁸ Ombudsmanların iyi yönetim uygulamaları konusundaki öncülüğü yerel yönetim ombudsmanı içinde geçerliliğini koruyarak yerel yönetim örgütleri içinde hedeflenen bir amaç olduğu anlaşılmaktadır.

Yerel Yönetim Ombudsmanı'nın faaliyetlerini desteklemek için hükümet tarafından finanse edilen ve 1974 Yerel Yönetimler Yasası ile kurulan Yerel Yönetim Komisyonu hem Yerel Yönetim Ombudsmanı hem de Parlamento ombudsmanını içeren bağımsız bir kuruluştur.¹⁰⁹ Yerel Yönetim Komisyonu, Yerel Yönetim Ombudsmanı hizmetlerini yürüten kuruluşun resmi adıdır ve başkanı da Yerel Yönetim Ombudsmanı Dr. Jane Martin'dir.¹¹⁰ Komisyon, Yerel Yönetim Ombudsmanı gibi faaliyet göstererek örgüt için stratejik öncelikler belirler ve bu

¹⁰⁶ Bodies In The Ombudsman's Jurisdiction, <http://www.ombudsman-wales.org.uk/en/about-us/bodies%20in%20the%20ombudsmans%20jurisdiction.aspx> , (05.08.2016)

¹⁰⁷ Our Legal Framework, <http://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/our-legal-framework> , (06.09.2016)

¹⁰⁸ Local Government Ombudsman, Annual Report&Accounts 2013-2014, s.5, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/337976/Annual-report-FINAL-02.07.2014-.pdf

¹⁰⁹ The Role Of The Commission And Local Government Ombudsman, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcomloc/writev/lgo/lgo17.htm> , (06.09.2016)

¹¹⁰ Comission, <http://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/who-we-are/our-boards/commission> , (06.09.2016)

önceliklere karşılığında gösterilen performansı değerlendirmeyi ve incelemeyi sağlar.¹¹¹

Kanuna göre iyi yönetim uygulamaları hakkında tavsiyede bulunmak, yerel idarelerden gelen şikâyetlerle ilgili incelemelerde bulunmak üzere Yerel Yönetim Ombudsmanı bakanın tavsiyesi üzerine Kraliçe tarafından atanır. 2010 yılında Yerel Yönetim Ombudsmanı olarak atanan Jane Martin'in Komisyon başkanı olarak onaylanması ise 2012 yılında gerçekleşmiştir.

2007 Düzenleyici Reform Kararı (Ombudsmanlar Arasındaki İşbirliği) ile 1974 tarihli kanunda düzenleme yapılarak; Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı ile Yerel Yönetimler Ombudsmanı'nın birlikte çalışması için yetkileri açıklanmıştır.¹¹² Düzenleyici Reform Kararı 2001 tarihli Düzenleyici Reform Yasasının altında yapılmıştır. Bu karara göre şikâyetlerle ilgili ombudsmanlara şu yetkiler verilmiştir:

- Şikâyetin amacıyla ilgili bilgi paylaşımı
- Şikâyetçinin rıza göstermesi ile ortak soruşturma yürütülmesi
- Ortak rapor düzenlenmesi
- Ortak yürütülen soruşturmalarda birbirlerinin personeline çalışma

izni vermek

- Ortak rapor düzenlemesi.¹¹³

İngiltere'de hem Parlamento Ombudsmanı(Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı) hem de Yerel Yönetim Ombudsmanı bulunduğundan görev çatışmasının yaşanabileceği düşünüldüğünden; her iki Ombudsmanlığın alanına giren konuların olduğu şikâyetler için ortak araştırma inceleme grupları oluşturulması öngörülmüştür.¹¹⁴ Bu yöntem sayesinde de şikâyet alanlarının ve yetkilerin çakışmasının engellenerek daha verimli ve etkili bir şekilde şikâyetlerin incelenebileceği değerlendirilmektedir. İngiltere'de bulunan ombudsman sistemi ile

¹¹¹ Local Government Ombudsman, Annual Reports&Accounts 2015-16, Commission for Local Administration in England Local Government, 2016, s.4., https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/543216/LGO_annual_report_2015-16_web.PDF

¹¹² Legal Framework, <http://www.lgo.org.uk/about-us/legal-framework/> (04/07/2015)

¹¹³ <http://www.lgo.org.uk/GetAsset.aspx?id=fAAxADMANGB8AHwARgBhAGwAcwBIAHwAfAAwAHwA0> (04/07/2015)

¹¹⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu, **Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları**, s.194.

Ülkemizdeki sistem; yapı, tür, başvurma Şekilleri gibi açılardan birbirinden farklı özellikler taşımaktadır.

1.3.6. Fransa

Ombudsmanlık teşkilatlanmasının olduğu bir diğer ülkede Fransa'dır. İdari yargılama ve teşkilatlanmada iki ülkenin benzer olması Fransa'daki kurumun incelenebilirliğini ve bu anlamda araştırma için önemini artırmaktadır.

İngiltere ve ABD gibi bazı ülkelerde yargı birliğinin bulunmaktadır. Diğer bir deyişle söz konusu ülkelerde kamu hukuku ve özel hukuk ayrımı bulunmamaktadır. Diğer taraftan Fransa ve Türkiye gibi Kara Avrupası lkelerinde ise farklı bir yargı düzeni benimsenmiştir. Bu ülkelerde idari yargı adli yargı dışında farklı bir sistem olarak kabul görmektedir.¹¹⁵ Bu bağlamda, güçlü bir idari yargı sisteminin olduğu ülkedeki kökleşmiş bir kurumun incelenmesi ülkemiz ombudsman sistemi ile ilgili daha iyi bir mukayese yapılabilmesine olanak sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Avrupa Konseyi İştişari Asamblesinin 1975 tarihli ve 457 sayılı kararıyla Ombudsmanlık Kurumu ye devletlere tavsiye edilmeden önce 1973 yılında Fransa uygulaması ile ombudsmanlık Kara Avrupası hukuk sistemlerine girmiştir.¹¹⁶ Fransa'da yaklaşık 50 yıllık bir geçmişe sahip olan ombudsman teşkilatı farklı bir tarihsel sürecin ardından bugünkü halini almıştır.

Fransa Ombudsmanı (Hakların Savunucusu) 23 Temmuz 2008 tarihinde Anayasal güvence altına alınmış ve 29 Mart 2011 tarihli 2011-333 numaralı Organik kanun ile kurulmuştur. 2011 yılında Fransız Arabuluculuk Kurumu, ocuk Ombudsmanlığı, Eşitlik ve Ayrımcılık Karşıtı Otorite ile Ulusal Güvenlik Etik Komisyonu olmak üzere dört kurumun tek çatı altında birleştirilmesini ngren yasanın onaylanması ile Ombudsman teşkilatını (Hakların Savunucusu/Koruyucusu) meydana getirmiştir.¹¹⁷

Fransa Anayasası'nda Hakların Savunucusu ayrı bir başlık altında düzenlenmiştir. Anayasa ile Hakların Savunucusunun; merkezi idarelerin, mahalli

¹¹⁵ Hüseyin Karakullukçu, "Sempozyum Açış Konuşması", **Danıştay Ve İdari Yargı Günü 145. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları**, Ankara, 10.05. 2013, s.6.

¹¹⁶ Doğan Kestane, ağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği), **Maliye Dergisi**, Maliye Dergisi, Sayı: 151, Temmuz-Aralık 2006, s.133.

¹¹⁷ Introduction, <http://www.defenseurdesdroits.fr/en> (09.08.2015)

idarelerin, kamu tüzel kişiliklerin ve kamu hizmeti veren kurum ve kuruluşlar ile organik yasada yer verilen kurum ve kuruluşların hem anayasal haklara hem özgürlüklere saygılı hareket etmelerini sağlayacağı hüküm altına alınmıştır.

Ombudsmanın cumhurbaşkanı tarafından altı yıllığına atanması ve yaptığı işlemlerden dolayı hem cumhurbaşkanına hem de parlamentoya karşı sorumlu olması Anayasa ile düzenlenen alanlardandır. Bu özellikler bakımından Hakların Savunucusu ülkemizdeki Kamu Başdenetçisi'nden farklılıklar taşımaktadır. Nitekim ülkemizde Kamu Başdenetçisi Meclis Genel Kurulu tarafından dört yıllığına seçilmektedir.

Fransa Anayasası'nda ombudsmanın yetkisi ve çalışma usul ve esaslarının bir organik kanunla düzenleneceği öngörülmüştür. Bu bağlamda 2011 yılında kabul edilen Organik Kanun'un 1. maddesine göre Hakların Savunucusu Bakanlar Kurulu kararı ile atanmakta olup görevine ancak kendi talebi veya Danıştay kararı ile belirlenmiş olan koşullara engel çıkması durumunda son verilmektedir. Ancak Anayasaya göre Fransa'da cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulunda görüşülen kararları imzaladığı ve devletin gerek sivil gerek askeri görevlilerinin atamasını yaptığı hususunun göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Hakların Savunucusu diğer ülke uygulamalarında olduğu gibi görevlerini yaparken hiçbir kurum ve kişiden talimat almayacağı kanunlarında öngörülmektedir. Hakların Savunucusunun görevleri söz konusu Kanunun 4. maddesinde şu şekilde belirtilmektedir:

- Gerek yerel ve bölgesel yönetimler de dahil olmak üzere Devletin idari organları ve kamu kurumları gerek kamu hizmeti gören kuruluşlar ile ilişkiler çerçevesinde hak ve özgürlükleri korumak,

- Kanun tarafından düzenlenmiş veya uluslararası bir taahhüt ile belirlenmiş ve Fransa tarafından usulüne uygun olarak onanmış bir kanun veya uluslararası anlaşma tarafından tanınan çocuk hak ve çıkarlarını savunmak ve desteklemek

- Kanun veya usulüne uygun olarak Fransa tarafından onanmış veya kabul edilmiş uluslararası bir taahhüt ile yasaklanan doğrudan veya dolaylı her türlü ayrımcılığa karşı mücadele etmek aynı zamanda eşitliği teşvik etmek,

- Cumhuriyet toprakları üzerinde güvenlik faaliyetleri ile işgal eden tüm kişilerin etik kurallara uyumluluğunu sağlamak.

Hakların Savunucusuna kamu kurumu ya da kamu hizmeti veren bir kuruluşun işlemi sebebiyle hak ve özgürlüklerinin ihlal edildiğini düşünen herhangi bir gerçek/ tüzel kişi, yasal temsilcisi/ ailesi ya da söz konusu olaydan en az beş yıl önce hukuka uygun olarak tescil edilen ve içtüzüğünde ayrımcılığa karşı mücadele etmeyi ve ayrımcılığa maruz kalmış kişilere yardım etme görevini üstlenmiş bir dernek aracılığı ile başvuruda bulunan çocuk, güvenlik alanında etik kuralların ihlal edildiğinin düşündüğü bir olaya tanık olan veya mağdur olan kişi de başvuruda bulunabilir. Ülkemizde ise aile ya da yasal temsilcinin yanı sıra çocuklar da doğrudan ombudsmana başvurabilmektedir.

Diğer taraftan Kanunun 7. maddesinde; bir milletvekili, senatör, veya AB Parlamentosu'nda görev yapan Fransız bir temsilcinin talebini, Hakların savunucusunun müdahalesini gerekli gördüğü durumda Ombudsmana iletebileceği hususu düzenlenmiştir. Hakların savunucusu, iletilen talebe yönelik gelişmelerden milletvekili, senatör veya AB Parlamentosu'nda görev yapan Fransız temsilciyi haberdar etmektedir.

Kanun'un Ombudsmana verdiği diğer bir yetki de resen şikâyetleri inceleme yetkisidir. Fransa'da ombudsmana başvuru yapılmamasına karşın ombudsmanın bir şekilde haberdar olduğu konu hakkında resen şikâyetleri başlatabilme yetkisi bulunmaktadır. Örneğin koruma altındaki bir çocuğun yaşadığı mağduriyet hakkında ombudsmanın resen inceleme başlatması ile Kurumdaki sosyolog, psikolog ve diğer uzmanlarında sunacağı katkı ile kısa zamanda bir sonuca varılması ve idareyi de bu konuda yönlendirmesinin olumlu olabileceği düşünülmektedir.

Kanunun 6. maddesine göre Hakların Savunucusuna başvuru ülkemizde olduğu gibi ücretsizdir, ancak yapılan bir başvuru; medeni, idari ve cezai alanlarda veya temyiz ve uyuşmazlık davaları için uygulanan zamanaşımı süresini durdurmamaktadır.

Kanuna göre; Hakların Savunucusu mağdur tarafın haklarına saygı gösterilmesi, özgürlüklerinin güvence altına alınması, kendisine başvuru sorununların çözülmesi veya tekrar etmemeleri için gerekli olduğunu düşündüğü önerilerde bulunabilir. Kendisine iletilen şikâyetin, kanun ve hakkaniyet çerçevesinde ele alınmasını önerebilir.

Kanunun 24. maddesine göre Hakların Savunucusu suçlanan kişilerin idari veya özel tesisleri ile kamuya açık olan bina ve taşıma araçlarının yalnızca iş için kullanılan binalarda yerinde inceleme yapabilir. Ayrıca bu incelemeler süresinde Hakların Savunucusu kendisine bilgi sağlayabilecek herhangi bir kişiyi dinleyebilir.

26. maddeye göre de Hakların Savunucusu kendisine ibraz edilen uyuşmazlığın dostane bir şekilde çözümünü sağlamak için arabuluculuk uygulamasından faydalanabilir.

Hakların Savunucusuna Kanunun 32. maddesi ile verilen yetkiye göre; Hakların Savunucusunun uygun gördüğü yasal veya düzenleyici değişiklikler ile ilgili önerilerde bulunabilir (yetki alanına giren herhangi bir konu hakkında, Başbakan, Meclis Başkanı ve Senato Başkanı tarafından konsülte edilebilir), Başbakanın talebi üzerine, kendi yetki alanına giren ve uluslararası müzakerelerde Fransa'nın pozisyonunun belirlenmesi ve hazırlanmasına katkı sunabilir

Kanunun 33. maddesine göre Hakların savunucusunun mahkeme kararına itiraz etme yetkisi bulunmamaktadır. Sivil, idari ve ceza mahkemeleri resen veya tarafların talebi üzerine yazılı veya sözlü yorumlarını sunmak üzere Hakların Savunucusunu mahkemeye çağırabilir. Hakların Savunucusu, görüşlerini yazılı olarak sunmak veya mahkemede ifade vermek isteyebilir, bu durumda ifade vermek onun yasal hakkıdır.

Kanunun 36. maddesine göre Hakların Savunucusu her yıl Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi Başkanı ve Senato Başkanına; genel faaliyetlerini ele alan bir rapor ile uluslararası çocuk hakları gününe denk gelen günde çocuk haklarına ayrılmış bir rapor sunmaktadır. Aynı zamanda, Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi Başkanı ve Senato Başkanına özel bir rapor da sunabilir ve bu rapor da yayımlanmaktadır.

Kanunun 37.maddesine göre Hakların Savunucusu tüm toprakların yanı sıra yurt dışında bulunan tüm Fransız vatandaşları için kendi yetkisi altında olan ve kendi coğrafi bölgelerinde şikâyetleri araştırmak ve bildirilen sorunların çözüm sürecine katılmak için temsilci (delege) atayabilmektedir. İlk defa 1978 yılında göreve başlayan delegelerin yaklaşık %80'ini emekliliğe ayrılmış kişiler oluşturmaktadır ve

söz konusu delegeler kendilerine gelen dosyaların %70'ini dostane uzlaşa ile çözümlemektedirler.¹¹⁸

Hakların Savunucusuna görevlerine yardımcı olmak üzere 3 yardımcı bulunmaktadır, bu kişiler atandıkları görevden başka pozisyonları meşgul edememektedir.¹¹⁹ Nitekim Kanunun 11.maddesinde de Hakların Savunucusunun önerisi üzerine Başbakanın Hakların Savunucusuna yardımcıları atayacağı öngörülmüştür. Bir yardımcı çocuk haklarını savunma ve tanıtma konusunda, diğer yardımcı güvenlik alanında deontolojik kuralların uygulanması konusunda, üçüncü yardımcı da ayrımcılığa karşı ve eşitlik için mücadelenin teşviki konusunda sahip olduğu bilgi ve deneyim nedeniyle seçilmiştir.

1.3.7. İspanya

Halkın Savunucusu (Defensor del Pueblo) yani Ombudsman'ın oluşumuna ilişkin 3/1981 sayılı Organik Kanun 6 Nisan 1981 tarihinde Parlamento tarafından onaylanarak 7 Mayıs tarihinde de Resmi Devlet Gazetesinde yayımlanmıştır.¹²⁰ Anayasanın 54. maddesinde; *Cortes Generales*'ın (Senato ve Kongreden oluşan İspanya Parlamentosu) yüksek komiseri olarak Halkın Savunucusu Kurumu'nun bir organik kanunla düzenleneceği, yönetimin eylem ile işlemlerini denetleme ve bunları Parlamenta rapor etme amaçları için Cortes Generales tarafından atanacağı düzenlenmiştir.

Anayasanın 162. maddesinde ise anayasaya aykırılık itirazlarının ombudsman eli ile ileri sürülebileceği belirtilmiştir. Söz konusu maddede; Anayasaya aykırılık itirazlarının Başbakan, Ombudsman, elli Kongre üyesi, elli Senatör, Özerk Toplulukların yürütme organları ve mümkünse Meclisleri tarafından yapılacağı hususları belirtilmiştir. Ayrıca söz konusu madde de bireysel korunma başvurularının meşru menfaati olan herhangi bir gerçek ya da tüzel kişinin yapabileceği düzenlenerek Ombudsman ve Cumhuriyet savcılığı tarafından da bireysel korunma başvurusunun yapılacağı hususları vurgulanmıştır.

¹¹⁸ Fransa Ombudsmanlık Kurumu Uzmanları Sylvie Kern ve David Manaranche'nin Katılmış Olduğu Toplantı Notları, 21.01.2015

¹¹⁹ 3 Deputies To Assist The Defender Of Rights, <http://www.defenseurdesdroits.fr/en/institution/delegates> (09.08.2015)

¹²⁰ History, <https://www.defensordelpueblo.es/en/who-we-are/history/> , (17.10.2016)

3/1981 Organik Kanunun 1. maddesinde; Ombudsmanın Parlamento Yüksek Komiseri olduğu, Anayasanın 1. Kısmında belirlenen hakları korumak için atandığı ve bu amaçla ombudsmanın yönetimin eylem ve işlemlerini denetleyerek Parlamenteoya rapor edeceği vurgulanmıştır.

Ombudsman Parlamento tarafından beş yıllık bir süre için seçilmektedir. Kanunun 3. maddesinde yasal çoğunluk ile medeni ve siyasal haklara sahip olan herhangi bir İspanyol vatandaşının ombudsman olarak seçilebilme hakkında sahip olduğu öngörülmüştür.

Halkın Savunucusu Kongre ve Senato tarafından 3/5 çoğunlukla beş yıllığına seçilmektedir. Halkın Savunucusu hiçbir otoriteden emir ya da direktif alamaz. Halkın Savunucusu görevlerini bağımsız, tarafsız ve özerk bir şekilde yerine getirmektedir.

Kanunun 5. maddesinde Halkın Savunucusunun; istifa, görev süresinin bitmesi, ölüm, görevinin yükümlölüklerini ve sorumluluklarını yerine getirmede ihmalkârlık, hakkında temyizi mümkün olmayan cezai hüküm kararının verilmesi durumlarında görevi sonlandırılmaktadır. İstifa, ölüm ve görev sürelerinin bitmesi durumlarında kadronun boş olduğu ilan edilir. Diğer durumlarda Senato ve Kongre üyelerinin 3/5' i çoğunluğu ile karar verilmektedir.

Kanunun 9.maddesinde Ombudsmanın; bakanların, idari makamların, memurların ya da kamu yönetimi hizmetlerinde çalışan herhangi bir kişinin faaliyetlerini araştırma yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Ayrıca 12. maddede ombudsmanın resen ya da ilgili tarafın talebiyle söz konusu kanun kapsamına özerk toplulukların da aktivitelerini inceleyebilmektedir. Bu hükümler kapsamında her vatandaş ücretsiz olarak, kamu yöneticileri ve temsilcilerinin kötü yönetim iddialarıyla ilgili olarak Halkın Savunucusu tarafından araştırma yapılmasını isteyebilmektedir.

Ombudsman yargının işleyişini ilgilendiren bir şikâyet aldığında şikâyeti ya cumhuriyet savcısına ya da türüne göre Yargı Genel Kuruluna göndermelidir. Askeri idareyi ilgilendiren konularda da ulusal savunma yetkisine herhangi bir müdahale olmaksızın anayasanın birinci kısmında deklare edilen hakları korumalıdır.

Kanunda Ombudsmana yapılan başvurularda; isim, adres ve ilgili tarafın imzasının bulunmasının zorunlu olduğu belirtilerek şikâyet konusu olaydan haberdar

olma tarihinden itibaren bir yıl içinde başvurulması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Aynı zamanda ombudsmana başvuru ücretsizdir ve avukat veya hukuk görevlisi tarafından başvuru ile ilgilenilmesine gerek yoktur. Yani ülkemizdeki gibi vatandaşlar herhangi bir avukatta yardım almadan başvurularını bizzat kendileri yapabilmektedirler.

Tüm kamu idarelerinin ombudsmanın araştırma ve incelemelerine öncelikli ve acil yardım etme zorunluluğu vardır. Bir şikâyetin incelenmesi aşamasında ombudsman, yardımcısı, ombudsman tarafından yetkilendirilen bir kimse ilgili belgelerin araştırılmasından ve konuyla ilgili kişilerle görüşmelere gerçekleştirilmesinden sorumludur. Ombudsman gizli olarak sınıflandırılmış olanlarda dahil olmaz üzere görevi için gerekli gördüğü tüm belgeleri kamu idarelerinden talep edebilmektedir.

Ombudsman incelemeleri sırasında kamu idarelerine ve yetkililerine tavsiye ve önerilerde bulunabilir, onlara yasal görevlerini hatırlatabilir ve yeni tedbirlerin benimsenmesine ilişkin tavsiye verebilir. Kamu görevlileri ve yetkililerinin söz konusu tavsiye ve önerilere karşı en fazla bir aylık bir süre içinde yazılı olarak cevap vermek zorunluluğu bulunmaktadır.

Ombudsman Parlamento için yıllık rapor hazırlamakta, aynı zamanda acil ve özel önem gerektiren konularda da vaka raporları sunabilmektedir. Ombudsman söz konusu yıllık raporda kayda geçen şikayetlerin sayısını ve türünü belirterek, şikayetlerin kaçının reddedildiğini ve reddedilme gerekçelerini, kaçının kabul edildiğini ve idareler tarafından kabul edilen tavsiye ve önerilere ilişkin bilgiler vermektedir.

Kanun'un altıncı maddesine göre Halkın savunucusu hiçbir makamdan emir almaz ve görevlerini bağımsız olarak kendi kriterlerine göre yerine getirmektedir. Aynı zamanda mevzuata ve bütçe limitine göre görevlerin yerine getirilmesi için gerekli danışmanları atayabilmektedir.

Kanun'a göre ombudsman atanması sonrasında, herhangi bir siyasi pozisyon ve faaliyetleri ile ilgili olarak siyasi propaganda, aktif olarak herhangi bir kamu idaresinin, siyasi partinin, derneğin veya vakfın yönetimini yapamamaktadır. Atanmasından itibaren 10 gün içinde ve göreve başlamadan önce onu etkileyebilecek, görevi ile bağdaşmayacak herhangi bir durumu varsa bunları

sonlandırması gerekmektedir. Eğer görevi ile bağdaşmayan durum ombudsman olduğu süreçte meydana gelirse, bu bağdaşmazlığın meydana geldiği tarihte görevinden çekilmesi gerekmektedir.

1.3.8. Avrupa Birliği Ombudsmanı

Maastricht anlaşması 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanmıştır. Kasım 1993'te yürürlüğe giren anlaşma ile birlikte Avrupa Birliği Ombudsmanlığı da kurulmuştur. Anlaşmanın 8d maddesine göre Birliğin her vatandaşının, söz konusu anlaşmanın 138e maddesine göre kurulan Ombudsman'a başvurabileceği hüküm altına alınmıştır.

Anlaşmanın 138e maddesinde AB Ombudsmanına kimlerin başvurabileceği hususları düzenlenmiştir. Buna göre birlik vatandaşları, üye devletlerden birinde ikamet edenler veya asıl kuruluş merkezi bir üye devlette bulunan tüm özel ve tüzel kişiler ombudsmana başvurabilecektir. Adalet Divanı ve birinci derece mahkemelerin yargı ile ilgili işlemleri haricindeki tüm birlik kurumlarının kötü yönetime ilişkin şikâyetlerine karşı Avrupa Parlamentosu tarafından atanan AB Ombudsmanına şikâyetle bulunulabilir. Ombudsman kendi inisiyatifi ile doğrudan ya da parlamento üyesi tarafından kendisine iletin şikâyetle ilgili inceleme başlatabilmektedir. Aynı zamanda ombudsman her sene incelemelerin sonuçları hakkında parlamento rapor sunmaktadır.

Her Avrupa Parlamentosu seçiminin ardından bir yasama dönemi için ombudsman atanır. Ancak seçilen ombudsman görev süresi bittikten sonra tekrar göreve seçilebilmektedir.

AB Ombudsmanı görevlerini yerine getirirken tam bir bağımsızlık içinde hareket eder. Ombudsman söz konusu görevlerini yerine getirirken hiçbir kişiden ve kuruluştan talimat alamaz ve isteyemez. Görev süresi boyunca da ücretli ya da ücretsiz herhangi bir işle uğraşamaz.

Ombudsman Avrupa Parlamentosunun ricası üzerine görevlerini yerine getirmede gerekli koşulları taşımadığı ya da ciddi bir yanlış yaptığı durumlarda Adalet Divanı tarafından görevden alınır.

AB Ombudsmanlığı ile ilgili bir diğer düzenlemede Avrupa Parlamentosu Usul Kuralları (European Parliament Rules Of Procedure) tarafından yapılmıştır. Avrupa Parlamentosu Usul Kurallarının “ Başlık X: Ombudsman” bölümü 219 numaralı kuralda; Parlamento Başkanın ombudsman için adaylık çağrısında bulunacağı durumlar belirtilmiştir. Adaylık çağrısı ile ilgili duyuru Avrupa Birliği Resmi Gazetesinde yayımlanır ve adaylar en az iki üye devletin vatandaşlarından oluşan en az 40 üyenin desteğini almalıdırlar. Oylama kullanılan oyların çoğunluğuna dayanan gizli oylama ile yapılır.

221 numaralı Kuralda Ombudsmanın görevini yerine getirmesi için gerekli şartları taşımadığı veya görevi kötüye kullanmasından suçlu bulunduğu durumlarda parlamento üye sayısının onda biri tarafından ombudsmanın görevden alınmasının talep edilebileceği belirtilmiştir. Bu talep ombudsman ve sorumlu komiteye bildirilir, sorumlu komite üyelerin çoğunluğu gerekçelerin iyi tesis edildiğine karar vermesi halinde, parlamentoya bir rapor sunar. Ombudsman talep ederse, rapor oya sunulmadan önce ombudsman dinlenir. Görüşmelerin ardından parlamento gizli oyla karar alır. Oylama sonucu ombudsmanın görevden alınması yönünde ise ve ombudsman istifa etmezse, Başkan en geç izleyen yarı oturumda, gecikmeksizin bir Ombudsmanın görevden alınması için Adalet Divanına başvuruda bulunur. Ancak Ombudsmanın istifası bu süreci sona erdirir.

AB Ombudsmanlığı Maastrich Anlaşması ile kurulmuş ve ilk Avrupa ombudsmanı Jacop Söderman 1995-2003 yılları arasında bu görevi sürdürmüştür. Daha sonra Nikiforos Diamandouros 2003-2013 yılları arasında bu görevi yürütürken, 1 Ekim 2013 itibarıyla Emily O'Reilly bu görevine başlamıştır.

Hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları gibi temel değerler üzerine inşa edilen Avrupa Birliği kurum ve kuruluşlarının iyi yönetim ilkelerine uygun davranması amacına ulaşmada Ombudsmanın yol göstericiliği ve önerilerde bulunmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.¹²¹

Sonuç itibarıyla hem Fransa, İtalya, İspanya gibi Avrupa Birliği ülkelerinde hem de Kanada, Türkiye, Azerbaycan, İran gibi Avrupa Birliği üyesi olmayan ülkelerde uygulanan ombudsman sistemi Avrupa Birliğinin bünyesi içinde de kurulmuştur. Demokrasinin, hukukun üstünlüğünün, şeffaflığın ve idarelerin iyi

¹²¹ Sanem Baykal, **Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme**, Siyasal Kitapevi, Ankara, 2013, s.213.

yönetim ilkelerine uygun davranmasının sağlanması adına Ombudsmanlığın Birlik için önemli olduğu değerlendirilmesi yapılabilir.



İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ve KURULMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR

2.1. TÜRKİYE CUMHURİYETİ DEVLETİ ÖNCESİNDE OMBUDSMANLIK BENZERİ UYGULAMALAR

İsveç’te halkın idarelerle yaşadığı sorunları çözmek amacıyla kurduğu ombudsmanlık müessesesi günümüzde Norveç, Danimarka, İngiltere, Fransa, İran, Azerbaycan gibi pek çok ülkede uygulanmaktadır. İdarenin hatalı ya da kötü uygulamalarının düzeltilmesi konusunda yol gösterici niteliğe sahip olan ombudsman, resen yada şikayet aracılığı ile harekete geçerek üstlendiği görevini yerine getirmektedir. Ombudsman iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasını sağlamanın yanı sıra aynı zamanda idarelerin işlemlerine ve eylemlerine yönelik kamuoyunda farkındalık oluşturarak da insan haklarının korunmasına ve daha iyi bir seviyeye getirilmesine katkı sağlamaktadır

Modern anlamda ilk defa İsveç tarafından uygulanmaya başlanan Ombudsmanlık Kurumunun tarihsel bakımdan Osmanlı Devletinden esinlendiği, bununla birlikte eski Roma, Çin gibi toplumlarda da buna benzer teşkilatların olduğu ilk bölümde açıklanmıştır. Bu bölümde ise Osmanlı Devletinden itibaren ülkemizde oluşturulan ombudsmanlık benzeri yapılanmalar açıklanacaktır.

Osmanlı Devleti’nde ombudsmanlığa benzeyen yapıların olup olmadığının anlaşılabilmesi için o dönemdeki birkaç kurumu yakından tanımak gerekmektedir. Bu kurumlardan birisini de kadılık teşkilatı oluşturmaktadır. Çünkü söz konusu teşkilat bazı yönlerden ombudsman teşkilatına benzetilebilmektedir. Osmanlı Devleti’nin idari sistemindeki Kadı’nın görevi bir bakıma kişileri adil olamayan uygulamalara ve kamu görevlilerinin sahip olduğu güçlerini kötüye kullanmalarına karşı koruması yönüyle ombudsmanlığın sistemdeki bir boyutunu oluşturmaktadır.¹²² Halkın idarelere karşı memnuniyetinin sağlanması ve kamu görevlilerinin halka karşı

¹²² TİHK, “Avrupa’da İnsan Hakları Kurumları”, http://www.tihk.gov.tr/www/files/avrupa_pada_insan_haklari_kurumlari_calisma_ziyaretleri_degerlendirme_raporu_ahmet_uzak.pdf, (20.11.2015)

tutumlarının düzeltilmesi günümüzde olduğu gibi o dönemde de ombudsmanlığın üstelendiği benzer rolleri bir takım yapıların benimsemesine yol açtığı düşünülebilir.

İsveç Kralı XII. Charles Rusya'daki Poltava Savaşı'nın ardından Osmanlı'da sürgünde olduğu zaman, İkinci halife Ömer ve Osmanlı Türklerinin İslam hukukunda geliştirdiği Kadı'ul Kudat kavramını öğrenerek, 1713 yılında İsveç'e döndüğünde hükümet yöneticilerini daha sorumlu hale getirmek için "Yüce Ombudsman Ofisi" adında bir kurum oluşturmuştur.¹²³ Ombudsman kavramı; 18. yüzyılın başlarında İsveç'te iç yönetimin kargaşada olduğu süreçte Kral'ın Osmanlı'da ikamet ederken imparatorluk yönetiminin işleyiş ve yapısını gözlemleyerek elde edilen anlayışların geliştirilmesi sonuçlarına dayandırılmaktadır.¹²⁴ İsveç Karlı XII. Charles Osmanlı'da kaldığı dönemde, yönetim yapısındaki bu kurumdan etkilenecek benzer bir sistemin kendi ülkesinde de oluşturulmasını sağlamıştır. Nitekim Ruslar tarafından 1709'da yenilmesinin ardından Kral'ın birkaç yıl Osmanlı'da sığınması ve aynı zamanda İsveç'te huzursuzluğun egemen olması Kral'a daha Osmanlı devletindeyken yönetim alanında bir takım değişiklikler yapmasına neden olmuştur. Nitekim Kral söz konusu dönemde bir buyruk çıkartmak yoluyla en yüksek ombudsmanın başında bulunacağı bir büro oluşturmaya çalıştığı tarihlerde Osmanlıda da Kadilkuzat diye bilinen bir yapı bulunmaktaydı.¹²⁵ Bu açıdan aslında tarihi sürece bakıldığında ombudsmanlığın Türk idari sistemine yabancı olmayan bir kurum olduğu düşünülmeli gerekmektedir.

Türk-İslam Devletlerinde Kadilkudat ya da Kadilkuzat müessesleri adalet sisteminin önemli bir parçasıdır. Kadilkuzat müessesesi halifeden sonra en yüksek müessede tutularak kamunun saygı ve güvenini kazanan büyük âlimlerden seçilirdi ve kazilkudatın tayini yargı gücünü siyasi ve idari iktidardan uzaklaştırmak için önemli olup haksız davranan hükümdarlar vicdana aykırı olarak başkasını uğrattığı durumları bu makama kadar götürmeye cesaret bulamamışlardır.¹²⁶ Osmanlı Devleti'nde bu niteliklerdeki bir görevi de kazaskerler yerine getirmekteydi. Başlarda askeriye'nin şer'i ve hukuki işlerine bakan kazaskerler ordunun öneminin de artmasıyla kadıları atayan ve onları denetleyen aynı zamanda divan toplantılarında

¹²³ History Of The Ombudsman, <http://ombudstoronto.ca/history-ombudsman>, (20.11.2015)

¹²⁴ The Spread And Development Of The Ombudsman Institution, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/en/51597/html.bookmark>, (26.11.2015)

¹²⁵ Pickl, s. 39.

¹²⁶ Ali Hikmet Berki, "İslamda Kaza Tarihi", <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/37/1701/18183.pdf>, s.158. (08.12.2015)

yanlış ya da eksik olduğu düşünülen kadı kararlarını (kadılar yargı ve idari görevlerinin yanı sıra kendi bölgelerinde yaşayan kişilerin aralarında doğan her türlü anlaşmazlığın çözümlenmesinden sorumludurlar) düzelten bir kişi konumuna getirmiştir.¹²⁷ Kazaskerler bu görevlerinin yanında Divanı Hümayunda sadrazam huzurunda yapılan davalar ile kendi konaklarında divan kurarak yetki alanları içinde yer alan davalara ve işlere bakarlardı.¹²⁸ Böylelikle kadıları atamak azletmek ya da divan huzurunda aldığı karaları denetlemek yanında kendisine iletilen sorunların çözümlemeye çalışmıştır. Neticede, kazasker kişilerin haklarını, görevlilerin adaletsizliğine ve gücü kötüye kullanılmasına karşı korumuştur.¹²⁹ Bu özelliklerinden dolayı kazaskerlik kurumu ombudsmanlığa benzetilebilmektedir.

Osmanlı Devleti'nde halkın yakınmalarını alan bir diğer yapıda Divanı Hümayundur. Divan hükümdar ya da veziri azamın başkanlığında toplanarak, halkın şikâyet ve talepleri ile devlet işlerinin görüşüp karara bağlandığı bir kuruldur. Vatandaşlar Divan'a yakınmalarını yazılı olarak bildirebildikleri gibi bizzat kurula gidip dertlerini Divanda'da anlatabilirlerdi, bu konuda herhangi bir kısıtlama yoktu ve istisnasız herkese açıktı.¹³⁰ İdari amirlere gönderilen hükümlerde gerek yöre halkının Divan'a şikâyet etmelerinin engellenmemesi gerek halkın şikâyet konusunda rencide edilmemesi gerektiği ihtar edilmiş olup arşiv belgelerinin incelenmesinde bir kaza halkının şikâyetleri ile karşılaştığı gibi gerek kadınlar gerek erkekler tarafından yapılan bireysel şikâyetlerle de karşılaşılmıştır.¹³¹ Osmanlı'daki hukuk ve yönetim sisteminin önemi üç kıtaya yayılan imparatorluğun bugünkü iletişim araçları olmamasına karşın adalet sistemini en iyi şekilde yürütmüş olmasından kaynaklanmaktadır.¹³² Kozmopolit bir yapıya ve geniş sınırlara sahip olan Osmanlı'nın halkın şikâyetlerini bireysel olarak da en üst organlara iletebildikleri bir sistem kurarak yaşayanların sorunlarına çözüm bulmaya

¹²⁷ H. Argun Bozkurt, **Hukukun Öyküsü**, Ankara Barosu Yayınları, 2006, Ankara, s. 88-89 (<http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/1940-2010/Kitaplar/pdf/untit2007/hukukoyku.pdf>)

¹²⁸ Aydoğan Yolyapan, "Osmanlı Devletinde Askeri Yargının Gelişimi ", **Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi**, Cilt: III, Sayı: 9-10, 1999-2000, s. 155

¹²⁹ Hasan Dursun, "Türkiye'de Ombudsmanlığın (Kamusal Yargının) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 95, 2011, s.379

¹³⁰ İlhan Akbulut, "Osmanlı Devletinde Adalet Düzeni", **AÜEHFD**, Cilt: VI, Sayı: 1-2, 2000, s. 229-230.

¹³¹ Tunca Özgişi, "Osmanlı Adalet Sisteminde Bireysel Başvuru Hakkı", **Yalova Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 8, Nisan-Ekim 2014, s. 55-56

¹³² Yusuf Halaçoğlu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Genel Kurul Görüşmeleri, 2. Yasama Yılı, 120. Birleşim, 14.06.2012, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil2/bas/b120m.htm>

çalışmışlardır. Neticede şikâyetlerin çözüme kavuşturulma çalışmaları hem devlet yöneticileri hem de şikâyet sahipleri için önemlidir. Bu şikâyetlerle birlikte devletin yönetim sistemindeki aksaklıklardan ve taşrada yaşayanların durumundan merkezde bulunan yöneticilerin durum tespiti yapma imkânı ortaya çıkmıştır. Ayrıca şikâyeti olan kişilerin üst düzeylerde muhatap bulabilmesi nedeniyle kendilerini güçlü olan yönetici kimseler karşısında aciz olduklarını düşünmemeleri ve haksızlığa uğradıklarında kendilerine destek ve yardımcı olabilecek ayrıca haklarını savunabilecek birilerinin olduğunu bilmeleri nedeniyle hem toplumun kendi içinde sosyal adalet yerine getirilmiş oluyordu hem de yöneticilerin daha dikkatli davranmaları sağlanıyordu.¹³³ Bu bakımdan sorun yaşayan kişilerin kendi yaşadıkları bölgelerinde çözüme kavuşmayan problemleri bizzat devletin en üst makamlarına bildirilerek kendi bölgelerinde güçlü olan yöneticilerin tavırlarında daha dikkatli olmalarını gerektiriyordu. Böylelikle yapılan şikâyetler sonucunda hem şikâyet sahibinin sorunu çözüme kavuşurken hem de yapılan şikâyetler sayesinde devlet görevlilerin işlerini doğru yapması sağlanarak yönetimin aksayan yönleri de düzeltilmiş oluyordu. Atik-Şikâyet defterlerinde bulunan kayıtlarda yer alan şikâyet edilenler iki grupta toplandığında; şikâyet edilenlerden ilki devletin gücü ve yetkisini temsilen hareket eden kamu görevlileri, diğer grubu da müslüman ve reaya topluluğu oluşturmaktadır.¹³⁴ Yapılan şikâyetlerin durumuna göre soruşturma yapılması, soruşturmanın sonucuna göre ilgili kişilere haklarının verilmesi, şikâyet edilen kamu görevlisinin görevden azledilerek tahkikat yapılması, yöneticilerin ikaz edilmesi, halkın huzur ve refahının sağlanmasına yönelik çalışılması, kişilerin şikâyetlerinin en aza indirilmesine yönelik çalışmalar yapılması, halkın rahatsız edilmesinin engellenmesi, kanun dışı herhangi bir faaliyete izin verilmemesi, gerek Müslüman gerek gayrimüslim halka sıkıntı veya güçlük çıkartılmaması ile zulmedilmemesi için gerekli ikazlarda bulunulması ve tedbirlerin alınması, soruşturulan kişinin suçsuz olduğunun ortaya çıkması nedeniyle istediği takdirde görevine iade edilebilmesi, emirlere ve talimatlara uyulması yönünde uyarılarda bulunulması ve bu durumun kadılar tarafından kontrol edilmesi, şikâyet eden kişilerin veya şikâyet olunanın

¹³³ Ramazan Günay, “Osmanlı Arşiv Kaynakları İçerisinde Ahkâm Defterleri: Gelişim Seyri, Muhtevası Ve Önemi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 17, 2013, s. 24

¹³⁴ Saliha Okur Gümrükçüoğlu, “Şikâyet Defterlerine Göre Osmanlı Teb’asının Şikâyetleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 61, Sayı: 1, 2012, s.185-186

rencide ettirilmemesi, kamu görevlilerine çevreden herhangi bir müdahalede bulunulmasına engel olunması, azledilen bir görevli yerine dürüst bir kişinin tayin edilmesi, işin vaktinde ve tam olarak yapılması için gerekli dikkat ve çabanın gösterilmesi gibi her şikâyetle özgü nitelikte yol gösterici ve rehberlik edici kararlar verilmiştir.¹³⁵ Diğer taraftan, farklı kurumsal yaklaşımlarla da devlet ile yaşayanlar arasındaki sorunların çözümüne örnek uygulamalar sergilenmiştir.

“Kanuni Sultan Süleyman döneminde sadrazam İbrahim Paşa, aynı zamanda Kanuni’nin damadıdır, Mısır’daki huzursuzluğu gidermek üzere büyük bir orduyla bu ülkeye gider. Mısır’da kentlerde sürekli tellal dolaştırır. Halka yaptığı duyurularda yerel yöneticilerden şikâyeti olanların, bunlardan zarar görenlerin, zulüm görenlerin hiç kimseden çekinmeden şikâyetlerini kendisine ya da yönetimine bildirmelerini ister. Birçok kişi Osmanlı’ya başvurur ve bunlar teker teker dinlenerek haksızlığa uğrayanların mağduriyetleri giderilir.”¹³⁶

Çok geniş sınırları olan bir devlette kişilerin haksızlığa uğraması için gereken önlemler alınmış olup hiçbir kısıtlama olmaksızın en üst makamlara başvuru yapabilmeleri sağlanarak konuyla ilgili yapılması gereken işlemler ve faaliyetler mümkün olduğunca çabuk yapılmaya çalışılmıştır. Böylelikle Osmanlı’nın halkın her kesiminden ve yönetime dair gelen şikâyetlerin incelenerek sorunların çözümüne yönelik gereğinin yapılması için uygulamalar yaptığı anlaşılmaktadır.

Genel olarak bakıldığında Osmanlı Devleti’nde kadılara, kazaskere ya da divana şikâyetlerin iletebildiği görülmektedir. Nitekim idari veya askeri yöneticiler tarafından haksızlığa uğrayan, zulüm gören ya da bu konularda zarara uğradığını iddia eden herkes Divan-ı Hümayun’a bizzat başvurabilirlerdi. Sonuç olarak; Ombudsmanlık olarak ortaya çıkarılan ve İsveç’in faydalandığı bu kurum aslında Osmanlı’da ki Divân-ı Hümayuna doğrudan doğruya bağlı bulunan "mehayif müfettişliği" adını alan yapıdır; söz konusu yapı ile hem kamu görevlileri ile yönetilenler arasındaki ilişkiler düzenleniyor hem de halkın doğrudan doğruya Divân-ı Hümayuna şikâyetlerini iletebilmesi sağlanarak rastgele vergi alınması,

¹³⁵ Burak Coşkun ve Hamza Günaydın, “Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslam Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekamülü”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Yıl:2 Sayı: 3, Temmuz- Aralık 2015, s.47.

¹³⁶ Joseph V. Hammer, **Büyük Osmanlı Tarihi**, Cilt: 3, M. Ata (çev), Hikmet Neşriyat, İstanbul, 1991, s. 33’dan aktaran Metin Kazancı, **Osmanlı’da Halkla İlişkiler**, Selçuk İletişim Dergisi, Cilt: 4 Sayı: 3, 2006, s. 11-12

halka görevlilerce baskı uygulanması, mahkemelerde adaletsiz hüküm verilmesi gibi farklı konularda söz konusu yapı Divân-ı Hümayunun sesi hâline geliyordu.¹³⁷

Ancak Divan-ı Hümayun üyelerinin padişah tarafından atanması, görevlerinden yalnızca bir bölümünün idarenin haksız uygulamalarına çözüm getirme getirmesi, kişilerin şikâyetlerini herhangi bir aracı kişi olmadan direkt Divan'a ulaştırmalarında gerek zaman gerek para kaybına uğramaları gibi bazı hususlar Divan'ı ombudsmanlıktan farklı kılmaktadır.¹³⁸ Bununla birlikte o dönemin koşulları altında bireysel şikâyetlerin alınması, kişilerin yöneticileri ya da yönetimi şikâyet edebilme olanağının sağlanması, sorunlara çözüm getirilebilmesi, merkezi yönetimin eyaletlerdeki ve diğer bölgelerdeki sorunlara uzak kalmamaları ve problemleri tespit edebilmeleri açısından önemli bir uygulamadır. Aynı zamanda sıradan bir kişinin sorun yaşadığında ya da mağdur olduğunu düşündüğünde mağduriyetini anlatabildiği, sorununa ilişkin en yüksek yönetim seviyesinde çözüm bulunacağını düşündüğü bir mercie başvurabilmesi kişinin adalet ve devlete güven duygusunu pekiştirdiği düşünülmektedir.

Vatandaşların yaşadıkları sıkıntıları ve problemleri kolayca üst mercilere iletebilmeleri, üst yönetiminde gerek mevzuattan kaynaklanan problemleri gerek de uygulamadan doğan sorunları ivedilikle tespit edebilmeleri birçok sorunun kronikleşmeden ve çok kısa sürede çözülmesini sağlayacaktır. Ombudsman gibi bu tarz şikâyetlerin iletebildiği ve şikâyetlerin düzeltilmesi için çalışılan ve çözülmesinde sıkıntı olan durumlarında gerek kanun koyuculara gerek idarelere iletilerek mevcut durumdan haberdar olunarak tespitlerin ve varsa çözümlerin bulunması hem vatandaşlar hem de yöneticiler açısından faydalı olduğu değerlendirilmektedir. Nitekim ombudsmanlığın bulunduğu ülkelerde de ombudsmanın resen ya da şikâyet üzerine harekete geçebilmesi ve vatandaşın sorununun çözülmesi için çalışması hem vatandaşın idareye olan güven duygusunu ve memnuniyetini artırması hem de idarenin sorunun kaynağını belirlemesi için bir fırsat sağlamaktadır. Bu kapsamda bir toplumda vatandaş memnuniyetinin

¹³⁷ Yusuf Halaçoğlu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Genel Kurul Görüşmeleri, 2. Yasama Yılı, 120. Birleşim, 14.06.2012, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil2/bas/b120m.htm>

¹³⁸ Djahan Muradova, **Ombudsmanlık Kurumu Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2013, s.132

artırılmasının hem devlete olan güvenin artmasına hem de toplumsal huzurun sağlanmasında önemli olduğu değerlendirilmektedir.

2.2. CUMHURİYET DÖNEMİ OMBUDSMANLIK UYGULAMALARI

2.2.1. Ombudsmanlık Benzeri Kurumlar

Türkiye Cumhuriyeti Devletinde Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmadan önce de bazı kurumlar kimi özellikleri ile ombudsmanlığa benzetilmektedir. Bazı yönleriyle Devlet Denetleme Kurulu bazı yönleriyle de TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ile TBMM Dilekçe Komisyonu söz konusu kurumlara örnek gösterilebilmektedir.

2.2.1.1. Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu'nun ve 2443 sayılı Kanunla Cumhurbaşkanlığına bağlı bir şekilde kurulması öngörülmüştür. 1 Nisan 1981 tarihli Kanunla kurulan DDK idarenin hukuka uygun yürütülmesinin yanı sıra idarenin hem düzenli ve verimli bir biçimde uygulamalar yapmasını hem de idarenin geliştirilmesinin sağlanması amacını taşımaktadır. 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 42. maddesi ile Kanunun bazı maddeleri yürürlükten kaldırılarak adı "Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve Üyelerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun" şeklinde değiştirilmiştir. 15 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 703 sayılı KHK ile de Kurula yönelik bir takım değişiklikler yapılmıştır.

Anayasanın 108. maddesi ile de Devlet Denetleme Kurulunun amacı belirtilmiştir. Buna göre gerek idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması gerek idarenin düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amaçlarının bulunduğu belirtilmektedir. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Kurul Cumhurbaşkanının isteği üzerine bir takım denetimler gerçekleştirmektedir. Mevzuata göre tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra sermayesinin yarısından

fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki adı geçen Kurul tarafından denetimler, incelemeler ve soruşturmalar yapılmaktadır. Ayrıca kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında ve kamuya yararlı derneklerle vakıflarda da her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemelerin yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak yargı organları Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışında bulunmaktadır. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, Kurulda görev yapan üyelerin görev süresine yönelik hususlar ile diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmektedir.

Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanına bağlı bir denetleme organıdır. Yükseköğrenimlerini tamamlamalarının ardından en az on iki yıl devlet hizmetinde başarıyla çalışmış kişilerin arasından Kurul başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanınca atanır. Kurul üyeleri 1 başkan ve 8 kişiden oluşan Kurul Karar Organı ile denetim ve soruşturma grupları, Kurul Sekterliği ve ona bağlı birimlerden oluşmaktadır. Devlet Denetleme Kurulu, çalışmaları sonucunda denetim raporu, inceleme raporu, araştırma raporu, ön inceleme raporu, soruşturma raporu, disiplin soruşturması raporu ve ivedi durum raporu hazırlamaktadır.

Devlet Denetleme Kurulunun, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka ve mevzuata uygunluğunu incelemenin yanı sıra görev alanı içinde yer alan idare ve kamu görevlilerinin işlemlerin düzenli ve verimli yürütülmesinin sağlanmasını kontrol ederek aykırı gördükleri hususları raporlarında belirtmesi ve yapmış olduğu denetimler sırasında her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmesi gibi hususlar bakımından ombudsmana benzetilebilir.

Ancak bu benzerliklerin yanında Devlet Denetleme Kurumu ile ombudsmanlık arasında farklılıklar da bulunmaktadır. Bu farklılıklardan ilki Devlet Denetleme Kurulunun bireylerden şikayet almamasına ve Cumhurbaşkanının çağrısı ile hareket etmesine karşın, Ombudsman bireylerin başvurularını almakta gerektiğinde resen de harekete geçebilmektedir.(Ülkemizde ombudsman bireyi ilgilendiren bir konuda resen hareket edememekte ancak geneli ilgilendiren konularda rapor hazırlayabilmektedir.)

Ülkemizde olduğu gibi pek çok ülkede ombudsman parlamento tarafından seçilerek göreve başlamakta ancak kendilerine idari ve mali bağımsızlık

sağlanmaktadır. Devlet Denetleme Kurulu da Cumhurbaşkanına bağlı olarak görev yapmakta ve üyeleri de Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

Devlet Denetleme Kurulu ile Kamu Denetçiliği Kurumunun birbirinden ayrıldığı bir diğer husus da yasa koyucunun iki kuruma yaklaşımı noktasında olup; anayasa çalışmaları sırasında Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nda bulunan dört siyasi parti adına DDK hakkında hiçbir öneride bulunmamışken Kamu Denetçiliği Kurumu özel olarak ele alınmıştır.¹³⁹

Bir diğer farklılık Ombudsmanın hazırladığı raporları parlamentoya sunarak yıllık yapılan faaliyetlerle ilgili bilgi vermekte, gerektiğinde özel rapor hazırlayarak kamuoyunu ilgilendiren konularda farkındalığı artırmaya çalışmaktadır. Ombudsman hazırladığı raporlarla ilgili ya da aldığı kararlarla ilgili basına bu konuda bilgi vererek toplumdaki farkındalığı ve kamuoyunun baskısını yansıtmaktadır. Kullandığı bu araçlarla da idarelerin aldığı kararlara uyulmasını sağlamaktadır. Devlet Denetleme Kurulu tarafından ortaya konan raporlar mevzuat gereğince Cumhurbaşkanına sunulmaktadır. Devlet Denetleme Kurulu Hakkındaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Devlet Denetleme Kurulunun çalışmaları sonucunda denetim raporu, inceleme raporu, araştırma raporu, ön inceleme raporu, soruşturma raporu, disiplin soruşturması raporu ve ivedi durum raporu hazırlayacağı belirtilmektedir. Cumhurbaşkanınca onaylanan raporların belirtilen kurum ve kuruluşlara dağıtımı Kurul sekreterliğince yapılır. Denetlenen kurum, kuruluş ve kişilerce rapora verilecek cevapların Kurul'a intikali sonrasında; rapor hıfza kaldırılabilir, genel hükümlere göre ilgili kişiler hakkında suç duyurusunda bulunulabilir, konuyla ilgili İvedi Durum Raporu düzenlenebilir ve bu durumda Cumhurbaşkanının talimatı doğrultusunda ilgililer hakkında soruşturma açılabilir, ortaklıkları yönetim kurulları için gerekçeli ibrasızlık önerisinde bulunulabilir.

İdarelerin pek çok eylem ve işleminin aynı zamanda pek çok kamu kurum ve kuruluşunun inceleme alanı içinde yer alması, söz konusu incelemelerin hukuka uygunluk denetiminin yapılması gibi faktörler dolayısıyla Ombudsmanlık ile Devlet Denetleme Kurumu birbirine benzer yönleri bulunmaktadır. Ancak idarenin yürütmüş olduğu işlemlerin ve faaliyetlerin hukuka uygun olmasının yanı sıra

¹³⁹ Onur Onat, “İdareyi Denetleyen İki Anayasal Kuruma İlişkin Kısa Bir Değerlendirme: Devlet Denetleme Kurulu-Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Yıl:1 Sayı:2, Temmuz 2015, s.136.

idarenin düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi ile idarenin geliştirilmesinin sağlanması amacı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulunun bireylerden şikâyet almaması, Cumhurbaşkanının talebi ile hareket etmesi, hazırlanan raporların mahiyeti gibi hususlar nedeniyle Ombudsman olarak nitelendirilmemesi gerekmektedir. Ayrıca hangi kuruma bağlı olduğu, atanma ya da seçilme usulleri, inceleme şekilleri gibi etmenler de birbirinden ayırt edici özelliktedir. Bu bağlamda her iki kurum arasında benzer yönlerin bulunduğu gibi temel farklılıkların da bulunduğu kabul edilmelidir.

2.2.1.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Meclis bünyesinde yer alan ihtisaslaşmış komisyonlardan birisidir. İnsan haklarına yönelik gelişmeleri takip etmek, insan hakları konusunda incelemeler yapmak, mevzuatta uyumlaştırmaları sağlamak ve yasal düzenlemeler önermek gibi kanunla düzenlenen bir takım görevleri bulunmaktadır. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu teklifi TBMM Genel Kurulu tarafından görüşülmüş ve sonuç olarak da 5 Aralık 1990 tarihinde kabul edilmiştir. Adı geçen Kanun 8 Aralık 1990 tarihli ve 20719 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu’nun amacı ilk maddede belirtilmiştir. Bu maddeye göre gerek dünyada gerek ülkemizde insan haklarına saygının gözetilmesi ile insan hakları konusundaki gelişmelerin izlenerek yapılan uygulamaların gelişmelere uyumunu sağlamak olduğu ifade edilmiştir. Aynı zamanda insan haklarına yönelik konularda yapılan başvurulara ilişkin Meclis bünyesinde kurulacak olan Komisyon’un kuruluş, görev, yetki, çalışma usul ve esaslarının söz konusu kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Kanun teklifinin gerekçesinde ise; uluslararası sözleşmeler bağlamında insan haklarının nasıl ve ne şekilde gerçekleştirilebileceği, toplumların insan hakları konusunda nasıl bilinçlendirilebileceği gibi hususların hem uluslararası sözleşmeler hem de ulusal mevzuat açısından uluslararası alanda kesintisiz bir şekilde incelendiği belirtilerek insan haklarının hayata geçirilmeye başlandığı vurgulanmıştır. Yine söz

konusu gerekçede; mevcut yasalara rağmen meydana gelebilecek insan haklarına yönelik ihlallerin uluslararası taahhütlere bağdaşan bir şekilde önleyerek insan haklarına yönelik yargısal korumanın yanı sıra Meclis tarafından da bir teminat sağlanmasını temin etmek bakımından olumlu bir adım olarak görüldüğü belirtilmiştir. Böyle bir komisyonun kurulması ile ülke dışında insan hakları konusunda Türkiye'ye yöneltilen haksız eleştirilerin mesnetsiz bırakılmasına yardımcı olacağı ifade edilmiştir.

Genellikle insan haklarının korunmasına yönelik hususlarda yargı organlarına sıklıkla başvurulabilmektedir. Ancak yargı organları dışında insan haklarına ilişkin olarak ulusal düzeyde koruma ve geliştirmeye yönelik ülkemizde kurulan ve faaliyet gösteren ilk mekanizma İnsan Haklarını İnceleme Komisyonudur.¹⁴⁰

Kanunun “*Komisyonun Görevleri*” başlıklı 4. maddesinde göre İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’nun görevleri hüküm altına alınmıştır. Adı geçen madde kapsamında;

- Uluslararası alanda genel kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek,
- Türkiye'nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası antlaşmalarla ulusal mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca havale edilen kanun teklifleri ile olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini görüşmek, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarının gündemindeki konular hakkında, istem üzerine görüş ve öneri bildirmek,
- Türkiye'nin insan hakları uygulamalarının, taraf olduğu uluslararası antlaşmalara, Anayasa ve Kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla, araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek,
- İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek,
- Gerektiğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek ve bu ihlalleri o ülke parlamenterlerinin dikkatlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığıyla sunmak,

¹⁴⁰ TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, **23. Dönem 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu**, TBMM Basımevi, Ankara, 2010, s.7.

- Her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında İnsan Haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak olarak belirtilmiştir.

Adı geçen Komisyon tarafından ilgili Bakanlıklardan ve mahalli idarelerden hatta gerektiğinde muhtarlıklardan ve üniversitelerden bilgi istenebilmektedir. Bunlardan başka lüzum görülürse konuya ilişkin olarak diğer başkaca kamu kurum ve kuruluşlarından hatta özel kuruluşlardan da bilgi isteyerek incelemelerini yapabilmektedir. Ayrıca konu ile ilgili olan kişileri çağırıp bilgi alabilmektedir. Ancak; bilgisine başvuru ya da yorumları dinlenen kişiler mevcut durumda şikayet edilen bir kurumda görev yapıyor olabilmektedir. Böyle bir durumda söz konusu kişiler görev yaptıkları idarelerin hiyerarşi ilişkilerinin de gücü ve tesiriyle kurumunun gerçekleştirdiği eylem ve işlemi onaylamaktan ya da onları haklı çıkarmaktan değişik etkide bir şey yapamamaktadır.¹⁴¹

Komisyon farklı siyasi kimliğe sahip parlamenterlerden oluşmaktadır, ancak hükümetin bir parçası olarak görev yapmamakta olup çalışmalarını dil, din, ırk, renk, siyasi görüş vb. herhangi bir farkı göz ardı ederek aynı zamanda çalışmalarında tarafsız ve bağımsız davranarak gerek kendisine yapılan başvurulardan sonra gerekse herhangi bir somut başvuru olmaksızın yani resen harekete geçerek inceleme ve araştırma yapmaktadır.¹⁴² Bu bağlamda Komisyon Başkanının herhangi bir siyasi amacı olmaksızın faaliyetlerini bağımsız ve tarafsız bir şekilde yürütmesi halinde yapılan Komisyon çalışmaları idareler üzerinde daha etkili olabileceği değerlendirilmiştir.¹⁴³

Ombudsmanın bazı görevleri ve etkinliği ile Komisyon'un bazı görev ve etkinliği birbirine benzetmektedir. Bu bağlamda Letowska'nın "bekçi köpeği" benzetmesi Ombudsmana ilişkin yapılan nitelermelerden birini oluşturmaktadır. Nitekim Letowska'ya göre "ombudsman bir bekçi köpeği gibidir, havlayabilir ancak ısırılmaz".¹⁴⁴ Bu itibarla; Ombudsman ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu

¹⁴¹ Metin Kazancı, "TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve Ülkemizde İnsan Hakları", **İnsan Hakları Yıllığı Dergisi**, Sayı: 14/1, 1992, s.52.

¹⁴² TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, **24. Dönem 3. Yasama Yılı Faaliyet Raporu**, TBMM Basımevi, Ankara, 2013, s. 9

¹⁴³ İzzet Eroğlu, **İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Parlamenter Denetim Yolları ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Örneği**, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel Sekreterliği, Ankara, 2005, s.376.

¹⁴⁴ Ewa Letowska, "The Polish Ombudsman(The Commisioner For The Protection Of Civil Rights)", **International and Comparative Law Quartererly**, Vol. 39, Part: 1, January 1990, s.209.'dan aktaran Tufan Erhürman, "Ombudsman", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 3, Eylül 1998, s.95.

alışmaları arasında benzerlik olması dolayısı ile Komisyonun insan hakları konusunda kendisine verilen görevleri yerine getirirken etkili olabilmesi amacıyla kamuoyunun desteğini alması gerekmekte ve bunun için de havlarken mümkün olduğunca yüksek gürültü çıkarması icap etmektedir.¹⁴⁵

Komisyonun aldığı kararların uygulanması ile ilgili olarak da Kanun'un 6. maddesi bu konuya açıklık getirmiştir. Söz konusu maddeye göre Komisyon, kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirmesi sürecine yönelik hazırlamış olduğu raporları Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanlığı'na sunacaktır. Ayrıca Kanuna göre söz konusu raporlar Genel Kurul gündemine alınabilecektir. Genel Kurulda gerek okunarak gerek raporlara ilişkin görüşme açılarak bilgi edinileceği belirtilmektedir. Kanunda Komisyonun gerekli görmesi halinde gerekli kovuşturma veya inceleme konusunun sorumlularına yönelik işlem yapılabilmesi amacıyla Meclis Başkanlığınca Komisyon raporunun gerekli makamlara bildirileceği ifade edilmiştir. Ülkemizde Ombudsmanlık tarafından hazırlanan yıllık raporlar ise Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 22. maddesi gereğince Meclise sunulmaktadır. Kanun uyarınca Kurum her takvim yılı sonuna kadar yürütmüş olduğu faaliyetler ile yapmış olduğu öneriler hakkında bir rapor hazırlamaktadır. Söz konusu raporlar ise Karma Komisyona sunulmaktadır. Komisyonun ara verme ve tatil dönemleri hariç söz konusu raporları iki ay içinde görüşmeleri gerekmektedir. Ayrıca Komisyon tarafından söz konusu raporların mevzuatta yer alan süre içerisinde görüşölüp Komisyonun kanaat ile görüşlerinin de bulunduğu şekilde özetlenerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa göndereceği ifade edilmiştir. Mevzuat gereğince söz konusu raporun da Genel Kurulda ivedilikle görüşölmesi gerekmektedir.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonun; insan hakları konusunda gerek ülkemizdeki gerek dünyadaki uygulamalara yönelik incelemeler yaptığını, tespit edilen ihlallerin üzerine gittiğini ve ayrıca mevcut insan hakları uygulamaları ile standartları hususunda hem uluslararası antlaşmalar hem de Anayasa ve yasalar bağlamında uygunluğu temin etmek amacıyla yasal düzenlemeler önerdiği de

¹⁴⁵ İzzet Eroğlu, "TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu", **Yasama Dergisi**, Sayı: 2, Temmuz-Ağustos-Eylöl 2006, s.67.

düşünüldüğünde; ombudsmanın bir takım işlevlerinin söz konusu Komisyonunda yer aldığı görülmektedir.¹⁴⁶

Diğer taraftan Komisyonun vatandaşların yönetime yönelik şikayetlerinin çözümü için idare ile diyaloga girmesinin mümkün olmaması, yalnızca vatandaşlara tanınan hakların idare tarafından ihlal edilip edilmediğine yönelik denetimin yapılması, hak ihlallerini tespit edilmesi sonucu gerektiğinde ilgili kişilere yönelik idari ve cezai yaptırım işlemlerinin başlatılmasını talep etmesi, yerindelik denetiminin komisyonun inceleme alanı dışında kalması hususları bakımından yönetimin denetlenmesi açısından komisyon ile ombudsman ile karşılaştırıldığında komisyonun ombudsmana göre işlevsellik bakımından daha kısıtlı olmaktadır.¹⁴⁷

Netice itibariyle Komisyon ve Ombudsman arasında benzerlikler olmasına karşın birbirinden farklı niteliklere sahiptir. İnsan Hakları Komisyonu özellikle insan haklarının ihlaline ilişkin başvuruları incelerken, ombudsman bu konuların yanı sıra vatandaşların idareler karşısında yaşadığı sorunları, idarenin işlem ve eylemlerini, tutum ve davranışları da araştırma konusu yapmakta ayrıca bir başvurunun değerlendirilmesinde yalnızca hak ihlali aranmamakta menfaat ihlali de araştırma için yeterli görülmektedir. Ayrıca ombudsman hukuka uygunluğun yanı sıra yerindelik denetimi bakımından da inceleme yapabilmekte meydana gelen haksızlıkların farklı şekillerde idare tarafından düzeltilmesi sağlanabilmektedir. Tüm bu sebepler dolayısıyla Ombudsmanın yaptığı incelemelerin daha geniş kapsamlı olduğu değerlendirilebilmektedir.

2.2.1.3. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu

Anayasanın 74. maddesinde vatandaşların ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancıların ilgili makamlara yazı ile başvurabileceği belirtilmektedir. Söz konusu kişiler gerek kendileriyle gerek kamuya yönelik dilek ve şikâyetlerine ilişkin hususlar hakkında ilgili mercilere ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazılı başvuruda bulunma hakkına sahiptirler. Anayasada

¹⁴⁶ Mahir Işıkyay, “Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu”, <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html>, (15.12.2015)

¹⁴⁷ Ramazan Şengül, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 14, 2007/2, s. 133-134

ayrıca başvuranların kendileriyle ilgili meselelere yönelik yapmış olduğu müracaatlar hakkındaki sonuçların gecikmeksizin kendilerine yazılı olarak bildirileceği hüküm altına alınmıştır.

3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunun 8. maddesinde de TBMM'ye gönderilen dilekçelerin incelenme usulleriyle ilgili bir takım hususlar bulunmaktadır. Bu maddeye göre Türkiye Büyük Millet Meclisine iletilen başvurulardaki dilekçelerin, Dilekçe Komisyonunda incelenmesi ve karara bağlanarak sonuçlandırılmasının altmış gün içerisinde yapılması gerektiği hüküm altına alınmıştır. İlgili dilekçeye muhatap kamu kurum veya kuruluşları Komisyon'un kendilerine ulaştırdığı dilekçeleri otuz gün içinde cevaplandırması gerekmektedir. Komisyon; ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından, gerektiğinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından bilgi ve belge talep edebilmektedir. Bunların yanı sıra özel kuruluşlardan bilgi ve belge temin edebilir ayrıca konuyla ilgisi olan kişileri çağırıp bilgi alma yoluna da gidebilmektedir. Kanuna göre Komisyon gerek idari denetim yapılmasını isteme gerek bilirkişi görevlendirme ve yerinde inceleme yapma yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Ayrıca söz konusu yetkinin kullanılması halinde hem kamu kurum ve kuruluşları hem de ilgili personel Komisyon tarafından istenen bilgi ve belgeyi vermek ayrıca idari denetimi yapmak ya da yerinde inceleme için gereken önlemleri almakla yükümlü olduğu vurgulanmıştır.

Meclisteki ihtisas komisyonlarından biri olan Dilekçe Komisyonu aynı zamanda parlamenter denetimin bir parçası olarak nitelendirilebilmektedir. Bu bağlamda Komisyon dilekçe hakkı kapsamında kendisine yapılan başvuruları mevzuatın verdiği yetki çerçevesinde incelemekte ayrıca söz konusu müracaatlar hakkında ulaşılmış olduğu sonuçlara yönelik idareler bağlamında takip etmekte ve konuyla ilgili önerilerde bulunmaktadır.¹⁴⁸

İdare karşısında haklı ancak güçsüz olduğunu düşünen kişilerin Devletin en üst makamlarına başvurarak sorunlarını ve şikayetlerini dile getirebiliyor olması ve söz konusu şikayetlerinin söz konusu makamlarca dikkate alınarak incelenmesi söz konusu kişiler üzerinde moral değeri oluşturmaktadır. İdarelerin işlemlerinin denetlenmesi sonucu Komisyon tarafından verilen kararlarının bağlayıcılığı

¹⁴⁸ Dilekçe Komisyonu, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/faaliyet_raporlari/faaliyet_raporu_2013.pdf, (22.12.2015), s.1.

bulunmamaktadır. Ancak söz konusu kararlar gerek Meclis iradesini gerek Meclisin manevi ağırlığını göstermesinin yanı sıra kamuoyu ve basın denetiminin etkisi ve gücüyle Komisyonun vermiş olduğu kararların önemini ve etkinliğini artırmaktadır.¹⁴⁹ İdare ve yürütme tarafından gerçekleştirilen işlemlerin hem yerindelik hem de hukukilik bakımından denetlenmesi siyasi denetimin bir parçası olarak da nitelendirilmektedir. Nitekim Komisyon tarafından yürütülen çalışmalar ve sonuçları diğer siyasi denetim yollarını harekete geçirmekte bu kapsamda bazı başvuruların gensoru, Meclis araştırması hatta Meclis soruşturması gibi denetim mekanizmalarına dayanak hazırlayabilmesine olanak tanımaktadır.¹⁵⁰

Temelde, Dilekçe Komisyonu vatandaşlardan gelen şikâyetleri ilgili idarelere ileterek vatandaş ile idare arasında bilgi akışını sağlamaktadır. Bu bağlamda kimi zaman bilgi akışının yeterli olmadığı, idarelerin meydana gelen sorunlardan haberdar edilmediği durumlarda mağduriyete ilişkin dilekçelerin kendilerine ulaşması ile sorunların çözülmesi sağlanmaktadır.

Dilekçe Komisyonu ile ombudsmanlık kurumlarını karşılaştıran pek çok kaynak bulunmakta olup bazı kaynaklarda Dilekçe Komisyonun daha etkili olduğu bazı kaynaklarda ise ombudsmanlığın etkililiğinin ve gücünün daha fazla olduğu tartışılmaktadır. Dilekçe Komisyonunun çalışmaları TBMM'nin gücünü ve iradesini yansıtmaktadır. Dolayısıyla Komisyon mevzuatta öngörüldüğü biçimde faaliyet gösterdiği takdirde ombudsmanlığa nazaran daha etkin bir denetim aracı biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁵¹ Ülkemizde kuralların nasıl olduğundan ziyade kuralların doğru bir biçimde uygulanmasında sorunlar olduğu düşünüldüğünde, uygulamada yaşanan hukuka aykırılıkların tespit edilmesine talipli Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Almanya örneğindeki gibi ombudsmanlığın kritik bir alternatiftir.¹⁵² Ancak Dilekçe komisyonu veya şikâyet komisyonun bulunduğu ülkelerde parlamenter arabulucunun farklı bir konumda bulunması ve komisyonun parlamenterlerden oluşan politik bir organ olması sebebiyle etkin ve tarafsız bir

¹⁴⁹ Komisyonun Bazı İşlevleri, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm (22.12.2015)

¹⁵⁰ Kadir Aktaş, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu Örneğinde Elektronik Devlet Uygulamaları", **Yasama Dergisi**, Sayı: 11, Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2009, s. 136

¹⁵¹ Genel Kurul İnceleme Aşaması, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm , (23.12.2015)

¹⁵² Kadir Aktaş, "Diğer İhtisas Komisyonları", Kadınlara Yönelik Çalışmalar Yürüten Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasama Sürecine Katılımlarının Güçlendirilmesi Semineri, 5-6 Kasım 2009, Ankara s. 2-3 (<http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/06-aktas.pdf>)

denetim beklenememesi bakımından ombudsmanın faaliyetleri ile ikisinin faaliyetlerinin birbirine karıştırılmaması gerekmektedir.¹⁵³ Ayrıca gerek Dilekçe Komisyonunun gerekse İnsan Hakları Komisyonu'nun oldukça fazla sayıdaki dilekçeyi personel bakımından az bir mevcutla cevaplamalarının zorluğu ayrıca Komisyonlarda görevli milletvekillerinin başta yasama çalışmaları olmak üzere farklı görevlerinin de bulunması dolayısıyla ombudsman sistemine ihtiyaç duyulmaktadır.¹⁵⁴ Nitekim; Dilekçe Komisyonunun kamu kurumlarının verdiği yanıtlar ekseninde başvuru sahibinin dilek veya şikayetini cevaplaması ya da başvuruların yanıtlanması konusunda usule esastan daha fazla önem vermesi söz konusu Komisyonun karşılaştığı sorunlardan birkaçıdır.¹⁵⁵ Dilekçe komisyonun bazı nitelikleri itibariyle ombudsmana benzer yönlerinin olduğu şüphesizdir ancak ombudsman olarak değerlendirilememesi gerekmektedir. Ayrıca insan haklarının korunması gibi amaçlara sahip kurumların birbirinden üstün olmalarından ziyade birbiri ile bütüncül bir yaklaşımla çalışmaları kurulmalarına gerekçe gösterilen amaçların gerçekleştirilmesi için önem arz etmektedir. Bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumunun anayasa ve yasadan kaynaklanan yetkileri sayesinde, gerektiğinde bilirkişi incelemesi yaptırması, şikayetin yerinde incelenmesi, şikayetleri inceleyen uzman personelin sayısının fazlalığı gibi unsurları etkin bir şekilde kullanması sonucu yalnızca insan haklarının korunması değil aynı zamanda idarenin yapmış olduğu işlemlerde hukuka uygunluğun ve hakkaniyetin sağlanması ile iyi yönetimin gerçekleştirilmesi bakımından kendisinden pek çok amacı yerine getirmesi beklenmektedir.

2.2.1.4 Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER)

Anayasanın 74. Maddesinde vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara başvurabileceği hüküm altına alınmıştır.

¹⁵³ Nuri Tortop, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulaması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 1, Mart 1998, s.6.

¹⁵⁴ Fendoğlu, s.29.

¹⁵⁵ Şengül, s.131-132.

Aynı zamanda söz konusu madde de herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu da vurgulanmaktadır.

Anayasanın 74. maddesinin yanı sıra Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu da bilgi edinme hakkı çerçevesinde değerlendirilmektedir.

20 Ocak 2006 tarihinde yayımlanan 26055 sayılı Resmi Gazete’de “Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) – Doğrudan Başbakanlık” konulu Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır. Söz konusu genelge ile Başbakanlığa yapılacak başvuruların tüm yurt genelinde kabulünü, Bakanlıklar ile valiliklere yapılan müracaatların Başbakanlıktan izlenebilmesini amaçlandığı belirtilmektedir.¹⁵⁶ Söz konusu genelgede 2006 yılında yürürlüğe giren BİMER uygulaması ile vatandaşlar tarafından yapılan yazılı veya sözlü ilgili kamu kuruluşu veya birimine ulaştırılması, mümkün olan en kısa sürede cevap verilmesi, gecikme halinde ilgili birimlerin uyarılması, bütün bu işlemlerin bir otomasyon sistemi içinde yürütülmesi, istatistiksel raporlarının alınması ve merkezden denetlenebilmesi sağlanacağı belirtilmektedir.

BİMER’den sonra Cumhurbaşkanlığı bünyesinde de benzeri bir uygulama başlatılmıştır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı’nda kurulacak iletişim hattının de ismi Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) olarak belirlenmiştir.¹⁵⁷ CİMER (Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi) uygulaması ile de doğrudan Cumhurbaşkanlığına başvuru yapılabilmektedir. Söz konusu başvurular ilgisine göre idarelere iletilmektedir. Dolayısıyla kişiler dilek, şikayet veya isteklerini doğrudan bu kanal aracılığı ile cumhurbaşkanına ve ilgili kurumlara aktarabilmektedir.

CİMER başvuru araçları ve başvuru süreçleri bakımından 2006 yılında kurulan BİMER’e benzemektedir. CİMER’e yapılan şikayetler, dilek ve istekler Cumhurbaşkanlığı aracılığı ile ilgili mercilere iletilmektedir.

Belli bir süre hem BİMER hem de CİMER aynı zamanda kullanılmakla birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçilmesi ile birlikte BİMER sistemi yerine CİMER kullanılmaya başlanmıştır. Gerek BİMER gerekse CİMER aracılığı ile vatandaşlar bir işlem veya eylem hakkındaki şikâyetlerini, kamusal işleyişle ilgili

¹⁵⁶ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/01/20060120-5.htm>, 24.02.2019

¹⁵⁷ <https://www.memurlar.net/haber/519759/bimer-den-sonra-simdi-de-cimer-devreye-giriyor.html> (12.06.2015), 23.02.2019

istek ve önerilerini doğrudan üst mercilere iletebilmektedir. Söz konusu kurumlar ile yapılan başvurular doğrudan ilgili idareye gerekenin yapılması için aktarılmakta ve başvurana bu kapsamda cevap verilmektedir.

Söz konusu uygulamalar ile vatandaşlar doğrudan CİMER'e başvuru yapabilmektedirler. Burada BİMER veya CİMER başvurularının idari başvuru yollarını tüketilmesi kapsamında değerlendirilip değerlendirilmeyeceği hususunun irdelenmesi gerekmektedir. Nitekim bir idari işlemle ilgili dava açmadan önce idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediğine bakılmaktadır. Dolayısıyla öncelikle CİMER başvurusu idari başvuru yollarını tüketilmesi için yeterli mi sorusunun cevaplanmalıdır. Danıştay 14. Dairesinin vermiş olduğu bir kararda davacının, 21.11.2012 tarihinde tebliğ edilen dava konusu işleme karşı, hak sahipliğinin yeniden devam ettirilmesi isteminde bulunmak suretiyle işlemeye başlayan yasal dava açma süresinin 27. gününde 18.12.2012 tarihli BİMER başvurusuyla 2577 sayılı Kanunun 11. maddesi kapsamında itiraz ettiği ve söz konusu başvurunun davalı idarece 04.01.2013 tarihli işlemle reddedilmesi üzerine kalan yasal dava açma süresi içerisinde söz konusu davanın açıldığı anlaşıldığından İdare Mahkemesince işin esası hakkında bir karar verilmesi gerekirken, davacının BİMER üzerinden yapmış olduğu başvuru bilgi edinme istemi niteliğinde başvuru kabul edilmek suretiyle süre aşımı nedeniyle davanın reddine ilişkin verilen kararda hukuki isabet bulunmamaktadır denilmiştir.¹⁵⁸

CİMER başvurularını Kamu Denetçiliğine yapılan başvurulara arasındaki farklılıklar kapsamında değerlendirme yapılması gerekirse yapılan başvuru sonucu yürütülen işlemlere bakılması gerekmektedir. Nitekim CİMER'e yapılan şikayetler yalnızca konuyla ilgili olan idareye yönlendirilmekte olup ayrıca bir denetim yapılmamaktadır. Eğer şikayet ya da ihbarla ilgili gizlilik esaslı yapılmamışsa da doğrudan idare tarafından başvurana cevap verilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan bir başvuruda ise idari başvuru yolu tüketilmemiş ise ilgili idareye gönderilmektedir. Ancak idari başvuru yolu tüketilmiş ise konuyla ilgili inceleme ve araştırma safhasına geçilmektedir. Diğer taraftan CİMER yolu ile yapılan şikayetler de inceleme ve denetim aşaması olmamaktadır. Ancak KDK'ya yapılan başvuruların incelenmesi sürecinde; konuyla ilgili idarelerden bilgi ve belge talep edilebilmekte,

¹⁵⁸ Danıştay 14. Dairesi, 15.09.2015, E.2015/480 K.2015/6483 (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İhtihat Programı)

yerinde inceleme yapılabilmekte, tanık dinlenebilmekte, bilirkişi incelemesi yapılabilmekte hatta Kanun ve Yönetmelikte belirlenen esaslar çerçevesinde gizli belgelerin de incelemesi yapılabilmektedir.

KDK'ya yapılan bir başvuru hakkında inceleme ve araştırmanın tamamlanmasının ardından konuyla ilgili tavsiye, ret, kısmen tavsiye kısmen ret gibi bir takım kararlar verilmesine karşın CİMER'e yapılan şikayet sürecinde söz konusu şikayet idareye yönlendirilmekle süreç tamamlanmış olmaktadır.

Dilekçe ve bilgi edinme hakkı anayasa da düzenlenen haklardandır. Dolayısıyla CİMER başvurularının anayasa ile güvence altına alınan dilekçe ve bilgi edinme hakkı kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvurular ise hem dilekçe ve bilgi edinme hakkını kapsamakta hem de kamu denetçisine başvuru hakkına yönelik olarak da anayasada özel olarak düzenlemesi bulunmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu ile CİMER arasındaki bir diğer farklılık da kuruluş yapılarının farklılığından gelmektedir. Anayasanın 74. maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumunun Meclis Başkanlığına bağlı olarak kurulduğu ve idarenin işleyişine ilişkin şikayetleri inceleyeceği hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda da 2010 anayasa değişikliğinin ardından 2012 yılında Kanunu yürürlüğe girmiş olup 2013 yılı Mart ayından itibaren şikayet başvurularını almaya başlamıştır. BİMER ise 2006/3 sayılı genelgeye istinaden uygulamaya konulmuş olup Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) ile Başbakanlık iletişim Merkezi (BİMER), 10 Temmuz 2018 tarihinde CİMER adıyla tek bir çatı altında hizmet vermeye başlamıştır.¹⁵⁹ Bu kapsamda da söz konusu uygulama halkla ilişkiler uygulaması olarak nitelendirilebilmektedir.¹⁶⁰

CİMER ve KDK arasındaki bir diğer farklılık da dava açma süresine etkisidir. Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan bir başvuru dava açma süresini durdururken CİMER başvurusunda böyle bir durum söz konusu değildir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan bir başvuru neticesinde verilen tavsiye kararı ile mahkemeye başvuru yapıldığında delillerinizi güçlendirdiği

¹⁵⁹ Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi, Dönem:27, Yasama Yılı:2,31.10.2018,

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2195

¹⁶⁰ <https://www.cimer.gov.tr/bimer-hakkinda>, 02.03.2019.

değerlendirilmektedir. Nitekim Yargıtay 9. Hukuk Dairesi gemi adamlarının fazla çalışma ücretleri konusunda yerel mahkemenin ret kararına istinaden açılan davada Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 29.12.2014 gün ve 2014/3303 şikayet nolu tavsiye kararında, aynı gerekçelerle şikayetin kabulüne ve 01.07.2012 tarihinden itibaren gemiadamlarına fazla mesai ücretinin % 50 zamlı ödenmesinde yasal bir engel bulunmadığından talebin karşılanması ve mağduriyetin giderilmesi için işverene tavsiyede bulunulmasına karar verildiği belirtilerek mahkemece yazılı gerekçe ile fark fazla mesai ücret alacak isteminin reddi hatalıdır açıklaması yapılarak mahkeme kararının bozulmasına karar verilmiştir.¹⁶¹

Sonuç olarak bakıldığında; CİMER'in bir halka ilişkiler konusunda ve vatandaşların şikayetlerini ilgili kurumlara ileten bir uygulama olduğu, diğer taraftan KDK'nın anayasal bir kurum olduğu görülmektedir. Bu anlamda CİMER ve KDK arasında şikayet süreci ve bu süreçte yürütülen işlemler gibi farklılıklar bulunmaktadır. Ancak her iki kurum arasında farklılıklar olmasına karşın hızlı sonuç alma, şikayetlerini üst mercilere iletebilme gibi hususlar bakımından her iki kurum da bilgi edinme ve dilekçe haklarının kullanılması bakımından büyük önem taşımaktadır.

2.2.2. 2012 Yılı Öncesi Dönem

Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmadan önce ombudsman sistemine ilişkin bir takım çalışmalar yapılmıştır. Kimi zaman mevzuat çalışmalarına konu edilen ombudsmanlık sistemi kimi zaman da rapor çalışmalarında yer almıştı. Bu bölümde ombudsmanlık kurumuna ilişkin öneri ve kanun girişimleri incelenmektedir.

2.2.2.1. Gerekçeli Anayasada Ombudsmanlık

Türkiye'de ombudsmanlık sisteminin kurulmasına ilişkin 1982 Anayasası'nın hazırlandığı süreçte bir öneri getirilmiştir. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ile aynı üniversitenin Siyasal Bilgiler Fakültesinde bulunan bir grup öğretim üyesince anayasa değişiklikleri hakkında bir çalışma yapılarak 1981 yılında sunulmuştur. AÜ

¹⁶¹ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 03.10.2017, E.2015/27849 K.2017/14749. (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı)

SBF ve Hukuk Fakültesince hazırlanan söz konusu Gerekçeli Anayasa Önerisinde ombudsmanlık kurulmasına yönelik bir çalışma yer almıştır. Önerinin Kamu Denetçileri Kurulu ile ilgili hazırlanan madde gerekçesinde; Kurula yönelik çağdaş ülkelerde duyulan ortak bir gereksin olan basitlik, ucuzluk, sürat, etkililik gibi hususları karşılaması yer almıştır. Vatandaşın idare karşısında yalnız ve güçsüz bir durumda olmasını önleyerek hem vatandaş özgürlüklerinin tam anlamıyla kullanılmasını gözetmesi hem de dilekçe hakkının işlerliğini ve etkililiğini temin etmesi için uygun bir kurum olmasının yanı sıra idareye iyileştirici ve yenileştirici öneriler getiren bir kurum olmasının beklendiği gerekçede vurgulanmıştır.¹⁶²

Gerekçeli Anayasa Önerisinin 114b maddesinde; Kamu Denetçileri Kurulunun beş kişiden oluşacağı, vatandaşların dilek ve şikayetlerini inceleyeceği, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Cumhurbaşkanına her yıl ve gerekli gördükçe rapor sunacağı, Kurulun kuruluşu ve işleyişi ile görev ve yetkilerinin yasayla düzenleneceği öngörülmüştür.

Hazırlanan öneride bulunan Kamu Denetçiliği Kurulu uygulamaya geçirilememekle birlikte mevzuat çalışmalarında yer alması dolayısıyla önemli olduğu değerlendirilmektedir. Ayrıca söz konusu süreçte Kamu Denetçiliği Kurulu oluşturulmamış ancak Devlet Denetleme Kurulu hayata geçirilmiştir.

2.2.2.2. Kamu Yönetimi Araştırma Projesinde Ombudsman

İdarenin yapılanması ve işleyişinin iyileştirilmesi düşüncesine Tanzimat'tan itibaren önem verilmeye başlanmıştır. Cumhuriyetin kurulması ile birlikte yönetimin aksayan yönlerinin tespit edilmesi ve düzeltilmesi amacına yönelik olarak bir takım raporlar hazırlanmıştır. Bu kapsamda kamu yönetimi sisteminin işleyişinin değerlendirilmesi amacıyla Devlet Planlama Teşkilatınca Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nden (TODAİE) 1988'de bir yönetim araştırması yapılması talep edilmiştir. Sonuçta olarak TODAİE aracılığı ile hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) ortaya çıkmıştır.

TODAİE tarafından gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Araştırma Projesinde kapsamında genel bütçeli ile katma bütçeli kuruluşlar bulunmaktadır. Ayrıca söz

¹⁶² Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 497, Ankara, 1982, ss.138-139.

konusu kuruluşların yanı sıra bu kuruluşların taşra yapılanmaları, yerel yönetimler ve diğer kamu kurumları yer almıştır.

Proje ile kamu yönetiminin etkili, ekonomik, hızlı, nitelikli hizmet görecektir şekilde düzenlenmesi, yönetim sisteminin çağdaş koşullara uygun hale getirilmesi gibi amaçların sağlanması beklenmiştir. Öngörülen amaçlar çerçevesinde; bürokratik işlemlerin kolaylaştırılmasına ilişkin yapılan çalışmaların irdelenmesi; hizmet etkililiğini azaltan nedenlerin belirlenmesi, hizmet akışında etkililiği sağlayıcı bir işleme sürecinin geliştirilmesi; bürokratik işlemlerin kolaylaştırılmasını sürekliliğini sağlamaya yönelik alt yapı çalışmalarının gerçekleştirilmesi gibi konuları kapsayan çalışmalar yapılarak bu konularda genel tavsiyelerde bulunulmuştur. Projenin sonuçlanmasının ardından hazırlanan rapor Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor adını almıştır. 1991 yılında da söz konusu rapor kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.

KAYA Genel Raporunda denetim işlevinin yerine getirilmesinde amaç ve planlar ile uygulamanın karşılaştırarak meydana gelen sorunların tespit edilmesini ve düzeltilmesini sağlayan bir yaklaşım içinde düşünülmesi gerektiği belirtilerek denetimi gerçekleştiren görevlilerin denetim yaptığı süreçte yöneltme ve rehberlik etme görevine önem verilmesi için denetim konularına göre uzmanlaşmanın sağlanması ve denetimin teknik düzeyinin geliştirilmesine yönelik hususlar tavsiye edilmektedir.¹⁶³ Ombudsman konusuna ilişkin olarak da Devlet Denetleme Kurulunun bir kamu denetçisi (ombudsman) gibi faaliyet göstermesini temin edecek mevzuat düzenlemelerine gidilmesi önerisinde bulunulmuştur.¹⁶⁴ Ülkemizde hem Devlet Denetleme Kurulu hem de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması yoluna gidilmiştir. Raporlarda da değinildiği üzere Ombudsmanlık tarafından yapılan incelemelerde konulara göre uzmanlaşmanın sağlanmaya çalışıldığı ve aynı zamanda verilen kararlarda rehberlik etme görevini yerine getiren hükümler bulunduğu değerlendirilmektedir.

2.2.2.3. Kalkınma Planlarında Ombudsmanlık

¹⁶³ Turgay Ergun, "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinimi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 24/4, Aralık/1991, s. 19.

¹⁶⁴ Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA Raporu), Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1991, s.42.

Devlet Planlama Teşkilatının kurulduğu tarihten itibaren Kalkınma Planları hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur. 1963 yılında planlı döneme girilmesi ile birlikte ülkenin sosyoekonomik potansiyelinin değerlendirilmesi ve iyi bir şekilde yönlendirebilmesine ilişkin olarak amaç ve hedeflerin öncelik durumlarını belirleyen 15 yıllık perspektif plan ortaya koyma gereği ortaya çıkmıştır.¹⁶⁵

İlk olarak 4. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1979-1983) idare ile vatandaş arasında meydana gelen uyuşmazlıkların mahkemeye gelmeden çözümlenmesini sağlayan yetkilerle donatılan “Devlet Avukatlığı Kurumu” oluşturulması ve söz konusu kurumun etkinliği ile sağlıklı çalışmasını göz önünde bulunduran yöntem ve koşullara kavuşturulmasından söz edilmiştir.¹⁶⁶

Daha sonra 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000) idare ile birey ilişkilerinde ortaya çıkan ihtilafların hem etkin hem de hızlı bir şekilde çözümünün sağlanmasına yönelik bir takım hususlar yer almıştır. Söz konusu amaçların yerine getirilmesinde yargının belirli ilkelere ve işleyiş kurallarına sıkı sıkıya bağlı olması ve çok zaman gerektirmesi hususları göz önüne alınarak idari ve yargı denetimi dışında yer alan Kamu Denetçisi (Ombudsman) mekanizmasının ülkemizde de faaliyet göstermesine yönelik çalışmalarının sağlanmasına değinilmiştir.¹⁶⁷

Benzer şekilde 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001-2005) Kamu Denetçisi sisteminin kurulmasına değinilmiş 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında olduğu gibi ombudsman sisteminin idareyi denetlemesine rağmen idareye bağlı olmayacağı vurgulanarak konuyla ilgili gerekli bilgi ve birikimlerin oluşturulması ile oluşturulacak sistemin istisnasız hemen hemen bütün idari işlem ve eylemleri dahil etmesine önem verileceği belirtilmiştir.¹⁶⁸

Ekonomik ve toplumsal hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflerin yerine getirilmesi sağlayan politikaların yönlendirilmesi sürecinde kalkınma planları hükümetlere ve yönetime yardımcı olmaktadır. Planlarda yalnızca ekonomik değil aynı zamanda sosyal gelişmelere de yer verilmektedir. Hazırlanan kalkınma

¹⁶⁵ Beş Yıllık Kalkınma Planları, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/BesYillikKalkinmaPlani.aspx>, (31.12.2015)

¹⁶⁶ 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma-%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>, (31.12.2015), s.484.

¹⁶⁷ 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma-%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>, (31.12.2015), s.119.

¹⁶⁸ 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma-%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>, (31.12.2015), s.193.

planlarında yönetim sisteminde ombudsmanlığın kurulması da öngörölmüş olup kamuoyunda bu konuda bir farkındalık oluşturduğu değeriendirilmektedir.

2.2.2.4. Sivil Toplum Kuruluşlarının Çalışmalarında Ombudsmanlık

Türk Sanayici ve İşadamları Derneğı (TÜSİAD) aracılığıyla 1997’de “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi” başlıklı çalışma yaptırılmıştır. Bu çalışmada ombudsmanın genel özellikleri ve faaliyet alanları ile ilgili bilgiler verilerek diğeri bazı ölkelerdeki ombudsman örnekleri incelenmiştir.

Söz konusu çalışmada Türk devlet idaresi sisteminde ombudsman gibi çalışan bir çok kontrol mekanizmasının olduğu ancak bu mekanizmaların verimli işleyip işlemediğı yada etkin olup olmadığının sorgulanmasının gerektiğı belirtilmiş, meclise gelen dilekçelerle tek tek ilgilenilmesinin mümkün olmadığına aynı zamanda meclis üyeleri tarafından yürütölen soruşturmalarda politik etkinin olup olmadığı sorusunun önemli olduğu vurgulanarak, kamu yönetimindeki usulsüzlüklerin, adaletsizliklerin ve verimsizliklerin tümünün ombudsman tarafından çözölmesinin beklenmeyeceğini ancak kurumu uyarlayan diğeri ölkeler ve bu ilkelerin sayısının artması göz önünde bulundurulduğunda Ombudsman Kurumunun kurulması tasarısına başlanması gerektiğı belirtilmiştir.¹⁶⁹

Yine TÜSİAD’ca Bülent TANÖR’e hazırlatılan "Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri" adlı çalışmada da Türkiye’de de ombudsman benzeri düzenlemelere ihtiyaç duyulması hususu incelenmiştir.

Söz konusu çalışmada yurttaşların ombudsmana kolayca temas halinde bulunabileceğı, ombudsmanın klasik bir memur olmadığı, sadeliğı ve ucuzluğu sayesinde halk tarafından yararlı bulunduğu vurgulanmıştır. Ayrıca idare ile idarenin denetimi arasında boşluk bulunduğu, kişilerin yargı yoluna başvuruda bulunabilmesine karşın denetim yollarının kullanılması ve kısa bir süreçte sonuçlandırılmasının zor olduğu, aynı zamanda yargı organlarına başvurmanın veya bunun için bir hukukçuya danışmanın ya da avukat yazıhanesinden geçmek gibi bir sürü formaliteyi yerine getirmenin daha baştan pek çok kişi için caydırıcı usuller olması karşısında basit ve çabuk sonuç verecek başka yöntemlerin yokluğunun

¹⁶⁹ TÜSİAD, “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi”, TUSİAD Yayınları, İstanbul, 1997, s.30

hissedildiği bu boşluğun giderilmesinde ise, sözel veya basit yollarla bile yapılan şikayetlerle harekete geçebilme olanağına sahip olup denetimlerini genellikle yasama organı adına yapan ombudsman ya da médiateurun akla gelen seçeneklerden olduğuna değinilmiştir.¹⁷⁰

Yine 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa yönelik açıklama yapan TÜSİAD; söz konusu Kurum için devlette bir toplam kalite kurumu gibi görev alması gerektiği belirtilerek ombudsmanın kamu kurumları ve kamuoyu nezdinde saygınlığı bulunan, tavsiyeleri tüm kamu kurumları tarafından dikkate alınan, “moral yaptırım gücü” ne sahip bir kurum olarak algılanması gerektiği vurgulanmıştır.¹⁷¹

Ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik sivil toplum kuruluşlarınca hazırlatılan bir diğer çalışma da Müstakil İşadamları Derneği (MÜSİAD) tarafından yaptırılmıştır. Bilal Eryılmaz ile Mustafa Lütfi Şen’e hazırlatılan ve 1994’te yayımlanan “2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler Sorunlar Çözümler” adlı raporda ombudsmanlığa yönelik bir takım hususlar da yer almıştır. Söz konusu çalışmada ombudsmanlığın Türkiye’de de kurulması gerektiği, kurumun yerel yönetimlerin etkin bir şekilde denetlenmesinde önemli bir araç olduğu vurgulanarak parlamentoya bağlı olarak görev yapacak olan ombudsman kurumunun her bölge için ayrı ayrı kurulabileceği gibi ülkede tek kurum olarak da çalışabileceği ayrıca yalnızca yerel yönetimlerle ilgili bir kurum olmayıp merkezi yönetimin çeşitli birimleri içinde oluşturulmasının gerekli olduğunun altı çizilmiştir.¹⁷²

2.2.2.5. Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Yönetmelik Ombudsmanlık Uygulaması

Ombudsman kurumunun kurulmasına yönelik olarak kamu kurumları da bir takım çalışmalar yapmıştır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’ da bu alanda çalışma yapan bir kurumdur. Adı geçen Bakanlığın yürütmüş oldukları işlemlerde şeffaflığı sağlamak ve vatandaşlara Bakanlıkça yerine getirilen hizmetleri ve uygulamaları

¹⁷⁰ Bülent Tanör, “Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri”, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1997, s. 163-164.

¹⁷¹ TÜSİAD, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Hukuk Devleti İlkesinin Yerleşmesine Ve Birey Haklarının Korunmasına Katkıda Bulunacak Bir Adımdır”, **Basın Bülteni**, 26.06.2006, http://www.tusiad.org.tr/_rsc/shared/file/basin-bulteni-2006-53.pdf, (18.01.2016)

¹⁷² Bilal Eryılmaz ve Mustafa Lütfi Şen, “2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler Sorunlar-Çözümler”, MÜSİAD Araştırma Raporları:5, Mart 1994, s.55-56

izleme fırsatı ve olanağı sağlaması amacıyla 24 Mart 1998’de Bakanlık tarafından “Yönetmelik Ombudsmanlık” adında bir birim teşekkül ettirilmiştir.¹⁷³ Bu kapsamda Bakanlık tarafından yürütülen hizmetlerin denetlenmesi ve hizmetlerde şeffaflığın sağlanması amacıyla bir protokol imzalanmıştır. Söz konusu hususların yanı sıra gerek bakanlık kararları gerek yürütülen uygulamalara ilişkin meydana gelmesi mümkün olan hataların önlenmesi için Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu (TESK) ile Türkiye Ziraat Odaları Birliği’ne (TZOB) ombudsmanlık (bağımsız gözetmen) yetkisi verilmesine ilişkin bir protokol hazırlanarak adı geçen üç kurumun başkanlarına “baş ombudsmanlık” aynı zamanda bu kuruluşların il başkanları ise ombudsman yetkisi verilmiştir.¹⁷⁴

Söz konusu protokol gereğince görevin yürütülmesine ilişkin Bakanlıkça hazırlanan "Yönetmelik Ombudsmanlık Uygulama Talimatı" gereğince; Ombudsman, yalnızca bulundukları il dahilindeki Bakanlık Teşkilatı ya da Bağlı ve İlgili kuruluşlar ile Birliklerin taraf olduğu şikayet konularını incelemekle görevli olacağı, Ombudsmanın kendisine yapılan başvuru üzerine, gerek Bakanlığın merkez teşkilatı ile taşra teşkilatı gerekse bağlı ve ilgili kuruluşlar hatta gerektiğinde birliklerden bilgi ve belge isteyebileceği, incelemesi yapılan ve sonuca varılan şikayet konuları için rapor düzenleneceği, hazırlanan rapor başvuruda taraf olarak gösterilen ilgili birim ya da kuruluşa gönderilebileceği gibi kamuoyuna da açıklanabileceği, Ombudsmanın, Bakanlık ilgili birim ve kuruluşundan istediği bilgi ve belgeleri ve gönderdiği raporların akıbetini en geç 7 işgünü içinde alamadığı takdirde Sanayi ve Ticaret Bakanına bizzat başvurabileceği belirtilmiştir.¹⁷⁵

2.2.2.6. Kanun Tasarı ve Tekliflerinde Ombudsmanlık

Katılımcı, saydam ve hesap verebilir bir yönetimin sağlanması ile insan hak ve özgürlükleri temelli bir anlayış içerisinde kamu yönetimi sisteminin oluşturulması için kanun çalışmaları yapılmaktadır. Bu bağlamda kamu hizmetlerinin adil ve hızlı bir şekilde yürütülmesi ile aynı zamanda hizmetlerin kalitesinin artırılması ile

¹⁷³ Acar, s.86

¹⁷⁴ “Oda Başkanları ‘Başkadı’ Oldu”, Hürriyet, 25.03.1998, <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/ShowNew.aspx?id=-11365#>, (19.01.2016)

¹⁷⁵ 45 Nolu Genelge, <http://www.tesk.org.tr/tr/mevzuat/98/98045.php>, (19.01.2016)

gerçekleştirilen hizmetlerin etkililiğinin ve verimliliğinin sağlanması adına çağdaş kamu yönetimi anlayışı, ilkeleri ve bu kapsamda yapılan uygulamalar göz önünde bulundurularak merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi hedeflenmiştir. Söz konusu amaçların ve hedeflerin yerine getirilmesi için Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun hem merkezî idare teşkilâtının yeniden yapılandırılması hem de kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemesi amacıyla TBMM tarafından 15.07.2004 tarihinde kabul edilmiştir. Söz konusu Kanunun 42. maddesi ile uzun yıllar kurulup kurulmaması yönünde tartışılan ombudsmanlık kurumuna yönelik bir takım belirlemeler yapılarak yerel yönetimler ölçeğinde Mahalli İdareler Halk Denetçisi biçiminde örgütlenmesi öngörülmüştür. Mahalli İdareler Halk Denetçisi başlığı altında düzenlenen 42. maddeye göre her ilde; mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisinin seçileceğini düzenlemektedir. Bu kanunla kurulması öngörülen ombudsmanlık sistemi ile ilgili; mahalli idareler halk denetçisinin seçilmesi, denetçinin görev ve yetkileri ile denetçiye başvuru koşulları, süre şartı, raporlar ve raporların sonuçları hakkında düzenlemeler yapılmıştır.

Adı geçen maddedeki düzenlemeye göre Halk denetçisine, menfaati ihlâl edilenler tarafından başvuru yapılabileceği belirtilmiştir. Yapılan başvurular üzerine Denetçinin gerek konuyla ilgili bilgi ve belgeleri inceleyerek gerek uyuşmazlığın taraflarını dinleyeceği ayrıca kararını da kırk beş gün içinde vereceği hüküm altına alınmıştır. Halk Denetçisinin vermiş olduğu kararın ilgili idareye tebliğinden itibaren idarenin karara karşı tutumunu en geç on günde açıklayacağı düzenlenmiştir. Halk denetçisinin vermiş olduğu tavsiyeyi ilgili idare uygun görmediği takdirde görüşünü gerekçesiyle birlikte bildirmek zorundadır. Ayrıca kanunda şikayet konusuyla ilgili kurum ve kuruluşların halk denetçisi tarafından istenmiş olan hem bilgi ve belgeleri hem de soruların cevaplarını en geç bir hafta içinde vermek zorunda olduğu belirtilmiştir. Söz konusu düzenlemede halk denetçisinin her yıl ocak ayında sunacağı rapora ilişkin de hüküm bulunmaktadır. Buna göre halk denetçisi bir önceki yılda vermiş olduğu tavsiye kararlarına yönelik bir genel değerlendirme raporu

hazırlamak zorundadır. Bu kapsamda hazırlanan söz konusu raporun il genel meclisinin bilgisine sunulacağı adı geçen düzenlemede yer alan hususlardandır.

Ancak Kanunun bazı maddeleri bir kez daha görüşülmesi sebebiyle Cumhurbaşkanı tarafından Meclis Başkanlığına geri gönderilmiştir.¹⁷⁶ Sonuç olarak kanun uygulamaya geçirilememiştir.

Adalet Bakanlığınca hazırlanan “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı’nın” ise 2000 yılı Eylül ayında Bakanlar Kurulunca Meclis Başkanlığına gönderilmesi kararlaştırılmış ve Ekim ayında da Meclis Başkanlığına gönderilmiştir. Kanunun gerekçesinde; kapsamı gün geçtikçe genişleyen idare-birey ilişkilerinde meydana gelen şikayetlere yönelik hem etkin hem de hızlı çözümler getiren aynı zamanda idarenin gerçekleştirmiş olduğu eylem ve işlemleri yalnızca hukuka uygunluk bakımından değil aynı zamanda yerindelik yönünden de inceleyen ve ortaya çıkan sorunların çözümüne ilişkin önerilerde bulunan kuruma ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Gerekçede kalkınma planlarında da öngörülen ve dünyada hızla yaygınlaşan ombudsman kurumunun “Kamu Denetçisi” terimiyle teşkilatlandırılmasının uygun olduğu yer almıştır.

Hazırlanan kanun tasarısında Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması, başdenetçi ve denetçilerin seçilmesi ile seçilecek kişilerin nitelikleri ve söz konusu kişilerin görev ve yetkileri aynı zamanda Kuruma yapılacak başvurular ve kurum personelinin yapısına yönelik konular düzenlenmiştir.

Tasarıda yer alan 4. maddede; idarenin eylem ve işlemlerini hukuka uygunluk yönüyle denetleyen idari yargıdan farklı olarak başdenetçi ve denetçilerin hukuka uygunluk açısından denetlemenin yanı sıra ilgili işlemleri ve eylemleri hakkaniyete uygunluk ve yerindelik açısından da inceleyeceği ve hazırlanan öneriler doğrultusunda kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde çalışmasının amaçlandığı belirtilmiştir.

Yine tasarıda yer alan geçici madde gerekçesinde; dünyada giderek yaygınlaşan ombudsmanlık sisteminin ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu adında kurulması ve öncelikle merkezi idare kapsamında uygulanması, belli bir tecrübeden

¹⁷⁶ 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", (03.08.2004)<https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmesi-hakkinda-kanun.html>, (27.01.2016)

(üç yıllık) sonra mahalli idare kapsamında yapılan başvurularda da uygulanmasının amaçlandığı belirtilmiştir.

Söz konusu kanun tasarısı Başkanlık tarafından Plan ve Bütçe Komisyonuna, Adalet ile Anayasa Komisyonlarına 18 Ekim 2000 tarihinde havale edilmiş ancak herhangi bir karara varılamadığı için tasarı hükümsüz kalmıştır.¹⁷⁷

2.2.2.7. AB ve Diğer Uluslararası Belgelerde Ombudsmanlık

AB Komisyonu tarafından, aday ülkelerin katılım kriterleri çerçevesinde geldiği durumu tespit etmek ve Avrupa Birliği müktesebatına uyum yönünde kaydettikleri gelişmeleri düzenli olarak izlemek amacıyla hazırlanan “İlerleme Raporları” Türkiye için ilk defa 1998’de hazırlanmıştır.

1998 yılında yayınlanan ilk raporda; uzun zamandan beri TBMM tarafından tartışılan bağımsız bir ombudsmanın atanma düzenlemesinin benimsenmesinin, Türkiye’de insan haklarının korunmasına yönelik hususları büyük ölçüde iyileştireceğine değinilmiştir.¹⁷⁸

2004 yılındaki raporda da sivil toplumun geliştirilmesi ve bir ombudsman birimi kurulmasının desteklenmesi amacıyla gerçekleştirilen faaliyetlerin bulunduğundan söz edilmiştir.¹⁷⁹

2005 yılındaki raporda “Ombudsman” kurumunun kurulması hususunda gelişme olmadığı ancak böyle bir kurumun, idarelerin yerine getirdiği hizmetlerin etkinliğinin artırılmasında ve meydana gelebilecek suiistimallerin ortaya çıkarılmasında önemli bir kurum olacağına değinilmiştir.¹⁸⁰

2006 yılındaki raporda da; Ombudsman Kurumunun, hem Katılım Ortaklığı Belgesinde bulunan bir öncelik olduğu hem de bu alanda büyük bir ilerleme kat edildiği vurgulanarak Meclis’in, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yani

¹⁷⁷ 21. Dönem Kanun Tasarısı Bilgileri, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=11241, (27.01.2016)

¹⁷⁸ Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 1998 Düzenli Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf, s.14, (10.02.2016)

¹⁷⁹ Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu**, Brüksel, 2004, s.5, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf, (10.02.2015)

¹⁸⁰ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2005 İlerleme Raporu**, Brüksel, 2005, s.13, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, (10.02.2016)

Ombudsmanlığın kurulması hakkındaki kanuni düzenlemeyi kabul ettiği, böylelikle Ombudsmanın idare tarafından gerçekleştirilen uygulamalara ilişkin gerçek ve tüzel kişilerin başvurularıyla ilgileneceği, vatandaşlar tarafından kamu yönetiminin izlenmesine yönelik kurumsal çerçeveyi oluşturduğundan söz edilmiştir.¹⁸¹

2007 yılında hazırlanan raporda ise; insan haklarını ilgilendiren konulardaki uygulamaları izleme aynı zamanda bu alandaki gelişmeler konusunda ilgili kurumlar açısından bir ilerleme olmadığı belirtilerek İnsan Hakları Başkanlığı ve benzeri kuruluşların bağımsızlığı ile ekonomik kaynaklarının yetersiz olduğunu, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun (Ombudsman) kurulmasına dair hazırlanan Kanunun, 2006 yılının Kasım ayında Cumhurbaşkanı tarafından veto edildiğini konunun Anayasa Mahkemesi'ne taşındığı vurgulanmıştır.¹⁸²

2008 yılındaki raporda; Ombudsman sisteminin toplumdaki gerilimleri önlemek için kilit önemde olduğu vurgulanarak, kişilerin ombudsman sisteminin bulunmadığı durumlarda idari kararlara yönelik hem insan haklarına saygı ve özgürlükler hem de hukuk ve adalet açısından kişilerin yaptığı şikâyetlerin çözümüne yönelik yargı yoluna gitmekten başka yöntem bulunmadığı ancak Ombudsman sistemi ile gerek hukukun üstünlüğünün sağlanması ve güçlendirilmesi gerek kişi haklarının korunmasıyla toplumdaki farklı gruplar arasında oluşabilecek gerilimin azaltılmasını sağlayacağı üzerinde durulan hususlardandır.¹⁸³

2008 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından Ombudsmanlık sisteminin kurulmasına ilişkin Kanun'un iptal edilmesi dolayısıyla 2009 yılında hazırlanan raporda; Ombudsmanlık sisteminin oluşturulmasına yönelik Anayasada bir takım düzenlemeler yapılması gerekmesine rağmen söz konusu düzenlemeler için gerekli mutabakatın Mecliste sağlanamadığına değinilerek Ombudsmanlık kurumunun kurulması için insan haklarına yönelik kurumsal ve yasal çerçevenin oluşturulması

¹⁸¹ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2006 İlerleme Raporu**, Brüksel, 2006, s.5, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, (10.02.2016)

¹⁸² Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2007 İlerleme Raporu**, Brüksel, 2007, s.7-61, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf, (10.02.2006)

¹⁸³ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2008 İlerleme Raporu**, Brüksel, 2008, s.12-70, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, (10.02.2016)

ile etkisinin artırılması için daha çok çalışma yapılmasına ihtiyaç bulunduğu vurgulanmıştır.¹⁸⁴

2010 yılındaki raporda anayasa reformunun sağlanmasının kamu denetçiliğinin kurulması için yasal zemin teşkil ettiğini, bu kurumun kurulması konusunda ilerlemeler kaydedildiği ile ilgili bilgi verilmiştir.¹⁸⁵

2011 yılında hazırlanan raporda Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına olanak tanıyan Anayasa hükümleri doğrultusunda Meclise bir kanun tasarısı sunulduğu, hükümetin de AB Ombudsmanı ile istişarelerde bulunduğu ve iyi ilişkiler geliştirildiğine değinilerek, Kurumun kurulmasına önem verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.¹⁸⁶

2012 yılında hazırlanan raporda ise; Kurum Kanunu'nun kabul edildiği, Kanun ile Kurumun gerek Meclise karşı sorumluluğu gerek herhangi bir kişinin Kuruma talimat verememesi hususunun garanti altına alındığını, Kamu başdenetçisinin seçim usulü ile ilgili hükmün uygulanmasının özellikle ilk Kamu Başdenetçisi seçiminin Kurumun güvenilirliği açısından büyük önem taşıdığı aynı zamanda kişi haklarının korunması ve buna yönelik gerekli teminatların verilmesi ile yönetimde hesap verebilirliğinin sağlanmasına yönelik Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına yönelik çalışmaların önemli bir adım olduğu vurgulanmıştır.¹⁸⁷

2013 yılındaki raporda ise Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasından sonra kıza bir zamanda işlerlik kazanmasının insan hakları açısından önemli olduğu belirtilmiştir. Seçilen bir Kamu denetçisinin özellikle kadın ve çocuk haklarına yönelik alanda görevlendirildiği, Kurumun uygun bir dizi adım attığı ancak bunların yanı sıra Kurum'a duyulan güveninin sivil toplumun açısından da güçlendirilmesi, Kamu Denetçisine resen ve yerinde inceleme yetkisinin verilmesi aynı zamanda

¹⁸⁴ Avrupa Toplulukları Komisyonu, **2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Brüksel, 2009, s.9-15, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, (10.02.2009)

¹⁸⁵ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, 2010, s.10, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, (11.02.2016)

¹⁸⁶ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, 2011, s.11-12, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, (11.02.2016)

¹⁸⁷ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, 2012, s.11-72, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf, (11.02.2016)

tavsiye kararlarının Meclis tarafından takibinin yapılmasına yönelik bazı konularda daha fazla çaba gerektiği belirtilmiştir.¹⁸⁸

2014 yılında hazırlanan raporda Kamu Denetçiliği Kurumu ayrı bir başlık altında değerlendirilmiştir. Konu ile ilgili Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararlarında yer alan masumiyet karinesi, düşünce ve vicdan özgürlüğü, din özgürlüğü, toplanma özgürlüğü, kolluk görevlilerinin aşırı güç kullanımının engellenmesi gibi bir takım ilkeleri içinde barındıran Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararlarına atıfta bulunulduğu hususları vurgulanarak Kurumu'n yapmış olduğu çalışmaların temel haklarla ilgili farkındalığının artmasına katkı sağladığı, Kamu Denetçiliği Kurumunun gerek toplanma özgürlüğü gerek kolluk görevlilerinin orantısız güç kullanımının engellenmesi gibi konularda AİHM kararlarıyla uyumlu tavsiye kararları aldığı ancak Kurumun farkındalık oluşturmaya yönelik yapılan çalışmalara katkıda bulunması ve sivil toplum tarafından Kuruma duyulan güvenin artırılması için çalışmalarını sürdürmesinin yanı sıra re'sen ve yerinde inceleme yetkisi için gereken çabanın gösterilmesi gerektiği ifade edilerek tavsiye kararlarının uygulanmasına ilişkin sürecin hem Meclis'te hem de ilgili kamu idaresince yeterli takibin yapılabilmesi amacıyla tedbirlerin alınması hususları vurgulanmıştır.¹⁸⁹

2015 yılında hazırlanan raporda; Kadın ve çocuk hakları alanında görev yapan kamu denetçisinin yürüttüğü faaliyetlerinin getirileriyle ilgili bilgiler verilmiştir. Ancak çocuk haklarıyla ilgili konularda şikâyetle bulunma ve bu alanda raporlama konusunda yapılan düzenlemelerin kapsamlarının ve etkililiklerinin sınırlı olduğu hususuna dikkat çekilerek, Kurumun aktif çalıştığı ve kötü yönetimle ilgili hususları inceleme kapasitesini geliştirdiği, Kurum tarafından verilen tavsiye kararlarına uyum oranlarında iyileşme sağlandığı, vatandaşların iyi yönetilme hakkı kapsamında Kamu denetçiliğinin etkin yaklaşımının olumlu bir gelişme olduğu vurgulanmıştır.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, 2013, s.10-59, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf , (11.02.2016)

¹⁸⁹ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, 2014, s.10-11, http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRap-orldariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf , (11.02.2016)

¹⁹⁰ Avrupa Komisyonu, **2015 Yılı Türkiye Raporu**, Brüksel, 2015, s.9-71, http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015_turkiye_raporu.pdf , (11.02.2016)

Karadeniz Ekonomik İşbirliği Parlamenter Asamblesi Hukuki ve Siyasi İşler Komisyonun 20-21 Nisan 2005 tarihlerindeki toplantısında “KEİ Üye Ülkelerinde Ombudsmanlık Müessesesi” konusuna yönelik karar alınmıştır. Bu kapsamda hazırlanan Rapor ve Tavsiye Kararı’nın, 2005 yılının Haziran ayında Kiev’de ki yirmi beşinci Genel Kurul Toplantısı’nın görüşüne sunulması kararlaştırılmıştır.

2.2.2.8. Diğer Belgelerde Ombudsmanlık

Ülkemizde ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik ilk çalışmalardan birisi de 1978 yılında Prof. Dr. Cem Eroğul tarafından yapılmıştır. Eroğul bu çalışmasında Cumhurbaşkanına bağlı ombudsman görevini yerine getirecek bir örgüt önermiştir. Söz konusu makalede vatandaşların dertlerine çare olması amacıyla TBMM Dilekçe Karma Komisyonuna başvurduğunu ancak bu uygulamamanın amacına uygun sonuç vermediğini vatandaşların bu umutlarının boş bir umut olduğunu belirterek cumhurbaşkanlığı kurumuna ombudsmanın görevini yerine getirecek bir örgütün bağlanmasının Anayasada düzenlenen dilekçe hakkının gerçek bir içerilik kazanmasını sağlayabileceğini vurgulamıştır.¹⁹¹

Diğer taraftan Kamu Denetçiliği ile ilgili bir çalışma yapılması “İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu ” tarafından yapılan toplantılarda kararlaştırılan hususlardan birisidir. "İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu" ise, insan hakları konularıyla ilgilenen Devlet Bakanının başkanlığında; Başbakanlık, Adalet, İçişleri, Dışişleri, Millî Eğitim ve Sağlık Bakanlıkları Müsteşarlarından oluşması planlanmıştır. Kurul; insan hak ve özgürlüklerine yönelik mevcut uygulamaların yürürlükte bulunan mevzuata uyumunun sağlanması amacıyla gerek yürürlükteki düzenleme ve alınan önlemlerin takibinin yapılarak koordinasyonun sağlanmasına yönelik öneriler gerek yasal düzenlemelere ilişkin tavsiyeler oluşturarak Hükümete sunulması görevini yürütmek üzere kurulmuştur.¹⁹² Konuyla ilgili olarak bir soru önergesine Hikmet Sami Türk tarafından İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulunun yaptığı toplantı ve kararlarla ilgili; insan haklarının geliştirilmesine yönelik bir takım ülkelerin ombudsman yasaları da göz önünde bulundurularak hem dünya çapında kabul gören

¹⁹¹ Cem Eroğul, “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 33, Sayı: 1, 1978, s.56.

¹⁹² Başbakanlığın 09.04.1997 tarih ve 1997/17 sayılı Genelgesi.

ölçütlere hem de ülkemiz koşullarında uygulanması için elverişli bir "Kamu Denetçisi" veya "Kamu Hakemi" tasarısına yönelik yapılan çalışmaların mümkün olduğunca hızlandırılarak kısa zamanda tamamlanmasının kararlaştırıldığı, farklı ülkelerden ombudsman veya konunun uzmanlarının karşılaştırmalı hukuk açısından sahip oldukları deneyimlerinden yararlanmak için ülkemize davet edildiği ve bu kapsamda İsveç Parlamento ve basın ombudsmanları ile İrlanda, Finlandiya ve KKTC ombudsmanları ve AGİT ombudsmanlık uzmanları Türkiye'yi ziyaret ettiklerine değinilmiştir.¹⁹³

Benzer şekilde 2 Haziran 1996 tarihli ve 22654 sayılı Resmi Gazetede yer alan "1996 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair" Bakanlar Kurulu Kararı ekinde gerek (Ombudsman) sisteminin yapısı ve statüsü gerek sistemin çalışma esaslarının tespit edilmesine yönelik çalışmalara başlanması ile mevzuatının meydana getirilmesi vurgulanmıştır. Benzer şekilde 7 Kasım 1997 tarihli ve 23163 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "1998 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair" Bakanlar Kurulu Kararı ekinde ise Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin kurulması ile çalışma esasları ve statüsünün belirlenmesine yönelik mevzuat çalışmalarının yapılarak mevzuatının oluşturulmasına yönelik tekrar vurgu yapılmıştır. Kamu Denetçisi(Ombudsman) sisteminin kurulmasına yönelik Kanun tasarısının hazırlık çalışmalarını yürütmek üzere bir komisyonun kurulacağı ve taslak hazırlanacağı belirtilmiştir.

Kamu Denetçisi sisteminin kurulmasına yönelik hazırlanacak olan kanun tasarısı taslağı için Adalet Bakanlığında bir Komisyonun kurulduğu, Komisyon çalışmalarını tamamlayarak hazırlanmış bulunan Yurttaş Sözcüsü Kanun Tasarısı Taslağının görüş için ilgili kurum ve kuruluşlara gönderilmiş olduğu 15 Kasım 1998 tarih ve 23524 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "1999 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair" Bakanlar Kurulu Kararı ekinde yer almıştır.

22 Şubat 2010 tarih ve 27501 sayılı Resmi Gazetede Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014) yer almıştır. Söz konusu çalışmada kamu yönetiminde önemli bir yere sahip olan saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması aynı zamanda denetimin etkinliğinin sağlanması

¹⁹³ T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 20. Dönem, Cilt: 51 Yasama Yılı: 3 80. Birleşim, 22.4.1998, s. 225 <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d20/c051/tbmm20051080.pdf>

aracılığı ile yolsuzluğun meydana gelmesine ve artmasına neden olan etkenlerin yok edilmesine yönelik yer alan önlemlerin içinde Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulması da yer almış ve buna ilişkin çalışmaların tamamlanması öngörülmüştür.

2.2.2.9. 5521 ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması ile ilgili 5521 sayılı Kanun tasarısı 2005 yılının aralık ayında Meclis Başkanlığına gönderilmiş, Başkanlık tarafından da hem Plan ve Bütçe Komisyonuna hem de Adalet ve Anayasa ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonlarına havale edilmiştir. Söz konusu kanunun gerekçesinde dünyada ve ülkemizde kamu yönetimine ilişkin yaşanan değişimler ve gelişmeler karşısında yeniden yapılandırılma ihtiyacının artması sebebiyle devlet görevlerinin yeniden yapılandırılması ve kişilerle idare arasında yaşanan sorunların en aza indirileceği bir yönetim anlayışının yerleşmesinin zorunluluğuna değinilmiştir.

Gerekçede; kalkınma planlarında da öngörüldüğü biçimde vatandaşların idareye ilişkin şikâyetlerine etkin ve hızlı çözümler bulması, idarenin işleyişine yönelik yapılan şikâyetleri incelemesi ve idare ile vatandaş arasında ortaya çıkan problemlere öneri getirmesi gereken bir kuruma ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir. Söz konusu amaçlar doğrultusunda hazırlanan Tasarı ile sadece önerilerde bulunması öngörülen Kurumun kendine yüklenen misyona uygun bir şekilde saygın ve itibarının sağlanarak kurulması aynı zamanda muhatap olan idarelerin de mümkün olduğunca Kurum tarafından verilen önerileri değerlendirerek uyması gerektiği, böylece idarî yargının yükünün de azaltılmasının hedeflendiği vurgulanmıştır.

Avrupa Birliği Uyum Komisyonuna havale edilen kanun tasarısı ile ilgili, hazırlanan rapor görüşmelerinde; idare tarafından yerine getirilen eylem ve işlemlerin yanı sıra tutum ve davranışlarının da incelenmesi, söz konusu incelemelerin yalnızca hukuka uygun olup olmadığı bakımından değil aynı zamanda yerindelik konusundan da değerlendirilmesi ve yapılan değerlendirmeler sonucunda ilgili idarelere önerilerde bulunması hususlarının vurgulanmasının kanunun amacını

daha iyi belirten ve belirlenen amaçların uygulanmasını sağlamlaştıran ifadeler olduğuna dikkat çekilmiştir.¹⁹⁴

Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilen tasarı hakkında hazırlanan rapor görüşmelerinde; gerek idarenin işlem ve eylemleri gerek idarelerin tutum ve davranışlarının ombudsmanlığın amacına uygun olarak insan haklarına yaraşır bir şekilde aynı zamanda adalet anlayışına da elverişli şekilde incelemek ve şikayetlere muhatap olan idarelere önerilerde bulunmakla görevli olan ombudsmanın işlevini yerine getirecek olan Kurumun ülkemizde bu alandaki boşluğu doldurarak yapacağı yerindelik denetiminin idarenin yerine karar almak, işlem yapmak ve uygulamak anlamında olmadığı aksine şikayet konusunun bütün yönleriyle değerlendirmesinin yapılarak herhangi bir çözümün uygulanıp uygulanamayacağının tespit edilmesi olarak anlaşılması gerektiği, bu şekilde ombudsman tarafından yapılan denetimlerin bu yönüyle sorunların çözümünde önemli olacağı, Kamu başdenetçisinin Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisinin de bulunması gerektiği hususlarına değinilmiştir.¹⁹⁵

Söz konusu kanun tasarısı 15 Haziran 2006 tarihinde Meclis tarafından kabul edilerek Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER'in yayımlanmasını uygun bulmadığı 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun bazı maddelerinin yeniden görüşülmesi için Meclise geri gönderilmiştir. Geri gönderme gerekçesinde; mevcut anayasal sistemin Meclise bağlı olarak kurulacak bir Kamu Denetçiliği Kurumuna olanak vermediği, söz konusu Yasa'nın 3, 4, 11, 13, 15, 22, 30, 33, geçici 1 ve 41. Maddelerinde yer alan hükümlerin gerek erkler ayrılığı ilkesine gerek anayasal sistemimize uygun bulunmadığı belirtilmiştir.¹⁹⁶

Cumhurbaşkanı tarafından, 5521 sayılı Kanunun bazı maddelerinin yeniden görüşülmesi amacıyla Meclise geri gönderilmesi üzerine adı geçen Kanun, gerekçeli geri gönderme tezkeresi ile hem Plan ve Bütçe Komisyonuna hem de Anayasa Komisyonuna havale edilmiştir.

¹⁹⁴ TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu, Esas No:1/1158, Karar No: 7, 16.02.2006.

¹⁹⁵ TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, Esas No: 1/1158, Karar No:98, 09.06.2006.

¹⁹⁶ 5521 Sayılı Kanun, (01.07.2006), <http://tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/7034/5521-sayili-kanun.html>, (27.01.2016)

Plan ve Bütçe Komisyonunda ki görüşmeler sonucunda geri gönderilen maddeler aynen kabul edilmiştir.¹⁹⁷ Anayasa Komisyonu ise rapor sunmamıştır. Genel Kurulda görüşülen kanun 28 Eylül 2006 tarihinde aynen kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce 28 Eylül 2006 tarihinde kabul edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununu yayımlamak üzere Başbakanlığa gönderildiği ancak Kanunun bazı maddelerinin iptaline yönelik Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılacağı hususu belirtilmiştir.¹⁹⁸ Nitekim Anayasa Mahkemesi tarafından davaya konu 5548 sayılı Kanun'un; Geçici 1. maddesinin Anayasa'ya uygun olmadığına yönelik güçlü belirtilerin bulunduğu ve Kanunun uygulanması halinde telafisi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği dikkate alındığında esasa yönelik karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasına, bazı maddelerinin de yürürlüklerinin durdurulması talebinin davanın esas incelemesinde karara bağlanmasına karar verilmiştir.¹⁹⁹

Nitekim söz konusu iptal davası hakkında Anayasa Mahkemesinin 25.12.2008 tarihli ve 2006/140 esas sayılı kararı bulunmaktadır. Söz konusu kararda; Meclise bağlı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasının 5548 sayılı Yasa ile oluşturulduğu, yasada Kurumun Meclise bağlı olarak ifade edilmesi hususunun ise Kurum ile TBMM arasında yer alan organik bağı gösterdiği belirtilmektedir. Kararda anayasa bağlamında idari teşkilattaki konumuna bakıldığında merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında bulunması icap eden kurumun "İdare" dışında yasamaya bağlanması olanağının bulunmadığı ifade edilerek adı geçen Kanun'un anayasaya aykırılık oluşturduğu belirtilmiş olup 5548 sayılı Kanun'un tümüyle Anayasa'ya aykırı olduğu sonucuna varılarak adı geçen Kanunun iptaline oybirliğiyle karar verilmiştir.²⁰⁰

¹⁹⁷ 15.6.2006 Tarihli ve 5521 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Anayasanın 89 uncu ve 104 üncü Maddeleri Gereğince Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1236m.htm>, (27.01.2016)

¹⁹⁸ 5548 Sayılı Kanun, (12.10.2006) <http://tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/7105/5548-sayili-kanun.html>, (27.01.2016)

¹⁹⁹ Anayasa Mahkemesi, 27.10.2006, E.2006/140 K.2006/33. (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı)

²⁰⁰ Anayasa Mahkemesi, 25.12.2008, E.2006/140 K.2008/185. (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı)

Sonuç olarak; yıllardır tartışılan ve mevzuat çalışmalarına konu edilen ombudsman sistemi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu tekrar ertelenmek durumunda kalmıştır.

2.2.3. 2012 Yılı Sonrası Dönem

Kamu Denetçiliği Kurumuna yönelik olarak hazırlanan ve 2000 yılından itibaren kanun tasarısı ve tekliflerinde yer alan Kanun sonuç olarak 2006 yılında kabul edilmiştir. Ancak söz konusu Kanun'un iptaline yönelik Anayasa Mahkemesinde açılan davada anayasaya aykırılık bulunduğu belirtilerek 5548 sayılı iptal edilmiştir. 2010 yılındaki anayasa değişikliği sonucu Anayasa'nın 74. maddesinde Meclis Başkanlığına bağlı olarak oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idarenin işleyişine yönelik yapılan şikâyetlere yönelik inceleme yapacağı belirtilmiştir. Ayrıca Başdenetçi'nin seçimi ve görev süresi de Anayasa hükmü ile düzenlenmiştir. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu, görevi, çalışması, yapacağı işlemler gibi hususlar ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği Anayasada hüküm altına alınan hususlar arasında yer almıştır. Dolayısıyla ombudsmanlık sisteminin uygulamaya geçirilememesindeki anayasal dayanağın olmaması sorunu yapılan değişiklikle çözüme kavuşturulmuştur. Bu kapsamda yapılan anayasa değişikliğinin ardından 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yürürlüğe girmiştir.

2.2.3.1. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 14/06/2012'de kabul edilmiştir. Söz konusu Kanunun Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesi de 29/06/2012'de olmuştur. Kurumun görev ve çalışma ilkeleri, başdenetçi ve denetçilerin seçimi ile görev yetkileri, personele ilişkin hükümlerin olduğu Kanun 37 maddeden oluşmaktadır.

2.2.3.1.1. Kanunun Amaç ve Kapsamı

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun amacı Kanunun ilk maddesinde belirtilmiştir. Kanuna göre ilk olarak gerek kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gerek idarenin işleyişinde bağımsızlığı ve etkinliği sağlanan bir denetim ve şikâyet mekanizması oluşturmaktır. Böyle bir denetim mekanizması oluşturularak idareler tarafından yerine getirilen her türlü eylem ve işlemler ile idarelerin tutum ve davranışlarına yönelik yapılan şikâyetlerin incelenmesi sağlanacaktır. Ancak denetimin hangi kriterler esas alınarak incelendiği hususu da önem arz etmektedir. Nitekim Kanun amacında da belirtildiği gibi söz konusu denetimin insan haklarına dayanan bir adalet anlayışı içerisinde yapılacağı belirtilmektedir. Ayrıca denetim sürecinde hem hukuka hem de hakkaniyete uygunluk yönlerinden şikâyet başvurularının inceleneceği ve araştırılacağı gerektiğinde de ilgili idarelere önerilerde bulunulacağı ifade edilmektedir.

Kanunun 2. maddesinde de kanunun kapsamına yönelik bilgiler verilmiştir. Buna göre Kurum'un kuruluş, görev ve çalışma usullerine ilişkin ilkeler Kanun kapsamında değerlendirilmiştir. Aynı zamanda Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri, seçimlerine yönelik esaslar, özlük haklarına yönelik hükümler ile Kurum personeline yönelik düzenlemelerinde Kanun kapsamında yer aldığı anlaşılmaktadır.

2.2.3.1.2. Teşkilat Yapısı, Görev ve Çalışma İlkeleri

KDK yani Ombudsmanlık kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurumdur. Aynı zamanda Kurum Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olmakla birlikte bu durum bağımsızlık ve tarafsızlığına etki etmeyeceği değerlendirilmektedir. Kanuna göre özel bütçeli olarak kurulan Kurumun yapısı ise Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Kurumda seçimle göreve gelen 1 Başdenetçi ve 5 Denetçi bulunmaktadır. Kurumda görev yapan 1 Genel Sekreter ise atama ile göreve gelmektedir. Kurumda aynı zamanda uzman, uzman yardımcısı, geçici görevliler gibi diğer personel de görev yapmaktadır. Ayrıca Kurum'da yer alan birimlerin işbirliği ve uyum içerisinde çalışabilmesi amacıyla yürürlüğe konularak 03/05/2017 tarihli "Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Yapısının Oluşturulmasına ve Personelin Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönergesi" uyarınca gerek Başdenetçiliğe bağlı

birimler gerekse Genel Sekreterliğe bağlı olan birimleri oluşturularak gerekli düzenlemeler yapılmıştır.²⁰¹

6328 sayılı Kanun'a göre Kurum'un merkezinin Ankara olacağı ifade edilmekle birlikte Kurum tarafından gerekli görülen yerlerde büro açabilmesine de imkân tanınmıştır. Bu kapsamda 30/04/2015 tarihinde İstanbul'da Kurumun ilk bürosu olan İstanbul Bürosu açılmıştır.

6328 sayılı Kanun'un 5. maddesinde Kurumun görevleriyle ilgili bir takım bilgiler verilmiştir. Maddeye bakıldığından Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idarenin işleyişine yönelik yapılan şikâyetler üzerine gerekli incelemelerin yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda Kurumun resen hareket etme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak sivil toplum kuruluşları ve derneklerde başvuru yapabilmektedir. Hatta ülkemizde ilk defa bizzat çocuklardan şikâyet alınabilmektedir. Bu kapsamda çocukların da velisi ya da vasisinin onayı olmaksızın Kuruma ulaşarak şikâyetlerini iletebilme olanağı bulunmaktadır. Diğer taraftan Kurumun hangi konuları inceleyeceği de söz konusu maddede düzenlenmiştir. Nitekim idarelerin yerine getirdiği her türlü eylem ve işlemleri hatta idarelerin tutum ve davranışları da Kurumun inceleme alanı içerisinde yer almaktadır. Kurum incelemelerini insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde yapmakta olup aynı zamanda hem hukuka hem de hakkaniyete uygunluk yönlerinden değerlendirerek ilgili idarelere tavsiyelerde bulunulacağı söz konusu maddeyle düzenlenmiştir. Ancak; yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler Kurumun görev alanı dışında yer almaktadır. Bir başka deyişle Meclisin yasa yapma ya da parlamento kararı şeklinde görülen kanun yapma, değiştirme, genel ve özel af ilan etme, savaş ilanına karar verme gibi yetkileri bu kapsamda yer almaktadır. Benzer şekilde yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlarda Kurumun görev alanı dışındadır. Benzer şekilde Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri de Kurumun görev alanı dışında tutulmuştur. Diğer bir ifadeyle askeriye'nin işleyişinden kaynaklanan, atış, manevra, tatbikat gibi olgulara yönelik inceleme yapılamamaktadır. 09/07/2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

²⁰¹ Kamu Denetçiliği Kurumu, **2017 Yıllık Raporu**, Ankara, 2018, s.49.

Hükmünde Kararname” gereğince KHK öncesi Kurum’un görev alanı dışında yer alan Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirlere ilişkin madde yürürlükten kaldırılmıştır. Böylelikle Ombudsmanlık’ın denetim alanı genişletilerek Cumhurbaşkanlığınca yapılan işlem ve eylemler de denetime açık hale getirilmiştir. Genel olarak bakıldığında idareler tarafından yerine getirilen her türlü eylem ve işlemler hatta idarelerin tutum ve davranışları Kurum’un görev alanı içinde bulunmaktadır. Ancak bu durumun bazı istisnalarının bulunduğu görülmektedir. Söz konusu maddeye göre Kurumun görev alanı içerisinde bulunan idarenin işlem ve eylemlerine tutum ve davranışların da inceleme ve araştırma kapsamına alınması ile idari yargıya göre geniş bir inceleme alanı oluşturulmuştur.²⁰² Nitekim Anayasanın 125. maddesinde yer alan hüküm gibi İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2. maddesinde de idarenin işlem ve eylemlerinin yargı denetimine açık olduğu belirtilmektedir. Bu bağlamda herhangi bir devlet kurumundaki muameleler, kamu görevlilerinin vatandaşlara yönelik davranışları idarenin tutum ve davranışları kapsamında incelenmesi mümkündür.

İnceleme ve araştırmanın sınırı Kurumun idari yargıdan ayrılan farklılıklarındandır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 2. maddesinde; idari yargı yetkisinin yalnızca idare tarafından yerine getirilen eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu belirtilmektedir. Ayrıca söz konusu maddede mahkemelerin yerindelik denetimi yapamayacağı hususu da vurgulanmıştır. Kanuna göre idari eylem ve işlem niteliğinde olan veya idarenin takdir yetkisini ortadan kaldıran bir yargı kararı verilemeyeceği hususu da ilgili Kanunda yer alan hususlardandır. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda ise idareler tarafından yerine getirilen eylemler ve işlemler gibi idarelerin tutum ve davranışlarının da inceleneceği belirtilmiştir. Kurum tarafından söz konusu alanlarda yapılan incelemenin insan haklarına dayanan bir adalet anlayışı içinde olacağı belirtilmiştir. Ayrıca yapılan incelemenin hem hukuka hem de hakkaniyete uygunluk yönlerinden olacağı hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda KDK tarafından yapılan incelemelerde ve verilen kararlarda hukuka uygunluk kadar hakkaniyete uygunluk hususu da dikkate alınmakta olup yapılan değerlendirmelerde hakkaniyet açısından yapılan incelemeler de hukuka uygunluk gibi temel unsur olarak göz önünde bulundurulmaktadır. Ancak

²⁰² Şimşek, 2013, s.8.

Kurumun şikâyet konusuna ilişkin yaptığı inceleme sürecinde hukuka uygunluğun yanı sıra insan hakları, adalet ve hakkaniyet yönlerinden de değerlendirmelerde bulunmuş olması Kurum’u idari yargının alternatifi olarak göstermemelidir.²⁰³ İdari yargı ile ombudsmanın fonksiyonları farklı olmasına karşın birbirinin alternatifi de değildir. Hem idari yargı hem ombudsmanlık birbirinin tamamlayıcısı olması dolayısıyla idari yargı tarafından hukuka uygun bulunan idarî işlem ya da eylemlerin ihtiyaca uygun olmadığı tespit edildiği takdirde ombudsmanın ihtiyaca uygunluk denetimi yani yerindelik denetimi yaptığı literatürde öne sürülmektedir.²⁰⁴ Bir diğer görüş de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Anayasa Mahkemesi’nde olduğu gibi yerindelik açısından karar veremeyeceği ve Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlar ile bile yapılması mümkün olmayan yerindelik denetiminin yapılamayacağı ayrıca idari eylem ve işlem niteliğinde karar verilemeyeceğidir.²⁰⁵ Bu durumda Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yerindelik denetimi yapıp yapmadığı konusunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2.2.3.1.2.1. Denetim ve Yerindelik Denetimi Kavramları ile Ombudsmanlık

Yerindelik denetimi idarenin karşılaştığı soruna en uygun çözümü bulmasını, idarenin seçtiği aracın amacına uygun olmasını ifade etmektedir.²⁰⁶ Yerindelik denetimi 2010 anayasa değişikliği ile anayasal bir hüküm haline gelmiştir. Anayasanın 125. maddesinde yargı yetkisinin, idare tarafından yerine getirilen eylem ve işlemlerin yalnızca hukuka uygun olup olmadığı hususlarının denetimi ile sınırlı olduğu belirtilmektedir. Ayrıca yargı yetkisinin kesinlikle yerindelik denetimi biçiminde kullanılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Anayasaya göre yürütme görevinin gereğine uygun bir şekilde kullanılmasını kısıtlayacak veya sınırlandıracak bir şekilde yargı kararının idari eylem ve işlem niteliğinde olamayacağı veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde bulunamayacağı hususu da vurgulanmıştır.

²⁰³ Ahmet Alkan Şimşek, **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Yorumu ve İlgili Mevzuat**, 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2013, s. 9.

²⁰⁴ Zehra Odyakmaz, “Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması Ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl: 4, S: 14, Temmuz 2013, s.9.

²⁰⁵ Hasan Tahsin Fendoğlu, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 71, Sayı: 2013/4, 2013, s.44.

²⁰⁶ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009, s.951.

Dolayısıyla yargı organlarının idare yerine geçerek karar alamaması ilkesi kabul edilmekte olup yargı kararlarının idari işlem ve eylem niteliğinde olamayacağı öngörülmektedir. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Daireler Kurulunun E:200/41 sayılı kararında takdir yetkisinin idareye hizmetin daha etkin yürütülebilmesi için verildiği, denetlenemez olmadığı, ancak hakimin idarenin takdir yetkisini kullanırken objektif kurallardan ayrıldığı, hileli ya da eksik işlem yaptığı hususunda da yeterli bilgi ve belgeye sahip olması gerektiği, hakları ihlal edilenler bu konuda kanıt ortaya koymak durumunda olduğu, aksi halde hakim idarenin yetkisi alanına girerek işlem tesis edici hüküm kurar ya da yerindelik denetimi yapacağı fakat bu durumun da Anayasada belirtilen hakimin hukuka uygunluk denetimi yapma sınırını aşma sonucunu doğuracağı belirtilmiştir.²⁰⁷ Yerindelik denetimi yasağı 2010 değişikliği itibariyle bir anayasa kuralı haline gelmiştir. Ancak yerindelik denetimi yasağı ilk olarak İYUK'un 2. maddesinde Milli Güvenlik Konseyi zamanında düzenlemiştir.²⁰⁸ Milli Güvenlik Konseyinde kanun çalışmaları sırasında yerindelik denetimi kavramı da ele alınmıştır. Dönemin Adalet Bakanı Cevdet Menteş yerindelik denetimi ile ilgili olarak;

“İdarî işlemler hakkında, yetki, şekil, sebep, konu, maksat yönlerinden denetim yapılacak. Buradaki maksat kamu yararadır; idare, kamu yararı dikkate alarak takdir hakkını kullanacaktır; bu takdir hakkını kullanırken bir seçenek yapacaktır, «Kamu yararı hangisini gerektiriyor?» diye bir seçimini yapacaktır. İşte, idarî yargı, bu seçeneklere müdahale edemeyecektir; «Bu seçeneklerden hangisi yerindedir, hangisi değildir?» şeklinde bir müdahalede bulunamayacaktır.”

açıklamasında bulunmuştur.²⁰⁹ Şeref Gözübüyük de yerindelik denetiminin literatürdeki yeri ilgili;

“Çankaya'da bir pazaryerinin seçimi, dava konusu olmaz. Pazarı, falan meydana mı kurmak gerekir, yoksa bir başka meydana mı kurmak gerekir? İdare, tümü ile bunun, aldığı karardan yerindeliğini tespit eder. Okul yapmak için bir kamulaştırma yapılırken, şu araziye mi kamulaştırmak gerekir, yoksa, falan arsayı mı?.. Buralara yargı girmez; bunu anlatmak için de, işlemin yerindeliği tartışılmaz; bu, idarenin takdirine kalmıştır...” örnek vermiştir.²¹⁰

²⁰⁷ Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Daireler Kurulu, 29.03.2001, E.200/41 K.2001/52. (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı).

²⁰⁸ Onur Karahanoğulları, “İdarenin Yargısal Denetimine Yönelik Anayasa Değişiklikleri Ve Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/yargidenetimininsinirlanmasi.pdf>, s.6, (25.02.2016)

²⁰⁹ Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, c.6, 91. Birleşim, 06.01.1982, s.5, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c006/mgk_01006091.pdf, (25.02.2016)

²¹⁰ Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, c.6, 91. Birleşim, 06.01.1982,s.7, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c006/mgk_01006091.pdf, (25.02.2016)

6328 sayılı Kanun Tasarısı görüşmelerinde de yerindelik denetimi tartışılmıştır. Nitekim Anayasa Komisyonu toplantısına katılan Adalet Bakanı da konuya yönelik bazı tespitlerde bulunmuştur. Söz konusu toplantıda Bakan idarenin kötü, eksik, yanlış işleyişiyle ilgili kamu denetçisinin inceleme yapma, önerilerde bulunma yetkisinin olacağını ve bu kapsamda idarenin eylem ve işlemlerine yönelik hakkaniyete uygunluk yani yerindelik denetimi de yapacağını ifade etmiştir.²¹¹ 6328 sayılı Kanun'un Genel Kurulda görüşülmesi sırasında doğrudan yerindelik denetimi ile ilgili bir husus görüşülmemiştir. Ancak 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na yönelik Genel Kurul'da yapılan görüşülme sırasında yerindelik denetimine yönelik hususlarda da milletvekilleri tarafından fikir beyan edilmiştir. Nitekim söz konusu Kanun'un ile ilgili konularda TBMM'de 14/06/2006 tarihinde yapılan görüşmede Kamu Denetçiliği Kurumu ve yerindelik denetimi ile AK Parti milletvekili;

“Anayasanın 125. maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmektedir; ama, o denetim, hukuka uygunluk denetimi niteliğindedir. Oysa, bir kamu denetçisi eliyle yürütülecek olan denetim bundan farklıdır, onun dışındaki alanı kapsamaktadır. İdarî hizmetlerin kalite yönünden, verimlilik yönünden, hatta yerindelik yönünden değerlendirilmesi de söz konusu olabilmelidir.”

açıklamasında bulunurken, CHP milletvekili;

“... yerindelik, idarî yargıda, bizim anladığımız anlamda yerindelik değildir, buradaki yerindeliğin anlamı çok değişiktir. İdarî yargıdaki yerindelik, bir üst organın alt organ yerine geçerek bir tasarrufu yapmasıdır. Buna, biz, idare hukukunda "yerindelik denetimi" diyoruz. Yerindelik denetiminin ne kadar sakıncalı olduğunu daha önce de gördük. O nedenle, idare hukukundaki yerindelik denetimi ile burada görüşülen yerindelik denetimini birbirinden ayırt etmek gerekmektedir. Kamu denetçiliği yasasında geçen yerindelik denetimiye, ki,... ; buradaki yerindelik, çağdaş anlamıyla şu demektir: Yönetmelik işlemde, yani, idarî bir tasarrufta yerindelik, herkesin durumuna uygun bir sonuç elde etmesinin sağlanmasıdır. Yani, ikisi arasında, bizim anladığımız, bugüne kadar olan yerindelik anlamı ile bu yasadaki yerindelik anlamı arasında çok büyük bir fark vardır. Buradaki yerindelik, herkesin kendine uygun, kendi düşüncesine göre, kendi ifadesine göre, kendine uygun bir davranışı istemesidir veya idarî tasarrufu istemesidir. Bu, bu yasanın çok önemli konularından birisidir.” değerlendirmesinde bulunmuştur.²¹²

²¹¹ TBMM, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları (1/126), Yasama Dönemi: 24, Yasama Yılı: 2, Sıra Sayısı: 276

²¹² Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı, 22. Dönem, 4. Yasama Yılı, 115. Birleşim, 14/06/2006,

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun amacını düzenleyen maddede, idare tarafından yerine getirilen işlem ve eylemler ile idarenin tutum ve davranışlarının inceleneceği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu maddede idarenin yapmış olduğu işlemlerin adalet düşüncesi içinde, insan haklarına saygı ilkesi bağlamında ayrıca hukuka ve hakkaniyete uygun olup olmadığı bakımından inceleneceği ve araştırılacağı belirtilmiştir. Adı geçen Kanunda inceleme sonucu ilgili idareye konuyla ilgili önerilerde bulunması amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulduğu belirtilerek yerindelik denetimi ile ilgili ayrıca bir hususa yer verilmemiştir. Nitekim 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda da gerek kurumunun amacını düzenleyen 1. maddede gerek de kurumun görevini düzenleyen 5. maddede yerindelik denetimi hususuna ayrıca yer verilmemiştir. Ancak söz konusu maddelerde idareler tarafın yerine getirilen eylem ve işlemler ile idarelerin tutum ve davranışlarının inceleneceği belirtilmiştir. Söz konusu incelemelerin insan haklarına dayanan bir adalet düşüncesi bağlamında, hukuka ve hakkaniyete uygun olup olmadığı bakımından yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda Kurum tarafından şikayetlerin insan haklarına dayanan bir düşünce bağlamında hukuk ve hakkaniyet açısından incelenmesi hususunun yerindelik denetimi anlamını karşılayıp karşılayamadığının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Anayasada düzenlenen; Kanunların kamu yararını sağlamaya yönelik olması, gerek genel, objektif, adil kurallar içermesi gerek hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereği olan bir ilkedir, dolayısıyla, kanun koyucu da bu ilke çerçevesinde kendisine tanınmış olan takdir yetkisini anayasa hükümleri ve hukuk düzeni kapsamında adalet, hakkaniyet ve kamu yararı gibi bir takım ölçütleri dikkate alarak kullanması gerekir.²¹³ Bu çerçevede idareler de yaptıkları işlemlerde takdir yetkisini kullanırken hukuk devleti ilkesinin gerektirdiği şekilde hukuka uygun hareket etmenin yanında kamu yararını ve hakkaniyeti de göz önünde bulundurması gerekmektedir. Hukuka uygunluk- yerindelik denetimi- hakkaniyet- takdir yetkisi iç içe geçmiş kavramlar olabilmektedir. Bu durumlarda yargı elbette ki denetimin

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=17105&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=81 , (26.02.2016)

²¹³ Anayasa Mahkemesi, 08.12.2015, E. 2014/87 K. 2015/112 (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı)

sınırlarını aşarak idare gibi hareket etmemesi gerekmektedir. Ancak hukuk devletinde tamamen takdiri işlemin olmadığı, bu sebeple de yargısal denetimin takdir yetkisini kullanılması üzerinde işletileceği, fakat işlem ve eylemin takdiri içeren ögeleri hakkında yürütülmeyeceği ayrıca yargı yerlerinin takdir yetkisi veya bağlı yetki olan, yürütme ve idarenin yaptığı ya da yapması gereken bir işlem ve eylemi hüküm olarak kararlaştırmayacağı hususlarının idare hukukunun öteden beri bilinen olgular olduğunun kabulü gerekmektedir.²¹⁴ Kaldı ki; idari yargıda görevli mahkemeler için takdiri işlemler hususunda tamamıyla denetim dışı bırakılamayacağından söz edilirken özellikle de yargı denetimi dışında kalabilen birçok konu için ombudsmanın parlamento ve halk adına inceleme ve araştırma yapmasının önem arz ettiğinin kabulü gerekmektedir. Nitekim klasik denetim araçlarının yetersiz kaldığı, sistemden kaynaklanan ve mevzuatın uygulanmasında karşılaşılan sorunlar ile idarenin tutum ve davranışları gibi incelenemeyen alanlar bulunmaktadır. Bununla birlikte takdir yetkisi gibi denetim çerçevesini belirlemenin zor olduğu konular da bulunmaktadır. Takdir yetkisinin hukuki sınırları, çerçevesi olması aynı zamanda denetlenebilen bir kavram olduğu halde yerindelik denetim dışı ve hukuksal çerçevesi olmaması dolayısıyla “hukuka yabancı” ya da “hukuk dışı” bir kavram olduğu sonucuna varılması ile birlikte yönetim faaliyetlerinin hukuk çerçevesine alınanlar ve alınamayanlar olarak ikiye ayrılması zorunluluğu karşımıza çıkarmakta bunun da yönetime sınırsız yetki tanıdığı açık olmaktadır.²¹⁵ Bu itibarla, “yerindelik” hiç denetlenmeme ya da “tümüyle takdiri işlem” anlamına gelmemektedir bu sebeple de Danıştay’ın yerindeliği farklı bir kavram olarak değil takdir yetkisinin bir ölçüsü ya da en az denetim türü olduğunu gösteren birçok kararının bulunması göz önünde alındığında bu yaklaşımın terkedilerek hiç denetlenmeyen bir kesim yaratılması onaylanmamalıdır.²¹⁶ Bu kapsamda da kamu denetçiliği kurumunun da yargı yerlerinden daha geniş perspektifle konuya bakması ve inceleme yapması gerekmektedir. Nitekim Kurum’un 25/11/2014 tarih ve 2014/2473 sayılı şikâyet dosyasında görev, yetki, sorumluluk, mali ve sosyal haklar

²¹⁴ Lütfi Duran, “İdari İşlem Niteliğinde Yargı Kararlarıyla Vergi Davalarının Çözümü(I)”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 20/4, Aralık 1987, s.6

²¹⁵ Tekin Akıllıoğlu, Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 24/2, Haziran 1991, s.15

²¹⁶ Tekin Akıllıoğlu, “Yönetmelik Yargı ve Denetimin Etkinliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 23/1, Mart 1990, s. 10

yönünden mağdur oldukları iddia edilen 659 sayılı KHK öncesi eski unvanlarıyla Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenlerinin şikayete konu mağduriyetlerinin giderilmesine ilişkin başvuru yapıldığı anlaşılmıştır. Söz konusu başvuru için verilen Karar'da şikâyet dilekçelerinde belirtilen taleplerin, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarıncaya karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olduğu öne sürülebilmesine rağmen yargıda görülen ve sonuçlanan Anayasa Mahkemesi'ndeki dava ile halen görülmekte olan davaların birebir örtüşmediği bu bağlamda Kurum tarafından kanun gereği sadece hukuksal yönden uygun olup olmadığına ilişkin inceleme ve denetim yapılamayacağı aynı zamanda hakkaniyet (yerindelik) denetimi de yapılmasının Kurumun görevi içinde bulunduğu ayrıca buna yönelik herhangi bir yasal engelin bulunmadığı vurgulanarak şikayet konusunun hakkaniyet açısından ağırlıklı bir şekilde incelenerek konuya yönelik bir karar verilmesi gerektiği belirtilmiş olup bir diğer ifadeyle Kurumun yerindelik denetimi de yapabileceği vurgulanmıştır.²¹⁷ Ancak burada incelenmesi gereken bir diğer husus da yerindelik denetiminin yapılıp yapılmadığının yanında Kurum tarafından yapılan incelemelerin ve verilen önerilere ilişkin kararların denetim kapsamında yer alıp almadığıdır. Türk Dil Kurumu'nun tanımında denetim *“Kamu ya da özel bir kuruluşa ilişkin bilgilerin önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluğunun saptanması ve rapor edilmesi amacı ile bir uzman birim tarafından kanıt toplama ve değerlendirme sürecidir.”*²¹⁸ Diğer taraftan; denetleme işinin sadece birilerine emir ve talimat vermek, gösteriş yapmak, denetlenenleri korkutmak şeklinde değil, yapılması gereken işin istenilen doğrultuda yöneltile anlamına gelmesi gerektiği bu açıdan da denetlemenin yapıcı bir niteliğinin olması ve mevcut kusurların tekrarlanmaması için ilgili kişileri yeterli bir şekilde bilgilendirmeye yönlendirmesi hususunun gerektiği de ileri sürülmektedir.²¹⁹ 2004 yılında Cumhurbaşkanı tarafından bazı maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa'nın ilgili maddeleri uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na geri gönderilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve

²¹⁷ Kamu Denetçiliği Kurumunun 25/11/2014 tarihli ve 2014/2473 sayılı Şikayet Numaralı Tavsiye Kararı, <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/karar/Muhasebe%20Denetmenleri%20Karar%C3%84%C2%B1.pdf>

²¹⁸ Denetim, TDK, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&g-uid=TDK.GTS.56d84dc213ef87.00552526

²¹⁹ Nuri Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 7/1, Mart 1974, s. 28.

Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un 38. maddesine göre denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak olarak tanımlanmıştır. Bu bağlamda da idareler tarafından yerine getirilen işlem ve eylemler ile idarelerin tutum ve davranışlarını inceleyerek gerektiğinde idarelere önerilerde bulunan veya özel rapor hazırlayarak idarelerin ve yöneticilerin mevzuata uygun hareket etmesini, hakkaniyetli davranmasını, sistemin güvenilir ve tutarlı hale getirilmesini sağlayan Kamu Denetçiliği Kurumunun yaptığı inceleme ve araştırmanın denetim olarak kabul edilmesi gibi yaptığı denetimin de somut olaya göre yerindelik denetiminin özelliklerini taşıdığı anlaşılmaktadır. Ancak Kurum'da uygulama alanı bulan yerindelik denetimi idare yerine geçerek karar almak, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ya da ortadan kaldıracak işlemlerin gerçekleştirilmesi şeklinde değildir. Kurum tarafından yapıldığı düşünülen yerindelik denetiminin; idarelerin ya da idari sistemin hukuka uygun bulunan ancak hakkaniyetli olmayan durumların tespit edilmesi ve düzeltilmesinde teşvik edici olması ile idari işlem ve eylemlerin güvenilir ve tutarlı hale gelmesinde rehberlik etmesi hususlarında uygulama imkânının bulunduğu görülmüştür.

2.2.3.1.2.2. Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin Görevleri

6328 sayılı Kanun ile Kurum'un görev alanlarının ve inceleme usullerinin yanı sıra Başdenetçilik ve Başdenetçi ile denetçilerini görevleriyle ilgili de düzenlemeler yapılmıştır. Kanunda Kurum'un Başdenetçi tarafından yönetileceği gibi onun tarafından da temsil edileceği belirtilmiştir. Kanun'un 7. maddesinde şikâyetlerin incelemesi ve araştırılması ile idarelere önerilerde bulunulmasının, Kanun'un uygulanmasına ilişkin yönetmeliklerin hazırlamasının, yıllık ve özel raporların hazırlamasının, denetçiler arasındaki işbölümünün düzenlenmesinin, genel

sekreter ve diğer personelin atanması hususları Başdenetçi'nin görevleri arasında sayılmıştır. Kanun'a göre Kamu Denetçilerinin ise 6328 sayılı Kanun gereği belirtilen görevlerin yerine getirilmesinde Başdenetçi 'ye yardımcı olacağı ve Başdenetçi tarafından verilecek görevleri yapacağı hüküm altına alınmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 40. maddesinde Başdenetçi'ye tanınan görev ve yetkiler arasında; kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapılması, şikayet konusunun çözümüne yardımcı olabileceği düşünülen bilirkişinin görevlendirilmesi hatta Kuruma yapılan şikâyetin durumuna göre konuyla ilgili olarak tanık ya da ilgili kişilerin dinlenmesi bulunmaktadır. İdare mahkemesine açılan davalarda ise yargılamalar evrak üzerinden yapılmaktadır. Diğer bir ifadeyle idari yargılamada tanık dinlenmesi usulü uygulanmamaktadır. Ancak Kamu Denetçiliğine yapılan bir başvuruda tanık dinlenmesinin mümkün olduğu görülmektedir. Yönetmelik gereğince Başdenetçi'ye tanınan görev ve yetkilerden bir diğeri de ihtiyaç duyulan alanlara yönelik ilgili kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personelin KDK'da geçici olarak görevlendirilmesini istenmesidir. Bu kapsamda gerek teknik ağırlığı olan sosyal güvenlik, imar gibi konularda gerekse ihtiyaç duyulan diğer alanlarda geçici görevli personelin görevlendirilmesi mümkündür. Ayrıca yerinde inceleme ve araştırma yapılması ile devlet sırrı niteliği bulunan bilgi ve belgelerinin yerinde incelenmesi veya Başdenetçi tarafından görevlendirilecek denetçiye inceletilmesi ve gerekli görülen yerlerde büro açılmasının sağlanması gibi Başdenetçi'nin diğer bir takım görev ve yetkileri bulunmaktadır. Yönetmeliğin 41. maddesi çerçevesinde Denetçilerin de bir takım görev ve yetkileri bulunmaktadır. Bu kapsamda ilgili idarelerden bilgi ve belge istenmesi, gerekli gördükleri konularda özel rapor hazırlanarak Başdenetçi'ye sunulması, Başdenetçi adına görevlendirilmesi halinde Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapılması denetçilerin görev ve yetkileri arasında bulunmaktadır. Ayrıca şikayete konu durumla ilgili bilirkişi görevlendirilmesi, konuyla ilgili tanık ya da ilgili kişilerin dinlenmesi de denetçilerin görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır. Bunlardan başka Başdenetçi tarafından görevlendirilmeleri durumunda devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgelerin yerinde incelenmesi, Başdenetçi'ye yokluğunda vekâlet edilmesi gibi görev ve yetkiler de denetçilere tanınana görev ve yetkilerdendir. 6328 sayılı Kanun ve Kamu Denetçiliği

Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik gereğince Başdenetçi'ye ilgili idarelere önerilerde bulunma yetkisi tanınmıştır. İlgili kamu denetçisi de konu hakkında yapmış olduğu inceleme ve araştırma neticesinde Başdenetçi'ye öneride bulunmaktadır. 6328 sayılı Kanun'un 8. maddesinde kamu denetçilerinin, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışacağı ve hazırlamış oldukları önerileri Kamu Başdenetçisi'ne sunacakları hüküm altına alınmıştır. Kurum'a şikâyet başvurusunun yapılmasının ardından inceleme sürecinde başvurunun süresinde yapılıp yapılmadığı, menfaat ihlali bulunup bulunmadığı, kurumun görev alanında olup olmadığı gibi ölçütlerin kontrolü yapılarak konuya göre ilgili idarelerle başvuruya konu sorunun çözümüne ilişkin ilgili idarelerle görüşmeler yapılabilmektedir. Mevcut uygulamaya bakıldığında kamu denetçisi tarafından konuya ilişkin yapılan incelemelerin ve çalışmaların ardından Gönderme Kararı, İncelenemezlik Kararı, Dostane Çözüm Kararı, Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar verebildiği gibi şikâyet başvurusundaki şartlar göz önüne alınarak Başdenetçi'ye önerilerde bulunulduğu ve Başdenetçi tarafından da konunun niteliğine göre genellikle Tavsiye, Ret veya Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı verildiği görülmüştür. Nitekim 2016 yılında 4819 başvuruda 1976 Gönderme Kararı verilmiştir. Söz konusu kararlardan 1'i Başdenetçi tarafından verilmiş olup 1975 Gönderme Kararı denetçi ve ön inceleme bürosu tarafından verilmiş olup aynı dönemde 1723 İncelenemezlik Kararının 13'ü, 32 Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Kararın 6'sı, 62 Tavsiye Kararının 62'si, 191 Ret Kararının 191'i, 32 Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararının 32'si Kamu Başdenetçisi tarafından verilmiştir.²²⁰ 2017 yılında ise 14746 başvuruda 4381 İncelenemezlik Kararının 1'i, 245 Tavsiye Kararının 245'i, 353 Ret Kararının 353'ü, 177 Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararının 177'si Kamu Başdenetçisi tarafından verilmiş olup geriye kalan 4629 Gönderme Kararı, 4380 İncelenemezlik Kararı, 1575 Dostane Çözüm Kararı, 469 Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar kamu denetçileri tarafından verilmiştir.²²¹

6328 sayılı Kanun'un 8. maddesinde kamu denetçiler görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışacakları belirtilmiştir. Aynı zamanda Kanun'un 12. maddesi ile Yönetmeliğin 41. maddelerinde de hiçbir organ, makam,

²²⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016 Yıllık Rapor, 2016, Ankara, s.94.

²²¹ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017 Yıllık Rapor, 2017, Ankara, s.136.

merci veya kişi tarafından Kamu Başdenetçisi 'ne ve kamu denetçilerine görevleri ile ilişkili olarak emir ve talimat verilemeyeceği, genelge gnderilemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunulamayacakları hususu hüküm altına alınmıştır. Ayrıca söz konusu maddelerde Kamu Başdenetçisi ile denetçilerin kendilerine verilen görev ve yetkileri kullandıkları süreçte tarafsızlık ilkesi doğrultusunda hareket etmeleri gerektiği de vurgulanmıştır. Bu kapsamda kanun ve yönetmelikle düzenlenen söz konusu maddelerle Kamu Başdenetçisi ve denetçilerinin görevlerini yerine getirdiği süreçte bağımsızlığının ve tarafsızlığının temin edilmesi ve korunması istenmiştir. Böylelikle Kamu Başdenetçisi ve denetçileri için herhangi bir kişinin, kurumun etkisi ve müdahalesi olmaksızın, hem diğer kişi ve kurumların etkisine hem de kendi duygu ve düşüncelerine maruz kalmadan önyargısız bir şekilde hareket etmesi sağlanmıştır. Nitekim hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi ile iyi yönetimin gerçekleştirilmesi gibi amaçların yerine getirilmesi Kamu Başdenetçisi ve denetçilerinin bağımsızlığının ve tarafsızlığının güvence altına alınması ile mümkün olmaktadır. Bu anlamda anayasal güvence altında olan yargı bağımsızlığında olduğu gibi insan haklarının korunması hususlarında etkin bir görev üstlenen ombudsmanın bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması kanun ile teminat alınmakla birlikte Başdenetçi'nin seçiminin Anayasada belirtilen usullerde TBMM Genel Kurulu tarafından yapılması ile güçlendirilmiştir.

2.2.3.1.2.3. Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçisi Seçimi şartları

Kanun'un 10. maddesinde Başdenetçi ve denetçi olarak seçilecek kişilerde aranacak nitelikler belirtilmiştir. Yaş ve eğitim gibi bazı sınırlamalar ile kamu haklarından yasaklı olunmaması ve siyasi partiye üyelik gibi hususlarda bir takım yasaklar getirilmiştir. 6328 sayılı Kanun'a göre seçimin yapıldığı tarihte Kamu Başdenetçisi seçilebilmek için 50, kamu denetçisi seçilebilmek için de 40 yaşını doldurulmuş olma şartı getirilmiştir. 33. maddenin üçüncü fıkrasında da Başdenetçi ve denetçilere yönelik olarak 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun 40. maddesinin birinci fıkrası ile 5510 sayılı Kanun'da yer alan yaş haddine ilişkin hükümler uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu kanunla Başdenetçi ve denetçi olabilmek için asgari bir yaş sınırının getirilmesindeki

amacın idare ile kişiler arasındaki bir idarî uyuşmazlığı çözmek için görevlendirilen kimselerin belli bir idarî birikime sahip olması gerektiği ve bu birikimin de belli bir yaşın üzerinde olmayı gerektirdiği için olduğu düşünülmektedir.²²² 6328 sayılı Kanun'da yer alan yaş düzenlemesi ile asgari bir yaş sınırı getirilerek başdenetçi ve denetçilerin tecrübeli, bilgi birikim ve deneyim seviyesi yüksek aynı zamanda saygınlığı kabul görmüş kişilerin seçilmesinin istendiği söylenebilir. Kanun'da asgari bir yaş düzeyi yer almakla birlikte emeklilik için azami bir yaş haddi belirlenmemiştir. Diğer kamu görevlileri için Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda yer alan prim gün sayıları ile Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nda düzenlenen 65 yaş sınırı kamu Başdenetçisi ile kamu denetçileri açısından uygulanmayacaktır. Böylelikle 62 yaşında kamu Başdenetçisi ya da kamu denetçisi olarak seçilen bir kişi 4 yıllık görev süresi içinde 65 olan emeklilik yaşını doldurmasına rağmen görev süresini tamamlayabilecektir.

6328 sayılı Kanun'un 10. maddesinde yer alan Başdenetçi ve denetçi seçimi aranan niteliklerden bir diğeri de 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 olma ile 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 olma koşullarıdır. Kanun gerekçesinde bu koşulların aranmasının sebebi Kurum'a yapılan başvuru konularının çeşitliliği dikkate alınarak Başdenetçi ve Denetçilerin seçilmesinde hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş fakültelerden mezun olma gibi eğitim kriterinin arandığı ve meslekî bilgi ve tecrübe gereksinimleri dikkate alınarak mesleği ile ilgili kurum ve kuruluşlarda çalışmış olma şartlarının getirildiği belirtilmiştir. Söz konusu hükümlerde Başdenetçi ve denetçilerin eğitim ve mesleki tecrübelerine ilişkin bazı kıstaslar getirilmiştir. Böylelikle idare ve birey arasında yaşanan uyuşmazlıkların çözümü hususunda Başdenetçi ve denetçilerin geniş bir hukuk kültürüne ve idari tecrübeye sahip olması sağlanmaktadır. Kuruma

²²² Zehra ODYAKMAZ, Yalçın BOSTANCI, Oğuzhan GÜZEL, "6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 2012/103, 2012, s.20.

yapılan başvurular göz önüne alındığında sosyal bilimler ve hukuk alanlarında bilgi ve tecrübe sahibi kişiler sorunların çözümünde daha etkin rol alabileceği düşünülmektedir. Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvurular göz önüne alındığında kamu personel rejimi, insan hakları, mahalli idareler, eğitim-öğretim, sosyal güvenlik, sağlık, vergi ve benzeri uyumsuzluklar alanlarında başvuruların yoğunlaştığı görülmektedir. Bu bağlamda sosyal bilimler ve hukuk alanında bilgili ve tecrübeli kişilerin vatandaşı daha iyi anlayacağı, idareyi tanıyacağı, idarenin işlevini iyi analiz edeceği ve sorunlara daha hızlı ve daha kolay çözüm getireceği düşünülen akıl kişiler olacağı düşünülmektedir.

Başdenetçi ve denetçi seçilebilmek için aranan bir diğer nitelik de 6328 sayılı Kanun'un 10. maddesinde belirtilmiştir. Bu kapsamda söz konusu maddeye göre 5237 sayılı TCK'nın 53. maddesindeki süreler geçmiş olsa dahi kasten işlenmiş suç nedeniyle hapis cezasına ya da affa uğramış veya Hükmün Açıklanmasının Geri Bırakılması (HAGB) kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanunu'nun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, devletin güvenliğine karşı suçlar anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, milli 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 mahkum olmamaktır. Kanuni düzenleme ile söz konusu suçların seçilme yeterliliğini engellemesi göz önüne alındığında Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçileri olarak güvenilir ve saygın kişilerin seçilmesinin amaçlandığı değerlendirilmektedir. Nitekim Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Komisyonu'nun 11 Haziran 2012 tarihli, 1/626 Esas numaralı raporunda da geçmişte temiz ve şaibesiz kimselerin denetçi seçilmesini sağlanmasının gerekli olduğu belirtilmiştir.

Başdenetçi ve denetçiler için görevden alınma ve görevin sona ermesi 6328 sayılı Kanun'un 15. maddesinde düzenlenmektedir. Söz konusu hükümde Kamu Başdenetçisi'nin veya kamu denetçilerinin Kanun'un 10. maddesinde sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben

Başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verileceği belirtilmektedir. 15. maddeye ile seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun; denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona ereceği düzenlenmiştir. 15. maddeye göre Başdenetçi ve denetçilerin seçildikten sonra aranan niteliklere uymadığı ya da sonradan bu nitelikleri kaybetmesi halinde bunu tespit edecek olan TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyondur. Komisyonca tespit yapılması halinde de denetçilerin görevinin sona ermesine Komisyon karar vermekte, Başdenetçi'nin görevine son verilmesine de Genel Kurulda karar verilmektedir. Kesin hüküm giyme, kısıtlılık ve Kanun'un 10. maddesinde sayılan Başdenetçi ve denetçi seçilme niteliklerini taşımama veya sonradan kaybetme halleri dışında genel bir sebeple Başdenetçi ve denetçilerin görevine son verilmemekte, böylelikle; Başdenetçi ve denetçiler görevlerini yerine getirirken görevden alınma kaygısı taşımadan bağımsız ve tarafsız hareket etme olanağı sağlanmış olmaktadır.²²³ Bu bağlamda Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini yerine getirdiği süreçte bağımsız ve tarafsız hareket etmesi için gelecek kaygısı taşımadan ya da etki altında kalmadan karar alabilmelerinin sağlandığı değerlendirilmektedir.

Kanun'un 11. maddesinde Başdenetçi ve denetçilerin adaylığı ve seçimi ile ilgili hususları düzenlemektedir. 6328 sayılı Kanun'a göre Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce veya bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi durumunda ise sona erme tarihinden itibaren on beş gün içinde, söz konusu durumun Kurum tarafından Meclis Başkanlığı bildirilmesi gerekmektedir. Komisyon, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde Başdenetçi seçimi için başvuru yapan aday adayları arasından belirlenen üç adayı Genel Kurula sunulması amacıyla Başkanlığa bildirir. Genel Kurul ise bu bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde Başdenetçi için seçimlere başlar. Başdenetçi gizli oyla seçilmektedir. Aynı zamanda seçilmesi için Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu gerekmektedir. Seçim için yapılan birinci oylamada

²²³ Şimşek, s.29.

bu çoğunluk sağlanamazsa ikinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranmaktadır. Bu oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamazsa üçüncü oylama yapılmaktadır. Üçüncü oylamada Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılmaktadır. Ancak üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır ve dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Denetçi seçimlerinde ise adaylar Komisyon tarafından seçilmektedir. Bu nedenle Karma Komisyon tarafından oluşturulan alt komisyon denetçi olmak için başvuruda bulunan aday adayları arasından bir belirleme yapmaktadır. Bu kapsamda seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirlenerek Komisyona sunulmaktadır. Denetçilerin seçiminde de Komisyonun üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aranmaktadır. Ancak birinci oylamada bu çoğunluğun sağlanamadığı durumlarla karşılaşılabilir. Kanuna göre birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa ikinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyunun aranması gerekmektedir. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Ancak üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylar arasından seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilmektedir. Sonuç olarak da dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olmaktadır. Söz konusu seçimler, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılması gerekmektedir.

Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri ile ilgili hükümler 14. maddede düzenlenmektedir. Seçilme yöntemi kadar görev süreleri de Kamu Başdenetçisi ve denetçilerinin bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması açısından önem taşımaktadır.²²⁴ Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri Kanunla düzenlenmiştir. Buna göre görev süreleri dört yıldır. Kanun istifa, ölüm veya görevden alınma gibi sebeplerle görev süresi tamamlanmadan yerine getirdiği görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçilerin görev süresi ile ilgili de bir düzenleme yapmıştır. Buna

²²⁴ Tufan Erhürman, "Ombudsman", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı:3, 1998, s.92.

göre söz konusu sebeplerle görevinden ayrılanların yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresinin de dört yıl olduğu hususu düzenlemiştir. 14. maddeye göre bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilmektedir. Toplam iki dönem Başdenetçilik yapan bir kimsenin sonradan denetçi olarak seçilmesine engel bir durum olmadığı bazı yazarlar tarafından ileri sürülmektedir.²²⁵ Kanun'un gerekçesinde ise söz konusu kanun hükmünde, tecrübe ve güven kazanmış Başdenetçi ve Denetçilerin istedikleri takdirde sadece bir dönem daha seçilebilmesi imkânının getirildiği vurgulanmaktadır.

2.2.3.1.3. Kuruma Başvuru ve Esasları

İdare tarafından yerine getirilen her türlü işlem, eylem, tutum ve davranışlar ile kamu hizmetlerine ilişkin olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru yapılabilmektedir. 6328 sayılı Kanun'un 17. maddesinde gerçek ve tüzel kişiler tarafından Kurum'a başvuru yapılabileceği belirtilmektedir. Yönetmeliğin 7. maddesinde ise Kurum'a menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişilerce şikâyet başvurusunda bulunabileceği belirtilmiştir. Ancak insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik yapılan şikâyet başvurularında menfaat ihlali aranmayacağı vurgulanmıştır. Benzer şekilde 2577 sayılı İYUK'da da iptal davalarının menfaati ihlal edilen kişiler tarafından açılabilmesi belirtilmiştir. Bu nedenle menfaati ihlal edilmeyen bir kişi herhangi bir idari işleme karşı iptal davası açamamaktadır. Anayasa Mahkemesi iptal davalarına ilişkin olarak; idarenin hukuka uygun davranmasını sağlama amacına yönelik olduğu ve bu amacın tam olarak gerçekleşebilmesi için menfaat ihlâli koşulunun aranmaması hususunun düşünülebildiğini ancak idarî işlemlerle ilgisi bulunmayan kişilerin dava açması dolayısıyla idare devamlı dava tehdidi altında kalacağını ve idarenin işleyişinin olumsuz yönde etkileneceğini belirtmiştir.²²⁶ Kamu Denetçiliği Kurumu'na 09/01/2018 tarihli Malatya Büyükşehir Belediye Başkanlığı hakkındaki Sayıştay raporunun işleme konulmadığı iddiasıyla yapılan başvurusuna

²²⁵ Şimşek, s.26.

²²⁶ Anayasa Mahkemesi, 21.09.1995, E.1995/27 K.1995/47 (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı)

ilişkin kamu otoritesince şikâyetçiye karşı gerçekleştirilen herhangi bir eylem ve işlem ile tutum ve davranışın bulunmaması nedeniyle menfaat ihlali koşulunu taşımadığı anlaşıldığından başvurunun incelenmemesine karar verilmiştir.²²⁷

6328 sayılı Kanun'un 17. maddesinde başvuruda; 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 yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Şikâyet başvuruları, Kuruma veya Kurum tarafından gerekli görülen yerlerde açılmış olan bürolara bizzat gidilerek teslim edilebilir. Ayrıca başvuruların posta, e-posta veya faks yoluyla da gönderilmesi mümkündür. Kurumun resmi internet sitesi aracılığıyla ya da e-devlet üzerinden elektronik ortamda da başvuruda bulunulmamasında herhangi bir engel bulunmamaktadır. Ayrıca gerek illerdeki valilikler gerekse ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla başvuru yapılabilir. Valilik veya kaymakamlıkların, tarih ve sayı vermek suretiyle şikâyetleri kayıt altına almaları gerekmektedir. Kayıt altına alınan söz konusu başvuruların ve varsa eklerinin en geç üç iş günü içinde KDK'ya gönderilmesi gerekmektedir. Yönetmeliğin 14. maddesinde kaymakamlık ve valilik aracılığı ile Kuruma gönderilen şikâyet başvurularında başvuru belgesinin valilik veya kaymakamlıklara verildiği tarih başvuru tarihi olarak kabul edilmektedir. Ayrıca Yönetmeliğe göre faks veya elektronik posta yoluyla yapılan başvurular için de özel bir yöntem belirlenmiştir. Buna göre söz konusu araçlar ile yapılan başvurularda dilekçe asılları, on beş gün içinde Kuruma gönderilmesi gerekmektedir, aksi takdirde başvuru geçerli sayılmamaktadır. Bununla birlikte Yönetmeliğin 14. maddesine göre posta, elektronik posta veya faksın Kuruma ulaştığı tarih şikâyet tarihi olarak kabul edilmektedir. Böylelikle ivedilik gerektiren bir durum söz konusu olduğunda faks ya da elektronik postanın Kuruma ulaşması ile incelemeye başlanmış olacaktır. Diğer taraftan elektronik posta ve faks ile yapılan başvurunun Kuruma ulaştığı tarihin (15 gün içinde asılları gönderilmek şartı ile) başvuru tarihi olarak kabul edildiği ve Kuruma başvuru yapılamasının dava açma süresini durdurduğu göz

²²⁷ Kamu Denetçiliği Kurumunun 13/02/2018 tarihli ve 2018/275 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

önünde bulundurulduğunda, başvuranın sahip olduğu kısıtlı dava açma süresinden postada geçen süreler bertaraf edilmiş olacaktır.

Şikâyet başvuruları Kanunda da belirtildiği üzere Türkçe dilekçe ile yapılması gerekmektedir. Kanunun 5. maddesinde Kurum'un görev alanı dışındaki konular belirtilmiştir. Bunlardan ilki yasama yetkisinin kullanılmasına yönelik işlemlerdir. İkincisi de yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlardır. Mahkeme tarafından bilirkişi görevlendirilmesi, tanık dinlenmesi gibi talep ve istekler bu kapsamda incelenmemektedir. Ayrıca Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri Kurumun görev alanı dışında kalmakta bu sebeple de sayılan konu ve alanlarda detaylı inceleme ve araştırma aşamasına geçilmemektedir. Kurumun görev alanında bulunmadığından bahisle ilgili başvurunun incelenmemesine karar verilmektedir. Ancak kurumun görev alanında bulunup bulunmadığı konusunda tereddütlerin oluşması halinde Kurum gerekli incelemeleri yapmasından sonra inceleme ve araştırmayı sonlandırarak İncelenemezlik Kararı verebilmektedir. Burada önemli olan husus Kurumun görev alanı dışında olan faaliyetlerin niteliğidir. Anayasa Komisyonu'na sunulan Alt Komisyon raporu görüşmelerinde bazı milletvekilleri tarafından yargı ve askeri faaliyetler de dâhil olmak üzere idarenin tüm tutum ve davranışlarının, Kurumun inceleme alanına alınmasının önemli olduğu ifade edilmesine karşın Genelkurmay ve Milli Savunma Bakanlığı yetkilileri de konuyla ilgili olarak Türk Silahlı Kuvvetlerinin faaliyetlerinin Kamu Denetçisinin inceleme alanının tamamen dışında olmasının ilk görüşleri olduğunu, bunun mümkün olmaması durumunda ise sırf askeri nitelikteki faaliyetlerin kapsam dışında bulunmasının gerekli olduğunu ifade etmişleridir. Yetkililer tarafından sırf askeri nitelikteki faaliyetlerden anlaşılması gerekenin; askeriye'nin işleyişinden kaynaklanan, atış, manevra, tatbikat, eğitim, nöbet gibi disiplini tesis etmede yararlanılan ve diğer idari kurumlarda benzerlerinin olmadığı faaliyetler olduğu belirtilmiştir. Böylelikle Kanun'da da yer aldığı şekliyle askeri tatbikat, manevra gibi sırf askeri nitelikli faaliyetler dolayısıyla yapılan başvurular Kurumun görev alanında yer almaması dolayısıyla İncelenemezlik Kararı verilmekte ancak Milli Savunma Bakanlığının ya da Genelkurmay Başkanlığının idari faaliyetleri gibi alanlarda yani askeri faaliyetler kapsamı dışında tutulan işlem, eylem ve tutum ve davranışların incelenebilmesi gerekmektedir. Görev alanında olmayan bir diğer husus da yasama

yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemlerdir. Yasama yetkisi Anayasada da belirtildiği üzere Türkiye Büyük Millet Meclisindir ve Anayasanın 87. maddesinde de TBMM'nin görev ve yetkileri sayılarak; kanun koyma, değiştirme, kaldırma, bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını kabul etme, para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek, milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulma, genel ve özel af ilânına karar verme olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda da Kamu Denetçiliği Kurumunun bu sayılan işlemlere ilişkin karar vermesi ya da buna ilişkin şikâyetleri incelemesi mümkün bulunmamaktadır. Ancak kanunların, yönetmeliklerin ve ilgili mevzuatlarla değişen ve gelişen durumlara uyum sağlanmasında zorluk yaşandığını bu ve bununla birlikte idarelere tanınan alanlarda yaşanan hakkaniyet ölçütlerine uymayan durumlarla karşılaşıldığına tanık olunmaktadır. Dolayısıyla da, Kamu Denetçiliği Kurumu idare veya idare tarafından gerçekleştirilen işlemlere yönelik yapılan şikâyetleri inceleyeceği ve inceleme süreci ile idarelerin kararlara yönelik yapacağı işlemleri ilişkin süreci izleyeceğinden sistemde meydana gelen hataları ve zayıflıkları kolayca tespit edebilmektedir. Kurumun idari hiyerarşi içinde hareket etmeyip yapılan şikâyetlerin de etkisiyle sistemdeki eksiklikleri ve yanlışları tespit etmesi daha kolay olmaktadır. Ayrıca Kurumun teknik uzmanlık gerektiren konularda uzman personelinin bulunması, kötü yönetimin nedenlerini tespit edebilecek durumda olması gibi sebeplerle zamanında faaliyete geçerek aynı zamanda hukuki değişiklikleri yapacak olan ilgililere veya parlamentoya ihtiyaca uygun değişiklik ve reformları tavsiye ederek etkin kamu yönetimine katkıda bulunması beklenmelidir.²²⁸

6328 sayılı Kanun'un 17. maddesinde incelenmeyecek konu ve durumlar belirtilmiştir. Buna göre yapılan başvurulardan belli bir konuyu içermeyen başvurular incelenmemektedir. Bu kapsamda birkaç kelime yazılan yani konunun ve talebin olmadığı başvurular incelenmemektedir. Söz konusu madde ile hem yargı organlarında görülmekte olan bir davaya ilişkin başvuru hem de yargı organlarınca sonuçlanmış uyuşmazlıklara yönelik yapılan başvurular da incelenmemektedir. Dolayısıyla bir mahkeme kararına itiraz edilmesi ya da devam eden bir dava ile aynı konuda başvuru yapılması durumunda konunun mevzuat açısından incelenemeyeceği

²²⁸ Ramazan Şahin, "Ombudsman Kurumu Ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi Ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 468, Eylül 2010, s.151.

anlaşılmaktadır. Ayrıca başvuranın adı-soyadı, kimlik numarası, adresi, imzası, yetki belgesi gibi şartların eksikliği bulunan başvurular da incelenmemektedir. İsim-soyisim, kimlik numarası gibi bilgiler başvuruda olması gereken bilgilerdir. Diğer taraftan sebepleri konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önceden sonuçlandırılmış ya da sebepleri, konusu, tarafları aynı olan şikâyet başvurular incelenmemektedir. Bu anlamda aynı kişi aynı idarenin aynı işlemine karşı sonuçlanmış olan başvurudan sonra tekrar yapmış olduğu başvurularda bu anlamda incelenmemektedir. Belediye yetkililerinin emlak vergisine ilişkin yeniden yapılandırma taksitlerini erken tahsil etmesi konusunda yapılan şikâyet başvurusunda şikâyetçinin annesine ait olduğu tespit edilen emlak vergisine ait yeniden yapılandırma iş ve işlemleri ile ilgili olarak bu hususlarda çıkabilecek aksaklıklarda her türlü idari ve adli kurumlara başvuru yapma yetkisi veren onaylı vekalet belgesinin bulunmadığı tespit edildiğinden İncelenemezlik Kararı verilmiştir.²²⁹

Kuruma yapılan başvurular ile ilgili bir diğer hususta idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmemesi hakkındadır. Başvuru sahibi, eylem ve işlem ile ilgili idari başvuru yollarını zamanında tüketmemiş durumdaysa, Kurum tarafından ilgili idareye Gönderme Kararı verilerek idari başvuru yollarının tüketilmesi sağlanabilir. Buradaki amaç, hem idarenin yapılan işlemi tekrardan inceleyip değerlendirmesinin sağlanması hem de idareye söz konusu incelemeyi yapabilmesi için zaman tanımaktır. Ancak, Kuruma yapılan başvuruda, telafisi güç veya imkânsız zararların oluşabileceği durumlarda idari başvuru yolları tüketilmemiş olsa dahi başvuruyu kabul edip doğrudan inceleme ve araştırma aşamasına geçebilmektedir. Örneğin hastanede tedavi gören bir kişinin tedavisi ile ilgili sorunlarda, bakım evinde kalan bir çocuğun hayati problemlerinde veya yıkım kararına ilişkin başvurularda doğrudan incelemeye geçilebilmektedir. Nitekim Yönetmeliğin 12. maddesinde de İYUK'a da atıf yapılarak hem İYUK hem de özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesinin gerekli olduğu belirtilmiştir. Ancak telafisi güç ve imkânsız zararların oluşması durumu karşısında idari başvuru yoluna giderilmesinin gerekli olmadığı vurgulanmıştır. Diğer bir deyişle böyle bir ihtimalin varlığı halinde doğrudan Kuruma başvurulabilmektedir ve konuya yönelik incelemeler başlatılmaktadır. Benzer şekilde idarenin tutum ve davranışları içinde idari başvuru

²²⁹ Kamu Denetçiliği Kurumunun 16/03/2018 tarihli ve 2017/12503 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

yollarının tüketilmesine gerek duyulmamaktadır. Bu durumlar için de doğrudan Kuruma başvuru yapılması ve konuyla ilgili gerekli incelemeler yapılması mümkündür. Ayrıca kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen işlemlerine karşı doğrudan Kuruma şikâyet başvurusunun yapılabileceği açıklanmıştır. Şikâyet başvuru süresi için de belirli bir ölçüt getirilmiştir. Buna göre şikâyet konusuna yönelik idareye yapılan başvuruya verilen cevabın tebliğinden itibaren 6 ay içinde Kuruma başvuru yapılabilmektedir. Ancak kimi zaman idare kendisine yapılan başvurulara herhangi bir yanıt vermemektedir. Bu nedenle idare tarafından yapılan başvuruya altmış gün içinde cevap verilmezse bu 60 günlük sürenin bitiği tarihten itibaren de 6 ay içinde kuruma şikâyetle bulunulabilmektedir. Ayrıca idarenin tutum ve davranışları ile kanunlarda kesin olduğu belirtilen işlemlere karşı da 6 aylık bir başvuru süresi öngörülmüştür. Buna göre şikâyet konu tutum ve davranışların gerçekleştiği veya öğrenildiği tarihten veya işlemin tebliği tarihinden itibaren altı ay içinde başvuruda bulunulabileceği düzenlenmiştir.

Kuruma yapılan şikâyet başvuruları şikâyetçinin talebi üzerine gizli tutulabilmektedir, Kurum bu konuda önlemleri almaktadır. Ancak bazı durumlarda mali haklarının ödenmesi gibi kişiye bağlı olan durumlarda kişinin kimliği idare ile paylaşılmakta ancak üçüncü kişilere karşı gizlilik korunmaktadır. Ancak şikâyet başvurusunda genel bir konudan ya da birden fazla kişiyi ilgilendiren bir problemten bahsediliyorsa ve kimliğinin açıklanması durumunda kişiyi zora sokabilecek bir durum mevcut ise kişinin kimlik bilgileri saklı tutulmaktadır.

Kuruma dava açma süresi içinde bir başvuru yapıldığında şikâyetçinin lehine bir durum söz konusu olmaktadır. Çünkü bu süre içinde Kuruma yapılan başvuru dava açma süresini durdurmaktadır. Kanunun 20.maddesinin birinci fıkrasına göre Kurum kendisine yapılan başvuruya yönelik incelemesini en fazla altı ay içinde tamamlaması gerekmektedir. Böylece Kurum, İdari yargının alternatifi olmasa da, şikâyetçilerin idari yargıya başvurmadan önce Kuruma başvurularında özendirici bir rol oynayacak ve şikâyet konusunun çözüme kavuşturulması halinde idari yargını iş yükü de hafıflemiş olacaktır.²³⁰ Ancak başvurunun kapsamlı ve teferruatlı olması gibi bazı durumlarda dosya altı ayda tamamlanamamaktadır, bu durumda şikâyetçiye, Kuruma başvuru yapmasıyla duran dava açma süresinin kaldığı yerden

²³⁰ Şimşek, s.43.

devam edeceği bilgisi verilmektedir Burada önemli olan kişiye bu bilgi verildikten sonra dava açması durumunda yapılan inceleme ve araştırmanın ne olacağı hususu önem taşımaktadır. Yani kişiye mahkemeye başvurduğundan dolayı başvurusunun incelenemeyeceği bilgisi mi verilecek ya da yapılan inceleme ve araştırma hızlandırılarak bir karara mı varılacaktır. Çünkü süresi içinde tamamlanamayan başvurularda şikâyetçiye bu bilginin verilmesi sonrasında kişi mağdur olmamak için dava açma yoluna gidecektir, ancak böyle bir durumda mahkemeye taşındığı için İncelenemezlik Kararı mı verileceği ya da ivedilikle inceleme ve araştırmanın tamamlanacağı olgusunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Ancak; Yönetmeliğin 29. maddesine göre inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu ile olarak dava açılması halinde Kurum inceleme ve araştırmasını dava sonuçlanıncaya kadar bekletebileceği gibi şikâyet başvurusunun mahiyetine göre inceleme ve araştırmasını da sonlandırabilir. Buradaki önemli olan konu inceleme ve araştırmanın süresinde içinde bitirilip bitirilmediği ve davanın ne zaman açıldığıdır. Bir diğer husus da tavsiye ve ret kararlarına karşı oluşan dava açma süresidir. Gerekçeli ret kararı hem idareye hem de şikâyetçiye tebliğ edilmektedir. Söz konusu kararın şikâyetçiye tebliğinden itibaren durmuş olan dava açma süresi de kaldığı yerden devam etmektedir. Tavsiye kararlarında ise; başvuru hakkında Kurum tarafından yapılan inceleme neticesinde ilgili ilgili idare Kurumun önerisine yönelik tavsiye kararını uygulayıp uygulayamayacağını 30 gün içinde bildirmesi gerekmektedir. İdare tarafından tavsiye kararı üzerine bu süre içinde herhangi bir işlemde yada eylemde bulunulmadığı takdirde durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden devam etmeye başlamaktadır.

İnceleme ve araştırma safhası ile ilgili bir diğer konu da idarelerden bilgi ve belge istenmesidir. Nitekim kanun koyucu da Kurumun istediği bilgi ve belgelerin tebliğ edildiği tarihten itibaren 30 gün içinde verilmesinin zorunlu olmasını öngörmüştür. 6328 sayılı Kanunda istenilen bilgi ve belgeleri söz konusu süre zarfında geçerli ve haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında ilgili idari mercilerce Başdenetçi veya denetçilerin başvurusundan sonra idari soruşturma yapılacağı hususu düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme ile idarelerin istenilen bilgi ve belgelere süresi içerisinde cevap vermesini sağlayacak önlemlerin alındığı değerlendirilmiştir. Diğer taraftan Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve

belgeler yetkili en üst makam veya kurulca gerekçesi açıklanmak şartıyla verilmeyebilmektedir. Bu bağlamda Kanun'a göre devlet sırrı niteliğini taşıyan bilgi ve belgeleri Başdenetçi veya görevlendireceği bir denetçi tarafından yerinde incelenebilmektedir. Ancak Kanun devlet sırrının aksine ticari sırların gerekçesi belirtildiği takdirde yerinde incelenebileceğini öngörmemiştir.

Şikâyet konularıyla ilgili yapılan inceleme sırasında çözümü özel uzmanlık veya teknik bilgiyi gerektiren hallerde Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebileceklerdir. Yönetmeliğin 24. maddesine göre bilirkişiler, adli yargı ilk derece mahkemesi adalet komisyonlarınca belirlenen listelerde yer alan kişilerden seçilebilmektedir. Söz konusu listede çeşitli teknik bilgi ve uzmanlık alanlarına sahip olan kişilerin bulunması bilirkişi seçiminde Kuruma kolaylık sağlayacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca üniversite öğretim elemanlarından da bilirkişi görevlendirmesi yapılabilmektedir. Kurumda da her ne kadar teknik uzmanlığa sahip kişiler bulunsun da kurum sınav sorularına yapılan şikâyetler, bir ilde yapılacak olan katı atık tesisin inşası gibi bazı başvurularda konunun uzmanı olan kişilerin de aktarımları kararın içeriğine katkı sağlamaktadır. Ayrıca Yönetmeliğe göre bilirkişiler meslek odası mensuplarından da seçilebilmektedir. Bilirkişilerde aranacak şartlar Yönetmelikte düzenlenmiştir. Bu kapsamda tayin edilen bilirkişinin, başdenetçi veya denetçi tarafından kendisine verilen süre zarfında hazırlamış olduğu raporu tamamlaması gerekmektedir. Yönetmeliğe göre bilirkişiye verilen süre, görevin verildiği tarihten itibaren iki ayı geçemez. Ancak bilirkişinin incelediği konunun kapsamlı ve karışık olması halinde kendisine verilen bu süre bir ay daha uzatılabilir. Ayrıca yasal olarak herhangi bir durum bulunmaması sebebiyle şikâyet konusunun kapsamlı ve karışık olması halinde birden fazla bilirkişi görevlendirilebilir.

Şikâyet konusuyla yapılan inceleme ve araştırma sırasında gerekli olması halinde Başdenetçi, denetçi veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişiler dinleyebilir. Yönetmeliğin 25. maddesine göre tanık ya da ilgili olduğu düşünülen kişilerin dinlenmesi, duruma göre Başdenetçi veya denetçi tarafından belirlenecek yer, zaman ve usulde yapılır. Görüntülü ve sesli iletişim tekniğinin kullanılması suretiyle tanık veya ilgili kişiler dinlenebilir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvurular hakkında bir takım incelemeler yapılmaktadır. Yapılan başvurularda şekil şartları, süre incelemesi, menfaat unsurunun olup olmadığı, talebin hukuk ve hakkaniyet açısından yerinde olup olmadığı gibi kıstaslar değerlendirilmektedir. Gerçekleştirilen inceleme ve araştırma sonucunda başvuru hakkında verilen karar ve varsa önerileri ilgili idarelere ve şikâyet sahibine bildirir. Kurum ayrıca şikâyet sahibine, işleme karşı başvuru yollarını, süresini de göstermektedir.

Kurum ile ilgili bir diğer husus da yıllık ve özel raporlardır. Kurum her takvim yılı sonunda yürütmüş olduğu faaliyetler ve vermiş olduğu öneriler ile ilgili bir rapor hazırlayarak Komisyona sunmaktadır. Kanuna göre Komisyon'da görüşülen rapor özetlenerek Genel Kurula sunulması ve Genel Kurul tarafından ivedilikle görüşülmesi gerekmektedir. Hazırlanan rapor Resmi Gazete de yayımlanarak da kamuoyuna duyurulmaktadır. Kurumun internet sitesinde de söz konusu yıllık raporlara ulaşılarak bilgi sahibi olunması amaçlanmaktadır. Bunun dışında kurum gerektiğinde özel rapor da yayımlayabilmektedir.

Diğer taraftan 6328 sayılı Kanun'un 8. maddesinde Kurum'un faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasının gözetileceği hüküm altına alınmıştır. Nitekim günümüzde bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ile internet kullanımı yaygınlaşmış buna bağlı olarak da haberleşme ve kamu hizmetlerinin internet üzerinden verilmesi sağlanmıştır. Elektronik ortamda kamu hizmetlerinin verilmesi ve haberleşme imkânının sağlanması ile hem vatandaşların ihtiyaç duyduğu işlemler hızlı bir şekilde yerine getirilmekte hem de vatandaş-devlet arasındaki iletişim artırılarak devletin vatandaşa yakın olması sağlanmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından da bu kapsamda elektronik ortamda şikâyet başvurusu almakta olup gerektiğinde vatandaşla bire bir elektronik ortamda iletişim sağlanmaktadır. Ülkemizde genel olarak internet aracılığı ile sağlanan iletişim faaliyetleri kamu kurumunu tanıtmaya amacına yönelmekle birlikte bilgi edinme başvuruları dışında başvuru, şikâyet, talep gibi tanıma amacına yönelik uygulamalar oldukça sınırlıdır.²³¹ Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından hem elektronik ortamda şikâyet başvurusu kabul edilmekte, hem çoğu kararın elektronik ortamda yayınlanması ve sosyal medya hesaplarının aktif kullanılması ile kamuoyu bilgilendirilmekte,

²³¹ Aslı Yağmurlu, "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler ve Sosyal Medya", **Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi**, Cilt:7, Sayı:1, 2011, s.8.

kararların uygulanması sürecinde kamuoyunun aktif katılımı sağlanmaktadır. Nitekim KDK kararlarının uygulanması sürecinde günümüzde internet ve sosyal medya aracılığı ile kamuoyunun harekete geçirilmesi sağlanmakta ve kararları uygulayıcı idarelerin de dikkati çekilmektedir.

2.2.3.2. Yerel Yönetim Konuları İle İlgilenen Ombudsmanın Hukuksal Statüsü

Kamu denetçisi seçilebilmek için; Türk vatandaşı olma şartı aranmaktadır. Ayrıca denetçi seçilebilmek için belirlenen başka şartlar da bulunmaktadır. Bunlardan birisi de yaş şartıdır. Buna göre denetçi seçilmek için kırk yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir. Mezun olunan eğitim programları için de bir şart aranmaktadır. Bu kapsamda kamu denetçisinin 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 olması gerekmektedir. Kamu denetçisi seçilmek için sayılan eğitim programlarının belirlenmesinde yapılan görevle bağlantılı olduğu değerlendirilmektedir. Diğer bir deyişle idarelerin iş ve işlemlerinde bir hukuka ve hakkaniyete aykırılık olup olmadığının belirlenmesi için hem hukuksal konulara yabancı olmamak hem de idari işlemleri ve vatandaş mağduriyetlerinin iyi bir şekilde analiz edebilecek bilgiye hakim olmak gerekmektedir. Bilgi ve tecrübeye ilişkin aranan bir diğer şart da daha önceki çalışma ve görevlere dayanmaktadır. Buna göre 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 olunması gerekmektedir. Kamu denetçisi olmak için aranan bir diğer şart da kamu haklarından yasaklı olunmaması gerekmektedir. Denetçi seçilmek için aranan bir diğer şart da başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olunmamasıdır. Bu şartın aranma gerekçesi de denetçilerin tarafsızlığı konusunda tereddütlerin oluşmasının engellenmesi olarak değerlendirilmektedir. Son olarak da 6328 sayılı Kanun'un 10. maddesinde sayılan suçlardan mahkûm olmama şartı da kamu denetçisi seçilmek için gerekmektedir. Böylelikle geçmişi temiz ve kişinin seçilmeden önce yaptığı

iratlardan ötürü vatandaşların aklında tereddütte yer vermeyecek kişilerin seçilmesi sağlanmaktadır.

6328 sayılı Kanun'un 11. maddesine göre denetçiler Karma Komisyon tarafından seçilmektedir. Bu kapsamda seçim için başvuruda bulunan aday adayları arasından, Karma Komisyon tarafından oluşturulan alt komisyon seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı belirlemesi gerekmektedir. Söz konusu adayların belirlenmesi için gereken süre de Kanunda belirtilmiştir. Buna göre başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde adayların belirlenerek Komisyona sunulması gerekmektedir. Sonraki on beş gün içinde ise Komisyon denetçi seçimlerini yapmaktadır. Ayrıca Kanun'da denetçi seçilmek için istenen çoğunluk şartları da belirtilmiştir. Buna göre denetçinin Komisyon üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilmesi gerekmektedir. Ancak birinci oylamada bu çoğunluğun sağlanamadığı durumlar meydana gelebilir. Böyle bir durumda ikinci oylamaya geçilmektedir. İkinci oylamada da birinci oylamada olduğu gibi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranmaktadır. Bu oylamada da söz konusu çoğunluk sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilmektedir. Üçüncü oylamada ise üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu değil üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu aranmaktadır. Eğer üçüncü oylamada bu çoğunluk sağlanabilirse ilgili aday seçilmiş olur. Ancak üçüncü oylamada da bu çoğunluk sağlanamazsa dördüncü oylamaya gidilmektedir. Dördüncü oylamada ise en fazla oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilmektedir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı aranmaktadır. Bu şartı sağlamak koşulu ile en fazla oy alan aday denetçi seçilmektedir.

Görevine başlamadan önce Kamu denetçisi Komisyonda “*Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine andıçerim*” şeklinde yemin etmektedirler.

Başdenetçi de olduğu gibi denetçilerin görev süreleri de dört yıldır. Bir denetçinin ölüm, istifa ya da görev süresinin bitmesi dışında görevini sona erdirecek nitelikte durumlar meydana gelebilme ihtimali bulunmaktadır. Kanun koyucu bu ihtimaller ve sonuçlar hakkında da bir takım öngörülerde bulunmuştur. Bu durumlardan ilki denetçinin Kanun'da sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılmasıdır. İkincisi de söz konusu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmesi

durumudur. Bu iki durumun Komisyon tarafından tespit edildikten sonra görevinin sona ermesine yönelik kararı Komisyon vermektedir. Ayrıca seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulması da denetçi sıfatının sona ermesini gerektirmektedir.

2.2.3.2.1. Denetçinin Görev ve Yetkileri

Denetçilerin görevlerine bakılmadan önce Kurum'un görevinin; 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 bulunmak olduğu hatırlanmalıdır. Bu çerçevede denetçiler Kanun'da verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçi'ye yardımcı olmak ve Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmakla görevlendirilmiştir.

6328 sayılı Kanun'un 7. maddesinin lafzına bakıldığında Kuruma gelen şikâyetleri incelemek araştırmak ve idareye önerilerde bulunma göre Başdenetçi'ye ait olduğundan ve uygulama birliğinin sağlanması açısından Başdenetçi'nin, denetçinin kendisine sunduğu öneriden farklı düşünmesi halinde denetçinin önerisi doğrultusunda idareye öneride bulunup bulunmama noktasında Başdenetçi'nin takdir hakkının bulunduğu kabul edilmektedir.²³² Bu bağlamda Başdenetçi denetçinin önerisine ilişkin olarak; ilgili başvuru kapsamında denetçi ile aynı doğrultuda karar verebileceği gibi farklı bir karar vermesi de olasıdır.

Yerel yönetimler tarafın yerine getirilen hizmetlerin fazlalığı, hizmetlerin teknik seviyesinin bulunması gibi nedenler dolayısıyla vatandaşlar tarafından mağduriyetlerini hukuk ve hakkaniyet çerçevesinde çözebilecek uzmanlaşmış bir mercie ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimler alanında görevlendirilen kamu denetçisi; yerel idarelerin hizmetlerinden, işlemlerinden, eylemlerinden, tutum ve davranışlarından kaynaklı anlaşmazlıklara yönelik çözümler için çalışmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Yapısının Oluşturulmasına Ve Personelinin Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönerge doğrultusunda hangi kamu

²³² Şimşek, s.16.

denetçisinin hangi alanlardan sorumlu olduğu belirlenmektedir. Dolayısıyla ülkemizde ayrı bir yerel yönetim ombudsmanı statüsü bulunmamaktadır. Diğer bir ifadeyle İngiltere’de ki gibi yerel yönetimler alanı için ayrı bir ombudsman seçilmemekte olup, Karma Komisyon tarafından seçilen denetçilerden birisi başdenetçi tarafından yerel yönetimler alanında görevlendirilebilmektedir. Ancak seçilen kamu denetçilerinin özgeçmişleri ve ihtisas alanlarının bu görevlendirmelerde etkili olabileceği de değerlendirilmektedir. Ayrıca TBMM Genel Kurulu tarafından seçilen Kamu Başdenetçisi de diğer idarelere olduğu gibi yerel yönetimler alanında faaliyete gösteren idarelere de bu anlamda tavsiyelerde bulunmaktadır.

Bu kapsamda yerel yönetimlere ilişkin başvuruları inceleyecek olan kamu denetçisi de söz konusu alanda yapılan başvuruları incelemekte buna uygun olarak da kendisine verilen yetki doğrultusunda işlem yapmaktadır. Örneğin yerel yönetimler alanında gelen bir başvuru olan emlak vergisi ödemelerine yönelik bir şikayette başvuran idareye konuyla ilgili olarak idareye müracaat etmemişse Kamu Denetçisi tarafından Gönderme Kararı verilebilmektedir. Diğer taraftan söz konusu uyuşmazlıkla ilgili idareye başvuru yapmış ve ret cevabı almışsa ve mevzuattaki inceleme için aranana diğer şartları da taşımaktaysa söz konusu başvuru ile ilgili yapılan inceleme sonucunda Kamu denetçisi tarafından karar önerisi hazırlanmakta ve Kamu Başdenetçisi tarafından da öneri ile aynı ya da farklı bir karar verilebilmektedir.

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

2.2.3.2.2. Denetçiliğin Çalışma Usul ve Esasları

Kamu Denetçiliği Kurumu’na yapılan başvurular kaydı yapılarak İlk İnceleme, Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosuna gönderilmektedir. Adı geçen birimde başvuruların konu ve alanları belirlenerek, ön incelemesi yapılmakta; başvuru

evraklarında tespit edilen adres bilgisi, T.C. kimlik numarası gibi bazı temel eksikliklerin giderilmesinde şikâyetçi ile iletişime geçilmekte ve ilgili Denetçiliklere gönderilmektedir.

Ön inceleme neticesinde iş bölümü esaslarına göre ilgili denetçiliğe gönderilen başvurular kapsamında idarenin eylem ve işlemleri incelenmektedir. Ayrıca idarenin tutum ve davranışları da inceleme kapsamı içinde yer alan konulardandır. Tüm bu konular hukuka uygun olup olmadığı ile hakkaniyet ve iyi yönetim esasları bakımından incelenmekte ve araştırılmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve yönetmelik gereğince de hangi başvuruların inceleneceği, inceleme yapılırken nelerin göz önünde bulundurulacağı belirtilmiştir. Ayrıca yapılan başvuruların incelenmesinde hangi araçların kullanılacağı da hüküm altına alınmıştır. Buna göre Kuruma yapılan başvuruların insan hakları, temel hak ve özgürlükler ile kadın ve çocuk hakları ile ilgili olması durumunda yerinde inceleme ve araştırma yapılabileceği belirtilmektedir. Yalnızca sayılan alanlara yönelik değil aynı zamanda kamuyu ilgilendiren genel konular hakkında da gerek şikâyetçi gerekse idarenin istemi ile yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir.

Denetçi şikâyet edilen konu hakkında yapmış olduğu inceleme ve araştırmanın sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için idareden bilgi ve belge isteyebilir. Ancak talep edilen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler kişi ve kurumlar hakkında denetçinin başvurusu ile ilgili merci tarafından soruşturma açılmaktadır.

Mahalli idarelerin yerine getirmiş olduğu bazı hizmetler ya da iş ve işlemler niteliği itibarıyla özel veya teknik bilgi gerektirebilmektedir. Bu gibi durumlarda denetçi konuyla ilgili alanında uzman kişilerden bilirkişi görevlendirebilmektedir. Görevlendirilebilecek bilirkişilerin yer aldığı kurum ve kuruluşlar da mevzuatla belirlenmiştir. Buna göre adli yargı ilk derece mahkemesi adalet komisyonlarınca belirlenen listelerde yer alan bilirkişiler şikâyet edilen konuyla ilgili görevlendirilebilir. Ayrıca üniversite öğretim elemanları da bu alanda yararlanılabilecek kişilerdendir. Teorik bilgi ile mesleki yetkinliğe sahip olan bu kişilerde bilirkişi olarak görevlendirilmektedir. Benzer şekilde meslek odası mensupları da bilirkişi olarak seçilebilmektedir. Özellikle vergiler, katılım payları,

imar planlarının iptali ya da belediyenin hizmetlerine yönelik diğer teknik bilgilerde bilirkişi uygulamasından da yararlanılabileceği değerlendirilmektedir.

Şikâyet konusuyla ilgili olarak yerinde inceleme yapılmasının yanı sıra tanık dinlemesine de imkân bulunmaktadır. Nitekim mevzuat gereğince denetçi, şikâyet başvurusuna yönelik olarak tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesine karar verebilmektedir. Bu kapsamda yer alan kişiler, denetçi veya uzmanlar tarafından dinlenebilir.

Şikâyet başvurusu ile ilgili incelemenin Denetçilikte tamamlanmasının ardından Karar Önerisi olarak Başdenetçi'ye sunulmaktadır.

2.2.3.2.3. Birimde Çalışan Personelin Yapısı

Kamu Denetçiliği Kurumu'nda şikâyetlerin incelemesinin yapıldığı denetçilik birimlerinde uzman, uzman yardımcısı, görevli hakimler veya geçici görevli uzmanlar bulunabilmektedir. Mahalli idarelere ilişkin çalışan birimde de Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanı, uzman yardımcısı, görevli hakimler, geçici görevli uzmanlar bulunmaktadır.

Kamu denetçiliği uzmanları ve uzman yardımcılarının mali ve sosyal hak uygulamalarında 703 sayılı KHK öncesi ve sonrası olmak üzere iki durum söz konusudur. Bu nedenle KHK öncesinde kamu denetçiliği uzmanlarına aynı derecedeki Başbakanlık uzmanlarına uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler gereğince işlem yapılmıştır. Uzman yardımcıları için de benzer bir uygulama söz konusudur. Buna göre kamu denetçiliği uzman yardımcılarında da Başbakanlık uzman yardımcılarında uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanmıştır. Ancak 703 sayılı KHK sonrası başbakanlık uzman ve uzman yardımcılarını yerine adalet uzman ve uzman yardımcılarını esas alınmıştır. Nitekim bazı birçok bakanlıktaki uzman ve uzman yardımcılarını için de benzer durum söz konusudur. Buna göre kamu denetçiliği uzmanlarına aynı derecede bulunan adalet uzmanları, kamu denetçiliği uzman yardımcılarında adalet uzman yardımcılarını ve Kurum'un diğer personeline ise Adalet Bakanlığında aynı unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanmaktadır. Adalet Bakanlığında emsali personele ödenenlerden vergi ve diğer

kesintilere tabi olmayanlar bu maddeye göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmamaktadır.

Kamu Denetçiliği uzman yardımcılığına atananlar en az üç yıl çalışmak kaydıyla ve mevzuatta belirtilen koşulları taşımak şartıyla Kamu Denetçiliği uzman unvanı almaktadırlar. Kamu denetçiliği uzman yardımcılarının mesleğe kabul edilmeleri ve yetiştirilme süreçleri ile uzmanlığa geçişte yapılacak olan sınava ilişkin usul ve esaslar Kamu Denetçiliği Uzmanlığı Yönetmeliğince düzenlenmiştir.

Diğer taraftan merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde ve mahalli idarelerde çalışan personelin geçici olarak görevlendirilmesi mümkündür. Bu kapsamda buralarda görev yapan memur, uzman, müfettiş gibi görevleri bulunan personel Kurumda görevlendirilebilir. Ayrıca gerek mahalli idarelerin bağlı idarelerinde gerekse mahalli idare birliklerinde çalışan personelin de görevlendirilmesinde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Bu sayılanlara ek olarak kanunda sayılan diğer kurum ve kuruluşlarda çalışanlar ile hakim ve savcılarda görevlendirilebilmektedir. Ancak sözü edilen bu personellerin görevlendirilebilmesi için kendilerinin muvafakatlerinin alınması gerekmektedir. Bu kapsamda gerekli görülen hallerde ve gerekli görülen alanlarda Kanunda belirtildiği şekilde geçici görevlendirmeler yapılabilmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ YAPILAN BAŞVURULAR

3.1. YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler; belirli bir coğrafyada yaşayan ve o coğrafyada bulunan topluluğun bireylerine belli başlı bazı konulardaki hizmetleri daha hızlı ve etkin sağlamak için faaliyet gösteren ve aynı zamanda karar organlarının ilgili yerel halk tarafından seçilerek görevlendirilen bir örgütlenme biçimidir. Bu anlamda yerel yönetimler yasalarla belirlenen görev ve yetkilere sahip olan, özel gelirleri bulunan, kendi bütçesinin ve personelinin mevcut olduğu, yerine getirmesi gereken hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır.²³³ Bu itibarla yerel yönetimler; merkezi yönetimin dışında yerelin ihtiyacını karşılamak amacı ile oluşturulan, ayrı bir yönetim yapısına sahip olan teşkilatlanma biçimidir.

Genel olarak bakıldığında yerel yönetimler o bölgede yaşayan vatandaşların ihtiyaçlarını, yerel mal ve hizmetlerin karşılanmasını sağlama görevlerinin verildiği görülmektedir. Aslında Devletin yerel düzeydeki hizmetlerin yerine getirilmesi görevini bu kurumlara bırakmasındaki temel faktör, hizmetlerin üretilmesi ve dağıtımında merkezi idareye göre yerelde yaşayan kişilerin ihtiyaç ve taleplerine daha uygun ve daha etkin bir düzeyde yerine getirebilmeleri durumudur.²³⁴ Bazı kamusal hizmetlerin yerel halka en yakın birim olan yerel yönetimlerce karşılanması; hem sorunların daha çabuk belirlenmesinde hem de yerelin ihtiyaçlarına daha uygun şekilde karşılanması bakımından daha etkili olacağı beklenmektedir.

Yer yönünden yerinden yönetime “yerel yerinden yönetim”, “mahalli âdem-i merkeziyet” ya da kısaca “mahalli idareler” veya “yerel yönetimler” denmekte olup Anayasamız tarafından ise “mahalli idareler” terimi kullanılmaktadır.²³⁵ Bu çalışmada hem mahalli idareler hem de yerel yönetimler terimi birlikte kullanılmaktadır.

²³³ TUSİAD, **Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler**, TUSİAD Yayınları, İstanbul, Eylül 1995, s.21.

²³⁴ Halis Yunus Ersöz, “Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Değişim”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 38, Temmuz- Eylül 2000, s.129.

²³⁵ Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, **Kısa İdare Hukuku**, 6. Baskı, Ekin Basım, Bursa, Ocak 2014, s.36.

İdari teşkilatımız merkezi idare ve mahalli idare şeklinde iki temel bölüme ayrılmaktadır. Anayasanın 127. maddesinde mahalli idarelere ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Anayasaya göre il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulduğu belirtilmektedir. Mahalli idareler gerek kuruluş esasları kanunla belirtilen gerek karar organları kanunda gösterilen ve seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olduğu hususu da Anayasa da belirtilmiştir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri, yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmesi anayasa gereğidir. Yerel yönetimler Anayasamızda da belirtildiği gibi o yöre halkının mahalli ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan örgütlerdir. Nitekim tüm kamu hizmetlerinin merkezden karşılanması hem zor hem de o yöre halkının ihtiyaçlarına tam uyum sağlayamayacağından bir takım sakıncaları içinde barındırabilir. Bu nedenlerle kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkez ve yerel arasında bir görev bölüşümü yapılarak halktan gelene taleplere uyumun sağlanması gerekmektedir. Ancak yerel yönetim olgusu salt bir teknik iş bölümü olmadığından, içinde demokrasiyi de barındırdığından yerel yönetimlerin ulusal düzeyde demokrasinin gerçekleştirilmesinde siyasal eğitim aracı gibi bir vazife gördüğü söylenebilir.²³⁶ Bu bakımdan mahalli idarelerde demokrasinin yerleştirilmesinin yanı sıra, yönetim ve denetim sürecine halkın aktif katılımı teşvik edilerek yönetimde ortaya çıkabilecek sorunların çözümünde etkili neticelerin üretilmesi sağlanabilir.

Bugün kamu yönetimi yapısı içindeki yerel yönetimlerin tarihsel bir süreç içinde şekillendiği, gerek söz konusu sürecin bir sonucu olarak gerek modern devlet yapılanmasındaki sosyal, ekonomik, siyasal ve yönetsel nedenlerle özerk bir biçimde konumlandırılmış olduğu söylenebilir.²³⁷ Yerel özerklik kavramı hakkında zaman zaman anlam karmaşası oluşsa da ülkemiz ve diğer üniter devlet yapısını benimseyen ülkeler için bu kavramın egemenliğin devri ya da bağımsızlık olarak algılanmaması gerekmekte kamu hizmetlerinin uygun ve topluma yararlı bir şekilde sunulmasına yönelik bir ayrıcalık olarak görülmesi gerekmektedir.²³⁸ Avrupa Yerel Yönetimler

²³⁶ İlhan Tekeli, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:16/2, Haziran 1983, s.3.

²³⁷ Mehmet Özel, “Özerk Yerel Yönetimlerin Oluşumunda Kentlerin Tarihsel İşlevi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:18, Sayı: 2, 2013, s.48.

²³⁸ Şerif Öner, **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, 1. Baskı, Nobel Basımevi, Ankara, 2006, s.11-12.

Özerklik Şartı'nın 3. maddesinde de özerk yerel yönetim kavramı; yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşıdığı şeklinde tanımlanmıştır. Bu kapsamda yerel özerkliğin; yerel ihtiyaçların, yereldeki topluluğa uygun olarak, yerel tarafından seçilen organlarca ve yasadan kaynaklanan yetkiler bağlamında kullanılması olarak da tanımlanabilir.

Türkiye Cumhuriyetinde; yerel yönetim anlayışının ve yerel yönetimlerin gelişmesinin tarihsel süreci Osmanlı Devletindeki uygulamalara kadar götürülebilir. Osmanlı dönemindeki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyetin ilan edilmesiyle beraber aynı anlayışla devam etmiş ve Cumhuriyet döneminde de yerel yönetimler merkezi yönetimin politikalarına yardımcı ve destek verici kuruluşlar olarak görülmüştür.²³⁹ Ancak bunlara karşın farklı tarihlerde yerel yönetimler konusunda çalışmalar ve mevzuat değişiklikleri yapılarak yerel yönetimlere ilişkin değişimler ve dönüşümler yaşanmıştır.

Ülkemizde, çağdaş anlamda yerel yönetimlere ilişkin Köy Kanunu, Belediye Kanunu gibi temel kanunlar Cumhuriyet'in ilk yıllarında yürürlüğe girmiştir. Ancak Temmuz 2004'den itibaren uygulamaya konulan yeni yerel yönetim mevzuatları ile birlikte yerel yönetimlere ilişkin görev, yetki, sorumluluk gibi hususlar önemli oranda değişikliğe uğramıştır.²⁴⁰ Başta Anayasanın ilgili maddeleri olmakla birlikte 442 sayılı Köy Kanunu, 2664 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 5261 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlere yönelik temel mevzuat kapsamında yer almaktadır.

²³⁹ Yeter Çiçek, "Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler ", **KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Nisan 2014, Cilt: 11, Sayı: 1, s.59.

²⁴⁰ Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, **Kentleşme Şûrası 2009**, Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyonu Raporu, Ankara, Nisan 2009, s.28.

Anayasaya göre ülkemizde yerel yönetimler belediye, il özel idaresi ve köy şeklinde üç ana kategoride incelenmektedir. Büyükşehir belediyeleri ise doğrudan anayasa ile düzenlenmemekle birlikte Anayasanın 127. maddesinde yer alan büyük yerleşim merkezlerine yönelik özel yönetim biçimlerinin getirilebileceği hükmüne istinaden kanunla kurulabilmektedir. Nitekim mevcut durumda ülkemizde 30 büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesi ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonu sağlayan, kanunla kendisine isnat edilen görevleri yerine getiren ve yetkileri kullanan, gerek idari gerek mali özerkliği bulunan kamu tüzel kişileridir. Büyükşehir belediyelerinin; ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemek, sanayi ve ticaretin gerektirdiği altyapıyı oluşturmak, toplu ulaşımı planlamak ve uygulamak, bulvar, cadde gibi anayolları yapmak, çevreyi korumak ve geliştirmek, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, mezarlıkları ve toptancı hallerini yapmak gibi görevleri bulunmaktadır. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin ise; uygulama imar planlarının yapımı, yapı izinlerinin verilmesi, yolların bakım ve temizliği, evsel atıkların toplanması, gibi görevleri vardır.

Bir kamu tüzel kişiliği olan köyler ise en küçük yerel yönetim birimi olmakla birlikte kısıtlı ve küçük bir bütçeye sahiptirler. Buna rağmen köyler demokratik açıdan önemli bir konumda bulunmaktadırlar. Nitekim köydeki tüm seçmenlerden oluşan köy derneği ülkemizde doğrudan demokrasinin bir örneği olarak kabul görmektedir.²⁴¹ Ancak 2014 yılında büyükşehir uygulamasının 30 kente yayılması ile birlikte büyükşehir uygulaması yapılan illerde il özel idareleriyle birlikte köyler kaldırılmıştır. Bu illerde yerel yönetim teşkilatlanması olarak sadece belediyeler kalmış olsa da köyler önemini korumaya devam etmektedir.

İl özel idaresi 2005 yılında yayımlanarak yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinde il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Kanunla yeni bir il kurulduğu zaman başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın il özel idaresi de kurulmaktadır. İlin kaldırılmasıyla da il özel idaresine ilişkin tüzel kişilik sona ermektedir. İl özel idareleri kendi sınırları içinde; kültür merkezlerini yapımı, sanayi ve ticaretin, sosyal hizmetlerin altyapısının geliştirilmesi, çocuk yuvaları ve

²⁴¹ Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Siyasal Kitabevi, 9. Baskı, İzmir, 2014, s.146.

yurtlarının yapılması, köylerde imar planlarının yapımı, köy yollarının yapımı, orman köylerinin desteklenmesi, atıkların toplanması ve rehabilitasyonun sağlanması gibi görevleri bulunmaktadır.

Ülkemizde belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. Belediye Kanunu 2005 yılında yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Adı geçen Kanunu'na göre belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere belediye kurulmaktadır. Bu kapsamda karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan belediyeler idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Belediyeler mahalli müşterek nitelikteki imar, su, kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapının sağlanması, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık hizmetlerinin yerine getirilmesi, coğrafi ve kent bilgi sistemlerinin kurulması, zabıta, itfaiye, acil yardım hizmetlerinin yapılması ve yaptırılması, şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırılması; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerinin yapılması veya yaptırılmasında görevlidir.

Belediyelerin görev ve yetkileri belediye sınırları dahlindedir. Ancak belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilmektedir. Vatandaşlara en yakın ve uygun yöntemlerle belediye hizmetleri sağlanmaktadır. Söz konusu hizmetlerin yerine getirilmesindeki öncelik sırası mali duruma ve hizmetin ivediliğine bakılarak karar verilmektedir.

Belediyeler tüm bu hizmetleri yerine getirirken kendileri tarafından toplanan gelirler (belediye tarafından tahsil edilen emlak vergisi, çevre temizlik vergisi gibi vergiler ile harçlar, katılım payları, teşebbüs gelirleri...) ile devlet tarafından toplanan vergi gelirlerinden ayrılan paylar, taşınır ve taşınmaz malların satışı, kiralanması veya başka bir şekilde değerlendirilmesi suretiyle elde edilen gelirler, faiz ve ceza gelirleri ile bağışlardan yararlanmaktadır.

3.1.1. Yerel Yönetimlerin Denetimi

Katı bir merkezi yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmak aynı zamanda yönetimde verimliliği ve etkinliği mümkün olan en yüksek seviyede gerçekleştirmek gibi amaçlarla yerel yönetim birimlerine çalışma alanlarında bağımsız bir şekilde kendi organları eliyle karar alma ve uygulama olanağı tanınmıştır.²⁴² Bu kapsamda her ne kadar ülkemizdeki yerel yönetimler; özerk yerinden yönetim idareleri şeklinde kurulmuş olmasına karşın merkezden tamamıyla bağımsız olarak düşünülmemeli aksine merkezi yönetim organlarının yerinden yönetim kuruluşlarını "idarenin bütünlüğü ilkesi" çerçevesinde denetleme yetkilerinin bulunduğu kabul edilmesi gerekmektedir.²⁴³ Devletin birliğinin sağlanması, kamu hizmetlerinin etkinliğinin sağlanması gibi nedenlerle merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde denetimler gerçekleştirilebilmektedir.

Ayrıca kamu hizmetlerinin; yerel yönetimin yerine getirmesi gereken hizmetler ve merkezi yönetimin yerine getirmesi gereken hizmetler olarak keskin bir şekilde ayrılamaması gibi yerel idare ile merkezi idare de keskin bir şekilde ikiye ayrılamayacağından bu iki yönetim biçimi arasında bir etkileşim olduğu ve birbirini yakından etkilediğinin kabulü gerekmektedir. Bu bakımdan kamu hizmetlerinin etkinliğinin, kamu yönetiminde birliğin sağlanması gibi nedenlerle merkezi yönetimin yerel yönetimlere yönelik bir takım gözetim ve denetim yetkisi bulunmaktadır. Çerçevesi anayasa ve yasayla çizilen bu gözetim ve denetim yetkisi ile yönetimin bir bütün olarak uyumlu bir şekilde çalışması beklenmektedir.

Nitekim Danıştay'ın bir kararında kamu hizmetlerinin ülke düzeyinde uyumlu bir şekilde yürütülmesinin sağlanması aynı zamanda kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasına yönelik mahalli idarelerin belirli bir düzeyde denetlemesinin gerektiği, bu bakımdan merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki bütünlüğü sağlayan ve sınırları kanunla çizilen denetim yetkisinin diğer bir deyişle vesayet yetkisinin bulunduğu ancak açıkça belirtilmemiş olan işlemler yönünden idari vesayet yetkisinin kullanılmasına hukuken olanak bulunmadığı belirtilmiştir.²⁴⁴ Üniter devlet

²⁴² Bayram Coşkun, "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5 Sayı: 3, Mayıs 1996, s.36.

²⁴³ Murat Akçakaya, "Belediyeler Üzerindeki Vesayet Çıkması", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 38, Temmuz-Eylül 2000, ss.189-190.

²⁴⁴ Danıştay İdari İşler Kurulu, 22/12/2009, E.2009/7 K.2009/14, (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı)

sisteminde idari vesayetin özerklik ve demokrasi arasında dengenin sağlanmasını gerekli kıldığından; vesayet denetimi yapılırken, mahalli idarelerin özerkliğini etkisiz hale getirecek ya da yerel demokrasiyi olumsuz bir şekilde etkileyecek ve kamu hizmetlerinin verimsizleşmesine neden olacak uygulamalardan kaçınmak gerekmektedir.²⁴⁵ Bir başka deyişle; mahalli idareler merkezi idareden tamamıyla bağımsız olmaması nedeniyle merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde bir takım denetleme yetkilerinin bulunduğu ancak merkezi idarenin denetimlerinin gerekenden fazla olması durumunda denetimin amacından saptırılmış ve yararsız bir duruma getirilmiş olacağından söz konusu denetimlerin kalkınmayı hızlandırıcı, merkezi idarenin yükünü hafifletici, yerel yönetim sistemini teşvik edici nitelikte olması gerektiği öne sürülebilir.²⁴⁶ Söz konusu nedenlerle hem yerel demokrasinin sağlamlaştırılması hem de idarenin bütünlüğünün sağlanması adına anayasada ve yasada öngörülen ilkeler çerçevesinde yerel idarelerin yetkisini ortadan kaldırmayacak ölçüde ve etkili şekilde yönetilmesi aynı zamanda kamu yönetiminde ve hizmetlerinde birliğin sağlanması şeklinde vesayet denetimi gerçekleştirilmektedir.

Yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi hem yerel yönetim organları üzerinde hem de yerel yönetim işlemleri üzerinde olmaktadır. Yerel idarelerin seçilmiş organlarının İçişleri Bakanı tarafından geçici tedbir olarak görevden uzaklaştırılabilmeleri organlar üzerindeki vesayet denetimine örnek gösterilebilirken, yerel idarelerin yaptıkları işlemlerin iptali, onanması, izni ve yerine karar alınması da işlemler üzerindeki vesayet denetimine örnektir.²⁴⁷ Ancak her ne kadar merkezi idarenin yerel yönetimlerin hem organları hem de işlemleri üzerinde bu tür bir vesayet denetimi olsa da yerel idareler ile merkezi idare arasındaki bu denetim ilişkisi bir hiyerarşik ilişki değildir.

Yerel yönetimleri asli bir hizmet birimi olarak temel alan aynı zamanda halka en yakın yönetim birimleri olmaları nedeniyle de yerel demokrasinin temel bileşeni sayan Avrupa Konseyi hem yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin

²⁴⁵ Murat Akçakaya, “Belediyeler Üzerindeki Vesayet Çıkmazı”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:38, Temmuz-Eylül 2000, s.179.

²⁴⁶ Tahir Aktan, “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 9/3, Eylül 1976, s.3.

²⁴⁷ Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Cilt:1, 8. Basım, Turhan Kitabevi, Ankara,2001, s.153.

gerekliliğine hem de bunun da ne şekilde olması gerektiğine dair “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını” imzaya sunmuştur.²⁴⁸ Türkiye’nin 1988 tarihinde imzaladığı ve 1992 tarihinde onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında da yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimim ile ilgili bir düzenleme bulunmaktadır. Söz konusu Şartın 8. maddesine göre yerel makamlara yönelik her türlü idari denetiminin ancak anayasa ve kanunlarla belirlenen durumlarda ve yöntemlerde gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir. Ayrıca yerel makamlara yönelik idari denetimin sadece kanunlara ve anayasal ilkelere uygunluk sağlanmak amacıyla gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir. Diğer taraftan üst makamların yerel makamların yetkili kılındıkları işlemlerin gereği gibi yapılıp yapılmadığının da idari denetimine tabi tutulabileceği belirtilmiştir. Ancak Türkiye bu maddenin “*Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınıflandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır*” şeklindeki fıkrasına çekince koymuştur. Diğer taraftan Şarta konulan birçok çekinceye yönelik son dönemlerde özellikle yerel yönetim konularında önemli reformlar yapılarak belediyelere yönelik 5393, 5216, 5302 sayılı Kanunlarla Şart’a uygun birçok değişiklik gerçekleştirilmiş ve 5393 sayılı Kanunu ile de “hukuka uygunluk denetimi” kavramı kanuna eklenmesi sağlanmıştır.²⁴⁹

Ancak her ne kadar hukuka uygunluk denetimi Belediye Kanununu ile mevzuatımıza girmiş olsa da; anayasanın 127. Maddesinde vesayet denetimine yönelik bazı hükümler bulunmaktadır. Anayasaya göre yerel idarelerce yerine getirilen hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde yapılması, kamu görevlerinde merkez-yerel birliğinin temin edilmesi, toplum yararının korunarak yerelde meydana gelen ihtiyaçların gereğine uygun bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla vesayet denetiminin yapılacağı belirtilmiştir. Söz konusu vesayet denetiminin yalnızca kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sahip olduğu bir yetki olduğu vurgulanmıştır. Vesayet denetiminin amaçları içinde yer alan toplum yararının korunması ve mahallî

²⁴⁸ İbrahim Güray Yontar ve Mehmet Dağ, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Türkiye’de Mali Özerklik”, **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, Cilt 10, Sayı 21, 2014, s.153.

²⁴⁹ T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu, Mayıs 2011, http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf , (27.05.2016),s.3.

ihtiyaçların gereği gibi karşılanması ilkeleri hukuki denetiminin yanı sıra yerindelik denetiminin de uygulanmasını sağlanmaktadır.²⁵⁰ 1982 Anayasası vesayet makamlarına işlemlerin “hukuka uygunluk” açısından denetleme görev ve yetkisi vermenin yanı sıra “yerindelik” açısından da denetleme yetkisi vererek; yapılan hizmetlerin ortaya çıkardığı sonuçları mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere uygunluk, performans ölçülerine, kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz edilmesi ve sonuçların ilgililere “faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olması” ve “alışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmesi” amacıyla gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır.²⁵¹ Böylelikle merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde hem hukuki hem yerindelik denetimini birlikte barındıran vesayet denetimi ile mevzuatta öngörülen şekliyle kullanılması, yerel yönetimin özerliği ile devletin bütünlüğü arasında bir dengenin sağlanması beklenmektedir.

3.1.1.1. Yargısal Denetim

Yerel yönetimler, merkezi idarenin vesayet denetimine tabidirler. Ancak bunların yanı sıra siyasal, yargısal, mali ve kamuoyu denetimi de yapılabilmektedir. Yerel yönetimlere yönelik yapılan yargısal denetimi, idari konularda olduğu gibi gerek adli gerek mali konularda olmaktadır. İdari yargı denetimi ilk derece karar vermekle görevli idari yargı yerleri ile Danıştay’dır. Yerel yönetimlere yönelik mali denetim ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Yerel yönetimlerin yerine getirdiği hizmetlerin, eylem ve işlemlerin zamanla artmasına ve farklılaşmasına bağlı olarak yerel yönetimlere yönelik yargı denetimi de çeşitli konularda ve değişik biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin yargısal denetimi ile idarenin hukuki çerçeve içinde hareket etmesi sağlanarak hukukun üstünlüğü ilkesi hayata geçirilmekte ve bireylerin yanlış ya da hatalı yapılan işlemlere karşı idareye karşı korunması sağlanmaktadır.

²⁵⁰ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2007, s.317.

²⁵¹ Alptekin Aktalay, **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2010, s.124-125.

İdarenin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açıktır. Merkezi yönetimde olduğu gibi yerel yönetimlerinde eylem ve işlemlerine yönelik yargı yoluna gidilebilmektedir. Ancak söz konusu yargısal denetimde hukuka uygunluk denetimi yapılmaktadır. Nitekim aksi bir uygulama yani idarenin işleminin yerindeliğinin denetimi Anayasanın 125. maddesinde de belirtilen yargı yetkisinin idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu hükmü ile bağdaşmamaktadır.

Gücünü anayasadan alan yargı, yerel yönetimlerin lehine ve aleyhine olan bütün durumlarda işlerlik halindedir ve hem yönetenlerin hem de yönetilenlerin teminatıdır.²⁵² Merkezi idarenin işlem ve eylemlerinde olduğu gibi yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinde de yargı denetimi bireyler tarafından etkin olarak kullanılmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimlere yönelik yapılan yargısal denetim ile halkın yerel yönetimlerin hukuka aykırı işlem ve eylemlerine karşı korunduğu kadar yerel yönetimlerin de merkezi yönetimin yanlış, hatalı veya keyfi hareket ve kararlarına karşı korunmasının sağlandığı söylenebilir.²⁵³ Yargı denetimi ile idarenin hatalı ya da yanlış işlemlerine karşı bireylerin korunması kadar idarelerin doğru ya da haklı yaptığı işlemlere karşı da idareler korunarak idarelere duyulan güven sağlanmış olacaktır.

Yerel yönetimlerle ilgili idari uyuşmazlıklarda görev yerleri; ilk derece karar vermekle görevli idari yargı yerleri ile Danıştay'dır. Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen idari işlemlerinden dolayı menfaati ihlal edilen kişiler söz konusu işlemlerin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla iptal edilmesi amacıyla yargıya başvurabilmektedirler. Yerel idarenin eylem ve işlemlerine karşı ilk derece yargı yerlerine karşı dava açılabilirken, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki davalar Danıştay tarafından karara bağlanmaktadır.

Yerel yönetimlerin mali işlemlerinde sorumlu yargı yeri de Sayıştay'dır. Genel bütçe gelirlerinden ve kamu kaynaklarından yerel yönetimlere aktarılan pay ve

²⁵² M. Emin Doğan, “Belediyelerin Denetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996, s.34.

²⁵³ Süleyman Arslan, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, 1978, s.12’den aktaran Feyzullah Ünal, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Yerel Yönetim Ombudsmanı**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008, s.44.

o yöre halkına götürülen hizmetler üzerinde, tüm ülke fertlerinin "bütçe ve denetim" hakkının doğduğu ve bu hakkın yerine getirilmesinde TBMM adına Sayıştay'a ait olduğu açıktır.²⁵⁴ Nitekim Anayasanın 160. maddesinde mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetiminin ve kesin hükme bağlanmasının Sayıştay tarafından yapılacağı hükmü yer almaktadır.

Yerel yönetimlerin Sayıştay tarafından denetimi 2005 yılında Anayasa'da yapılan bir değişiklik ile Sayıştay'a yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerini denetleme ve kesin hükme bağlama görevi verilmesine karşın ayrı bütçeleri olan fakat tüzel kişiliği bulunmayan belediye işletmelerinin mali denetimleri konusundaki yasal boşluk oluştuğundan bunların, Sayıştay Genel Kurulu kararına istinaden denetlenmesine devam edileceği anlaşılmaktadır.²⁵⁵

Sonuç olarak yerel yönetimler ile vatandaşlar arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümü ve vatandaşların yönetime karşı korunması gibi sebeplerle yerel yönetimlerin iş ve eylemleri yargı denetimine tabi tutulmaktadır. Hukuk devleti ilkesine uygun olacak bir şekilde idarelerin yerine getirdiği eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olmakta ve söz konusu işlem ve eylemler hukuka uygun olup olmadığı yönünden denetlenmektedirler.

3.1.1.2. Yönetmel Denetim

İdarelerin eylem ve işlemlerinin keyfilikten uzaklaştırılması, yapılan işlemlerin hukuka uygululuğunun sağlanması öncelikle yargısal denetim olmak üzere idarelerin anayasa ve yasalarla düzenlenen bazı kurumlarla ve bir takım kurallar çerçevesinde denetlenmesine yol açmıştır. Bu çerçevede de yönetimin kendi personel ve organları tarafından denetlenmesine yönetmel denetim denmektedir.

Yönetmel denetim; yönetimin kendi içindeki kişi ve kurumlarca denetlenmesi bakımından iç denetim ve kendi dışındaki başka kurum ve kurullarca denetlenmesi bakımından dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. İç denetim de kendi içinde hiyerarşik denetim ve idari teftiş olarak ikiye ayrılır. Teftiş denetime göre insan

²⁵⁴ Sadettin Doğanyigit, "Yerel Yönetimlerin Mali Denetimi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 18, Temmuz-Eylül 1995, s.4-5.

²⁵⁵ Recep Sanal, "Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 459, Haziran 2008, s.121.

unsuruna daha ağırlık vermekte, yerindelik denetimini içermekte ve esas itibarıyla kamudan kamuya yönelen faaliyetler için kullanılan bir kavram olarak kabul görmekte iken denetimin kamudan özele yönelen faaliyetler için de kullanılabilmesi ve teftişin aksine her kademedeki yöneticiyle rahatlıkla ilişkilendirilebilmesi gibi hususlar bakımında teftiş ve denetim arasında kavramsal farklılıkları oluşturmaktadır.²⁵⁶ Dış denetim ise ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan ilkinin vesayet denetimi diğerinin de özel denetim olarak tanımlanması mümkündür.

Hiyerarşik denetim; aynı kamu tüzel kişiliği içindeki üst organ, birim ve kişinin alt organ, birim ve kişi üzerinde uyguladığı idari denetim türüdür. Neticede kamu kurumları yetki ve görevler bakımından ast – üst biçiminde teşkilatlanmışlardır. Bu biçimde ortaya çıkan teşkilatlanmada hiyerarşik denetimin konusunu oluşturmaktadır. Söz konusu hiyerarşik ilişkilerde ast üstten gelen emir ve talimatlarına uymak zorundayken ve üst de astın görevlerini kontrol etmeye, yaptığı işlemi düzeltmeye, değiştirmeye ya da iptal etmeye yetkilidir. Yerel yönetimlerde ise, hiyerarşik amir olarak yerel yönetimlerin yürütme organı olan başkan ya da vali, maiyetinde çalışanlara emretme yetkisine sahip olmak yanında bunların yaptığı işlemleri iptal etme, değiştirme ve düzeltmeye yetkilidir.²⁵⁷

Hiyerarşik denetimde üstler yalnızca hukuka uygunluk değil yerindelik, verimlilik, etkililik, amaca uygunluk gibi yönlerden de denetim yetkisine sahiptirler. Hiyerarşik denetim resen olabileceği gibi müracaat üzerine de olabilir.

İç denetimin bir diğer kısmını da idari teftiş oluşturmaktadır. Yakın zamana kadar denetim ve teftiş kavramı arasında bir farklılık bulunup bulunmadığı göz ardı edilmiştir. Ancak bu iki kavramın birlikte ya da birbiri yerine kullanılmasına rağmen son zamanlarda iki kavram arasında anlam farklılığının bulunduğu hususu bazı kaynaklarda ifade edilmektedir. İki kavram arasında kullanım itibarıyla bir sorun oluşturma başlangıcı 5018 sayılı Kanun sonrasında yürürlüğe giren iç denetim birimlerinin görev ve faaliyet alanı ile teftiş kurullarının görev ve yetki alanı arasındaki çakışması sonucu olmuş ve ortaya çıkan bu görev ve yetki çakışması ile

²⁵⁶ Yaşar Okur, “Türkiye’de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme”, **Maliye Dergisi**, Sayı:158, Ocak-Haziran 2010, s.574.

²⁵⁷ Mehmet Karaarslan, **Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği Ve Denetimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007, s.210.

denetleme faaliyetine ilişkin bazı kavramlara bir takım anlamlar yükleme ve bu anlamlar üzerinden kendi konumlarını belirleme çabalarını beraberinde getirmiştir.²⁵⁸

İdari teftiş ile hiyerarşik denetim arasında çoğu zaman bir benzerlik olduğu düşünülse de aslında bu iki denetim türü arasında farklılıklar vardır. Kısaca belirtmek gerekirse, idari teftiş; yürütme yetkisi olmayan müfettişler tarafından yapılmasına karşın hiyerarşik denetimi yapan amirlerin yürütme yetkileri vardır ve bu nedenle idari teftiş yürütmeye yetkili otorite adına yapıldığı için kurmay hizmet niteliği taşımaktadır.²⁵⁹ Bu bakımdan idari teftişte soruşturma açma gibi daha spesifik bir yetki bulunmakta olup hiyerarşik denetim daha kapsamlı bir yetkiyi barındırmaktadır.

Dış denetim; denetlenenden bağımsız bir organ tarafından yürütülen ve hesapların ve mali tablolar ile işlemler ve mali yönetimin düzenliliği ve mevzuata uygunluğu hakkında kanaat (*görüş*) bildirmek ve rapor vermek amacıyla yürütülmektedir.²⁶⁰ Dış denetimin ilki vesayet denetimidir. Anayasa Mahkemesi kararlarında vesayet denetiminin kanunda belirtilen hallerde ve yine kanunun öngördüğü usullere göre yapılacağı, bu denetimin ekseriya hukuka uygunluk ve bazen de yerindelik bakımından yapılan bir denetim niteliğinde olduğu ve kural olarak vesayet makamının doğrudan doğruya yerinden yönetim idaresi yerine geçecek bir işlem yapamayacağı ancak; idare hukuku öğretisinde çok sıkı kayıt ve temerrüt ve ihmali gidermek için vesayet makamı resen işlem yapma yetkisiyle donatılabileceği kabul edildiği belirtilmektedir.²⁶¹ Danıştay kararlarında da vurgulandığı üzere yerel yönetimlerin merkezi idarenin hiyerarşisine tabi olmadığı gibi yasalarda belirtilen haller dışında merkezi idarenin vesayeti altında da bulunmadığından kamu hizmeti alanında aldığı kararları merkezi idarenin müdahalesi olmadan yerine getirme olanağına sahiptirler.²⁶²

²⁵⁸ Yavuz Batmaz, “Denetim Üzerinden Kamu Yönetimindeki Değişimi Anlamak”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 98, Temmuz- Eylül 2015, s.9.

²⁵⁹ Nuri Tortop, Eyüp Günay İsbir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer, **Yönetim Bilimi**, 7. Baskı, Nobel Yayın, Ankara, 2007, s.138.

²⁶⁰ Sayıştay Denetim Terimleri, [http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/denter.htm#-T,\(15.06.2016\)](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/denter.htm#-T,(15.06.2016))

²⁶¹ Anayasa Mahkemesi, 01.03.1985, E.1984/12 K.1985/6 (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı)

²⁶² Danıştay 6. Dairesi, 19.02.1979, E. 1977/1376 K.1979/619 (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı)

Anayasanın 127. maddesinde de merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yapılması, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereken şekilde karşılanması amacıyla, kanunda belirlenen şartlar çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir. Burada yerel yönetimlerin kamu hizmeti yapma sürecinde belli hususlarda merkezi idarenin kontrolünde olduğu açıklanmakta ve merkezi idare, vesayet makamı olarak tanımlanmaktadır. Sonuç olarak, vesayet yetkisinin merkezi yönetime yerinden yönetim organları ve onların çalışmaları üzerinde kamu yararını korumak amacıyla üst otoritelere yasa ile verildiği, ancak bu yetkinin yerel yönetimlerin yetkisini ortadan kaldıracak ya da etkisiz bırakacak şekilde kullanılamayacağının da kabulü gerekmektedir.²⁶³ Vesayet yetkisi kapsamının kanunla belirlendiği göz önüne alındığında kanun tarafından yerindelik denetimi yapma yetkisi verilmediği durumlarda vesayet makamı yerindelik denetimi yapamaz yani genel olarak vesayet makamlarının yerindelik denetimi yapma yetkisi bulunmamaktadır.²⁶⁴

Dış denetimin bir diğer uygulanma biçimi de özel denetimdir. Özel denetim, kamu kuruluşlarının kendi dışındaki uzman kurumlarca denetlenmesi biçimidir. Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu gibi kurum ve kurullarca yürütülen denetimi örnek olarak belirtebiliriz. Örneğin Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimle hem parlamenter denetime yardım amaçlanırken hem de iç denetimin yetkisiz ve etkisiz kaldığı bir alanda kamu denetiminin ağırlığını hissettirerek milletvekillerine ve kamuoyuna gerekli sağlıklı ve doğru bilgileri sunmak amaçlanmaktadır.²⁶⁵ Netice itibariyle dış denetim kurumlarından Sayıştay'ın denetim konusunda sahip olduğu tecrübe ve uluslararası kuruluşlarla ortak çalışmanın sağladığı bilgi birikimi denetim açısından oldukça büyük avantajlar sağladığı ve bağımsızlığı konusunda herhangi bir kuşku olmadığı açıktır ancak performans denetimleri ve faaliyet genel değerlendirme raporu hazırlama gibi mevzuatta her yıl yapılması istenen çalışmaların mevcut personel ve kurumsal kapasiteyle karşılanması mümkün görünmediği için ya bu konuda yapılan düzenlemelerle yapılacak işler Sayıştay'ın kapasitesine uygun hale

²⁶³ Tufan Yıldırım ve diğerleri, **İdare Hukuku**, XII Levha Yayıncılık, 5. Baskı İstanbul, 2013, s. 113-114.

²⁶⁴ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Ekin Yayınevi, 2. Baskı, Bursa, 2009, s. 229

²⁶⁵ Atilla İnan, "İç Denetim ve Dış Denetim Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 25, Nisan- Haziran 1997, s.52.

getirilmelidir ya da Sayıştay'ın mevcut kapasitesi artırılarak yasada öngörülen görevlerin yapılmasına imkân sağlayacak hale getirilmelidir.²⁶⁶

Devlet Denetleme Kurulu da; mevzuat gereği yerel yönetimlerde inceleme, araştırma ve denetleme yapma yetkisine sahiptir. Nitekim 1996 yılında Devlet Denetleme Kurulu (DDK) tarafından “Yerel Yönetimler, Sorunları ve Çözüm Önerileri” adı altında yerel yönetimlerle ilgili olarak bir inceleme ve araştırma yapılmıştır.

3.1.1.3. Siyasi Denetim

Parlamenter denetim ve bilgi edinme araçları; soru, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve gensorudur. Yerel yönetim düzeyindeki bilgi alma ve denetim yolları ise soru, genel görüşme, faaliyet raporunun değerlendirilmesi ve gensorudur. Bu bölümde yalnızca belediyelerin bilgi alma ve denetimi ile ilgili yöntemler incelenecektir.

Soru, belediye meclis üyelerinin belediyenin işleriyle ilgili konularda meclis başkanlığına önerge vererek yazılı ya da sözlü bilgi alma yoludur. Aslında soru, hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim için etkisi son derece sınırlı bir denetim yoludur, dolayısıyla soru müessesesi bakanın, hükümetin ya da belediye başkanının siyasi sorumluluğunu tartışma konusu haline getirmemekte ilgili bakan ya da başbakanın düşmesine neden olmamakta ama bir konuda soru sorulmuş olmasının o konuda ilgili bakanın ya da başbakanın (yerelde belediye başkanının) meseleye dikkatinin çekilmesini ve uyarılmasını sağlamaktadır.²⁶⁷ Genel anlamda bakıldığında meclis üyelerinin hem yerel düzeyde hem de merkezi düzeydeki uygulamalara ilişkin soru yoluyla bilgi alabildikleri görülmektedir. Soru belediye başkanı ya da görevlendireceği bir kişi tarafından cevaplandırılabilir.

Yerel yönetimler için 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesinde ele alındığı haliyle meclis üyelerinin en az üçte biri tarafından “belediyenin işleriyle ilgili bir konuda” meclis başkanlığından genel görüşme açılması istenebilir. Bu istek

²⁶⁶ Alptekin Aktalay ve Erdal Abdulkakimoğulları, “Yerel Yönetimlerde Dış Denetimin Amaç Bakımından Değerlendirilmesi”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 12, 2010, s. 197.

²⁶⁷ Hayrettin Yıldız, “Merkezi Ve Yerel Düzeyde Meclisin Yürütme Organını Denetim Yolları Üzerine Bir Karşılaştırma – Yerel Demokratik Model Sorunsalı”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 103, 2012. s.230.

meclis tarafından kabul edildiği takdirde de gündeme alınır. Mevzuatta genel görüşme sonucunda mecliste “kabul” veya “reddedilmesi” yönünde bir karar alınıp alınmayacağı düzenlenmemiştir. Soru ile genel görüşme arasındaki fark da konunun sadece soruyu soran kişi ve belediye başkanı arasında değil daha geniş kapsamda yani meclisin diğer üyeleri arasında da konuşulabilmesidir.

Gensoru yöntemi ile belediye başkanı belediye meclisi tarafından denetlenebilmektedir. Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilmektedir. Gensoru, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınmakta ve üç tam gün geçmedikçe görüşülememektedir. Gensoru önergesi meclis üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğu ile kabul edildiği bir durumda ilgili tutanak gereğinin yapılması için mülki idare amirine iletilmektedir. Ayrıca belediye başkanına yönelik bir denetim yapıldığı için tutanağın meclis başkan vekili tarafından gönderilmesi gerekmektedir. Vali tarafından da konuyla ilgili dosyaya kendi gerekçeli görüşünün de eklenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda oluşturulan dosya vali tarafından Danıştay’a gönderilmektedir. Danıştay tarafından yetersizlik kararının uygun bulunduğu değerlendirilmesi durumunda ilgili belediye başkanı başkanlıktan düşmektedir.

Yerel meclislerin yürütme organları üzerindeki etkin denetim potansiyeli en yüksek olan “faaliyet raporunun değerlendirilmesi” ve “gensoru” yöntemleri olmakla birlikte denetim komisyonu, soru ve genel görüşme yöntemleri de “faaliyet raporunun değerlendirme” ve “gensoru” süreçlerinin gerekli altyapısını sunması açısından da önem taşımaktadır.²⁶⁸ Bu kapsamda il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10000’in üzerindeki belediyelerde bir denetim komisyonu oluşturulmaktadır. Söz konusu denetim komisyonunun üyeleri belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Komisyonun amacı da belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin denetimi ile sınırlı olmaktadır. Denetim komisyonunca çalışmaların 45 işgünü içinde tamamlanması gerekmektedir. Komisyon tarafından yapılan çalışmaların sonuçları mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunulmaktadır. Diğer taraftan konusu suç teşkil eden bir durum söz

²⁶⁸ Ethem Kadri Pektaş, “Yerel Meclislerin Bilgi Edinme Ve Denetim Yolları: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 1, s.336.

konusu olduğunda meclis başkanlığınca yetkili mercilere suç duyurusunda bulunmaktadır.

Meclisin denetim yollarından birisi de yıllık faaliyet raporunun mali ve siyasi yönden değerlendirilmesidir. Faaliyet raporu belediye başkanı tarafından hazırlanmaktadır. Meclis de belediye başkanını bu rapor aracılığı ile denetlemektedir. Söz konusu raporda belediyenin geçmiş bir yıllık aktiviteleri hakkında ayrıntılı bilgiler bulunmaktadır. Faaliyet raporunun değerlendirilmesi meclisin en etkin denetim yollarından biri olarak görülmesi mümkündür. Çünkü bu denetim sonucunda belediye başkanı görevden düşürülebilmesi, meclisi, belediye başkanı karşısında güçlü kılmaktadır. Ancak bu denetim yoluyla faaliyet raporunun yetersiz bulunarak belediye başkanının görevinden düşürülmesi için bir takım şartlar gerekmektedir. Söz konusu faaliyet raporunun yeterli görülmemesi için aranan çoğunluk meclis üye tam sayısının dörtte üçüdür. Bu çoğunluğun sağlanması durumunda hem yetersizlik kararı hem de görüşmelerin mevcut olduğu tutanak mülki amire gönderilmektedir. Mülki amire gönderme işlemi de meclis başkanvekili tarafından yapılmaktadır. Yetersizlik kararına ilişkin dosya vali tarafından gerekçeli görüşünün eklenmesinin ardından Danıştay'a gönderilmektedir. Danıştayca söz konusu kararın uygun olduğunun kabulü halinde belediye başkanı başkanlıktan düşer. Faaliyet raporunun değerlendirilmesi için meclis üyelerinin talepte bulunmalarına gerek yoktur. Belediye kanunun 56. maddesine göre belediye başkanın faaliyet raporunu nisan ayı toplantısında kendiliğinden meclise sunması gerekmektedir.

3.1.1.4. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu; toplumsal yaşamın olay ve olguları konusunda toplumsal kümelerin ya da toplumun ortaklaşa yargısını yansıtan düşünce ve kavramların toplamı, halkın genel düşüncesi olarak tanımlanabilir.²⁶⁹ Ancak toplumun tümünü kapsayan ve oybirliğini ifade eden ortak kanaatler toplamı sosyolojik gerçeklere aykırı olduğu değerlendirildiğinde; belirli bir zaman diliminde belirli bir sorunla ilgilenen kişilerdeki baskın düşünce ve kanaatlerin kamuoyunun tanımını

²⁶⁹ Kamuoyu, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS-.5767fc5676d807.92007751 ,(19.06.2016)

oluşturduğu söylenebilir.²⁷⁰ Ülkelerin gelişmişlik düzeyine bakılmaksızın hemen hemen her toplumda bir kamuoyu baskısının oluşmaktadır. Söz konusu kamuoyu baskısı ile görevlilerin yaptıkları işlemlerin sonuçlarına, kamu kurum ve kuruluşlarının yerine getirdiği hizmet uygulamalarına, eylemlerine ya da faaliyet hatalarına dikkat çekilerek işlemlerin, eylemlerin ve davranışların düzeltilmesi sağlanabilmektedir.

Siyasi partiler, dernekler, sendikalar, basın ve benzeri araçlarla kendisini ifade edebilen kamuoyunun, idarenin eylem ve işlemleri karşısındaki tepkileri idare tarafından göz önünde bulundurularak idare ile yönetenler arasında bir uyum oluşabilir ve bilinçli bir kamuoyunun olması da diğer denetleme yollarına daha az başvurulmasına neden olabilir.²⁷¹ Günümüz toplumlarında kamuoyu aracılığı ile yönetim kademesinin aldığı kararlar etkilenecek yönetimin sadece seçim döneminde değil diğer dönemlerde de denetimi sağlanmaktadır.

Kamuoyunun kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin değerlendirmeleri hizmet ve görevin yürütülmesinde belli ölçüde düzenleyici, iyileştirici ve hızlandırıcı bir rol oynar bu bakımdan da kamuoyunun kamusal örgütleri düzenleyici etkisi bir tür denetim olarak kabul edilmektedir.²⁷² Günümüz toplumlarında da kamuoyu denetiminin etkin olarak kullanılması karar alma süreçlerini etkileyerek toplumsal politikaların oluşturulmasında katkı sağlayabilmektedir.

Yerel halkın, yerel yönetime her aşamada katılan, sorumluluğuna ortak olan ve onu denetleyen bir halk haline gelmesi için oluşturulması gereken demokratik çevrenin başlıca ögeleri; sağlıklı bir halkla ilişkiler, duyalı bir kamuoyu, etkin bir halk denetimi olmakla birlikte sağlıklı bir halkla ilişkiler düzeni kurulmadan duyalı bir kamuoyunun ve etkin bir halk denetiminin gerçekleşmeyeceği hususu göz önünde bulundurulmalıdır.²⁷³ Yerel kamuoyunun oluşmasında önemli bir araç olan yerel basın da halkın beklenti ve taleplerini yerel yöneticilere ileterek ve yerelde yapılan çalışmalar hakkında halka bilgi vererek karar alma mekanizmalarını

²⁷⁰ Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, 23. Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2009, ss.160-161.

²⁷¹ Burak Polat, **Kamuoyu Denetimi: Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitiminin Kamuoyu Denetimine Etkisi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009, s.25.

²⁷² Celal Tezel, **Denetim Yönetimi Türkiye’de Yönetim Denetiminin Yapısı ve İşleyişi**, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin, 2001, s.87.

²⁷³ Mehmet Ulvi Saran, “Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 4, 1996, s.17.

etkilemektedir.²⁷⁴ Kitle iletişim araçları ile kamuoyu denetimi arasında yakın bir ilişki olduğu kadar kamuoyu denetimi ile diğer denetim yolları arasında da bir etkileşim bulunmaktadır. Nitekim yerelde yaşanan bir sorun kitle iletişim araçları sayesinde kamuoyunun dikkatini çektiği kadar diğer denetim mekanizmalarının da söz konusu soruna yönelerek bu mekanizmalarında harekete geçmesinde etkili olacağı değerlendirilmektedir.

Yürütme organı karar ve tercihlerinde, yasama organı da kanunların yapılması sırasında kamuoyunu oluşturan guruplarca kendisine yöneltilen istek ve kanaatleri göz önünde bulundurma gereği duyacaktır.²⁷⁵ Bu kapsamda bir toplumda etkin bir kamuoyu denetiminin sağlanması merkezi idare kadar yerel idareler için de önem taşımaktadır. Nitekim yerel toplulukta böyle bir denetimin sağlanması ile uygulamada ortaya çıkan yanlışlar, hatalar ve aksaklıklar düzeltilebilecek, hizmetlerin yerine getirilmesinde halkın istekleri daha fazla göz önünde bulundurulabilecek, görevliler daha dikkatli davranacak ve yöneticiler içinde bir uyarı mekanizması görevi olacaktır.

Gerçekten de yerel idarelerin etkin, verimli, dengeli bir yönetim benimsemesinde kamuoyunun pasif değil aktif bir sorumluluk anlayışını benimseyerek yönetimi izleme ve denetlemesi etkili olmaktadır. Yöre halkına en yakın hizmet birimi olan yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği iş ve işlemler ile o yöre halkını hızlı ve daha kolay bir şekilde etkilediğinden o bölgede yaşayan insanların tepkisini de daha kolay çekebilecektir. Bu bağlamda yerel yöneticiler kamuoyundan gelen tepkilere daha duyarlı olarak taleplere yönelik değişiklikler yapabilmektedir.

3.1.1.5. Ombudsman Denetimi

Günümüz toplumlarında yöneticiler ve idareler; kamu yararı, maliyet, etkinlik, toplumsal faydanın gerçekleştirilmesi ile temel hak ve özgürlükler gibi bazı kriterler kapsamında yönetilenler tarafından farklı denetimlere tabi tutulmaktadırlar. Bu denetimlerden biri de ombudsman denetimidir. İlk bölümde de anlatıldığı üzere

²⁷⁴ Feyzullah Ünal, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Karar Verme Ve Karar Verme Sürecinde Yeralan Faktörlerin Analizi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 3, 2012, s.176.

²⁷⁵ Kapani, s.172.

günümüzde İngiltere, Fransa, İspanya ve Azerbaycan gibi pek çok ülkede ombudsman denetimi uygulanmaktadır.

Hukuki düzenlemelerde denetim işlevlerinin çok yönlü olarak belirtilmiş olmasına karşın uygulamada gerekli olan yerindelik, etkinlik ve verimlilik denetiminden çok mevzuata uygunluğun araştırılması ve denetimlerde şekli unsurun ön plana çıkmasıyla daha çok karşılaşılmaktadır.²⁷⁶ Ombudsman denetiminin ise hukuka uygunluğun yanında hakkaniyet denetimi de yaparak şekli denetimin ötesine geçmektedir. İdarelerin hakkaniyete aykırı, kanunları eksik ya da yanlış yorumlamalarından kaynaklanan ve vatandaş mağdur eden uygulamaları ombudsman denetimi ile ortadan kaldırılabilecek ve sistematik sorunlara dikkat çekilebilecektir. Günümüzde kamusal işlemlerin ve hizmetlerin karmaşık ve teknik bir yapıya sahip olması bazı istenmeyen durumların ortaya çıkmasına ve vatandaşın mağdur olmasına sebebiyet verebilmektedir. Her ne kadar kamu yararı gözetilerek bu tür durumların ortaya çıkmasına engel olmak için yasaların yanı sıra düzenleyici işlemlerle önlem alınsa da mağduriyetler yaşanabilmektedir. Ombudsmanlık bu anlamda vatandaşlar açısından olduğu gibi idarecilerin ve siyasilerin de dikkatini meydana gelen sorunlara çekmektedir. Bu kapsamda Ombudsman denetiminin diğer denetim türleri ile yakın ilişkide bulunması, gerektiğinde kamuoyunu ve yöneticileri daha hızlı etkileyebilmesi etkinliğini de artıracak değerlendirilmektedir.

Ombudsmanın klasik denetim yöntemlerine karşı vatandaş ve yöneticiler nezdinde bir takım avantajları bulunmaktadır. Atanma yöntemi, parlamento tarafından kendisine verilen önem, kamuoyu ile ilişkisi, güvenilirliği, bağımsızlığı ve tarafsızlığı, devlet sırrı niteliğindeki belgeleri inceleyebilmesi, yerinde araştırma yapabilmesi, kararların hızlılığı, başvuru kolaylığı ve başvuruların ücretsiz oluşu gibi etkenler hem başvuru yapan vatandaşlar hem de ilgili idareler nezdinde diğer denetim yöntemlerinden farklı bir konumda bulunmaktadır. Ombudsmanın kariyer endişesi taşınamaması, dürüst ve hukuka hakim olmasının yanı sıra siyasi tarafsızlığını da muhafaza etmesi kararlarının adil ve güvenilir olmasına yol açmaktadır.²⁷⁷ Tarafsız ve bağımsız bir ombudsmanın varlığı alınan kararların vatandaş ve idareler

²⁷⁶ M. Akif Özer, “Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 28, Ocak-Mart 1998, s.111.

²⁷⁷ Cihangir Köksal, **Kamu Yönetiminde Denetim Mekanizmaları ve Ombudsman Kurumu**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, 1999, s.56-57.

tarafından önyargısız bir şekilde kabul edilmesine, güvenilirliğine ve uygulanabilirliğine etki edeceği değerlendirilmektedir. Ombudsmanın güvenilirliğinin ve kararların uygulanabilirliğinin, tanınırlığının artması hem vatandaş hem de idareler üzerindeki etkinliğini artırmaktadır. Aynı zamanda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun diğer denetim türleri ile karşılaştırıldığında bağımsız ve tarafsız olması da etkinliğini artırmaktadır.²⁷⁸

Ombudsmanın parlamento tarafından atanması, parlamentonun desteğini alması ve kamuoyunda farkındalık oluşturması idarelerin ombudsmanın tavsiyelerine ilişkin uygulamalar yapmaya ya da idari işlemleri gözden geçirmeye yönelten etkenlerdendir. Aksi bir durumda yönetim, hem meclise sunulan yıllık ve özel raporlar yoluyla hem de basın yoluyla kamuoyunda dikkat çekecek ve idare yaptığı işlemler neticesinde kamuoyu baskısına maruz kalabilmektedir. Bu bağlamda ombudsmanın aldığı kararların hukuken hiçbir bağlayıcılığı olmasa da kamuoyu baskısı aracılığıyla kararların uygulanabilirliği artacaktır.

Ancak söz konusu hususlarla birlikte ombudsmanın aldığı kararların uygulanabilirliğini artıran bir diğer etken de ombudsmanın idarelerle olan ilişkileridir. İdareler tarafından kurumun bilinirliğinin artması, yönetim nezdinde olumlu bir izleniminin olması, idarelerin verilen kararlara önyargı ile yaklaşmaması ve çözüm odaklı hareket etmesi de kararların yerine getirilmesinde önemlidir. Kamu Denetçiliği Kurumu ya da diğer adıyla Ombudsmanlıkça verilen kararların tarafsızlığı, nitelikli bir araştırma sürecinden geçirilmesi, hukuk ve hakkaniyet bağlamında incelenmesi, bireyler kadar kamuoyunun da dikkatini çekmesi gibi hususlar kararların uygulanabilirliğini artırmaktadır.

Ombudsman, idarenin denetiminde önemli görevler üstlenmekle birlikte medya, sivil toplum kuruluşları gibi kamuoyunun yönetimi yasal ya da potansiyel denetleme imkanlarından birini oluşturmaktadır.²⁷⁹ İdarelere karşı siyasi denetim mekanizmalarını harekete geçirmesi, kamuoyu oluşturmak yoluyla idareler üzerinde baskı kurması dolayısıyla kamuoyunun nabzını tutması günümüzde ombudsmanın asıl gücünü oluşturmaktadır.²⁸⁰ Vatandaşın en çok hangi idarelerle sorun yaşadığı,

²⁷⁸ Kamu Denetçisi Zekeriya Aslan ile 09.10.2016 tarihinde yapılan görüşme notları.

²⁷⁹ Murat Altun ve Ertan Kuluçlu, "Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 56, Ocak-Mart 2005, s.46.

²⁸⁰ Erhürman, s.97.

hangi konularda sorunların oluştuğu ve oluşan bu sorunların yasaların değişen koşullara uygun olup olmamasından mı yoksa ilgili kamu görevlilerinin yasayı eksik ya da yanlış uygulamasından mı kaynaklandığı hem vatandaşlar, hem idareciler hem de siyasiler için önemli olmaktadır. Bir konuda yaşanan problemlerin arttığı bir süreçte genellikle bu konu kamuoyunun da sıklıkla takip ettiği ve önem verdiği bir duruma gelmektedir. Örneğin eğitim alanında yapılan sınavlara ilişkin şikayetlerin normalden daha fazla olduğu ve sınav sorularından dışındaki süreçlere itirazların arttığı dönemde kamuoyunun ilgisinin bu yöne çekilmesi ya da medyanın bu konuyla ilgilenmesi şeklinde olabilmektedir. Bir konuda artan şikayetler kamuoyuna yansıdığı gibi yargısal, idari yada ombudsman denetimi gibi farklı denetim mekanizmalarına konu olabilmektedir. Ancak kamuoyu ile ombudsmanlık arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır. Ombudsmanlık tarafından verilen kararlar ya da yapılan çalışmalar aracılığı ile kamuoyunun, siyasilerin ve idarecilerin dikkati sistemde meydana gelen problemlere çekilebilmektedir. Bu bağlamda ombudsman ve kamuoyu arasında sıkı bir ilişki olduğu ve ombudsmanın kamuoyunda farkındalık oluşturma yoluyla idareleri etkilediği değerlendirilmektedir.

3.1.2. Yerel Yönetimlerle İlgili Ombudsmana Duyulan İhtiyaç

Hukuk devleti; devletin tüm organlarının hukuka saygı göstermesini ve gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerde hukuka uygunluğun sağlanması taahhüt etmektedir. Günümüzde devlet ve birey ilişkilerinin artması, devlet faaliyetlerin yoğunlaşması ve kamu hizmetlerinin artması sonucu yargısal, yönetsel denetim mekanizmalarına yeni denetim mekanizmalarının eklenmesini ve etkinleştirilmesini sağlamıştır. Bu anlamda merkezi yönetim organlarının eylem ve işlemleri denetlenebilir olduğu kadar yerel idarelerin eylem ve işlemleri de denetlenebilmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin de eylem ve işlemlerinde hukuka aykırı hareket edebileceği, yönetimin yöre halkının yararına ters düşecek yönde faaliyetlerde bulunabileceği ya da yerel ihtiyaçların etkili bir şekilde yerine getirilmeyebileceği gibi düşünceler dolayısıyla yerel yönetimlerin denetimi gerçekleştirilebilmektedir. Ayrıca yapılan denetim ile yalnızca yöre vatandaşları değil aynı zamanda idarelerde bir takım yersiz isnatlardan kurtulmuş olacaktır.

Yapılan denetimler sonucu yerel idarelerin eylem ve işlemlerinde hukuka uygun hareket ettiği, insan haklarını temel alan bir yaklaşım benimsediği, hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirdiğinin ortaya çıkması yöneticiler açısından da yönetilenler nezdinde olumlu karşılanacak ve yönetime olan güvenilirlik artabilecektir.

Yerel yönetimler üzerinde birbirinden farklı denetim sistemleri mevcuttur. Bunlardan ilki merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet denetimi yetkisidir. Kamu hizmetlerinde etkinliğin, verimliliğin, birliğin ve yeknesaklığın sağlanması gibi nedenlerle yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi yapılagelmektedir. Nitekim Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimlerin yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilerek merkezin yerel yönetimler üzerinde; yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine göre yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların karşılanması amacıyla idari vesayet yetkisinin olduğu vurgulanmıştır.

Ülkeden ülkeye değişmekle birlikte yerel yönetimler üzerinde idari, siyasi, yargısal, kamuoyu, ombudsman gibi birbirinden farklı yöntemlere ve araçlara sahip denetim uygulamaları mevcuttur. Ombudsmanın diğer denetim organlarından farklılığını ve bu bağlamda da yerel yönetimler açısından ombudsman mekanizmasına bir ihtiyaç olup olmadığı sorunsalından önce mevcut denetim organlarının eksikliği ve dezavantajlarının bulunup bulunmadığının tespitinin yapılması gerekmektedir.

3.1.2.1. Yerel Yönetimlerin Denetimi İle Amaçlanan Yararlar

Yönetimde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması, kamu kaynaklarının ihtiyaçlar doğrultusunda verimli bir şekilde kullanılması, anayasa ve kanunların doğru bir şekilde uygulanması, iyi yönetimin ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla hem merkezi hem de yerel yönetimler tarafından yerine getirilen işlemler hakkında bir takım denetimler gerçekleştirilmektedir. Nitekim yerel yönetimlerin de idare tanımını içerisinde yer aldığı göz önünde bulundurulduğunda hukukun üstünlüğü ilkesi bağlamında yerel yönetimlerin de hukuka bağlı hareket etmesi ve işlemleri

dolayısıyla yargısal denetime tabi olması gerekmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin yürütmüş olduğu faaliyetler nedeniyle hak ve hürriyetlerin korunması, hukuk çerçevesinde hareket edilmesi, adil davranılması ve iyi yönetim ilkelerine uygunluğun sağlanması bağlamında yalnızca yargısal değil aynı zamanda vesayet denetimi, yönetsel denetim, ombudsman denetimi gibi farklı uygulamalar da mevcuttur. Belirli bir coğrafyada bulunan ve o yöre halkına yönelik bazı kamu hizmetlerini sunmakla görevli olan yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde de denetimlerin yapılabileceği kabul edilmekle birlikte bu denetimlerden beklenen faydaların sağlanması adına denetimlerin çerçevesinin çizilmesi, denetim yapacak kişilerin konuya hakim olması ve denetimin amacından aykırı hareket edilmemesi gerekmektedir. Yerel yönetimler içerisinde yer alan belediye ve il özel idareleri için kendi kanunlarında yapılacak denetimlerdeki amaç belirtilmiştir.

Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 54. maddesinde denetimin amacı;

- Faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak,
- Çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek
- Hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek
- Elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak şeklinde düzenlenmiştir.

Benzer şekilde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 37. Maddesinde denetimin amacı;

- Faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak,
- Çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek,
- Hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek,
- Elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak olarak belirtilmiştir.

Ülkemizde 51 il belediyesi, 30 büyükşehir belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 402 ilçe belediyesi, 396 belde belediyesi olmak üzere toplamda 1398 belediye ile 51 il özel idaresi ve 18336 köy bulunmaktadır.²⁸¹ Özellikle büyükşehir ve il belediyelerindeki nüfusun artması ile birlikte aynı zamanda halka en yakın yönetimler olarak kabul edilen yerel yönetimler tarafından yerine getirilen hizmetlerin artması sonucu yerine getirilen hizmetlerin teknik boyutu ve bürokratik yapısı da artmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimler tarafından yerine getirilen hizmetler içinde hukukun ve hakkaniyetin sağlanmasının yanı sıra iyi yönetimin de uygulanması adına yönetsel, yargısal, kamuoyu, ombudsman denetimi gibi farklı denetimler gerçekleştirilebilmektedir.

Merkezden yönetim yerel yönetimlerin işlemlerine ilişkin çeşitli amaçları yerine getirme adına idari vesayet denetimini içeren bir yetkisini uygulamaktadır. Yerel yönetimler tarafından yerine getirilen hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine göre yürütülmesi, kamu görevlerinde merkezi idare ile yerel yönetimler arasında birliğin sağlanması, toplum yararının korunması, yerel ihtiyaçların kesintisiz karşılanması yerel yönetimlerin denetiminde hedeflenen amaçlardır. Devletin yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetimi; yerel yönetimlerin ulusal makro politikalara uymalarının sağlanması, kamu hizmetlerinin görülmesinde uyum ve eş güdümün gerçekleştirilmesi, yerel yönetimlerde görev yapan kimselerin yetkilerini aşmalarından ve görevlerini kötüye kullanmalarından halkın korunması gibi birkaç noktada özetlenebilir.²⁸² Ancak, idarî vesayet yetkisi, merkezden yönetimin elinde sadece salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı değil, aynı zamanda demokratikleşme sürecinde yerel plandaki katılımcı yönetimi sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici, temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yüceltici, çağdaş ve uygar bir eğitim yöntemi olarak da değerlendirilmelidir.²⁸³ Özetle yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetimin uyguladığı vesayet yalnızca denetim amaçlı değil aynı zamanda kamusal birliğin sağlanması ve kamu yararı ile toplumsal huzurun gerçekleştirilmesinde bir araç görevi görmesi beklenmektedir. Ancak söz konusu vesayet denetiminde yasal

²⁸¹ Mülki İdare Birimleri, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> , (24.04.2018)

²⁸² Ruşen Keleş, “Yerel Yönetimlerde Denetim”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:25, Nisan-Haziran 1997,s.11.

²⁸³ Anayasa Mahkemesi, 22.06.1988, E. 1987/18 K.1988/23 (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı)

sınırların aşılması ya da yetki aşımına gidilmesi yoluyla demokratik katılımın uygulanmasında tam tersi bir etkisinin de olabileceği göz ardı edilmemelidir.

Türk idari teşkilatının yapı taşları olan merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin işlemlerinde denetim çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır. Öncelikli olarak anayasa gereği idarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolunun açık olması dolayısıyla yerel yönetimlerce yerine getirilen işlemler yargı denetimine açık bir durumdadır. Böylelikle yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen kamusal işlem ve eylemler ile hizmetlere yönelik idarenin hukuka bağlı kalması adına yargı yerlerine başvurulabilmektedir. İşlemlerin kanuna uygunluğun yanı sıra idarelerin keyfiliğinin önlenmesi ve temel hakları söz konusu işlemler dolayısıyla zarara uğrayanların mağduriyetlerin giderilmesi bakımından yargı denetimine başvurulabilmektedir.

Yerel yönetimler üzerinde kamuoyu denetimi de uygulanabilmektedir. Yerel yönetimler yerine getirmiş olduğu hizmetler dolayısıyla yöre halkına en yakın yönetim birimi olarak kabul edilmektedir. Bu sebeple yöre halkının talepleri ve şikâyetleri yerel yöneticilere hızlı bir şekilde ulaşabilmektedir. Ancak nüfus bakımından kalabalık olan yörelerde bürokrasinin artması ve hizmetlerin teknik boyutunun fazla olması dolayısıyla çeşitli iletişim ve şikâyet kanalları ile vatandaşlar tarafından talepler ve mağduriyetler iletilebilmektedir. Yerel yönetimlerce kendi itibarlarının güçlendirilmeye çalışılması, vatandaş tarafından kendine güvenin sağlanması, vatandaşla idarenin ilişkilerinin artırılması ve birey memnuniyetinin yükseltilmesi gibi sebepler dolayısıyla kamuoyu oluşturulması istenmektedir. Ayrıca yerel yönetimler kamuoyu tarafından benimsenen olumsuz bir durumun kolayca düzeltilemeyeceğinin farkında olduğundan halkın tepkisini çekmeyen ve onları memnun edecek eylem ve işlemlerde bulunmayı tercih etmektedirler.²⁸⁴ Söz konusu nedenler dolayısıyla yerel yönetimler kamuoyu denetiminin etkisini göz önünde bulundurmaktadırlar.

Genel olarak bakıldığında yerel yönetimlerin denetimi ile yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun sağlanması, idarenin bütünlüğü bağlamında hizmetlerin eksiksiz ve kesintisiz yürütülmesi, kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin artırılması, yerel yönetimlerin hem kurumsal hem de yöneticiler bazında daha güvenilir hale getirilmesi, yerel yöneticilerinin imajının

²⁸⁴ Karanfillioğlu, 2000, s.19.

güçlendirilmesi, işlemlerin adil bir şekilde yapılması, iyi yönetimin ve hesap verilebilirliğin sağlanmasının amaçlandığı değerlendirilebilmektedir.

3.1.2.2. Diğer Denetimlerde Ortaya Çıkan Problemler

Yerel yönetimlerin denetimi ile ilgili planlanan amaçların gerçekleştirilmesinde uygulanan denetimler birbirinden farklı yöntemlere sahiptir. Söz konusu denetimlerin amaçları, kullandıkları yöntemler ve denetimlerde ortaya çıkan problemleri ombudsman sistemi ile kıyaslandığında daha etkili bir inceleme sağlanabilir.

Yargı da dahil olmak üzere tüm denetim yolları; uyguladığı yöntemler, kullandığı araçlar, ortaya çıkan sonuçlar itibarıyla benzerlikler taşımasına rağmen temelde kendine özgü farklılıkları da barındırmaktadır. Merkezi yönetimin işlemlerinde olduğu gibi yerel yönetimlerin işlemlerinde de yargı denetimi yapılmakta olup sonuçları etkili ve kesin olmasına rağmen yargılama sürelerinin uzunluğu ve yargılamanın maliyeti dolayısıyla yargısal denetim açısından dezavantajlı bir durum oluşturmaktadır. Ombudsman denetimi ile yargı denetimi birbiri yerine kullanılamayacak olmalarına rağmen yargısal yollara başvurmadan ombudsman denetimi ile sonuç alınması sağlanabilmektedir. Ombudsman denetiminin ülkemizde de uygulanmaya başlanması ile idarenin denetiminde vatandaşa yeni başvuru imkanlarının yanı sıra mağduriyetlere hızlı bir şekilde çözüm getirilmesi olanağı da sağlanmıştır. Yargıya benzer şekilde bağımsızlığı ve tarafsızlığı güvence altına alınan ombudsmana başvurunun ücretsiz, çabuk ve kolayca ulaşılabilir olması ve hızlı sonuç alınması bu denetimin avantajlarından birini oluşturmaktadır.

Ülkemizde denetim organlarının fazlalığı; denetim çalışmalarının içe dönük ve birbiriyle ilişkisiz olmasına, denetim birimleri arasındaki koordinasyon, diyalog ve işbirliği imkânları kullanılamamasına, ortak denetim standartları ve yaklaşımları sergilenememesine, denetim mesleğindeki yeniliklerin ve gelişmelerin yeterince takip edilememesine neden olmaktadır.²⁸⁵ Bu nedenlerle özellikle yerel yönetimler için yapılan denetimlerin etkili ve verimli olması adına denetim yapan birimlerin

²⁸⁵ Erdal Kuluçlu, “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 63, Ekim-Aralık 2006, s.21.

birbiri ile diyalogunun sağlanması, denetlenen yerel yönetim birimleri ile denetleyen birimlerin iletişimin ve işbirliğinin sağlanması dolayısıyla hem denetimlerin etkin olmasına hem de salt bir cezalandırmadan ziyade sistemdeki yanlışlıkların düzeltilmesine teşvik edilmesi sağlanacaktır. Bu anlamda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun da cezalandırma anlayışla hareket etmemesi, yanlış ya da hatalı yapılan işlemlerin düzeltilmesi için teşvikte bulunması, vatandaşla olduğu kadar idarelerle de iyi bir diyalogun bulunması sonucu denetim sistemine eklenen yeni bir örgüt olmasından ziyade denetime farklı bir yaklaşım getirerek meydana gelen sorunların çözülmesinde, insan haklarının korunmasında, sistemin düzeltilmesinde ve iyi yönetimin sağlanmasında katkıda bulunmaktadır. Bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumu bağımsız ve tarafsız olma özelliklerinin bulunması dolayısıyla diğer denetim yöntemleri ile karşılaştırıldığında Kurumun etkinliğinin artırmasına neden olmakta ayrıca Kurum Kanunu'nun güçlendirilmesi durumunda ileriye dönük olarak daha fazla fayda sağlayabileceği değerlendirilmektedir.²⁸⁶

Günümüzde bürokrasinin artması, devlet faaliyetlerin genişlemesi ve karmaşıklaşması siyasal denetimin kolayca başvurularak etkili sonuç alınamamasına bu bağlamda da genel olarak yalnızca kamuoyunu ilgilendiren genel konular hakkında inceleme yapan bir denetim yöntemine dönüşmesine sebep olmaktadır. Siyasal denetim içerisinde yer alabilecek Dilekçe Komisyonunun mevzuattaki öngörüldüğü şekliyle çalıştırıldığı zaman Avrupa ülkelerinde uygulamasını görülen ve daha çok idari makamlara ve parlamentolara yönelik tavsiye kararı alan ombudsmanlık kurumundan daha güçlü bir denetim mekanizması olduğu ve Dilekçe Komisyonun çalışmalarının TBMM'nin gücünü ve iradesini yansıttığı düşünülmektedir.²⁸⁷ Ancak bürokrasinin ve başvuruların artmasına karşın uzman personelin azlığı bu denetim yolunun istenilen sonucu vermemesine neden olabilmektedir. Nitekim, Kamu Denetçiliği Kurumu da TBMM'nin gücünü ve iradesini yansıtmakla birlikte uzman personel sayısının fazlalığı başvuruların daha çabuk ve etkili sonuçlanmasını sağlamakta olup milletvekillerin de yapılan

²⁸⁶ Zekeriya Aslan (2012-2016 yılları arasında görev yapan Kamu Denetçisi) ile 09/10/2016 tarihinde yapılan görüşme notları, 16.10.2016.

²⁸⁷ Komisyonun Çalışma Usulü, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm, (20.06.2016)

başvurular aracılığı ile sistemde ne tür ve nasıl problemlerin yaşandığını tespit etmelerini kolaylaştırmaktadır.

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan yönetsel denetim hem idari vesayet hem de kendi denetim organları tarafından yapılan uygulamalarla gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda denetimin; idarenin kendi personeli tarafından gerçekleştirildiği durumlarda denetimin tarafsızlığının sağlandığına ilişkin şüphe barındırabilmektedir. Nitekim denetimi yapan organ ile işlemi yapan organın aynı Kurum'a ait olması denetime olan güveni azaltacağından denetimden beklenen verimlilik sağlanmayacaktır. Denetimden beklenen amaçların ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için, kurumsal ve işlevsel anlamda bağımsız olması gerekmektedir. Bağımsızlığı ve tarafsızlığı güvence altına alınan ombudsman ise hiçbir kişi ya da kurumdan emir ve tavsiye almaması aynı zamanda atanma yöntemi bakımından bağımsızlığını ve tarafsızlığını koruyabilmektedir.

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayet denetimi idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereği olarak uygulanmaktadır. Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen işlemler üzerinde merkezi yönetimlerce uygulanan vesayet denetimi genel olarak işlemin hukuka uygunluğunu denetleme amacını taşısa da bazı durumlarda yerindelik denetimi de yapmaktadır. Vesayet denetiminin gerekli olduğu genel kabul görmekle birlikte denetimin amaçlarının, sınırlarının ve kapsamının iyi belirlenmesi gerekmektedir.

Genel olarak bakıldığında denetim birimleri tarafından yerine getirilen denetimler, denetlenen kişi ve kurumlar üzerinde bir baskı aracı olarak algılanabildiği için ve ilgili idareler sürekli bir savunma durumunda olduğundan sağlıklı ve etkili sonuçlar ortaya çıkmayabilmektedir. Ancak yönetimi bağlayıcı kararlar almaması, kararları zorla değiştirememesi ve feshetmemesi gibi nedenler ombudsmanın klasik denetim araçlarının oluşturduğu baskıyı oluşturmaması adına daha sağlıklı sonuçlar verebilmektedir. Ancak her ne kadar ombudsmanın verdiği kararların bu anlamda bağlayıcı olmaması sebebiyle uygulama olasılığının düşeceği kaygısı taşınmasına rağmen kararların kamuoyuna açıklanması yöneticileri daha dikkatli davranmaya zorlayarak hukuka ve hakkaniyete uygunluğu göz önünde bulundurmalarına yol açmaktadır.

Ombudsman denetimini diğer denetim yollarından ayıran bir diğer özellik de kolay ulaşılabilir olmasıdır. Mevzuatta ombudsmana başvuru için birçok yolun öngörülmesi bu kolaylığın sağlanmasında en önemli araçlardan birisidir. Yani posta, e-posta, faks, e-başvurular, valilik, kaymakamlık, bürolara yapılan başvurular gibi Kuruma müracaat edilebilmesi için pek çok yöntem bulunmaktadır. Ayrıca başvuru yapılması için herhangi bir avukata ihtiyaç duyulmamaktadır. Başvuru kolaylığındaki diğer araçta başvuruların ücretsiz olmasıdır. Yani herhangi bir harç yada başka bir ücret alınmamaktadır. Diğer bir ifadeyle bireylerin ombudsmana doğrudan ve masrafsız bir şekilde ulaşabilmesi için bir takım yöntemler geliştirilmiştir. Ombudsmanın diğer bazı denetim yollarından ayrılan bir diğer özelliği de kamu belgelerine ve arşivlerine sınırsız bir şekilde erişiminin olması, her türlü bilgiye kolaylıkla ulaşılabilir olmasıdır. Bu kapsamda incelediği alanlar bakımından da yöntemler bakımından da geniş bir çerçeveye sahiptir.

Kamu hizmetlerinin ve faaliyetlerinin artması, vatandaşların bu konulardaki beklentilerinin fazlalaşması, şeffaflığın ve denetlenebilirliğin sağlanması gibi nedenler klasik denetim yöntemlerinin yanı sıra alternatif denetim yollarının aranmasına neden olmuştur. Bu kapsamda da ombudsmanlığın dünya geneline yayıldığı ve farklı fonksiyonlar üstlendiği gözlemlenmektedir. Günümüzde bireyler hak ve adaletin sağlanmasının yanı sıra keyfiliğin engellenmesini, hatalı ya da yanlış işlem, eylem ve davranışların önlenmesini istemektedirler. Ancak hukuka uygun hareket edilmemesi, adil işlemlerde bulunulmaması, keyfiliğin önüne geçilememesi ve hataların tekrarlanmasının önlenememesi bireyleri alternatif denetim yollarına sevk etmektedir. Ombudsmanın da yalnızca hukuka değil aynı zamanda hakkaniyete de önem vermesi, hataların tekrarlanmaması için yöneticilerin dikkatini çekmesi, yalnızca bireyin haklı olup olmamasının yanı sıra vatandaş ve devlet arasındaki güvenin sağlanmaya çalışılması, yaptığı çalışmaların masrafsız ve hızlı oluşu da ombudsmanın diğer denetim yollarından ayrılan özelliklerindendir.

3.2. YEREL YÖNETİM BAŞVURULARINI İNCELEYEN BİRİME İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

Kamu Denetçiliği Kurumu 29/06/2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere kurulmuştur. 29 Mart 2013 tarihinden itibaren de bu kapsamda yapılan başvuruları kabul etmeye başlamış olup başvurulara yönelik incelemeler yapmıştır. Adı geçen Kanun'un geçici birinci maddesinin beşinci fıkrasında mahalli idarelere yönelik yapılan şikâyet başvurularının kabul edilmeye başlanacağı tarih hakkında bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre yerel yönetimlerin yerine getirmiş olduğu eylem ve işlemleri ile yerel yönetimlerin tutum ve davranışları hakkında yapılan başvuruların Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten bir yıl sonra kabul edilip inceleneceği öngörülmüştür. Bu itibarla da mahalli idareler tarafından yürütülen hizmetlere ilişkin şikâyetler 29/03/2014 itibarıyla alınmaya başlanmıştır.

6328 sayılı Kanun'un 8. maddesinde denetçilerin Kamu Başdenetçisi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkelerin yönetmelikle belirleneceği düzenlenmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 44. maddesinde ise Kamu denetçileri arasındaki iş bölümünün hangi konular bazında yapılacağı belirlenmiştir. Bu kapsamda belirlenen alanlar şu şekildedir;

- Yönetmelik kapsamında işbölümüne yönelik belirlenen alanlardan ilkinin insan hakları konusu oluşturmaktadır. Günümüzde gerek ulusal gerekse uluslararası hukukta devletlerin insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik önemli görevlerinin olduğu kabul edilerek bir takım düzenlemeler yapılmaktadır. Ancak düzenleme yapılması kimi zaman insan hakları ihlallerinin yaşanmasına engel olamamaktadır. Bu nedenle bu alanda yapılacak olan şikâyetlerin bağımsız bir şekilde incelenerek mağduriyetlerin giderilmesi önem taşımaktadır. Nitekim KDK'da insan haklarına yönelik bir şikâyet olduğunda menfaat şartı aranmaksızın inceleme ve araştırma yapabilmektedir. Ayrıca bu alanda yapılan incelemelerin kısa sürede sonuçlandırılarak mağduriyetlerin çözümü için yeterli adımların atılması ile insan hakları ihlalleri mümkün olduğunca giderileceği değerlendirilmektedir.

- Kadın ve çocuk hakları konusu da Yönetmelik'teki iş bölümü alanlarından birisidir. Kadın ve çocuk haklarına yönelik başvurularda menfaat şartı aranmamaktadır. Ayrıca Kanun'a göre bir denetçinin kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirileceği belirtilmektedir. Ancak Kuruma kadın hakları alanında 2017 yılında 26, kamu personel rejiminde ise 4803 başvurunun geldiği göz önünde bulundurulduğunda diğer alanlarla karşılaştırıldığında bu alanda fazla başvuru yapılmadığı görülmektedir.²⁸⁸ Diğer taraftan çocuk haklarına yönelik hem bizzat çocuklar hem de yetişkinler onlar adına KDK'ya başvurabilmektedir.

- Engelli hakları da Yönetmelik'te belirlenen iş bölümü alanlarından birisidir. Gerek ulusal gerekse uluslararası alanda engelli haklarına yönelik birçok düzenleme bulunmaktadır. Bu kapsamda Kurumda söz konusu alanda yaşanan mağduriyetlerin giderilmesi için şikayet başvurularını inceleyerek ilgili idarelere eğitim, vergi, sağlık gibi çeşitli konulara yönelik tavsiyelerde bulunmaktadır.

- Ailenin korunması da Yönetmelik'teki iş bölümü alanlarından birisidir. Kuruma aile yapısı, aile bütünlüğü gibi alanlarda yapılan başvurular bu kapsamda değerlendirilmektedir. Dolayısıyla velayet, boşanma sonrasında çocuğun durumu hatta kamuda eş durumundan yer değişikliğine yönelik yapılan talepleri de bu bağlamda değerlendirmek mümkündür.

- Sosyal hizmetler alanı da Kurumdaki iş bölümü alanlarından birisidir. Bu kapsamda SYDV tarafından yürütülen hizmetler, şehit yakınlarına, gazilere ve yaşlılara yönelik sosyal hizmetler ve yardımlar gibi konu başlığı altında yapılan başvurular incelenmektedir.

- Eğitim-öğretim, gençlik ve spor da Yönetmelik'le belirtilen iş bölümü alanlarından birisidir. Eğitim ve öğretimle ilgili konular, sınavlar, gençliğin korunması ve spor uygulamalarına yönelik başvurular bu kapsamda değerlendirilmektedir.

- Bilim, sanat, kültür ve turizm de Kurumun bir iş bölümü alanıdır. Bu alanda yapılan başvurular bilimsel faaliyetler başlığında gelebilir. Ayrıca kültür ve turizme yönelik problemlerin çözülmesi ya da sanatın korunması da bu alanda incelenerek gerekli değerlendirmeler yapılmaktadır.

- Adalet, milli savunma ve güvenlik de Kurumun iş bölümü alanlarından birisidir. KDK tarafından TSK'nın sırf askeri nitelikte olmayan faaliyetleri

²⁸⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu, **2017 Yıllık Raporu**, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayınları, Ankara, 2014.

incelenmektedir. Nitekim bu kapsamda yapılan başvurularda bu başlık altında incelenmektedir. Ayrıca kolluk faaliyetleri de bu alanda incelenmektedir. Bunların dışında ceza infaz kurumları da bu alanda değerlendirilen konulardan birisidir.

- Sağlık alanı da iş bölümü alanlarından birisidir. Günümüzde hem ulusal hem de uluslararası düzenlemelerle devletlere sağlık hakkının gereği gibi kullanılmasını sağlayacak önlemlerin alınması için bir takım sorumluluklar yüklenmiştir. Ülkemizde de sağlık hakkına yönelik pek çok düzenleme bulunmaktadır. KDK'ya da ilaç, hasta hakları, acil servis hizmetleri gibi konularda yapılan başvurular bu alanda incelenmektedir.

- Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı haklarına yönelik yapılan şikayetler de Kurumun iş bölümü alanları içinde incelenen konularındandır. Vize sorunları, vatandaşlık hizmetleri, sığınmacıların sorunları gibi konulara yönelik şikayetler bu alanda incelenmektedir.

- Kamu personel rejimi de Kuruma en fazla şikayet başvurusunun yapıldığı alanlardan birisidir. Personel alımı, nakil, yer değiştirme gibi konularda yapılan başvurular bu alan kapsamında incelenmektedir.

- Mülkiyet hakkı da Kurumun Yönetmelik'le belirlenen iş bölümü alanlarından birisidir. Mülkiyet hakkı Anayasa'da yer alan haklardandır. Bu kapsamda KDK'ya yapılan kamulaştırma, kamulaştırmасız el atma gibi konularda yapılan başvurular mülkiyet hakkı alan başlığı altında incelenmektedir.

- Ekonomi, maliye ve vergiye yönelik yapılan şikayetler de Kurumun iş bölümü alanları içinde incelenmekte ve sonuçlandırılmaktadır. İhale, kamu alacakları ve borçları gibi konular bu başlık altında incelenmektedir.

- Enerji, sanayi, gümrük ve ticarete yönelik yapılan şikayetler de Kurumun iş bölümü alanları içinde incelenen konularındandır. İç ve dış ticaret, tüketici hakem heyeti uygulamaları ve gümrük işlemleri gibi konular bu başlık altında incelenmektedir.

- Çalışma ve sosyal güvenlik Yönetmelik'le belirlenen iş bölümü alanlarından birisidir. Ayrıca Kurumun en fazla başvuru aldığı alanlardan birisidir. Sosyal sigortalar, iş kazaları gibi başlıklarda gelen başvurular bu alan içinde değerlendirilmektedir.

- Orman, su, çevre ve şehircilik konularına yapılan şikayetler de Kurumun Yönetmelik’le belirlenen iş bölümü alanları içinde incelenmekte ve sonuçlandırılmaktadır. Altyapı hizmetleri, kentsel dönüşüm hizmetleri ve çevre kirliliği gibi konularda yapılan başvurular bu alan başlığı altında incelenmektedir.

- Ulaştırma, basın ve iletişim Yönetmelik’le belirlenen iş bölümü alanlarından birisidir. Deniz ticareti, baz istasyonları, medya hizmet sağlayıcıları gibi konularda yapılan şikayet başvuruları bu kapsamda incelenmekte ve karara bağlanmaktadır.

- Gıda, tarım ve hayvancılık Yönetmelik’le belirlenen iş bölümü alanlarından birisidir. Tarımsal krediler, hayvan hakları, gıda güvenliği gibi konularda yapılan başvurular bu alan başlığı altında incelenmektedir.

- Mahallî idarelerce yürütülen hizmetlere yapılan şikâyetler de Kurumun Yönetmelik’le belirlenen iş bölümü alanları içinde incelenmekte ve sonuçlandırılmaktadır.

- Ayrıca Yönetmelik’te diğer konu ve alanlar başlığı bulunmaktadır. Yönetmelikte belirtilen ve yukarıda sayılan alanlara girmeyen konular diğer konu ve alanlar başlığı altında incelenecektir.

Yönetmelikteki yer alan maddeye göre denetçilerin inceleyecekleri ve sorumlu oldukları konu veya alanların Başdenetçinin belirleyeceği vurgulanmıştır. Bu kapsamda Başdenetçi tarafından hangi denetçinin hangi alanlardan sorumlu olduğu hususu yönerge ile tespit edilmektedir. 2012-2016 yılları arasında yürürlükte bulunan Kamu Denetçilerinin İş Bölümüne İlişkin Yönergelerde mahalli idarelerce yürütülen hizmetler, orman, su, çevre, şehircilik, enerji, sanayi, gümrük, ticaret, mülkiyet hakkı, ulaştırma, basın, iletişim konu ve alanlarında Kamu Denetçisi Zekeriya Aslan görevlendirilmiştir. Ancak 2016 yılındaki Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçisi seçimlerinden sonra yürürlüğe konulan yönergede ulaştırma, basın, iletişim, ekonomi, maliye, vergi ve mahalli idarelerce yürütülen hizmetlere yönelik alanlarda Kurum’a yapılan başvurularda Kamu Denetçisi Hüseyin Yürük görevlendirilmiştir. Kamu Denetçisi Hüseyin Yürük Kamu Denetçiliğine seçilmeden önce Üsküdar Belediyesi Meclis Üyeliği, Üsküdar Belediyesi Meclis Başkanlığı, İstanbul 2 numaralı Tabiat Varlıkları Kurulu Başkanvekilliği, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Bakan Müşavirliği görevlerinde bulunmuştur.²⁸⁹

²⁸⁹ Hüseyin Yürük, 11.12.2016, <https://www.ombudsman.gov.tr/sn-huseyin-yuruk/> , (10.06.2017)

Kamu Denetçilerinin İş Bölümüne İlişkin Yönergede mahalli idarelerce yürütülen hizmetler başlığı altında hangi konuların inceleneceği düzenlenmiştir. Bu kapsamda;

- İmar ve bayındırlık işlem ve uygulamaları başlığı mahalli idarelerce yürütülen hizmetler başlığı altında değerlendirilmiştir. İmar planlarının uygulanması, değişikliği, düzenleme ortaklık payı gibi alanlardaki başvurular bu başlıkta değerlendirilmektedir.

- Ruhsat iş ve işlemleri konusu da mahalli idarelerce yürütülen hizmetler kapsamındadır. Belediye tarafından verilen yapı ruhsatı, iş yeri açma ruhsatı gibi izinlere yönelik yapılan şikayetler bu kapsamda incelenmektedir.

- Toplu taşıma hizmetleri de mahalli idarelerce yürütülen hizmetler başlığı altında değerlendirilmiştir. İndirimli ulaşım kartları, ulaşım kartlarına hakkında verilen usulsüz kullanım cezaları, otobüs seferleri ve güzergahları gibi alanlarda yapılan başvurular bu kapsamda değerlendirilmektedir.

- Kentsel dönüşüm projeleri ile konut üretimi ve satışı da mahalli idarelerce yürütülen hizmetler başlığı kapsamında incelenmektedir. Kentsel dönüşüm projeleri, kentsel dönüşüm çerçevesince belediyelerle imzalanan sözleşmelere yönelik başvurular bu kapsamda incelenmektedir.

- Katı atık yönetimine ilişkin yapılan başvurular da mahalli idarelerce yürütülen hizmetler başlığı kapsamındadır. Bulundukları mahallede katı atık bertaraf tesisinin kurulmasının engellenmesi, çöp konteynırlarının yerinden duyulan memnuniyetsizlik gibi alanlarda yapılan başvurular bu başlıkta incelenmektedir.

- İlan ve reklam vergisi, yol katılım payı gibi mali hizmetlere yönelik yapılan başvurular da mahalli idarelerce yürütülen hizmetler başlığı kapsamı altında incelenmektedir. İlgili belediyelerce alınan yol katılım payı, ilan vergisi gibi alanlarda yapılan başvurular bu kapsamda incelenmektedir.

- Zabıta hizmetlerine ilişkin yapılan başvurular da mahalli idarelerce yürütülen hizmetler başlığı kapsamındadır. Zabitanın görev ve yetki alanı içerisinde yer alan hizmetlere yönelik başvurular ile zabıta personelinin davranışlarına yönelik şikayetler bu kapsamda yer almaktadır.

- Altyapı hizmetleri de mahalli idarelerce yürütülen hizmetler başlığı altında değerlendirilmiştir. Kanalizasyon ve su bağlantısının yapılması, usulsüz bağlantı yaptıranlara verilen cezalar bu kapsamda incelenebilmektedir.

- Çevre düzenlemesine yönelik hizmetler de bu kapsamda değerlendirilmektedir. Kaldırım yapılması, yol düzenlemesi yapılması, park yapılması ve düzenlenmesi ve diğer peyzaj hizmetlerine yönelik başvurular bu kapsamda değerlendirilmektedir.

- Su başlığı altında da mahalli idarelere yönelik başvurular yapılmaktadır. Su faturalarının yüksek gelmesine yönelik şikayetler, fatura kalemlerine yönelik şikayetler, açma kapama bedelleri, su sayaçlarının değiştirilmesi gibi başvurular da bu kapsamda incelenmektedir.

- Doğalgaz hizmetleri de mahalli idarelere yönelik şikayet başvuruları başlığında yer almaktadır.

- Otopark hizmetlerine yönelik yapılan başvurular da mahalli idarelerce yürütülen hizmetler başlığı altında incelenmektedir. Bu kapsamda belediyenin otopark hizmetini sağlamsında yaşanan aksaklıklar, otopark ücretleri bu kapsamda incelenmektedir.

- İtfaiye hizmetlerine yönelik yapılan başvurular da mahalli idarelerce yürütülen hizmetler başlığı altında incelenmektedir.

- Cenaze ve defin hizmetleri başlığı altında da gömü işlemlerinin simetrik yapılması, mezarlı yer yapılması, mezarlık tahsisi gibi alanlarda yapılan başvurular incelenmektedir.

- Evlendirme hizmetleri başlığı altında ise evlenme başvurularının alınması, nikâh ücretlerine itiraz başvurularına yönelik incelemeler yapılmaktadır.

- Mahalli idarelerce yürütülen hizmetlere ilişkin diğer konular bulunmaktadır.

3.2.2. Yerel Yönetimlerle İlgili Başvuruların İncelenmesi

Kurum tarafından idarelerin yerine getirmiş olduğu işlem ve eylemlerin yanı sıra idarelerin tutum ve davranışlarına ilişkin başvurular 29/03/2013 tarihi itibarıyla

alınmaya başlanmıştır. Yerel yönetimlere ilişkin başvurular ise 29/03/2014 tarihinden itibaren kabul edilmiştir.

3.2.2.1. Yerel Yönetimlerle İlgili Başvuruların Genel Değerlendirilmesi

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yerel yönetimlerin işlemlerine ilişkin başvurular 2014 yılında alınmaya başlanmıştır. Bu kapsamda altyapı hizmetleri, emlak vergisi, katılım payları, ruhsat ve imar işlemleri, çevre düzenlemesi, pazaryeri kurulması gibi alanlarda başvurular yapılabilmektedir.

2014 yılında yapılan 5639 başvurudan 343'ü mahalli idarelerce yürütülen hizmetlerden, 186'sı da çevre ve şehircilik konularından gelmiştir. Ayrıca şikâyet edilen idare bazında bakıldığında da 511 şikâyet başvurusu mahalli idarelere (belediye ve belediye şirketleri) yöneliktir.²⁹⁰ Mahalli idarelerin şikâyet edilen idare kapsamında şikâyet konusundan daha fazla sayıda yer almasının sebebi de diğer konu ve alanlarda da mahalli idarelerin şikâyet edilebilmesinden kaynaklanmaktadır. Örneğin bir belediye şirketinde çalışan işçi ücretlere ilişkin bir işlemi şikâyet etmesine karşın belediyenin işveren olması sebebiyle belediyeden şikâyetçi olabilir. Bu bakımdan kamu personel, SGK gibi şikâyet konularını ilgilendiren başvurularda şikâyet edilen kurum mahalli idareler olabilmektedir.

Yerel idarelerin halka en yakın kurumlardan olması sebebiyle yerel yönetimler tarafından yapılan pek çok işlem ve eylem hatta tutum ve davranış şikâyet konusu olabilmektedir. Nitekim 2014 yılında imar ve ruhsat işlemleri, toplu taşıma uygulamaları, alt yapı uygulamaları ile çevre sorunlarına yönelik başvurular yapılmıştır. Bunların yanı sıra zabıta hizmetlerine yönelik olarak da yapılan şikâyetler bulunmaktadır. Ayrıca belediyelerin almış olduğu emlak vergisi ve harcamalara katılma payları adı altındaki ödemlere yönelik de başvurular yapılmıştır. Kentsel dönüşüm projeleri ile pazaryerlerinin denetimine ilişkin de başvurular yapılmıştır. Benzer şekilde belediyenin yapmış olduğu kamulaştırma ve kamulaştırmaz el atmalarda 2014 yılında mahalli idareler alanında yapılan başvurular içinde yer almıştır. Ayrıca belediyelerin görev alanı içinde yer alan otoparklar, hayvan barınağı, mezarlık ve defin hizmetleri bu kapsamda yapılan

²⁹⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu, **2014 Yıllık Raporu**, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayınları, Ankara, 2014, s.51.

başvurular arasında yer almaktadır. Kurum tarafından çocuklardan da başvuru alınması sebebiyle çocuklar tarafından yerel yönetimlere ilişkin başvurularda bu kapsamda ele alınmıştır. 2014 yılında sosyal ve sportif alanların oluşturulması, okul çevresinin ışılandırılması, üst geçit yapılması, çevre kirliliğini giderilmesi, doğanın korunması, otobüs sefer sayılarının artırılması yönündeki çocuklardan yapılan talep ve şikâyetler bu kapsamda incelenmiştir.²⁹¹

2015 yılında gelen başvurulara bakıldığında ise 6055 başvurunun 329'u mahalli idarelerce yürütülen hizmetlerden, 376'sı da orman, su, çevre ve şehircilik konu başlığından gelmiş ayrıca idareler bazında da bakıldığında mahalli idareler 506 başvuru ile toplam şikayet başvurularının %8,36'sını oluşturarak en çok şikayet edilen idareler bazında ikinci sırada yer almıştır.²⁹² Bu bağlamda 2014 yılına benzer şekilde vergilendirme ve katılım payları, ruhsat işlemleri, kamulaştırma ve kamulaştırmaz el atma, pazar yerleri, altyapı hizmetleri gibi konularda başvurular yapılmıştır.

2016 yılında Kuruma yapılan 5519 başvurudan 368 tanesini mahalli idareler alanında yapılmış olup toplam başvurunun % 31,87 ile "kamu personel rejimi", % 12,12 ile "eğitim-öğretim, gençlik ve spor", %10,07 ile "çalışma ve sosyal güvenlik", dördüncü sırada da en çok başvurunun yapıldığı %6,67 ile "mahalli idarelerce yürütülen hizmetler" yer almıştır.²⁹³ Kuruma yapılan başvurular idare bazında değerlendirildiğinde ise ilk sırada % 10,11 ile "Mahalli İdareler" (558 başvuru), %8,86 "Milli Eğitim Bakanlığı" (489 başvuru), % 8,68 "Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı" (479 başvuru), %7,32 ile de "Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı" (404 başvuru) yer aldığı görülmektedir.²⁹⁴ 2016 yılında da diğer yıllara benzer şekilde alt yapı hizmetleri, imar ve ruhsat işlemleri, emlak vergisi ve katılım payları, kentsel dönüşüm, çevre düzenleme, toplu taşıma hizmetleri alanlarında başvurular yapılmıştır.

2017 yılında Kuruma 17131 adet başvuru yapılmıştır. 927 adet başvuru mahalli idarelerce yürütülen hizmetlere ilişkin başvurudur. Orman, su, çevre ve şehirciliğe ilişkin 568 başvuru yapılmıştır. İdare bazında bakıldığında ise ilk sırada

²⁹¹ Kamu Denetçiliği Kurumu, **2014 Yıllık Rapor**, s.130.

²⁹² Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015 Yılı Faaliyet Raporu, 2016, s.50. https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kamufaaliyet_2015.pdf

²⁹³ Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yılı Faaliyet Raporu, 2017, s.43.

²⁹⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yılı Faaliyet Raporu, 2017, s44.

2665 başvuru ile Milli Eğitim Bakanlığı, ikinci sırada 1469 başvuru ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı ve üçüncü sırada ise 1424 başvuru ile mahalli idareler yer almaktadır.

3.2.2.2. Denetçiliğe Gelen Başvuruların İncelenmesi ve Kararlar

Mevzuata göre Kurum, inceleme ve araştırmalarını başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde tamamlaması gerekmektedir. Bu süreçte dosya ile ilgili Tavsiye, Ret, Kısmen Tavsiye Kısmen Ret, İncelenemezlik, Gönderme Kararı verilebilmektedir. Ayrıca şartların sağlanması halinde bazı başvurularda yönelik Dostane Çözüm Kararı verilmektedir. Bunların dışında şikâyetçinin ölümü ve vazgeçme gibi bazı hallerde de Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar da verilmektedir. Son olarak başvurunun geçersiz sayılması durumu da olabilmektedir. E-posta ya da faks aracılığı ile yapılan başvurularda süresi içinde başvuru belgesinin aslının gönderilmesi gerekmektedir. Gönderilmediği durumda yapılan başvuru geçersiz sayılmaktadır. Başvurunun geçersiz sayılmasına yönelik kişiye bir yazı gönderilmektedir ve bu yazı bir bildirim niteliğini taşımakta olup yukarıda yer verilen kararların niteliğinde değildir. Söz konusu yazının kişiye gönderilmesi ile kişinin yapmış olduğu başvurunun neden incelenmeyerek geçersiz sayıldığına yönelik bilgi verilmektedir. Ayrıca koşullar sağlandığı takdirde kişinin mevzuatta belirtilen şekilde yeniden başvuru yapmasında herhangi bir engel bulunmamaktadır.

3.2.2.1.1. İncelenemezlik Kararı

Kuruma yapılan başvurularda hangi durumların olması halinde İncelenemezlik kararı verileceği mevzuatta ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir. Bu kapsamda yapılan başvurunun belirli bir konuyu içermemesi durumunda bu kararın verilmesi mümkündür. Diğer bir ifadeyle talebin olmaması, bir iki kelimeyle başvuru yapılması gibi durumlarda başvuru incelenmemektedir. Başvuru ile ilgili olarak gerekirse konunun daha ayrıntılı yazılarak ek evrak gönderilmesi için şikâyetçi bilgilendirilebilir ancak hem zaman hem de emek kaybının yaşanmaması adına başvuruların yazımında gerekli dikkatin gösterilmesi gerekmektedir. Bir diğer

incelenemeyecek durum da yargı organlarında incelemesi devam eden bir konu ya da mahkeme tarafından sonuçlandırılan bir uyuşmazlığa ilişkin başvurulardır. Hem yargıya müdahale edilmemesi hem de yargıda sonuçlanmış bir durum için itiraz ve istinaf yollarının belirlenmiş olması dolayısıyla bu konularda yapılan başvurular incelenmemektedir. Mahkeme sonucu kişinin aleyhine çıkmış ise buna karşı olarak gerekli itiraz, istinaf ve temyiz yollarına başvurulması gerekmektedir. Ancak mahkeme kişinin lehine sonuçlanmış olmasına rağmen idare tarafından kararın uygulamadığı takdirde mahkeme kararının yerine getirilmesi için başvuru yapılmasında herhangi bir engel bulunmamaktadır. Ayrıca şikayetçiye yönelik olarak imza, adres, kimlik numarası gibi gerekli bilgilerin bulunmadığı başvurular da incelenmemektedir. Sebep, konu ve tarafları aynı olan başvurular da mevzuat gereğince incelenmemektedir. Benzer şekilde Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan başvuruların tekrar yapılması durumunda da İncelenemezlik Kararı verilmektedir. Son olarak da Kanun gereğince Kurumun görev alanı dışında yer alan konulara yönelik yapılan başvurular hakkında da İncelenemezlik Kararı verilmektedir.

Bir başvuruya yönelik olarak İncelenemezlik Kararının verilmesi o dosya ile ilgili hiçbir araştırma ve inceleme yapılmadığı anlamına gelmemekte olup kanun ve yönetmelikte belirtilen hükümler ile belli bazı şartların taşınmadığının anlaşılması nedenleri ile bu karar verilebilmektedir. Örneğin yargıda devam eden bir uyuşmazlıkla aynı taleple Kuruma yapılan başvurularda ya da incelemesi devam eden bir başvuru hakkında konunun yargıya intikal ettiği bilgisi nedeniyle bu karar verilmektedir. Yargıda sonuçlanmış bir konuyla ilgili de başvuran tarafından Kuruma aynı taleple başvuru yapılması durumunda yine İncelenemezlik Kararı verilmektedir. Ancak idarenin mahkeme kararını uygulamaması nedeniyle Kuruma yapılan başvurularda bu karar verilmeksizin daha detaylı bir araştırma yapılmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvuruda; imar uygulamasının hatalı yapıldığı iddiasıyla taşınmazına ait tapu bilgilerinin düzeltilmesi talebine ilişkin olarak... Belediyesi Encümen Kararının iptali talebi ile Kuruma yapılan başvurunun konuyla ilgili yargı organlarında görülmekte olan bir uyuşmazlık olduğunun tespit edilmesi nedeniyle İncelenemezlik Kararı verilmiştir.²⁹⁵

²⁹⁵ Kamu Denetçiliği Kurumunun 09/06/2016 tarihli ve 2016/443 numaralı kararı.

2016 yılında apartman yönetimi tarafından tahsil edilen giderlerin yüksek olması ve apartman yöneticisinin bu yolla haksız ticari kazanç sağladığı iddiasıyla yasal işlem başlatılması hakkında yapılan başvuruda şikâyet edilen apartman yönetiminin, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te tanımlanan idare kapsamına girmediğinden İncelenemezlik Kararı verilerek şikâyetçinin adli yargı yoluna başvurabilme hakkı bulunduğu belirtilmiştir.²⁹⁶

Kurum'a 2017 yılında yapılan bir başvuruda; şikâyetçi, ... İli, ... İlçesi, ... Mahallesi sınırları içerisinde yer alan 1139 nolu parselin maliki olduğunu, ... Büyükşehir Belediye Başkanlığınca ilgili parseli de kapsayan konut geliştirme projesi adıyla imar planlarının hazırlandığını, imar planına askı sürecinde itiraz ettiğini, itirazının dikkate alınmadığını iddia ederek söz konusu imar planlarının iptalini talep etmiştir. Söz konusu başvuruya yönelik ilgili idarelerle yazışmalar yapılmış ve şikâyetçi tarafından idarelere askı süresi içerisinde herhangi bir itirazın yapılmadığı ve askı süresi tarihi (02/02/2017) bitiminden yaklaşık 9 ay sonra (24/10/2017) Kurum'a başvuru yapıldığı tespit edildiğinden süresi içerisinde yapılmayan başvuru hakkında ilgili mevzuat hükümleri gereğince İncelenemezlik Kararı verilmiştir.²⁹⁷

Belediyeler tarafından yerine getirilen toplu taşıma hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için vatandaşlara bir takım kişiselleştirilmiş kartlar verilmektedir. Öğretmen, emniyet mensubu gibi belirli meslek mensupları ile engelliler, gaziler de bu kartlar aracılığı ile indirimli veya ücretsiz seyahat edebilmektedirler. Bu kapsamda 65 yaş ve üzeri vatandaşlarında yalnızca kimlik ibrazı ile bu hizmetten yararlanma talebi ile Kuruma başvuru yapılmıştır. Söz konusu başvuruda; şikâyetçinin İzmir'de ikamet ettiği, ancak Ankara ve Antalya'da sunulan toplu taşıma hizmetine ilişkin uygulamayı şikâyet ettiği, dolayısıyla şikâyete konu taleple şikâyetçi arasında makul ve kişisel bir menfaat bağının bulunmadığı tespit edildiğinden ilgili başvuru hakkında İncelenemezlik Kararı verilmiştir.²⁹⁸

²⁹⁶ Kamu Denetçiliği Kurumunun 03/02/2016 tarihli ve 2015/6101 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

²⁹⁷ Kamu Denetçiliği Kurumunun 05/03/2018 tarihli ve 2017/12810 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

²⁹⁸ Kamu Denetçiliği Kurumunun 06/03/2018 tarihli ve 2017/12335 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

Bir diğerk başvuru da şikâyetçi; ... Belediye Başkanlığı'na bağılı bir firma olarak faaliyet gösteren ... A.Ş. ile iş ilişkisinde bulunan firmaların incelenmesi ve söz konusu belediye tarafından verilen inşaat ruhsatlarının araştırılması talebiyle Kurum'a başvuruda bulunmuştur. Söz konusu başvuruda şikâyetçinin istemi ile şikâyetçi arasında kişisel bir menfaat bağının bulunmadığı, ayrıca söz konusu iddialarını sübuta erdirecek kanıt sunmadığı tespit edildiğinden İncelenemezlik Kararı verilmiştir.²⁹⁹

Şikâyetçinin, imar uygulaması ile arsasına ... isimli şahsın hissedar yapıldığını belirterek imar değışikliğı uygulamasının düzeltilmesi ve kat mülkiyetinin muhafaza edilmesi talebi hakkında yapılan inceleme sonucunda Tapu Müdürlüğü ve Belediye Başkanlığından gönderilen bilgi ve belgelerin tetkik edilmesi ile; şikâyet konu alanda Belediye tarafından 1992 yılında 3194 sayılı Kanunun 18. maddesine göre imar uygulaması yapıldığı, 577 m² miktarlı 443 ada 3 numaralı parselin 45 m² büyüyerek 622 m² miktarlı 637 ada 3 numaralı parsel olarak tescil edildiğı, anılan yere 45 m² ile ...'in hissedar olduğı tespit edilmiş olup, söz konusu işlemlere ne askı süresinde ne de 1992 yılında onaylandıktan sonra günümüze kadar herhangi bir itiraz olmadığından "süre şartını" taşımadığı değerdendirilen başvuruya yönelik İncelenemezlik Kararı verilmiştir.³⁰⁰ Mevzuata göre Kurum tarafından İncelenemezlik Kararı verilebilmesi için başvurunun süresi içinde yapılmamış olması gerekmektedir. Nitekim söz konusu başvuruda da başvuran tarafından imar uygulamasına yıllar sonra Kamu Denetçiliğı Kurumu'na başvuruda bulunulmuştur.

Başvuran ikamet ettiğı evinin bitişikteki komşusunun kaçak yapı inşa ettiğini iddia ederek söz konusu kaçak yapı hakkında gerekli işlemlerin yapılması talebiyle Kurum'a başvuruda bulunmuştur. Başvurunun incelenmesi neticesinde, konuyla ilgili ... İdare Mahkemesinde 2017/1821 dosya ile dava açıldığı ve davanın devam ettiğı tespit edildiğinden konuyla ilgili yargı organlarında bir dava görüldüğü için başvuru hakkında İncelenemezlik Kararı verilmiştir.³⁰¹ İncelenemezlik Kararı verilebilmesi için aranan şartlardan birisi de yargı organlarında görülmekte olan veya yargı

²⁹⁹ Kamu Denetçiliğı Kurumunun 30/03/2018 tarihli ve 2018/2185 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

³⁰⁰ Kamu Denetçiliğı Kurumunun 05/06/2018 tarihli ve 2018/306 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

³⁰¹ Kamu Denetçiliğı Kurumunun 17/05/2018 tarihli ve 2018/547 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı

organlarında sonuçlandırılmış bir uyuşmazlığın varlığıdır. Nitekim söz konusu olayda da İdare Mahkemesinde konuyla ilgili bir dava olması nedeniyle İncelenemezlik Kararı verilmiştir. Benzer nitelikteki bir başka dosyada başvurular; 26/04/2005 tarihinde inşaat ruhsatı aldıklarını, 2008 yılından itibaren arsa sahipleri ile hukuki ihtilaf yaşadıklarını, bu süreçte beş yıllık ruhsat süresi dolmadan 29/12/2009 tarihinde ruhsatların yenilenmesi için Belediye Başkanlığına başvuruda bulunduklarını, idare tarafından verilen cevabi yazıda, önce yola terk işleminin yapılması gerektiğinin, söz konusu işlemten sonra yenileme ruhsatına ilişkin iş ve işlemlerin yapılabileceğinin belirtildiğini, ancak arsa sahiplerinin 2016 yılına kadar yola terk işlemi yapmaya yanaşmadıklarını, 2016 yılında yola terk işleminin tamamlandığını, ancak idare tarafından 26/04/2005 tarihli ruhsatın mevzuata aykırı olduğunun bildirildiğini belirterek yola terk sonrasında hazırlanan projesinin kabul edilerek ve inşaat ruhsatı verilerek mağduriyetinin giderilmesi talebiyle Kurum’a başvuruda bulunmuştur. Konuyla ilgili olarak idare tarafından bilgi ve belge talep edilmiş ve idarenin gönderdiği belgelerin incelenmesi neticesinde şikâyeteye konu talebe ilişkin olarak ... İdare Mahkemesinde açılmış ve devam etmekte olan bir dava olduğu tespit edildiğinden İncelenemezlik Kararı verilmiştir.³⁰² Söz konusu başvuruda karardan da anlaşılabileceği üzere konuyla ilgili idareden bilgi ve belge talep edilmiş olup idarenin gönderdiği belgelerin incelenmesi neticesinde konuyla ilgili bir davanın bulunduğu bilgisi tespit edilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu’na yapılan bir başvuruda başvuranın su sayacının arızalı olduğu gerekçesiyle idare tarafından geriye dönük 5 yıl için su parası tahsil etmesinin neden olduğu mağduriyete ilişkin yapmış olduğu başvuru hakkında da Tüketici Mahkemesinde sonuçlanmış bir dava bulunduğu tespit edildiğinden İncelenemezlik Kararı verilmiştir.³⁰³

Şikayetçi, metro hattındaki araçların aşamalı olarak koltuklarının söküldüğünü, araçların koltuk sayısının yarıya düşürüldüğünü, belediyeden detaylı bilgi istenmesi sonucu konunun ‘ticari sır’ olarak belirtildiğini ve bu durumun inandırıcı olmadığını iddia ederek gereğinin yapılması talebiyle Kurum’a başvuruda

³⁰² Kamu Denetçiliği Kurumunun 13/02/2018 tarihli ve 2017/12007 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

³⁰³ Kamu Denetçiliği Kurumunun 09/02/2018 tarihli ve 2018/1221 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

bulunmuştur. Bu kapsamda başvuruya yönelik olarak bir menfaat ihlalinin olup olmadığı yönünde tespit yapılmıştır. Nitekim konuyla ilgili olarak Belediye Başkanlığı tarafından; ... araç koltuk söküm kararının kapı önünün genişletilerek yolcuların iniş binişlerini kolaylaştırmak için olduğu, koltuk söküm kararına ilişkin belgelerin 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunun 23. maddesi olan “Ticari Sır” kapsamında olduğu belirtilerek cevap verildiğinin tespit edildiği ilgili belediye tarafından şikâyetçiye bilgi edinme kapsamında gerekli bilgileri verdiği ve bu kapsamda koltuk sökümüne ilişkin yapılan işleme ilişkin bilgilerin şikâyetçiyle paylaşılmamasında başvuranın menfaatini ihlal eden doğrudan bir işlem ve eylemin olmadığı değerlendirilerek İncelenemezlik Kararı verilmiştir.³⁰⁴ Söz konusu olayda başvuran idare tarafından verilen cevabın inandırıcı olmadığı gerekçesiyle Kurum’a başvuruda bulunmuştur. Söz konusu kararda ise Belediye tarafından verilen cevaba yer verilerek, şikâyetçinin bu anlamda konuyla ilgili idareden cevap aldığı diğer taraftan ilaveten talep etmiş olduğu bilgilerin doğrudan başvuranın menfaatini ihlal eden bir işlem kapsamında olmadığı değerlendirmesi yapılmıştır. Esasen menfaat ihlali kapsamında incelenen ve incelenemeyen başvurularda Kurum tarafından incelenecek menfaat ihlali kavramının çerçevesinin belirlenmesi açısından söz konusu kararların önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Menfaat ihlali ile ilgili incelenen bir diğer başvuruda şikâyetçi ... butik otelde kalmak istediğini ancak otelde çeşitli inşaat faaliyetleri olduğunu gördüğünü ve bu otelin inşaat izni ve otel konaklama ruhsatının bulunmadığını düşündüğünü, bu konuda bilgi edinmek üzere çeşitli başvurularda bulunduğunu ancak başvurusundaki talebin yerine getirilmediğini iddia ederek; bilgi edinme başvurusuna cevap vermeyen kamu görevlileri hakkında soruşturma açılmasını ve söz konusu oteldeki inşaat faaliyetlerinin durdurulması talebiyle Kuruma başvuruda bulunmuştur. Ancak şikâyetçinin belirli bir süre ikamet etmeyi düşündüğü otelde gerçekleştirildiği öne sürülen inşaat faaliyetleri, otelin işletme ruhsatı bulunup bulunmaması hususunda bilgi verilmesi ve kamu görevlilerine soruşturma açılması yönündeki talepleri ile

³⁰⁴ Kamu Denetçiliği Kurumunun 15/02/2018 tarihli ve 2018/523 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

başvuran arasında kişisel bir menfaat bağının bulunmadığı tespit edildiğinden İncelenemezlik Kararı verilmiştir.³⁰⁵

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 19. Maddesinde başvurunun belli bir konuyu içerip içermediği yönlerinden de inceleneceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca 19. maddede yer alan şartları taşımayan başvurular hakkında Yönetmeliğe göre İncelenemezlik Kararı verilmektedir. Nitekim başvuranın... Belediyesi'nin yolladığı yıkım kararını inkâr ettiğini ve ... Elektrik Müdürlüğü'nden aldığı evrakta yıkım sebebi olan evrakın mevcut olduğunu beyan ederek yapmış olduğu başvuru hakkında şikâyetçinin talebinin ne olduğunun anlaşılamadığı, başvuru belgesi ekinde, ... Valiliği İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü ve ... Belediye Başkanlığı tarafından şikâyetçiye değişik tarihlerde (2014,2015,2016,2017 yıllarında) yazı yazıldığına tespit edildiği, ayrıca başvuru belgesi ekinde, Asliye Hukuk Mahkemesi tarafından verilmiş E. 2014/134 D. İş ve K. 2014/137 no.lu kararın bulunduğu tespit edildiği belirtilerek belli bir konuyu içermediği anlaşılan başvuru hakkında İncelenemezlik Kararı verilmiştir.³⁰⁶

İncelenemezlik Kararlarına verilen örneklerde olduğu gibi kimi zaman Kurum ilgili idareden bilgi-belge isteyerek gerekli araştırmasını yapmakta, Kanun ve Yönetmelik'teki şartları taşımadığı anlaşıldığında söz konusu kararı vermektedir. Bu anlamda söz konusu İncelenemezlik Kararı mevzuatta yer alan Kurumun görev alanına girmeyen, süre şartını taşımayan, başvuruda bulunması gerekli bilgilerin yer almadığı gibi durumlardaki başvurular için verilebilmektedir.

3.2.2.1.2. Gönderme Kararı

Gerek Kanun gerekse Yönetmelikte belli istisnalar dışında idari başvuru yollarının tüketilmesinin gerekli olduğu belirtilmiştir. Ancak şikâyetçi bir işlemin yapılması ya da idare tarafından yapılan bir işleme itiraz edilmesi talebiyle ilgili olarak idareye başvuru yapmadan doğrudan Kuruma müracaat ettiği takdirde söz

³⁰⁵ Kamu Denetçiliği Kurumunun 19/02/2018 tarihli ve 2018/743 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

³⁰⁶ Kamu Denetçiliği Kurumunun 13/02/2018 tarihli ve 2018/354 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

konusu başvurular gereğinin yapılması için ilgili idarelere gönderilmektedir. Bu durumda verilen karar gönderme kararı olarak adlandırılmaktadır. Söz konusu karar idareye tebliğ edildiği gibi başvuru yapan kişiye de tebliğ edilmektedir. Ayrıca Kuruma şikâyet ettiği tarih de mevzuat gereğince başvuru konusuyla ilgili olarak idareye başvuru tarihi olarak kabul edilmektedir. Bu şekilde bir hüküm konulması da şikâyetçinin lehine bir durum oluşturmaktadır. Çünkü kişi daha sonra mahkemeye başvuru yapmak istediğinde idareye başvuru yapıp yapmadığı hususu incelenmektedir. İdareye başvuru süresinin zamanında tüketilmemesi de mahkeme de kendi aleyhine olmaktadır. Ancak bu şekilde kişinin idareye başvuru yaptığı ve hangi tarihte başvurduğu da belirli olup dava açma süresi de durmaktadır. Diğer taraftan başvurunun Kurum tarafından idareye gönderildikten sonra idarenin kişiye cevap vermesi için belli bir süre tanınmaktadır. Bu süre de hem İYUK hem de kurum mevzuatında yer aldığı gibi 60 gündür. Kaldı ki kişi de doğrudan idareye başvurmuş olsaydı da İYUK gereğince bu süre işletilmiş olacaktı. Bu kapsamda idarece bu süre zarfında şikâyetçiye verilecek cevabın tebliğinden itibaren 6 ay içinde Kuruma yeniden başvuru yapılabilir. Ayrıca idare 60 gün içinde cevap vermezse bu sürenin bittiği tarihten itibaren de altı ay içinde Kuruma yeniden başvuruda bulunulabilmektedir.

Kuruma yapılan başvurularda kimi zaman şikâyetçiler yanlış idare belirlemekte ya da hiçbir idare göstermemektedirler. Bu şekilde şikâyetçi tarafından idarenin yanlış belirlendiği başvurularda Kurum doğru idareyi belirleyerek şikâyet başvurusu hakkında gerekli inceleme ve araştırmanın yapılması, değerlendirilmesi amacıyla Gönderme Kararı idareye tebliğ etmektedir.

Gönderme Kararı yalnızca idari başvuru yolunun tüketilmemesi durumunda değil aynı zamanda şikâyetçi tarafından yanlış bir idareye başvurulması durumunda ya da idareye başvurmasına karşın mevzuatta öngörülen sürelerin tamamlanması beklenilmeksizin yapılan başvurular da verilebilmektedir. Örneğin yolu olmayan bir bölgede başvuru en son bir sene önce belediye başvurmasına rağmen söz konusu yol yapımı ile ilgili bir çalışma mevcut değilse, başvuran tarafından Kuruma yapılacak başvuruya Gönderme Kararı verilmesi mümkündür.

İlgili idareye başvuru yapıldığına ilişkin herhangi bir belge ya da bilgi olmaması durumunda gönderme kararı verilebilmektedir. Ayrıca mağduriyetin

devam etmesine karşın idareye son altı ayda yapılan bir başvuru yoksa da gönderme kararı verilebilir. Belediye tarafından yapı kullanma izin belgesi verilen binanın giriş katında bulunan işyerindeki eksik imalatların tamamlanması talebi hakkında yapılan bir başvuruda idari başvuru yollarının tüketildiğine dair güncel bir başvuru olmaması ve dolayısıyla idari başvuru yolları tam olarak tüketilmeden yapılmış olması nedeniyle... Belediye Başkanlığına gönderilmesine karar verilmiştir.³⁰⁷

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yerel yönetimler alanında gelen başvurulardan birisi de altyapı hizmetleri oluşturmaktadır. Yol yapılması, kanalizasyon bağlantısı gibi konularda başvuru yapılabilir. Nitekim başvuran ikamet ettiği bölgede kanalizasyon sisteminin olmadığını, kanalizasyon olmaması nedeniyle "site içerisinde arıtma" yönteminin bölgede bulunan pek çok site tarafından kullanıldığını, ancak bu yöntemin hem maliyetli olduğunu hem de hijyen açısından soruna yol açtığını iddia ederek; söz konusu bölgede kanalizasyon sorununun çözülmesi talebiyle Kuruma başvuruda bulunmuş, ancak idareye konuyla ilgili başvuru yaptığına dair bir belgenin mevcut olmaması nedeniyle Gönderme Kararı verilmiştir.³⁰⁸

Şikâyetçinin iddia ettiği yolsuzluklar nedeniyle verilmeyen resmi imar durumu ve inşaat ruhsatlarının verilmesi talebiyle yapmış olduğu başvuruda da 6328 sayılı Kanunun 17. maddesinin gerekçesinde; Kuruma yapılan başvurularda, İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idarî başvuru yollarının tüketilmesi zorunluluğunun getirildiği, böylelikle idarenin işlemlerini gözden geçirmesi ve düzeltmesi imkânı sağlanarak ilgililerin Kuruma veya mahkemeye başvurmadan sorunlarının giderilmesinin amaçlandığı belirtilerek sorunun çözümü için şikâyet başvurusunun; mevzuat gereğince ve konunun tüm yönleriyle değerlendirilip çözüme kavuşturulması için İçişleri Bakanlığına gönderilmesine karar verilmiştir.³⁰⁹

İlgili tarihlerdeki emlak vergisi beyan bildirimlerinin iptali hakkında yapılan başvuru, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun idari başvuru yollarının tüketilmesine ilişkin hükmü çerçevesinde şikâyetle ilgili durumun tespit edilmesi ve

³⁰⁷ Kamu Denetçiliği Kurumunun 09/06/2016 tarihli ve 2016/37 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

³⁰⁸ Kamu Denetçiliği Kurumunun 20/03/2018 tarihli ve 2018/1338 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

³⁰⁹ Kamu Denetçiliği Kurumunun 03/06/2016 tarihli ve 2016/1629 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

değerlendirilmesi amacıyla, şikâyet başvurusunun... Belediyesine gönderilmesine karar verilerek idarece şikâyetçiye verilecek cevabın tebliğinden veya mevzuatta belirtilen sürede herhangi bir cevap verilmez ise bu sürenin bittiği tarihten itibaren 6 ay içinde Kanun ve yönetmelikte belirtilen diğer başvuru şartlarının da bulunması şartıyla, Kuruma yeniden başvuruda bulunulabileceği hususu şikâyetçiye bildirilmiştir.³¹⁰

Şikâyetçi; ... Büyükşehir Belediyesinin... İlçesine ulaşım hizmeti sağlamadığı, ulaşımın minibüslerle sağlandığını ancak minibüs güzergâhının ve hareket saatinin belli olmadığı gerekçesiyle mağdur olduğu gerekçesiyle... Büyükşehir Belediyesinin... İlçesine de ulaşım hizmetini sağlaması talebiyle Kurum'a başvuru yapmıştır. Söz konusu başvuruya idari başvuru yollarının tüketilmemesinden dolayı talebin değerlendirilmesi ve sorunun çözüme kavuşturulabilmesi için, şikâyet başvurusunun, mevzuatın ilgili hükümleri uyarınca... Büyükşehir Belediyesine gönderilmesine karar verilmiştir.³¹¹

Şikâyetçinin elektronik kartlı su sayacının mekanik su sayacıyla değiştirilmesi yönündeki talebiyle ilgili olarak... Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'ne başvuru yaptığına ilişkin herhangi bir belgenin dosya kapsamında yer almaması dolayısıyla Kurum'a yapılan başvuruda idari başvuru yolunun tüketilmeden yapıldığı anlaşıldığından mevzuat hükümleri uyarınca başvurunun ilgili idareye gönderilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.³¹²

Adalet Bakanlığı bünyesinde ... Kadın Kapalı Ceza İnfaz Kurumunda eğitim-öğretim hizmetleri sınıfında, kadrolu ve tam zamanlı olarak öğretmen unvanıyla görev yapan şikâyetçi ... Büyükşehir Belediyesinin ulaşımında öğretmenlere tahsis ettiği Öğretmen İndirimli Taşıma Kartını 2016 yılına kadar kullandığını ancak ilgili idare tarafından "Milli Eğitim ve YÖK dışında hiçbir öğretmen ve usta öğreticiye indirimli seyahat kartı verilemeyeceği" gerekçesiyle 2016 yılından beri öğretmenlere tanınan indirimli taşıma kartından yararlanamadığını belirterek kendisinin de indirimli ulaşım kartından faydalandırılmasını ve mağduriyetinin giderilmesi talebiyle Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyet başvurusunda bulunmuştur. Söz

³¹⁰ Kamu Denetçiliği Kurumunun 23/05/2016 tarihli ve 2015/5414 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

³¹¹ Kamu Denetçiliği Kurumunun 25/02/2016 tarihli ve 2015/5961 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

³¹² Kamu Denetçiliği Kurumunun 29/06/2018 tarihli ve 2018/8325 sayılı Gönderme Kararı.

konusu başvuruda şikâyetçinin 2015 yılında ilgili idareye başvuruda bulunmasına rağmen indirimli ulaşım kartından faydalanamadığı ve şikâyet başvurusunun süre açısından Kurum'a başvuru koşullarını taşımadığı, buna mukabil şikâyetçinin ilettiği sorunun çözülmediği ve mağduriyetin devam ettiği anlaşıldığından şikâyet konu iddianın incelenmesi ve talebin değerlendirilmesini teminen başvurunun ilgili idareye gönderilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.³¹³

Bazı başvurularda süresi içinde Kurum'a başvuru yapılmasa da mağduriyetin devam etmesi, etkisinin sürmesi nedeniyle de Gönderme Kararı verilebilmektedir. Örneğin başvuran yol yapımı için... Belediyesine yapmış olduğu başvuruların sonuçsuz kaldığını ve yıllardır yol sorunun çözülemediğini belirterek yol yapılması talebiyle Kurum'a şikâyet başvurusunda bulunmuştur. Şikâyetçinin geçmiş yıllarda ilgili idareye başvuruda bulunmasına rağmen yol düzenlemesinin yapılmadığı, şikâyet başvurusunun süre açısından Kurum'a başvuru koşullarını taşımadığı, buna mukabil şikâyetçinin ilettiği sorunun çözülmediği ve mağduriyetin devam ettiği anlaşıldığından şikâyet konu iddianın incelenmesi ve talebin değerlendirilmesini teminen başvurunun ilgili idareye gönderilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.³¹⁴

Yerel yönetim organları tarafından alınan kararların uygulanması amacıyla da Kurum'a başvuru yapılabilir. Örneğin başvuran kaçak yapılaşma ile ilgili ... İl Encümenince yıkım kararı verildiğini, ancak yıkım kararının yerine getirilmediğini belirterek yıkım kararının icrası talebiyle Kurum'a başvuruda bulunmuş olup konuyla ilgili olarak idari başvuru yollarının tüketilmemesi sebebiyle Gönderme Kararı verilmiştir.³¹⁵

Şikâyetçi, ... Şehirlerarası Otobüs Terminali'nin ısıtma sisteminin üç yıldır arızalı olduğunu iddia ederek sorunun giderilmesi talebiyle Kurum'a başvuruda bulunmuştur. Ancak şikâyet hakkında ilgili idareye başvuru yapıldığına dair herhangi bir belge olmadığı bu anlamda idari başvuru yollarının tüketilmediği tespit edildiğinden ilgili idareye Gönderme Kararı verilmiştir.³¹⁶ İlgili idareye başvuru

³¹³ Kamu Denetçiliği Kurumunun 13/06/2018 tarihli ve 2018/7709 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

³¹⁴ Kamu Denetçiliği Kurumunun 08/06/2018 tarihli ve 2018/6240 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

³¹⁵ Kamu Denetçiliği Kurumunun 19/02/2018 tarihli ve 2018/1280 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

³¹⁶ Kamu Denetçiliği Kurumunun 01/02/2018 tarihli ve 2018/195 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

yapıldığına dair kanıtlayıcı bir evrakın başvuru metninde belirtilmemesi ve bu evrakların eklenmemesi durumunda idari başvuru yolunun tüketilmediği sonucuna varılabilmektedir.

Tarihi ... Binası'nın yanına yapılan yapının, tarihi binanın mekânsal görüntüsüne zarar verdiği iddiası ile yapılaşmaya zemin hazırlayanlar hakkında yasal işlem yapılması ve yapılaşmanın durdurulması hakkında Kuruma yapılan başvuruda idari başvuru yollarının tüketilmediği anlaşıldığından Gönderme Kararı verilmiştir.³¹⁷ Ayrıca söz konusu başvuru gizlilik esaslı yapılmasından dolayı başvuranın kimlik bilgileri gizli tutularak idare tarafından gönderilecek cevapların Kamu Denetçiliği Kurumuna gönderilmesi istenmiştir. Dolayısıyla başvuranlar tarafından kimlik bilgilerinin açıklanmasını istemediği durumlarda kurum kimlik bilgilerini gizli tutarak ilgili idareye Gönderme kararı verebilmekte ve bunun sonucunda idare tarafından gönderilecek cevabı da başvurana ayriyeten tebliğ etmesi gibi bir durum meydana gelmektedir.

Şikâyetçi oturduğu binanın projesinde hidrofor ve su deposu gözüktüğünü ancak binada hidrofor ve su deposunun bulunmadığını, zabıtalara binayı incelemek için geldiklerinde iskan alınırken bu hususun denetleneceğini ve eksikliklerin tamamlanacağını kendisine bildirildiği, yapı denetim şirketinin bu hususu göz ardı ederek uygunluk belgesini verdiğini, söz konusu eksikliklere rağmen binaya iskan verildiğini belirterek mağduriyetinin giderilmesi amacıyla Kurum'a başvuruda bulunmuştur. İdari başvuru yolları tüketilmediğinden söz konusu başvuru hakkında; şikâyetçinin oturduğu binada hidrofor ve su deposunun olup olmadığı hususunun yerinde tespit edilmesi ve eğer projeye aykırı bir durum varsa gerekli işlemlerin yapılarak eksiklerin tamamlanarak Dostane Çözüm'e ulaşması konusunda Gönderme Kararı verilmiştir.³¹⁸ Konuyla ilgili olarak Belediye Başkanlığı tarafından yapı müteahhidine ve yapı denetimine gerekli tebligatların yapıldığına yönelik Kamu Denetçiliği Kurumuna bilgi verilmiştir.³¹⁹

Şikâyetçi... İli, ... İlçesi'nde faaliyet gösteren "... Döner" isimli tavukçunun mahalle sakinlerine rahatsızlık verdiğini ve Belediye tarafından mühürlenmiş

³¹⁷ Kamu Denetçiliği Kurumunun 31/01/2018 tarihli ve 2018/833 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

³¹⁸ Kamu Denetçiliği Kurumunun 19/02/2018 tarihli ve 2018/906 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

³¹⁹ 2018/906 Başvuru Numaralı Gönderme Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

olmasına rağmen mührün sökülerek faaliyetine devam ettiğini iddia ederek... Belediye Başkanlığı'na gerekli tedbirlerin alınması talebiyle Kamu Denetçiliğine yapmış olduğu başvurunun ilgili Belediyeye gönderilmesine karar verilmiştir.³²⁰ İlgili Belediye tarafından da 30/12/2015 -08/12/2016-16/04/2018-17/04/2018 tarihlerinde yapılan kontrollerde mühür bozarak çalıştığı tespit edildiğinden ilgili kişi hakkında 4 kez mühür bozma zaptı tanzim edilerek işyeri giriş kapsından tekrar mühürlenerek Savcılığa suç duyurusunda bulunulduğunu, Kamu Denetçiliği Kurumunun Kararına istinaden 23/05/2018 tarihinde yapılan kontrollerde ilgili kişinin faaliyetlerini sürdürdüğü tespit edildiğinden 5. kez mühür bozma zaptı tanzim edilerek işyeri giriş kapısından tekrar mühürlenerek yeniden Savcılığa suç duyurusunda bulunulduğu bildirilmiştir.³²¹

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yerel yönetimlere ilişkin pek çok başvuru yapılmaktadır. Bunlardan birisi de yapılara ilişkin belediyelerin denetim görevi ile ilgilidir. Nitekim apartmanında bulunan internet kafenin aşağıya inen merdivenlerinin binanın statüğünü bozarak tehlike oluşturduğunu iddia eden başvuran gereğinin yapılması talebiyle Kurum'a başvuruda bulunmuştur. Konuyla ilgili idari başvuru tüketilmeyen başvuru hakkında Gönderme Kararı verilmiştir.³²²

Yerel yönetimlere ilişkin yapılan başvurulardan birisi de park alanı, park alanı düzenlemeleri ve kaldırım düzenlemeleri ile ilgilidir. Nitekim şikayetçi ... Sokakta yer alan park alanının yeniden düzenlenmesi talebiyle Kurum'a yapmış olduğu başvuru hakkında Gönderme Kararı verilmiştir.³²³ Konuyla ilgili idare tarafından verilen cevapta hava şartlarının uygun olması durumunda park alanının park alanının Mart ayı itibarıyla bitirilmesinin planlandığı belirtilmiştir.³²⁴ Bir diğer başvuruda da başvuran ikamet ettiği evinin bulunduğu alanda bozuk olan kaldırımlar nedeniyle düşerek yaralandığını, bu nedenle ciddi sağlık sorunları ile karşılaştığını, başka kazalara mahal verilmemesi adına ikamet ettiği bölgedeki bozuk olan kaldırımların

³²⁰ Kamu Denetçiliği Kurumunun 22/05/2018 tarihli ve 2018/6245 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

³²¹ 2018/6245 Başvuru Numaralı Gönderme Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

³²² Kamu Denetçiliği Kurumunun 16/03/2018 tarihli ve 2018/896 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

³²³ Kamu Denetçiliği Kurumunun 12/02/2018 tarihli ve 2018/890 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

³²⁴ 2018/890 başvuru numaralı Gönderme Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

tamir edilmesi talebiyle Kurum’a başvuruda bulunmuş olup idareye konuyla ilgili başvuruda bulunmadığından Gönderme Kararı verilmiştir.³²⁵

Kamu Denetçiliği Kurumu’na yerel yönetimlere ilişkin olarak imar planları ve imar uygulamaları ile de başvurular gelmektedir. Nitekim başvuran imar çalışması ile ... Mahallesinde, 26 ada 27 parselde bulunan taşınmazının imar durumunun 2 kat bağ-bahçe alanına dönüştürüldüğünü, aynı adada bulunan bir kısım yerin imarının 5 kat konut alanına dönüştürüldüğünü, Belediye Başkanlığının bu durumu ‘parsel bazlı plan karar alınmadığı’ şekilde açıklamaya çalıştığını, bu açıklamanın gerçeği yansıtmadığını iddia ederek taşınmazının 5 kat konut alanına dönüştürülmesi talebiyle Kuruma başvuruda bulunmuştur. Başvurana ... Valiliği tarafından verilen bir e-posta cevabı bulunmasına karşın şikayet hakkında, yan parsellerdeki mevcut durumun incelenmesi gerektiği, üst ölçek ile alt ölçekli planların uyuşup uyuşmadığı, itiraz sürecinin tüketilip tüketilmediği, imar planı değişikliğine yönelik teklif edilmiş bir plan taslağı bulunup bulunmadığı hususlarının araştırılması ve bu hususlarda muhatap idarenin Belediye Başkanlığı olduğu tespit edildiğinden ilgili idareye Gönderme Kararı verilmiştir.³²⁶

Yerel yönetimlere ilişkin yapılan başvurulardan bir kısmını da emlak vergisi uygulamaları ile ilgili yapılan başvurular oluşturmaktadır. Başvuran oturduğu dairenin yapı ruhsatında; 3. Sınıf betonarme daire yazılı olduğu halde, ilgili Belediyenin 1. Sınıf daire üzerinden hesap yaparak emlak vergisi tahakkuk ettirdiğini iddia ederek, emlak vergisi meblağının evinde sıcak su tesisatı olmadığı da dikkate alınarak yeniden hesaplanması talebiyle Kurum’a başvurmuş olup idareye başvurduğuna dair herhangi bir belge olmaması nedeniyle konuyla ilgili Gönderme Kararı verilmiştir.³²⁷ Konuyla ilgili olarak idare tarafından verilen cevapta ise yapı kullanma izin belgelerinde belirtilen inşaat sınıfı ile emlak vergisi matrahı olacak vergi değerlerinin takdirine ilişkin 10.maddesine göre belirlenen inşaat sınıfının birbirinden farklı değerlendirildiğini belirterek yapılan işlemlerde herhangi bir hataya rastlanmadığı açıklaması yapılmıştır.³²⁸

³²⁵ Kamu Denetçiliği Kurumunun 14/02/2018 tarihli ve 2018/1060 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

³²⁶ Kamu Denetçiliği Kurumunun 09/03/2018 tarihli ve 2018/973 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

³²⁷ Kamu Denetçiliği Kurumunun 06/03/2018 tarihli ve 2018/86 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

³²⁸ 2018/86 Başvuru Numaralı Gönderme Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

Başvuranlar kimi zaman da yerel yönetimlerin genel hizmetlerine ilişkin başvuru yapabilmektedir. Nitekim bir başvuruda başvuran ... Mahallesi sakinleri olarak 8 senedir belediye hizmeti alamadıklarını, özellikle mahalle konağı, pazaryeri, kapalı spor salonu, kadın geliştirme merkezi, çocuk parkı, yaya kaldırımı, taşıt köprüsünün kapatılması ve sumatik taleplerinin ilgili belediyelerce karşılanmadığını iddia ederek, bu hususlarda gerekli hizmetlerin yapılması talebiyle Kurum'a başvuruda bulunmuş idareye başvuruda bulunulduğuna dair bir belge olmadığından Gönderme Kararı verilmiştir.³²⁹ İlgili idare tarafından da mahalle sakinleri ve mahalle muhtarlarının taleplerini değerlendirmek amacıyla Belediye bütçe ve gelirleri göz önüne alınarak yıllık programlar düzenlendiğini, yapılan program ve yatırımların kamu yararı gözetilerek kimi zaman kamulaştırma yapılmadan kimi zamanda kamulaştırma yapılarak gelen taleplerin değerlendirildiğini belirterek söz konusu mahalle ile ilgili yapılan yatırımlar yazı ekinde sunulurken vatandaşın konuyla ilgili bilgilendirildiği hususunda açıklama yapılmıştır.³³⁰

Kamu Denetçiliği Kurumu'na atık yönetimi ile ilgili de başvurular gelmektedir. Bu alanda yapılan bir başvuruda başvuranın ilçe belediyesinin bazı atıkları yerleşim alanlarının yakınına döktüğünü, bu husus hakkında çeşitli birimlerle iletişime geçilmesine rağmen sonuç alınamadığını iddia ederek gerekli tedbirlerin alınması yönünde yapılan başvuru hakkında idari başvuru yolları tüketilmediği için Gönderme Kararı verilmiştir.³³¹ Söz konusu başvuruya ilişkin verilen cevapta söz konusu alandaki harfiyat atıklarının eski kum ocağına düzenli olarak istifleme çalışmasının yapıldığı, kaçak yollarla dökülen hayvan atıklarının temizlendiği, zabıta müdürlükleri tarafından gerekli önlemlerin alınması suretiyle kaçak olarak dökülen atıklarla ilgili cezai işlem ve denetimlerin yapıldığı belirtilmiştir.³³²

Yerel yönetimlere ilişkin imar uygulaması, park, atık yönetimi, emlak vergisi gibi alanlarda başvurular geldiği gibi muhtar evi yapılması gibi başvurular da gelebilmektedir. Nitekim böyle bir alanda yapılan başvuruda; başvuran muhtarlık dolayısıyla kendisine yatırılan maaşın büyük kısmının muhtarlık evine ait kira

³²⁹ Kamu Denetçiliği Kurumunun 14/03/2018 tarihli ve 2018/1512 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

³³⁰ 2018/1512 Başvuru Numaralı Gönderme Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

³³¹ Kamu Denetçiliği Kurumunun 16/02/2018 tarihli ve 2018/1484 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

³³² 2018/1484 Başvuru Numaralı Gönderme Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

ödemesine gittiğini iddia ederek Belediye tarafından muhtarlık evi yapılması talebiyle Kurum'a başvuruda bulunmuş ve konuyla ilgili idari başvuru yolları tüketildiğine yönelik dosya muhteviyatında bir bilgi ve belge bulunmadığından Gönderme Kararı verilmiştir.³³³

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen Gönderme Kararı mevzuatta belirtilen idari başvuru yollarının tüketilmemesi durumunda başvurunun ilgili idareye iletilmesi suretiyle verilmektedir. İdareler bu süreçte şikâyetçinin talebi doğrultusunda işlem tesis etmekte ya da şikâyet konu talebin neden yerine getirilemeyeceği konusunda bilgi vermektedir. Şikâyetçi de Gönderme Kararı üzerine verilen cevap doğrultusunda ya da mevzuatta öngörülen sürede idarenin sessi kalması durumunda Kamu Denetçiliği Kurumuna yeniden başvuru yapabilmektedir. Yerel yönetimlerin işlemleri üzerine pek çok konuda Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru yapılmış bunlardan bazıları da Gönderme Kararı ile ilgili idareye iletilmiştir. Bu aşamada bazı başvuranlar tarafından kimlik bilgilerinin idare ile paylaşılması istenebilmektedir. Bu gibi durumlarda kişinin kimlik bilgileri gizli tutularak talep ilgili idareye iletilmekte, idarenin Kamu Denetçiliği Kurumu'na vermiş olduğu cevap şikâyetçiye gönderilmektedir.

3.2.2.1.3. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar (KVYO)

Mevzuat gereğince şikâyetçinin Kuruma yapmış olduğu başvurusundan vazgeçtiği durumlarda inceleme sonlandırılmaktadır. Böyle bir durumun meydana gelmesinde de KVYO verilmektedir. Örneğin şikâyetçi mağduriyetinin çözümü için idareye başvurduğu ancak cevabını beklemeden bir hafta sonra da Kuruma başvurduğu durumda idare de soruna çözüm sağlamışsa vatandaş ek bir yazı yazarak sorununun çözüldüğü için incelemeye gerek kalmadığını bu nedenle şikâyetinden vazgeçtiğini belirtebilir. Bu gibi bir durumda KVYO verilebilmektedir. Diğer taraftan şikâyetçi gerçek kişi ise şikâyetçinin ölümü ya da şikâyetçinin tüzel kişi olduğu durumlarda tüzel kişiliğinin sona ermesi halinde de KVYO verilmektedir. Ayrıca Kurum tarafından yapılan incelemenin devam ettiği süreçte şikâyet konusu hakkında dava açılması durumunda yapılan incelemenin sonlandırılarak mevzuat

³³³ Kamu Denetçiliği Kurumunun 12.03.2018 tarihli ve 2018/991 başvuru numaralı Gönderme Kararı.

gereğince KVYO verilmesi mümkündür. 02/03/2017 tarihli değişikliktten önce ilgili idareler tarafından talebin yerine getirilmesinde de Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar verilmekteydi ancak anılan tarihteki yönetmelik değişikliği ile talebin idarece yerine getirilmesi durumunda Dostane Çözüm Kararı verilmesi uygulaması başlatılmıştır.

Ön ödemeli kartlı sayaçlarda alınan “Kiosk kullanım ücreti”nin iade edilmesi talebine yönelik yapılan başvuruda şikayetçi Kurum’a gönderdiği 05/04/2018 tarihli e postada; ilgili Kurum tarafından gerekli açıklamanın tarafına yapılması nedeniyle şikayetini geri almak istediğini belirttiğinden, başvuru hakkında KVYO verilmiştir.³³⁴

Kamu Denetçiliği Kurumu’na yerel yönetimlere ilişkin olarak ulaşım kartlarına yönelik de başvurular yapılmaktadır. Nitekim usulsüz kullanım nedeniyle arkadaşına ait indirimli ulaşım kartına cezai işlem uygulanmaması talebiyle yapılan başvuruda 09/03/2018 tarihinde e-posta ile şikâyetten vazgeçildiğinin beyan edilmesi nedeniyle başvuru hakkında KVYO verilmiştir.³³⁵

Yerel yönetimlere ilişkin olarak çevre vergisi, temizlik vergisi gibi konularda da başvurular yapılabilmektedir. Nitekim şikayetçi kullanılmayan arazisi üzerindeki binaların her biri için çevre ve temizlik vergisi ödediğini iddia ederek geçmişte ödediği iş yeri, çevre ve temizlik vergilerinin iadesini ve tebliğ edilen vergilerin iptali talebiyle Kurum’a başvuruda bulunmuştur. Ancak şikayetçi tarafından gönderilen ek bir belge ile şikayetden vazgeçmesi üzerine Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar (KVYO) verilmiştir.³³⁶

Şikayetçinin tapulu taşınmazına ilişkin olarak inşaat izni almak üzere Belediyeye yaptığı başvurusuna onaylı imar planına göre taşınmaza imar izni verilebilmesi için yola cephesi bulunmayan komşu taşınmaz ile tevhid (birleştirme) yapılması gerektiğinin bildirildiği, taşınmaz malikine konuyla ilgili davetiye çıkarılmış olmasına karşın komşu parsel malikinin toplantıya katılmaması nedeniyle uzlaşma sağlanamadığı, İmar Kanunu 16. maddesi ve Planlı Alanlar Tip İmar

³³⁴ Kamu Denetçiliği Kurumunun 16/04/2018 tarihli ve 2018/3501 Başvuru Numaralı Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Kararı.

³³⁵ Kamu Denetçiliği Kurumunun 13/03/2018 tarihli ve 2018/2133 Başvuru Numaralı Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Kararı.

³³⁶ Kamu Denetçiliği Kurumunun 22/06/2018 tarihli ve 2018/613 Başvuru Numaralı Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Kararı.

Yönetmeliğinin 20. maddesi gereği Belediyenin yasal ve zorunlu görevi olan re'sen tevhid işlemini gerçekleştirmediği, son başvurusuna da cevap verilmeyerek talebinin sürüncemede bırakıldığı yönünde yapılan başvuruda ilgili idareden konu ile ilgili bilgi ve belge istenerek görüşmeler yapılmış ve ilgili Belediyeden sorunun çözüme kavuşturulduğuna dair yazı gönderilmiş aynı şekilde şikayetçinin de sorunun çözüme kavuşturulduğundan bahisle şikayetten vazgeçtiğini belirten yazının Kuruma ulaşmasının ardından KVYO verilmiştir.³³⁷

Söz konusu örneklerden de anlaşılacağı üzere; başvuranın şikâyetinden vazgeçmesi durumunda Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar verilmektedir. Ancak 2017 Yönetmelik değişikliğinden önce idarenin şikayetçinin talebi doğrultusunda işlem yapması durumunda da Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar verilebiliyordu ancak Yönetmelik değişikliği ile bu durumlar için farklı bir karar verilmesi öngörülmüştür.

3.2.2.1.4. Dostane Çözüm Kararı

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 31. maddesinde 02/03/2017 tarihli ve 29995 sayılı Resmi Gazete ile yapılan değişiklikle inceleme ve araştırma sonucunda şikâyet başvurusu hakkında dostane çözüm kararı verilebileceği hüküm altına alınmıştır. Aslında başvuruların çözüme kavuşturulmasını sağlayan uzlaştırma usulü Kurum tarafından kullanılan yöntemlerdendir. Bu şekilde çözüme kavuşturulan dosya sayısı da 2013'te 184, 2014'te 123, 2015'te 161 ve 2016'da ise 80 olmak üzere 2017 yılına kadar toplamda 548 adet dosya olmak üzere 2017 yılı ilk altı ayında da incelenen 979 dosyanın 878'i şeklinde bir istatistik çıkartılmıştır.³³⁸

Kurum'a yapılan bir başvuruda; mekanik su sayacı takılması ve ödediği elektronik kartlı sayaç (EKS) bedeli taksitlerinin tarafına iadesi talep edilmiştir. Şikâyet konusu hakkında, Kurum tarafından gerçekleştirilen dostane çözüm girişimleri kapsamında; Kamu Denetçiliği Kurumunun 15/05/2018 tarihli ve 9760 sayılı yazısına istinaden, idareden alınan 31/05/2018 tarih ve E.26730 sayılı cevabi

³³⁷ Kamu Denetçiliği Kurumunun 29/04/2016 tarihli ve 2015/5383 Başvuru Numaralı Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Kararı.

³³⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yılı 6 Aylık Faaliyet Raporu, Temmuz 2017, Ankara, s.47.

yazıda; “ Genel Müdürlüğümüzce DOSTANE ÇÖZÜM usulü de dikkate alınarak, 96182 nolu abonelikteki kartlı sayaç 24/05/2018 tarihinde sökülerek, yerine mekanik sayaç montajı gerçekleştirilmiştir.” açıklamasına yer verildiği tespit edildiğinden ve şikâyetçinin ödediği EKS bedeli taksitlerinin tarafına iadesi talebinin de yerine getirildiği hususu, 21/06/2018 tarihinde ilgili kamu görevlisiyle yapılan telefon görüşmesinde anlaşıldığından Dostane Çözüm Kararı verilmiştir.³³⁹

Şikâyetçi ... İli ... İlçesi ... Mahallesi'nde yaz aylarında susuzluk çekilmesi sebebiyle yapımına başlanan; “... su temini projesinin” durdurulması nedeniyle zor durumda kaldıklarını Mahallenin su ihtiyacının karşılanması maksadıyla başlanan ve durdurulan 2. projenin verimli olmayacağını iddia ederek yarım kalan ilk projenin tamamlanması talebiyle Kuruma yapmış olduğu başvuruda ... Genel Müdürlüğü, 28/05/2018 tarihli ve 21468 sayılı cevabi yazılarıyla; isale hattından söz konusu Mahalleye su bağlanmasına ilişkin Projeyi tekrar hayata geçirdiklerini bildirmiş, yapılan inceleme neticesinde bu noktada gerekli iş ve işlemlere başlandığı tespit edilmiş olup başvuruya konu talebin “ilgili idare tarafından yerine getirildiği anlaşıldığından” Dostane Çözüm Kararı verilmiştir.³⁴⁰ Su ve su temini alanında yapılan bir diğer başvuruda başvuran ikamet ettiği mahallerinde içme suyu bulunmadığını, içme suyu için gerekli olan su kuyusu çalışması için ... Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ekiplerince üç defa mahallerine gelindiğini ancak sondaj çalışmalarının yarıda bırakılıp gidildiğini iddia ederek, içme suyu ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli olan su kuyusunun yapılması talebiyle Kurum'a başvuruda bulunmuştur. Konuyla ilgili olarak birden fazla defa idare ile yazışma yapılmış olup söz konusu yerin içme suyu ihtiyacının karşılanması amacıyla sondaj kuyusu açılmasına rağmen elde olmayan sebepler dolayısıyla söz konusu kuyudan içme suyu ihtiyacını karşılayacak yeterli miktarda su alınamadığının anlaşılması ve ilgili İdare tarafından söz konusu içme suyu talebinin karşılanmasına yönelik tekrar çalışma yapılacağına beyan edilmesi nedeniyle Dostane Çözüm Kararı verilmiştir.³⁴¹ Su hizmeti ile ilgili bir diğer başvuruda başvuran sahip olduğu

³³⁹ Kamu Denetçiliği Kurumunun 22/06/2018 tarihli ve 2018/4978 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı

³⁴⁰ Kamu Denetçiliği Kurumunun 08/06/2018 tarihli ve 2018/674 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

³⁴¹ Kamu Denetçiliği Kurumunun 23/05/2018 tarihli ve 2018/1042 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

arsası için tahsis edilen su aboneliğinin bulunduğunu, yaz aylarında bölgede yapılan bahçe sulaması nedeniyle arsada sularının akmadığını, ancak başvuranın yapmış olduğu araştırmada yaz aylarında su akmamasının ana nedeninin bölgede bulunan su deposu ve su pompasının yetersiz olmasından kaynaklandığının tespit edildiğini, bu nedenle ilgili bölgede aşağıda bulunan evlere su verilirken yukarıda bulunan ev ve bahçelere su ulaşmadığını belirterek söz konusu sorunun çözülmesi talebiyle Kurum'a başvuruda bulunmuştur. , Konuyla ilgili idare tarafından gönderilen bilgi ve belgelerde söz konusu muhitte bulunan su deposunun ekonomik ömrünü tamamladığı ve hacminin yetersiz kaldığının anlaşıldığı buna istinaden depo projesi daha üstte ve 200 metreküp hacimli prizmatik servis deposu planları hazırlanarak onaylandığı belirtilmiştir.³⁴²

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan bir başvuruda şikâyetçi ... Belediyesince hazırlanan; 1992, 2012, 2016 yıllarına ait 1/5000 ve 1/1000 ölçekli nazım imar planı ile uygulama ve revize imar planlarında, taraflarına ait 252 ada 8 parsel ile 253 ada 7 parselde %50 si ile %100 oranları arasında kamusal alan planlanması yapıldığını, bahse konu planların uygulanmadığını, 2012 ve 2016 yılına ait planlarla ilgili yargı sürecinin devam ettiğini, bu planlara dayanarak yapılan parselasyon çalışmalarının da ada bazında değil, parsel bazında yapılması neticesinde mağdur edildiklerini iddia ederek, şikâyetle konu parselasyon çalışmaları ile ilgili olarak... Belediye Encümeninin 10/03/2017 tarihli ve 2017/15 kararının iptalini ihtiva eden 2017/810 Esas numaralı... İdare Mahkemesi kararının uygulanmasını, akabinde 252 adanın tamamını içine alacak şekilde parselasyon çalışmalarının yapılmasını talep etmektedir. ... Belediye Başkanlığınca, Kamu Denetçiliği Kurumuna hitaben yazılan 02/05/2018 tarihli ve 518 sayılı cevabi yazıda, ... Belediyesi Encümeni'nin Kamu Denetçiliği Kurumunun yazısında belirtilen hususlara ilişkin olarak 20/04/2018 tarihinde... İdare Mahkemesi'nin Kararının uygulanması hususunda karar alarak önceki parselasyon kararını iptal ettiği ve İmar Kanunun 18. maddesi çerçevesinde yeni uygulamalara başlandığını, bu yolla şikâyetin çözüme kavuşturulduğunu bildirilmiş olup şikâyetçinin 10/05/2018 tarihinde gönderdiği elektronik posta'da sorunun KDK'nın müdahalesi neticesinde çözülmesi vesilesiyle İdare Mahkemesinde açmış olduğu tutarı yüzbinleri bulan

³⁴² Kamu Denetçiliği Kurumun 03/01/2018 tarihli ve 2017/11500 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

tazminat davalarını geri çektiğini ifade etmiştir.³⁴³ Bu kapsamda yalnızca yerel yönetimlerin hizmet alanları değil aynı zamanda yerel yönetimlerin taraf olduğu mahkeme kararlarının da uygulanması yönünde başvurular yapılmakta ve örnekte de olduğu gibi çözüme kavuşturulabilen dosyalar bulunmaktadır. Mahkeme kararının yerine getirilmesi hususunda yapılan bir diğer başvuruda; başvuran ... 'nın mülkiyetinde olan binalarının imar adı altında vasfının değiştirildiğini, konunun düzeltilmesi için açmış oldukları davayı kazanmalarına rağmen belediyenin mahkeme kararını uygulamadığını belirterek mağduriyetinin giderilmesi talebiyle Kurum'a başvuruda bulunmuştur. Konuyla ilgili olarak idare tarafından gönderilen bilgi ve belgelerde yapılan çalışma sonucunda mahkeme kararının geriye ihya edilmesi istenen imar uygulamasının kapsadığı bölgede yapılaşmaların olduğu ve bu yapılaşmaların kat mülkiyetine geçtiği bu nedenle geriye dönüşün imkânsızlaştığı ve mahkeme kararının yerine getirilmesi amacı ile hazırlanan dosyanın tekrar encümene sunulduğu, mağduriyetin giderilmesi için çalışmaların devam ettiği bilgisi verilmiştir.³⁴⁴

Yerel yönetimlere ilişkin yapı kullanım izin belgesi ve kaçak yapı gibi alanlarda da başvurular yapılabilmektedir. Nitekim başvuran taşınmazının yan komşusu tarafından belediyenin belirlediği 3 metrelik çekme payının aşılması suretiyle işgal edildiğini, ayrıca ilgili belediyenin bu kişiye inşaat yapma izni ve yapı kullanım izni verdiğini iddia ederek söz konusu kaçak yapının yıkılması talebiyle Kuruma başvuruda bulunmuştur. Konuyla ilgili olarak Belediye başkanlığı ile yapılan görüşme sonucunda söz konusu kaçak yapının yıkılarak başvuranın talebinin yerine getirildiğine dair bilgi verilmiştir.³⁴⁵

Kurum'a yapılan bir diğer başvuru konusu da mimari projeye aykırılıklar ve belediyenin konuyla ilgili denetim yapması kapsamında olmaktadır. Nitekim konuyla ilgili yapılan bir başvuruda başvuran apartmanın yapı kullanım izninin onaylı mimari projesine aykırı olarak verildiğini iddia ederek söz konusu yapının projesine uygun hale getirilmesi talebiyle Kurum'a başvuruda bulunmuştur. Konuyla ilgili olarak

³⁴³ Kamu Denetçiliği Kurumunun 11/05/2018 tarihli ve 2018/3831Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

³⁴⁴ Kamu Denetçiliği Kurumunun 15/02/2018 tarihli ve 2017/11488 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

³⁴⁵ Kamu Denetçiliği Kurumunun 19/04/2018 tarihli ve 2017/868 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

idare ile görüşmeler yapılmış bunun sonucunda şikâyetçinin 28/11/2017 tarihli dilekçesinde şikâyetçi ve binada ikamet edenler konuya ilişkin çalışmalara başlanıldığını bunun için teşekkür ettiklerini ancak kanalizasyon, su ve doğalgaz hatlarının bahçelerinden değil yoldan geçmesine ilişkin talep ilettiği anlaşılmış, ayrıca idare tarafından, duvar temeli çalışmaları esnasında kanalizasyon, su, doğalgaz ve telefon hatlarının açığa çıktığı, bina sakinleri tarafından daha önce bu şekilde çalışma yapılmasına izin verildiği sonrasında ise hatların yoldan geçirilmesi yönünde ihtilafa düşüldüğü, bina sakinleri ile yapılan toplantıda 18. madde uygulaması yapılmadığından yol terkinin yapılmadığını bu nedenle kanalizasyon hattı için uygun kotların oluşmadığının anlatıldığı, 18. madde uygulaması yapıldıktan sonra hatların yola alınabileceği ve yaklaşık 230 metre uzunluğundaki kanalizasyon ve içme suyu hattı çalışmasının Belediye Başkanlığınca yapılacağı yönünde açıklama yapılmıştır.³⁴⁶

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yerel yönetimlere ilişkin olarak ulaşım alanında da başvurular yapılabilmektedir. Nitekim yapılan bir başvuruda başvuran ... güzergahında bir adet halk otobüsü olduğunu, yoğunluktan dolayı mevcut halk otobüsünün yetersiz kaldığını, ... güzergahı arasına bir adet daha halk otobüsü verilerek sefer saatlerinin yarım saate düşürülmesini ve güzergah düzenlemesine gidilerek ulaşım sorunlarının çözülmesi talebiyle Kuruma başvuruda bulunmuştur. Konuyla ilgili olarak idare ile yapılan incelemede şikâyetçinin söz konusu güzergaha bir adet halk otobüsü verilmesi talebiyle ilgili yapmış olduğu başvuru neticesinde Kurumun girişimleri ve Belediye Başkanlığının çalışmaları sonucu bir adet halk otobüsü tahsis edildiği, mevcut taleplerinin de hat açılması ile olabileceği ve çalışmaların devam ettiği bu kapsamda idarenin gereken kararlılığı gösterdiği ancak söz konusu talebin anlık gerçekleştirilebilecek bir talep olmadığı anlaşıldığından incelemenin sonlandırılmasına karar verilerek başvuran konuyla ilgili ayrıca bilgilendirilmiştir.³⁴⁷

Başvuranlar kimi zaman yerel yönetimlerin işlem veya eylemi nedeniyle zarar görmesi ve bu zararın giderilmesi nedeniyle de başvuru yapabilmektedir. Nitekim

³⁴⁶ Kamu Denetçiliği Kurumunun 05/03/2018 tarihli ve 2017/9070 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

³⁴⁷ Kamu Denetçiliği Kurumunun 22/01/2018 tarihli ve 2017/9033 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

şikâyetçi, ... Sokakta 26 Nisan 2017 tarihinde kanalizasyon çalışması yapıldığını, söz konusu yerde çalışma yapan kişilerden birinin park halinde duran aracına malzeme düşürdüğünü, konu nedeniyle ilgili Belediyeyi ve ... Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünü aradığını, ilgililerce bu çalışmanın ... Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yapıldığı bilgisinin kendisine verildiğini, söz konusu İdareden uğradığı zararın tazminini istediğini ancak kendisine bir dönüş yapmadığını iddia ederek, konuyla ilgili mağduriyetinin giderilmesi talebiyle Kurum'a başvuruda bulunmuştur. Söz konusu idare tarafından başvuruya konu zararının yüklenicileri tarafından ödendiği belirtilerek zararın ödendiğine ilişkin banka dekontu da Kurum'a iletilmiştir.³⁴⁸

Kamu Denetçiliği Kurumu'na idarenin tutum ve davranışları dolayısıyla da başvuru yapılabilir. Nitekim Kuruma yapılan bir başvuruda başvuran toplu taşıma aracının muavininin kendisine kötü söylemlerde bulunduğunu iddia ederek gerekli uyarının yapılmasını talep etmiştir. Konuyla ilgili olarak idareyle gerekli telefon görüşmesi yapılarak söz konusu muavinin uyarılması ve bundan sonrasında daha özenli davranması sağlanmış olup şikâyetçi de 07/02/2018 tarihli elektronik mail aracılığıyla talebinin karşılandığını belirtmiştir.³⁴⁹

Dostane Çözüm Kararı şikâyet konu talep doğrultusunda idarenin işlem yapması, sorunun çözülmesi gibi durumlarda verilmektedir. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından bilgi-belge isteme suretiyle yazılı olarak ya da işlemi gerçekleştiren ya da üst mercilerle doğrudan iletişime geçerek sorunun çözülmesini sağlamaktadırlar.

3.2.2.1.5. Karar Önerisi

Kanun'un 7. maddesi ile Yönetmelik'in 40. maddesi Kuruma yapılan başvuruların incelenmesi, gerekli araştırmaların yapılması ve konuyla ilgili olarak idareye önerilerde bulunmak Başdenetçi'nin görevleri içinde sayılırken, Kanunun 8. Maddesi ile Yönetmeliğin 41. maddesi Denetçilerin, Başdenetçi tarafından

³⁴⁸ Kamu Denetçiliği Kurumunun 23/01/2018 tarihli ve 2017/14440 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

³⁴⁹ Kamu Denetçiliği Kurumunun 03/04/2018 tarihli ve 2018/1330 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışacağı ve önerilerini Başdenetçi'ye sunacakları belirtilmiştir.

Bu çerçevede ilgili uzman/uzman yardımcısı/ görevli hakim tarafından hazırlanan rapor sonrasında denetçi tarafından hazırlatılan öneri Başdenetçi'ye gönderilmektedir. Söz konusu öneriler somut olayın durumuna göre değişmektedir. Bu kapsamda idarenin yapmış olduğu işlemlerde hukuk ve hakkaniyet açısından uygun olmadığına yönelik bulgular varsa ve bu yöndeki aykırılıkların düzeltilerek mağduriyetlerin giderilmesine yönelik tavsiye karar önerisi verilebilmektedir. Ayrıca idarenin yapmış olduğu işlemler hem hukuka uygun hem de hakkaniyet açısından uygun ise ret karar önerisi verilmektedir. Diğer taraftan yapılan işlem kanun ve diğer mevzuata uygun olmakla birlikte bir takım adaletsiz durumların olduğu kanısına varılmış ise ya da kişinin taleplerinden bir kısmına yönelik tavsiyeler de bulunulması bir kısmının da reddedilmesi gerekmiş ise kısmen tavsiye kısmen ret karar önerisi verilmektedir. Başdenetçilik tarafından da dosyanın maiyetine ve inceleme araştırma sonucuna göre karar önerisi doğrultusunda ya da farklı türde bir karar verilebilmektedir.

3.2.2.1.6. Tavsiye Kararı

Kuruma yapılan şikâyetlere yönelik olarak Başdenetçi'ye konuyla ilgili olarak idarelere gerekli önerilerde bulunması için Hem Kanun hem de Yönetmelikte yer alan hükümlerle yetki verilmiştir. Bu doğrultuda başvurunun niteliği ile somut olayın durumuna göre ilgili denetçi tarafından bir karar önerisi hazırlanmaktadır. Hazırlanan bu öneri üzerine Başdenetçi tarafından tavsiye kararı verilebilmektedir. Söz konusu karar hem şikâyetçiye hem de gerekli işlemlerin yapılması amacıyla idareye tebliğ edilmekte hatta kamuoyuna duyurulabilmektedir. Yönetmeliğin 32. maddesinde inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde tavsiye kararı verileceği hüküm altına alınmıştır. İdarelere yapılan başvurunun niteliğine göre çeşitli şekillerde tavsiye kararı verilmektedir. Bunlardan ilki idarelerce hatalı davranıldığının kabul edilmesidir. Diğer bir deyişle idare yapmış olduğu işlemle ya da idarenin eylemlerinde bir hata varsa konuyla ilgili olarak muhatap idarenin hatalı olduğunu kabul ederek gerekirse kamuoyu nezdinde

şikâyetçi kişilerden özür dilenmesi yönünde önerilerde bulunulabilir. İdare tarafından yerine getirilen bir işlem ve eylemle zarar görev bir kişinin başvurusuna yönelik Kurum ilgili idareye zararın tazmin edilmesine yönelik tavsiyede bulunabilir. Yol yapımında şikâyetçinin evine ait duvarın zarar görmesi, alt yapı çalışmalarında kişinin malına zarar verilmesi ya da terör olayları ile oluşan zararların giderilmesi gibi konulara yönelik Kuruma yapılabilecek başvurularda meydana gelen zararın idarece karşılanması ve oluşan mağduriyetin giderilmesi için tavsiyelerde bulunulabilmektedir. Ayrıca kurum tarafından idareye bir işlem yapılması veya eylemde bulunulması yönünde de tavsiyede bulunulmaktadır. Bu kapsamda engelli bireyin başka bir kuruma atanmasına yönelik yapılan başvuru, mahallelerine yol yapılması, evinin bulunduğu alanda çöp konteynırının konulması gibi başvurularda idarelere gerekli işlemlerin tesis edilmesi yönünde tavsiyede bulunulabilmektedir. Kurum tarafından yapılan başvurularla ilgili konular hakkında gerekli mevzuat değişikliğinin yapılması için de tavsiyede bulunulabilmektedir. Konuyla ilgili yönetmelik değişikliği, tebliğde düzenleme yapılması hatta yapılacak olan kanun çalışmalarında göz önünde bulundurulması gereken hususlar belirtilerek kanunda yapılması lazım gelen değişikliklerle ilgili tavsiyelerde bulunulabilmektedir. Ayrıca idare tarafından yapılan bir işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi ve düzeltilmesi için de tavsiyede bulunulmaktadır. Bu kapsamda vergi borcunun düzeltilmesi, idari para cezasının kaldırılması gibi taleplerle Kuruma başvuru yapılmaktadır. Ayrıca idarenin yapmış olduğu uygulamaların düzeltilmesi ve idare ile şikâyetçi arasında uzlaşma sağlanması için de söz konusu karar verilebilmektedir. Benzer şekilde ileride mağduriyetlerin oluşmaması için idarelere ilgili konular hakkında tedbir alınmasına yönelik tavsiyelerde bulunulmaktadır. Sözlü sınavlara yönelik tedbirlerin alınması, trafik güvenliği için tedbirlerin alınması gibi konulara yönelik de başvuru yapılarak bu konular hakkında tavsiyede bulunulabilmektedir. Ayrıca bu sayıların dışında başka bir şekilde de tavsiye kararı verilmesi mümkündür.

İdareler, verilen tavsiye doğrultusunda herhangi bir işlem yapıp yapmadığı, önlem alıp almadığı hususları ile bunlara yönelik bilgileri Kuruma bildirmesi gerekmektedir. Ayrıca tavsiyede yer alan çözümün uygulanabilir olmadığına yönelik bir değerlendirmeleri varsa gerekçesi ile birlikte bu durumun da Kuruma bildirilmesi gerekmektedir. Söz konusu cevapların Kuruma bildirme süresi otuz gündür.

Tavsiye kararları sonucunda kimi zaman idareler tarafından bir işlem yapılabilirken kimi zaman o işlemin yapılması için bir mevzuat değişikliğine ihtiyaç duyulmaktadır. Söz konusu mevzuat değişikliğine yönelik hususlar da Kurumun yıllık raporunda yer almaktadır. Bu kapsamda TBMM'nin de dikkati çekilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen tavsiye kararlarını bazı idareler geciktirmeksizin uygulamasına rağmen özellikle mali sonuçları bulunan kararların belediyeler ya da diğer idarelerce mevzuatta konuya ilişkin hüküm bulunmaması, mevzuatta değişiklik yapılması, mahkeme kararının olması gerektiği ya da kararın uygulanması neticesinde mali sorumluluk oluşacağı ileri sürülerek kararların uygulanmadığı görülmektedir. Özellikle mali sonuçları bulunan kararların uygulanması sürecinde kamu görevlileri Sayıştay denetimi sonucu sorumluluk doğabileceği endişesi taşımaları kararların uygulamasından kaçınılmasına neden olmaktadır. Nitekim Karma Alt Komisyonu'nun 15/03/2017 tarihinde gerçekleştirilen toplantısında da bu konu gündeme gelmiştir. Söz konusu toplantıya katılan Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı yetkilileri de bu konuyla ilgili görüşlerini belirtmiştir. Bu kapsamda adı geçen kurum yetkilileri mali içeriği bulunan tavsiye kararı doğrultusunda bir işlem yapılması sonucunda harcama yetkililerine yönelik mali sorumluluğun oluşacağı kanısına varıldığından söz konusu kararlara uyulmadığı belirtilmiştir. Bahse konu toplantıda KDK yetkilileri tarafından da görüşleri açıklanmıştır. Bu kapsamda konuşan Kamu Denetçisi mali sorumluluğa yönelik endişen taşıdığı düşüncesini esefle karşıladığını belirterek bir mahkeme kararı sonucunda gerekli işlemlerin tesis edilerek maddi içeriği bulunan kararların da uygulandığı gibi KDK kararına istinaden ödenen paralar için de bir endişe taşınmaması gerektiği belirtmiştir.³⁵⁰ Komisyon başkanı da konuya yönelik bir açıklama yapmıştır. Başkan; idare tarafından yapılan ödemelere esas işlemin bilhassa KDK kararına istinaden yapılacağından bu ödemenin yapılmasında sorumluluğu bulunan görevliler açısından herhangi bir mesuliyetin olmayacağını ve Sayıştay inceleme raporları yönünden de bir mağduriyet de yaşanmayacağını ifade ederek KDK'nın Meclis tarafından yasayla kurulduğunu bu bakımdan kanunla kurulan ve bu hususlarda karar alma yetkisi bulunan bir kurumun yani KDK'nın vermiş olduğu kararlara istinaden yapılan işlemlerde görevlilerin sorumluluğuna

³⁵⁰ TBMM Dilekçe ile İnsan Haklarını İnceleme Karma Alt Komisyonun 15/03/2017 tarihli Toplantı Tutanağı, s.33.

yönelik herhangi bir problemin olmayacağını ifade etmiştir.³⁵¹ Bilindiği üzere Sayıştay denetimi TBMM adına gerçekleştirilmektedir. Aynı zamanda KDK'da Meclis Başkanlığına bağlı bir kurumdur. Ayrıca her iki kurum da anayasal bir kurumdur ve hem Sayıştay başkanının hem de Kamu Başdenetçisi'nin seçim usulü de anayasa ile düzenlenmiştir. Ancak sözü edilen kurumların Meclis adında denetim yapmasına rağmen idareler tarafından KDK'nın kararlarının uygulanması sonucu Sayıştay tarafından yapılan inceleme ile sorumluluk oluşacağının ileri sürülmesi nedeniyle bu konunun açık bir şekilde düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Ombudsmanlık ülkemizde olduğu gibi diğer pek çok ülkede yıllardır uygulanmaktadır. Ancak ombudsmanlığın diğer ülkelerde uygulanması ve başarılı sonuçlar elde edilmesi, ombudsmanlık gibi kurumların bir ülkede kurulması için yeterli bir neden olarak görülmemelidir. Nitekim buradaki amaç Kurumun kurulması ve çalışmaya başlaması değil, Kurumun etkin bir şekilde çalışmasının sağlanmasıdır.³⁵² Dolayısıyla Kurumdan istenen faydanın sağlanması amacıyla gerekli tedbirlerin alınması ve buna uygun düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Kurum diğer ülkelerde olduğu gibi idarelerin yerine getirmiş olduğu işlem ve eylemlere yönelik yapılan başvuruları kabul ederek gereken incelemeleri yapmaktadır. Bundan dolayı hangi konularda ne tür eksikliklerin ve yanlışlıkların olduğunu, hangi kurumlara yönelik ne tür şikâyetlerin yapıldığını tespit etmesi Kurum için oldukça kolaydır. Buna bağlı olarak da Kurumun sistemde meydana gelen eksiklikleri kolaylıkla tespit edebilmesinin yanı sıra teknik uzmanlığa ve mesleki yetkinliğe sahip çok sayıda personelinin bulunması, iyi yönetimin tam anlamıyla yerine getirilememesinin nedenlerini belirleyebilecek durumda olması nedeniyle bireylerin ihtiyaçları doğrultusunda idarelerin vaktinde harekete geçmesini sağlayarak ve hukuksal yönden gerekli düzenlemeleri yapacak olan ilgililere ve Meclise optimum faydayı sağlayacak değişiklik ve reformlara yönelik tavsiyelerde bulunarak kamu yönetiminin etkinleştirilmesine fayda sağlaması beklenmektedir.³⁵³

³⁵¹ TBMM Dilekçe ile İnsan Haklarını İnceleme Karma Alt Komisyonu, 2017, s.34.

³⁵² Şükrü Mert Karcı, "Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu", **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı 2, Temmuz 2015, s.40.

³⁵³ Ramazan Şahin, "Ombudsman Kurumu Ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi Ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 468, Eylül 2010, s.151.

KDK mahalli idarelerin yapmış olduğu işlemlere yönelik olarak da farklı konularda tavsiyelerde bulunmuştur. Emlak vergisi muafiyetine yönelik olarak da bu haktan yararlanma, hatta böyle bir hakkı mevcut ise geriye dönük olarak ödemiş olduğu tutarların iadesi talepleriyle birçok başvuru yapılmaktadır. Emlak vergileri ödemeleri belediyeye yapılmaktadır. Ancak emlak vergisinde indirimli oran uygulamasından yararlanabilmek için kanunda sayılan şartların sağlanması gerekmektedir. Eğer Kanunda aranan şartlar sağlanırsa da zamanaşımı süreleri göz önünde bulundurularak geçmişe dönük düzeltme yapılmakta olup tahsil edilen tutarlar da iade edilmektedir. Nitekim Kuruma yapılan başvuruda da şikayetçi kanunda aranan şartları sağladığını belirterek ödemiş olduğu emlak vergilerinin iade edilmesini aynı zamanda tahakkuk edenlerin de iptal edilmesine yönelik bir başvuruda bulunmuştur. Konuyla ilgili yapılan incelemede belediyenin emlak vergisine yönelik yapmış olduğu işlemlerin hukuka uygun olmadığı sonucuna varılmıştır. Bu nedenle de zamanaşımı süreleri dikkate alınarak tahsil edilen miktarların iade edilmesi ile tahsil edilmeyen tutarların terkinine yönelik olarak ilgili Belediye Başkanlığına tavsiyede bulunulmuştur.³⁵⁴

Kurum'a yapılan bir başvuruda şikayetçi ... İli ... İlçesi ... köyü kenarında birbirine bitişik 3 ayrı tapu ile 2, 3 ve 96 no.lu parselleri 2014 yılında satın aldığını, bu yerlerin 40 yıldır limon bahçesi olduğunu, üzerinde herhangi bir yapı mevcut olmadığını, ... Belediye Başkanlığı'na söz konusu parseller ile ilgili olarak 2015 yılında toplam 65 TL vergi ödediğini ancak, mezkur parsellerin tapuda "hefkere, avlulu çiftlik binası" olarak geçtiği bu nedenle de "arsa" olarak değerlendirildiği gerekçesiyle, 2016 ve 2017 yılları için tarafına 3.871.-TL vergi borcu çıkarıldığını, buna ilişkin, ilgili Belediyenin imar birimi tarafından, bu yerlerin arsa olmadığı, 5403 sayılı Kanunun 14. maddesi gereği 'Büyük ova koruma alanı dâhilinde tarımsal amaç dışında kullanılamayacağının' yazılı olduğu Tapu Kaydı belgeleri verdiğini belirterek 'arsa' olmayan ve 'kısıtlılık kapsamında' olan limon bahçesi için 3.870.-TL tutarındaki vergi borcunun düzeltilmesi talebiyle Kurum'a başvuruda bulunmuştur. Belediye tarafından uyuşmazlık konusu taşınmazların nitelikleri ve zirai faaliyette kullanılıp kullanılmadığının, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 127-133. maddelerinde yer verilen hükümler kapsamında yapılacak yoklama işlemiyle

³⁵⁴ Kamu Denetçiliği Kurumunun 15/03/2016 tarihli ve 2015/4788 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

tespit edilmesi ve yoklama işleminin sonucu ile birlikte mezkur taşınmazların hukuki nitelikleri ile fiili kullanımları hakkında yapılacak değerlendirme neticesinde belirlenen emlak vergisi oranı üzerinden, vergilendirme işleminin tesis edilmesi için ilgili Belediye Başkanlığına tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir.³⁵⁵ İlgili idare tarafından 2 ve 3 parsel nolu taşınmazın vasfının avlulu çiftlik binası olması nedeniyle emlak beyanı mükellefin bilgisi dahilinde bina olarak alındığını ve 5403 sayılı Kanun uyarınca toprağın korunması, geliştirilmesi, toprak alanlarının bölünmemesi kapsamında kısıtlılık uygulandığını; 96 parsel nolu taşınmazın 5403 sayılı kanun gereğince arazi olarak alındığı ve ilgili mükellefin 30432 (1. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan 1 Seri Nolu Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına ilişkin 7143 sayılı Kanundan faydalandırıldığını ve kişinin konu hakkında bilgilendirildiğini belirtmiştir.³⁵⁶

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yerel yönetimlere ilişkin yapılan ve tavsiye kararı verilen bir diğer başvuru alanı da imar planları uygulamaları hakkındadır. Nitekim başvuranın; "Evinin yanında bulunan ve önceden yol olarak kullanılan alanın ... Belediyesince tel örgü ile çevrildiği ve söz konusu Belediye tarafından imar planına uygun olarak kullanılmadığını, söz konusu otoparkın vatandaşlar tarafından farklı amaçlarla kullanılması sebebiyle metruk bir hal aldığını bu nedenle oturduğu binanın zemin katında bulunan dükkanın ticari faaliyetlerini olumsuz etkilediğini iddia ederek parkı çevreleyen tel örgünün kaldırılması ile alanın plana uygun hale getirilmesi hakkında yapılan başvuruya yönelik olarak Uygulama İmar Planı'nda otopark olarak belirlenen alanın çevresindeki tel örgünün kaldırılması, taşıt yolu olarak kullanılan kısmın tel örgü ile çevrilen alan ile birleştirilerek tek parça hale getirilmesi, alanın metruk halden kurtarılması ile plana uygun bir şekilde çift giriş çıkışlı, yaya kaldırımı ayrılmış, araçların park yerleri belirlenmiş olarak otopark alanının inşa edilmesi hususunda ilgili belediye başkanlığına tavsiyede bulunulmuştur.³⁵⁷ Söz konusu başvuru hakkında hem idareden gelen bilgi ve belgeler hem de bilirkişi raporu doğrultusunda bir değerlendirme yapılmıştır.

³⁵⁵ Kamu Denetçiliğinin Kurumunun 08/06/2018 tarihli ve 2017/16242 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

³⁵⁶ Kamu Denetçiliğinin Kurumunun 08/06/2018 tarihli ve 2017/16242 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararına İdare Tarafından Gönderilen Cevabi Yazı.

³⁵⁷ Kamu Denetçiliği Kurumunun 02/10/2018 tarihli ve 2018/558 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan yerel yönetimlere ilişkin başvurulara yönelik olarak imar planları uygulamaları hakkında da tavsiye kararları verilmektedir. Başvuranlar, ... sınırları içerisinde yer alan arazilerinde tarımsal ürün yetiştirdiklerini, Çiftçi Kayıt Sistemine kayıtlı olduklarını ve sistemde tarımsal üretim yaptıklarını görüldüğünü, şikayete konu parsellerin bulunduğu bölgenin tarım arazisi olduğunu, Belediye Başkanlığınca söz konusu bölgede imar planı çalışması yapıldığını, bölgenin tarım alanı olması nedeniyle söz konusu imar planına itiraz ettiklerini, ... Belediye Başkanlığının sadece 1984 yılında İller Bankasınca yapılan imar planının revizyonunun yapıldığını yeni alanların imara açılmadığını belirttiğini, ... İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü tarafından ise tarımsal alanların korunmasına yönelik mevzuatın 1989 yılında çıkarıldığını bu nedenle yapılacak bir işlem olmadığının kendilerine iletildiğini, Belediyenin 33 yıl önce yapıldığını iddia ettiği imar planlarının imar uygulamasının hala yapılmadığını iddia ederek söz konusu bölgede tarım alanı olarak kullanılan parsellere yönelik onaylanan imar planlarının iptali talebiyle Kurum'a başvuruda bulunmuşlardır. Konuyla ilgili olarak İller Bankasından, Belediye Başkanlığından, İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğünden bilgi ve belge talep edilmiş, yapılan değerlendirme neticesinde ise; söz konusu taşınmazların tarıma elverişli olduğu, yoğun tarım faaliyetlerinin yürütüldüğü, İller Bankası A.Ş. tarafından yapılan 1984 yılı onaylı 1/5000, 1/2000 ve 1/1000 ölçekli imar planları içerisinde kalmadığı, ilk defa 2012 yılında ... Belediye Başkanlığı tarafından onaylanan 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planları ile imara açıldığı, 2012 yılına kadar imarsız olduğu, 2012 yılında onaylanan imar planları hazırlanırken ... İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü'nden uygun görüş alınmadan 1984 yılındaki imar planı içerisinde kaldığı gerekçesi ile imara açıldığı, aynı gerekçe doğrultusunda 2017 yılında da revizyon imar planının onaylandığı tespit edilen başvuru konusu parselleri kapsayan alana yönelik ... Büyükşehir Belediye Meclisinin 09/06/2017 tarih ve 490, 491 sayılı Kararları ile kesinleşen 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planlarının onaylama işleminin mevzuat hükümlerine aykırı olarak tesis edildiği tespit edilerek şikayete konu taşınmazları kapsayan ve 09/06/2017 tarihinde kesinleşen 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planlarının iptali için

makul sürede işlem tesis etmeleri hususunda hem Büyükşehir Belediye Başkanlığına hem de ilçe belediye başkanlığına tavsiyede bulunulmuştur.³⁵⁸

Yerel yönetimlere ilişkin olarak ulaşım, ulaşım kartları gibi alanlarda yapılan bir kısım başvuru hakkında da tavsiye kararı verilmiştir. Başvuranın, indirimli ulaşım kartını başkasının kullanması gerekçesiyle 1 yıl indirimli kart kullanamaması ve verilen idari para cezasının kaldırılması talebi ile Kuruma başvuruda bulunmuştur. Konuyla ilgili hem idarenin hem de başvuranın açıklamaları hakkında yapılan değerlendirme sonucunda indirimli ulaşım kartı kullanımında meydana gelen usulsüzlüklerin kolaylıkla önüne geçilebilmesi amacıyla her halükarda kart sahibine verilen cezaların hedeflenen amaçtan daha fazla bir yoksunluğa neden olduğu, ulaşım kartında usulsüz kullanım tespit edildiğinde indirimli ulaşım hakkının ortadan kaldırılması yerine idari para cezası tutarında bedel karşılığı yeni kart verilerek kullanım hakkının devamının sağlanabileceği değerlendirildiğinden, şikâyetçiye hem bir yıl süre ile kart kullanmama hem de para cezası verilmesi işleminin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu sonuç ve kanaatine varılarak Tavsiye Kararı verilmiştir.³⁵⁹ Ulaşım ile ilgili bir diğer başvuruda ise; başvuran kız kardeşiyle birlikte binmiş olduğu ... otobüsündeki şoförle bir takım sorunlar yaşaması üzerine kendisi adına ulaşım kartını kardeşinin okuttuğunu ancak kartı kendisinin okutmadığı gerekçesiyle söz konusu ulaşım kartına el konulduğunu ve 2015 yılından itibaren engelli ulaşım kartını kullanamadığını belirterek mağduriyetinin giderilmesi talebiyle Kurum'a başvuruda bulunmuştur. Konuyla ilgili olarak başvuranın geçişi sırasında kardeşinin şikâyetçiye ait kartı okuttuğu hususlarının idare tarafından gönderilen bilgi ve belgelerde de sabit olduğu anlaşıldığından kartın usulsüz kullanım durumunun olmadığı tespit edilmiş olup başvurana verilen usulsüz kart kullanım cezasının kaldırılması yönünde makul sürede işlem tesis edilmesi için idareye tavsiyede bulunulmuştur.³⁶⁰ İlgili idare de göndermiş olduğu cevabi yazıda usulsüz kart kullanım cezasının Kamu Başdenetçisi tavsiyesi doğrultusunda kaldırılarak ilgisine bilgi verildiği belirtilmiştir.³⁶¹

³⁵⁸ Kamu Denetçiliği Kurumunun 06/03/2018 tarihli ve 2017/7010 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

³⁵⁹ Kamu Denetçiliği Kurumunun 17/07/2018 tarihli ve 2018/585 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

³⁶⁰ Kamu Denetçiliği Kurumunun 28.12.2018 tarihli ve 2018/9275 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

³⁶¹ 2018/9275 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

Yerel yönetimler ilişkin olarak su, su sayacı gibi konularda da başvurular gelebilmektedir. Nitekim şikâyetçi, idare tarafından mevcut su sayacının ön ödemeli su sayacıyla değiştirilmek istendiğini, bu şekilde bir uygulamanın yasal olmadığını, konuyla ilgili emsal yargı kararları mevcut olduğunu, su faturalarını gecikmeksizin ödediğini iddia ederek, elektronik kartlı sayaç istemediğinden bahisle mevcut su sayacının ön ödemeli elektronik kartlı sayaçla değiştirilmemesi için gerekli işlemlerin yapılması talebiyle Kurum’a başvuruda bulunmuştur. Söz konusu başvuruda gerekli iş ve işlemlerin yapılması konusunda ilgili idare tavsiyede bulunulmuştur.³⁶² İlgili idare tarafından Tavsiye Kararının uygulanarak mekanik sayaç montajı yapıldığı bilgisi verilmiştir.³⁶³

Başvuranlar kimi zaman da yerel yönetimlere ilişkin olarak harç, vergi ve idari para cezalarına ilişkin de başvuru yapabilmektedir. Nitekim şikâyetçi ...Belediyesinin imar biriminden iki ayrı parselin tarım alanında kalıp kalmadığı hakkında bilgi aldığını; ardından bu bilgilendirmenin harca tabi olduğunun kendisine bildirildiğini; bunun üzerine, 150 TL lik bir ödeme yaptığını; ancak yaptığı araştırma sonrasında, şifahi bilgilendirmenin harca tabi olmadığı yönünde bilgilere ulaştığını; dolayısıyla söz konusu bedelin iadesi için idareye dilekçeyle başvurduğunu; Belediyenin ise, bu kapsamdaki talebini reddettiğini iddia ederek, ödemeye konu bedelin tarafına iadesini talebiyle yapmış olduğu başvuruda söz konusu bedelin, şikâyetçiye iadesi hakkında gerekli işlemleri yapması için ilgili belediye başkanlığına tavsiyede bulunulması yönünde karar verilmiştir.³⁶⁴ İdare tarafından söz konusu karar ve gerekli incelemeler sonucunda ilgili bedelin şikâyetçiye ödendiği yönünde Kuruma bilgi verilmiştir.³⁶⁵ Bir diğer başvuruda da başvuran 02/10/2014 ve 25/12/2014 tarihli encümen kararlarıyla ruhsat ve ruhsat eklerine aykırı inşaatında büyütme yapan babası ...’a idari para cezası verildiğini ancak babasının ölümü üzerine 8.368,74 TL (Sekiz bin üç yüz altmış sekiz TL-yetmiş dört krş) tutarındaki para cezasının kendisinden tahsil edildiğini belirterek yapmış olduğu ödemenin

³⁶² Kamu Denetçiliğinin Kurumunun 18/05/2018 tarihli ve 2018/1828 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

³⁶³ Kamu Denetçiliğinin Kurumunun 18/05/2018 tarihli ve 2018/1828 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararına İdare Tarafından Verilen Cevap.

³⁶⁴ Kamu Denetçiliğinin Kurumunun 28/03/2018 tarihli ve 2017/16128 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

³⁶⁵ Kamu Denetçiliğinin Kurumunun 28/03/2018 tarihli ve 2017/16128 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararına İdare Tarafından Gönderilen Cevabi Yazı.

tarafına iade edilmesi talebiyle Kurum’a başvuruda bulunmuştur. Konuyla ilgili yapılan inceleme sonucunda; ruhsat ve ruhsat eklerine aykırı inşaatında büyütme yapan şikayetçinin müteveffa babasına İmar Kanunundaki hükümler gereğince idari para cezası verildiği ve İmar Kanunu gereğince para cezası kesilen kişi hakkında; adı geçen Kanunun tetkikinde cezaya muhatap olan kişinin ölümü halinde idari para cezasının mirası reddetmemiş mirasçılarından takip edilip edilmeyeceği yönünde ayrıca bir hüküm bulunmadığı tespit edilmiştir. Bu bağlamda idari para cezasının düzenlendiği söz konusu Kanunda, cezaya muhatap olan kişilerin ölümü halinde idari para cezalarının mirası reddetmemiş mirasçılarından takip edilip edilmeyeceği yönünde ayrıca bir hüküm bulunmadığından Anayasanın “cezaların şahsiliği” ilkesi gereğince, bu idari para cezalarının tahsilinden vazgeçilmesi gerektiği değerlendirilmiş olup tahsil edilen cezanın iadesi yönünde makul sürede işlem tesis edilmesi için ilgili idareye tavsiyede bulunulmuştur.³⁶⁶ İlgili belediye başkanlığı da ödenmiş olan para cezasının iadesi ile ilgili olarak başvuran adına banka hesabına iade işlemi yapıldığı belirtilmiştir.³⁶⁷

Yerel yönetimlere ilişkin olarak bir diğer başvuru konusu da otopark hizmetleridir. Nitekim konuyla ilgili yapılan bir başvuruda başvuran ikamet ettiği apartmanın ön kısmında kapalı bir otopark bulunduğunu, otoparkın önünün yol olduğunu ve araçların yola park edilmesi nedeniyle otopark girişinin kapandığını, otoparkın önüne araç park edenlerin bina yakınında bulunan ... Hastanesine acil olarak geldiklerini belirttiklerini, ancak hastanenin otopark hizmeti bulunduğunu, söz konusu durum nedeniyle apartman sakinleri ile park ihlali yapanlar arasında tartışma ve kavga yaşandığını, konuyla ilgili olarak hem Emniyet Müdürlüğüne hem de Belediye Başkanlığına başvuruda bulunduklarını ancak sorununun çözülmediğini belirterek apartman sakinlerinin mağdur olduğunu iddia ederek sorunun çözülmesi ve mağduriyetin giderilmesi talebiyle Kuruma başvuru yapmıştır. Söz konusu apartmanın önünde "Durmak ve Park Etmek Yasaktır" levhası ile ‘park yapılmaz’ dubası bulunmasına ve zaman zaman yapılan denetimlerde kural ihlali yapanlar hakkında işlem tesis edilmesine rağmen araçların apartman sakinlerinin otoparka giriş-çıkışının engelleyecek şekilde park edildiğinin tespit edildiği, idareler tarafından alınan önlemlerin ve yapılan denetimlerin yetersiz olduğu görüldüğünden,

³⁶⁶ Kamu Denetçiliği Kurumunun 13/08/2018 tarihli ve 2018/2765 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

³⁶⁷ 2018/2765 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

başvuranın talebinin ilgili idarelerce sonuçlandırılmamasının can ve mal emniyetini tehdit ettiği sonucuna varılmıştır.³⁶⁸ Konuyla ilgili verilen cevapta sürücüler tarafından yapılan kural ihlallerini asgari seviyeye düşürülebilmesi ve yapılan denetimlerin sonuç vermesi için Şube Müdürlüğü görevlilerince günün muhtelif saatlerinde yapılan denetimlerin devam edeceği bildirilmiştir.³⁶⁹

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yerel yönetimlerin yapmış olduğu işlemler hakkında çeşitli başvurular yapılmaktadır. Yapılan başvurularda gerekli şartlar taşındığı takdirde, hukuka veya hakkaniyete aykırı bir durum tespit edildiğinde Tavsiye Kararı verilmektedir.

3.2.2.1.7. Ret Kararı

Mevzuat gereğince Kurum başvurunun durumuna göre ret kararı verebilmektedir. Kurum kendisine yapılan başvurulara yönelik yapmış olduğu incelemelerde idarenin işlemlerinin hukuka uygun olduğunu tespit ederse bu kararı verebilmektedir. Bu kararla idarenin yapmış olduğu işleminin doğru ve yerinde olduğu sonucuna varılmaktadır. Dolayısıyla söz konusu karar neticesinde idareler de haksız ithamlardan korunmaktadırlar.

KDK mahalli idarelerin yapmış olduğu işlemlere yönelik olarak da farklı konularda tavsiyelerde bulunduğu gibi idarenin yerine getirdiği işlemleri hukuka uygun bularak ret kararı da vermiştir. İmar kanunu ve ilgili mevzuat kapsamında ruhsatsız ve ruhsata aykırı yapılara yönelik de bir takım işlemleri yapma talebiyle belediyelere başvurular yapılmaktadır. Nitekim hem ruhsata aykırı yapılar hem de ruhsatsız yapılar niteliği gereği hukuka aykırı bir durum arz etmektedir. Böyle bir olay karşısında ilgili mevzuat gereğince belediye encümeni tarafından bu durumun ortadan kaldırılması gerekmektedir. Nitekim KDK'ya da ruhsatsız ve ruhsata aykırı yapılara yönelik gerekli işlemlerin yapılmasına yönelik birçok başvuru gelmektedir. Örneğin bu kapsamda yapılan bir başvuruda şikayetçi binadaki kaçak yapının yıkılmasını talep etmiştir. Ancak Kurum tarafından ilgili Belediyenin sınırları içinde yıkımı gerçekleşecek olan yapıların fazlalığı, belediyenin mevcut kaynaklarının yetersizliği ile daha fazla yıkım yapılmasına imkan sağlayan ihalenin iptal edilmesi,

³⁶⁸ Kamu Denetçiliği Kurumunun 17/07/2018 tarihli ve 2018/968 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

³⁶⁹ 2018/968 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

başvuranın deprem analizine yönelik herhangi bir veri sunmaması hususları ile bilirkişi raporunda yer alan açıklamaların birlikte değerlendirilmesi sonucunda; belediyenin söz konusu kaçak yapının yıkımı için... tarihinin belirlenmesi hususunun hukuka aykırı olmadığı sonucuna varılmıştır.³⁷⁰

Altyapı hizmetleri konusunda da Kurum'a başvuru yapılmakta olup bu alanda yapılan bazı başvurulara hukuka aykırılık tespit edilemediğinden ret kararı verilebilmektedir. Nitekim şikâyetçi, bulundukları mahallede kanalizasyon alt yapısının olduğunu ancak kot farkı nedeniyle fosseptik kullandığını bununla birlikte ikamet ettikleri binanın hemen arkasında boş bir arsa olduğunu ve mahalledeki binaların bahçe nizam olarak inşa edildiğinden arsanın etrafında 3 metrelik boşluk bırakılarak bina inşa edilebileceğini belirterek atık suyu kullanılmadığını ileri sürdüğü kısımdan geçirerek atık su bağlantısının yapılmasını talep etmiştir. Konuyla ilgili yapılan incelemede şikâyetçinin ikamet ettiği binanın atık su bağlantısının yol kotu altında kaldığı ve kanalizasyona kendiliğinden akış sağlanamadığı, şikâyetçi tarafından da diğer komşu parselden izin alınmadığı, idare tarafından atık su bağlantı kanalını yaparlarken başka mülkiyetlerin sınırlarının ihlal edemeyeceği hususları göz önüne alınarak idare tarafından şikâyetçinin atık su bağlantısının binanın arkasında bulunan parselde cephesi bulunan sokaktaki kanalizasyon hattına bağlantı yapılamamasında hukuka ve hakkaniyete aykırılık tespit edilememiş olup Ret Kararı verilmiştir.³⁷¹

Yerel yönetimlere ilişkin olarak katı atık yönetimi hakkında da bir takım başvurular gelmekte ve yapılan inceleme sonucunda hukuka ve hakkaniyete aykırılık tespit edilemeyen başvurularda ret kararı verilebilmektedir. Nitekim başvurular kurulması planlanan katı atık bertaraf tesisinin yerleşim yerine 250 metreden daha az olduğu, bölgede yoğun heyelan riskinin bulunduğu, yer altı mağaralarının turizm amaçlı kullanılabileceği, bölge fauna ve florasının zarar göreceği gerekçeleriyle söz konusu tesisin kurulmasının engellenmesini talep etmişlerdir. Konuyla ilgili olarak verilen kararda; katı atık bertarafının önemi ve niteliğine değinilerek katı atıklardan kaynaklanan problemlerin ülkemizin çevre sorunlarının başında geldiği, katı atıkların sağlıklı ve en ekonomik şekilde uzaklaştırılmasının ve bertarafının büyük önem taşıdığı, bazı bölgelerde katı atık bertaraf tesisi için uygun alanların bulunmasının zor

³⁷⁰ Kamu Denetçiliği Kurumunun 20/06/2016 tarihli ve 2015/5989 Başvuru Numaralı Ret Kararı.

³⁷¹ Kamu Denetçiliği Kurumunun 17/07/2018 tarihli ve 2018/581 Başvuru Numaralı Ret Kararı.

olduğu, bu nedenle bazı illerde düzensiz depolama yapıldığı ve atıkların açık alanlara ve deniz kenarlarına dökülerek insan sağlığına ve çevreye olumsuz etkilerin meydana geldiği belirtilerek yapılan incelemeler, idarenin açıklamaları, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), bilirkişi raporu doğrultusunda katı atık bertaraf tesisinin kurulmasında herhangi bir hukuka ve hakkaniyete aykırılık tespit edilememiştir.³⁷²

Kurum'a yapılan başvuruda; şikâyetçinin, hisseli olarak sahip olduğu gayrimenkulde bulunan korunması gerekli tabiat varlığı (çınar ağacı) nedeniyle, emlak vergisi muafiyetinden geçmişe dönük olarak faydalanma talebine yönelik; şikâyetçinin hissesi bulunduğu gayrimenkulün, Kültür ve Tabiat Varlıkları Kanununun 21. maddesi uyarınca emlak vergisi muafiyetinden yararlanılabilmek için gerekli olan şartları taşımadığı anlaşıldığından, ilgili İdare tarafından şikâyetçinin emlak vergisi muafiyetinden yararlandırılmaması ve şikâyetçinin geçmişe dönük emlak vergisi tutarlarının iade edilmemesi işlemlerinde hukuka aykırılık bulunmadığı değerlendirilmiştir.³⁷³

Kamu Denetçiliği Kurumu'na belediyenin yapmış olduğu ihale, sözleşme gibi konularda da bazı başvurular gelebilmektedir. Başvuran; yetkilisi olduğu şirket ile ... Belediye Başkanlığı arasında, 18.03.2016 tarihli diğeri 19.04.2016 tarihli olmak üzere iki adet mimari proje müteahhitlik sözleşmesi imza edildiğini, ancak yapılan işler karşılığında ... Belediye Başkanlığı'nın sözleşmelerden kaynaklanan borcunu ifa etmediğini ve ödeme yapmadığını iddia ederek, mağduriyetinin giderilmesini ve ilgililer hakkında gerekli işlemlerin yapılması talebiyle Kurum'a başvuruda bulunmuştur. Konuyla ilgili olarak idareden bilgi ve belge talep edilmiş aynı zamanda bilirkişi incelemesi de yaptırılmıştır. Kararın gerekçe kısmında Kamu İhale Kanununa tabi olmayan işlerin tahdidi olarak sıralandığı 2863 sayılı Kanun kapsamında olan kültür varlıklarının röleve ve restorasyon projelerinin hazırlanmasının 4734 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilemediğini bununla birlikte söz konusu projelerin hazırlanmasının tamamen ihale mevzuatından ari olmayıp tam tersine, Kültür Varlıkları İhale Yönetmeliğinin 2'nci maddesi gereğince, restorasyon ve röleve projelerinin hazırlanmasının ihale kurallarına riayet edilerek yapılmasını gerekli kıldığını ancak İdarenin göndermiş olduğu belgelere göre söz konusu sürecin işletildiğine yönelik herhangi bir belgeye rastlanmadığı, diğer

³⁷² Kamu Denetçiliği Kurumunun 05/12/2018 tarihi ve 2017/11491 Başvuru Numaralı Ret Kararı.

³⁷³ Kamu Denetçiliği Kurumunun 08/05/2018 tarihli ve 2018/104 Başvuru Numaralı Ret Kararı.

taftan İdare tarafından Kurum’a sunulan ve Bakanlık tarafından da onaylandığı görülen projelerin nüshalarında ise, bu projelerin başvurana ait olduğunu gösteren hiçbir kayda, bilgi ya da belgeye rastlanamadığı ve başvuran tarafından, idareden farklı tarihlerde tarafına ödenmesini istediği tutarların birbiriyle uyumlu olmadığı değerlendirilmiştir.³⁷⁴ Ancak bir karada hukuka aykırılık bulunmaması ya da başvurunun reddedilmesi konunun iyi yönetim ilkeleri bakımından değerlendirilmeyeceği anlamına gelmemektedir. Nitekim söz konusu kararda her ne kadar başvuranın talebinde hukuka aykırılık olmadığı değerlendirilmesi yapılmış olsa da başvuran ile imzalanan sözleşme sürecinde takip edilmesi gerekli ihale sürecinin gözetilmediği bu bakımdan idare tarafından şeffaflık ve kanunilik ilkelerine uygun davranılmadığı hususları eleştirilmiştir.³⁷⁵

Şikâyetçinin mülkiyeti ... Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazın satış ihalesine başvuru evraklarını yanlış yönlendirmeler nedeniyle geç teslim ettiği iddiasıyla ihalenin iptal edilmesi ve yeniden ihale yapılması talebine hukuka ve hakkaniyete aykırılık tespit edilemediğinden Ret Kararı verilmiştir.³⁷⁶

Meskenler için su tarifesini belirlerken esas alınan (10 m³’lük) su tüketim miktarının, meskende ikamet eden aile bireyi sayısı dikkate alınarak yeniden belirlenmesi talebine yönelik yapılan başvuruda; su tarifelerinin belirlenmesinde ve bu tarifelerin uygulanmasında her bir idare tarafından farklı kriterlerin ve durumların göz önünde bulundurulabilmesi, su yönetim politikasında su bedellerinin idarelerce yönlendirici ve kontrol edici bir araç olarak kullanılabilmesi, ... Tarifeler Yönetmeliği gereğince kademeli tarife uygulaması yapabilme ve tarifelerin tespiti hususlarında ... Genel Kuruluna yetki verilmesi, bahsi geçen İdarenin bu yetki uyarınca 10 m³’lük su tüketim miktarını esas alarak kademeli tarife uygulaması yapması, ilgili idarenin söz konusu kademeli tarife uygulamasında kullandığı takdir yetkisinin ölçülü ve adil olarak kullanılmadığına ya da takdir yetkisinin hizmet gerekleri ve kamu yararı gözetilmeden kullanıldığına ilişkin bir tespit yapılamaması durumları dikkate alındığında, ilgili idarenin, meskenler için su tarifesini belirlerken 10 m³’lük su tüketim miktarını esas almasında hukuka ve hakkaniyete aykırı bir

³⁷⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu’nun 06/03/2018 tarihli ve 2017/11371 Başvuru Numaralı Ret Kararı

³⁷⁵ Kamu Denetçiliği Kurumu’nun 06/03/2018 tarihli ve 2017/11371 Başvuru Numaralı Ret Kararı

³⁷⁶ Kamu Denetçiliği Kurumunun 04/05/2018 tarihli ve 2017/13808 Başvuru Numaralı Ret Kararı.

husus tespit edilememiştir.³⁷⁷ Su konusunda yapılan bir başka başvuruda başvuran yeraltı suyu kuyularıyla yapılan sulamalara ilişkin olarak Bakanlar Kurulunca belirlenen bedelin, ...Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından da uygulanması talebi ile Kurum'a başvuruda bulunmuştur. Kararın gerekçesinde; idare tarafından oluşturulacak su yönetimi politikasında; sulama suyu bedeli, yönlendirici ve kontrol edici bir araç olarak kullanılabileceği bu kapsamda; 10. Kalkınma Planında öngörüldüğü üzere, sulamada sürdürülebilirliğin sağlanması açısından yeraltı su kaynaklarına yönelik olarak miktar kısıtlaması veya fiyat farklılaştırılması yapılması gibi hususların idare tarafından gerçekleştirilebileceği vurgulanmıştır.³⁷⁸

Kurum'a yapılan başvurularda herhangi bir hukuka ve hakkaniyete aykırılık tespit edilemediği durumlarda Ret Kararı verilerek ilgililere tebliğ edilmektedir. Söz konusu kararda talebin reddedilmesi gerekçeleri ulusal ve gerekliyse uluslararası mevzuat hükümleri çerçevesinde değerlendirilmektedir.

3.2.2.1.8. Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı

KDK'ya yapılan başvurularda talepler kimi zaman bir yönüyle hukuka aykırılık tespit edilememişken bir yönüyle tavsiye verilmesini gerekli kılmış olabilmektedir. Yapılan başvuruda birden fazla talep varsa ve taleplerin bir kısmı için tavsiye edilebilirken bir kısmında hukuka ve hakkaniyete aykırılık tespit edilemediğinden reddi gerekmektedir. Bu gibi durumlarda Kamu Başdenetçisi tarafından Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı verilebilmektedir.

Kurum'a yapılan başvuruda şikâyetçi yıllara sâri olarak kullanamadığı, inşaat yapamadığı arsasının kısıtlılık halinin kaldırılarak inşaat ruhsatı izninin verilmesini ve İdareler arasında yaşanan anlaşmazlıklar sonucu ortaya çıkan uygulamalar nedeniyle kullanamadığı arsasına tahakkuk ettirilen emlak vergilerinin iptali talebi ile Kuruma başvurmuştur. Şikâyetçinin mezkur taşınmazı üzerinde tasarrufunun kısıtlandığından bahisle, arsasına tahakkuk ettirilen emlak vergilerinin (yapılandırma da dâhil) iptalinin sağlanması talebinin reddine karar verilmiş ancak; şikâyetçinin maliki olduğu taşınmaz üzerinde fiili olarak kısıtlı bir mülkiyet halinin ortaya çıkması ve bu durumun hangi tarihte ortadan kalkacağına ilişkin belirsizliğin devam

³⁷⁷ Kamu Denetçiliği Kurumunun 09/04/2018 tarihli ve 2017/14804 Başvuru Numaralı Ret Kararı.

³⁷⁸ Kamu Denetçiliği Kurumunun 26/02/2018 tarihli ve 2017/11225 Başvuru Numaralı Ret Kararı.

ettiği hususları dikkate alındığında, hakkaniyet ilkeleri gereğince mezkur taşınmazın tasarrufunun kısıtlı olduğunun kabul edilerek emlak vergisinin 10'da 1 oranında uygulanması ve şikayetçi adına kayıtlı taşınmazdan tahsil edilen emlak vergilerinin; başvuranın emlak vergisi borçlarının yapılandırılmasına ilişkin yararlandığı Kanun hükümleri ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 114. maddesindeki zamanaşımı süresi dikkate alınmak suretiyle yeniden hesaplanarak, gerekli düzeltme işlemlerinin yapılması için ilgili Belediye Başkanlığına tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir.³⁷⁹

Şikayetçiler ikamet ettikleri caddede Cumartesi günleri kurulan semt pazar yeri nedeniyle sıkıntı yaşadıklarını belirterek Pazar yerinin değiştirilmesi talebiyle Kurum'a yapmış oldukları başvuruda; semt pazarının hâlihazırda kurulduğu yer olan ... Caddesinden ... Sokağa taşınmasına ilişkin taleplerinin reddine aynı zamanda Pazar Yerleri Hakkında Yönetmeliğinin 6. maddesi kapsamında pazar yerlerinde bulunması zorunlu tutulan 'tuvalet', 'aydınlatma sistemi', 'hoparlör' ve 'güvenlik kamerası' gibi eksiklerin giderilmesi hususunda ilgili Belediye Başkanlığına tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir.³⁸⁰ Konuyla ilgili idare tarafından verilen cevapta semt pazarında tuvalet eksikliğinin giderilerek zabıta noktasının yapıldığını, ayrıca aydınlatma, hoparlör ve güvenlik kamerası gibi eksikliklerin de programa alındığı bilgisi verilmiştir.³⁸¹

25 kişi tarafından yapılan başvuruda başvuranlar ... ticari işletmesinin ruhsatsız olarak çalıştığını, görüntüsünün çok çirkin olduğunu, kavşak noktasında yer alması dolayısıyla trafik sıkışıklığına neden olduğunu ve tehlike arz ettiğini, günün 24 saatinde açık olması nedeniyle kötü koku ve kirliliğe neden olduğunu, kötü kokunun ise evlerine kadar geldiğini iddia ederek bahsi geçen işletmenin kaldırılmasını talep etmektedir. Söz konusu başvuruda; ilgili mevzuatta imar planında park olarak belirlenen alanda büfelerin yer alabileceği belirtildiğinden söz konusu büfenin bulunduğu alandan kaldırılma talebinin reddine ancak mevzuata

³⁷⁹ Kamu Denetçiliği Kurumunun 04/05/2018 tarihli ve 2017/13383 Başvuru Numaralı Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı.

³⁸⁰ Kamu Denetçiliği Kurumunun 06/03/2018 tarihli ve 2017/11683 Başvuru Numaralı Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı.

³⁸¹ 2017/11683 Başvuru Numaralı Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

aykırı olarak işletilen büfenin mevzuata uygun olarak işletilmesi yönünde ilgili Belediye Başkanlığına tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir.³⁸²

Şikayetçi ... İli, ... İlçesi, ... Mahallesiindeki 15 no lu uygulama sahasında İmar Kanununun 18. maddesi gereğince arazi-arsa düzenlemesi yapılacağını; bu kapsamda parselasyon planı ve dağıtım cetvelinin bir ay süreyle ilgililerin incelemesi için askıya çıkarıldığını; 2796 no lu parselin anılan düzenleme içinde yer aldığını; ancak söz konusu parselle ilgili olarak mirasçılar adına işlem yapılması gerekirken ... ile ... adına işlem yapıldığını; ayrıca düzenleme kapsamına 2800 no lu parselin hiç katılmadığını iddia ederek, 2796 no lu parselde mirasçılar adına işlem yapılmasını ve 2800 no lu parselde 3194 sayılı Kanunun 18 inci maddesi gereğince düzenleme yapılmasını talep etmiştir. Konuya ilişkin başvuruda belirtilen 2800 no lu parselin, imar düzenleme alanına dâhil edilmesi talebinin reddine ancak imar düzenleme işlemlerinde 2796 no lu parselle ilgili malik bilgilerinin, tapu kaydında geçen verilere göre güncellenmesi yönünde ilgili Belediye Başkanlığına tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir.³⁸³

Başvuran, müvekkillerinin kentsel dönüşüm alanında kalan taşınmazlarında, boş dükkânların dönüşüm sürecinde kiraya verilemediğini, dolu dükkânlarda kira artışı yapamadıklarını ve tahliyelerine yönelik yazı gönderildiğini, ikamet adreslerinde temel belediye hizmetlerinde aksaklıklar yaşandığını ileri sürerek yoksun kalınan kira, temizlik ve sağlık giderleri gibi maddi zararların karşılanmasını, mahallenin temizlenmesini ve tahliye ihtarının geri alınması talebiyle Kurum'a başvuruda bulunmuştur. İdare tarafından taşınmazların tahliyesine yönelik olarak ilgililere 60 günlük mühletin verildiği, sürenin dolmasından sonra kolluk marifetiyle cebir kullanılıp taşınmazın tahliyesinin sağlanmayacağına yönelik olarak, idarenin sözü dışında, bireylerin idare karşısında hiçbir hukuki güvencesi bulunmadığı, dolayısıyla, henüz kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış ve hakkında acele kamulaştırma kararı verilmemiş bir taşınmaz hakkında ihtar zaptı düzenlenmesinin hukuki olmadığı, idarenin amacının tahliyeden ziyade ilgililerin önceden uyarılması olması halinde ise, ihtar zaptı değil, genel mahiyette bir uyarı yazısının da

³⁸² Kamu Denetçiliği Kurumunun 24/10/2017 tarihli ve 2017/8586 Başvuru Numaralı Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı.

³⁸³ Kamu Denetçiliği Kurumunun 18/10/2017 tarihli ve 2017/5542 Başvuru Numaralı Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı.

gönderilmesinin mümkün olduğu, bu itibarla, bahse konu ihtar zaptlarının geri alınması gerektiği bununla birlikte başvuranın kendi ve müvekkilleri adına uyuşmazlığa konu ettiği kira ücretinden mahrum kalma-temizlik giderlerinin artması gibi bireysel menfaati karşısında kamu yararının üstün tutulması gerektiği düşüncesiyle, ayrıca idare tarafından yürütülen süreç gözetildiğinde idare tarafından hizmetin geç işletildiğine yönelik herhangi bir veriye ulaşılamaması, başvuranın zararının ise somut verilerle belgelendirilememesi karşısında, başvuranın maddi zararın karşılanmasına yönelik talebinin reddi gerektiği değerlendirilmiştir.³⁸⁴ Konuyla ilgili idare tarafından verilen cevabi yazıda ise karara istinaden söz konusu taşınmazlarda yer alan dükkanlara verilen ihtar zabıtlarının geri çekildiği belirtilmiştir.³⁸⁵

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan bazı başvurularda başvurular bir dilekçesinde aynı konuyla ilgili birden fazla talepte bulunabilmektedirler ya da söz konusu talepleri hem idarenin kendilerine karşı uygulanan hem de idarenin düzenleme yaptığı bir alana ilişkin olabilir. Diğer bir ifadeyle ev hanımı olan bir başvuranın kanundaki gerekli şartları taşıdığını düşünerek emlak vergisi muafiyetinden yararlanma talebinde kişinin emlak vergisi ödemesinde herhangi bir hukuka aykırılık olmadığı diğer taraftan söz konusu emlak vergisi ödemelerinde idarenin düzenleyici işleminin (yönetmelik, tebliğ) mevzuata uygun hale getirilmesi gibi bir Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı verilmesi mümkündür.

3.2.3. Denetçiliğin İdarelerle İlişkileri

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla faaliyet gösteren Ombudsmanlık Kurumu İngiltere, Fransa, Pakistan, İran, Azerbaycan, İsrail, Rusya ve Amerika gibi 100'den fazla ülkede çalışmalar yürütmektedir. Ancak Ombudsmanlığın birçok ülkede çalışmalar yürütmesi, ülkemizde de böyle bir kurumun oluşturulması için yeterli görülmeyip Kurum'un çalışmalarının etkin bir şekilde yürütülmesi için gereken tedbirlerin alınması gerekmektedir.³⁸⁶

³⁸⁴ Kamu Denetçiliği Kurumunun 09/04/2018 tarihli ve 2017/12617 başvuru numaralı Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı.

³⁸⁵ 2017/12617 Başvuru Numaralı Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararına verilen cevabi yazı.

³⁸⁶ Şükrü Mert Karcı, "Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu", **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı 2, Temmuz 2015, s.40.

Ombudsmanlık vatandaşın yanında yer almakla birlikte idarelerin de karşısında değildir. Nitekim idareler ile iletişimin açık olması ve işbirliğinin sağlanması denetimlerin baskıdan uzak olduğu anlayışını güçlendirmektedir. Bu çerçevede özellikle idarelerle ilişkileri gelişmiş, verilen kararlara önyargı ile yaklaşılmayan ve yapıcı ilişkilerin kurulduğu idarelerle kararların uygulanabilirlik oranlarını da artıracakı düşünülmektedir.

Yerel yönetimler tarafından da merkezi yönetim teşkilatlanmasında olduğu gibi vatandaşlara yönelik hizmetlerin yürütülmesi, kamusal eylem ve işlemlerin gerçekleştirilmesi gibi amaç ve görevlerin yerine getirilmesi sırasında hukuka uygunluğun, hakkaniyetin, şeffaflığın, iyi yönetim ilkelerinin uygulanması gibi kriterlerin gerçekleştirilmesi beklenmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun merkezi idare yapılanmalarında olduğu kadar yerel yönetimlerle olan ilişkilerinin de artırılması kararların uygulanabilirliği açısından önemli olacağı değerlendirilmektedir. Nitekim sorunların tespiti kadar söz konusu sorunlara getirilebilecek çözümlerin uygulanmasında idareler de işbirliği içerisinde ve özverili olduğu sürece daha fazla etkinlik sağlanabileceği beklenmektedir. Ayrıca Kurum'un verdiği kararların tavsiye niteliğinde olması, zorlayıcı bir yaptırım kararı verilememesi gibi sebepler nedeniyle meclis ve kamuoyu desteği kadar idarelerin de işbirliğine yatkın olması kararların uygulanabilirliği açısından pozitif etki sağlayabilecektir. Tüm bunların sağlanması içinde yerel idarelerle sağlıklı bir iletişimin kurulması gerekmektedir.

Diğer taraftan; yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelmesi ya da denetim organlarının fazla oluşundan kaynaklı ombudsman denetimine önyargı ile yaklaşım yaklaşmadığı bu anlamda kararların uygulanabilirliğini etkileyip etkilemediği önemli bir konudur. Ancak Kurum'a yapılan şikâyetlerin çözümlenmesinde yerel yönetim organlarından belediyelerle daha iyi sonuca varıldığı söylenebilir.³⁸⁷ Kurumdan istenen beklentilerin sağlanması adına vatandaşla olduğu kadar yerel idarelere sağlanan iletişim de önem taşımaktadır. Bu anlamda Kurum'un tanınırlığının artması, yerel idarelerle Kurum arasında iş birliğinin sağlanması daha fazla sorunun çözülmesine ve vatandaş memnuniyetini artırmasına katkı sağlaması beklenen faydalar arasındadır.

³⁸⁷ Zekeriya ASLAN ile 09/10/2016 tarihinde yapılan görüşme notları.(20/01/2017)

Bu çerçevede Kurum'dan istenen beklentilerin karşılanması için idarelerin de gereken desteği sağlamaları ve katkıyı sunmaları, Kurum tarafından istenen bilgileri mümkün olduğunca kısa sürede vermeleri, sorunların çözülmesine yönelik uzlaşmacı yaklaşım sergilemeleri ve verilen kararların uygulanmasına yönelik daha gayretli olmaları ile Meclisin ve kamuoyunun da Kurum kararlarının uygulanmasında dikkatli olmaları önem arz etmektedir.³⁸⁸ Benzer şekilde yerel idarelerin de Kuruma yapılan başvurularda ve verilen kararlara karşı duyarlı olmaları, tespit edilen sorunları çözme ve eksiklikleri gidermede yapıcı olmaları yalnızca vatandaş memnuniyeti açısından değil aynı zamanda yerel idarelerin güvenilirliğinin ve hizmet kalitesinin artırılarak ileriki dönemler için yerel yönetimler açısından da bir avantaj olacağı düşünülmektedir.

3.2.3.1. Yapılan Başvurularda Yerel İdarelerin Yaklaşımı

Hem idarelerin denetlenmesi hem de insan hak ve özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesi hususunda önemli bir sorumluluk üstlenen ombudsmanlık kurumları kullandığı yöntemler ve sonuçları bakımından diğer denetim kurumlarından farklılık taşımaktadır. Nitekim ombudsmanlığın hem hukuka uygunluk hem de hakkaniyet denetimi yapması bununla birlikte idare ve birey arasında hızlı ve kolayca uzlaşma sağlanması diğer kurumlardan ayrılan yönlerindendir.

Hukukun üstünlüğünün sağlanması bir hukuk devletinin olmazsa olmaz koşuludur. Hukukun üstünlüğünün sağlanmasının yanı sıra uzlaşmacı bir yönetim anlayışının benimsenmesi günümüzde pek çok devlet ve vatandaşları için önemli bir husustur. Sayılan bu hususlara ek olarak idare ile kişiler arasında meydana gelen ilişkilerindeki memnuniyet seviyesinin artırılması, iyi yönetimin sağlanması ve insan haklarına yönelik uluslararası standartlara ulaşılması gibi hedeflerin yerine getirilmesi için Kurumun gayretleri tek başına yeterli olmayıp bu hususta Meclisin, idarenin ve kamuoyunun da desteği önem taşımaktadır.³⁸⁹ Bu çerçevede her ne kadar Kamu Denetçiliği Kurumu yerel idarelerle vatandaş arasında yaşanan uyuşmazlıkların çözümünde en üst seviyede çaba gösterse de; yerel idareler de sorunların çözümünde benzer şekilde gayret gösterdiği takdirde sorunlar daha kısa

³⁸⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu, Yıllık Rapor 2014, s.238.

³⁸⁹ Kamu Denetçiliği Kurumu, Yıllık Rapor 2014, s.238.

sürede, daha az maliyetle çözülebilecektir. Bu bağlamda idareler ile Kurum arasında doğru ve etkili bir iletişimin kurulması gerekmekte yerel idarelerin de tespit edilen sorunların çözümünde işbirliğine içinde bulunmasının sayılan amaçların gerçekleştirilmesinde fayda sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Kuruma yapılan başvuruların çözümünde yerel yönetimleri, belediyeleri tanımak çok önemli bir husustur; özellikle de seçimle işbaşına gelmiş kişi ve organları bilmek, idareleri tanımak sorunların çözümünde önemli katkı sağlayabilecektir.³⁹⁰ Bu anlamda Kurum'un yerel idareleri ve organları tanınması, yerel yöneticileri bilmesi kadar yereldeki yönetimlerin de Kurumu doğru bir şekilde tanınmasının ve iş birliği yapmasının önemli olacağı düşünülmektedir.

Bu itibarla Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vatandaşlarla olan iletişimini artırmasının yanı sıra hem merkezi hem de yerel idarelerle olan işbirliği de önemli olmaktadır. İdarelerin Kurum'u tanınması, verilen kararlara önyargı ile yaklaşmaması gibi faktörler bile kimi zaman başvurunun incelenme aşamasında çözülmesine neden olacaktır.

3.2.3.2. Kararlara İdarelerin Yaklaşımı ve İş birliği

Yukarıda da anlatıldığı üzere Kurumdan beklenen amaçların gerçekleştirilmesi için kararların niceliksel artışının yanı sıra bu kararların uygulanma oranlarındaki artışının da sağlanabilmesi gerekmektedir. Bu anlamda Meclis, kamuoyu ve vatandaş desteği ile idarelerle sağlıklı bir iletişimin kurulması gerekmektedir.

Kurum tarafından verilen tavsiye kararlarının yanı sıra gönderme kararları üzerine de idareler tarafından işlem tesis edilebilmektedir. Yukarıda anlatıldığı üzere gönderme kararları şikayetçi tarafından gerekli idari başvuru yolları tüketilmediği hallerde verilmektedir. Bazı durumlarda belediyeler şikâyet konusu sorundan haberdar olamadığı için Kamu Denetçiliği Kurumunun belediyelerle iletişime geçmesi ve görüşmesi sorunların çözümünde önemli rol oynamaktadır.³⁹¹ Söz konusu durumu Zekeriya ASLAN 09/03/2016 tarihli Dilekçe-İnsan Hakları Karma Alt Komisyonu toplantısında “*Bazen öyle şeyler yaşıyoruz ki Başkanım, vatandaş*

³⁹⁰ Zekeriya ASLAN ile 09/10/2016 tarihinde yapılan görüşme notları. (20/01/2017)

³⁹¹ Zekeriya ASLAN ile 09/10/2016 tarihinde yapılan görüşme notları. (10/03/2017)

arıyor, “Ben belediye başkanı ya da kimseyle muhatap olamıyorum, derdimi anlatamıyorum.” diyor. Biz onu muhatap ediyoruz, şikâyetten vazgeçiyor... Yani, işin gerçeğine baktığımız zaman, arkadaşım da söyledi, iletişim iletişim iletişim, başka hiçbir şey değil” şeklinde belirtmiştir. Bu bağlamda yapılan başvurular ile hem mevzuatta belirtilen idareye başvuru yollarının tüketilme şartının yerine getirildiği hem de idarenin sorundan haberdar olması sağlanarak gerekli işlemlerin gerçekleştirildiği biçiminde de ifade edilebilir.

Ayrıca mevzuata göre her yıl hazırlanan yıllık raporlarda idarelerin kararlara yaklaşımı ile iş birliği yapan ve yapmayan idarelere yer verilmektedir. Bu şekilde hem kamuoyunda bir farkındalık oluşturulmakta hem de kararları uygulamayan idarelerin kararlara yaklaşımını etkilemektedir. Ancak şu ana kadar yıllık raporlarda ya da Komisyon toplantılarında yerel idarelerin yaklaşımı ile ilgili olumsuz bir durum söz konusu olmamıştır. Nitekim 17/02/2015 tarihli Dilekçe-İnsan Hakları Komisyonunda Zekeriya ASLAN yerel yönetim kuruluşlarından belediyelerin Kuruma yaklaşımını “Belediye başkanlarımıza da huzurunuzda teşekkür ediyorum, hakikaten çok ilgililer... Alt kademede bir insanın yaptığı çalışmadan sıkıntı doğmuş, yapılan bir uygulamadan bir vatandaşa zarar doğduysa, genelde benden istekleri hemen şikâyet dilekçesini kendilerine göndermem ve bunun dönüşlerini alıyoruz biz genelde...” şeklinde ifade etmiştir.

3.2.3.2.1. Kurumun Verdiği Kararların Uygulanması

Yukarıda Kurum tarafından verilen karar ve nitelikleri hakkında bilgi verilerek örnek kararlar sunulmuştur. Söz konusu kararlardan Gönderme Kararı’nın idari başvuru yollarının tüketilmemesi durumunda verildiğinden bahsedilmiştir. Bu anlamda verilen Gönderme Kararları da idarelerin gerekli işlemleri yaparak sorunun çözülmesinde yeterli olabilmektedir. Nitekim bazı vatandaşlar tarafından sorunun çözülmesi için idareye hiç başvuru yapılmamış ya da başvuruya muhatap idare doğru tespit edilememiş olabilmektedir. Bu gibi durumlarda ilgili idarece Kurum tarafından gönderilen başvurunun incelenmesi sonucu konu çözümlenebilmektedir. Aynı zamanda yol yapılması, mahkeme kararının uygulanması, kamulaştırma bedellerinin ödenmesi gibi bazı konularda vatandaşlar uzun süre uğraşmasına rağmen

mağduriyetleri devam edebilmektedir. Bu gibi konularda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun soruna müdahil olması, idareyle sorunu dostane çözmeye çalışması ve ilgili idareler tarafından da sorunun çözülmediği durumlarda ilgili idarelerin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde bu konular için çağrılarak gerekli açıklamaları yapmasının istenebileceği gibi faktörler göz önüne alındığında idareler Kurum tarafından çözülmesinin yolunu açmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurum'u tarafından verilen Tavsiye Karar'larına karşı da tesis edilen işlem hakkında ya da herhangi bir işlem yapılmaması durumunda bunun gerekçesi 30 gün içinde Kuruma bildirilmesi gerekmektedir. Nitekim bazı durumlarda idare gerekli işlemi yapmak için olumlu bir yaklaşım benimsemesine rağmen söz konusu işlem için mevzuat değişikliği gerekmekte olup söz konusu durumlara Kurumun yıllık raporunda yer verilerek Meclisin de dikkati çekilmektedir. Aynı zamanda belirlenen bazı idareler kararlara uymama gerekçesi ile ilgili Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne çağrılmaktadır.

Kurum tarafından verilen kararlar, bu kararları uygulayan ya da uygulamayan idarelerin belirlenmesi hem vatandaş hem de idareler açısından önemli olduğu kadar Meclis ve milletvekilleri için de önemli olmaktadır. Nitekim hangi alanda ne gibi sorunların bulunduğu tespiti ve sorunların çözümünde yaşanan zorluklar bir rehber görevini görmektedir.

3.2.3.2.2. İşbirliği Örnekleri

Kamu Denetçiliği Kurumu kendisine yapılan başvuruları etkin, verimli, kısa zamanda çözümleyebilmesi, idare ve birey arasında uzlaşının sağlanması için idarelerle işbirliği yapması bir anlamda kendisini tanıtmayı ve idareleri de tanıması gerekmektedir.

Bu çerçevede Zekeriya Aslan'ın kamu denetçiliği görevinde bulunduğu süreçte kendi görev alanı olan mahalli idareler tarafından yürütülen hizmetlere ilişkin belediyelerle çeşitli görüşmeler yapmıştır. Nitekim İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı ve Türkiye Belediyeler Birliği Başkanlığı görevinde bulunan Kadir Topbaş ile yapılan görüşmede; İstanbul Büyükşehir Belediyesine yönelik yapılan başvurularda temas noktası olarak Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreter yardımcısı

tarafından gerekli koordinasyonun sağlanması, başvurularla ilgili nihai görüş ve bilgilerin Genel Sekreter Yardımcılığınca Kuruma gönderilmesi ile Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) üyesi belediyeler hakkındaki başvurulara ilişkin olarak kurum tarafından belediyelere gönderilecek karar ve yazılara karşı nasıl hareket edilmesi gerektiği hususunda TBB'nin bir genelge yayınlaması konusunda mutabakat sağlanmıştır.³⁹²

Yine çevre ve şehircilik konularına yönelik olarak da Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile görüşmeler yapılmıştır. Bu görüşmeler sonucunda, adı geçen Bakanlığa gönderilecek karar ve resmi yazılarda koordinasyonun Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca sağlanması ile şikayet konularına yönelik nihai görüş ve bilgilerin söz konusu birim tarafından Kurumumuza gönderilmesi hususunda 16/04/2014 tarihli ve 2014/10 sayılı genelge yayınlanmıştır.³⁹³

Yerel idarelerle sağlanan iş birliği neticesinde kararların uygulanabilirliğinin artacağı değerlendirilmektedir. 17/02/2015 tarihli Dilekçe-İnsan Hakları Komisyonunda Zekeriya Aslan'da belediyelerle irtibat sağlanarak, iletişime geçilerek söz konusu sorunların tavsiye kararı verilmeden çözülebildiğini bu anlamda da belediyelerle ilgili çok fazla tavsiye kararı çıkmadığını ifade etmiştir.³⁹⁴ Kamu Denetçiliği Kurumunun hızlı ve etkili kararlar vermesi gibi avantajlarının gerçekleştirilmesinde idarelerle etkin bir diyalog sağlanması beklenmektedir.

3.3. OMBUDSMANLIK SONRASI YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler üçüncü bölümde de anlatıldığı üzere gerek Sayıştay ve yargı gerek de kendi iç denetim ile işlem ve eylemleri hakkında inceleme ve araştırma yapılmaktadır.

Ombudsmanlığın bu sayılan denetim yollarına yeni bir denetim biriminin eklenmesi şeklinde değil daha çok tamamlayıcı rolü ile diğer denetim birimleri ile uyumlu çalışabilir nitelikte olması bakımından önem taşımaktadır. Ancak hem

³⁹² Kamu Denetçiliği Kurumu, Yıllık Rapor 2014, s.251.

³⁹³ Kamu Denetçiliği Kurumu, Yıllık Rapor 2014, s.251.

³⁹⁴ 17.02.2015 tarihli Dilekçe-İnsan Hakları Komisyon Tutanakları. (https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1464), (12.03.2017)

uyguladığı yöntemler hem de amaçlar bakımından diğer denetim yollarından farklılıklar taşımaktadır.

Yukarıda da anlatıldığı üzere özellikle Sayıştay ve iç denetim birimlerince yapılan denetim neticesinde idarenin işleyişi ile ilgili sorunların çözülmesi, kaynak kullanımının etkinliği gibi meselelere yoğunlaşmaktadır. Ancak KDK idarelerin yerine getirmiş olduğu eylem ve işlemler ile idarelerin tutum ve davranışlarına idare-birey ilişkileri çerçevesinde bakmaktadır. Bu bağlamda işlem ve eylemlerin hukuka ve hakkaniyete uygunluğu incelenirken veya vatandaşın ya da idarenin haklılığı ortaya çıkarılırken Kurumun hem vatandaşa hem de idareye karşı tarafsız olması ve bunu yansıtmaları gerekmektedir.

Ombudsmanlık uygulaması ile başarılı sonuçlar elde edilmesinden dolayı günümüzde birçok ülkede ombudsmanlık teşkilatlanmasına gidilmiştir. İnsan hakları, haklar kültürünün yerleştirilmesi, demokrasi bilincinin sağlanması gibi nedenlerin yanı sıra iyi yönetim ilkelerinin yerine getirilmesi, hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın olması bakımından da önem taşımaktadır. Diğer taraftan merkezi idarenin işlemleri kadar yerel yönetimlerin işlemleri ile de muhatap olunmaktadır. Ayrıca günümüzde kamu hizmetlerine duyulan ihtiyaç kadar kamu hizmetlerinin denetimine de ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur.

Denetimin hata bulmak, cezalandırmak gibi boyutlarının dışında; rehberlik etmek, yol göstermek ve sorunları uzlaşma ile çözmek amaçlarıyla ombudsmanlık bu alandaki bir ihtiyacı gidermektedir. İdareler açısından bu yönlerde katkı sağlamakla birlikte tarafsız ve bağımsız bir kurum tarafından nitelikli ve kapsamlı incelemeler yapılarak vatandaşlar açısından da oluşabilecek tereddütlerin giderilmesi bakımından önem taşımaktadır.

3.3.1. Ombudsman Denetiminin Yerel Yönetimlere Katkısı

Yöre halkının ihtiyaçlarını yerele en yakın birimler tarafından yani yerel yönetimlerce karşılanmaya çalışılmaktadır. Bu bakımdan günümüzde yerele ait birçok işlem ve eylem nedeniyle birey ile yerel idareler arasında bir bağ oluşmaktadır. Yerel yönetimler tarafından yerine getirilen ulaşım, temizlik, imar gibi pek çok alanda o yöre halkı sürekli bir takım işlem, eylem, tutum ve davranışlara

maruz kalmaktadır. Bu kapsamda da sürekli etkileşim halinde olduğunuz kuruluşlar tarafından yerine getirilen hizmetlerle ilgili birtakım uyuşmazlıklar çıkabilmektedir. Hukuka uygunluğun ve adil işlem yapılmasının sağlanması, kamu hizmetlerin kalitesinin artırılmaya çalışılması, hesap verilebilirliği sağlanması, idarenin bütünlüğü ilkesinin yerine getirilmesi, iyi yönetimin geliştirilmesi gibi nedenlerle yerel yönetim kuruluşları tarafından sağlanan hizmetler, gerçekleştirilen işlemler ve eylemler üzerinde bazı denetimler uygulanmaktadır. Yerel idareler üzerinde gerek yargı ve Sayıştay tarafından, gerekse de vesayet denetimi ya da iç denetim yolları ile yerel idarelerin yerine getirdiği hizmetlerin yerindeliği, hukukiliği, kaynak kullanımı, kaynakların etkili ve verimli kullanılıp kullanılmadığı bakımlarından incelenebilmektedir. Vatandaşların yerel idarelerin, işlem ve eylemlerinden zarar görmesi, mağdur olması durumunda da idare- vatandaş bağlamında bu eylem ve işlemlerde yetkili merciler tarafından incelenebilmekte ve şikâyet konusu olabilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasının ardından şikâyet kabul etmeye başlaması ile birlikte merkezi idarelerin eylem ve işlemlerinden zarar gören vatandaşlar Kurum'a başvurmuş şikâyet başvuruların alınmasından bir yıl sonra yerel idarelerle ilgili de şikâyetlerin alınması ile birlikte vatandaşlar sadece merkezi idarelerin faaliyetleri ile ilgili değil gündelik hayatta pek çok hizmeti ile yakın ilişkide olduğu yerel idarelere ilişkin şikâyetlerini de iletmeye başlamıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yalnızca merkezin değil yerel idarelerle ilgili de uyuşmazlıklar hakkında denetim yapması Kurum'un inceleme ve araştırma alanını genişletmiştir. Bu bakımdan Kurum'da sadece merkezi idarenin görev alanı içerisinde yer alan eğitim, sağlık, vergilendirme, sosyal güvenlik, kamu personel rejiminin yanı sıra mahalli idareleri ilgilendiren imar, ruhsat, yerel idarelerce yerine getirilen diğer hizmetler hakkında da uzmanlık bilgisinin bulunması gerekmektedir. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumu'nda da mahalli idarelere ilişkin alanında uzman kişilerin görevlendirilmesi gerektiğinde bilirkişi incelemesi ile başvurular hakkında kapsamlı araştırma yapılarak karar verilebilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından kapsamlı araştırma yapılarak verilen kararlar dolayısıyla hem vatandaş hem de idare nezdinde uygulanması açısından daha etkili olabilmektedir. Kararı uygulayacak olan kamu görevlilerinin hata yapma korkusu ile hareket

etmelerinin önüne geçilmesi adına Kurum kararlarının nitelikli olması ve geniş araştırma yapılması sonucunda verilmesi kararlara olan güveni artıracak dolayısıyla uygulama oranları yükseltilecektir.

Ülkemizde bir idari işlem dolayısıyla birden fazla denetim uygulanabilmesi işlemi yapan kamu görevlileri açısından da denetim baskısı ve stresine neden olabilmektedir. Kimi zaman idareler denetlendiği düşüncesiyle oluşan baskı ve stres ile denetim birimleri ile yeterli iletişimde ve işbirliğinde olmamasından kaynaklı problemlerin çözülmemesi gibi sorunlarla karşılaşmaktadır. Denetimin gerekliliği kabul edilmekle birlikte yapılan denetimlerin hataların tespit edilmesi ve önlenmesinde daha etkin olması gerekmektedir. Bu anlamda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun verdiği kararların tavsiye niteliğinde olması, idarelerle doğru iletişim ve işbirliği içerisinde bulunması sorunların çözümünde idarenin olumlu bir yaklaşım benimsemesine neden olmaktadır. Bu itibarla Kamu Denetçiliği Kurumu'nun aslında denetimin yumuşak yüzü olması belki de sorunların daha kolay ve etkili çözülmesine katkıda bulunduğu değerlendirilmektedir.

Genel olarak bakıldığında idarelerde alt hiyerarşilerde yer alan kamu görevlileri karar vermede ya da inisiyatif kullanmada ileride sorumluluk oluşturabileceği endişesi ile çekingen davranabilmektedir. Ancak TBMM adına idare hakkındaki şikâyet başvurularını inceleyen Kamu Denetçiliği Kurumunca verilen tavsiye kararlarına yönelik değerlendirmelerde bulunan mercilerin hiyerarşi olarak ilgili idarelerin üst yöneticisi pozisyonunda bulunması, kararların uyum oranını arttıran bir etkidir.³⁹⁵ Aynı zamanda Kamu Başdenetçisi'nin Meclis Genel Kurulu, kamu denetçilerinin de Meclis'teki Karma Komisyon tarafından seçilmesi de Kurumun tarafsızlığını ve bağımsızlığını sağlaması bakımından kararların güvenilirliğini ve etkisini artırarak kararların uygulanabilirliğini artırmaktadır.

3.3.2. Yerel Yönetim Ombudsmanına İhtiyaç Olup Olmadığı Sorunsalı

Günümüzde yerel yönetimler yalnızca yerel demokrasi için değil aynı zamanda ulusal demokrasi ve uzlaşılı kültürünün sağlanması açısından da önemli bir konumda bulunmaktadır. Son yıllarda ülkemiz kamu yönetimi sisteminde de yerel

³⁹⁵ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016 Yıllık Raporu, s.318.

yönetimlere verilen önemin artmasıyla bu kuruluşların görev ve yetkilerini düzenleyen mevzuatta da değişiklikler yaşanmıştır. Yerel yönetimler açısından önemli olan husus görev ve yetkilerinin düzenlenmesinin yanı sıra yerel yönetimlerin denetiminin nasıl ve ne ölçüde yapılacağıdır.

Kamusal birlik ve düzenin sağlanmasının yanı sıra yerel demokrasinin de güçlenmesi ve sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için de yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetimler önem taşımaktadır. Ülkemizde uygulanan sistemde yerel yönetimler farklı denetimlere tabi tutulmaktadır. Denetimler sadece yerel yönetimlere ilişkin olmamakla birlikte yerel yönetimlerin yönetim sistemlerindeki yeri ve öneminin artması ile yerel yönetimlerin denetimine olan bakış açısında da birtakım değişiklikler beklenmiştir.

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması ile birlikte var olan denetim mekanizmalarına yeni bir denetim mekanizmasının da eklendiği düşünülebilir. Ancak kurum tarafından yerel yönetimlerle ilgili şikâyetlerin alınması ile birlikte aslında kurumun klasik denetim organlarından farklı bir yerde olduğu görülmektedir. Klasik denetim araçlarından olduğundan farklı olarak kamu denetçiliği kurumu yöneticileri ve personeli var olan sorunların uzlaşısı ile çözülmesi için faaliyet göstermektedir. Yargı yolları denenmeden ya da vatandaşların hakları ihlal edilmeden sorunlara hızlı ve pratik çözümler getirilebilmesi belki de kurum için beklenen en büyük faydalardandır.

Aslında yerelde oluşan bir sorunun merkezdeki bir kuruluş tarafından çözülmeye çalışılması bu kuruluşlarla ne ölçüde iş birliği yapabildiği ile ilgili olmaktadır. Mevcut durumda yerel idarelerle ilgili Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından çok fazla tavsiye kararı verilememesi ya da sorunların büyük oranda uzlaşısı ile çözülmesinde yerel idarelerle iletişimin güçlü olmasından ve işbirliği yapılmasından kaynaklandığı söylenebilir.

Kamu Denetçiliği Kurum'u klasik denetim ya da müfettişlik mekanizmalarından çok farklı bir konumda bulunmaktadır. Her ne kadar konu hakkında ayrıntılı araştırma ve inceleme yapılmasına rağmen sorunların hem idare hem de vatandaş için hızlı ve etkin bir şekilde çözülmesi sağlanmaktadır.

Ülkemizde İngiltere'de olduğu gibi ayrı bir yerel yönetim ombudsmanı bulunmamaktadır. İspanya örneğinde olduğu gibi bölgesel ombudsmanlıklar da

tercih edilmemiştir. Her ülkenin yönetim yapısı, siyasal, kültürel ve toplumsal şartları ombudsmanlık yapısını da değiştirebilmektedir.

Ülkemizdeki yerel yönetim örgütlenmelerine bakıldığında özellikle büyükşehir belediyelerinde mavi masa, beyaz masa gibi şikâyet ve taleplerin iletildiği birimler mevcuttur. Ancak söz konusu birimler ombudsman gibi şikayetlerin çözülmesinde uzlaştırmacı bir görev almaktan ziyade şikayetleri ilgili birimlere yönlendirmektedir.

Ombudsmanlık teşkilatlarının para cezası, hapis cezası verme gibi yetkileri bulunmamakla birlikte bu yetkilerinin olmaması nedeniyle kararların uygulanmayacağı endişesi taşımanın kabul edilebilir bir neden olmadığı değerlendirilmektedir. Nitekim ombudsmanlık kurumu esasen güvenilir ve tarafsızlık açısından önem taşımakta olup böyle bir kurumun kararlarının uygulanmasına yönelik bilinç düzeyinin zamanla yerleşeceği düşünülmektedir.

Ülkemizdeki mevcut şartlarda parlamento tarafından seçilen bir kamu denetçisinin mi yoksa her mahalli idarenin kendi bünyesi içinde mi bir ombudsman olması gerektiği de tartışmaya açıktır. Nitekim Fransa gibi idare teşkilatı açısından bize benzeyen bir ülkede ayrı bir yerel yönetimler ombudsmanı bulunmamasına karşın ayrı İspanya gibi bazı ülkelerde her bölgenin ayrı bir ombudsmanı bulunmakta hatta İngiltere de ayrı bir yerel yönetim ombudsmanı bulunmaktadır.

Söz konusu sorunun cevaplanabilmesi için de bizim ülkemiz sistemi için hangi teşkilatlanmanın daha uygun olabileceği belirlenmelidir. Ayrı bir yerel yönetim ombudsmanı nasıl olur kim tarafından seçilir parlamento tarafından seçilecekse mevcut parlamento ombudsmanı ile ilişkisi nasıl olmalıdır. Ya da her ilde ayrı bir ombudsman olacaksa bu sistem vatandaş ve ülkemiz kamu yönetimi sistemi için sürdürülebilir midir sorularının cevabı aranmalıdır.

SONUÇ

Toplumsal, ekonomik, sosyal açıdan günümüzde yaşanan değişimler devlet faaliyetlerinin niceliksel olarak artmasına aynı zamanda bireyler tarafından kamu kurumlarınca yerine getirilen işlemlerin ve çalışmaların niteliksel açıdan artışının da beklentisine yol açmaktadır. Günümüzde bireyler idareler tarafından işlemlerin hızlı ve kolayca yerine getirilmesini ve söz konusu işlemlerde hukuka uygun hareket edilmesini ve adil olunmasını talep edebilmektedirler. Ayrıca bunlara ek olarak söz konusu faaliyetlerde etkinliğin gerçekleştirilmesi, iyi yönetim ilkelerinin uygulanması, katılımcılığın sağlanması, saydamlık ve hesap verebilirliğin yerleşmesi hususları hem vatandaşlar hem de idareler için önemli bir seviyeye gelmiştir. Ancak bu kavramların önem kazanması ile birlikte idari işlemlerin nasıl ve ne şekilde yapıldığı kadar bu işlemlere yönelik denetimlerin de etkili olmasının önemini artırmıştır. Bununla birlikte klasik denetim yöntemlerinin beklenen faydayı sağlayamaması insanları yeni denetim yolları aramaya ya da denetim yöntemlerinde bazı değişiklikler yapılmasına sevk etmiştir.

Ombudsman denetimi de klasik denetim yollarının yanında, bu denetim yollarının tamamlayıcısı olarak günümüzde 140'dan fazla ülkede uygulanagelmektedir. Ombudsmanlığın; parlamento ombudsmanı, tüketici ombudsmanı, yerel yönetimler ombudsmanı, bankacılık ombudsmanı, çocuk ombudsmanı gibi birçok farklı türünün de mevcut olduğu görülmektedir. Çalışmada da bahsedildiği üzere bazı ülkeler tek bir ombudsman modeli mevcut iken bazı ülkelerde ombudsman türlerinden birkaçı aynı anda bulunmaktadır. Ülkelerin sosyal, kültürel ve politik anlayışlarına bağlı olarak bazı ülkeler sektörel bazda ombudsmanlığı benimsemiştir. Bazı ülkelerde ise yalnızca parlamento ombudsmanının bulunduğu bir sistemi benimsemiştir.

Aslında ilk olarak üzerinde durulması gereken husus bağlayıcı bir karar almamasına rağmen ülkelerin bu sistemi güvenilir bulmasındaki ya da sistemin başarılı sonuçlar vermesindeki nedenin varlığıdır. Neticede birçok ülkede başarılar sonuçlar vermesi, beklenen faydaların sağlanması gibi nedenlerle diğer ülkelerin bu sistemi benimsemesinde bir etken olduğu kabul edilmektedir.

Çalışmada da bahsedildiği üzere Ombudsmanlık Osmanlı Devleti'ndeki yönetim teşkilatlanmasından esinlenilmiştir. Ancak günümüzdeki anlamıyla ilk defa İsveç'te uygulanmıştır. Ayrıca adı geçen ülkede ilk defa anayasal bir nitelik kazanmıştır. Bu sistem ile kötü yönetimin etkilerin azaltılması amaçlandığı kadar insan hakları kültürünün yerleştirilmesi, demokrasi bilincinin sağlanması ve farkındalığın artırılması gibi amaçların da gerçekleştirilmesi sağlanmaktadır. Hak arama kültürünün ve ombudsman sisteminin yerleştiği ülkelerde ombudsmanın aldığı kararlarında uygulanma oranının ve kamuoyundaki etkisinin arttığı gözlemlenmektedir. Kamuoyundaki yansımaları bakımından da klasik denetim yollarının etkisi sınırlı olmakla birlikte ombudsmanın gücünün daha etkili ve hızlı olduğu söylenebilmektedir.

Yönetim ve denetim anlayışının değişmesi, ombudsmanlığın uygulandığı ülkelerde başarılı sonuçlar görülmesi gibi nedenler yerel yönetimlerde de ombudsmanlık denetimini gerekli kılmıştır. Bu kapsamda bazı ülkelerde ayrı bir yerel yönetim ombudsmanlığı oluşturulmasına rağmen bazı ülkelerde parlamento ombudsmanının görev alanlarından birisini yerel yönetimler konusu oluşturmaktadır.

Ülkemizde Kurum TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulmuştur. Ancak Meclis Başkanlığına bağlı olarak kurulması Kurumun bağımsızlığını zedeleyici bir ölçüt olarak algılanmaması gerekmektedir. KDK idare tarafından yerine getirilen işlemleri bağımsız ve tarafsız bir şekilde inceleyerek hukuka ve hakkaniyete uygun olup olmadığına yönelik gerekli değerlendirmeleri yaparak mağduriyetlerin giderilmesine yönelik tavsiye niteliğinde kararlar vermektedir. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanlarından birisini yerel yönetimlere ilişkin işlem ve eylemler oluşturmaktadır. Ülkemizde henüz ayrı bir yerel yönetim ombudsmanlığı oluşturulmamıştır. Ayrı bir yerel yönetim ombudsmanlığı ihtiyacının olup olmadığı ya da böyle bir ihtiyacın olması durumunda hangi sistemle bu eksikliğin giderileceği hususu tartışmalıdır. Çünkü tek bir yerel yönetim ombudsmanı mı ya da her ilde ayrı bir yerel ombudsmanın olacağı veya Fransa'da olduğu gibi bir delege sisteminin mi olması gerektiğine yönelik düşüncenin netleştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca böyle bir ombudsmanlığın gerekli olup olmadığı, KDK'nın mahalli idarelere yönelik şikayetlerde iş yükünün fazla olup olmadığı, ayrı bir yerel yönetim ombudsmanının verimli olup olmayacağı gibi hususların netlik kazanarak kendi yönetim

sistemimizdeki yeri ve sisteme uygun olup olmadığının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Ülkemizde merkezi idarelerin eylem ve işlemlerinde olduğu gibi yerel yönetimlerin de eylem ve işlemleri de ombudsman tarafından incelenebilmekte ve yapılan başvurular hakkında karar verilmektedir. Merkezi idare kuruluşlarında olduğu gibi mahalli idare kuruluşları tarafından yapılan iş ve işlemlerin de hukuka ve hakkaniyete uygun olup olmadığının tespit edilmesi ve var olan sorunların çözümü için bir takım tavsiyelerde bulunması KDK'nın görev alanı içinde yer almaktadır. Mahalli idare kuruluşları vatandaşa en yakın hizmet birimleridir. Hemen hemen çoğu kişi mahalli idarelerce yapılan bir işlem veya hizmetle muhatap olmaktadır. Bu nedenlerle bu hizmetlerin kalitesinin artırılması da vatandaş için önemli bir konudur. Bu kapsamda iyi yönetim uygulamalarının gerçekleştirilmesi, haklar kültürünün sağlanması, uzlaşının kabul görmesi gibi hususlar dikkate alındığında yerel yönetimlerin güvenilirliği, etkinliği açısından da ombudsmanla olan ilişkilerin ve verdiği kararların uygulanması önemlidir. Kaldı ki verilen kararlar yerel idare yöneticilerinin yerine karar alma, onların kararlarını değiştirme şeklinde olmayıp kararların tavsiye niteliğinin bulunması yerel yönetimlerinde ombudsmanın verdiği kararlara olumsuz yaklaşımının olmayacağı beklentisini oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerin işlemlerine ilişkin Kurum'a yapılan başvurular ile vatandaşın merkezi idarelerin işlemlerinde yaşanan uyuşmazlıklarda olduğu gibi problemlerini yargıya gitmeden çözüme kavuşturulabileceği ve böylelikle mağduriyetlerin giderileceği bir sistemin gerçekleştireceği düşünülmektedir.

Kurum'un bu konudaki en önemli avantajı hızlı karar alabilmesi, kolayca ve ücretsiz başvurulabilmesi, kırtasiyeciliği azaltmasıdır. Kurum verdiği kararlarla ve uygulamalarla farkındalığı sağlamakta, demokrasi bilincini ve uzlaşma kültürünü yerleştirmektedir. Söz konusu hususların yerel yönetimler için sağlanması kuşkusuz merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarının uygulamalarını da etkileyecektir.

Ülkemizde son mevzuat düzenlemeleri ile yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin artması bu kuruluşların denetimlerine daha fazla dikkat edilmesine neden olmuştur. Ombudsman denetiminin vesayet denetiminden farklı özellikler taşıması yöneticilerin Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarına önyargısız yaklaşımlarına bu

anlamda da kararlara uyma ve uzlaşmayı sağlama için daha fazla çaba göstereceği beklentisini artırmaktadır.

Aynı zamanda yargıya intikal eden şikâyetlerin uzun zaman alması ve masraflı oluşu, yönetsel denetimde şikâyetleri inceleyen yeterli sayıda uzman bulunamaması, yerel idarelerin kendi iç denetimlerinin de tarafsız ve bağımsız hareket edip etmediği düşüncesi söz konusu denetimlerin dezavantajlı yönlerini oluşturmaktadır. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kısa sürelerde karar alması, masrafsız oluşu, yeterli sayıda uzmanın bulunması, tarafsız ve bağımsız olması Kurumun yerel yönetimler konularıyla ilgili de birçok fayda sağlayabileceği değerlendirilmiştir.

Kurumun merkezi idarelerle olduğu kadar yerel idarelerle de ilişkilerini artırması, karşılıklı diyalogun sağlanması, doğru tanıtımların yapılması hem kararların uygulanabilirliği hem de sorunların daha kolay çözülmesi açısından önemli olabilecektir.

Ombudsmanın yerel idarelerle ve merkezi idareyle olan ilişkileri bakımından önemli olan husus; Kurumun klasik bir denetim yöntemi gibi hata bulma odaklı çalışmamasıdır. Yani Kurum daha çok hataların düzeltilmesi, yönlendirilmesi, cezalandırmaktan ziyade gönüllü bir iş birliği ile haksızlıkların ve hukuksuzlukların giderilmeye çalışılması için çaba göstermektedir.

Ombudsmanın bağımsız ve tarafsız olması seçimle işbaşına gelen yerel yönetim organları açısından da önemli bir konudur. Netice itibariye ombudsman vatandaşlardan gelen şikâyetler ile harekete geçen bir kurum olsa da başvuruların incelenme aşamasında hem vatandaşa hem de idareye karşı tarafsızlığını koruması kuruma duyulan güveni artırmaktadır.

Ombudsmanın verdiği kararlar ile sadece yanlışlar, eksiklikler bulunmamakta vatandaş ve idare arasındaki diyalogun artırılması sağlanmaktadır. Vatandaş yöresindeki eksiklikler ile ilgili kimi zaman eksikliğin giderilmeyeceği, kendisinin problemi çözemeyeceği gibi yaklaşımlarla kendisi açısından başvurması kolay bir kuruma sorunun çözümü için müracaatta bulunmakta ve böylelikle söz konusu sorunlardan kimi zaman haberdar bile olamayan yerel örgütler sorunu fark edebilmektedir. Bu anlamda sorunların çözümü kolay ve basit gibi görünüyorsa da sorundan haberdar olunmadığı takdirde sorunların çözümü zorlaşmakta idareye

duyulan güven azalmaktadır. Ombudsman ise bu noktada vatandaş ile idare arasında olumlu bir çözüm sağlaması beklenmektedir.

Kuşkusuz ki yapılan başvurular oranında yönetimde birtakım düzeltilmeler, anlayış değışiklikleri, hak arama kültürünün yerleşmesi gibi olumlu sonuçlar meydana gelecektir. Kurum yapmış olduğu denetimlerle idarelere rehberlik edici bir takım tavsiyelerde bulunacaktır. Ancak çalışmada da bahsedildiği üzere Kurumun yaptığı denetimler hata bulmak için değil meydana gelen sorunların çözümü için olmalıdır. Ayrıca yapılan incelemeler idareyi cezalandırmak değil yanlış bir durum oluşmuşsa idarenin onu düzeltmesini sağlamaktır. Kuşkusuz ki ortada suç unsuru olan bir durum varsa ve bu durum yapılan incelemeyle ortaya çıkmışsa kararın tebliği ile birlikte gerekli merciler üstüne düşen görevi yerine getirecektir. Bilindiği üzere Kurum ülkemizde çok yakın bir tarihte kurulmuştur. Ancak denetim yapan bir organın bu denetim sonucunda para, hapis, görevden alma gibi ceza yöntemlerini uygulamaması dolayısıyla kararların uygulanma oranlarının düşüreceği kaygısını taşımanın yersiz olduğu değerlendirilmektedir. Nitekim dünyanın pek çok ülkesinde ombudsmanların bu tür yetkileri yoktur. Bu bağlamda Kurumun rehberlik etmesi, tavsiyede bulunması, kamuoyunu harekete geçirmesi hususlarının kurumun asıl gücünü oluşturduğu değerlendirilmektedir. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kendisinden beklenen faydaları sağlaması için vatandaş ve idarelerin de bu konudaki iş birliği büyük önem taşımaktadır. Bu kapsamda nasıl ki vatandaş ile idare arasında diyaloğun sağlıklı olması için gerekli tedbirler alınmaya çalışılıyorsa ombudsman ile vatandaş, ombudsman ile idare ve ombudsman ile Meclis arasında da doğru iletişimin sağlanması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar- Tezler :

Acar, Tünay. **Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta 2009.

Aktalay, Alptekin. **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2010.

Arslan, Süleyman. **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, 1978.

Avşar, Zakir. **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Yönetimi**, 1. Baskı, Asil yayın, Ankara, 2007.

Avşar, Zakir. **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, Hayat Yayınları, İstanbul, 2012.

Baykal, Sanem. **Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme**, Siyasal Kitapevi, Ankara, 2013

Eroğlu, İzzet. **İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Parlamenter Denetim Yolları ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Örneği**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Ankara, 2005.

Eryılmaz, Bilal. **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2007.

Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 497, Ankara, 1982.

Gökçe, Ali Fuat. **Kamu Denetçiliği Sistemi Kapsamında Mahalli İdarelerde Ombudsman Denetimi**, KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı, Hatay, 11-12.05.2013.

Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan. **Kısa İdare Hukuku**, 6. Baskı, Ekin Basım, Bursa, Ocak 2014.

Gözler, Kemal. **İdare Hukuku**, Ekin Yayınevi, 2. Baskı, Bursa, 2009.

Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan. **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Cilt:1, 8. Basım, Turhan Kitabevi, Ankara,2001.

Hammer, Joseph V. **Büyük Osmanlı Tarihi**, Cilt: 3, M. Ata (çev), Hikmet Neşriyat, İstanbul, 1991, s. 33'dan aktaran Metin Kazancı, **Osmanlı'da Halkla İlişkiler**, Selçuk İletişim Dergisi, Cilt: 4 Sayı: 3, 2006, ss.5-20.

Holm, N. E., "The Ombudsman- A Gift From Scandinavia To The World", The Danish Ombusman, 1995, s. 13-21'den aktaran TÜSİAD, "Ombudsman(Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği", 1997.

Kapani, Münci. **Politika Bilimine Giriş**, 23. Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2009.

Karaarslan, Mehmet. **Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği Ve Denetimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007.

Karakullukçu, Hüseyin. "Sempozyum Açış Konuşması", **Danıştay Ve İdari Yargı Günü 145. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları**, Ankara, 10.05. 2013.

Kinzelbach, Katrin (Ed.) Eden Cole (Ed.), Monitoring and Investigating the Security Sector, Demokratising Security: Issue 2, Slovak Republic, 2007.

Kocabaş, E. **Ombudsmanlık: Avrupa Birliği Ülkeleri Ve Türkiye Uygulamalarının Karşılaştırılması Ve Öneriler**, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2015.

Köksal, Cihangir. Kamu Yönetiminde Denetim Mekanizmaları ve Ombudsman Kurumu, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, 1999.

Muradova, Djahan. **Ombudsmanlık Kurumu Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2013.

Öner, Şerif. **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, 1. Baskı, Nobel Basımevi, Ankara, 2006.

Parlak, Belda Şenel. **Tüketici Kredisinden Doğan Hukuki Uyuşmazlıklar ve 4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Uygulaması**, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü, Ankara, 2001.

PAB ve DCAF, **Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar El Kitabı**, çev. Esra Kaliber ve Alper Kaliber, TESEV Yayınları, 2003.

Polat, Burak. **Kamuoyu Denetimi: Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitiminin Kamuoyu Denetimine Etkisi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009, s.25.

Sağlam, Abdi. **İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu Ve İdari Yargı İle İlişkisi**, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2012.

Şimşek Ahmet Alkan, **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Yorumu ve İlgili Mevzuat**, 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2013.

Tezel, Celal. **Denetim Yönetimi Türkiye’de Yönetimsel Denetimin Yapısı ve İşleyişi**, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin, 2001, s.87.

Toprak, Zerrin. **Yerel Yönetimler**, Siyasal Kitabevi, 9. Baskı, İzmir, 2014.

Tortop, Nuri. Eyüp Günay İsbir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer, **Yönetim Bilimi**, 7. Baskı, Nobel Yayın, Ankara, 2007.

Tutal, Erhan. **Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014.

TÜSİAD, “**Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri**”, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1997.

TÜSİAD, “**Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi**”, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1997.

Yıldırım, Tufan, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün ve Okay Tekinsoy. **İdare Hukuku**, XII Levha Yayıncılık, 5. Baskı İstanbul, 2013.

Yüce, Mehmet ve Atanur Beyce. **Kamu Denetçiliği Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2013.

Whereas,K. C. **Malaadministration And Its Remedies**, Stevens&Sons, London, 1973.

Sürelî Yayınlar:

Akbulut, İlhan. “Osmanlı Devletinde Adalet Düzeni”, AÜEHFD, Cilt: VI, Sayı: 1-2, 2000, ss.219-256.

Akçakaya, Murat. “Belediyeler Üzerindeki Vesayet Çıkmazı”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 38, Temmuz-Eylül 2000, ss.189-210.

Akıllıoğlu, Tekin. “Yönetmel Yargı ve Denetimin Etkinliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 23/1, Mart 1990, ss.3-11.

Akıllıoğlu, Tekin. “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 24/2, Haziran 1991, ss.3-15.

Aktalay, Alptekin ve Erdal Abdulhakimoğulları, “Yerel Yönetimlerde Dış Denetimin Amaç Bakımından Değerlendirilmesi”, **Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 12, 2010, ss.179-201.

Aktan, Tahir. “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 9/3, Eylül 1976, ss.3-24.

Aktaş, Kadir. “Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu Örneğinde Elektronik Devlet Uygulamaları”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 11, Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2009,ss.130-156.

Altun, Murat ve Ertan Kuluçlu. “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 56, Ocak-Mart 2005,ss.23-51.

Batmaz, Yavuz. “Denetim Üzerinden Kamu Yönetimindeki Değişimi Anlamak”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 98, Temmuz- Eylül 2015, ss.5-18.

Coşkun, Bayram. “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5 Sayı: 3, Mayıs 1996, ss.35-47.

Çiçek, Yeter. “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler ”, **Kahraman Maraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Nisan 2014, Cilt: 11, Sayı: 1, ss.53-64.

Doğan, M. Emin. “Belediyelerin Denetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996, ss.27-36.

Duran, Lütfi “İdari İşlem Niteliğinde Yargı Kararlarıyla Vergi Davalarının Çözümü(I)”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 20/4, Aralık 1987.

Dursun, Hasan. “Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetkisi Yoktur”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 2001/95, 377-418

Eroğlu, İzzet. “TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 2, Temmuz-Ağustos-Eylül 2006.

Eroğul, Cem “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 1, 1978, ss.35-57.

Ergun, Turgay. “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinimi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 24/4, Aralık/1991, ss.11-23.

Erhürman, Tufan. “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı:3, 1998, ss.87-102.

Doğanyığıt, Sadettin. “Yerel Yönetimlerin Mali Denetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 18, Temmuz-Eylül 1995, ss.3-7.

Dursun, Hasan. “Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 95, 2011.

Ersöz, Halis Yunus. “Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Değişim”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 38, Temmuz- Eylül 2000, ss.128-167.

Fendoğlu, Hasan Tahsin. “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 71, Sayı: 2013/4, 2013, ss.21-50.

Gellhorn, Walter. The Ombudsman in New Zealand, **California Law Review**, Vol: 53, Issue:5, 1965, pp. 1155-1211.

Gellhorn, Walter. “The Ombudsman In Denmark”, **McGILL LAW JOURNAL**, Vol:12, No: 1, 1966, pp. 1-40.

Gotze, Michael. “The Danish Ombudsman A National Watchdog With Selected Preferences”, **Utrecht Law Review**, Vol: 6, Issue 1, January 2010, pp.33-50.

Gotze, Michael. The Danish Ombudsman- A National Watchdog With European Reservations, **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, Issue No: 28 E, 2009, pp.172-193.

Gotze, Michael. “The Danish Ombudsman A National Watchdog With Selected Preferences”, **Utrecht Law Review**, Volume 6, Issue 1, January 2010, pp. 33-50.

Gökçe, Ali Fuat. “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”, Süleyman **Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 17, sayı: 2, ss.203-227.

Gümrükçüoğlu, Saliha Okur. “Şikâyet Defterlerine Göre Osmanlı Teb’asının Şikâyetleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 61, Sayı: 1, 2012, ss.175-206.

Günay, Ramazan. “Osmanlı Arşiv Kaynakları İçerisinde Ahkâm Defterleri: Gelişim Seyri, Muhtevası Ve Önemi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 17, 2013, ss.9-29.

İnan, Atilla. “İç Denetim ve Dış Denetim Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 25, Nisan- Haziran 1997, ss.43-59.

Kahraman, Mehmet. “Hukuk Devletine katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:8, Sayı:16, 2011, ss.355-373.

Selman Karakul, “Hukuki Ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı:3, 2015, ss.61-105.

Karcı, Şükrü Mert. “Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı 2, Temmuz 2015, ss.34-58.

Kazancı, Metin. “TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve Ülkemizde İnsan Hakları”, **İnsan Hakları Yıllığı Dergisi**, Sayı: 14/1, 1992, ss.47-64.

Keleş, Ruşen. “Yerel Yönetimlerde Denetim”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:25, Nisan- Haziran 1997, ss.10-17.

Kestane, Doğan. Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği), **Maliye Dergisi**, Sayı: 151, Temmuz-Aralık 2006, ss.128-142.

Kuluçlu, Erdal. “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 63, Ekim-Aralık 2006, ss.3-37.

Letowska, Ewa. “The Polish Ombudsman(The Commisioner For The Protection Of Civil Rights)”, **International and Comparative Law Querterly**, Vol. 39, Part: 1,

January 1990, s.209.’dan aktaran Tufan Erhürman, “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 3, Eylül 1991, ss.87-102.

Mokgobu, Phaosoane. “Determining A Role For A Military Ombudsman In The South African National Defence Force”, **African Security Review**, Vol:8 No: 1,1999. <https://www.issafrica.org/pubs/ASR/8No1/Determining.html>

Odyakmaz, Zehra. “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması Ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Sayı: 14, 2013, ss.1-85.

Odyakmaz, Zehra ve Yalçın Bostancı ve Oğuzhan Güzel. “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 2012/103, 2012, ss.13-26.

Onat, Onur. “İdareyi Denetleyen İki Anayasal Kuruma İlişkin Kısa Bir Değerlendirme: Devlet Denetleme Kurulu-Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Yıl:1 Sayı:2, Temmuz 2015, ss.121-141.

Özel, Mehmet.” Özerk Yerel Yönetimlerin Oluşumunda Kentlerin Tarihsel İşlevi “, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2013, Cilt:18, Sayı: 2, ss.47-64.

Özer, M. Akif. “Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 28, Ocak-Mart 1998, ss.92-113.

Özgişi, Tunca. “Osmanlı Adalet Sisteminde Bireysel Başvuru Hakkı”, **Yalova Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 8, Nisan-Ekim 2014, s. 55-56.

Pektaş. Ethem Kadri, “Yerel Meclislerin Bilgi Edinme Ve Denetim Yolları: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 1, ss.325-339.

Pickl, Victor J.,” Ombudsman ve Yönetimde Reform Önerileri”, çev. Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 19/4, 1986, ss.37-46.

Sanal, Recep. “Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 459, Haziran 2008, ss.101-128.

Saran, Mehmet Ulvi. “Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 4, 1996, ss.17-28.

Sezen, Seriye. “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 34, Sayı: 4, 2011, 71-96.

Şahin, Ramazan. “Ombudsman Kurumu Ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi Ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 468, Eylül 2010, ss.131-157.

Şengül, Ramazan. “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 14, 2007/2, ss. 126-145.

Tekeli, İlhan. “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:16/2, Haziran 1983, ss.3-22.

Tortop, Nuri. “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 7/1, Mart 1974, ss.27-50.

Tortop, Nuri. “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulaması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 1, Mart 1998, ss.3-11.

Ünal, Feyzullah. “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Karar Verme Ve Karar Verme Sürecinde Yeralan Faktörlerin Analizi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 3, 2012, ss.259-282.

Yağmurlu, Aslı. “Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler ve Sosyal Medya”, **Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi**, Cilt:7, Sayı:1, 2011, ss.5-15.

Yıldırım, Arzu. “Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 2/2, 2014, ss. 197-217.

Yıldız, Hayrettin. “Merkezi Ve Yerel Düzeyde Meclisin Yürütme Organını Denetim Yolları Üzerine Bir Karşılaştırma – Yerel Demokratik Model Sorunsalı”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 103, 2012, ss.223-244.

Yolyapan, Aydoğan. “Osmanlı Devletinde Askeri Yargının Gelişimi ”, **Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi**, Cilt: III, Sayı: 9-10, 1999-2000.

Yontar, İbrahim Güray ve Mehmet Dağ. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Türkiye’de Mali Özerklik”, **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, Cilt 10, Sayı 21, 2014, ss.147-162.

Christensen, Bent. The Danish Ombudsman, University Of Pennsylvania Law Review, Vol.109, pp.1100-1126.
http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6970&context=penn_law_review

RAPORLAR- ARAŞTIRMALAR

Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu**, Brüksel, 2004, s.5, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf, (10.02.2015)

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2005 İlerleme Raporu**, Brüksel, 2005, s.13, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, (10.02.2016)

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2006 İlerleme Raporu**, Brüksel, 2006, s.5, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, (10.02.2016)

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2007 İlerleme Raporu**, Brüksel, 2007, s.7-61, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf , (10.02.2006)

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2008 İlerleme Raporu**, Brüksel, 2008, s.12-70, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf , (10.02.2016)

Avrupa Toplulukları Komisyonu, **2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Brüksel, 2009, s.9-15, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf , (10.02.2009)

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, 2010, s.10, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf , (11.02.2016)

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, 2011, s.11-12, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf , (11.02.2016)

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, 2012, s.11-72, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf , (11.02.2016)

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, 2013, s.10-59, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf , (11.02.2016)

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, 2014, s.10-11, http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf , (11.02.2016)

Avrupa Komisyonu, **2015 Yılı Türkiye Raporu**, Brüksel, 2015, s.9-71, http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015_turkiye_raporu.pdf , (11.02.2016)

Eryılmaz, Bilal ve Mustafa Lütfi Şen. **“2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler Sorunlar-Çözümler”**, MÜSİAD Araştırma Raporları:5, Mart 1994.

TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu, Esas No:1/1158, Karar No: 7, 16.02.2006.

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, Esas No: 1/1158, Karar No:98, 09.06.2006.

TÜSİAD, **Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, Eylül 1995

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, **Kentleşme Şûrası 2009**, Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyonu Raporu, Ankara, Nisan 2009

Kamu Denetçiliği Kurumu, **2013 Yıllık Raporu**, Ankara, 2014.

Kamu Denetçiliği Kurumu, **2014 Yıllık Raporu**, Ankara, 2015.

Kamu Denetçiliği Kurumu, **2016 Yıllık Rapor**, Ankara, 2017.

Kamu Denetçiliği Kurumu, **2017 Yıllık Raporu**, Ankara, 2018.

Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015 Yılı Faaliyet Raporu, 2016, s.50.
https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kamufaaliyet_2015.pdf

Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yılı Faaliyet Raporu, 2017.

Local Government Ombudsman Commision For Local Administration In England, Annual Reports& Accounts 2014-2015, Commission for Local Administration in England copyright, 2015.

Human Rights Defender Bulletin 2014, No 2. (Polonya Ombudsmanı 2013 yılı raporu)

Kamu Denetçiliği Kurumu, Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, Ankara, 2014.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor(KAYA Raporu), Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1991.

Local Government Ombudsman, Annual Report&Accounts 2013-2014, s.5, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/337976/Annual-report-FINAL-02.07.2014-.pdf

Local Government Ombudsman, Annual Reports&Accounts 2015-16, Commission for Local Administration in England Local Government, 2016, s.4., https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/543216/LGO_annual_report_2015-16_web.PDF

TBMM, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları (1/126), Yasama Dönemi: 24, Yasama Yılı: 2, Sıra Sayısı: 276.

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 23. Dönem 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu, TBMM Basımevi, Ankara, 2010.

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 24. Dönem 3. Yasama Yılı Faaliyet Raporu, TBMM Basımevi, Ankara, 2013.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf, s.14, (10.02.2016)

The Parliamentary And Health Service Ombudsman, Selected Summaries Of Investigations By The Parliamentary And Health Service Ombudsman, UK for the Williams Lea Group on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office, Volume:1 Report:1, February- March 2014.

15.6.2006 tarihli ve 5521 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Anayasanın 89 uncu ve 104 üncü Maddeleri Gereğince Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1236m.htm>, (27.01.2016)

Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları ve Mahkeme Kararları

Anayasa Mahkemesi, 01.03.1985, E.1984/12 K.1985/6 (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İtihat Programı)

Anayasa Mahkemesi, 22.06.1988, E.1987/18 K.1988/23 (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İtihat Programı)

Anayasa Mahkemesi, 21.09.1995, E.1995/27 K.1995/47 (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İtihat Programı)

Anayasa Mahkemesi, 27.10.2006, E.2006/140 K.2006/33 (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İtihat Programı)

Anayasa Mahkemesi, 25.12.2008, E.2006/140 K.2008/185 (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İtihat Programı)

Anayasa Mahkemesi, 08.12.2015, E.2014/87 K.2015/112 (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İtihat Programı)

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Daireler Kurulu, 29.03.2001, E.200/41 K.2001/52 (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İtihat Programı)

Danıştay İdari İşler Kurulu, 22.12.2009, E.2009/7 K.2009/14 (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İtihat Programı)

Danıştay 6. Dairesi, 19.02.1979, E.1977/1376 K.1979/619 (Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İtihat Programı)

Kamu Denetçiliği Kurumunun 09/06/2016 tarihli ve 2016/443 numaralı kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 03/02/2016 tarihli ve 2015/6101 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 09/06/2016 tarihli ve 2016/37 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 03/06/2016 tarihli ve 2016/1629 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 23/05/2016 tarihli ve 2015/5414 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 25/02/2016 tarihli ve 2015/5961 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 29/04/2016 tarihli ve 2015/5383 Başvuru Numaralı Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 15/03/2016 tarihli ve 2015/4788 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 20/06/2016 tarihli ve 2015/5989 Başvuru Numaralı Ret Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 04/05/2018 tarihli ve 2017/13383 Başvuru Numaralı Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 18/10/2017 tarihli ve 2017/5542 Başvuru Numaralı Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 23/01/2018 tarihli ve 2017/14440 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 13/02/2018 tarihli ve 2018/275 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 19/02/2018 tarihli ve 2018/1280 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 05/03/2018 tarihli ve 2017/12810 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 20/03/2018 tarihli ve 2018/1338 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 06/03/2018 tarihli ve 2017/12335 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 06/03/2018 tarihli ve 2017/11683 Başvuru Numaralı Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı

Kamu Denetçiliği Kurumunun 13/03/2018 tarihli ve 2018/2133 Başvuru Numaralı Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 16/03/2018 tarihli ve 2017/12503 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

Kamu Denetçiliğinin Kurumunun 28/03/2018 tarihli ve 2017/16128 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

Kamu Denetçiliğinin Kurumunun 28/03/2018 tarihli ve 2017/16128 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararına İdare Tarafından Gönderilen Cevabi Yazı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 30/03/2018 tarihli ve 2018/2185 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 16/04/2018 tarihli ve 2018/3501 Başvuru Numaralı Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 03/04/2018 tarihli ve 2018/1330 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 08/05/2018 tarihli ve 2018/104 Başvuru Numaralı Ret Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 11/05/2018 tarihli ve 2018/3831 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

Kamu Denetçiliğinin Kurumunun 18/05/2018 tarihli ve 2018/1828 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

Kamu Denetçiliğinin Kurumunun 18/05/2018 tarihli ve 2018/1828 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararına İdare Tarafından Verilen Cevap.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 22/05/2018 tarihli ve 2018/6245 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

2018/6245 Başvuru Numaralı Gönderme Kararına istinaden verilen cevabi yazı

Kamu Denetçiliği Kurumunun 08/06/2018 tarihli ve 2018/6240 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 08/06/2018 tarihli ve 2018/674 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

Kamu Denetçiliğinin Kurumunun 08/06/2018 tarihli ve 2017/16242 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

Kamu Denetçiliğinin Kurumunun 08/06/2018 tarihli ve 2017/16242 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararına İdare Tarafından Gönderilen Cevabi Yazı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 13/06/2018 tarihli ve 2018/7709 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 22/06/2018 tarihli ve 2018/4978 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 29/06/2018 tarihli ve 2018/8325 sayılı Gönderme Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 05/06/2018 tarihli ve 2018/306 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 02/10/2018 tarihli ve 2018/558 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 17/07/2018 tarihli ve 2018/585 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 17/07/2018 tarihli ve 2018/581 Başvuru Numaralı Ret Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 01/02/2018 tarihli ve 2018/195 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 17/05/2018 tarihli ve 2018/547 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 15/02/2018 tarihli ve 2018/523 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 22/06/2018 tarihli ve 2018/613 Başvuru Numaralı Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 13/02/2018 tarihli ve 2018/354 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 31/01/2018 tarihli ve 2018/833 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 19/02/2018 tarihli ve 2018/743 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 16/03/2018 tarihli ve 2017/11683 Başvuru Numaralı Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı.

2017/11683 Başvuru Numaralı Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 19/02/2018 tarihli ve 2018/906 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

2018/906 başvuru numaralı Gönderme Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 16/03/2018 tarihli ve 2018/896 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 12/02/2018 tarihli ve 2018/890 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

2018/890 başvuru numaralı Gönderme Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 09/03/2018 tarihli ve 2018/973 başvuru numaralı Gönderme Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 17/07/2018 tarihli ve 2018/968 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

2018/968 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 03/01/2018 tarihli ve 2017/11500 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı

Kamu Denetçiliği Kurumunun 22/01/2018 tarihli ve 2017/9033 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 12/03/2018 tarihli ve 2018/991 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 14/02/2018 tarihli ve 2018/1060 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 09/02/2018 tarihli ve 2018/1221 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 19/02/2018 tarihli ve E.2266 sayılı yazısı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 16/02/2018 tarihli ve 2018/1484 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı

2018/1484 Başvuru Numaralı Gönderme Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 06/03/2018 tarihli ve 2018/86 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı.

2018/86 Başvuru Numaralı Gönderme Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 06/03/2018 tarihli ve 2017/7010 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 14/03/2018 tarihli ve 2018/1512 Başvuru Numaralı Gönderme Kararı

2018/1512 Başvuru Numaralı Gönderme Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 19/04/2018 tarihli ve 2017/868 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı

Kamu Denetçiliği Kurumunun 23/05/2018 tarihli ve 2018/1042 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 05/03/2018 tarihli ve 2017/9070 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 15/02/2018 tarihli ve 2017/11488 Başvuru Numaralı Dostane Çözüm Kararı

Kamu Denetçiliği Kurumunun 05/12/2018 tarihi ve 2017/11491 Başvuru Numaralı Ret Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 06/03/2018 tarihli ve 2017/11371 Başvuru Numaralı Ret Kararı

Kamu Denetçiliği Kurumunun 13/02/2018 tarihli ve 2017/12007 Başvuru Numaralı İncelenemezlik Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 26/02/2018 tarihli ve 2017/11225 Başvuru Numaralı Ret Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 09/04/2018 tarihli ve 2017/12617 başvuru numaralı Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı

Kamu Denetçiliği Kurumunun 09/04/2018 tarihli ve 2017/12617 Başvuru Numaralı Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararına verilen cevabi yazı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 28/12/2018 tarihli ve 2018/9275 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

2018/9275 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 13/08/2018 tarihli ve 2018/2765 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararı.

2018/2765 Başvuru Numaralı Tavsiye Kararına istinaden verilen cevabi yazı.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 25/11/2014 tarih ve 2014/2473 sayılı şikayet dosyası hakkında verilen Tavsiye Kararı, <http://www.ombudsman.gov.tr/content-s/files/pdf/karar/Muhasebe%20Denetmenleri%20Karar%C3%84%C2%B1.pdf>

Diğer Yayınlar:

Aktaş, Kadir. “Diğer İhtisas Komisyonları”, Kadınlara Yönelik Çalışmalar Yürüten Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasama Sürecine Katılımlarının Güçlendirilmesi Semineri, 5-6 Kasım 2009, Ankara s. 2-3 (<http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/06-aktas.pdf>)

- T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu, Mayıs 2011, http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf , (27.05.2016)

- Komisyonun Çalışma Usulü, [https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce-komisyon_hakkinda.htm](https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm) , (20.06.2016)

Kar Altında Ombudsmanlık Hatırası”, Hürriyet, 28/01/2012, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/19790129.asp> , (29/08/2015)

About JO, <http://www.jo.se/en/About-JO/> , (20/08/2015)

About The Ombudsman, <http://en.ombudsmanden.dk/> (22/05/2015)

About the Ombudsman for Children Fredrik Malmberg, <http://www.barnombudsmannen.se/om-webbplatsen/english/about-the-ombudsman-for-children-fredrik-malmberg/> , (20.09.2015)

“About The Ombudsman”, <http://barneombudet.no/english/about-the-ombudsman/> , (07.09.2015)

Amacımız Yargının Yükünü Hafifletmek, Milliyet, 27/03/2013, <http://www.milliyet.com.tr/amacimiz-yarginin-yukunu-hafifletmek/gundem/gundemdetay/27.03.2013/1685671/default.htm> , (29/08/2015)

Background, <http://www.barnombudsmannen.se/om-webbplatsen/english/background/> , (07.09.2015)

Başbakanlığın 09.04.1997 tarih ve 1997/17 sayılı Genelgesi

Bayrakdaroğlu, Ali. “Finansal Bir Aracı Kurum Olarak Bankalar”, 2013, http://akademik.mu.edu.tr/Icerik/abayrakdaroglu/Dokuman/MSKU_DERS_NOTU_Bankac%C4%B1l%C4%B1k&sigortac%C4%B1l%C4%B1k.pdf

“BDDK’dan Mali Ombudsman Önerisi”, CNNTÜRK, 16.09.2005, <http://www.cnnturk.com/2005/ekonomi/genel/09/16/bddkdan.mali.ombudsman.onerisi/125814.0/index.html>

Berki, Ali Hikmet. “İslamda Kaza Tarihi”, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/37/1701/18183.pdf> , s.158. (08/12/2015)

Beş Yıllık Kalkınma Planları, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/BesYillikKalkinmaPlani.aspx>, (31/12/2015)

Bodies In The Ombudsman's Jurisdiction, <http://www.ombudsman-wales.org.uk/en/about-us/bodies%20in%20the%20ombudsmans%20jurisdiction.aspx> , (05.08.2016)

Bozkurt, H. Argun. **Hukukun Öyküsü**, Ankara Barosu Yayınları, 2006, Ankara, s. 88 89 (<http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/19402010/Kitaplar/pdf/until2007/hukukoyku.pdf>)

Comission, <http://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/who-we-are/our-boards/commission> , (06.09.2016)

Country Sheet On Youth Policy In Norway, <http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/1668141/Country+sheet+Norway+2013/d9346a11-bc5c-40b9-925a-bccbff776b31> , (07/09/2015).

Denetim, TDK, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.56d84dc213ef87.00552526 . (10.06.2016)

Dilekçe Komisyonu, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/faaliyet_raporlari/faaliyet_raporu_2013.pdf,(22/12/2015) s.1.

Genel Kurul İnceleme Aşaması, -https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm , (23/12/2015)

Hasan Tahsin FENDOĞLU, “Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık)”, http://hasantahsinfendoglu.com/dokumanlar/insan_haklari/KAMU_DENETCILIGI_OMBDUSMANLIK_.pdf , (01/05/2015).

History, <https://www.defensordelpueblo.es/en/who-we-are/history/> , (17.10.2016)

History of The Ombudsman, <http://ombudstoronto.ca/history-ombudsman> , (29.08.2015) (20.11.2015)

How Do I Lodge A Complaint, http://en.ombudsmanden.dk/om_at_klage/engelsktilweb.pdf (22/05/2015)

How To Complain, <http://www.jo.se/en/How-to-complain/> , (20/08/2015)

Hüseyin Yürük, 11.12.2016, <https://www.ombudsman.gov.tr/sn-huseyin-yuruk/> , (10.06.2017)

If We Can't Help, <http://www.ombudsman.org.uk/make-a-complaint/how-to-complain/what-cant-we-help-with> (20.06.2015)

Important Things To Bear In Mind, <http://www.jo.se/en/How-to-complain/> , (21/09/2015)

Introduction, <http://www.defenseurdesdroits.fr/en> (09.08.2015)

Işıkkay, Mahir. “Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu”, <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html>, (15/12/2015)

Kamu Başdenetçisi Malkoç Boşa Kurek Çekmiyoruz, Hürriyet, 11.05.2017, <http://www.hurriyet.com.tr/kamu-bas-denetcisi-malkoc-bosa-kurek-cekmiyoruz-40455066> (10.06.2017)

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Genel Kurul Görüşmeleri, 2. Yasama Yılı, 120. Birleşim, 14.06.2012, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil2/bas/b120m.htm>

“Kamu Denetçiliği Kurumu İstanbul Bürosu Açıldı”, http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-322-6022-kamu-denetciligi-kurumu-istanbul-buros-u-acildi.html , (14/09/2015)

Kamu Denetçisi, http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gt-s&kelime=kamu%20denet%C3%A7isi&guid=TDK.GTS.55e2f23aa62226.78098548 (30.08.2015)

Karahanoğulları, Onur. “İdarenin Yargısal Denetimine Yönelik Anayasa Değişiklikleri Ve Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/yargidenetimininsinirlanmasi.pdf> , s.6, (25.02.2016)

Komisyonun Bazı İşlevleri, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm (22/12/2015)

Legal Framework, <http://www.lgo.org.uk/about-us/legal-framework/> (04/07/2015)

Mülki İdare Birimleri, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiI-dariBolumleri.aspx> , (24.04.2018)

Making Your Complaint, <https://www.england.nhs.uk/contact-us/complaint/> , (08.08.2016)

Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, c.6, 91. Birleşim, 06.01.1982, s.5, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c006/mgk_01006091.pdf , (25.02.2016)

Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, c.6, 91. Birleşim, 06.01.1982, s.7, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c006/mgk_01006091.pdf , (25.02.2016)

“Oda Başkanları ‘Başkadı’ Oldu”, Hürriyet, 25.03.1998, <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/ShowNew.aspx?id=-11365#>, (19.01.2016)

Ombudsman Malkoç Yapılan İlginç Başvuruları Anlattı, Milliyet, 16.02.2017, <http://www.milliyet.com.tr/ombudsman-malkoc-yapilan-ilginc-siyaset-2397269/> , (11.06.2017).

Ombudsman, <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/ombudsman> (30.08.2015)

Ombudsmanlık Osmanlı’dan Çıktı”, Milliyet, 28/01/2011, <http://www.milliyet.com.tr/ombudsmanlikosmanlidancikti/dunya/dunyadetay/28.01.2011/1345419/default.htm> , (29/08/2015)

OPCAT Unit, <https://www.jo.se/en/About-JO/NPM--National-Preventive-Mechanism/> , (28/09/2015)

“Our Mandate” <http://www.ombudsman.forces.gc.ca/en/ombudsman-about-us/mission-mandate.page> (31.08.2015)

Özel Raporlar, <https://www.ombudsman.gov.tr/ozel-raporlar/index.html> , (02.07.2018)

Pelc,” Rafal. What are the expectations and the needs of justice users: the experience of Polish Ombudsman”, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/thematiques/Citoyens/PelcE.pdf> (27/05/2015)

Role Of The Ombudsman, <http://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are/the-ombudsman> (12.06.2015)

“Parliamentary Commissioner For The Armed Forces”, <http://www.ombudsmann.no/node/57> , 20.08.2015

Poland: Childeren’s Ombudsperson, <http://crinarchive.org/enoc/resources/info-detail.asp?id=31772> , (09/09/2015)

Satyanand, Anand. The Role Of Ombudsman And Its Connection With The Control Of Corruption, Resource Material Series No. 65, http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No65/No65_18VE_Satyanand.pdf , (29.08.2015).

Sayıştay Denetim Terimleri, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/denter.htm#T> (15.06.2016)

T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 20. Dönem, Cilt: 51 Yasama Yılı: 3 80. Birleşim, 22.4.1998, s. 225 <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d20/c051/tbmm20051080.pdf>

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı, 22. Dönem, 4. Yasama Yılı, 115. Birleşim, 14/06/2006, -https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=17105&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=81 , (26.02.2016)

TİHK, “Avrupa’da İnsan Hakları Kurumları”, http://www.tihk.gov.tr/www/files/avrupada_insan_haklari_kurumlari_calisma_ziyaretleri_degerlendirme_raporu_ahmet_uzak.pdf, (20.11.2015)

The Collaboration With The Danish Ministry of Foreign Affairs, <http://en.ombudsmanden.dk/dokument/> (22.05.2015)

The Danish Parliament Ombudsman, Annual Report 2013, <http://beretning2013.ombudsmanden.dk/english/ar2013/> (22.05.2015)

The Office Was Established In 1809, <http://www.jo.se/en/About-JO/History/> , (14.09.2015)

The Ombudsman's office – staff list, <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/%C3%85rsmelding/Engelsk%20%C3%A5rsmelding%202014.pdf>, (30/09/2015)

“The Ombudsman For Children In Norway”,<https://www.regjeringen.no/en/dep/bld/organisation/Offices-and-agencies-associated-with-the-Ministry-ofChildren-and-Equality/The-Ombudsman-for-Children-in-Norway/id418030/>, (07/09/2015)

The Parliamentary Ombudsman, https://www.sivilombudsmannen.no/?lang=en_GB (15.05.2015)

The Role Of The Commission And Local Government Ombudsman, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcomloc/writev/lgo/lgo17.htm> , (06.09.2016)

The Spread And Development Of The Ombudsman Institution, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/en/51597/html.bookmark>, (26.11.2015)

TÜSİAD, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Hukuk Devleti İlkesinin Yerleşmesine Ve Birey Haklarının Korunmasına Katkıda Bulunacak Bir Adımdır”, **Basın Bülteni**, 26.06.2006, http://www.tusiad.org.tr/__rsc/shared/file/basin-bulteni-2006-53.pdf, (18.01.2016)

Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası / Dünya Bankası, Finansal Tüketici Koruma İçin İyi Uygulamalar (Türkiye Bankalar Birliği Çevirisi), 2012, https://www.tbb.org.tr/Content/Upload/Dokuman/2108/Finansal_Tuketici_Koruma_Icin_Iyi_Uygulamalar.pdf

What is an Ombuds?, <https://federalombuds.ed.gov/s/faq> , (15.02.2018)

What Is The Defensor Del Pueblo? <https://www.defensordelpueblo.es/en/who-we-are/what-is-the-defensor/> (erişim tarihi: 09.08.2015)

What Sort Of Complaint Can The Parliamentary And Health Service Ombudsman Deal With, https://www.citizensadvice.org.uk/law-and-rights/civil-rights/complaints/howtouseanombudsmaninengland/#parliamentary_and_health_service_ombudsman (15.06.2015)

Who can I not complain about?, <https://www.jo.se/en/How-to-complain/Who-can-I-complain-about/> , (21/09/2015)

Who We Are And What We Do, <http://www.ombudsman.org.uk/about-us/strategic-plan/4> (19.06.2015)

Sylvie Kern, David Manaranche, (Fransa Ombudsmanlık Kurumu Yetkilileri İle Yapılan Toplantı Notları), 21/01/2015)

3 Deputies To Assist The Defender Of Rights, <http://www.defenseurdesdroits.fr/en/institution/delegates> (09.08.2015)

6. Kral'ın Yüksek Ombudsman'ı İçin Demirbaş şarl'ın (XII. Karl) Verdiği Talimat, http://www.abgm.adalet.gov.tr/pdf/Kral%C4%B1n%20Y%C3%BCksek%20Ombudsman%C4%B1%20i%C3%A7in%20Demirba%C5%9F%20%C5%9Earl%C4%B1n%20_XII%20%20Karl_%20verdi%C4%9Fi%20talimat.pdf

4. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), -<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/-Attachments/6/plan4.pdf> , (31/12/2015), s.484

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>, (31/12/2015), s.119

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf> , (31/12/2015), s.193

21. Dönem Kanun Tasarısı Bilgileri, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/t-asari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=11241, (27.01.2016)

45 Nolu Genelge, <http://www.tesk.org.tr/tr/mevzuat/98/98045.php>, (19.01.2016)

5521 Sayılı Kanun, (01.07.2006), <http://tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/7034/5521-sayili-kanun.html>, (27.01.2016)

5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", (03.08.2004)<https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227sayilikamuyonetiminintemelilkeleriveyenidenyapilandirilmasi-hakkinda-kanun.html>, (27.01.2016)

5548 Sayılı Kanun, (12.10.2006) <http://tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/7105/5548-sayili-kanun.html>, (27.01.2016)