

**T.C
YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ/OMBUDSMAN KURUMU VE
UYGULANABİLİRLİĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAZIRLAYAN

**MUSTAFA ALTUN
31672243198**

DANIŞMAN

DOÇ. DR. MENAF TURAN

VAN-2015

T.C.
YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü

TEZ KABUL VE ONAY SAYFASI

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu çalışma, jürimiz tarafından
ANABİLİM DALI **BİLİM DALI**'nda
YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan	:	İmza:
ÜYE (Danışman):		İmza:
ÜYE	:	İmza:
ÜYE	:	İmza:
ÜYE	:	İmza:

ONAY: Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

...../...../201....

.....
Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN SAYFASI

Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü **Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;**

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Mustafa ALTUN

ÖZET

Türkiye’de Kamu Denetçiliği/Ombudsman Kurumu ve Uygulanabilirliği

Ombudsman, vatandaşlar ile idareler arasında arabuluculuk yapan, idarenin faaliyetlerini denetleyen, geniş yetkileri ile hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden denetim yaparak idareye tavsiyelerde bulunan bağımsız bir kurumdur.

Ombudsman kurumu İsveç’de ortaya çıktıktan sonra 20. Yüzyılın başlarından itibaren tüm dünya ülkelerine yayılmıştır. Ülkemizde 1970’li yıllardan beri akademik seviyede tartışma konusu olan ombudsman kurumu 2010 yılında yapılan halk oylaması ile kabul edilmiş ve Kamu Denetçiliği Kurumu olarak hukuk sistemimizdeki yerini almıştır.

Bu çalışmada Türkiye için yeni bir kurum olan Kamu Denetçiliği/Ombudsman Kurumu ele alınmaktadır. Ombudsman kurumu, kurumun ortaya çıkışı, dünya örnekleri, ilgili mevzuat ve Kurumun ilgili kararları çerçevesinde incelenmektedir. Çalışma ile Kurumun daha iyi tanınması ve uygulanabilirliği konusundaki tartışmalara dikkat çekilmesi amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman/Kamu Denetçiliği, Yönetimin Denetlenmesi, İnsan Hakları, Hukuk Devleti,

ABSTRACT

The Institution of Kamu Denetçiliği/Ombudsman in Turkey and its Applicability

The ombudsman is an independent institution which mediates between citizens and public administrations, supervises activities of administrations, advises to administrations by controlling with broad powers in terms of suitability of law and suitability of fairness.

After the occurrence of the ombudsman institutions in Sweden since the beginning of the 20 th Century, this institution has spread to countries all over the world. Since 1970, the ombudsman institution that is subject of the debate in academic level has been accepted by the Turkish citizens in referendum and replaced as the institution of "Kamu Denetçiliği" in our legal system.

In this study, Kamu Denetçiliği/Ombudsman being a new institution for Turkey is handled and discussed. The institution of ombudsman is researched in terms of world examples, the emergence of institutions, within the framework of related legislation and decisions of institution. To take attention about the debates on the recognition of the institution in a better way and the applicability of the institution are intended by this study.

Key words: The ombudsman, supervision of management, human rights, rule of laws

TEŞEKKÜR

Tez araştırmamın ve yazımının gerçekleşmesinde desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen, her türlü kolaylığı gösteren, bilgi ve deneyimlerinden istifade etme imkânı bulduğum tez danışmanım sayın Doç. Dr. Menaf Turan'a, yüksek lisans eğitimi sürecinde manevi olarak büyük desteğini gördüğüm değerli eşim Özgül Altun'a şükranlarımı sunarım.

Mustafa ALTUN

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	III
ABSTRACT.....	IV
İÇİNDEKİLER.....	VI
KISALTMALAR DİZİNİ.....	IX
ÇİZELGELER DİZİNİ.....	X
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	XI
GİRİŞ.....	XII

I. BÖLÜM:

KAVRAMSAL ÇERÇEVE: YÖNETİM, KAMU YÖNETİMİ KAVRAMLARI VE YÖNETİMİN DENETLENMESİ

1. Yönetim ve Kamu Yönetimi Kavramları.....	1
2. Türk Kamu Yönetiminin Özellikleri.....	1
3. Denetleme Kavramı ve Yönetimin Denetlenmesi Yöntemleri.....	3
3.1. Denetleme Kavramı.....	3
3.2. Yönetimin Denetlenmesi Yöntemleri.....	4
3.2.1. Yönetimsel Denetim.....	4
3.2.1.1. İsti'raf Yolu İle Denetim.....	4
3.2.1.2. Hiyerarşik Denetim.....	4
3.2.1.3. Vesayet Denetimi.....	5
3.2.1.4. Özel Denetim.....	5
3.2.2. Siyasi Denetim.....	6
3.2.2.1. Soru.....	6
3.2.2.2. Genel Görüşme.....	7
3.2.2.3. Meclis Araştırması	7
3.2.2.4. Meclis Soruşturması.....	8
3.2.2.5. Gensoru.....	9
3.2.3. Yargısal Denetim.....	10
3.2.4. Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi.....	11
3.2.5. Ombudsman Denetimi.....	12

II. BÖLÜM:

BİR DENETİM YÖNTEMİ OLARAK OMBUDSMAN DENETİMİ

1. Ombudsmanın Tanımı.....	14
2. Ombudsman Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	15
3. Ombudsmanın Görevleri.....	17
4. Ombudsmanın Özellikleri.....	18
4.1. Bağımsız ve Tarafsız Olması.....	18
4.2. Ombudsmana Kolay Ulaşılabilirlik.....	19
4.3. Araştırma, İnceleme ve Denetleme Yetkisi.....	20
4.4. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması.....	21
4.5. Ombudsmanın Kişisel Özellikleri.....	22
5. Ombudsman Türleri.....	22
5.1. İnsan Hakları Ombudsmanı.....	25
5.2. Yerel Yönetim Ombudsmanı.....	25
5.3. Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı.....	26
5.4. Çocuk Ombudsmanı.....	26

5.5. Öğrenci ve Eğitim Ombudsmanı	27
6. Bazı Ülkelerde ve Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu Uygulamaları.....	30
6.1. İsveç’ de Ombudsman.....	30
6.2. İngiltere’de Ombudsman.....	32
6.3. Fransa’da Ombudsman.....	34
6.4. ABD’de Ombudsman.....	35
6.5. Yeni Zelanda’da Ombudsman.....	36
6.6. Avrupa Birliği’nde Ombudsman.....	37

III. BÖLÜM:

TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN/KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

1. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu Tartışmaları	40
1.1. Türkiye’de Yönetimin Denetlenmesinde Ortaya Çıkan Sorunlar.....	40
1.1.1. Yönetimsel Denetimde Ortaya Çıkan Sorunlar.....	40
1.1.2. Siyasi Denetimde Ortaya Çıkan Sorunlar.....	41
1.1.3. Yargı Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar.....	42
1.1.4. Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar.....	43
1.2. Türkiye’de Ombudsman Benzeri Kurumlar.....	43
1.2.1. Devlet Denetleme Kurulu.....	43
1.2.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu.....	45
1.2.3. Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu.....	46
1.2.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu.....	47
1.3. Türkiye’de Ombudsman/Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Kurulmasına Yönelik Çalışmalar.....	49
1.3.1. Gerekçeli Anayasa Önerisinde Ombudsman.....	49
1.3.2. Kalkınma Planlarında Ombudsman.....	50
1.3.3. Araştırma Raporlarında Ombudsman.....	50
1.3.4. Türkiye’nin Avrupa Birliği Üyeliği Sürecinde Ombudsman.....	52
1.3.5. Yasa Tasarılarında Ombudsman.....	53
2. Kamu Denetçiliği Kurumunun İncelenmesi.....	57
2.1. Yasanın ve Kurumun Amacı.....	57
2.2. Kurumsal İnceleme.....	58
2.2.1. Kurumun Oluşumu ve Teşkilat Yapısı.....	58
2.2.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevleri.....	62
2.2.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri.....	62
2.2.4. Başdenetçi ve Denetçilerin Seçim Usulü ve Andıçme.....	64
2.2.5. Başdenetçilik ve Denetçilik Görevlerinin Süresi.....	65
2.2.6. Başdenetçilik ve Denetçilik Görevlerinin Sona Ermesi Görevden Alma.....	66
2.2.7. Başdenetçi ve Denetçilerin Mali ve Sosyal Hakları.....	66
2.2.8. Kurum Görevlileri Hakkındaki Yasaklar.....	67
2.2.9. Başdenetçi veya Denetçiler Hakkında Ceza Soruşturması ve Kovuşturması Usulü.....	68
2.3. Kurumun Görevleri, Başvuru Şekli ve Çalışma Usulleri.....	68

2.3.1. Kurumun Görevleri.....	68
2.3.2. Kuruma Başvuru/Şikayet Usulü.....	70
2.3.2.1. Başvuru/Şikayet Hakkı.....	70
2.3.2.2. Başvuru/Şikayet Şekli.....	71
2.3.2.3. İncelenemeyecek Şikayet Başvuruları.....	72
2.3.2.4. Başvuru/Şikayet Süresi.....	73
2.3.3. Kurumun Çalışma Usulleri ve İlkeleri.....	73
2.3.3.1. İyi Yönetim İlkeleri.....	73
2.3.3.2. Bilgi ve Belge İsteme Yetkisi.....	74
2.3.3.3. Bilirkişi Görevlendirme ve Tanık Dinleme Yetkisi.....	75
2.3.3.4. Bağımsızlık ve Tarafsızlık İlkesi.....	75
2.3.3.5. İnceleme, Araştırma Süresi.....	75
2.3.3.6. Raporlar.....	76
2.3.3.7. İş Bölümü.....	77
2.3.4. Kuruma Başvuruya İlişkin Bilgiler.....	77
3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararları.....	84
3.1. Genel Olarak.....	84
3.2. Örnek Kararlar Üzerinden Bir İnceleme	86
3.2.1. Kurumun Genel Bilgi Toplama Sistemine İlişkin 2013/83 Sayılı Kararı.....	87
3.2.2. Kurumun Başörtüsüne İlişkin 2013/2 Sayılı Kararı.....	89
3.2.3. Kurumun Taksim Gezi Parkı Olaylarına İlişkin 2013/90 Sayılı Kararı.....	93
4. Ombudsman/Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye'de Uygulanabilirliği.....	98
SONUÇ ve DEĞERLENDİRME.....	103
KAYNAKÇA.....	107

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
BİMER	Başbakanlık İletişim Merkezi
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
GBT	Genel Bilgi Toplama
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması
MÜSİAD	Müstakil İşadamları Derneği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi
TÜSİAD	Türk Sanayici ve İşadamları Derneği

ÇİZELGELER

Çizelge	Sayfa
Çizelge 1.	28
Çizelge 2.	78
Çizelge 3.	78
Çizelge 4.	79
Çizelge 5.	81
Çizelge 6.	82

ŞEKİLLER

Şekil	Sayfa
Şekil 1.	59
Şekil 2.	61

GİRİŞ

Yönetimin denetlenmesinde yargı denetimi, idari denetim ve siyasi denetim gibi klasik denetim yöntemleri bulunmaktadır. Ancak günümüzde kamu yönetimi faaliyetlerinin büyüyen karmaşık ve teknik bir hal alması ile geleneksel denetim yöntemleri yetersiz kalmıştır.

Yönetimin denetlenmesinde klasik denetim yöntemlerinin yetersiz kalması, modern devlet yapısının giderek karmaşık bir hal alması, modern devletlerde insan haklarının giderek önem kazanması ve hukuk devleti ilkesinin yerleşmesi ile yeni denetim yöntemlerine ihtiyaç duyulmuştur. 18. yüzyıldan beri İsveç'te uygulanan ombudsman (kamu denetçiliği) kurumu, bu ülkedeki başarısı nedeniyle diğer ülkelerin dikkatini çekmiştir. Sorunun çözümünde klasik denetim yöntemlerinin olumsuz özelliklerini içermeyen, daha hızlı, masrafsız, somut araştırma ve inceleme yapabilen, şekil kurallarına daha az önem veren, kolayca ulaşım imkânı bulunan ombudsman kurumu modern bir denetim yöntemi olarak benimsenmiştir. Günümüzde ombudsman kurumunun yüzden fazla ülkede başarı ile uygulandığı görülmektedir.

Ombudsman kurumunun kötü yönetimi önlemek, kişilerin hak ve özgürlüklerini korumak, kamu yönetiminde hakkaniyeti sağlamak gibi işlevleri bulunmaktadır. Ombudsman kurumu diğer denetim yöntemlerinin alternatifi olan bir kurum olmayıp diğer denetim yöntemlerinin eksikliklerini tamamlayacak bir mekanizma olarak kabul edilmektedir. Ombudsman kurumunun bağımsız ve tarafsız olması, başvurunun ücretsiz olması, şekil kurallarının az olması ve ombudsmana ulaşımın kolay olması, geniş bir inceleme ve araştırma yetkisinin bulunması, kararlarının bağlayıcı olmaması, buna karşılık kamuoyu oluşturma konusundaki gücü ile idareyi etkileyebilmesi ve ilgili kurumları teşhir edebilmesi, arabuluculuk faaliyeti ve düzenlediği raporlar ile etkili bir şekilde sorunları çözebilmesi bu kurumu diğer denetim yöntemlerinden ayırt eden temel özelliklerdir.

Klasik denetim yöntemlerinden en etkili olan yargı denetimi ile sadece hukukilik denetimi yapılmakta, yerindelik denetimi yapılamamaktadır. Ombudsman

denetimi daha geniş bir yetki alanında hakkaniyet ilkesini de dikkate alarak hem yerindelik hem de hukukilik denetimi yapabilmektedir. Bir idari işlem veya eylem hukuka uygun olabilir ancak idari işlemin veya eylemin hukuka uygun olması hakkaniyete uygun olduğu anlamına gelmemektedir. İşte tam da bu noktada hukuka uygun olması nedeniyle yargı denetimi ile çözülemeyen bir konuda ombudsman denetimi ile hakkaniyet ilkesine uygun bir denetim yapılabilir.

Ülkemizde 1970’li yıllardan beri akademik seviyede tartışma konusu olan ombudsman kurumu 12.09.2010 tarihinde yapılan halk oylaması ile kabul edilmiş ve Kamu Denetçiliği Kurumu olarak Anayasa’nın 74. maddesinde düzenlenmiştir. Kurum, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 29/06/2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanması ile kurulmuştur.

Bu çalışmada Türkiye için yeni bir kurum olan Kamu Denetçiliği/Ombudsman Kurumu ele alınacaktır. Çalışma ile Kurumun daha iyi tanınması ve uygulanabilirliği konusundaki tartışmalara dikkat çekilmesi amaçlanmaktadır. Çalışmada ombudsman kavramı ile kamu denetçiliği kavramı eş anlamlı kullanılacaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde, yönetim ve denetim kavramları ile yönetimin denetlenmesi yöntemleri ele alınacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, ombudsman kavramı, ombudsman kurumunun tarihsel gelişimi ve özellikleri, ombudsman türleri, değişik ülkelerdeki ombudsman uygulamaları ele alınacaktır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu ele alınacaktır. Kurum, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, ilgili Yönetmelik ve Kurumun örnek kararları çerçevesinde incelenecektir. Son olarak Kurumun faaliyetleri ve kararları değerlendirilerek uygulanabilirliği tartışılacaktır.

Çalışmada Kamu denetçiliğinin Türkiye için bir ihtiyaç olduğu, düzenlemenin yerinde olduğu ancak kurumun başarısının siyasi etkiden uzak olması koşuluna bağlı olduğu temel varsayımlar olarak belirlenmiştir.

1. BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE:

YÖNETİM, KAMU YÖNETİMİ KAVRAMLARI VE YÖNETİMİN DENETLENMESİ

1.YÖNETİM VE KAMU YÖNETİMİ KAVRAMLARI

Eryılmaz (2011:1) yönetim kavramını, belirli amaç veya amaçları gerçekleştirmek için işbirliği içinde yürütülen grup faaliyeti olarak tanımlamaktadır. Şahin (2010:7) ise yönetim kavramını, belirli ortak bir amaç doğrultusunda işbirliği içindeki davranış olarak tanımlamaktadır.

Bireylerin de yönetiminden bahsedilebilir. Ancak yönetim kavramının unsurları dikkate alındığında bireylerin yönetiminin teknik olarak yönetim kavramı içinde değerlendirilemeyeceği söylenebilir. Yönetim, bir organizasyon ve iş bölümü gerektirmektedir. Bu nedenle yönetim en az iki insanın etkileşiminin bir sonucu olarak ortaya çıkmakta ve toplumsal yaşamı ilgilendirmektedir.

Eryılmaz (2011:4) bir süreç olarak yönetimin; planlama, örgütleme, gerekli kaynakları sağlama ve düzenleme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim gibi faaliyet ya da öğelerden meydana geldiğini ifade etmektedir.

Kamu yönetimi yapısal ve fonksiyonel olarak ele alınabilir. Eryılmaz (2011:9) işlevsel olarak kamu yönetimini, kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin mevzuatın öngördüğü işler ile idari kararları yerine getirmek üzere yönetim, siyaset ve hukuk teorilerinin ve prosedürlerinin uygulanması olarak tanımlar. Yapısal olarak kamu yönetimi ise yasama ve yargı organları dışında devletin diğer tüm kuruluşlarını ifade eder (Gözübüyük, 2012:7).

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ

Türk kamu yönetimi sistemi Fransız yönetim sisteminden etkilenmiştir. Bu nedenle Türk kamu yönetimi sistemi idari rejim veya yönetsel düzen olarak

nitelendirilmektedir. Bu sistemde kamu yönetimi tek başına bağlayıcı kararlar alabilmektedir. Bu sistemde kamu yönetimi hukuku ve adli yargıdan ayrı yönetsel yargı denen bir yargı düzeni vardır. Bu yönleri ile Türk kamu yönetimi sistemi Anglo-Amerikan yönetim sistemlerinden ayrılmaktadır (Gözübüyük, 2012:12).

Türk kamu yönetimi sistemi temellerini üst norm olan 1982 Anayasası'ndan alır. Anayasa'nın Cumhuriyetin niteliklerini düzenleyen 3. maddesine göre "Türkiye Cumhuriyeti,...demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir. Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür." Bu hükümler Anayasa'da devletin nitelikleri olarak sayılmış ise de kamu yönetimini de etkilemiştir. Anayasa'da kamu yönetimi yerine idare kavramı kullanılmaktadır. Anayasa'nın 123/1. maddesi yönetimin bütünlüğünden bahsetmekte olup Anayasa hükmüne göre "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." Anayasa'nın bu hükmü gereği Türk kamu yönetiminin, kamu yönetimini oluşturan tüm kurumların ancak yasa ile kurulabileceğini ifade eden kanuni idare ilkesini temel aldığını ifade edebiliriz (Eryılmaz, 2011:107).

Anayasa'nın 123. maddesinin 2. fıkrasında "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır." hükmü yer almaktadır. Bu Anayasa hükmü gereği Türk kamu yönetimi sisteminde merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri etkilidir.

Türk kamu yönetimi genel olarak bir merkez örgütü ile merkez örgütüne bağlı taşra örgütü ve yerel yönetim kuruluşlarından oluşmaktadır. Türk kamu yönetimi sistemi sıkı bir merkezcilik sistemine dayanmaktadır. Genel yönetimin, yerel ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi oldukça ağırdır (Gözübüyük, 2012:12-13).

Türk kamu yönetimi sistemini örgütsel anlamda iki başlık altında sınıflandırabiliriz. Bunlar, merkezi yönetim kuruluşları ile yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Merkezi yönetim kuruluşları başkent örgütü ile taşra örgütü olarak ikiye ayrılır. Merkez örgütü Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar ile bunlara bağlı yardımcı kuruluşlar ve bağlı kuruluşlardan oluşur. Yardımcı kuruluşlar, Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay, Sayıştay'dır. Bağlı Kuruluşlar, Vakıflar Genel

Müdürlüğü, Devlet Personel Başkanlığı ve Türkiye İstatistik Kurumu gibi kuruluşlardır. Türk kamu yönetimi sisteminde taşra örgütü ise il, ilçe, bucak ve bölgedir. Yerinden yönetim kuruluşları da iki başlık altında incelenebilir. Bunlar coğrafi (yer) yerinden yönetim kuruluşları ve fonksiyonel (hizmet) yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Coğrafi yerinden yönetim kuruluşları il özel idaresi, belediye ve köydür. Fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşları ise üniversiteler, KİT'ler meslek kuruluşları ile düzenleyici ve denetleyici kurumlardır (Eryılmaz, 2011:109; Keleş, 2012).

3. DENETLEME KAVRAMI VE YÖNETİMİN DENETLENMESİ YÖNTEMLERİ

3.1.DENETLEME KAVRAMI

Aydın (2008:70) denetleme kavramını, yönetimin amaçları doğrultusunda planlanan ve yapılması istenen faaliyetlerin yapılıp yapılmadığını, yapılmış ise ne kadarının doğru, etkin ve verimli yapıldığını, yapılmamış ise neden yapılmadığını görmek ve öğrenmek olarak tanımlamaktadır. Şahin (2010:206) ise denetim kavramını örgütün faaliyetlerine ne ölçüde erişip erişmediğini görmek için yapılan faaliyetlerin tümü olarak ifade etmektedir.

Yönetimin denetlenmesi yönetsel kuruluşlar tarafından yapılabildiği gibi yönetim dışı kuruluşlar tarafından da yapılabilmektedir. Yönetsel kuruluşlar tarafından yapılan denetime yönetsel denetim, yasama organı tarafından yapılan denetime siyasal denetim, yargı organları tarafından yapılan denetime yargı denetimi ve kamuoyunu oluşturanlar tarafından yapılan denetime kamuoyu denetimi denir. Yine yönetimin denetlenmesi uluslararası denetim şeklinde de gerçekleşebilir (Gözübüyük, 2012:353). Son olarak ombudsmanlık veya kamu denetçiliği kurumu da denetim yöntemleri arasında yer almaktadır.

Bu bölümde yönetimin denetlenmesi yöntemi başlıklar altında Türkiye örnekleri ile açıklanacaktır.

3.2. YÖNETİMİN DENETLENMESİ YÖNTEMLERİ

3.2.1. YÖNETSEL DENETİM

Kamu yönetiminde temel olarak iki tür denetim vardır. Bunlar iç denetim ve dış denetimdir. İç denetim hiyerarşik olarak üst konumunda olanların ast konumda olanları denetlemesidir. Yine iç denetimde, yönetimde olmayan bir kurul tarafından yapılan yönetsel teftiş sistemi bulunmaktadır. Dış denetim ise hiyerarşik sistem içinde yer almayan, değişik kurumlar tarafından yapılan denetimdir (Şahin, 2010: 208-209). İç denetimin en belirgin şekli hiyerarşik denetim, dış denetimin ise vesayet denetimidir (Gözübüyük, 2012:353).

3.2.1.1. İSTİ'TAF YOLUYLA DENETİM

Gözler ve Kaplan (2011: 806)' a göre, İsti'taf, yönetimin bir eylem ve işlemiyle menfaat veya hakları ihlal edilen kişinin bizzat bu eylemi yapan veya bu işlemi tesis eden idari makama başvurarak söz konusu idari işlemin geri alınmasını, ilga edilmesi ve değiştirilmesi, eyleme son verilmesini ve varsa bu eylem ve işlemde dolayı uğradığı zararın tazim edilmesini istemesidir. İlgili makam başvuru üzerine yapacağı incelemede kendi kendisini denetlemiş olacaktır. Örneğin ÖSYM'nin yaptığı sınava katılan öğrencinin sınav kâğıdının yanlış değerlendirildiğini düşünerek başvuru yapması durumunda bu tür bir denetim gerçekleşmiş olacaktır.

3.2.1.2. HİYERARŞİK DENETİM

Gözler ve Kaplan'a göre (2011: 806) hiyerarşik denetim, bir kamu tüzel kişiliği içinde yer alan üst makamların alt makamların eylem ve işlemlerini hem yerindelik hem de hukukilik bakımından denetlemesidir. Hiyerarşik denetim kişiler üzerinde ve işlemler üzerinde de olabilir.

Hiyerarşik denetim kapsamında üst astı üzerinde memuriyet durumuna ilişkin atama, terfi gibi işlemleri yapabilir. Üst astı disiplin bakımından denetleyebilir, gerekirse disiplin cezası verebilir ve astlar arasında iş bölümü yapabilir. Üst astın

işlemlerini hem yerindelik hem de hukukilik bakımından denetleyebilir, astın işlemlerini kaldırabilir, düzeltebilir veya geri alabilir (Gözler ve Kaplan, 2011: 806).

Hiyerarşik denetim bizzat üstün astı denetlemesi şeklinde olabileceği gibi inceleme konusunun çoğu kez teknik bilgi gerektirmesi nedeniyle ilgili kamu yönetimi bünyesinde oluşturulan teftiş kurulları tarafından da yerine getirilebilir.

Hiyerarşik denetim en çok merkezi yönetim içinde görülür. Ancak tüm kamu tüzel kişiliklerinde ve yerinden yönetim kuruluşlarında da hiyerarşik denetim bulunmaktadır. Merkezi yönetimde en üst hiyerarşik amir başbakandır. Bakanlıklar yönünden ise en üst hiyerarşik amir bakanlardır. Yerinden yönetim kuruluşlarını ikiye ayırarak incelemek gerekir. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında en üst hiyerarşik amir il özel idarelerinde vali, belediyelerde belediye başkanı, köylerde muhtardır. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında ilgili kurumların yasalarında gösterilen en üst hiyerarşik amirdir. Üniversitelerde rektörler buna örnek olarak gösterilebilir (Gözler ve Kaplan, 2011:107-110).

3.2.1.3. VESAYET DENETİMİ

Vesayet denetimi merkezi yönetim makamlarının yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerindeki denetim yetkisidir. Merkezi yönetimin bu yetkisi istisnaidir. Vesayet yetkisi ve hangi işlemlerin vesayet denetimine tabi tutulduğu hususunda yasada düzenleme bulunması gerekmektedir. Hiyerarşik denetim yetkisinin kullanılması için yasal bir düzenlemeye ihtiyaç yoktur. Vesayet yetkisinde merkezi yönetim yerinden yönetim kuruluşları üzerinde emir ve talimat verme, düzeltme yetkisine sahip değildir. Anayasa'nın mahalli idarelerin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının seçilmiş organları üzerinde merkezi yönetime verdiği tek yetki bu organların geçici olarak görevden uzaklaştırılmalarıdır. Bunun dışında merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde vesayet yetkisi kapsamında iptal, onama, erteleme ve düzeltme gibi yetkileri bulunmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2011:107-110).

3.2.1.4. ÖZEL DENETİM

Özel denetim, özel denetim kurumları tarafından yapılan, hiyerarşik denetimden ve vesayet denetiminden ayrı bir denetim yöntemidir. Bu tür denetime Sayıştay ile Yüksek Denetleme Kurulu'nu örnek gösterebiliriz. Bu denetim kurumları yönetim organları üzerindeki denetimlerini özel kural ve yöntemlere göre yerine getirmektedirler (Gözübüyük, 2012:357).

3.2.2. SİYASİ DENETİM

Siyasi denetim, hükümetin ve kamu yönetimi organlarının parlamento yani Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından denetlenmesidir.

Siyasi denetimin yasama organı tarafından ne şekilde yapılacağı, Anayasa'da ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın 87.maddesine göre yasama organı bakanlar kurulunu ve bakanları denetlemekle yükümlüdür. Bakanlar kendi yetkileri içindeki işlerden ve astlarının eylem ve işlemlerinden dolayı yasama organına karşı sorumludurlar. Bakanların bunun dışında cezai sorumlulukları da vardır. Meclis ceza sorumluluğu yönünden işlem yapılmak üzere bakanların Yüce Divan'a gönderilmesine de karar verebilir.

Meclisin denetim yöntemleri Anayasa'nın 98. maddesinin 1. fıkrasında sayılmıştır. Siyasi denetim yöntemleri; soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensorudur.

3.2.2.1. SORU

Bir siyasi denetim yöntemi olan soru, Anayasası'nın 98. maddesinin 2. fıkrasında; "Bakanlar Kurulu adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya Bakanlardan bilgi istemek" şeklinde tanımlanmaktadır.

Soru yazılı olarak sorulur. Buna soru önergesi denir. Soru önergesi sadece bir milletvekili tarafından imzalanır. Sorunun yanıtlanma şekline göre yazılı soru ve sözlü soru olarak ikiye ayrılır. Sorunun cevabının yazılı olarak verilmesi isteniyorsa yazılı soru, sorunun cevabının sözlü olarak verilmesi isteniyorsa sözlü soru vardır. Sorunun cevaplandırılmasından sonra herhangi bir oylama yapılmamaktadır. Ancak

belli bir konuda yöneltilen sorular ile hükümet veya bakan uyarılmış olmakta ve ilgili konuya dikkat çekilmesi sağlanmaktadır (Gözler, 2010: 261).

3.2.2.2. GENEL GÖRÜŞME

Anayasa'nın 98. maddesinin 4. fıkrasına ve TBMM içtüzüğünün 101. maddesine göre genel görüşme, “toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir”.

Genel görüşme açılması, Hükümet, siyasi parti grupları veya en az 20 milletvekili tarafından bir önerge ile istenebilir. Genel görüşme açılıp açılmamasına Meclis Genel Kurulu'nca karar verilir. Genel görüşme açılmasına önerge meclis başkanlığına iletilir. Genel görüşme açılıp açılmayacağına genel kurul oylama sureti ile karar verir.

Genel görüşme soru yöntemine göre daha etkin bir denetim yöntemidir. Çünkü sadece önerge sahibi milletvekili değil, diğer milletvekilleri de görüşmeye katılabilirler, Ancak genel görüşme sonrasında hükümetin siyasal sorumluluğunu doğuracak bir oylama yapılmaz (Gözler, 2010: 262).

3.2.2.3. MECLİS ARAŞTIRMASI

Konuyu düzenleyen Anayasa'nın 98. maddesinin 4. fıkrasına göre meclis araştırması “belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir.” TBMM içtüzüğünün 104. maddesinin 3. fıkrasına göre Meclis araştırmasının açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır.

Meclis araştırması belli bir konuda bilgi edinmek için Meclis tarafından kurulan ve milletvekillerinden oluşan bir komisyon tarafından yapılan incelemedir. Araştırma önergesi üzerine Mecliste öngörüşme yapılarak araştırma yapılıp yapılmamasına karar verilir. Meclis araştırma komisyonu, kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi alır, gerektiğinde ilgilileri çağırarak dinleyebilir ve gerek görürse uzmanların bilgisinden yararlanır (Gözübüyük, 2002: 223).

Meclis araştırma komisyonu, araştırma faaliyetleri sonucunda TBMM’ne bir rapor sunar. Bu rapor hakkında TBMM genel kurulunda genel görüşme açılır. Ancak genel görüşme sonucunda herhangi bir karar alınması ve Hükümetin siyasal sorumluluğu söz konusu olmaz. Meclis araştırması sonucunda Hükümetin kusurlu yönleri ortaya çıkarsa hükümet hakkında bir gensoru verilebilir. Yine meclis araştırması sonucunda yeni bir yasa yapılması veya mevcut yasalarda değişiklik yapılması mümkündür (Gözler, 2010: 265).

3.2.2.4. MECLİS SORUŞTURMASI

Meclis soruşturması görevde bulunan veya görevinden ayrılmış olan Başbakan ve bakanların cezai sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim yoludur (Gözübüyük, 2002: 224).

Anayasa’nın 100. maddesine göre, Başbakan veya bakanlar hakkında, TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile, soruşturma açılması istenebilir. Meclis, bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar.

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin güçleri oranında oluşturulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirtilen raporunu iki ay içinde Meclise sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona iki aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Bu süre içinde raporun TBMM Başkanlığına teslimi zorunludur. Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımından itibaren on gün içinde görüşülür ve gerek görüldüğü takdirde ilgilinin Yüce Divana sevkine karar verilir. Yüce Divana sevk kararı ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla alınır. Meclis Yüce Divan’a gönderme kararı alırsa dosya en geç yedi gün içinde Meclis Başkanlığı tarafından Anaya Mahkemesi Başkanlığı’na gönderilir. Başbakan ve bakanların yargılanmasını Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi yapar. Mahkemenin verdiği kararlar kesindir.

Anayasa’nın 113. maddesinin 3. fıkrasına göre, “Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı ile Yüce Divana verilen bir bakan bakanlıktan düşer. Başbakanın Yüce Divana sevk halinde hükümet istifa etmiş sayılır.”

Meclis soruşturmasının sonucu dikkate alındığında diğer siyasal denetim yöntemleri olan soru, genel görüşme ve meclis araştırmasına göre daha etkili bir denetim yöntemi olduğu söylenebilir. Bu yöntemle bakanların görevleri ile ilgili olan suçlardan dolayı başvurulabilir. Bakanların kişisel suçları yönünden yasama dokunulmazlığının kaldırılması yoluna gidilmelidir. Kişisel suçları yönünden bakanlar hakkında Yüce Divan’da yargılama yapılamaz (Gözler, 2010: 265).

3.2.2.5. GENSORU

Gözübüyük (2002:224)’e göre gensoru, Bakanlar kurulunun genel politikası ya da bir bakanın, kendi bakanlığında izlediği politika ve etkinlikler hakkında meclisçe yapılan etkili bir denetim yoludur. Gensoru, Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın siyasal sorumluluğunu doğuran bir denetleme yoludur. Gensoru diğer denetleme araçlarına göre en etkili olan yöntemdir. Çünkü Başbakan veya bakanlar gensoru ile düşürülebilirler.

Anayasa’nın 99. maddesine göre gensorunun usulü;

-Gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir. Milletvekilleri tek başlarına gensoru önergesi veremezler.

-Gensoru önergesi, verilişinden sonraki üç gün içinde bastırılarak üyelere dağıtılır.

-Dağıtılmasından itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Bu görüşmede, ancak önerge sahiplerinden biri, siyasi parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir bakan konuşabilir.

-Gündeme alma kararıyla birlikte, gensorunun görüşülme günü de belli edilir.

-Gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz.

-Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önermeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır.

-Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır. Buna göre gensorunun kabulü için en az 276 oy gereklidir (Gözübüyük, 2002: 224).

3.2.3. YARGISAL DENETİM

Denetim kavramı aynı zamanda hukuk devleti ile de ilişkilidir. Anayasa'nın 2. maddesine göre Türk devleti bir hukuk devletidir. Günday'a göre (2002:38), hukuk devleti, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan devlettir. Hukuk devleti sadece yönetilenlerce uyulacak kuralları koyan devlet değildir. Aynı zamanda koyduğu hukuk kurallarına kendisini bağlı gören devlettir.

Hukuk devleti ilkesi gereği idarenin faaliyetlerinin yargı denetimine tabi tutulması gerekmektedir. Kamu yönetiminin, devlet tarafından konulan hukuk kurallarına uygun hareket edip etmediği hususunda yargı denetiminin bulunması zorunludur. Hukuk devleti olmanın bir gereği olarak Anayasa'nın 125/1. fıkrası "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmünü düzenlemiştir.

İdarenin yargısal denetiminin yargı dışı yollardan bazı farkları mevcuttur. Yargısal denetimde, denetim bir yargı organı tarafından yapılmaktadır. Yargı organları, mesleki teminatı ve güvencesi bulunan yargıçlardan oluşur. Yürütmeden ve diğer tüm güç odaklarından bağımsız olması, uyuşmazlığın tarafları için en önemli güvencedir. Diğer taraftan idari denetim sonucunda verilen idari kararlar kesin değildir. Yargısal faaliyet sonucu verilen kararlar belirli yargılama süreci sonucunda kesinleşir ve yeniden denetlenmesi kural olarak mümkün değildir. Son olarak idari denetim hem hukuki hem de yerindelik açısından yapılabilir. Yargısal denetimde ise yerindelik denetimi yapılamaz. Hukukilik denetimi yapılabilir (Gözler ve Kaplan, 2011:813).

İdarenin yargısal denetiminde iki sistem bulunmaktadır. Bunlardan ilki Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanan yargı birliği sistemidir. İkincisi ise Türkiye, Fransa, İspanya ve Yunanistan gibi ülkelerde uygulanan Kara Avrupası hukuk sistemidir.

Yargı birliği sisteminin uygulandığı Amerika ve İngiltere gibi Anglo-Sakson ülkelerinde ortak bir hukuk sistemi vardır. Ayrı bir idari yargı sistemi yoktur. Yargı ayrılığı sisteminin bulunduğu Fransa ve Türkiye gibi kara Avrupası ülkelerinde ise idari uyuşmazlıkları çözmek için ayrı bir idari yargı sistemi bulunmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2011:813).

Türkiye’de idari yargı sistemi iki dereceli örgütlenmiştir. İlk derece mahkemeleri idare mahkemeleri ile vergi mahkemeleridir. Ancak Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak görev yaptığı bazı davalar da bulunmaktadır. Üst derece mahkemeleri ise Danıştay ve Bölge Adliye Mahkemeleridir.

Yargı denetimi, idarenin denetlenmesi yöntemleri içerisinde en etkili olanıdır. Mahkemeler verdikleri kararlar ile uyuşmazlıklar çözdüğü gibi verilen kararlar tüm kamu kurumları ve kişiler açısından da bağlayıcıdır. Bununla birlikte yargı denetiminin bazı olumsuz yönleri de mevcuttur. Yargılama sürecinin uzun ve kimi zaman masraflı olması, davaların karışık ve teknik hususlar içermesi nedeniyle avukat tutma zorunluluğuyla karşılaşılması idari yargı denetiminin olumsuz yönlerindendir.

3.2.4. BASKI GRUPLARI VE KAMUOYU DENETİMİ

Öztekin’e göre (2005:409), kamuoyu; ülkenin genelinde ya da herhangi bir bölgesinde, ilinde ya da ilçesinde herhangi bir toplumsal olay karşısında vatandaşların, toplumsal olaya karşı tepkilerine, eğilimlerine, düşüncelerine, yaklaşımlarına denilir. Eryılmaz’a göre (2011:350) ise kamuoyu bir konudaki egemen görüştür.

Baskı grupları, belirli ortak çıkarlar etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek amacıyla siyasi ve idari otoriteler üzerinde etki kurmaya çalışan bilinçli ve örgütlü kuruluşlardır (Eryılmaz, 2011:349).

Baskı grupları, temel hak ve özgürlükleri koruma konusunda etkili bir faaliyet yürütebilmekte, idareyi şeffaf davranma ve verimli çalışmaya yöneltebilmektedirler. Kimi yazarlar, baskı gruplarının, genellikle özel çıkarları için çaba gösterdiklerini ve bunların çoğu zaman toplumun yararı ile örtüşmediğini belirtmektedir. Kimi yazarlar ise özellikle insan hakları, tüketiciyi koruma ve çevre gibi konularda çaba gösteren baskı gruplarının toplumun ortak değer ve çıkarlarını korumayı esas aldığını, bu nedenle kamu yararı için çalıştıklarını belirtmektedirler (Kahraman, 2011:359).

İşçi ve işveren kuruluşları, meslek örgütleri, barolar gibi baskı grupları, sivil toplum örgütleri sorunlarını iletmek ve sorunun giderilmesini sağlamak için başta başbakan ve bakanlar olmak üzere milletvekilleri ve üst düzey bürokratlar ile görüşmekte, gerektiğinde basın açıklamaları yapma, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme gibi yollar ile kamu yönetimini etkilemeye ve kamuoyu oluşturmaya çalışmaktadırlar.

Yönetim ise, yapacağı işlerde veya alacağı kararlarda kamuoyunu oluşturan sivil toplum örgütleri ve baskı grupları ile iletişim halinde olur, onları bilgilendirme, onların görüşlerini alma, taleplerine cevap verme yönünde hareket eder (Aydın, 2008:78).

Kamuoyu denetiminin herhangi bir yaptırımı yoktur. Ancak kamu kurum ve kuruluşlarının yaptığı tüm işlemlerden siyasi iktidar yani hükümet sorumludur. Hükümetin işlemlerinden dolayı da parlamento sorumludur. Parlamento ise halka yani seçmene karşı sorumludur. Bu nedenle kamuoyuna karşı siyasi iktidarların duyarsız kalması mümkün değildir.

3.2.5. OMBUDSMAN DENETİMİ

Ombudsman, anayasal dayanağı olan, genellikle parlamento tarafından atanan, işlemlerinden dolayı parlamentoya karşı sorumlu olan, halkın kamu yönetimi

organlarına karşı özellikle kötü yönetime yönelik şikâyetlerini inceleyen bağımsız bir kurumdur.

Ombudsman denetiminin ortaya çıkmasında klasik denetim yöntemlerindeki yetersizlikler ve çağdaş devletin karmaşık idari yapısı etkili olmuştur. Çağdaş devletlerde yönetimin yapısının giderek genişlemesi ve karmaşık bir yapıya sahip olması, üst düzey yöneticilere verilen takdir yetkisinin genişlemesi, yönetimin işlemlerinden ve eylemlerinden kaynaklanan haksızlıklara karşı vatandaşların korunması ihtiyacı, yeni denetim yöntemlerinin araştırılmasında ve ombudsman denetiminin benimsenmesinde etkili olmuştur (Kahraman, 2011:362).

Çalışmanın ana konusunun ombudsman kurumu olması nedeniyle bu bölümde bu kadarlık açıklama ile yetinilmiştir. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde konu daha detaylı olarak ele alınacaktır.

II. BÖLÜM:

BİR DENETİM YÖNTEMİ OLARAK OMBUDSMANLIK DENETİMİ

1. OMBUDSMANIN TANIMI

Ombudsman kelimesi İsveç kökenlidir. İsveç dilinde ombudsman kelimesinin delege, kral ile halk arasındaki elçi, temsilci, vekil anlamlarına gelen “ombuds” kelimesi ve kişi anlamına gelen “man” kelimesinden türediği belirtilmektedir (Özden, 2010:24).

Ombudsman kurumu bugün pek çok ülkede uygulanmakta ve farklı isimlerle ifade edilmektedir. Ülkemizde akademisyenler konuyu ele alırken daha çok kurumun orijinal adını yani ombudsman kavramını kullanmaktadır. Resmi belgelerde ve yasal düzenlemelerde ise ombudsman yerine “kamu denetçiliği” kavramı tercih edilmiştir. Norveç, İsveç, Danimarka, Portekiz ve Mısır “ombudsman” kavramını, İspanya ve Gürcistan “halkın savunucusu” kavramını, Arnavutluk, Hırvatistan ve Romanya “halkın avukatı” kavramını, Fransa “Cumhuriyet arabulucusu” kavramını, İngiltere “Yönetim İçin Parlamento Komiseri” kavramını, İtalya ve Polonya “Yurttaş Koruyucusu” kavramını kullanmaktadır (Fendoğlu, 2011:26).

Ombudsman kurumunu uygulayan ülkeler, kendi gereksinimlerine göre özgün yapılar oluşturdıklarından kurum uygulamaları ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Bu nedenle kurumun ortak bir tanımını yapmak güçtür.

Fendoğlu (2011:27) ombudsmanı; “yönetimin mağdur ettiği bireylerin yaptıkları şikayetler üzerine harekete geçen, hızlı ve güvenli bir şekilde geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış olan, yapılan haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, hakkaniyet önlemlerini salık vermek ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması önerilerinde bulunmak amaçlarını güden yetkin, tarafsız, atanmış veya seçilmiş bir kamu görevlisi” olarak tanımlamaktadır.

Uluslararası Barolar Birliği ombudsmanı; “Anayasalarda yer alan ve parlamento tarafından atanan, keza parlamentoya karşı sorumlu olan, başında yüksek düzeyde ve bağımsız bir bürokratin bulunduğu, yürütme yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğradığını iddia eden yurttaşların yakınmaları doğrultusunda veya kendi inisiyatifi doğrultusunda harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor verme hakkına haiz kişi” olarak tanımlamaktadır (Avşar, 2012:111).

Venedik Komisyonu’nun tanımına göre ombudsman, “temel görevi vatandaşlar ile merkezi ve yerel idareler arasında arabulucu olarak hareket etmek olan ve bu görevi yerine getirirken sahip olduğu soruşturma ve bilgiye erişim yetkileri sayesinde idarenin faaliyetlerini denetleyen ve genel anlamda hukuk ve hakkaniyet esasları çerçevesinde idareye tavsiyelerde bulunan bağımsız bir kamu görevlisidir” (Baykal, 2013:109).

Yukarıda verilen tanımlar dikkate alındığında ombudsmanın farklı şekillerde tanımlandığı görülmektedir. Bu farklılıklara rağmen ombudsmanın ortak tanımlayıcı unsurları bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, ombudsmanın idarenin işlem, eylem ve davranışlarından zarar görenlerin şikayetlerini incelemesidir. Bazı durumlarda ise resen harekete geçer. İkincisi, ombudsmanın bağımsız bir kurum olmasıdır. Ombudsman, hem yürütmeye karşı hem de kendisini seçen parlamentoya karşı da bağımsızdır. Üçüncüsü, ombudsmanın aldığı kararların hukuken bağlayıcı olmamasıdır. Ombudsman araştırma, inceleme, tavsiyede bulunma ve rapor sunma gibi faaliyetleri ile kamuoyu ve idare üzerinde etkili ve ikna edici olabilmektedir. Dördüncü ve son olarak, ombudsmanın hak ve özgürlüklerin korunması, klasik denetim araçlarının eksikliklerinin giderilmesi ve kötü yönetimin önlenmesi işlevlerini yerine getirmesidir.

2. OMBUDSMAN KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

Kimi yazarlar ombudsmanlığın kökeninin Osmanlı Devleti olduğunu belirtmektedirler. İsveç Kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl) 1709 yılında Rusya ile yaptığı Poltova Savaşı’nı kaybedince Osmanlı Devleti’ne sığınmış ve yaklaşık beş yıl süre ile Edirne yakınlarındaki Demirtaş Paşa konağında kalmıştır. Bu süre içerisinde Osmanlı Devlet kurumlarını, başta Kadılık sistemi olmak üzere Divan’ı

Hümayun, Divan'ı mezalim, Seyhülislamlık ve Ahilik teşkilatı gibi kurumları incelemiştir. Bu kurumların etkisi ile kendisini temsilen ülkesinde baş gösteren yönetsel düzensizliklere ilişkin sorunları gidermek ve kamu görevlilerinin yasalara uygun hareket edip etmediğini denetlemek için bir kişiyi yüksek vekil olarak tayin etmiştir. Bu şekilde 1713 yılında İsveç'de ombudsman kurumunun temellerinin atıldığı belirtilmektedir (Fendoğlu, 2011:60).

İsveç Kralı, ülkesine döndükten sonra atadığı gözlemcinin çalışmalarını ve raporunu inceleyerek gözlemcinin kral adına yaptığı denetleme görevinin başarılı ve faydalı olduğu kanaatine varmıştır. Kral, devletin bütün eylem ve işlemlerini bizzat gözetleyemeyeceğini anladığından bu kurumun kurumsallaştırılmasına ve gözlemciyi sürekli olarak atamaya karar vermiştir. Kurum, İsveç'deki başarısından dolayı 1809 yılında hazırlanan İsveç Anayasası'nda "Justitieombudsmen" adı ile düzenlenmiş ve ombudsman kurumu anayasal bir kurum haline getirilmiştir (Ünal, 2013:76).

Fendoğlu, (2011:39)'da ombudsman kurumunun, Türk/Osmanlı kurumu olduğunu, bu hususu İsveç ile diğer ülke temsilcilerinin de uluslararası toplantılarda dile getirdiğini, bu yönde diğer ombudsmanların da kabulünün olduğunu belirtmektedir.

Ombudsmanlığın İsveç Kralı'nın girişimi ile başladığı ifade edilmiş ise de, öncesinde de gerek Osmanlı devletinde gerekse daha öncesinde Roma'da ve Çin'de ombudsmanın yaptığı işleri yapmış kurumlar olduğu belirtilmektedir (Özden, 2010:27).

İslam devletlerinde ombudsman kurumuna benzer kurumlar bulunmaktadır. Halife (Hz.) Ömer döneminde O'nun kurduğu, şehirlerde ve pazar yerlerinde yönetici, gözeten, anlaşmazlıkları çözen ve genel ahlakın koruyucusu olarak "muhtesip" kurumu bulunmaktaydı. Emevi, Abbasi, Memlük ve Selçuklu Devletlerinde ise halk ile yöneticiler arasındaki davaları gören "Divan'ı Mezalim" (haksızlıklar divanı) veya "Dar'ül adl" (adalet evi) adındaki kurumlar bulunmaktaydı. Osmanlı Devletinde halk ile yöneticiler arasındaki davalara bakan kurumlar "Dinvan'ı Hümayın" ve "Kadilkuzat" kurumlarıdır. Bu kurumların ombudsman benzeri şikayet mekanizmalarını işlettiği ileri sürülmektedir (Ünal, 2013:76).

Ombudsman kurumu İsveç'te başka ülkelerin dikkatini çekmeden yaklaşık 150 yıl uygulanmıştır. Kurum İsveç'teki başarılı uygulamalarından sonra ilk önce İskandinav ülkelerine daha sonra tüm dünya ülkelerine yayılmıştır. Ombudsman kurumu 1919 yılında Finlandiya'da, 1952 yılında Norveç'de, 1954 yılında Danimarka'da, 1957 yılında Batı Almanya'da, 1973 yılında Fransa'da kuruldu. Kurumun yayılması demokratikleşmenin yayılmasına paralel olarak gerçekleşmiştir. Bugün yüzden fazla ülkede bu kurum başarı ile uygulanmaktadır (Ünal, 2013:77-80).

3. OMBUDSMANIN GÖREVLERİ

Farklı ülke örneklerine bakıldığında ombudsman kurumunun özetle dört ayrı görevi olduğu, bazı ülkelerin bu görevlerden birisini veya bir kaçını veya tümünü ombudsmanın görevi olarak kabul ettiği görülmektedir. Kimi ülkelerin sadece insan haklarını korumak ve geliştirmek, kimi ülkelerin devletle birey arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi, kimi ülkelerin yönetimin denetlenmesi ve kimi ülkelerin ise bireyi kötü yönetime karşı korumak görevini ombudsmana yüklediği görülmektedir (Fendoğlu, 2011:28).

Ombudsmanın en temel görevi kişilerin Anayasalarda ve yasalarda belirtilen temel hak ve özgürlüklerini korumaktır. Hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla yapılan denetimlerde ombudsman haksızlığı ortadan kaldırma konusunda çaba göstermenin yanısıra haksız uygulamanın nedenlerini de araştırır ve sorunun çözümü konusunda yönetime önerilerde bulunurlar. Hak ve özgürlüklerin korunması genellikle İskandinav ülkelerindeki ombudsman uygulamalarında görülmektedir (Avşar, 2012:114).

Ombudsmanın diğer görevi kötü yönetimin önlenmesi konusudur. Kötü yönetimden kasıt ihmal, yanlış davranmak, gecikme, bilgisizlik, kötü muamele, keyfi davranışlar, ehliyetsizlik gibi tutum ve davranışlardır. Bu konudaki en iyi örnek İngiltere Ombudsmanıdır. İngiltere ombudsmanı bireysel şikâyetlerin yanında kötü yönetimi ve haksızlıkları gidermek için kamu yönetimini iyileştirmeyi amaç edinmiştir.

Ombudsmanın görevlerinden birisi de yönetici vatandaş ilişkilerinin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi konusudur. Bu konuda ombudsman her iki tarafı da tatmin edecek şekilde çözüm yolları bulmaya çalışmaktadır. Fransa ombudsmanı bu konuda en iyi örnektir. Fransa ombudsmanının hakkaniyete uygun öneride bulunması için üç şart gerekmektedir. Bunlardan ilki, bireyin yasa koyucunun özellikle, yani bilinçli olarak istemediği bir konumda olması gerekmektedir. Bu durumda ombudsman bir yasa değişikliği önerecektir. İkincisi, yasanın uygulanması sonucunda bireyin önemli ve özel bir zarara uğraması gerekmektedir. Uğranılan zarar büyük değil ise veya diğer bireylerin tümünün katlandığı zarardan daha fazla değil ise hakkaniyet gereği yasanın uygulanmasını tartışmaya açmayacaktır. Son olarak ise uğranılan zararın onarılabilir olması gerekmektedir. Tazmin üçüncü kişilerin haklarına zarar vermiyorsa ve tazmin yasanın ruhuna ve amacına aykırı değil ise hakkaniyet içerisinde zararın tazmini söz konusu olmaktadır (Avşar, 2012:119).

4. OMBUDSMANIN ÖZELLİKLERİ

Ombudsman kurumu uygulandığı ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Ancak farklılıklara rağmen ombudsman kurumunun bazı ortak özellikleri bulunmakta ve bu ortak özellikler ombudsman kurumunu diğer denetim yöntemlerinden ayırmaktadır.

Ombudsman uygulamaları dikkate alındığında ombudsmanın ortak özellikleri; bağımsız ve tarafsız olması, kolay ulaşılabilir olması, araştırma, inceleme ve denetleme konularında geniş yetkilere sahip olması, kararlarının bağlayıcı olmaması, ombudsmanın seçiminde bazı kişisel özelliklerin aranmasıdır.

4.1. BAĞIMSIZ VE TARAFSIZ OLMASI

Ombudsmanın seçilme yöntemleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Genel olarak ombudsmanın parlamento veya devlet başkanı (cumhurbaşkanı) tarafından seçilmesi yönteminin benimsendiği görülmektedir.

Ombudsman kim tarafından seçilirse seçilsin en temel özelliği bağımsız ve tarafsız olmasıdır. Kimse ombudsmana gördüğü işlerler ilgili olarak emir ve talimat veremez, gördüğü işlerden dolayı sorumlu tutamaz.

Ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesi aynı zamanda ombudsmanın gücünün kaynağını da oluşturmaktadır. (Fendoğlu, 2011:80-81). Ancak ombudsman kendisini atayan parlamentoya karşı da bağımsızdır. Bu bağımsızlık, ombudsmanın fikirlerinin tarafsızlığına olan güvenin sarsılmaması için önemlidir.

Ombudsmanın bağımsızlığının sağlanması öncelikle kurumun anayasalarda ve yasalarda düzenlenmesi ile gerçekleştirilmektedir. Ombudsmanın seçilme şekli, görev süresi, görevinin sora ermesi, çalışma usulleri yasal güvenceye kavuşturulmak zorundadır. Ombudsmanın bağımsızlığını sağlayan unsurlardan birisi de ombudsmana bağımsız bir bütçenin verilmesidir (Ünal, 2013:81).

Ombudsmanın yürütme ve idareden bağımsızlığı tam olarak sağlanmalıdır. Aksi halde idareyi tüm etkilerden arındırılmış bir şekilde denetlemesi mümkün olamaz ve bu tür bir denetim idare içindeki hiyerarşik denetime benzer bir nitelik alır (Tutal, 2014: 100).

4.2. OMBUDSMANA KOLAY ULAŞILABİLİRLİK

Ombudsmana başvuru usulünün basit ve kolay olması benimsenmiştir. Genel olarak başvuru için herhangi bir ücret alınmamaktadır. Bu yönü ombudsman kurumunun en önemli yönlerindendir ve kurumun etkinliği açısından da önemlidir.

Çoğu ülkede ombudsman kurumuna başvuru için belli bir şekil şartı aranmamaktadır. İskandinav ülkelerinde ombudsman sözlü başvuru üzerine de harekete geçmektedir. Buna karşılık bazı ülkelerde ombudsmana doğrudan başvurulamamaktadır. İki aşamalı bir başvuru yöntemi benimsenmiştir. Bu ülkelere örnek olarak Fransa ve İngiltere ombudsmanları örnek olarak gösterilebilir. Fransız ombudsmanı olan Mediatör'a başvurmak için öncelikle bir milletvekilinin veya senatörün aracılığı gereklidir. İngiltere ombudsmanı olan Parlamento Komiseri'ne müracaat için ise Avam Kamarası üyelerinden herhangi birisine başvuru yapılması

gerekmektedir. İngiltere'deki uygulamanın nedeni parlamentonun üstünlüğü ilkesinden kaynaklanmaktadır. Bu ülkede Parlamento Komiseri'nin parlamento adına denetleme yaptığı kabul edildiğinden milletvekili veya senatorün aracılık yapması benimsenmiştir. Fransa'da ise Mediatör'a doğrudan başvurulamamasının nedeni doğrudan başvuru yapılmasının çoğu reddedilecek başvurular nedeniyle kurumun iş yükünü artıracığı, bu yöntem sayesinde başvuruların ayıklanacağı yönündeki kanaat olduğu ifade edilmektedir (Ünal, 2013:83).

4.3. ARAŞTIRMA, İNCELEME VE DENETLEME YETKİSİ

Ombudsmanın yetki alanı ile araştırma, inceleme ve denetleme yetkisinin kapsamı ülkeden ülkeye değişmektedir. Ombudsmanın tüm kamu kurum ve kuruluşlarını, yerel yönetimleri, özel kuruluşları incelediği görülmektedir.

Ombudsmanın görevini etkin bir şekilde yerine getirmesi için kendisine geniş yetkiler verilmektedir. Kimi ülkelerde ombudsmanlar şikâyet üzerine harekete geçmekte, kimi ülkelerde ise hem şikâyet üzerine hem de kendiliğinden harekete geçmektedir. Örneğin İsveç'te ombudsman hem şikâyet üzerine hem de kendiliğinden harekete geçmektedir. Kendiliğinden harekete geçme genellikle gazete ve televizyon haberi ile bilgi edinilmesi üzerine gerçekleşmektedir.

İsveç'te ombudsman askeri kurumları denetleme yetkisine sahiptir. İsveç'te ve Finlandiya'da ombudsman yargı organlarını da denetleyebilmektedir. İngiltere'de ise ombudsman sadece merkezi idareyi denetleyebilir. Mahalli idareleri denetleyemez (Tutal, 2014:107).

Ombudsman, inceleme konusunda gerekli her türlü bilgi ve belgeyi ilgili kurumlardan isteyebilmektedir. İlgili kurumlarda yasal zorunluluk gereği bu talebi yerine getirmektedir. Ancak ombudsmanın bu yetkisinin ulusal güvenlik gerekçesiyle sınırlandırıldığı da görülmektedir. Ombudsman inceleme konusu ile ilgili olarak denetim birimlerinden yardım isteyebilir ve gerekli gördüğü kişileri de dinleyebilir. İsveç'te ombudsman, gizlilik taşıyanlar dahil tüm belgeleri ilgili kurumlardan isteyebilmektedir. İngiltere'de Parlamento Komiseri şikâyet konusu hakkında bilgi sahibi olan veya belge hazırlayan herhangi bir bakanı, kamu görevlisini veya

memuru bilgi vermeye çağırabilmekte ve sorgulayabilmektedir. Fransa’da Mediateur, ulusal savunma, devlet güvenliği, dış politika ve gizlilik gerektiren bazı alanlar dışında tüm bilgi ve belgeleri isteyebilmektedir. Fransa’da tüm kamu kurumları Mediateur’ün talebi üzerine denetim elemanlarını Mediatuer’ün emrine vermek, sorduğu sorulara cevap vermek zorundadır (Ünal, 2013:85).

Ombudsman yetkisi kapsamında gerekirse tanık dinleyebilir, bilirkişi görevlendirebilir, ilgili kurumun temsilcisini sorgulayabilir, olay yerinde keşif ve inceleme yapabilir (Tutal, 2014:108).

4.4. KARARLARININ BAĞLAYICI OLMAMASI

Ombudsman denetimi, yürütmeden ve yönetimden bağımsız bir organ tarafından gerçekleştiriliyor olması nedeniyle yönetsel denetimden, kararlarının hukuken bağlayıcı olmaması nedeniyle de yargı denetiminden ayrılır. Bununla birlikte ombudsman ulaştığı sonucu bir rapor halinde parlamentoya sunarak siyasi denetimi, kamuoyuna açıklayarak kamuoyu denetimini harekete geçirmektedir (Ünal: 2013,86).

Ombudsman bir şikâyet ile ilgili olarak inceleme yaparken adalet ve eşitlik ilkelerini dikkate alarak hareket eder. İncelemelerini yaparken yapılan işlemin Anayasaya, uluslararası anlaşmalara ve yasalara uygun olup olmadığını denetler. Ombudsman sonuç olarak bir karar verir. Bu karar emredici nitelikte bir karar değildir ve yaptırım gücü yoktur. Ombudsmanın genel olarak bir tavsiye kararı verebilir. Bu karar, yönetimin kararını değiştiremez ve ortadan kaldıramaz. Bu nedenle ombudsmanın kararları icrai nitelikte olmadığı gibi kesin hüküm niteliğinde değildir (Tutal, 2014:109).

Ombudsmanın kararları yönetim bakımından bağlayıcı değildir. Ancak bu durum kararların yönetim üzerinde etkili olmadığı anlamına gelmez. Ombudsman denetim yetkisi kapsamında ulaştığı sonuçları açıklayarak görevini gerektiği gibi yapmayan kamu görevlilerini ve ilgili kurumu baskı altında bırakabilir. Kamu personeli ombudsman tarafından teşhir edilecekleri korkusu ile daha dikkatli ve özenli davranmak zorunda kalmaktadırlar. Ayrıca kimi ülkelerde örneğin İsveç’te

ombudsman işini savsaklayan kamu görevlisine soruşturma açabilmekte, görevine ilişkin bir suç nedeniyle dava açabilmektedir. Danimarka, Finlandiya ve Norveç gibi ülkelerde ombudsman savcıya ilgili kamu görevlisi hakkında soruşturma açılmasını önerebilmektedir. Fransa da ise Mediatuer, ilgili kamu görevlisi hakkında disiplin cezası verilmesini ve ceza davası açılmasını isteyebilmektedir (Ünal, 2013:86).

4.5. OMBUDSMANIN KİŞİSEL ÖZELLİKLERİ

Ombudsman olarak seçilecek kişinin nitelikleri konusunda ülkeler arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Bununla birlikte genel olarak ombudsmanın hukuk eğitimi almış, parlamento üyesi olmayan ya da yüksek derecede yargıçlık yapmış kişilerden seçildikleri gözlenmektedir. Yargıçlardan başka profesörler, üst düzey bürokratlar ve avukatlardan da ombudsman seçildiği görülmektedir (Ünal, 2013:87).

Ombudsmanın ağır iş yükü ile çalışacağı, kimi zaman politik baskılara maruz kalacağı dikkate alındığında ombudsmanın hukuka son derece saygılı, kişilik bakımından olgun, her koşul altında tarafsızlığını koruyan, dürüst ve güvenilir bir kişi olması gerekir (Fendoğlu, 2011:81).

Ombudsmanın kişiler ve idare arasında arabuluculuk ve şikâyetleri inceleme faaliyetlerini sağlıklı bir şekilde yürütebilmesi için hem halk tarafından güvenilen, saygı duyulan bir kişi olması hem de kamu yönetimini ve işleyiş şekli ile evrensel hukuk kuralları başta olmak üzere ülke hukuk sistemini çok iyi bilmesi gerekmektedir (Gökçe, 2012:207). Ombudsmanın kararlarının bağlayıcı olmaması nedeniyle saygınlığı ayrı bir önem arz etmektedir. Zira bu şekilde sözleri, tavsiyeleri ve eleştirileri kamuoyunu harekete geçirecek ve yönetim organları üzerinde etkili olacaktır (Kestane, 2006:133).

5. OMBUDSMAN TÜRLERİ

Zaman içerisinde ombudsman kurumunun yararlarının görülmesi, gelişen kamu yönetimi anlayışı, ombudsman kurumundan daha etkin bir şekilde yararlanma ihtiyacının ortaya çıkması farklı ombudsmanlık türlerinin doğmasına neden olmuştur.

Ombudsman, kendisini seçen ve atayan güce göre dörde ayrılır. Bunlar;

1. *Parlamento ombudsmanı*; parlamento tarafından seçilir ve gücünü parlamentodan alır. Parlamento ombudsmanı her ülkede ombudsman kurumları için örnek oluşturur. Bu çalışmada önceki bölümlerde özellikleri anlatılan ombudsman aslında parlamento ombudsmanıdır.
2. *Hükümet ombudsmanı*; Hükümet tarafından atanır ve kendisine verilen görevleri yapar
3. *Yerel yönetim ombudsmanı*; yerel yönetimler tarafından seçilir ve yerel yönetimlerle ilgili şikâyet ve başvuruları inceler.
4. *İdari ombudsman*; çeşitli idari birimler tarafından atanan ve yetkisi daha dar olan kamu denetçileridir (Fendoğlu, 2011:85-86).

Bir başka ayrıma göre ombudsman klasik ombudsman, avukat ombudsmanı ve kurumsal ombudsman olmak üzere üçe ayrılır. Bunlar;

1. *Klasik ombudsman*; kamu kurumları ile vatandaş arasındaki sorunların giderilmesi ile ilgilenir. Kurumun orijinal uygulaması da budur. Önceki bölümlerde özellikleri anlatılan ombudsman kurumu bu ombudsmanı ifade etmektedir.
2. *Avukat ombudsman*; Burada sorunun her iki tarafında bireyler vardır ve ombudsman bireyler arasındaki sorunun giderilmesi için çaba gösterir. Çocuk ombudsmanı ve basın ombudsmanı bu tür bir ombudsmandır.
3. *Kurumsal ombudsman*; bu tür ombudsman bir şirketin veya herhangi bir özel kurumun iç problemlerinin çözümleriyle veya vatandaşlar ile özel kurumlar arasındaki problemlerin çözümüyle ilgilenir (Özden, 2010:50).

Diğer bir ayrıma göre ise ombudsman genel amaçlı ombudsman, tek ya da özel amaçlı ombudsman, uluslararası ombudsman, insan hakları ombudsmanı ve özel sektör ombudsmanı olarak beşe ayrılır. Bunlar;

1. *Genel amaçlı ombudsman*; bu tür ombudsman herhangi bir hizmet veya kamu alanı ile sınırlandırılmadan bütün idari işlem ve eylemlerle ilgili şikayet ve başvuruları inceleyen ombudsmandır. Bu tür ombudsmana parlamento ombudsmanını örnek olarak gösterebiliriz.
2. *Tek ya da özel amaçlı ombudsman*; bu tür ombudsmanda denetim alanı bir veya birkaç hizmet alanı ile sınırlıdır veya sadece bir şikayetçi grubunun çıkarlarını korumak için görev yapar. Bu tür ombudsmana çevre, sağlık, polis, hapisane, çocuk, özürllüler ombudsmanını örnek olarak gösterebiliriz.
3. *Uluslararası ombudsman*; bu tür ombudsmanın görev alanı bir ülkeyi değil birden fazla ülkeyi veya bölgeyi kapsamaktadır. Bölge düzeyinde de kurulabilmektedir. Bu tür ombudsmana Avrupa Birliği Ombudsmanını örnek olarak gösterebiliriz.
4. *İnsan hakları ombudsmanı*; bu tür ombudsmanın görev alanı insan hakları ile ilgili şikayetlerden oluşmaktadır. Bu tür ombudsmanın bulunduğu ülkelere İspanya'yı örnek olarak gösterebiliriz.
5. *Özel sektör ombudsmanı*; ombudsman kurumu ilk ortaya çıktığında sadece yönetim birimleri ile vatandaşlar arasındaki sorunlara ilişkin şikayetleri inceleme görevini üstlenmişti. Ancak ekonomik ve sosyal yaşamın gelişmesiyle birlikte özel sektör kuruluşları ile bireyle arasındaki sorunlara ilişkin şikayetleri incelemek üzere de ombudsman kurumları oluşturulmuştur (Tutal, 2014: 94-96) İngiltere'de yasaya dayalı olarak veya gönüllülük esasına dayalı olarak bankacılık, sigortacılık, hukuk, emlak, yatırım ve cenaze hizmetleri alanında özel sektör ombudsmanı bulunduğu görülmektedir. Avusturya ve Yeni Zelanda'da ise bankacılık ombudsmanı vardır (Ünal, 2013, 90).

Görüldüğü gibi ombudsman türleri farklı farklı sınıflandırılabilir. Değişik türlerde çok sayıda ombudsman bulunduğundan bu bölümde önemli görülen

bazı ombudsman türlerine başlıklar altında yer verilmiştir. Bölüm sonunda ise bazı ülkelerdeki ombudsman çeşitlerine çizelge şeklinde yer verilmiştir (Bkz. Çizelge 1).

5.1. İNSAN HAKLARI OMBUDSMANI

İnsan hakları ombudsmanları, birinci kuşak insan hakları olarak nitelendirilen temel haklar ve siyasal haklar, ikinci kuşak olarak nitelendirilen ekonomik, sosyal ve kültürel haklar ile üçüncü kuşak olarak nitelendirilen sağlıklı çevre hakkı, etnik azınlık hakları gibi kolektif hakları korumak ile görevlidirler (Ünal, 2013:89).

İnsan hakları ombudsmanı genellikle yasama organı tarafından atanmaktadır ve iki tür işlevi vardır. Bunlardan ilki insan haklarını korumak ve iyileştirmek, diğeri ise devlet yönetimini gözlemlemektir.

İnsan hakları ombudsmanının yayılması üçüncü dalga demokratikleşme akımıyla gerçekleşmiştir. 1975’de Portekiz’de, 1978’de İspanya’da insan hakları ombudsmanları kurulmuştur. 1980’lerden itibaren de Latin Amerika ülkelerinde otoriter rejimlerin yıkılmasından sonra insan hakları ombudsmanı kurulmuştur. Bu sayede insan hakları ihlallerinin engellenmesine istenmiştir. Bu dönemde Kolombiya, Panama, Bolivya, Arjantin, Peru ve diğeri Latin Amerika ülkelerinin bir çoğunda ombudsman kurulmuştur.

Soğuk savaşın sona ermesi ile 1990’lardan itibaren sosyalist blok çözülmüş ve Doğu Avrupa ülkelerinde de insan hakları ombudsmanı kurulmuştur. Hırvatistan, Slovakya, Macaristan, Rusya ve diğeri birçok ülkede insan hakları ombudsmanı kurulmuştur (Özden, 2010:55).

5.2. YEREL YÖNETİM OMBUDSMANI

Ombudsman kurumu birçok ülkede öncelikli olarak merkezi yönetimler için oluşturulmuştur. Ombudsman kurumu daha çok parlamento ombudsmanı şeklinde uygulanmıştır. Ancak parlamento ombudsmanının zaman içerisinde iş yükünün artması, yerel yönetimlerin denetimlerindeki yetersizlikler, yerel yönetimlerin üstlendiği görevlerin zaman içerisinde giderek artması nedeniyle bazı ülkelerde yerel yönetim ombudsmanı kurulmuştur (Ünal, 2013:91).

Yerel yönetim ombudsmanları parlamenter ombudsmanın bazı özelliklerini taşıyarak, belli bir bölgede veya kentte vatandaşlar ile yerel yönetimler arasında arabuluculuk yapmak, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözmek, vatandaşların haklarını korumak, yerel yönetimlerin daha iyi çalışması için önerilerde bulunmak amacıyla oluşturulan kurumlardır (Fendoğlu, 2011:87).

Yerel yönetimler ombudsmanı ilk olarak İngiltere’de 1974 yılında kurulmuştur. İngiltere’de üç, Galler’de bir, İskoçya’da bir yerel yönetim ombudsmanı bulunmaktadır (Avşar, 2012:154). Yerel yönetim ombudsmanını İngiltere’de kraliçe atamaktadır ve yerel yönetim ombudsmanı 65 yaşına kadar görev yapabilmektedir (Ünal, 2013:114).

5.3. SİLAHLI KUVVETLER OMBUDSMANI

Pek çok ülkede silahlı kuvvetler, ombudsmanın görev alanı dışında bırakılmıştır. Kimi ülkelerde ise silahlı kuvvetler, ombudsmanın görev alanı içerisindedir. Bazı ülkelerde ise parlamento ombudsmanının yanında ayrı bir silahlı kuvvetler ombudsmanı (askeri ombudsman) kurulmuştur.

Silahlı kuvvetler ombudsmanı, silahlı kuvvetlerin iç işleyişi, askeri hizmetin amaç ve gereklerine uygun yürütülüp yürütülmediği hususlarında, başta disiplin, terfi ve özlük hakları olmak üzere askeri hizmetlerdeki güvenlik ve sağlık koşulları, kışlaların fiziki şartları gibi hususlarda denetim yapmak konusunda yetkilidir (Avşar, 2012:165).

Silahlı kuvvetler ombudsmanı 1952’de Norveç’te, 1976’da Avusturalya’da ve 1990’da Namibya’da kurulmuştur (Özden, 2010:60).

5.4. ÇOCUK OMBUDSMANI

Çocuklar diğer yaş gruplarına kıyasla daha savunmasızdır. Çocuklar aile içi şiddet, küçük yaşlarda ağır koşullarda çalışma gibi zorluklarla karşı karşıyadır. Bunun yanında bulundukları sosyal çevreye göre dilencilik, yan kesicilik gibi suç işlemeye yönelik davranışlara zorlandıkları görülmektedir. Kimi zaman da cinsel istismar suçunun mağduru oldukları görülmektedir. Çocuklar tüm bu zorluklara

rağmen kendilerine yardımcı olabilecek kamu gücünden uzak kalmaktadırlar (Özden, 2010:56).

Çocukların karşı karşıya kaldıkları zor durumlarda onlara yardımcı olmak, sorunlarının giderilmesine katkı sağlamak için çocuk ombudsmanları kurulmuştur. Çocuk ombudsmanının amacı 18 yaşından küçük çocukların ve gençlerin haklarını korumaktır (Fendoğlu, 2011:89).

İlk çocuk ombudsmanı 1981’de Norveç’te kurulmuştur. Çocuk ombudsmanının görevleri, şikâyetleri incelemek, gözlemde bulunmak, çocukların şartlarının iyileştirilmesi için önerilerde bulunmaktır. Çocuk ombudsmanı çocukların durumlarının iyileştirilmesi için mevcut kanunlarda değişiklik yapılmasını önerebilmektedir. Çocuk ombudsmanı aynı zamanda dava da açabilmektedir (Özden, 2010:57).

Norveç’ten sonra çocuk ombudsmanlığı ABD, Costa Rica, Yeni Zelanda, Avustralya, İsveç ve İzlanda gibi ülkelerde kuruldu. İsveç’te çocuk ombudsmanlığı 1993 yılında kuruldu. İsveç çocuk ombudsmanının amacı bütün çocukları korumak ve çocuk hakları konusunda imzalanan sözleşmelerin gerçekleştirilmesidir. Çocuk ve gençlerle yakın temas halindedir. Ombudsman ile iletişim konusunda çocuk hattı kurulmuş olup bu hat ile çocuklar doğrudan ombudsman ile görüşebilmektedir (Fendoğlu, 2011:89).

5.5. ÖĞRENCİ VE EĞİTİM OMBUDSMANI

Öğrenci ombudsmanı, öğrencilerin okuldaki sorunları ile ilgilenmekte, ilk ve orta öğretim ile yüksek öğretim öğrencilerinin sorunlarının çözümü için çaba göstermektedir.

Öğrenci ombudsmanı üniversitelerde öğrencilerinin eğitim döneminde karşılaştıkları kayıt sorunları, yurt ve burs ihtiyacı, etnik ayrımcılık, disiplin konuları, öğretim üyesi ile anlaşmazlıklar, sağlık hizmetleri, ulaşım hizmetleri, finansal yardım gibi tüm sorunları konusunda öğrencilere yardımcı olmaya çalışmakta, bu konudaki şikayet başvurularını incelemektedir (Özden, 2010:62).

Eğitim ombudsmanı ise üniversitelerin eğitim politikasının inceleyerek özgürlükçü ve eşitlikçi eğitimin sağlanması için çaba gösterir, eğitimin en verimli ve etkin bir şekilde yapılması için gereken politikaları tespit ederek önerilerde bulunur (Özden, 2010:62).

Çizelge 1. Bazı Ülkelerdeki Ombudsman Çeşitleri

Ülke	Ombudsman Türü
ABD	-Yaşlı -Adalet ve Yatırım -Üniversite -Sağlık -İşkân - Aile -Cezaevi Hizmetleri -Azınlık Hakları -Tüketici -Kamu Şirketleri (Satate Corporation) -Azınlık İşleri -İşveren Sorunları -Okul -İş (Bussiness) -Çevre -Zihinsel Sağlık (Mental Health) -Çocuk
Almanya	-Savunma -Veri Koruma (Data Protection)
Avustralya	-Privacy (Gizlilik)
Danimarka	-Parlamento
Fransa	-Meduateur (Arabulucu)
Güney Afrika	-Kadın -Arazi ve Mülkiyet (Land and Tenure) -Dil -Sigorta -Azınlık Hakları -Cezaevi Hizmetleri -Gençlik -Mülkiyet (Poperty) -Medya -Savunma

	-Bankacılık	-Milli Uzlaşma(National Reconciliation)
Hollanda	-Emeklilik ve Sigorta	
	-Sağlık	
	-Mülkiyet	
İngiltere	-Parlamento	-Mal-Mülk (Property and Estate)
	-Yerel yönetim	-Bankacılık
	-Polis	-Medya
	-Kuzey İrlanda	-Emekliler
	-Adli Hizmetler (Legal Services)	-Sağlık
	-Yatırım	-Cezaevi Ombudsmanı
	-Sigorta	
İsrail	-Askeri	
	-Polis	
İsveç	-Parlamento	-Çocuk
	-Fırsat Eşitliği (Equal Opportunities)	-Basın
	-Tüketici	-Özrümlüler
	-Etnik Ayrımcılık	
Kanada	-Eşit Fırsatlar (Fair Practices)	-Polis
	-Dil	-Çevre
	-Bilgi ve Gizlilik (Information and Privacy)	
	-Cezaevi Hizmetleri	
Costa Rica	-Tüketici	
Macaristan	-Veri ve Bilgi	

	-Etnik Haklar
Norveç	-Askeri -Çocuk -Storting'in Kamu Yönetimi omb. -Fırsat Eşitliği -Tüketici
Pakistan	-Wafaki Mohtasip
Polonya	-Komiser
Tanzanya	-Leadership Code

Kaynak: Özden, 2010:70-71.

6. BAZI ÜLKELERDE VE AVRUPA BİRLİĞİNDE OMBUDSMAN KURUMU UYGULAMALARI

Ombudsman kurumu günümüzde yüzden fazla ülkede başarı ile uygulanmaktadır. Her ülke kendi siyasi, ekonomik ve kültürel yapısına göre ombudsmanlık kurumunu farklı bir şekilde uygulamaktadır.

Bu bölümde konunun daha iyi anlaşılabilmesi için bazı ülke örnekleri ele alınacaktır. Ombudsmanlık kurumunun doğduğu ülke olması nedeniyle İsveç, Anglo-sakson hukuk sisteminde yer alması ve bu sistemde ombudsman kurumunu ilk uygulayan ülke olması nedeniyle İngiltere, Türk kamu yönetimi sistemi üzerindeki etkileri nedeniyle Fransa, küresel bir güç olması ve güçlü bir demokratik yapıya sahip olması nedeniyle Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Avrupa ve Amerika kıtası dışında yer alan bir ülke örneği olması nedeniyle Yeni Zelanda, en büyük ülke birliği olması nedeniyle Avrupa Birliği ombudsmanı ele alınmıştır. Asya ve Afrika ülkelerine ilişkin literatürde değerlendirme yapılacak yeterli kaynak bulunmadığından çalışmada bu ülkelere yer verilememiştir.

6.1. İSVEÇ'DE OMBUDSMAN

Bilindiği üzere İsveç Kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl) 1709 yılında Ruslarla yaptığı Paltova Savaşını kaybedince Osmanlı Devleti'ne sığınmış bu

dönemde ülkesinde baş gösteren düzensizlikleri çözme konusunda kendisine bir yüksek vekil ataması ile ombudsman kurumunun temelleri atılmıştır. Bununla birlikte İsveç'te gerçek anlamda Ombudsman Kurumu, 1809 yılında İsveç Anayasasında bu kuruma yer verilmesi ile faaliyete geçirilmiştir. Kurumun ilk olarak bu ülkede faaliyete geçmesi nedeniyle bu ülke uygulamaları ayrı bir öneme sahiptir.

İsveç'te ombudsman, parlamentoda gizli oylama ile seçilir. Görev süreleri dört yıldır ve genelde parlamento üyesi olmayan yüksek dereceli yargıçlar arasından seçilirler. Bununla birlikte ombudsmanın hukukçulardan seçilmesi yönündeki gelenek terk edilmiştir (Avşar, 2012:289). İsveç Anayasasına göre ombudsman hukuk temeli olan ve toplumda saygınlığı ile tanınan kişilerden seçilmelidir (Özden, 2010:74).

İsveç'te üç tür ombudsman vardır. Bunlar;

1. Parlamento ombudsmanları; İsveç'te dört parlamento ombudsmanı bulunmaktadır. Bu ombudsmanlar parlamentoya yasa değişikliği teklifinde bulunabilirler. Meclise yıllık raporlarını sunarlar. Parlamento ombudsmanının denetim alanı oldukça geniştir. Parlamento ombudsmanı askeri kurumları, yargı organlarını, hapishaneleri, polis teşkilatını ve belediyeleri denetleme yetkisine sahiptirler.

2. Hükümet ombudsmanları; bu ombudsmanlar hükümet tarafından atanır. Hükümet ombudsmanı beş ombudsmandan oluşur. Bunlar;

- Tüketici Ombudsmanı
- Fırsat Eşitliği Ombudsmanı
- Etnik Ayrımcılık Ombudsmanı
- Çocuk Ombudsmanı
- Özürlüler Ombudsmanı

3. Basın ombudsmanı; bu ombudsmanlık İsveç'te gönüllü olarak üç büyük basın kuruluşu tarafından finanse edilen özel bir kurumdur. Basın ombudsmanını

hükümet atayamaz. Hükümet masraflarını da üstlenmez. Basın ombusmanı hükümet temsilcisi, basın temsilcisi ve Barolar Birliğinin temsilcisi tarafından seçilir ve verdiği kararlara İsveç'te güven duyulur (Fendoğlu, 2011:88).

Ombudsman yargı organlarını denetlerken yargıçların verdiği kararlar ile ilgilenmezler. Ombudsman, yargıçların davaları usul kurallarına uygun olarak yürütüp yürütmediklerini, görevlerini suiistimal edip etmediklerini, davaların makul süre içerisinde görülüp görülmediğini incelerler (Tutal, 2014: 120).

İsveç'te ombudsmanın denetleyemeyeceği kurumlar ise, hükümet, bakanlar, parlamento üyeleri, belediye konseyi üyeleri, Seçim İnceleme Komisyonu üyeleri ile Merkez Bankası Yönetim Kuruludur.

Parlamento ombudsmanı, devlet memuru olmaları nedeniyle rahipleri ve kilise memurlarını da denetleme yetkisine sahiptirler (Tutal, 2014:119).

İsveç'te parlamento ombudsmanına yapılacak başvuruların yazılı olması zorunludur. Başvuru dilekçesinde şikayet konusunun açık bir şekilde yazılması, olayın tarihi, şikayet edenin adı, soyadı ve iletişim bilgileri yazılmalıdır. Varsa konuya ilişkin delillerin dilekçeye eklenmesi gerekmektedir. Ombudsmana başvuruda bir zamanaşımı söz konusudur. İstisnai durumlar hariç şikayet konusu olayın üzerinden iki yıl geçtikten sonra başvuru yapılamaz (Özden, 2010:76).

6.2. İNGİLTERE'DE OMBUDSMAN

İngiltere'de ilk ombudsman Parlamento Komiseri'dir. Parlamento Komiseri 1967'de kurulmuştur. İngiltere'de Parlamento Komiseri dışında ihtisas alanlarına göre farklı türde ombudsmanlar da bulunmaktadır. Bunlar; yerel yönetim ombudsmanı, polis ombudsmanı, Kuzey İrlanda Ombudsmanı, adli hizmetler ombudsmanı, yatırım ombudsmanı, sigorta ombudsmanı, mal-mülk ombudsmanı, medya ombudsmanı, emekliler ombudsmanı, sağlık hizmetleri ombudsmanı ve cezaevi ombudsmanıdır (Özden, 2010:85).

İngiltere Anglo-Sakson hukuk sisteminin dolayısıyla yargının birliği ilkesinin geçerli olduğu bir ülkedir. İngiltere’de ayrı bir idare hukuku sistemi ve idari yargı organı yoktur. Bu nedenle ombudsman kurumunun bu ülkede ayrı bir önemi vardır.

İngiltere’de parlamento komiserini hükümetin önerisi üzerine kraliçe atar. Parlamento komiseri emeklilik yaşı olan 65 yaşına kadar görev yapar, hükümetten bağımsızdır ve parlamentonun bir görevlisidir.

İngiltere’de şikâyetin konusu kötü yönetim olabilir. İdarenin verdiği bir karara ya da devam eden bir politikaya karşı şikâyet başvurusu yapılamaz. Bu nedenle İngiltere’de parlamento ombudsmanına yapılan şikâyetlerden yaklaşık % 43’ünün reddedildiği ifade edilmektedir. Parlamento Komiserine yapılan müracaatların şikâyet konusunun yetki alanı dışında kalması, hükümet politikaları ile ilgili olması veya kötü yönetim ile ilgisinin olmaması nedeniyle büyük bir kısmı reddedilmektedir. Bununla birlikte şikâyet başvurusu kabul edildikten sonra yapılan incelemede kötü yönetime ilişkin tespitlerin ortaya çıkartılmasının yüksek olduğu ifade edilmektedir (Tutal, 2014:131).

İngiltere’de kötü yönetime ilişkin herhangi bir tanımlama yapılmamıştır. Kötü yönetim denilince önyargılı davranmak, taraflı davranmak, ihmal göstermek, ehliyetsizlik, keyfilik, liyakatsizlik, bilgisizlik, gecikme, namussuzluk gibi eylem ve davranışlar anlaşılmaktadır. İngiltere’de parlamento komiserinin görevi kötü yönetim ve kötü yönetime ilişkin şikâyetlerin giderilmesi ile sınırlandırılmıştır. Dış ilişkiler, elçilik ve konsolosluk işleri, kraliyet ile ilgili işlemler, tüm yargısal faaliyetler, silahlı kuvvetler, yargı denetimine tabi olan işler, suçluların iadesine ilişkin işlemler parlamento komiserinin görev alanı dışındadır (Tutal, 2014:131).

İngiltere’de parlamento komiserine doğrudan başvurulamaz. Vatandaşlar parlamento komiserine ancak bir parlamento üyeleri aracılığı ile başvuru yapabilir. Parlamento komiseri müracaat sonucunda verdiği kararı yine parlamento üyesi aracılığı ile müracaat edene bildirir. Bu durum ombudsman kurumu ile bağdaştırılamamaktadır. Çünkü ombudsman kurumunun en temel özelliği vatandaşlar tarafından kolayca ulaşılabilirliktir. İngiltere’deki bu uygulamanın

nedeni parlamento üyelerinin geleneksel olarak halkın koruyucusu olarak kabul edilmesidir (Özden, 2010:86).

6.3. FRANSA'DA OMBUDSMAN

Fransa'da ombudsmana Mediateur denilmektedir. Bu kurum 1973 yılında kurulmuştur. Mediateur arabulucu, uzlaştırıcı, hakem anlamlarına gelir (Özden, 2010:79).

Fransa'da ayrı bir idari yargı sistemi bulunmaktadır. Dolayısıyla uzun yıllar kişiler ile kamu yönetimi arasındaki uyuşmazlıklar idari yargıda çözülmüştür. 1970'li yıllara gelindiğinde idari yargının yavaş işlemesi, vatandaşların haklarını tam olarak koruyamaması, yasaya uygun ancak hakkaniyete uygun olmayan kararlar vermesi idari yargının yetersizliği konusunda kanaat oluşturmuştur. Bu nedenle yargısal başvurunun yanında bireylerin şikayetlerini doğrudan iletebilecekleri ombudsman kurumunun oluşturulması yoluna gidilmiştir (Tutal,2014:136). Fransa'da ombudsman kurumunun oluşturulması tartışmalarında “en iyi ombudsman Danıştay'dır” tezi savunulmaktaydı (Sağlam, 2012:30). Bu tezi savunanlar Fransa'da ombudsman kurumuna ihtiyaç bulunmadığını, bu görevi Danıştay'ın yerine getirdiğini ifade etmekteydi.

Fransa'da ombudsmanı/Mediateur'u hükümet atar. Görev süresi altı yıldır. Mediateur tekrar atanamaz. Bu göreve genellikle üst düzey kamu yönetimi organlarında ve yüksek yargı organlarında görev yapan kişiler arasından atama yapılır. Mediateur'un geniş bir dokunulmazlığı vardır. Görevinin ifası sırasında yaptığı işlerden ve söylediği sözlerden sorumlu tutulamaz, tutuklanamaz, aranamaz ve mahkûm edilemez. Kurum çalışanlarını kendisi atayabilir (Avşar, 2012: 291).

Mediateur'e vatandaşlar doğrudan başvuru yapamaz. Vatandaşlar ancak parlamento üyeleri aracılığı ile şikâyetlerini iletebilirler. Mediateur, şikâyet konusu ile ilgili tüm bilgi ve belgeleri ilgili kamu kurumundan isteyebilir. Ulusal savunma hariç tüm konularda istenen hususlarda bilgi ve belge verilmesi zorunludur (Özden, 2010:82).

Mediateur'un yetkisi oldukça geniştir. Devlet yönetimlerini, yerel yönetimleri, kamu kurumlarını ve kamu hizmeti yapmakta olan her türlü özel kuruluşa yönelik şikâyetleri inceleyebilir. Ancak adli ve idari yargı yerleri üzerinde herhangi bir inceleme yetkisi yoktur. Yargısal kararları tartışamaz ve değerlendiremez. Kamu görevlilerinin özlük haklarına ilişkin değerlendirmeler de görev alanı dışındadır. Mediateur her yıl faaliyetleri ile ilgili bir rapor hazırlar ve bu raporu Cumhurbaşkanına ve parlamentoya sunar. Bu rapor ayrıca yayınlanır. Raporda faaliyetlerine ve şikâyet başvurularının ne şekilde sonuçlandırıldığına ilişkin bilgi verir. Reform önerilerinde bulunabilir (Tutal, 2014:138).

6.4. ABD'DE OMBUDSMAN

ABD'de beş federal devlette klasik ombudsmanlık uygulanmaktadır. Ombudsmanlık kurumu Hawaii'de 1969'da, Nebraska'da 1971'de, Iowa'da 1972'de, Alaska'da 1975'de ve Arizona'da 1966 yılında kurulmuştur (Fendoğlu, 2011:92).

ABD'de birleşik devletler bazında ombudsmanlık kurumu bulunmamaktadır. Bu ülkede federe devletler bazında ve yerel yönetimler bazında ombudsmanlık kurumları bulunmaktadır. ABD'de çeşitli alanlarda ombudsmanlar bulunmaktadır. Bunlar; çocuk ombudsmanı, çevre ombudsmanı, tüketici ombudsmanı, üniversite ombudsmanı, cezaevi ombudsmanı, azınlıklar ombudsmanı, sağlık ombudsmanı, aile ombudsmanı, işveren sorunları ombudsmanıdır. Bu ülkede 40 federe devlette farklı isimlerle ombudsman kurumu bulunmaktadır (Fendoğlu, 2011:92).

ABD'de ombudsman uygulamalarının federe devletler arasında farklı nitelikte olduğu görülmektedir. Hawaii'de, kamu kurumları, bunlara bağlı örgütler ile bu kurumlarda çalışan memur ve işçiler ombudsmanın yetki alanına girmektedir. Bu eyalette ombudsman mahkemeleri, eyalet meclisini, vali ve valilik personeli denetleyememektedir. Arizona'da ise ombudsman bağımsız bir kurum olarak eyalet meclisi tarafından kurulmuştur. Arizona'da yargı organları, seçimle göreve gelen kamu görevlileri, federal yönetim, yasama kurulu ve personeli ombudsmanın yetki alanı dışında kalmaktadır (Özden, 2010:99).

ABD’de farklı ombudsman uygulamaları arasında üniversite ombudsmanı dikkat çekmektedir. Üniversite ombudsmanı bazen fakülte içinden bazen fakülte dışından atanmaktadır. Üniversite ombudsmanı öğrencilerin üniversite yönetimine karşı şikâyetlerini denetler. ABD’de ilk üniversite ombudsmanı 1967 yılında Jose State College’de kurulmuştur. Bu üniversite ombudsmanın amacı, kampus içerisindeki ırk ayrımcılığına engel olmak ve zenci-beyaz gerilimini azaltmaktır (Özden, 2010:99).

6.5. YENİ ZELANDA’DA OMBUDSMAN

Yeni Zelanda’da ombudsmanı 1962 yılında kurulmuştur. Bu ülkede ombudsman, Temsilciler Meclisinin önerisi üzerine Genel Vali tarafından atanmaktadır. Görev süresi beş yıldır. Görev süresi sona eren ombudsman bir kez daha seçilebilir (Avşar, 2012:296).

Yeni Zelanda’da parlamento ombudsmanı bulunmaktadır ve Genel Vali tarafından atanmaktadır. Bu ülkede üç parlamento ombudsmanı görev yapar. Parlamento ombudsmanı dışında ve parlamento ombudsmanından bağımsız şekilde görev yapan bankacılık ombudsmanı, sigorta ve tasarruf ombudsmanı gibi özel sektör ombudsmanları da bulunmaktadır (Özden, 2010:110).

Yeni Zelanda’da ombudsmana başvuru için tüm iç hukuk yollarının tüketilmesi gerekmektedir. Ombudsmana başvuru sözlü veya yazılı olabilir. Şikâyet başvurusu için zamanaşımı süresi bir yıldır (Fendoğlu, 2011:99).

Parlamento ombudsmanının denetim alanı oldukça geniştir. Ombudsman, merkezi yönetim organlarını, eğitim ve hastane yöntemlerini ve yerel yönetim birimlerini denetleyebilmektedir. Ombudsmanlar ve ombudsman vekilleri mahkemeye verilemezler ve araştırma sonuçlarını açıklamaları istenemez. Ancak bu durum ombudsmanın denetimsiz olduğu anlamına gelmez. Ombudsman faaliyetlerinden dolayı her yıl parlamento rapor verir. Bu şekilde bir anlamda denetlenmiş olur. Diğer yandan parlamento, ombudsmanı denetlemek için bir denetçi görevlendirerek denetim yaptırabilir (Özden,2010:111-112).

6.6. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE OMBUDSMAN

AB, kurucusu olan ülkelerin bazı egemenlik haklarının devri suretiyle oluşturulmuş uluslar üstü bir örgüttür. Bu özelliği nedeniyle diğer uluslararası örgütlerden ayrılır. Üye devletler ortak çıkarlarını ilgilendiren konularda karar verme haklarını birliğin kurumlarını devretmişlerdir (Tutal, 2014:143).

Açıklık ve hesap verilebilirlik AB'nin yönetiminde önemli bir unsurdur. Bu nedenle vatandaşların AB'ye, yönetim sistemine ve AB kurumlarına güvenini tesis etmek için bazı adımlar atmıştır. Bu adımlardan önemli bir tanesi “Ombudsmanlık” kurumunun oluşturulmasıdır (Turhan, Ökten, 2014:217)

AB'de ombudsman kurumunun dayanağı, 07.02.1992 tarihinde imzalanan Maastricht Anlaşması'nın 138. maddesinin (e) bendidir. Bu maddeye göre; birlik üyesi bir devlette ikamet eden ya da asıl kuruluş merkezi bir üye devlette bulunan bütün gerçek ve tüzel kişilerden gelecek, Adalet Divanı ve birinci derece mahkemelerin dışındaki Birlik kurum ya da organlarının faaliyetlerinde kötü idare uygulamalarına ilişkin şikayetleri değerlendirip gerekli soruşturmaları başlatacak, bağımsız, başka bir görevi olmayan ve Avrupa Parlamentosu tarafından bir vekilin tayin edilmesi öngörülmüştür (Tutal, 2014:144).

Avrupa Birliği Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu tarafından seçilmekte ve Avrupa Adalet Mahkemesi ile aynı statüde bulunmaktadır. Ombudsman Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra seçilmekte, parlamento görev süresi olan beş yıl boyunca görev yapmaktadır (Özden, 2010:113).

Avrupa Birliği Ombudsmanı tamamen bağımsız ve tarafsız bir kurumdur. Görevi AB kurumlarının ve organlarının kötü yönetimine ilişkin şikâyetleri incelemektir. Avrupa Birliği Ombudsmanı, Avrupa Adalet Divanı ve Avrupa İlk Derece Mahkemesi'nin idari yöndeki kararları, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası gibi kurumların hakkındaki şikâyetleri inceler (Tutal, 2014:145).

Avrupa Birliği ombudsmanına AB üyesi ölkelerin vatandaşları ile AB üyesi olmasa dahi bu ölkelerde ikamet eden kişiler başvurabilir. Ombudsmana sadece gerçek kişiler değil tüzel kişiler de başvurabilmektedir. Ombudsman şikâyet üzerine incelemeye başlayabileceği gibi resen de harekete geçebilir (Baykal, 2013:147).

Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın istediği hususlarda tüm kurumlar bilgi ve belge vermek zorundadır. Gizlilik gerektiren konularda dahi ombudsmanın inceleme yetkisi bulunmaktadır (Tutal, 2014:145).

Avrupa Birliği Ombudsmanı, kendisine gelen şikâyetleri bir hafta içinde inceler, bir ay içinde şikâyet hakkında soruşturma açıp açmayacağına karar verir. Başlattığı soruşturmayı da bir yıl içinde sonuçlandırır. Şikâyet kendi yetki alanı dışında ise başvuru sahibini bilgilendirir, şikâyet sahibine hangi kuruma başvuracağını bildirir (Özden, 2010:115).

Avrupa Birliği Ombudsmanı, şikâyet başvurusu üzerine şikâyetin kabul edilebilir olup olmadığını öncelikle inceler. Şikâyetin kabul edilebilmesi için şikâyetin sahibi ve konusunun belirlenebilir olması, şikâyet konusunun yargıya intikal etmemesi, şikâyetin sebebini oluşturan olayın öğrenilmesinden itibaren iki yıl içinde başvuru yapılması, şikâyetten önce ilgili kuruma başvuru yapılarak idari başvuru yollarının tüketilmesi ve şikâyetin ombudsmanın görev alanı içerisinde bulunması gerekmektedir. Avrupa Birliği Ombudsmanı şikâyeti kabul edilebilir bulmazsa buna ilişkin kararı ilgiliye bildirir (Baykal, 2013:153).

Avrupa Birliği Ombudsmanı, ön inceleme sonucunda soruşturma açılmasına karar verirse şikâyet konusunda soruşturma yapmaya başlar. Soruşturma sonucunda kötü yönetime ilişkin bir tespiti olmazsa bunu tespit ederek soruşturmayı sonuçlandırır. Kötü yönetime ilişkin bir tespit yaparsa bu durumda dostane çözüm yoluna gider. Dostane çözüm halen düzeltilmesi mümkün kötü yönetim durumlarında olabilir. Bu kapsamda kötü yönetime ilişkin sorunların giderilmesi için ilgili idareye taslak tavsiyelerde bulunur. İlgili idare taslak tavsiye üzerine sorunu giderici adımlar atar ve ombudsman ilgili idarenin konu hakkında yeterli çözüm getirdiğine kanaat getirirse gerekçeli bir karar vererek dosyayı kapatır. Ombudsman, taslak tavsiye üzerine yeterli çözüm getirmediği kanaatine varırsa, dostane çözüm

konusundaki çabaları başarıya ulaşmazsa ilgili kuruma eleştirel uyarıda bulunur. Her iki durumda da ombudsman kararını şikayet sahibine ve ilgili kuruma bildirir (Baykal, 2013:157-158).

III. BÖLÜM:

TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN/KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

1. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU TARTIŞMALARI

1.1. TÜRKİYE'DE YÖNETİMİN DENETLENMESİNDE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

Çalışmanın birinci bölümünde ayrıntılı olarak belirtildiği gibi Türkiye’de yönetimin denetlenmesi yöntemleri, yönetsel denetim, siyasi denetim, yargı denetimi, baskı grupları ve kamuoyu denetimi şeklindedir. Türkiye’de yönetimin denetlenmesi yöntemleri, başta kötü yönetime ilişkin olmak üzere yönetsel sorunların çözümünde yeterli olamamışlardır. Bu bölümde yönetsel denetim yöntemlerindeki sorunlar ele alınacaktır.

1.1.1. YÖNETSEL DENETİMDE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

Yönetsel denetimin en önemli şekli hiyerarşik denetimdir. Hiyerarşik denetimde, üst astı denetlemekle görevlidir. Ancak hiyerarşi yetkisinde yukarı çıktıkça üst astların işlemlerini ve eylemlerini giderek artan bir yüzeysellikte fark edebilir. Personel sayısı ne kadar fazla ise üstün astlarını tanıması ve onları denetlemesi zorlaşacaktır. Öte yandan üstün personeli tarafından sevilmesi yönündeki beklentiler nedeniyle astların bazı davranışlarını görmezden gelme eğiliminde olması da mümkündür (Özden, 2010:124). Yine üst, bulunduğu konum itibarıyla astının eylemlerinden dolayı da sorumlu olacağından gerek kişisel gerekse de kurumsal olarak itibarını koruma saiki ile hareket etmesi ve denetim konusunda ihmalkâr davranması mümkündür.

Yönetsel denetimde sorunlardan birisi de, kamu yönetiminde görev ve yetkisi dahilinde olmasına rağmen yıllardır devam eden idari kabuller ve ataletten dolayı sorunların çözümünde gerekli inisiyatifin üstlenilmemesidir. Bu hususta, turizmin ön planda olduğu kıyılarda haksız kullanımların önlenmesine yönelik etkin bir idari denetim yapılmamasını örnek olarak gösterebiliriz (Aktaş, 2011:372).

Yönetmel denetim, çoğu kez hukuka uygunluk yönünden yapılmaktadır. Fendoğlu'nun da (2011:36) vurguladığı gibi, bir işlem hukuka uygun olsa da haksız olabilir. Bir işlem hukuka uygun olsa da kamu denetçisi işlemi yerinde bulmayabilir. İdarenin iç denetimi, hiyerarşik yapı ve dayanışma duygusu gibi sebeplerle vatandaş için bir güvence olmaktan uzaklaşmıştır.

Yönetmel denetimde, kişilerin mağduriyetlerinin giderilmesi için yapılan başvurularda sorunun kişilerin istediği gibi sonuçlanma ihtimali düşüktür. Çünkü yönetmel denetim yine yönetim organının birimleri tarafından yapılmaktadır. Denetimin yönetimin dışında yer alan tarafsız ve bağımsız bir makam tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir (Gözler, Kaplan, 2011:810).

1.1.2. SİYASİ DENETİMDE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

Siyasi denetim parlamento aracılığı ile yapılmaktadır. Türkiye'de parti içi demokrasinin gelişmemiş olması, liderin otoritesinin kuvvetli olması nedeniyle bu denetim yönteminin uygulanmasında sıkıntılar yaşanmaktadır. Özellikle iktidar partisi milletvekilleri hükümeti zora sokacak işlemlerden uzak kalmakta, aksi yönde kanaati olmasına rağmen parti içi disiplin gereği gerçek görüşünü açıklamaktan ve partisi aleyhine işlem yapmaktan çekinmektedir. Bu da denetimin etkinliğini azaltmaktadır (Özden, 2010:127).

Meclis İçtüzüğü'nün 105. maddesine göre devlet sırrı ve ticari sır durumlarında meclis araştırması yapılamaz. Bu yön de siyasi denetimi etkisizleştirmektedir. Yine TBMM İnsan Hakları Komisyonu ve TBMM Dilekçe Komisyonu ile çalışmalar yürütülüyor ise de bu komisyonların iş yükünün gittikçe arttığı ve mevcut personel sayısı ile etkin bir denetleme yapamayacağı görülmektedir (Fendoğlu, 2011:36).

Siyasi denetimde TBMM gensoru yolu ile Başbakanı, hükümeti veya bir bakanı görevden alabilir. Yine TBMM bir sorunun çözümü için yasa da çıkarabilir. Ancak TBMM'nin yaptığı denetim ile kamu yönetiminin kötü yönetimi neticesinde kişilerin uğradıkları zararın giderilmesi veya idarenin kişiler hakkındaki işlemlerinin ortadan kaldırılması çoğu kez mümkün olmaz (Gözler, Kaplan, 2011:805).

1.1.3. YARGI DENETİMİNDE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

Yönetimin yargı yolu ile denetlenmesi hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir ve yargı denetimi, denetim yöntemleri arasında en etkili olanıdır. Bununla birlikte ülkemizde yargı denetiminin bazı olumsuz yönleri bulunmaktadır. Yargı denetimi, süreç olarak uzun bir süreçtir. Teknik bilgi ve şekil şartları taşıdığından avukat yardımından yararlanma zorunluluğu hissedilmektedir. Avukat ücreti, yargı harç ve masrafları, davanın kaybedilmesi durumunda ödenmesi gereken yargılama masrafları da bu yöntemi pahalı bir yöntem haline getirmektedir. Tüm bu zorluklar kişilerin kamu yönetimi karşısında yargı yolu ile haklarını arama konusunda isteklerini azaltmaktadır (Özden, 2010:122).

Yönetsel yargı denetimi, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır. Yargı organları yerindelik denetimi yapamaz. Ayrıca bir yönetsel işlemin veya eylemin hukuka uygun olması hakkaniyete uygun olduğu anlamına gelmez (Ünal, 2013:141). Dolayısıyla yönetsel bir işleme veya eyleme karşı açılan bir dava, yönetimin işleminin veya eyleminin hukuka uygun olduğu gerekçesiyle reddedilse dahi verilen kararın hakkaniyete uygun olmaması durumunda kişilerin sorunları çözülmeyecektir. Ombudsman denetiminde ise hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yapılacağından ombudsman, yönetimin yerinde olmayan işlemlerini ve eylemlerini tespit edebilecek, eylem hukuka uygun olsa dahi idarenin hakkaniyete aykırı eylemi veya işleminden zarar gören kişinin zararının giderilmesi konusunda öneride bulunabilecektir (A.Demir, 2014:9).

Yargı denetimi vazgeçilemez bir denetim yöntemidir. Ombudsman denetimi yargı denetiminin alternatifi değildir ve yargı denetiminin yerini alamaz. Bununla birlikte ombudsman denetimi diğer denetim yöntemlerinin yetersiz kaldığı noktalarda yararlı olacak, bir anlamda diğer denetim yöntemlerinin eksikliklerini tamamlayacaktır. Ombudsman çalışmalarıyla kötü yönetime ilişkin çözüm önerileri getirecek ve bu öneriler doğrultusunda işlem yapılması durumunda idari yargı mekanizmasındaki iş yükünü azalacaktır. İdari yargının daha etkin ve hızlı işlemesine katkı sağlayacaktır (Efe, Demirci, 2013: 57).

1.1.4. BASKI GRUPLARI VE KAMUOYU DENETİMİNDE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

İyi işleyen bir kamuoyunun denetim fonksiyonunun etkili olduğu açıktır. Ancak kamuoyunun siyasi iktidarın etkisi altında olması durumunda yönetimin aksayan yönlerine ilgi çekmekten çok yönetimin haksızlıklarını meşrulaştırmaya çalışan bir araç haline gelecektir (Özden, 2010:132).

Günümüzde kitle iletişim araçlarının halkı bilgilendirirken propaganda amacıyla hareket etmesi, kitle iletişim araçlarının daha çok belirli sermaye gruplarının ve baskı gruplarının elinde toplanması, yayın politikalarının halkı bilgilendirmekten çok halkı yönlendirmek olması nedeniyle kamuoyu denetiminden istenilen sonuçların alınması güçleşmektedir. Kamuoyu denetiminin etkili olması için kitle iletişim araçlarının bağımsız ve tarafsız olması, bu araçları elinde bulunduranların yönetsel hataları ortaya çıkarmada yeterli bilgi birikimine sahip olması ve bu konuda istekli olmaları gerekmektedir (Ünal, 2013:138).

Baskı gruplarının bazen devleti kontrol altında tutmaya çalıştıkları ve ülke politikasını belirlemeye çalıştıkları görülmektedir. Büyük ve güçlü işadamları dernekleri kamuoyunu kendi lehlerine yönlendirmektedir (Özden, 2010:132). Bu nedenle kimileri baskı gruplarının genellikle kendi dar ve özel çıkarlarının peşinde koştukları ve bu durumun toplumun genel yararı ile bağdaşmadığı görüşündedir (Eryılmaz, 2011:351). Bu şekilde çalışan baskı gruplarının kamu yönetimi üzerinde istenilen şekilde bir denetim yapması beklenemez.

1.2. TÜRKİYE’DE OMBUDSMAN BENZERİ KURUMLAR

1.2.1. DEVLET DENETLEME KURULU

Devlet Denetleme Kurulu (DDK) Cumhurbaşkanlığı’na bağlı bir kurumdur. Kurul, Milli Güvenlik Konseyi tarafından 1 Nisan 1981 tarihinde kabul edilen 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ile kurulmuş bir denetim organı olup daha sonra 1982 Anayasası’nın 108. maddesinde düzenlenerek anayasal bir kurum haline gelmiştir (Ünal, 2013:147).

Anayasanın 108. maddesinde;

“İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.

Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.

Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanınca atanır.

Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir.” hükmü düzenlenmiştir.

Yasa maddesinden anlaşılacağı üzere DDK’nun kuruluş amacı, yönetimin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanmasıdır. DDK, Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçer, kendiliğinden harekete geçemez. Kurum, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapma yetkisine sahiptir. DDK, Silahlı Kuvvetleri ve yargı organlarını denetleyemez.

DDK’nun yönetimin düzenli ve verimli işleyişini inceleme konusu yapabileceği dikkate alındığında denetiminin yerindelik denetimini de kapsadığı söylenebilir. DDK, hukukilik ve yerindelik denetimi sırasında tespit ettiği hususlardan hareketle yönetimin geliştirilmesi için önerilerde bulunabilir (Şengül, 2007:130).

DDK tarafından yapılacak incelemelerde ilgili kuruluş ve kişiler istenen tüm belgeleri incelenmek üzere vermek zorundadır. DDK, yaptığı denetleme sonucunda Cumhurbaşkanına sunulmak üzere bir rapor hazırlar. Bu rapor Cumhurbaşkanının onayından sonra Başbakanlığa gönderilir. Başbakanlık kurul raporu üzerine kırk beş gün içinde raporda belirtilen hususlar hakkında gereğinin yapılması için yetkili mercilere raporu gönderir. Sonucundan da Cumhurbaşkanlığına bilgi verir (Ünal, 2013:147).

DDK, özellikleri gereği ombudsmanlık kurumundan ayrılır. DDK, vatandaşların başvurusu üzerine harekete geçemez. DDK kendiliğinden de harekete geçemez. Ancak Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçebilir. DDK, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurumdur. Bağımsız veya özerk bir kurul değildir. Buna karşılık ombudsman, bağımsız, şikayet üzerine ve kimi ülkelerde kendiliğinden harekete geçebilen bir kurumdur. Ayrıca DDK'nun amacı, ombudsman kurumunda olduğu gibi kişilerin kötü yönetim karşısındaki mağduriyetlerini önlemek ve gidermek değildir. DDK'nun amacı, yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli şekilde çalışmasını sağlamaktır. Bu nedenle DDK'yı ombudsman kurumu olarak kabul etmek mümkün değildir.

1.2.2.TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ DİLEKÇE KOMİSYONU

Anayasanın 74. maddesinin birinci fıkrasında “Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. . . .” hükmü düzenlenmiştir.

Anayasa hükmü gereği TBMM Dilekçe Komisyonu vatandaşların ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydı ile Türkiye’de ikamet eden yabancıların yönetime karşı dilek ve şikayetlerini kabul eden, başvuru ile ilgili inceleme, araştırma ve denetim yapabilen bir denetleme kurumudur. Dilekçe Komisyonu, başvuru ile ilgili olarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarından gerekli bilgi ve belgeleri isteyebilir. İlgili kurumlar bu talebi karşılamak zorundadırlar (Ünal, 2013:149).

Komisyonun dilekçeyi işleme koyabilmesi için dilekçenin içtüzükte belirtilen şekil şartlarına uygun olması gerekmektedir. İçtüzükte belirtilen şartlara uygun olmayan dilekçeler işleme konulmayacaktır (Şengül, 2007:132).

Komisyon çalışmaları konusunda TBMM'ye bir rapor verir. Komisyon'un bir rapor düzenleyerek TBMM'ye sunması, kişilerin şikayet başvurularını kabul etmesi, tüm kurumlardan bilgi ve belge isteyebilmesi ombudsman kurumuna benzer yönleridir. TBMM Dilekçe Komisyonu üyeleri, meclisteki siyasi partilerin milletvekili sayısının oranlanması suretiyle tespit edildiğinden komisyondaki ağırlık iktidar lehine olacaktır. Bu nedenle Komisyonun bağımsız ve tarafsız bir komisyon olduğundan bahsetmek mümkün değildir. Buna karşılık ombudsman kurumu ise bağımsız bir kurumdur (Ünal, 2013:149).

Komisyonun çalışmaları dikkate alındığında vatandaşlardan gelen şikayetleri yönetime iletme görevini üstlendiği, vatandaş ile yönetim arasında bilgi akışını sağlamakla yetindiği, yönetimden kaynaklanan mağduriyetlerin çözümünde doğrudan görev almadığı, bağımsız ve tarafsız olmadığı, bu nedenle etkili bir denetleme yöntemi olmadığı görülmektedir. Bu özellikleri nedeniyle ombudsman kurumu olarak değerlendirilemez (Şengül, 2007:132).

1.2.3. TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ İNSAN HAKLARI İNCELEME KOMİSYONU

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu 05/12/1990 tarih ve 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu ile TBMM bünyesinde kurulmuştur. Komisyona siyasi partiler ve bağımsızlar üye sayılarının oranına göre üye vermektedirler (Ünal, 2013:150).

Komisyonun ilk görevi insan hakları ihlaline ilişkin iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmektir. Komisyonun ikinci görevi Türkiye'de kamu yönetiminin etkin denetlenmesi konusunda her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir raporun hazırlanmasıdır. Komisyon, görevi gereği ilgili kamu kurum ve kuruluşlarında inceleme yapabilir, bilgi isteyebilir

veya ilgilileri çağırıp dinleyebilir. Komisyon hazırladığı raporları TBMM Başkanlığına sunar ve bu rapor Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara gönderilir. Komisyon, gerekli görürse ilgililer hakkında kovuşturma veya işlem yapılması sürecini başlatabilmektedir. Komisyon, TBMM Başkanlığınca havale olunan başvurular ile ilgili konuları incelemektedir. Komisyon, başvuruların akıbeti hakkında başvuru sahiplerini en geç altmış günlük süre içerisinde bilgi vermek zorundadır (Şengül, 2007:133).

Komisyon ile ombudsman arasında bazı benzerlikler bulunmaktadır. Bunlar; bireysel olarak başvuru yapılabilmesi, kararların icrai niteliğinin bulunmaması, ilgili kurumlardan her türlü bilgi ve belgenin istenebilmesi, yapılan araştırmanın sonucunun bir rapor halinde yayımlanmasıdır. İki kurum arasındaki fark ise Komisyonun meclisteki milletvekili sayısının oranlanması ile belirlenmesinden dolayı komisyonda siyasal iktidarın ağırlığının bulunması, bu nedenle Komisyonun tarafsız ve bağımsız olmamasını gösterebiliriz (Ünal, 2013:150). Ayrıca Komisyona doğrudan başvuru imkanı yoktur. Meclis Başkanlığı aracılığı ile başvuru yapılabilmektedir. Öte yandan Komisyona yapılan başvuruların işleme konulabilmesi için ulusal ve uluslararası insan hakları belgelerinde düzenlenen temel hak ve özgürlüklerden birisinin ihlal edilmesi gerekmektedir. Bu kapsama girmeyen hak ihlallerinin incelenmesi komisyonun görev alanı dışında olacaktır. Bu nedenle inceleme alanının ombudsman kurumuna göre daha dar olduğunu söyleyebiliriz (Şengül, 2007:133).

1.2.4. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU

Kamu Görevlileri Etik Kurulu 25 Mayıs 2004 tarihinde kabul edilen 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu ile kurulmuştur. Bu kurulun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gerekli olan saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verilebilirlik ve kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve bu davranış ilkelerinin uygulanmasını gözetmektir (Özden, 2010:136).

Kurul üyeleri, Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Kurul Başbakanlık bünyesinde kurulur ve görev yapar. Bu kurulun görev alanında, genel ve katma bütçeli daireler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, yerel

yönetimler ve bunların kurdukları birliklerin tüm personeli, tüzel kişiliğe haiz tüm kamu kurumlarının personeli yer almaktadır. Cumhurbaşkanı, milletvekilleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler kurulun görev alanı dışındadır (Ünal, 2013:151).

Kurul'un yetki ve görevleri üç grupta değerlendirilebilir. Bunlardan ilki, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, ikincisi, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla resen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmaları yapmak, üçüncüsü ise kamuda etik kültürü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak, bu konuda yapılacak çalışmalara destek vermektir (Eryılmaz, 2011:359).

Kurul, başvuru üzerine veya kendiliğinden etik davranışların ihlal edilip edilmediği hususunda gerekli inceleme ve araştırmayı yapar, sonucu ilgili makamlara bildirir. Kurul'un araştırma ve inceleme yetkisi kapsamında istediği tüm bilgi ve belgelerin ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilmesi zorunludur. Kurul ayrıca ilgili temsilcileri çağırarak dinleme yetkisine sahiptir. Kurulun görevi kapsamında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu hususunda en az genel müdür veya eşit seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurul'a doğrudan başvuru yapılabilir. Bunun dışındaki personel hakkında ise Kurul'a başvuru yapılamaz. Öncelikle ilgili personelin davranışlarının Kurul tarafından çıkarılan yönetmelikte belirtilen etik davranış kurallarına aykırı olup olmadığı hususunda ilgili kurumun yetkili disiplin kuruluna başvuru yapılması gerekmektedir. Kurul, inceleme ve araştırma sonucunda bir karar verir, bu kararı ilgililere ve Başbakanlığa gönderir (Ünal, 2013:152).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, bireysel başvuru ile harekete geçme, çalışma sonuçlarının yayınlanması, kararların icrai nitelik taşımaması, istenilen tüm bilgi ve belgelerin ilgili kurumlar tarafından verilmesinde zorunluluk bulunması yönlerinden ombudsmanlık kurumu ile benzerlik göstermektedir. Buna karşılık Kurul üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından atanması ve Başbakanlık bünyesinde faaliyet göstermesi nedeniyle siyasi etkiye açık olması, bağımsızlığı ve tarafsızlığı tartışmalı bir kurum

olması nedeniyle ombudsmanlık kurumundan ayrılmaktadır (Ünal, 2013:152). Etik Kurulu sadece etik ilkeler doğrultusunda inceleme yapar. Ombudsman ise Etik Kurulu'ndan daha geniş bir alanda insan hakları, adalet, hukuk, hakkaniyete uygunluk açısından denetleme yapacaktır. Ayrıca ombudsmanın görev alanı Etik Kurulu'na kıyasla daha geniştir (Odyakmaz, 2013:12).

1.3. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ/OMBUDSMAN KURUMU'NUN KURULMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR

1.3.1. GEREKÇELİ ANAYASA ÖNERİSİNDE OMBUDSMAN

Türkiye'de ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik ilk önemli çalışma, 1982 Anayasası çalışmalarının devam ettiği dönemde Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ile Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin hazırladığı “Gerekçeli Anayasa Önerisi” isimli eserdir. Bu kitapta alternatif bir anayasa önerisinde bulunulmuş ve Kamu Denetçileri Kurumu'nun kurulmasından bahsedilmiştir (Özden, 2010:144).

Gerekçeli Anayasa Önerisi'nin 114/b maddesinde, Kamu Denetçileri Kurumu'nun vatandaşların dilek ve şikayetlerini inceleme, temel hak özgürlüklerin gerçekleşmesini gözetleme konusunda çalışma yapacağı belirtilmiştir. Kurul beş kişiden oluşacaktır. TBMM, Danıştay, Sayıştay, Savcılar Yüksek Kurulu ve Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer aday arasından birisini Cumhurbaşkanı kamu denetçisi olarak atayacaktır. Görev süresi ise beş yıl olacaktır. Gerekçeli Anayasa Önerisi'ne göre, Kamu Denetçisi faaliyetleri ve çalışmaları konusunda bir rapor hazırlayarak raporunu her yıl ve gerekli gördüğü zamanlarda TBMM'ye ve Cumhurbaşkanlığı'na sunacaktır. Ayrıca bu rapor Resmi Gazetede yayımlanacaktır (Ünal, 2013:153).

Gerekçeli Anayasa Önerisi, dönem koşulları dikkate alındığında reform niteliğinde bir öneridir. Bu öneride Kamu Denetçiliği Kurulu çok önemli bir denetim organı olarak öngörülmektedir. Ancak Anayasa yapıcılar tarafından bu teklif dikkate alınmamış ve farklı nitelikte DDK 1982 Anayasasında düzenlenmiştir (Özden, 2010:145).

1.3.2. KALKINMA PLANLARINDA OMBUDSMAN

Ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik önerilerin kalkınma planlarında ve programlarında yer aldığı görülmektedir. Bu şekilde ombudsmanlık kurumunun oluşturulması bir devlet politikası haline getirilmiştir. Kalkınma planlarına bakıldığında ombudsmanlık kurumuna Dördüncü, Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında yer verildiği görülmektedir (Ünal, 2013:154).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979-1983), uyuşmazlığı daha yargı önüne gelmeden çözebilme hususunda yetkileri bulunan, etkin ve sağlıklı çalışma koşullarına sahip bir "Devlet Avukatı Kurumu" oluşturulması planlanmıştır. Ancak "Devlet Avukatı Kurumu" oluşturulmasına yönelik herhangi bir girişimde bulunulmamış, Beşinci ve Altıncı Kalkınma Planlarında da bu kuruma yer verilmemiştir (Ünal, 2013:154).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1996-2000), kamu denetçiliği kurumunun yer verilmiştir. Plan'da; "Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve AB'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de kurulması sağlanacaktır" denmiştir. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2011-2005) 7. Plan'daki ifadelerle benzer şekilde Kamu Denetçiliği Kurumuna yer verilmiştir (Aktel, Kerman, Altan, Lamba, Burhan, 2013:27).

1.3.3. ARAŞTIRMA RAPORLARINDA OMBUDSMAN

Ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik öneri ve talepler dönem dönem kamu kuruluşları ve özel sektör kuruluşları tarafından dile getirilmiştir. Bunlardan ilk öneri, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporudur. Bu rapor Devlet Planlama Teşkilatı'nın isteği üzerine TODAİE tarafından 1991'de hazırlanmıştır (Ünal, 2013:156).

KAYA raporunda, diğer tespitlerin yanı sıra denetimle ilgili problemler ve çözüm önerilerine yer verilmiştir. Bu önerilerden birisi DDK'nın bir ombudsman olarak faaliyet göstermesini sağlayacak düzenlemelerin yapılmasıdır. Raporda bu konuda, “Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede alınan kurul başkanlığının ilgi alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır. DDK'nın bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir.” denilmektedir (Özden, 2010:148).

Ombudsmanlık kurumunun oluşturulması için çeşitli sivil toplum örgütleri de raporlar hazırlamışlardır. Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) 1997 yılında “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurulu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği” adında bir rapor yayınlamıştır. Bu raporda, kamu yönetiminin denetlenmesinde sorunlu yönler vurgulanmış ve Türkiye’de ombudsman kurumu için bir tasarım sürecinin başlatılması gerektiği belirtilmiştir. Raporda ayrıca ombudsman kurumunun oluşturulması için bir proje gurubu oluşturulması ve ombudsman kurumu stratejisinin oluşturulması gerekliliğinden bahsedilmiştir (TÜSİAD, 1997:30)

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) tarafından 2000 yılında “Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması” başlıklı rapor yayınlanmıştır. Bu raporda vatandaşların yönetimin kötü işleyişine karşı korunması için ombudsman benzeri bir kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması, bu kurulda görevlendirilecek kişilerin DDK üyeleri için aranan niteliklere göre belirlenmesi, tarafsızlıklarının güvence altına alınması için Cumhurbaşkanı tarafından atanması gerektiği önerilmiştir. TOBB raporunda, ülke nüfusunun büyüklüğü dikkate alınarak belli bölgelerde şubeler açılması, ayrı bir yerel yönetim örgütlenmesine gidilmesi, kurum içinde uzmanlaşmaya gidilmesi, DDK ve TBMM Dilekçe Komisyonu’nun kaldırılması önerilmiştir (Ünal, 2013:157).

Müstakil İşadamları Derneği (MÜSİAD) tarafından 1994 yılında yayımlanan “2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler Sorunlar-Çözümler” başlıklı raporda MÜSİAD’ın ombudsmanlık kurumuna ilişkin önerisi yer almaktadır.

Raporda vatandaşların sorunlarını değerlendiren ve vatandaş adına yönetimi denetleyen ombudsmanlık kurumunun kurulması gerektiği, ombudsmanlık kurumunun yerel yönetimler düzeyinde de kurulması gerektiği belirtilmiştir (Ünal, 2013:157).

Bilim adamları ve uzmanlar tarafından hazırlanan, sivil toplum örgütleri ve kamu kuruluşları tarafından ise yayımlanan bu raporlarda ombudsman kurumunun gerekliliğini vurgulamış ise de uzun yıllar bu raporlar ve öneriler Türkiye’de yetkili kamu kurumları tarafından dikkate alınmamıştır.

1.3.4. TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ ÜYELİĞİ SÜRECİNDE OMBUDSMAN

Katılım Ortaklığı Belgesi, aday ülkenin Kopenhag kriterleri çerçevesinde yerine getirmesi gereken öncelikleri kısa ve orta vadeli olarak sınıflandıran bir belgedir. Bu belge, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve AB Konseyi tarafından kabul edilen bir belgedir. AB, 2006 Katılım Ortaklığı Belgesi’nde kamu yönetimi bölümünde “bütünüyle işleyen bir ombudsman sisteminin kurulması” gerektiğinden bahsedilmiştir. 2008 Katılım Ortaklığı Belgesinde de aynı husustan bahsedilmiştir (Baykal, 2013:125).

Katılım Ortaklığı Belgesi’nde yer alan konularda Türkiye tarafından ne şekilde tedbirler alınacağı hususu Ulusal Programlarda takvime bağlanarak belirlenir. Bu nedenle Türkiye’nin ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik taahhütleri Ulusal Programlarda yer almaktadır. 2003 yılı Ulusal Programında ombudsman kurumunun 2004 yılında, 2008 yılı Ulusal Programında ise ombudsman kurumunun 2009 yılında kurulacağı belirtilmiştir. Türkiye’nin ombudsman kurumuna ilişkin taahhütleri AB tarafından takip edilmiş ve ombudsman kurumu hakkında ne şekilde çalışmalar yaptığı AB’nin her yıl için düzenlediği 2008-2012 dönemi İlerleme Raporlarında belirtilmiştir (Baykal, 2013:128).

Türkiye’nin 2003 ve 2008 yılı Ulusal Programlarında ombudsman kurumunun kurulmasından bahsedildiği, takip eden dönem içerisinde de Türkiye’de

ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik yasa çalışmalarının yapıldığı ve nihayetinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulduğu görülmektedir.

1990'lı yılların başından itibaren Türkiye'de siyasi, hukuki ve ekonomik alanlarda gerçekleştirilen reform hareketlerinin Türkiye'nin AB üyeliği süreci ile yakından ilgili olduğunu söyleyebiliriz. AB'nin kurumlarının ve mekanizmalarının Türkiye'nin AB üyelik sürecinde Ombudsman kurumunun kurulmasına yönelik gelişmeleri yakından izlediği, süreci desteklediği ve etkilediği anlaşılmaktadır. Türkiye'de ombudsman kurumunun kurulması ile Türkiye'nin AB üyeliği sürecinin hızlandırılacağı beklentisi, kurumun kurulmasında etkili olmuştur.

1.3.5. YASA TASARILARINDA OMBUDSMAN

Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik çeşitli kurum ve kuruluşların önerileri, AB üyelik sürecinde AB'nin telkin ve tavsiyeleri, Kalkınma Plan ve Programlarının etkisi ile Adalet Bakanlığı'nın eşgüdümünde ombudsman kurumu hakkında kanun tasarısı hazırlamak için 1997 yılında bir komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyonun çalışmaları ile Türkiye'de ombudsman konusundaki ilk yasa çalışması “Yurttaş Sözcüsü Kanun Tasarısı” hazırlanmıştır. (Ünal, 2013:160). Tasarı 12.03.1999 tarihinde Başbakanlığa sevk edilmiştir (Tutal, 2014:172).

Bu tasarı henüz yasalaşmadan üzerinde bazı değişiklikler yapılarak Eylül 2000 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından “Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı” kabul edilmiştir. Bu tasarı Ekim 2000 tarihinde TBMM'ye gönderilmiş ancak TBMM seçimlerinin yenilenmesi nedeniyle kanun kadük kaldığından yasalaşma imkanı olmamıştır.

Türkiye'de kamu yönetiminin temel ilkelerinin yeniden belirlenmesi ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması için bir yasa tasarısı hazırlanmış ve tasarı 15.07.2004 tarihinde 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” olarak yasalaşmıştır. Ancak dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer bu yasanın “ Hukukun genel ilkelerine, Anayasal kurallara ve kamu yararına uymadığı” genel gerekçesiyle yasayı veto

ederek meclise iade etmiş geri gönderilen yasa üzerinde daha sonra herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

5227 sayılı yasanın konumuz açısından önemi, yasanın 42. maddesinde bir yerel yönetimler ombudsmanı olarak nitelendirilebilecek “Mahalli İdareler Halk Denetçiliği”nin düzenlenmesidir.

5227 sayılı yasanın 42. maddesine göre; Halk Denetçisi her ilde seçilir. Halk Denetçisinin görevi mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmaktır. Halk denetçisi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7 nci bentlerinde belirtilen şartları taşıyan; en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun ve en az on yıl meslekî tecrübe sahibi, toplumda saygınlığı bulunan kişiler arasından seçilir. Halk Denetçisinin görev süresi beş yıldır ve il genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun kararı ile seçilir.

Bu kez ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik 22.03.2004 tarihinde Adalet Bakanlığı’nda yeni bir komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyonun çalışmaları sonucunda “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” adıyla yeni bir tasarı hazırlanmıştır. Bu tasarı 23.11.2005 tarihinde meclise sevk edilmiş ve 15.06.2006 tarihinde 5521 sayılı yasa olarak kabul edilmiştir. Yasa, Cumhurbaşkanı tarafından bir kısım maddeler yönünden veto edilmiştir. TBMM’de yasa yeniden görüşülmüş ve 28.08.2006 tarihinde 5548 sayılı yasa olarak kabul edilmiştir. 13.10.2006 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğü girmiştir. Ancak dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile TBMM’den 123 milletvekilinin iptal başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi 27.10.2006 tarih ve 2006/140 E. Sayılı kararı ile kurumun kurulmasını düzenleyen yasanın 1. maddesinin yürütmesini durdurmuştur. Daha sonra 25.12.2008 tarih, 2006/140 E. Ve 2008/185 K. Sayılı kararı ile de yasanın tamamını Anayasa’nın 6.,87. ve 123. maddelerine aykırı görerek iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin kararı 04.04.2009 tarihinde 27190 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır (Tutal, 2014:178).

Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçesinde özetle “...Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi mümkün olmakla birlikte, kamu tüzel kişisi olarak kurulan idari bir kurumun “idarenin bütünlüğü ilkesi” gereğince idarenin bünyesinde ve idari teşkilat yapısı içinde yer alması gerekmektedir.

Anayasa'da kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi konusunda yasa koyucuya takdir hakkı tanınması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu konuda sınırsız bir yetkiye sahip olması anlamını taşımamaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisince bir kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında, Anayasa'da öngörülen kurallara uygun hareket edilmesi zorunludur. Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasa'da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerekmektedir. Kamu kurum ya da kuruluşlarının söz konusu yapı dışında kurulması, idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmaz.

...5548 sayılı Yasa'nın temelini, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması oluşturmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olduğunun belirtilmesi, Kurum ile TBMM arasındaki organik bağı göstermektedir. Yasa'nın diğer maddelerinde de bu bağıllığın sonucunu oluşturan düzenlemeler yer almaktadır. Anayasa'nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak “İdare” dışında kurulması ve “Yasamaya bağlanması” olanaklı değildir. Bu durum, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa'nın 6. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır.

...Anayasa'nın 87. maddesinde, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye

tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir” denilerek, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev ve yetkileri açıkça belirtilmiştir.

...Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Anayasa’da belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığı gibi adı geçen Kurumla Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında bu seçime olanak verecek Anayasa’dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki de söz konusu olmadığından Yasa Anayasa’nın 87. maddesi ile uyumlu değildir.

Açıklanan nedenlerle 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa’nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir....” denilmektedir.

Anayasa mahkemesinin iptal kararının gerekçesi değerlendirildiğinde, Anayasa Mahkemesi ilk olarak; yasa ile kamu tüzelkişiliği kurulabileceğini ancak kamu tüzel kişiliğin dayanağını Anayasa’nın 123. maddesinden alan idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde düzenlenmesinin gerektiği, yasa ile oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurulu’nun merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları arasında düzenlenmesi gerektiği, mevcut düzenleme de ise bu ilkeye aykırı hareket edilerek Anayasa’da belirtilen idari teşkilat yapısı dışına çıkıldığını, bu nedenle yasanın Anayasa’nın 123. maddesine aykırı olduğunu belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi ikinci olarak; yasanın Anayasa’nın 6. maddesinde düzenlenen “hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa’dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı” yolundaki hükmüne aykırı olduğunu belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi son olarak; TBMM’nin Anayasa’da belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığını, Kamu Denetçiliği Kurulu’nun TBMM ile arasında bu seçime olanak verecek Anayasa’dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişkisinin de bulunmadığını, bu nedenle yasanın Anayasa’nın 87. maddesine aykırı olduğunu belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi kararı dikkate alındığında Türkiye’de ombudsman kurumunun oluşturulmasının ancak kurumun Anayasal bir statüye kavuşturulması ile

mümkün olacağı değerlendirilmiştir. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçeleri de dikkate alınarak 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 8. maddesi ile Anayasa'nın 74. maddesinde değişiklik yapılmıştır. Değişiklik ile TBMM Başkanlığı'na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulması sağlanmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumunun da yer aldığı Anayasa değişikliğine ilişkin yasa, 12.09.2010 tarihinde yapılan halkoylamasında yüzde 57,88 evet oyu ile kabul edilmiştir. Kesin sonuçların 23.09.2010 tarihli ve 27780 sayılı Resmi Gazetede yayımlanması ile yürürlüğe girmiştir.

Anayasa'daki düzenlemeden sonra 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kurumun oluşturulmasından sonra ise Kurum tarafından 28/02/2013 tarihli ve 28601 (mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır.

2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN İNCELENMESİ

Bu bölümde Kamu Denetçiliği Kurumu, ilgili yasa olan 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ilgili yönetmelik olan 28/02/2013 tarihli ve 28601 (mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik çerçevesinde incelenecektir. Bu bölümde Kamu Denetçiliği Kurumunun 2013 Yılı Faaliyet Raporu verileri ve Kurumun bazı kararlarına da yer verilerek kurum hakkında değerlendirme yapılacaktır.

2.1.YASANIN VE KURUMUN AMACI

Kamu Denetçiliği Kurumu Yasası'nın amacı; “Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır” (md.1).

Görüldüğü üzere yasanın amacı, Kamu Denetçiliği Kurumu'nu oluşturmaktır. Bu husus belirtilirken aynı zamanda oluşturulacak kurumun nitelikleri de belirtilmiştir. Buna göre;

1. Kurumun bağımsız bir kurum olduğu ve etkin bir şikayet mekanizmasına sahip olduğu,
2. Kurumun görevinin kapsamında idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarının bulunduğu,
3. Kurumun insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde hareket edeceği,
4. İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmakla görevli olduğu anlaşılmaktadır.

Bu yasa maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını kurumun denetleyeceği belirtilmektedir. İdarenin eylem ve işlemleri bilindiği üzere idari yargının görev alanı kapsamında kalmaktadır. İdarenin tutum ve davranışları ise denetim dışı kaldığı için Kamu Denetçisi'nin yasada açıkta kalan bu kısma ilişkin de denetleme yapacağı öngörülmüştür. Bu anlamda Kamu Denetçisinin denetleme alanının idari yargıdan daha geniş olduğunu söyleyebiliriz (Odyakmaz, 2013:22)

Kurum'a neden ihtiyaç duyulduğu ve Kurum'un amacı ise yasanın genel gerekçesinde belirtilmiştir. Genel gerekçede; "kapsamı giderek genişleyen idare-birey (vatandaş) ilişkilerinden kaynaklanan şikâyetlere etkin ve hızlı çözümler getiren, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceleyen ve önerilerde bulunan bir kuruma ülkemizde ihtiyaç duyulduğu " belirtilmektedir.

2.2. KURUMSAL İNCELEME

2.2.1. KURUMUN OLUŞUMU VE TEŞKİLAT YAPISI

Kurum, TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli bir kurumdur. Kamu Denetçiliği Kurumunun merkezi Ankara'dadır.

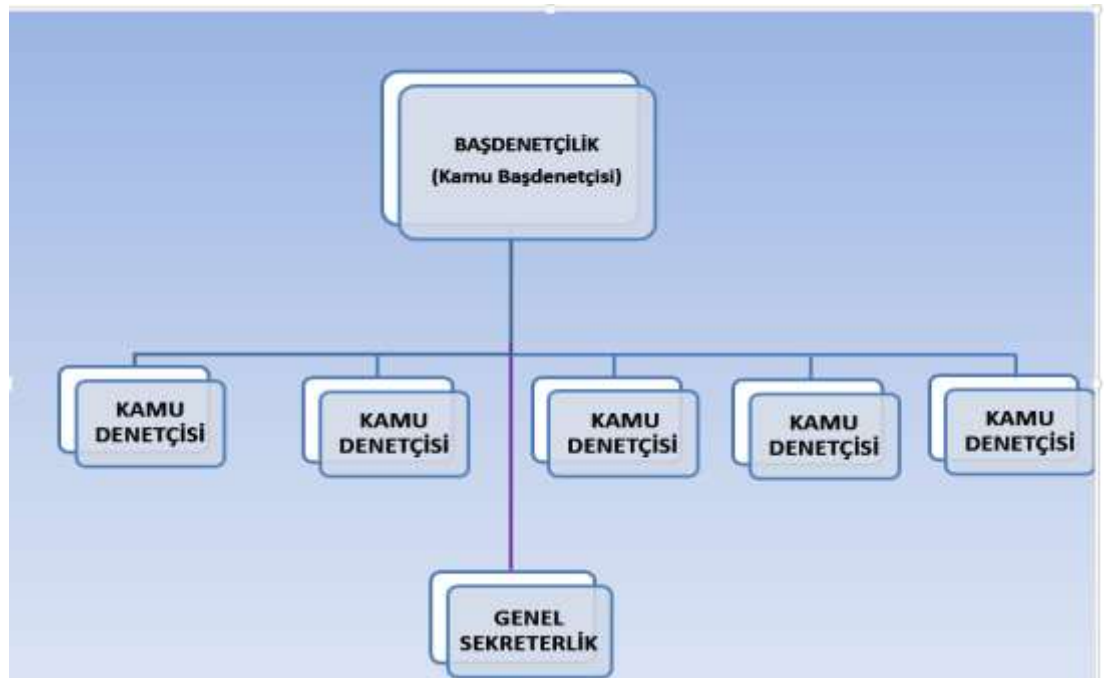
Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur. Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar. Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir (md. 4).

Başdenetçilik; Başdenetçi ve denetçilerden oluşur (md. 6).

Genel Sekreterlikte Genel Sekreter ve diğer idari personel görev yapar (md.9).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yasa ile kurulmasından sonra kurumun yasaya uygun bir şekilde teşkilat yapısı oluşturulmuştur. Bu durum Şekil 1'de belirtilmektedir.

Şekil 1. Kamu Denetçiliği Kurumu Organizasyon Şeması

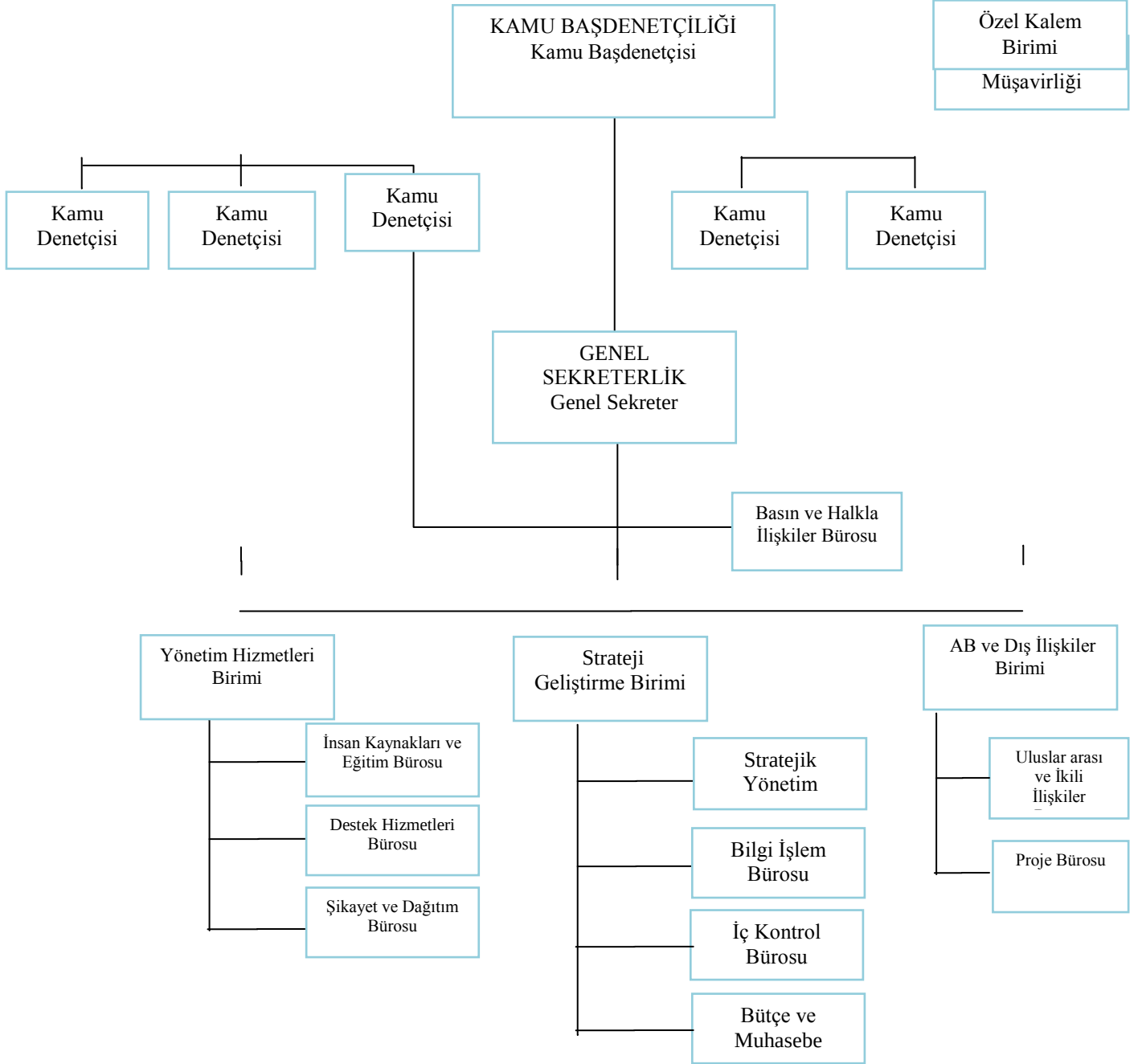


Kaynak: http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/faaliyet_rap.pdf (Erişim Tarihi: 11.12.2014)

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda kurumun ana hizmetlerini yerine getirmede yardımcı ve danışma faaliyetlerini sunacak diğer birimler ayrıntılı olarak tanımlanmadığından Kamu Başdenetçiliği Makamının 14/08/2013 tarihli ve

61 sayılı onayı ile “Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Yapısının Oluşturulmasına ve Personelin Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönergesi” yürürlüğe konulmuştur. Bu yönerge ile Başdenetçiliğe ve Genel Sekreterliğe bağlı hizmet birimleri oluşturulmuştur. Bu Yönergeye göre düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu teşkilat yapısı Şekil 2’de belirtilmektedir.

Şekil 2. Teşkilat Yönergesi Kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumu Organizasyon Şeması



Kaynak: http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/faaliyet_rap.pdf
11.12.2014)

(Erişim Tarihi:

2.2.2. BAŞDENETÇİ VE DENETÇİLERİN GÖREVLERİ

Başdenetçi ve denetçilerin görevleri Yasasının 7. maddesinde düzenlenmiştir. Yasaya göre başdenetçinin görevleri şunlardır;

1. Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak,
2. Bu yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak,
3. Yıllık raporu hazırlamak,
4. Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak,
5. Raporları kamuoyuna duyurmak,
6. Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiye belirlemek,
7. Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek,
8. Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak,
9. Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak (md. 6).

Denetçilerin görevleri ise şunlardır;

1. Bu Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak,
2. Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak.

2.2.3.BAŞDENETÇİ VE DENETÇİLERİN NİTELİKLERİ

Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için gerekli şartlar şunlardır;

1. Türk vatandaşı olmak,
2. Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak,

3. Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak,
4. Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak,
5. Kamu haklarından yasaklı olmamak,
6. Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak,
7. 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamaktır (md. 10).

Yasaya göre başdenetçi seçilebilmek için 50 yaşını, denetçi seçilebilmek için 40 yaşını doldurmak gereklidir. Buna karşılık yaş konusunda bir üst sınır belirlenmemiştir. Yasanın 33. maddesinde açıkça yaş haddine ilişkin hükümlerin uygulanmayacağı belirtilmiştir. Kanun koyucunun kuruma devlet ve idare konularında tecrübesi bulunan herkesin aday adayı olmasını sağlamak için özellikle, bilerek ve isteyerek azami yaş sınırı koymadığı değerlendirilmektedir (Odyakmaz, 2012:21).

2.2.4. BAŞDENETÇİ VE DENETÇİLERİN SEÇİM USÛLÛ İLE ANDİÇME

Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından TBMM Başkanlığı'na bildirilir.

Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi adayı olmak isteyenler TBMM Başkanlığına başvuruda bulunurlar.

Başdenetçinin Seçimi

Komisyon, yani TBMM Dilekçe Komisyonu ve TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonundan oluşan karma komisyon Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere TBMM Başkanlığına bildirir. Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde, Başdenetçi seçimlerine başlar. Başdenetçi gizli oyla seçilir.

Başdenetçi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Denetçilerin Seçimi

Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirler ve Komisyona sunar. Komisyon

sonraki onbeş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçiler, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

Seçimler, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır. Bu maddede yer alan süreler, TBMM'nin tatilde olması veya ara verme sırasında işlemez (md.11).

Andiçme

Görevlerine başlarken Başdenetçi Genel Kurulda, denetçiler ise Komisyonunda "Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine andiçerim." şeklinde andiçerler (md. 12).

2.2.5. BAŞDENETÇİLİK VE DENETÇİLİK GÖREVİNİN SÜRESİ

Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır. İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçinin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de dört yıldır.

Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilir (md. 14).

2.2.6. BAŞDENETÇİLİK VE DENETÇİLİK GÖREVİNİN SONA ERMESİ, GÖREVDEN ALMA

Başdenetçi ve denetçilerin görevleri, dört yıllık görev süresinin sona ermesi, istifa, ölüm veya görevden alınma nedenleri ile sona erer.

Başdenetçinin veya denetçilerin 10 uncu maddede 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 (karma komisyon) tarafından karar verilir.

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 erer (md. 15).

2.2.7.BAŞDENETÇİ VE DENETÇİLERİN MALİ VE SOSYAL HAKLARI

Yasanın 15. maddesi ile başdenetçinin maaşı en yüksek devlet memuru olan Başbakanlık Müsteşarı'nın maaşına, denetçilerin maaşı ise Başbakanlık müsteşar yardımcılarının maaşına her türlü ödemeler dahil endekslenmiştir.

Başbakanlık Müsteşarı ve müsteşar yardımcılara ödenenlerden, vergi ve diğer kesintilere tabi olmayanlar bu Kanuna göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmaz. 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer mevzuat uyarınca Başbakanlık Müsteşarının yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan Başdenetçi, Başbakanlık müsteşar yardımcılarının yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan da denetçiler aynı esas ve usuller çerçevesinde yararlanır.

Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak kamu görevlisiyken Başdenetçiliğe veya denetçiliğe seçilenler, memuriyete giriş şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir

nedenle görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma isteğinde bulunması veya görev sürelerinin dolması durumunda, otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları hâlinde, atamaya yetkili makamlar tarafından otuz gün içinde mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Yüksek mahkeme üyeliğinden seçilenlerden görevi sona erenler, herhangi bir işleme gerek olmaksızın ve boş kadro şartı aranmaksızın, geldikleri yüksek mahkeme üyeliği görevine geri dönerler ve boşalan ilk üye kadrosu kendilerine tahsis olunur. Belirtilen atama yapılırken Başdenetçi veya denetçilerin Kurumda geçirdikleri süreler makam veya hâkim sınıfından olup da yüksek hâkimlik tazminatını almaya başladıktan sonra seçilenler için yüksek hâkimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş olarak değerlendirilir. Bu hükümler, akademik unvanların kazanılmasına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla üniversitelerden gelen personel hakkında da uygulanır. Mükteseplerine uygun bir kadroya atamaları gerçekleşinceye kadar süresi dolması sebebiyle görevi sona eren Başdenetçi ve denetçilere almakta oldukları aylık ücret ile sosyal hak ve yardımların Kurum tarafından ödenmesine devam olunur. Mükteseplerine uygun kadrolara atananlara, atama yapıldığı tarih itibarıyla Kurum tarafından ödemede bulunulmasına son verilir (md. 14).

2.2.8. KURUM GÖREVLİLERİ HAKKINDAKİ YASAKLAR

Başdenetçi, denetçiler, genel sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasi partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

Başdenetçi, denetçiler, genel sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.

Başdenetçi, denetçiler, genel sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev

alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık hâlinde bu madde hükümleri uygulanmaz (md. 30).

2.2.9. BAŞDENETÇİ VEYA DENETÇİLER HAKKINDA CEZA SORUŞTURMASI VE KOVUŞTURMASI USULÜ

Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi TBMM Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştay'ın ilgili dairesidir.

Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtay'ın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.

Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tabidir (md. 31).

2.3.KURUMUN GÖREVLERİ, BAŞVURU ŞEKLİ VE ÇALIŞMA USÜLLERİ

2.3.1. KURUMUN GÖREVLERİ

Yasanın 5. maddesine göre; Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

Kurum görevini; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde yerine getirir, idarenin eylem ve işlemlerini hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden

incelemekle görevlidir. Kurumun kendiliğinden harekete geçme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak şikayet üzerine işlem başlatabilir.

Yasada geçen idare kavramının tanımı yasanın 3/1-f maddesinde belirtilmiştir. Yasanın 3/1-f maddesi ile birlikte değerlendirildiğinde Kamu Denetçiliği Kurumunun inceleme, araştırma yapma ve önerilerde bulunma görevine sahip olduğu kurumlar şunlardır;

1. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri,
2. Sosyal güvenlik kurumları,
3. Mahallî idareler, mahallî idarelerin bağlı idareler, mahallî idare birlikleri,
4. Döner sermayeli kuruluşlar,
5. Kanunlarla kurulan fonlar,
6. Kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar,
7. Kamu iktisadi teşebbüsleri,
8. Sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler,
9. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları,
10. Kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri.

Kurumun inceleme, araştırma yapma ve önerilerde bulunma görevinin bazı istisnaları vardır. Aşağıda belirtilen organların karar ve işlemleri, kurumun görev alanı dışında kalmaktadır. Bunlar ;

1. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,
2. Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
3. Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,
4. Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri.

Kurum, yasama organının sadece yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemlerini denetleyemez. Yasama organının yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemleri dışında kalan idarî işlem, eylem, tutum ve davranışları ombudsmanın görevi alanı içine girecektir. Örneğin TBMM’nde çalışan memur, personel, gelen-giden ziyaretçiler, mecliste görev yapan basın mensupları gibi kişilere yönelik TBMM yönetiminin yaptığı idarî eylem, işlem, tutum ve davranışları ombudsman şikayet başvurusu üzerine inceleyebilecektir (Odyakmaz, 2013:37).

Kurum, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararları denetleme yetkisine sahip değildir. Ancak yargı kararları dışında, hâkimlerle mahkeme kalemi personelinin davacılar, davalılar, avukatlar ve şahitler gibi dava dosyasının tarafı olan bir anlamda adalet hizmetinden yararlanan kişilere karşı genel görgü kurallarına aykırı hitap ve muameleleri veya mahkeme kalemlerinde gereksiz yere bekletilmeleri gibi davranışları ombudsmanın görev alanı içine girmektedir. Çünkü bunlar yargı organlarının yargısal kararı kapsamında değerlendirilemeyecek tutum ve davranışlarıdır (Odyakmaz, 2013:37).

2.3.2. ŞİKAYET HAKKI, KURUMA BAŞVURU ŞEKLİ, KOŞULLARI VE SÜRESİ

2.3.2.1. BAŞVURU/ŞİKAYET HAKKI

Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Türk vatandaşları başvuru yapabildiği yabancı uyruklu kişilerde müracaat edebilir. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur (md. 17/1-2).

Yönetmeliğin 7. maddesinde ise; idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarından dolayı menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişilerin şikâyet hakkının bulunduğu düzenlenmiştir. Ancak, şikâyetin konusunun insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konularla ilgili olması durumunda menfaat ihlalinin aranmayacağı yönetmelik hükmünde belirtilmiştir.

2.3.2.2.BAŞVURU/ŞİKAYET ŞEKLİ

Başvuru Türkçe dilinde hazırlanmış bir dilekçe ile yapılır. Başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir (md. 17/2).

Yasanın 17. maddesi ile kuruma başvurunun Türkçe dilinde yapılması gerektiği belirtilmiş ise de; Yönetmeliğin 8. maddesinin 1. fıkrasına göre şikâyetçinin başka bir dilde kendisini daha iyi ifade edebildiği hususunun Kurumca haklı ve makul olduğunun tespiti halinde şikâyetçinin başka dildeki başvurusunun kabul edilebileceği belirtilmiştir.

Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

Şikâyetin Kuruma ne şekilde iletileceği hususu yönetmelikte daha ayrıntılı belirtilmiştir. Yönetmeliğin 8. maddesinin 2. fıkrasına göre; şikâyet dilekçeleri Kuruma veya Kurumun gerekli gördüğü yerlerde açtığı bürolara elden verilebilir. Ayrıca şikâyet posta, elektronik posta veya faks yoluyla gönderilebilir. Kurum tarafından oluşturulan elektronik sistem aracılığıyla da şikâyet başvurusunda bulunulabilir. Ayrıca, illerde valilikler veya ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla elden veya posta yoluyla şikâyet başvurusu yapılabilir. Valilik veya kaymakamlıklar, şikâyetleri tarih ve sayı vermek suretiyle kayıt altına aldıktan sonra şikâyet başvurusunu ve varsa eklerini en geç üç iş günü içinde doğrudan Kuruma gönderir.

Faks veya elektronik posta yoluyla yapılan şikâyet başvurularına ait dilekçe asıllarının onbeş gün içinde Kuruma gönderilmesi zorunludur. Aksi halde başvuru geçerli kabul edilmez. Kayıtlı elektronik posta yoluyla yapılan başvurularda bu şart aranmaz.

Yönetmeliğin 9. maddesinde; yönetmeliğin ekinde yer alan ve Kurumun resmî internet sitesinde yayımlanan şikâyet başvuru formlarının doldurulması gerektiği ancak zorunlu bilgi ve belgelerin bulunması koşuluyla form kullanılmadan da şikâyet başvurusu yapılabileceği düzenlenmiştir. Haklı bir nedenin bulunması hâlinde başvuru yapılan yerde formun doldurulmasına yardımcı olunmak suretiyle sözlü yapılan şikâyet başvuruları da kabul edilebileceği belirtilmiştir. Şikâyet

başvuruları okunaklı ve anlaşılır bir şekilde yazılıp doldurulmalıdır. Varsa şikâyet konusuna ilişkin bilgi ve belgeler de başvuruya eklenir.

Başvuru dilekçesinin bazı kişisel bilgileri içermesi zorunludur. Buna göre; başvuru dilekçesinin başvuru sahibinin adını ve soyadını, imzasını, yerleşim yerini veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içermesi gerekmektedir (md. 17/2).

2.3.2.3. İNCELENEMEYECEK ŞİKAYET BAŞVURULARI

Başvurular bir ön incelemeye tabi tutulur. Başvurulardan;

1. Belli bir konuyu içermeyenler,
2. Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar,
3. İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar (başvuru dilekçesi için belirtilen koşullar),
4. Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar,
5. İdari başvuru yolu tüketilmeyen şikayetler incelenmez.

Kuruma başvuruda bulunulabilmesi 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunludur. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir (md. 17/3).

Kuruma başvuru için idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. Bu yöndeki düzenleme ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idarî yargının ve idarenin alternatifleri olarak düzenlenmiş olduğu ancak ombudsmanın idari yargının

tamamlayıcısı veya alternatifi olamayacağı, bu düzenlemenin kurumun amacına aykırı olduğu, çünkü amacın vatandaşın derhal ombudsmana ulaşarak eğer haklıysa idare için bir tavsiye kararı almak olduğu, bu düzenleme ile ilgilinin önce idareye başvurması ve 60 gün bekledikten sonra ombudsmana gitmesinin çözüm süresini uzattığı, bu nedenle düzenlemenin yerinde olmadığı belirtilmektedir (Odyakmaz, 2013: 61).

2.3.2.4. BAŞVURU/ŞİKAYET SÜRESİ

Kuruma, idareye yapılan başvuru üzerine idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir.

Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.

Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur (md. 17/7).

2.3.3. KURUMUN ÇALIŞMA USÜLLERİ VE İLKELERİ

2.3.3.1. İYİ YÖNETİM İLKELERİ

Yasanın 5. maddesine göre Kurum görevini; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde yerine getirir.

Yönetmelikte bu hususta daha ayrıntılı düzenlemeye yer verilmektedir. Yönetmeliğin 6. maddesine göre;

- Kanunlara uygunluk,
- Ayrımcılığın önlenmesi,
- Ölçülülük,
- Yetkinin kötüye kullanılmaması,
- Eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik,
- Haklı beklentiye uygunluk,

- Kazanılmış hakların korunması,
- Dinlenilme hakkı,
- Savunma hakkı,
- Bilgi edinme hakkı,
- Makul sürede karar verme,
- Kararların gerekçeli olması,
- Karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi,
- Kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi,
- Kişisel verilerin korunması.

Şeklindeki iyi yönetim ilkelerini dikkate alarak ve insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde kurum inceleme ve araştırma yapar, yönetimin bu ilkelere uygun bir şekilde işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar.

2.3.3.2. BİLGİ VE BELGE İSTEME YETKİSİ

Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar.

Devlet sırrı ve ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler mutlak suretle istisna tutulmamıştır. Bununla birlikte devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebileceği hükme bağlanmıştır. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir (md 18).

Kamu Denetçisinin devlet sırrı ve ticari sır kapsamındaki bilgi ve belgeleri inceleyememesi eleştirilmektedir. Özellikle yabancı ombudsmanlar devlet sırrı ve ticari sır kapsamındaki bilgi ve belgelerin incelenebileceğini ancak öğrenilen sırların açıklanamayacağı, rapora konulamayacağı yönünde yasal düzenleme yapılabileceğini,

yasadaki mevcut düzenleme ile Kurumun araştırmalarını ve incelemelerini gerektiği gibi yürütemeyebileceğini ve bu durumun Kuruma karşı güvensizliğe neden olabileceğini belirlemektedirler (Odyakmaz, 2013:68).

2.3.3.3. BİLİRKİŞİ GÖREVLENDİRME VE TANIK DİNLEME YETKİSİ

Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak bilirkişi görevlendirebilirler, tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilirler (md.19) .

Bilirkişi görevlendirilmesindeki usul, bilirkişinin nitelikleri ve çalışma şekli ile tanık dinlenmesine ilişkin usul Yönetmeliğin 24. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmektedir.

2.3.3.4. BAĞIMSIZLIK VE TARAFSIZLIK İLKESİ

Yasanın en önemli yönlerinden birisi yargıçlar için geçerli olan bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesinin Başdenetçi ve denetçiler için de kabul edilmiş olmasıdır.

Bu ilkeye göre; hiçbir organ, makam, merci veya kişi, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Kurum, TBMM Başkanlığına bağlı ise de Başdenetçi ve denetçiler TBMM Başkanlığına karşı da bağımsızdırlar. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır (md 12).

2.3.3.5. İNCELEME, ARAşTIRMA SÜRESİ

Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır.

Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir.

İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdür (md. 20).

Kurumun şikayet konusu hakkındaki inceleme ve araştırmasını altı ay gibi kısa bir sürede bitirebilmesinin gerçekçi olmadığı yönünde özellik yabancı ombudsmanların eleştirileri bulunmaktadır. Bu süre içerisinde inceleme, araştırma, dostane çözüm gibi çalışmalarda bulunulacağı, çalışmanın bu süre içerisinde bitirilememesi durumunda ise Kuruma olan güvenin sarsılacağı belirtilmektedir. Bu eleştirilere karşılık sürenin uzun olduğunu ileri sürenler olduğu gibi süre sınırlaması getirmenin gereksiz olduğunu ileri sürenler de bulunmaktadır (Odyakmaz, 2013:70).

2.3.3.6. RAPORLAR

Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür.

Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur. Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir (md. 22).

Bilindiği gibi kurum kararlarının yönetim açısından herhangi bir bağlayıcılığı yoktur. Kurumun en büyük gücü düzenlediği raporlardır. Kurum yıllık raporunu beklemeden gerekli gördüğü hususlarda her zaman kamuoyunu bilgilendir. Kurumun bilgilendirmesi medya aracılığı ile olacaktır. Yönetim organları ve çalışanları açısından çıkan haberler çok önemlidir. Kurumun etkinliği açısından büyük rolü vardır. Kamuoyunun kendilerini yakından takip ettiğini, yaptıkları yanlış uygulamaların gözlendiğini bilen kamu kurumları daha dikkatli davranmaya başlayacaklar, hattâ bir süre sonra Kuruma başvuru olmadan vatandaş ile olan sorunlarını çözme konusunda çaba göstereceklerdir (Odyakmaz, 2013:72).

2.3.3.7. İŞ BÖLÜMÜ

Başdenetçi, denetçiler arasında iş birliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir. Bu amaçla Başdenetçi denetçiler arasında iş bölümü yapar, hangi denetçinin hangi konularda görevli olduğunu belirler. Başdenetçi, denetçilerden birisini kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirmek zorundadır. Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerini Başdenetçiye sunarlar. Kurum, faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözetir. Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler yönetmelikle düzenlenir (md. 8).

İş bölümünün hangi alanlarda yapılacağı Yönetmeliğin 44. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmektedir.

2.3.4. KURUMA BAŞVURUYA İLİŞKİN BİLGİLER

Kamu Denetçiliği Kurumu, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazetede yayımlanması ile aynı tarihte kurulmuştur. Ancak yasanın yürürlüğe ilişkin 36. maddesi hükmü ile kuruma başvuru ve usulünü düzenleyen yasanın 17. maddesinin, Yasanın Resmi Gazetede yayımlanmasından 9 ay sonra yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir. Bunun nedeni Başdenetçi ve denetçilerin seçilmesi ve kuruma idari teşkilatlanmasını tamamlamak için süre verilmek istenmesidir. Bu nedenle kurum daha erken kurulsaydı da şikâyet başvurularını 29.04.2013 tarihinden itibaren kabul etmeye başlamıştır.

Kurumun 2013 Yılı Faaliyet Raporu'na göre; Kuruma 29.03.2013 tarihinden 31.12.2013 tarihine kadar toplam 7638 adet şikâyet başvurusu yapılmıştır. Bu başvuruların büyük çoğunluğu (yüzde 57'si) kurumun internet sayfasında yer alan "e-başvuru" sistemi aracılığı ile gerçekleştirilmiştir. En az kullanılan başvuru yöntemi ise yüzde 2,8 ile faks yoluyla yapılan başvurulardır.

Çizelge 2. 2013 Yılı Şikayetlerin Başvuru Şekillerine Göre Dağılımı

BAŞVURU ŞEKLİ	SAYI	YÜZDE
Faks	211	2,8
Elden	365	4,8
Posta	2136	28,0
E-başvuru	4356	57,0
E-posta	570	7,5
TOPLAM	7638	100,00

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 yılı Faaliyet Raporu

Şikayetlerin konularına göre dağılımına bakıldığında en çok şikayetin yüzde 28’lik bir oran ile kamu personel rejimine ilişkin olduğu görülmektedir. Sıralamada ikinci sırada yüzde 15,8 ile eğitim ve öğretim, üçüncü sırada yüzde 11,6 ile çalışma ve sosyal güvenlik alanı olduğu görülmektedir.

Çizelge 3. 2013 Yılı Şikayetlerin Konularına Göre Dağılımı

Şikâyet Konusu veya Alanı	Sayı	Yüzde
Kamu Personel Rejimi	2142	28,0
Eğitim-Öğretim, Gençlik ve Spor	1203	15,8
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	888	11,6
Ekonomi, Maliye ve Vergi	784	10,3
Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik	455	6,0
Ulaştırma, Basın ve İletişim	271	3,5
İnsan Hakları	263	3,4
Mülkiyet Hakkı	239	3,1
Orman, Su, Çevre ve Şehircilik	198	2,6

Enerji, Sanayi, Gümrük ve Ticaret	166	2,2
Sağlık	158	2,1
Engelli Hakları	87	1,1
Sosyal Hizmetler	46	0,6
Nüfus, Vatandaşlık, Mülteci ve Sığınmacı Hakları	37	0,5
Kadın ve Çocuk Hakları	32	0,4
Bilim-Sanat, Kültür ve Turizm	32	0,4
Gıda, Tarım ve Hayvancılık	28	0,4
Ailenin Korunması	13	0,2
Mahalli idarelerce yürütülen hizmetler	455	0,6
Diğer Konu ve Alanlar	141	1,8
TOPLAM	7638	100

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 yılı Faaliyet Raporu

Yapılan başvurular, yönetim bazında değerlendirildiğinde yüzde 12,5’lik kısmının “Milli Eğitim Bakanlığına”, yüzde 11,1’inin “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına”, yüzde 5,7’sinin ise Üniversite ve Fakültelele ilişkin olduğu görülmektedir. Şikâyet başvurularının ilgili idarelere göre dağılımı Çizelge 4’ de belirtilmektedir.

Çizelge 4. Şikâyetlerin Şikâyet Edilen İdarelere Göre Dağılımı

Şikâyet Edilen İdare	Sayı	Yüzde
Milli Eğitim Bakanlığı	954	12,5
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	844	11,1
Üniversite ve Fakülteler	432	5,7
Maliye Bakanlığı	365	4,8
Belediye ve Şirketler	350	4,6
İçişleri Bakanlığı	332	4,3
Sosyal Güvenlik Kurumu	294	3,8

Sağlık Bakanlığı	293	3,8
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	278	3,6
Adalet Bakanlığı	240	3,1
Bankalar ve Sigorta Şirketleri	203	2,7
Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı	188	2,5
Başbakanlık	183	2,4
Milli Savunma Bakanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıkları	169	2,2
ÖSYM	156	2,0
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	140	1,8
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	136	1,8
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve SYDV'ler	127	1,7
Yargı Organları	117	1,5
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	96	1,3
Emniyet Genel Müdürlüğü	95	1,2
Valilik	90	1,2
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	80	1,0
Gençlik ve Spor Bakanlığı	69	0,9
Elektrik Dağıtım Şirketleri	55	0,7
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	52	0,7
Devlet Personel Başkanlığı	47	0,6
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	43	0,6
Diyanet İşleri Başkanlığı	36	0,5
Genel Kamu Kurumları	35	0,5
Kültür ve Turizm Bakanlığı	35	0,5
İl Özel İdaresi	31	0,4
TOKİ	30	0,4
Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar	28	0,4

Kaymakamlıklar	27	0,4
Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü	22	0,3
Dışişleri Bakanlığı	15	0,2
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	14	0,2
Türkiye Büyük Millet Meclisi	14	0,2
Kalkınma Bakanlığı	13	0,2
Vakıflar Genel Müdürlüğü	12	0,2
Ekonomi Bakanlığı	10	0,1
Jandarma Genel Komutanlığı/Sahil Güvenlik Komutanlığı	10	0,1
Hazine Müsteşarlığı	7	0,1
Diğer Kamu İdareleri ve KİT'ler	186	2,4
Özel şirket, kişi, kuruluşlar ve belirtilmeyenler	685	9,0
TOPLAM	7638	100,0

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 yılı Faaliyet Raporu

Şikâyet başvurularının bölgelere göre dağılımı incelendiğinde en fazla başvurunun yüzde 27'lik oran ile Marmara Bölgesinden, yüzde 23'lük kısmının İç Anadolu Bölgesinden yapıldığı, en az şikâyet başvurusunun ise yüzde 1'lik kısım ile yurtdışından yapıldığı anlaşılmaktadır. Şikâyetlerin bölgelere göre dağılımları Çizelge 5' de yer almaktadır.

Çizelge 5. Şikâyet Başvurularının Bölgelere Göre Dağılımı

Bölgeler	Sayı	Yüzde
Marmara Bölgesi	2106	27
İç Anadolu Bölgesi	1739	23
Ege Bölgesi	846	11
Karadeniz Bölgesi	664	9
Akdeniz Bölgesi	703	9
Doğu Anadolu Bölgesi	526	7

Güneydoğu Anadolu Bölgesi	452	6
Adres yok	537	7
Yurtdışı	65	1
Toplam	7638	100

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 yılı Faaliyet Raporu

Kamu Denetçiliği Kurumuna 29.03.2013 tarihi ile 31.12.2013 tarihi arasında yapılan toplam 7638 şikâyet başvurusunun 6097 tanesi sonuçlandırılmıştır.

Şikâyet başvuruları üzerine kurum tarafından yapılan değerlendirmeler neticesinde; incelenemezlik kararı, gönderme kararı, başvurunun geçersiz sayılması kararı, karar verilmesine yer olmadığına dair karar, ret kararı, tavsiye kararı, kısmen ret, kısmen tavsiye kararı verildiği görülmektedir.

Kurum tarafından yapılan incelemeler neticesinde yüzde 35 oranında “İncelenemezlik Kararı” verildiği, yüzde 37 oranında “Gönderme Kararı” verildiği, yüzde 5,9 oranında “Başvurunun Geçersiz Sayılmasına” karar verildiği, yüzde 5,3 oranında “Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar” verildiği, görülmektedir

İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde ise Kurum tarafından tavsiye kararı; şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varılması hâlinde Ret Kararı verilmektedir. 31 Aralık 2013 tarihi itibarıyla, Kurumun 64 “Tavsiye Kararı”, 37 “Ret Kararı”, 11 “Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı” verdiği görülmektedir. Verilen kararların türlerine ilişkin bilgiler Çizelge 6’de belirtilmektedir.

Çizelge 6. Karar Türlerinin Dağılımı

Karar Türleri	Sayı	Yüzde
Gönderme Kararı	2155	37
İncelenemezlik Kararı	2240	35
Başvurunun Geçersiz Sayılması	329	5,9

Karar verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar	307	5,3
Birleştirme Kararı	522	7,1
Mahalli İdarelere İlişkin Başvurular	432	7,9
Tavsiye Kararı	64	1
Ret Kararı	37	0,6
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	0,2
Toplam	6097	100

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 yılı Faaliyet Raporu

Çizelge 2'deki veriler dikkate alındığında kuruma en çok e-başvuru yöntemi ile başvurulduğu, bu tür başvurunun yüzde 57 oranında olduğu, ikinci olarak posta yolunun tercih edildiği ve posta ile müracaatın yüzde 28 seviyesinde olduğu, e-posta ile başvurunun yüzde 7,5 seviyesinde olduğu, elden başvurunun ise yüzde 4,8 oranında olduğu görülmektedir. Bu veriler kuruma başvurunun kolaylaştırılmasına yönelik düzenlemenin yerinde olduğunu göstermektedir. Çünkü vatandaşların elden başvuru yöntemini tercih etmedikleri, en kolay ve pratik yol olarak e-başvuru sistemi ile posta yolunu kullandıkları görülmektedir.

Çizelge 3'de belirtilen şikâyetlerin konularına göre dağılımı incelendiğinde en çok yüzde 28 ile kamu personel rejimi konusunda şikâyet başvurusu yapıldığı, eğitim-öğrenim, gençlik ve spor konusunda yüzde 15, 8 oranında başvuru yapıldığı, çalışma ve sosyal güvenlik alanında ise yüzde 11,6 oranında başvuru yapıldığı görülmektedir. En çok başvurunun kamu personel rejimine ilişkin olmasında kamu personelinin eğitim seviyesinin etkili olduğu değerlendirilmektedir.

Çizelge 5'de belirtilen veriler dikkate alındığında başvuruların bölgelere göre dağılımında en fazla başvurunun yüzde 27'lik oran ile Marmara Bölgesi'nden geldiği, bu bölgeyi yüzde 23 ile İç Anadolu Bölgesi'nin ve yüzde 11 ile Ege Bölgesi'nin takip ettiği, en az başvurunun yüzde 6 ile Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nden geldiği görülmektedir. Başvuruların bölgelerin nüfusu ve gelişmişlik seviyesi ile orantılı olduğu görülmektedir.

Çizelge 6'da belirtilen veriler dikkate alındığında başvuruların yüzde 1,08'i bakımından esastan inceleme yapıldığı, esastan incelemelerin başvurunun reddi, tavsiye, kısmen tavsiye kısmen red şeklinde verilen kararlara ilişkin olduğu, başvurunun reddi kararının yüzde 0,2 oranında olduğu, tavsiye kararının yüzde 1 oranında olduğu, kısmen red kısmen tavsiye kararının ise yüzde 0,6 oranında olduğu görülmektedir. Bu verilere göre başvuruların büyük çoğunluğunda başvurunun esasına girilmediği, başvuruların yaklaşık yüzde 99'unda usuli inceleme ile yetinildiği anlaşılmaktadır.

3. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN KARARLARI

3.1. GENEL OLARAK

Şikâyet başvuruları üzerine kurum tarafından yapılan değerlendirmeler neticesinde;

1. İncelenemezlik kararı,
2. Gönderme kararı,
3. Başvurunun geçersiz sayılması kararı,
4. Karar verilmesine yer olmadığına dair karar,
5. Ret kararı,
6. Tavsiye kararı,
7. Kısmen ret, kısmen tavsiye kararı verildiği görülmektedir.

İncelenemezlik Kararı; Kurumun görev alanına girmeyen, dilekçede kanun gereği bulunması zorunlu olan hususların bulunmaması, başvurunun belli bir konuyu içermemesi, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olması, sebepleri, başvurunun konusu ve tarafları aynı olan başvurulara ilişkin olması durumlarında verilmektedir. İncelenemezlik kararı ön inceleme aşamasında verilmektedir (Yön. md. 20).

Gönderme Kararı; Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, yasa gereği 06/01/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari

başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunludur. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurularda ilgili kuruma başvurunun gönderilmesine karar verilir. Gönderme kararı ön inceleme aşamasında verilmektedir (Yön. md. 20).

Başvurunun Geçersiz Sayılması Kararı; Kurum, bilindiği gibi yasa gereği e-posta ve faks aracılığı ile de başvuru almaktadır. Ancak kimliğin gerçekliği yönünden e-posta ve faks ile başvuranlardan onbeş gün içinde dilekçe asıllarının göndermeleri istenmektedir. Bu şekilde başvuranlar dilekçe asıllarını göndermedikleri takdirde başvurularının geçersiz sayılmasına karar verilmektedir.

Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar; şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi, inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması durumlarında Kurum tarafından “Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar” verilmektedir. Burada önemli olan husus, bu tür kararların bir bölümünde Kurum tarafından devreye girilmesi, arabuluculuk yapılması ve tavsiye kararı beklenmeden kurum tarafından idarenin işleminin düzeltilmesinin sağlanması, bu şekilde başvurunun konusuz kalmasıdır (Yön. md. 34).

Tavsiye Kararı; inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde ise Kurum tarafından tavsiye kararı verilmektedir. Kararda idare hakkında aşağıdaki tavsiyelerden bir veya birkaçına yer verilir:

1. Hatalı davranıldığının kabulü,
2. Zararın tazmini,
3. İşlem yapılması veya eylemde bulunulması,
4. Mevzuat değişikliğinin yapılması,
5. İşlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi,
6. Uygulamanın düzeltilmesi,
7. Uzlaşmaya gidilmesi,
8. Tedbir alınması.

Kurum, yukarıda belirtilen tavsiyeler dışında başka bir tavsiye kararı da verebilir.

Kurumun kararlar bağlayıcı değildir. Ancak ilgili idare tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemi veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdür (Yön. md. 32).

Kısmen Ret, Kısmen Tavsiye Kararı; inceleme ve araştırma neticesinde şikâyetin kısmen yerinde olduğu, kısmen de yerinde olmadığı kanaatine varılması durumunda Kısmen Ret, Kısmen Tavsiye Kararı verilmektedir.

Ret Kararı; inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varılması hâlinde Ret Kararı verilmektedir (Yön. md. 33).

3.2. ÖRNEK KARARLAR ÜZERİNDEN BİR İNCELEME

Kurumun çalışmalarının ne şekilde olduğu, nasıl bir yöntem izlendiği, kararlarında içerik olarak nelere değinildiği, inceleme ve denetim fonksiyonu neticesinde ne şekilde bir karar verdiği konusunda sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için bu bölümde kurumun örnek kararları ele alınacaktır. Bu bölümde toplumun önemli bir kısmını ilgilendirmesi nedeniyle Kurumun Genel Bilgi Toplama sistemine ilişkin kararı, güncelliğini koruması ve uzun yıllardır kamuoyunu meşgul etmesi nedeniyle başörtüsü konusunda verdiği karar ile Türkiye çapında çok geniş bir eyleme dönüşmesi, etkilerinin kamu yönetiminde ve toplumun her kesiminde derinden hissedilmesi, uluslararası alanda da tartışma konusu olması nedeniyle Taksim-Gezi Parkı olaylarına ilişkin kararları ele alınacaktır. Kurum kararlarına bakıldığında oldukça geniş bir araştırma ve inceleme yapıldığı, bu nedenle kararların oldukça uzun olduğu dikkate alınarak ilgili kararlardan yer yer özetleme yapılarak, yer yer ise orijinalliğin bozulmaması için ilgili kısımlardan doğrudan aktarma yapılmak suretiyle kararların değerlendirilmesi yapılacaktır.

Bu çalışma hazırlanırken kurumun tavsiye kararlarına yönetimin uyup uymadığı konusunda herhangi bir veriye ulaşılamamıştır. Bu konudaki istatistik

alışmalarına devam edildiği bilgisine ulaşılmış bu nedenle çalışmada bu konuda herhangi bir bilgiye yer verilememiştir.

3.2.1. KURUMUN GENEL BİLGİ TOPLAMA (GBT) SİSTEMİNE İLİşKİN 2013/83 SAYILI KARARI ¹

şikâyetçinin başvurusunda özetle; 14 yaşında işlediği üç adet şua ilişkin bilgilerin Adalet Bakanlığı tarafından adli sicil kayıtlarında ve İçişleri Bakanlığı tarafından GBT kayıtlarında tutulduğunu; Adalet Bakanlığı'nda tutulan kayıtların silinmesi için başvurduğunu, Adalet Bakanlığı'nın söz konusu kaydın 5352 sayılı Adli Sicil Kanunun 14. ve geçici 2. maddeleri uyarınca adli sicil kayıtlarından silindiği şeklinde cevap verdiğini, İçişleri Bakanlığı'na, Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER)'ne, Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu'na söz konusu kayıtların silinmesi için başvurduğunu, bu kurumlardan söz konusu kayıtların İçişleri Bakanlığı'nın Yönergesi'ne istinaden tutulduğu ve işlenen suçlara ilişkin iptal koşullarının oluşmamasından dolayı bu kayıtların silinmediği şeklinde cevap verdiğini, Adalet Bakanlığı'na tekrar başvurduğunu, Adalet Bakanlığı tarafından verilen cevapta adli sicil kayıtlarının 5352 sayılı Adli Sicil Kanunun 14. ve geçici 2. maddeleri uyarınca silindiğini ancak Jandarma ve Emniyet Teşkilatında tutulan GBT fişlerindeki kayıtlarının silinmesi konusunda herhangi bir görev ve yetkilerinin olmadığı şeklinde cevap verdiğini, bir kurumda yönetici olarak çalıştığını, evli ve ocuk sahibi olduğunu, yıllar önce 14 yaşındayken işlediği 3 adet suçla ilgili kayıtların İçişleri Bakanlığı'nın Yönergesine istinaden hala tutulmaya devam edilmesinden dolayı GBT sorgulamalarında eşinin ve çocuğunun yanında sularının yüzüne söylendiğini ve rencide olduğunu, havalimanlarında pasaport kontrollerinde bekletildiğini, çocukken işlediği bu suçların Adalet Bakanlığı tarafından adli sicil kayıtlarından silinmesine rağmen İçişleri Bakanlığı tarafından tutulmaya devam edilmesinin T.C. Anayasası'na, mevzuata ve temel insan haklarına tamamen aykırı olduğunu ve kayıtların silinmesi gerektiğini belirtmiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından verilen cevapta ise; GBT kayıtlarının 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 13/c ve 33'nc, 2559

¹ <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/2013-83.pdf> (Erişim Tarihi: 09/01/2015)

Sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu Ek Madde 7 ile Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nin 42/e ve f maddelerine dayanılarak çıkarılan ilgi (b) yönerge doğrultusunda tutulmakta olduğunu, yapılan işlemin yasal dayanağının bulunduğu ve yönerge hükümlerine göre işlem yapıldığı belirtilmektedir.

Kamu Başdenetçisi tarafından yapılan incelemede özetle; “Yönerge kapsamında tutulacak kişisel veri kayıtlarının hangi koşullar altında, hangi amaçla, ne kadar süreyle tutulacağı ve kullanacağının belirsiz olduğu; kişisel verilerin işlenmesi, kaydedilmesi, aktarılması ve saklanması ile kişinin maddi-manevi varlığı ve temel hak ve özgürlüklerinin korunması arasında denge kurulmadığı; istismarlara karşı herhangi bir önlem alınmadığı ve kötüye kullanımı engellemeye yönelik etkili denetim mekanizmalarının öngörülmediği, verilerin değerlendirilmesine ilişkin hukuki sınırların çizilmediği, Yönergede madde halinde sıralanmış geniş bir suç alanının bulunduğu, . . . Yönergeye dayanak gösterilen Kanun hükümlerinde konunun genel esaslarını düzenleyen kuralların yer almadığı, konunun tüm esas ve usullerinin Yönergeyle düzenlendiği, bu durumun Anayasanın 20. maddesinde öngörülen kanunla düzenleme ve ölçülülük kuralıyla bağdaşmadığı “ belirtilmektedir.

Kamu Başdenetçisinin kararında; “Sistemde tutulan kayıtların, suçların önlenmesi konusunda kolluk güçlerine önemli veriler sunduğu yadsınamaz bir gerçek olmakla beraber kayıtların güvenlik zafiyeti doğmasına yol açmayacak şekilde suç türlerine ve cezaların ağırlık derecelerine göre yapılacak Kanuni düzenlemeyle yeniden belirlenmesi; kişisel verilerin işlenmesi, kaydedilmesi, aktarılması ve saklanması ile kişinin maddi - manevi varlığı ve temel hak ve özgürlüklerinin korunması arasında dengenin kurulması; 5352 sayılı Adli Sicil Kanunun da adli sicil ve arşiv kayıtlarının silinmesi için suçlarının niteliğine ve cezaların ağırlık derecelerine göre sürelerin öngörüldüğü gibi mevzuatla suç kayıtların tutulma süresi ve silinmesi hususunun kurala bağlanması; bu kayıtların istismar edilmesini ve kötüye kullanılmasını engellemek amacıyla etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulması, verilere erişim konusunda yetki kullanacak kamu görevlilerinin yetkilerinin, sunulacak kamu hizmetiyle sınırlı olacak şekilde düzenlenmesi, verilecek kamu hizmeti açısından erişilmesi zorunlu olmayan verilere kamu görevlilerinin erişimi konusunda sınırlamalar getirilmesi, kademeli bir erişim

sisteminin getirilmesi gerektiği düşünülmekte olup bu hususlar göz önüne alınarak Kanuni düzenleme yapılmasının “ gerekli olduğu belirtilmektedir.

Kamu Başdenetçisinin kararında sonuç olarak; “Ulusal ve Uluslararası mevzuat gözetilerek kişisel verilerin işlenmesi hallerinin kanunla düzenlenmesi gerekliliği karşısında bu yönde yasal düzenleme yapılması, yasal düzenleme yapıncaya kadar, gecikmesinde sakınca olabileceğinden kişilerin mağduriyetinin önüne geçilebilmesi bakımından öncelikle ilgili Yönergede belirtilen gerekçeler doğrultusunda değişiklik yapılması ve şikâyet başvurusunun İçişleri Bakanlığı’nda bulunan daha önce hükümlendirildiğine dair kişisel verilerinin(GBT) kayıtlarından çıkartılma talebinin yeniden gözden geçirilmesi ve mağduriyetlerin giderilmesi konusunda İçişleri Bakanlığına tavsiyede bulunulmasına karar verildiği görülmektedir.

Kararın değerlendirilmesinde; şikâyetçinin başvurusunu 02.04.2013 tarihinde yaptığı, kararın 26/11/2013 tarihinde verildiği, dolayısıyla kurumun kararını altı aylık yasal süre içerisinde verdiği, incelemede mevzuat hükümlerinin ayrı ayrı belirtildiği, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararlarına atıf yapıldığı, yapılan işlemin konuyu düzenleyen Yönerge hükümlerine uygun olduğu ancak hakkaniyete aykırı olduğu yönünde tespit yapıldığı görülmektedir. Başdenetçi tarafından şikâyetin haklı olduğu, idare tarafından yapılan işlemin hakkaniyete aykırı olduğu yönünde tespit yapılmakla birlikte, sorunun çözümü için bir yasal düzenleme yapılması gerektiği konusunda İçişleri Bakanlığı’na tavsiyede bulunulduğu görülmektedir.

3.2.2.KURUMUN BAŞÖRTÜSÜNE İLİŞKİN 2013/2 SAYILI KARARI ²

Şikâyetçi M.Ö. başvurusunda; Turgutlu İlçe Emniyet Müdürlüğü Trafik Tescil ve Denetleme Büro Amirliğinde görevli memur olduğunu, mesai saatleri içerisinde Kılık Kıyafet Yönetmeliğine uygun hareket etmediği gerekçesiyle Turgutlu İlçe Emniyet Müdürlüğü tarafından yazı ile ikaz edilmesi üzerine inancından ötürü kullandığı başörtüsü ile görevini yapabilmesinin Anayasal hakkı olduğunu belirtmiş, bu çerçevede idarenin aldığı tasarrufun yanlışlığının tespiti,

² <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2013-2.pdf> (Erişim Tarihi: 09/01/2015)

idarenin bu konuda bilgilendirilmesi, hukuksuz kararından vazgeçmesinin sağlanmasını talep ettiğini belirtmiştir.

Şikâyet edilen kurum İçişleri Bakanlığı'nın ise; kısa süre önce TBMM'nin başörtüsü (türban) takanları da kapsayacak şekilde af sayılabilecek yasayı kabul etmesine rağmen gerekli hassasiyeti göstermeyerek herhangi bir savunma veya görüş bildirmediği kararda belirtilmiştir.

Turgutlu İlçe Emniyet Müdürlüğü'nün cevabi yazısında; Trafik Tescil ve Denetleme Büro Amirliğinde görevli Bilgisayar İşletmeni M.Ö'nün mesai saatleri içerisinde başı kapalı bir vaziyette görev yaptığından 25/10/1982 tarih ve 17849 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık ve Kıyafetlerine Dair Yönetmeliğin 5. maddesinde; “. . . kadınlar . . . görev mahallinde baş daima açık . . . olur.“ hükmünü ihlâl ettiğinden ilçe emniyet müdürü tarafından yazılı olarak ikaz edildiği belirtilmiştir.

Başdenetçinin hukukilik yönünden yaptığı değerlendirmede; “25/10/1982 tarih ve 17849 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık ve Kıyafetine Dair Yönetmeliğin 5. maddesinin 2. fıkrasında yer alan “*başları daima açık*” ifadesi Anayasamızın 13. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gerekirken düzenlenmediği, dolayısıyla Kanunda yer almayan bu ibâreye anılan yönetmelikte yer vermek suretiyle Kanunun amacını aşan nitelikte bir kısıtlama getirildiği anlaşılmıştır. Böylece, dayanağı üst hukuk normunda bu konuda herhangi bir kısıtlama ya da engelleme bulunmadığı halde söz konusu maddede yer alan bu belirlemenin, Anayasa ve tarafı olduğumuz uluslararası sözleşmelerle güvence altına alınmış olan çalışma hak ve özgürlüğünün ve yine bu düzenlemelerle güvence altına alınmış olan din ve vicdan özgürlüğüne bağlantılı olarak ihlal edilmesi sonucunu doğuracağı da açıktır. “ denilmektedir.

Başdenetçinin hakkaniyete uygunluk yönünden yaptığı değerlendirmede; “ Hukuka aykırı olan bir işlemin hakkaniyete aykırı olacağı tartışmasızdır. Bir an için işlemi hukuka uygun olduğu savunulsa dahi yukarıda îzah edildiği üzere kamu yararı

toplumsal barış, büyük bir kesimin mağduriyeti, şikâyet konusu olmamakla birlikte aynı yasak kapsamında değerlendirilmesi zorunlu olan okullarda “başörtüsü yasağı” kızlarımızın eğitim hakkını ve ayrımcılık yasağını ihlâl, kamuda çalışan kadınlarımız yönünden de temel hak ve özgürlükleri, ayrımcılık yasağını vb. ihlâl oluşturduğu açıktır. O halde işlem ve yasağın sürmesi, raporun 9, 10, 11, 12, 13 numaralı paragraflarda yer alan ulusal mevzuat hükümleri, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 numaralı paragraflarda yer alan uluslararası mevzuat hükümleri, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 numaralı paragraflarda yer alan mukayeseli hukuk düzenlemeleri, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 numaralı paragraflarda yer alan şikâyet konusuna ilişkin uygulamalar, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 numaralı paragraflarda yer alan düşünce, vicdan ve din özgürlüğüne ilişkin açıklamalar, 61 numaralı paragrafta yer alan çalışma hakkı ve ödevine ilişkin açıklamalar, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 numaralı paragraflarda yer alan ayrımcılık yasağına ilişkin uygulamalar uyarınca hakkaniyete de aykırıdır. Yasak ve şikâyetle bulunana karşı yapılan işlemde “ihtiyaca uygunluk” da bulunmamaktadır. “denilmektedir.

Başdenetçisinin kararında sonuç olarak;

“ 1) 25.10.1982 tarih ve 17849 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 16/07/1982 tarih ve 82-5105 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına ilişkin Kamu Kurum ve Kuruluşlarında çalışan personelin Kılık ve Kıyafetine dair Yönetmeliğin 1. ve 5. maddelerinin; Anayasamızın Cumhuriyetin Temel Nitelikleri başlıklı 2. maddesi, Devletin Temel Amaç ve Görevleri başlıklı 5. maddesi, Kanun Önünde Eşitlik başlıklı 10. maddesi, Anayasanın Bağlayıcılığı ve Üstünlüğü başlıklı 11. maddesi, Temel Hak ve Hürriyetlerin Niteliği başlıklı 12. maddesi, Din ve Vicdan Hürriyeti başlıklı 24. maddesi, Çalışma Hakkı ve Ödevi başlıklı 49. maddesi, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 125. Maddesinin D fıkrasının (1) bendine, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 7. maddesi, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin; Düşünce, Vicdan ve Din Özgürlüğü başlıklı 9. maddesi, Ayrımcılık Yasağı başlıklı 14. maddesi, Hakların Kötüye Kullanımının Yasaklanması başlıklı 17. maddesi, Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin 18 ve 19. maddeleri, Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi başlıklı 2 ve 11.

maddelerine aykırı olduğundan iptali ile yürürlükten kaldırılması, “Aşırılığa kaçmayacak sade bir kılık kıyafet” çerçevesinde kısa ve öz yeni bir yönetmeliğin çıkarılmasının uygun olduğu,

2) Bu olmadığı takdirde 1 nolu bent çerçevesinde anılan yönetmeliğin 1 ve 5. maddelerinin yürürlükten kaldırılması,

3) İlk iki bent yerine getirilmesi mümkün görülmediği takdirde, anılan yönetmeliğin 5. maddesinde yazılı “görev mahallinde baş daima açık” ibaresinin yönetmelikten çıkarılması hususlarında, Başbakanlık Makamına,

Şikâyet Başvurusunda bulunan hakkında işlem yapan Turgutlu İlçe Emniyet Müdürlüğünün yazılı uyarısının geri alınması yönünde tasarrufta bulunması için hiyerarşik makam olan İçişleri Bakanlığına tavsiyede bulunulmasına “ karar verilmiştir.

Kararın değerlendirilmesinde;

Şikâyetçi hakkında idare tarafından sadece bir uyarı yazısı gönderildiği, herhangi bir şekilde hukuki sonuç doğuracak bir idari işlem tesis edilmediği halde şikâyet başvurusunun kurum tarafından kabul edildiği anlaşılmaktadır. Şikâyetçinin başvurusunu 22.04.2013 tarihinde yaptığı, kararın 20.09.2013 tarihinde verildiği, kurumun kararını altı aylık yasal süre içerisinde verdiği görülmektedir. Başdenetçinin konuyu üç noktada ele aldığı, ilk olarak konuyu temel hak ve özgürlüklerden düşünce, vicdan ve din özgürlüğü açısından, ikinci olarak yasağın çalışma hakkı ve ödevine müdahale olup olmadığı, özgürlüklerden yoksun bırakma olup olmadığı yönünden ve üçüncü olarak ayrımcılık yasağının ihlal edilip edilmediği noktasında ele aldığı görülmektedir. İncelemenin hukuku uygunluk ve hakkaniyete uygunluk yönünden yapıldığı, kararda ulusal ve uluslararası mevzuat hükümlerine, AİHM kararlarına, diğer ülke örneklerine, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararlarına yer verilerek konunun geniş bir perspektifte ele alındığı anlaşılmaktadır.

Kararda, başörtüsü yasağının dayanağı olan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık ve Kıyafetine Dair Yönetmeliğin hukuka uygun olmadığı, kişi hak ve hürriyetlerinin yönetmelik ile kısıtlanamayacağı, Anayasanın 13. maddesi uyarınca yasal düzenleme yapılmasının zorunlu olduğu, kanunda yer almayan bu ibâreye anılan yönetmelikte yer verilmek suretiyle kanunun amacını aşacak şekilde bir kısıtlama getirildiği tespitine yer verildiği görülmektedir. Hakkaniyet yönünden yapılan değerlendirmede ise; özgürlükçü bir bakış açısı ile değerlendirme yapıldığı anlaşılmaktadır. Başörtüsü yasağının düşünce, vicdan ve din özgürlüğüne, çalışma hakkı ve ödevine ilişkin düzenlemelere, ayrımcılık yasağına ve hakkaniyete aykırı olduğu, ayrıca yasak ve şikâyetle bulunana karşı yapılan işlemde ihtiyaca uygunluğun da bulunmadığı belirtilmektedir.

Bu kabul ile birlikte idare olarak Başbakanlık makamına sorunun çözümü konusunda alternatifleri belirtilmek suretiyle mevzuat değişikliği yapılması tavsiyesinde bulunulduğu, şikâyetçi hakkındaki yazılı uyarının geri alınması konusunda işlem yapılması için hiyerarşik amir olarak İçişleri Bakanlığı'na tavsiyede bulunulduğu görülmektedir.

3.2.3. KURUMUN TAKSİM GEZİ PARKI OLAYLARINA İLİŞKİN 2013/90 SAYILI KARARI ³

Taksim Geziparkı olayları nedeniyle kuruma 23 başvuru yapıldığı, kurumun aynı konuyu ilgilendirmesi nedeniyle başvuruları birleştirerek incelemeye aldığı görülmektedir. Şikâyet başvurusunun diğer şartlarını taşıdığı ancak idarî başvuru yollarının tüketilmesi şartını taşımadığı, bununla birlikte, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimaline binaen, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 17. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca başvurunun kabul edildiği anlaşılmaktadır. Şikâyet edilen kurumlar ise İçişleri Bakanlığı, İstanbul Valiliği, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığıdır.

Şikâyetçilerin başvurularında özetle; “ Taksim Gezi Parkı Projesi çalışmalarını protesto etmek ve yıkıma engel olmak amacıyla, demokratik gösteri

³ <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2013-90.pdf> (Erişim Tarihi: 09/01/2015)

haklarını kullanan insanlara yönelik başta İstanbul Beyoğlu ve Beşiktaş ilçeleri olmak üzere, ülke genelinde yaygınlaşan orantısız ve aşırı güç ile şiddet uygulandığı”, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Türkiye aleyhine verdiği muhtelif mahkûmiyetlere atıfla, “polisın aşırı ve orantısız bir şekilde biber gazı, tazyikli su, plastik mermi ve ateşli silah kullanımından kaynaklanan çok sayıda ihlâlde bulunduğu” iddialarına istinaden, “yıkımın durdurulması ve olaylarda şiddet uygulayan kamu görevlilerinin cezalandırılması” talep etikleri görülmektedir.

Şikayetçilerin iddiaları;

- “Taksim Gezi Parkı Projesi çalışmalarını protesto etmek ve yıkıma engel olmak amacıyla, demokratik gösteri haklarını kullanan insanlara yönelik başta İstanbul Beyoğlu ve Beşiktaş ilçeleri olmak üzere, ülke genelinde yaygınlaşan eylemlere hukuka aykırı şekilde müdahale edildiği,
- Toplumsal olaylara müdahalede orantısız ve aşırı güç kullanıldığı, özellikle aşırı ve orantısız bir şekilde biber gazı ve tazyikli su kullanıldığı, plastik mermi ve ateşli silah kullanımından kaynaklı çok sayıda kişinin yaralandığı ve bazılarının hayatlarını kaybettikleri,
- İdarenin, toplumsal olaylara müdahalede bir bütün halinde hukuk kurallarını çiğnediği” iddialarıdır.

Kamu Başdenetçisi tarafından arabuluculuk girişiminde bulunulmuştur. Bu kapsamda kararda arabuluculuk girişimi hakkında; “İstanbul İli Taksim Meydanının yayalaştırılması ve meydan düzenlemesi ile Gezi Parkı Projesi çalışmalarında geline son durum ve yaşanan toplumsal olaylar, ayrıca bu olaylara müdahale noktasında oluşan siyasî ve toplumsal gerginliğin, demokratik iyi yönetim ilkelerine uygun şekilde, karşılıklı uzlaşa ile yatıştırılmasını ve bir ortak kamuoyu açıklamasında bulunulmasını hedefleyen ve 19 maddeden oluşan bir “mutabakat metni” hazırlanmış, fakat arabuluculuk girişimi ve idare ile bir araya gelip uzlaşma sağlanması teklifi, bireysel başvuruocular tarafından olumlu karşılanmakla beraber, Taksim Dayanışması bileşenince benimsenmemiştir. “ denilmektedir.

Hukuka uygunluk ve hakkaniyete uygunluk yönünden yapılan incelemede konunun geniş kapsamlı ele alındığı görülmektedir. Kararda özetle;

1) Gösterilerin Beyoğlu İlçesi Taksim Meydanı Yayalaştırma Projesi ve bununla bağlantılı Meydan ve Gezi Parkı düzenlemesi çalışmalarına karşı çevre duyarlılığı gerekçesiyle başladığı ancak 31 Mayıs 2013 tarihi ve sonrasında gösterilerin ifade ve toplantı özgürlüğü kullanımı kapsamı hakkını ihlal edecek bir seyir aldığı, demokratik bir hukuk devletinde olması gereken bir hak arama mücadelesinin sınırlarını çoğu kez aştığı, siyasî iktidara yönelik toplumsal muhalefetin topluca bir anda boşalması şeklinde şiddet içererek kitlesel bir eyleme dönüştüğü,

2) 31 Mayıs 2013 akşam saatleri ile 2 Haziran 2013 tarihi arasında İstanbul ve Ankara illerinde aralıksız olarak gerçekleşen gösterilerin bazı terör örgütleri veya yasa dışı örgütler tarafından sistemli bir şekilde yönlendirildiği, Başbakan'ın Ankara'daki ofisi ile ikametgâhının ve İstanbul'daki ofisi ile civarındaki tarihî mekânların işgali, bu şekilde meşru yöntemlerle seçilmiş bir hükümetin, kamu düzenini temin edemeyip iş yapamaz hale getirilmesi ve meşru olmayan yöntemlerle düşürülmesine yöneldiği, gösterilerin bir başkaldırıya dönüştüğü, bu yöntemin, hiçbir hukuk düzeni tarafından meşru bir hak arama aracı olarak kabul edilemeyeceği ve hukuken korunmasının mümkün olmadığı,

3) Zaman zaman siyasî iktidarı devirmeyi hedefleyen yasa dışı bir kitlesel direniş, bir başkaldırıya dönen olaylarda kullanılan araç ve gereçlerin (biber gazı, gaz bombası, sprej vb.) miktarının oranlanması, bunu ortaya koyacak uluslararası bir kriterin olduğuna dair bilgi ve bilimsel veri elde edilemediği, yer yer makul ölçüyü aşan mühimmat kullanıldığı iddia edilmekle birlikte, kolluğun bunu kasıtlı ve istikrarlı, süreklilik arz edecek şekilde uyguladığına dair kesin bulgulara ulaşılamadığı,

4) Olaylar sırasında toplumun sağlıklı ve gerçek bilgiye erişim yollarının kapanmış olduğu, olaylar büyüyene kadar İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, İstanbul Valiliği ve Belediye Başkanlığı vb. ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının bu konuda toplumu yeterince bilgilendirmedikleri, bu kurumların kurumsal iletişim

mekanizmalarının zayıf olduğu, bilgi akışının büyük oranda sosyal medya ve internet yayımları üzerinden yapıldığı,

5) Toplumsal olaylara müdahale sırasında tazyikli su, savunma silahı ile gaz, darbe ve boya kapsüllerinin kullanılması nedeniyle kolluk birimlerinin; BM Kolluk Görevlilerinin Davranışlarına İlişkin Etik Kuralların 3'üncü maddesi, BM Kanun Adamlarının Zor ve Silah Kullanmalarına Dair Temel Prensiplerin 4 ve 5'inci maddelerine, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Türkiye aleyhinde verdiği ve kararda belirtilen mahkûmiyet kararlarında tesis ettiği hükümlere, İçişleri Bakanlığı'nın ilgili genelgesine ve yönergesine, yer yer aykırı hareket ettikleri ancak "kolluğun bireylere ısrarlı, sistematik ve hasmane tutum içinde oldukları yönünde herhangi bir tespit yapılamadığı, kolluğun makulü aşan davranışlarının ülkede asayişin sağlama ve kaosu önleme gayretinin sonucu olduğu", tespitlerine yer verilmiştir.

Kamu Başdenetçisi tarafından yapılan inceleme neticesinde Gezi Parkı olayları sırasında kolluğun makul ölçüyü aşan müdahalelerde bulunduğu yönünde tespit yapılmıştır. Bu tespit ile bağlantılı olarak tavsiye kararı alınmıştır. Tavsiye kararında özetle;

1) Mevzuatın başta 2911 sayılı Yasa olmak üzere, uluslararası ve AB norm ve standartlarına uygun olarak özgürlükleri öne çıkaran ve insan haklarını, modern toplumunun demokratik talepleri ve beklentilerini gözetecek tarzda değiştirilmesi,

2) Toplumsal olaylar esnasında kolluk görevlilerinin zaruri olduğunda kademeli ve orantılı olarak güç kullanmalarını teminen, kontrol, gözetim ve denetimlerinin etkin bir şekilde yapılması, hatalı davranan kolluk görevlileri hakkında süratli, etkin bir inceleme ve soruşturma yapılması, süreci uzatan veya tıkayan işlemlerin kısaltılması veya kaldırılması hususunda gerekli tedbirlerin alınması,

3) Kolluk görevlilerinin bireylerin hak ve özgürlüklerine saygılı ve hoşgörülü olarak yetiştirilmeleri için insan hakları alanındaki uluslararası mevzuat ve uygulamalar hakkında uzun süreli ve meslek hayatları boyunca sürekli eğitime tabi tutulmaları,

4) Göz yaşartıcı gaz vb. kimyasal içerikli müdahalelerde tıbbî yardım mekanizmasının ve münhasıran toplumsal olaylara müdahale vakıaları için özel bir tutanak ve raporlama sisteminin geliştirilmesi,

5) Toplumsal olaylarda müdahalede görevli kolluk personelinin sosyal ve ekonomik haklarının, yeterli dinlenme süresi başta olmak üzere çalışma şartlarının iyileştirilmesi ve gerektiğinde psikolojik destek sağlanması konusuna daha fazla önem verilmesi,

6) Gelecekte olabilecek Gezi benzeri kitlesel gösterilere karşı yasadışı grupların meşruiyet kazanmalarının önüne geçilebilmek için, önceden nasıl hareket edileceği, protesto gösterilerinin kitlesel bir eyleme dönüşmeden nasıl yatıştırılabileceği konusunda ilgili karar mercilerinin öngörülü olarak aktif bir yaklaşım göstererek inisiyatif kullanması gerektiği hususlarında,

İçişleri Bakanlığına, bağlantılı olarak İstanbul Valiliğine ve İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir.

Kararın değerlendirmesinde;

Kurum tarafından Gezi Parkı olaylarının çok yönlü olarak ele alındığı ve geniş kapsamlı bir çalışma yürütüldüğü, bu kapsamda şikayetçiler, ilgili birey ve birey grupları, olayın tanıkları, İstanbul Valisi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanı, Sivil Toplum Kuruluşlarının ve meslek odalarının temsilcileri ile birebir görüşmeler gerçekleştirildiği, idare ile başvuruçular ve ilgili meslek örgütleri arasında uyuşmazlığın çözüme kavuşturulması adına arabuluculuk girişiminde bulunulduğu ancak bu girişimin sonuçsuz kaldığı, ilgili kurumlardan bilgi ve belge istendiği, tanık dinlediği, bilirkişi görevlendirdiği, 106 adet DVD kaydından ses ve görüntü çözümü yapılarak orantısız ve aşırı güç kullanımı iddialarının tespit edilmeye çalışıldığı, şikayet tarihinin 13.06.2013, karar tarihinin 03.12.2013 tarihi olduğu, geniş kapsamlı bir çalışma olmasına rağmen altı aylık yasal süre içerisinde sonuçlandırıldığı görülmektedir.

Kurumun, Gezi Parkı olaylarının başlangıçta çevre duyarlılığı gerekçesiyle başladığı ancak sürece aşırı grupların ve terör örgütlerinin müdahil olduğu, meşru protestolar bahane edilerek siyasî anlamda öne çıkan bazı kamu binalarının işgali suretiyle bir halk ayaklanması gerçekleştirmek ve hükümeti devirmek istendiği yönünde kanaatte olduğu anlaşılmaktadır.

Kurumun, Gezi Parkı olaylarını bir halk ayaklanması olarak tanımlaması ile birlikte kolluğun zaman zaman ulusal ve uluslararası mevzuat hükümlerine, AİHM içtihatlarına aykırı davranarak aşırı güç kullandığı sonucuna da vardığı ancak kolluğun kişilere karşı ısrarlı, sistematik ve hasmane bir tutum içinde olmadığı, kolluğun makulü aşan davranışlarını, ülkede asayiş sağlama ve kaosu önleme gayretinin bir sonucu olarak değerlendirdiği görülmektedir.

Kurum, çalışmaları sonucunda kolluk görevlilerinin makul ölçüyü aşan müdahalelerde bulunduğu yönünde tespitte bulunmuş ve sorunun çözümü konusunda ilgili idarelere başta mevzuat değişikliği yapılması, kolluk görevlilerinin eğitilmesi, etkin bir denetim mekanizması kurulması ve kolluk görevlilerinin özlük durumunun iyileştirilmesi konularında bir dizi tavsiyede bulunulmasına karar verdiği anlaşılmaktadır.

4. OMBUDSMAN/KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Başdenetçinin seçiminde nitelikli çoğunluk aranmaktadır. Birinci ve ikinci oylamada seçim için üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu aranmaktadır. Seçimin üçüncü oylamaya kalması durumunda üye tam sayısının salt çoğunluğu, dördüncü oylamaya kalması durumunda en çok oy alan iki aday arasında yapılacak seçimde salt çoğunluğu sağlamak kaydıyla en fazla oyu alan aday seçimi kazanır. Seçimde nitelikli çoğunluğun aranması seçimde demokratik meşruiyet sağlanmasına yöneliktir.

Basdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aranan şartlar Kanunun 10 uncu maddesinde düzenlenmiştir. Bu şartlardan dikkat çeken (e) bendinde belirtilen başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmama şartıdır. Bu düzenleme ile siyasi partiye üye olmama şartı başvuru tarihi itibarıyla aranmaktadır. Bu nedenle

herhangi bir siyasi parti üyesi olup da başvurudan önce siyasi parti üyeliğinden ayrılmak suretiyle başvuru yapabilmek mümkündür. Bu durumda TBMM’nde çoğunluğu elinde bulunduran siyasi partinin üyeleri arasından kamu denetçisi seçilebileceği anlamına gelmektedir. Bu düzenlemenin kamu denetçisinin bağımsızlığı ve tarafsızlığını tehlikeye sokabilecek nitelikte olduğu ifade edilmektedir (Sağlam, 2012:36). Buna karşılık düzenleme ile ülkemizde siyasetle uğraşmış veya milletvekilliği yapmış ve başka siyasî görevlerde bulunmuş çok değerli, tecrübeli, birikimli insanların kurumda görev almasının faydalı olacağı, düzenlemenin bu nedenle yapıldığı ifade edilmektedir (Odyakmaz, 2013: 48).

Yasa, başdenetçi ve denetçilerin görev süresini dört yıl olarak düzenlemiş, Başdenetçi ve denetçilerin bir kez daha seçilme imkânı tanımıştır. Yasada başdenetçi ve denetçilerin en fazla iki defa seçilebileceği belirtilmektedir. Bunun olumlu ve olumsuz sonuçları bulunmaktadır. Bu düzenlemenin olumlu yönü, ilk görev döneminde başarılı olan denetçilerin tekrar seçilmesi ile kurumun etkinliğinin artırılmasına imkân sağlanmasıdır. Düzenlemenin olumsuz yönü ise, yeniden seçilmek isteyen kamu denetçisinin bu olasılığı güçlendirebilmek için, siyasal iktidara yakınlaşma çabası gösterebilme olasılığıdır. Bu olumsuz yönü nedeniyle ombudsmanın görev süresinin sonunda ikinci kez seçilmesinin engellenmesi gerektiği ileri sürülmektedir (Gökçe, 2012:208).

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Yasası’nda ve Yönetmeliğinde şikâyetlerin kuruma iletilmesinde kolaylık sağlanmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Kuruma başvurunun kaymakamlıklar ve valilikler aracılığı ile yapılması olanağının getirilmesi, şikâyetlerin posta, elektronik posta veya faks yoluyla da yapılabilmesi, başvurunun ücretsiz olması kuruma başvuruyu kolaylaştırmaktadır.

Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Türk vatandaşları başvuru yapabildiği gibi yabancı uyruklu kişilerde müracaat edebilir. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur. Kural olarak başvurunun Türkçe olması gerekmektedir. Ancak şikâyetçinin başka bir dilde kendisini daha iyi ifade edebildiği hususunun Kurumca haklı ve makul olduğunun tespiti halinde şikâyetçinin başka dildeki başvurusunun kabul edilebileceği belirtilmiştir. Zorunluluk halinde başka bir dilde

başvuru yapılmasına yönelik düzenlemeye yönetmelikte yer verilmiştir. Bu düzenleme yerinde bir düzenleme olmakla birlikte kurum yasasında düzenlenmesinin daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kurumun etkinliğini sağlamak için bağımsızlık ve tarafsızlık ilkeleri kabul edilmiştir. Yine kurum çalışmaları kapsamında her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir, bilirkişi görevlendirebilir, tanık ve ilgili kişileri dinleyebilir. Bu hususların öne çıkan olumlu yönler olduğunu söyleyebiliriz. Ancak kurumun bilgi ve belge istemesi konusundaki yetkisinin devlet sırrı ve ticari sır ile kısıtlanması kurumun etkinliğini azaltacaktır.

Kamu denetçiliği kurumunun harekete geçmesi ancak şikâyet yoluyla gerçekleşebilmektedir. Yasanın kamu denetçiliği kurumuna resen harekete geçme yetkisi vermemesi kurumun etkinliğini azaltan bir faktör olacaktır. Kurumun etkinliğini sağlamak için kamu denetçilerine resen harekete geçme yetkisi verilmesi gerekirdi. En azından kurumun medya yoluyla haberdar olduğu konularda resen harekete geçmesi ilke olarak kabul edilebilirdi.

Kurum, kural olarak idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. Bununla birlikte Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri bu kuralın istisnası olarak yasada belirtilmektedir. Sırf askeri nitelikteki faaliyetlerden neyin anlaşılması gerektiği açık değildir. Bu da uygulamada sıkıntıya sebep olabilecek niteliktedir. Silahlı kuvvetlerin istisna tutulmasının hukuk devleti ile bağdaşmadığı ileri sürülmektedir.

Silahlı kuvvetlerin görevine yüksek moral ve motivasyonla yerine getirmesi, personelinin yaşadığı sıkıntıların çözümü için bir ombudsman denetimine ihtiyaç duyulduğu, ayrıca jandarma teşkilatının suçun önlenmesi ve suçluların yakalanması görevlerini yerine getirirken kişiler ile iletişim ve etkileşim halinde bulunduğu, bu etkileşim sonucunda vatandaşların kötü yönetim nedeniyle bazı sorunlar yaşayabilecekleri ve vatandaşların muhtemel şikâyetlerinin çözüme kavuşturulması için ombudsmanlık sistemine ihtiyacı bulunduğu ileri sürülmektedir. Askeri ombudsman kurumu ile; kurum içi oluşabilecek adaletsizlik giderilecek, personelin

birbirine bağılılığı artacak ve personeli göreve daha iyi motive olacaktır. Vatandaşla karşı karşıya kalan jandarma teşkilatı hakkındaki şikâyetleri hakkaniyet ölçüsü çerçevesinde çözerek teşkilatın personel hataları yüzünden vatandaşın gözünde yıpranmasının önüne geçilecektir. Bu nedenlerle askeri ombudsmanlık sisteminin Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesinde faaliyete başlaması gerektiği ileri sürülmektedir (Gökçe, 2012:224).

Türkiye’de yerel yönetimler için ayrı bir kamu denetçiliği kurumu bulunmamaktadır. Başdenetçi ve denetçiler, şikâyet başvuruları üzerine yerel yönetimler hakkında da inceleme ve araştırma yapabilmektedirler. Ancak kamu denetçiliği kurumunun görev alanı oldukça geniştir. İş yoğunluğu nedeniyle etkin bir denetim yapamayabileceği düşünülmektedir. Yerel yönetimlerin görevlerinin son yıllarda oldukça genişlediği, buna karşılık yerel yönetimlerin etkin bir şekilde denetlenemediği görülmektedir. Bu nedenle Türkiye’de ayrı bir yerel yönetimler ombudsmanının kurulmasının gerekli olduğu, bu şekilde hem halkın kötü yönetime karşı korunmasına, hem de halkın katılımı sağlanarak yerel demokrasinin geliştirilmesine katkı sağlanacağı, ayrıca halkı kötü yönetime karşı koruyarak vereceği tavsiye kararları ile yönetimin iyileştirilmesinin sağlanacağı ifade edilmektedir (Yıldırım, 2014:214, Ünal, 2013:189).

Kamu Denetçiliği Kurumu ile yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararların kamu denetçisinin görev alanı dışında kaldığı belirtilmektedir. Türkiye’de yargı sistemi, özellikle son yıllarda etkinlik ve verimlilik konusunda eleştirilmektedir. Eleştirilerin temelinde, yargının hesap verebilirlik ve şeffaflık konularındaki yetersizlikleri bulunmaktadır. Özellikle adil yargılanma hakkı, uzun tutukluk süreleri başta olmak üzere yargı organlarının birçok kararı şiddetli şekilde eleştirilmektedir. Eleştirilen konular dikkate alındığında sorunun çözümünde bir yargı ombudsmanının kurulmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir (Gülener, 2013:21).

Kurum kararları incelendiğinde; kurumun şikâyet başvuruları konusunda detaylı bir inceleme ve araştırma yaptığı, ilgili kurumların yetkililerini ve olaylara ilişkin tanıkları dinlediği, gerektiğinde bilirkişi görevlendirildiği, mahallinde incelemeler yapıldığı, ilgili kurumlardan şikâyet konusu ile ilgili bilgi ve belge

istendiği, kararlarında ulusal ve uluslararası mevzuat hükümleri ile ulusal ve uluslararası mahkeme kararlarına yer verdiği, incelemelerin hukuka uygunluk ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden yapıldığı, tüm bu işlemlerin altı aylık yasal süre içerisinde sonuçlandırıldığı, kurumun başvurunun esasına girerek yaptığı incelemeler sonucunda red veya tavsiye kararı verdiği, tavsiye kararı verilirken gerektiğinde kademeli veya alternatifli çözüm önerileri sunulduğu görölmektedir. Kararlarda özellikle temel insan haklarının ön plana çıkarıldığı, özgürlükçü bir yaklaşım tarzının benimsendiği görölmektedir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Ombudsman kurumu, 18. yüzyılın başlarında İsveç'te kuruldu. Yaklaşık yüzyıl geçtikten sonra ilk olarak coğrafi ve kültürel yönüyle İsveç'e yakın olan diğer İskandinav ülkelerine yayıldı. Sonra da hızla tüm dünya ülkelerine yayıldı. Bugün ombudsman kurumunun yüzden fazla ülkede başarı ile uygulandığı görülmektedir.

Ombudsman kurumunun yapısı uygulandığı ülkelere göre farklılık göstermektedir. Ancak bu kurumun tüm ülkeler yönünden ortak bir amacı vardır. Bu amaç vatandaşları kötü yönetime karşı korumak, birey ile kamu yönetimi arasında arabuluculuk yapmaktır.

Ombudsman kurumunun temel amaçlarından birisi de idarenin denetlenmesidir. Hukuk devleti ilkesinin gereği olarak yönetilenlerin idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı başvuru yapabilmesi ve idarenin denetlenmesi gerekmektedir. Ombudsman denetimi dışında klasik denetim yöntemleri de mevcuttur. Bunlar idari denetim, siyasal denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi ve etik denetimdir. Ancak klasik denetim yöntemleri idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı bireyleri koruma da yetersiz kalmıştır. Diğer denetim yöntemlerindeki yetersizlikler ve ombudsman denetiminin bu eksiklikleri tamamlayıcı nitelikte olması nedeniyle İsveç'te ortaya çıkan ombudsman kurumu hızla yayılmış ve bir çok ülkede uygulanmaya başlamıştır.

Kurum, görevini mahkemelerdeki gibi bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine dayanarak yerine getirmektedir. Kurum bazı ülkelerde şikâyet üzerine, bazı ülkelerde hem resen hem de şikâyet üzerine harekete geçmektedir. Kamu denetçisi inceleme konusu ile ilgili tüm belgeleri ilgili kurumlardan isteyebilir, tanık dinleyebilir, bilirkişi görevlendirebilir. Ombudsman mahkemelerin aksine kesin bir hüküm vermemektedir. Zaten bu kurumun görevi hüküm vermek değil, kamu yönetimindeki yanlışlıkları ortaya çıkarmak ve bu yanlışlıkların düzeltilmesine yönelik önerilerini sunmaktır. Bu kurum yargı organının yerine geçen bir kurum değildir. Yargı organının görev alanına giren hususlarda inceleme yapamaz. Bununla birlikte

önerileri siyasal iktidar için önemli görülmekte, öneriler doğrultusunda mevzuatta değişiklikler yapılabilmektedir.

Ombudsmanın, idare ile müzakere yapabilecek nitelikte olması, toplum tarafından prestijli bir kurum olarak kabul edilmesi, kamuoyu üzerindeki etkisi başarısında rol alan önemli faktörlerdendir. Ombudsman, sahip olduğu bu tür olanakları kullanarak birey-idare arasındaki uyuşmazlıkları, kısa sürede ve her iki tarafı da memnun edecek şekilde çözüme kavuşturma hususunda başarılı örnekleri görülmektedir.

Ombudsman kurumu dünyada hızla yayılmıştır. Türkiye ise ombudsman kurumunun kurulmasında batılı ülkelere kıyasla geç kalmıştır. Türkiye’de bu kurumdan idari yargı rejimini en iyi uygulayan Fransa’da kabul edilmesinden sonra söz edilmeye başlanmıştır. İlk aşamada ombudsman kurumundan akademik çevrelerde bahsedilmiştir. İlerleyen yıllarda siyasi partilerin ve sivil toplum kuruluşların gündemine girmiştir. Türkiye’de ombudsman kurumuna 1980 askeri darbesi sonrası Ankara Üniversitesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanan “Gerekçeli Anayasa Önerisinde” yer vermiştir. Bundan sora ombudsman kurumuna KAYA projesi, Dördüncü, Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında yer verilmiştir.

Çalışmaların neticesi olarak kuruma ilk kez 2000 yılında hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun tasarısında yer verilmiştir. Ancak tasarı komisyon görüşmelerini geçememiştir. Daha sonra bir halk denetçisine yer veren 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” yasalaştı. Ancak bu yasa Cumhurbaşkanı tarafından veto edildikten sonra yeniden gündeme gelmedi. 2006 yılında 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yasalaşmış ancak iptal başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi ilk olarak yasanın yürürlüğünün durdurulmasına, devamında ise 2008 yılında verdiği karar ile yasanın iptaline karar vermiştir. Ancak Türkiye kurumun oluşturulmasına yönelik iradesini koruyarak ve Anayasa Mahkemesi’nin iptali kararını da dikkate alarak ombudsman kurumunun Anayasa’da düzenlenmesi için Anayasa değişikliği yapmıştır. 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması

Hakkında Kanun'un 8. maddesi ile Anayasa'nın 74. maddesinde değişiklik yapılmıştır. Değişiklik ile TBMM Başkanlığı'na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulması sağlanmışır. Kamu Denetçiliği Kurumunun da yer aldığı Anayasa değişikliğine ilişkin yasa, 12.09.2010 tarihinde yapılan halkoylamasında kabul edilmiştir. Anayasa'daki düzenlemeden sonra 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kanun, 29.06.2012 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ombudsmanın görev alanı ve yetkisinin kapsamı ülkeden ülkeye değişmektedir. Birçok ülkede silahlı kuvvetlerin faaliyetleri kamu denetçisinin görev alanı içerisindeyken Türkiye'de bu kurum görev alanı dışında bırakılmışır. Silahlı kuvvetlerin faaliyetlerinin istisna tutulması demokrasi ve hukuk devleti açısından kabul edilemez bir durum olarak değerlendirilmektedir.

Bazı ülkelerde ombudsmanın resen harekete geçme yetkisi varken Türkiye'de kamu denetçisinin resen harekete geçememesi ancak şikâyet yolu ile harekete geçebilmesi bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Çünkü toplumun kültürel seviyesi, bireylerin eğitim durumları dikkate alındığında bu kurumdan haberdar olmayan veya nasıl müracaat edeceğini bilmeyen bireylerin şikâyet yoluna gidemeyecekleri, bu durumun kurumun etkinliğini azaltacağı değerlendirilmektedir. Bu eksikliğin giderilmesi için kurumun görevi ve faaliyetleri konusunda yurttaşların basın yolu ile bilgilendirilmesi, okullarda müfredatın bir parçası olarak öğrencilere anlatılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

Kurumun Türkiye'de kurulması ile yurttaşlar yönetimin faaliyetleri karşısında uğradıkları haksızlıkların giderilmesi için kolaylıkla müracaat edebilecekleri, sorunlarına çare arayabilecekleri bir sisteme kavuşmuş oldular. Bu sistem sayesinde şikâyet edilebileceği ve derhal haklarında işlem yapılabileceği endişesiyle kamu görevlileri daha dikkatli davranacaklardır. İnsan hakları ihlalleri azalacaktır. Kamu yönetimi sisteminde ortaya çıkan aksaklıklar veya kötü yönetim daha etkin bir şekilde tespit edilebilecek, bir rapor halinde meclis başkanlığına sunulacak, bu şekilde sorunların ilgili kurumlar tarafından giderilmesi sağlanacak, gerektiğinde mevzuatta değişiklikler yapılacak ve sorunların çözümüne katkı sağlanacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumun kurulması ile devlet yönetiminde adillik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve sorumluluk gibi yönetim ilkelerinin gerçekleştirilmesinde önemli bir katkı sağlanmıştır. Yine Kurumun çalışmaları ile hukuk devleti ilkesinin uygulanmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Kurumun etkin çalışması ve başarılı olması durumunda insan hakları ihlallerinin azalacağı, Türkiye aleyhine AİHM' ne yapılacak müracaatların azalacağı düşünülmektedir. Bunun bir diğer sonucu olarak ülkemiz aleyhine açılan davalarda insan hakları ihlali nedeniyle daha az tazminata hükmedilecek ve ülkemize yönelik insan hakları konusundaki eleştiriler azalacaktır.

AB, ombudsman kurumunun tüm üye ülkelerde kurulmasına yönelik tavsiye kararı almıştır. Üye ülkelerde bu tavsiye kararlarına uyulduğu ve ombudsman kurumunun kurulduğu görülmektedir. Ayrıca AB'nin ilerleme raporlarında Türkiye'de ombudsman kurumunun kurulmasına yönelik çalışmalara yer verildiği ve ülkemizdeki çalışmaların yakından takip edildiği görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de bu kurumun kurulmasının AB'ne adaylık sürecinde faydalı olacağı ve Türkiye'nin AB' ne girişi sürecini hızlandıracağını söyleyebiliriz.

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun başarılı olacağı düşüncesi genel olarak benimsenmiş ise de yukarıda belirtilen olumlu sonuçların ortaya çıkması kurumun çalışmalarına bağlı olarak değişkenlik gösterebilecektir. Başdenetçi ve denetçilerin çalışma şekilleri, şikâyetlere ve hak ihlallerine verdikleri önem, siyasi otoritenin etkisine olan mesafeleri, kurumun düzenlediği raporlara meclis ve siyasi iktidarın vereceği önem, idarenin Kurumun tavsiye kararlarına uyma konusunda göstereceği hassasiyet kurumun başarısını belirleyecektir.

KAYNAKLAR

- Aktaş, K. (2011). Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu. *TBB Dergisi*, (94), 359-374.
- Aktel, M., Kerman. U., Atlan, Y., Lamba, M., Burhan, O. (2013). Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman). *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 5(9), 22-37.
- Aydın, A.H. (2008). *Yönetim Bilimi*. (2. Baskı). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Avşar, B.Z. (2012). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*. İstanbul: Hayat Yayınevi.
- Baykal, S. (2013). *Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Demir, K.A. (2014). Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'ye Sağlayacağı Katkıları ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2014 1(1), 1-12.
- Efe, H., Demirci M. (2013). Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler. *Sayıştay Dergisi*, (90), 49-72.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi Düşünceler/Yapılar/Fonksiyonlar/Politikalar*. (4. Baskı). Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Fendoğlu, H.T. (2011). *Kamu Denetçiliği (Ombudsman)*. Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Gökçe, A.F. (2012). Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17, 203-227.
- Gözler, K. (2010). *Anayasa Hukukuna Giriş*. (16. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K., Kaplan, G. (2011). *İdare Hukuku Dersleri*. (11. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözübüyük, A.Ş. (2002). *Anayasa Hukuku*. (10. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A.Ş. (2012). *Yönetim Hukuku*. (31. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gülener, S. (2013). Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 8(1), 1-27.
- Günday, M. (2002). *İdare Hukuku*. (6. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.

- Kahraman, M. (2011). Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(16), 355-373.
- Kestane, D. (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği). *Maliye Dergisi*, (151), 128-142.
- Odyakmaz, Z., Bostancı, Y., Güzel, O. (2012). 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi. *TBB Dergisi*, 103, 13-26.
- Odyakmaz, Z. (2013). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 2013(14- 4), 1-85.
- Özden, K. (2010). *Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar*. İstanbul: Seçkin Yayınevi.
- Öztekin, A. (2005). *Yönetim Bilimi*. (3. Baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Sağlam, A. (2012). Kamu Denetçiliği ve İdari Yargı İle İlişkisi. *Adalet Dergisi*. (44), 27-49.
- Şahin, Y. (2010). *Yönetim Hukuku ve Türk Kamu Yönetimi*. (2. Baskı). Trabzon: Murathan Yayınevi.
- Şengül, R. (2007). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 14(2), 126-145.
- Turhal, E. (2014). *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Turhan, D.G., Ökten, S. (2014). Avrupa Birliğinde Ombudsmanlık. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (1), 217-224.
- TÜSİAD. (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurulu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*. İstanbul: TÜSİAD Yayınları
- Ünal, F. (2013). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Yıldırım, A. (2014). Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, (2), 197-217.
- Anayasa Mahkemesi’nin 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun iptaline ilişkin kararı, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090404.htm> (Erişim Tarihi: 11.12.2014).

- Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/faaliyet_rap.pdf (Erişim Tarihi: 11.12.2014)
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.17239&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch> (Erişim Tarihi: 11.12.2014).
- 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html> (Erişim Tarihi:10.12.2014).
- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf> (Erişim Tarihi: 11.12.2014).
- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Gerekçesi, <http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamalari/Kanunlasan/2012Yili/Kanmetni/6328ss.pdf> (Erişim Tarihi: 11.12.2014).
- 12.09.2010 tarihinde yapılan halkoylamasının sonucu <http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/2010Referandum/KesinSonuc/Sonuc.pdf> (Erişim Tarihi: 11.12.2014).