



T.C.

İSTANBUL AREL ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı

**AVRUPA BİRLİĞİ UYUM SÜRECİNDE TÜRK KAMU
YÖNETİMİ REFORMLARI:
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)
ÖRNEĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

ADEM ÇITANAK

175310122

Danışman: **Doç. Dr. Volkan TATAR**

İstanbul, 2020



T.C.

İSTANBUL AREL ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı

**AVRUPA BİRLİĞİ UYUM SÜRECİNDE TÜRK
KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI:
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK) ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan: **Adem ÇITANAK**

YEMİN METNİ

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetimi Reformları: Kamu Denetçiliği Kurumu(Ombudsmanlık) Örneği ” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere uygun şekilde tarafımdan yazıldığını, yararlandığım eserlerin tamamının kaynaklarda gösterildiğini ve çalışmanın içinde kullanıldıkları her yerde bunlara atıf yapıldığını belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Adem ÇITANAK



İÇİNDEKİLER

ÖZET	ix
ABSTRACT	x
ÖNSÖZ	xi
KISALTMALAR LİSTESİ	xii
ŞEKİLLER	xiv
EKLER LİSTESİ	xv

1. BÖLÜM

GİRİŞ

1.1. Amaç, Önem, Literatüre Katkı	1
1.2. Hipotez ve Araştırma Soruları	2
1.3. Çalışmanın Sınırlılıkları	2
1.4. Metodolojisi	3
1.5. Çalışmanın Bölümleri	3

2. BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE REFORM VE DENETİM

2.1. Yönetim Kavramı	5
2.1.1. Kamu Yönetimi	8
2.1.1.1. Reform Kavramı ve Kamu Yönetimi(İdari) Reformu	13
2.1.1.2. Kamu Yönetimi Reformunun Özellikleri	19
2.2. Denetim	20
2.2.1. Türkiye’de Kamu Yönetimi Alanında İdarenin Yapmış Olduğu Denetim Türleri	23
2.2.1.1. İdari Denetim	24
2.2.1.2. Siyasal Denetim	24
2.2.1.3. Kamuoyu Denetimi	25
2.2.1.4. Yargısal Denetim	26

2.2.1.5. Uluslararası Denetim	27
2.2.1.6. Ombudsman Denetimi	28

3. BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KURUMU, ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE VE AVRUPA BİRLİĞİNDE OMBUDSMANLIK UYGULAMALARI

3.1. Ombudsmanlık	30
3.1.1. Ombudsman Kavramı	30
3.1.2. Ombudsmanlık Kurumu Tarihsel Arka Planı	35
3.1.3. Ombudsmanlık Kurumunun Görevleri	40
3.1.4. Ombudsmanın Statüsü	44
3.1.5. Ombudsmanın Yetkileri	45
3.1.6. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri	47
3.2. Çeşitli Ülkelerde ve Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık Uygulamaları	54
3.2.1. İsveç	54
3.2.2. Finlandiya	59
3.2.3. Danimarka	62
3.2.4. Norveç	66
3.2.5. İngiltere	69
3.2.6. Fransa	73
3.2.7. Amerika Birleşik Devletleri	76
3.2.8. Avrupa Birliği	78

4. BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE TÜRKİYE

4.1. Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye'de Kurulmasına Yönelik Yapılmış Çalışmalar	87
4.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisinde Ombudsman	88

4.1.2. Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) Kamu Yönetimi Araştırması Projesi (KAYA) Genel Raporu	89
4.1.3. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu	90
4.1.3.1. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu	90
4.1.3.2. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu	91
4.1.3.3. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu	92
4.1.3.4. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu	93
4.1.4. Türk Sanayicileri ve İş Adamları(TÜSİAD) Raporu	94
4.1.5. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri Ve Türkiye Millet Meclisinin Kamu Denetçiliği Kurulmasına Yönelik Çalışmaları	95
4.1.6. 57. Hükümet Döneminde Hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı	96
4.1.7. Kanun Girişimleri	98
4.1.8. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	98
4.1.9. 12 Eylül 2010 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrası Kamu Denetçiliği Kurumu	100
4.2. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu	101
4.2.1. 6328 Sayılı Kanun'un Amacı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşumu	102
4.2.2. Türk Kamu Denetçiliği Kurumunun Özellikleri	102
4.2.3. Türk Kamu Denetçiliği Kurumunun Görevi	105
4.2.4. Kurumun Faaliyet Alanı ve Kapsamı	107
4.2.5. Kamu Denetçiliği Kurumu Örgüt Yapısı	108
4.2.6. Kamu Başdenetçi ve Denetçilerinin Seçim Usulü	110
4.2.7. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevleri ve Nitelikleri	111

4.2.8. Başdenetçi ve Denetçilerin Görev Süreleri	113
4.2.9. Başdenetçi ve Denetçilerin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı	114
4.2.10. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevden Alınması ve Görevlerinin Sona Ermesi	114
4.2.11. Genel Sekreterliğin Oluşumu ve Görevleri	115
4.2.12. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvuru ve Usulü	115
4.2.13. Kamu Denetçiliği Kurumunun İnceleme Ve Araştırma Sonucunda Vermiş Olduğu Karar Türleri	117
4.2.13.1. Tavsiye Kararı	117
4.2.13.2. Ret kararı	118
4.2.13.3. Dostane çözüm kararı	118
4.2.13.4. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar	118
4.2.14. Kamu Denetçiliği Kurumunun Karar Verme Süresi ve Kararlarda Yer Alacak Hususlar	122
4.2.15. Kamu Denetçiliği Kurumu Bütçesi	122

5. BÖLÜM

SONUÇ

5.1. Sonuç ve Öneriler	123
EKLER	132
EK-1	132
KAYNAKÇA	145

ÖZET

Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetimi Reformları: Kamu Denetçiliği Kurumu(Ombudsmanlık) Örneği

Adem ÇITANAK

Yüksek Lisans Tezi, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı

Danışman: Doç. Dr. Volkan TATAR

Ekim, 2020 – 158 Sayfa

Demokrasi ile yönetilen hukuk devletlerinde idarelerin denetlenmesi, halkın hak ve özgürlüklerinin korunması, idarenin demokratikleşmesi, hukuka bağlılığın artması ve süreklilik göstermesi çağdaş kamu yönetimi düşüncesinin vazgeçilmez kurallarıdır. Tarihsel süreç içinde devlet ve vatandaş ilişkileri bu konular üzerine yoğunlaşmış ve modern kamu yönetiminin gerekliliklerine yönelik zihniyet değişimi ve denetim yöntemleri arayışları yaşanmıştır. İdarenin kararları sonucu vatandaşların yaşadığı hak ihlallerinin engellenmesi ve giderilmesine yönelik yapılmış olan çalışmalar sonucunda Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kökeni 18. Yüzyıla dayanan ve ilk olarak İsveç'te ortaya çıkan kurum, idarenin denetim türlerinden birisi olarak, diğer denetim mekanizmalarının verimliliğini arttırmak ve denetim yollarının eksiklerini tamamlamak gibi işlevleri barındırır. AB'ye üyelik müzakereleri devam eden Türkiye, üyelik sürecinde AB'ye uyum adına fayda sağlayacağı düşüncesiyle kurumun kurulmasına yönelik bir takım çalışmalarda bulunmuştur. Akademik çevrelerde başlayan bu çalışmalar 2010 yılına kadar somut bir nitelik kazanamamıştır. 2010 yılında yapılmış olan halk oylamasıyla beraber Anayasa'nın 74. maddesi ile vatandaşlara Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru hakkı tanınmıştır. Yapılmış olan bu Anayasa değişikliği ile beraber 24. Yasama Döneminde meclise sunulan 6328 sayılı kanun ile 14.06.2012 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir.

Anahtar Kelimeler: Ombudsmanlık, Kamu Denetçiliği Kurumu, Denetim, Devlet, Vatandaş, Avrupa Birliği, Türkiye

ABSTRACT
TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS IN THE
EUROPEAN UNION HARMONIZATION PROCESS EXAMPLE OF
PUBLIC AUDITING INSTITUTION(OMBDUSMAN)

Adem ÇITANAK

Master's Thesis, Political Science and Public Administration

Supervisor: Associate Professor Volkan TATAR

October, 2020 – 158 Pages

In the rule of law governed by democracy, supervision of administrations, protection of the rights and freedoms of the people, democratization of the administration, increased adherence to law and continuity are indispensable rules of modern public administration thought. In the historical process, state and citizen relations have focused on these issues and searches for mentality change and control methods regarding the requirements of modern public administration have been experienced. As a result of the decisions made by the administration, the Ombudsman Institution was established as a result of the efforts to prevent and eliminate the rights violations experienced by the citizens. The institution, which originated in the 18th century and first appeared in Sweden, has functions such as increasing the efficiency of other inspection mechanisms and completing the deficiencies of the inspection paths as one of the types of control of the administration. Turkey EU membership negotiations are ongoing, the membership process have been found in some studies to establish the institutions to adapt the idea will benefit on behalf of the EU. These studies, which started in academic circles, did not gain a concrete quality until 2010. With the public vote held in 2010, citizens were granted the right to apply to the Ombudsman Institution with article 74 of the Constitution. With this constitutional amendment, it was published in the Official Gazette on 14.06.2012 with the law numbered 6328 submitted to the parliament in the 24th Legislative Period.

Key Words: Ombudsman, Ombudsman Institute, Audit, State, Citizen, Turkey, European Union

ÖNSÖZ

Tezimle ilgili yapmış olduğum çalışmalar sırasında, ilgisini ve desteklerini esirgemeyen tez danışmanım, Sayın Doç. Dr. Volkan TATAR hocama saygı ve teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca eğitim hayatım boyunca destekleriyle yanımda olan AİLEME ve tez yazım sürecime katkı sunan arkadaşlarıma teşekkür eder, şükranlarımı sunarım.

İstanbul, 2020

Adem ÇITANAK

KISALTMALAR LİSTESİ

BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
KDKT	: Kamu Denetçiliği Kanunu Tasarısı
KDKK	: Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
PKD	: Parlamento Kamu Denetçisi



TABLÖLAR

Tablo 1: Norveç Ombudsman Teşkilatı.....	67
Tablo 2: ABD Eyaletlerinde Yıllara Göre Kurulmuş Ombudsmanlıklar	77
Tablo 3: Seçili Ülkelerde ve Avrupa Birliğinde Ombudsmanlık Kurumu Uygulamaları Karşılaştırması	83
Tablo 4: 2019 Yılı Dönemsel Olarak Yapılmış Şikâyetlerin Konularına Göre Dağılımı	108
Tablo 5: Kamu Denetçiliği Kurumu Organizasyon Şeması	109
Tablo 6: Kamu Denetçiliği Kurumu 2019 Yılı Personel Sayısı	109
Tablo 7: Yıllar İtibariyle Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılmış Başvuru Sayısı	117
Tablo 8: KDK 2019 Yılı Sonuçlandırılan Dosyalara Verilen Kararlar	119
Tablo 9: 2019 Yılı İdarenin Kurum Kararlarına Uyma Oranına Göre Dağılımı	120
Tablo 10: 2019 Yılı Ocak-Haziran Döneminde KDK Tarafından Sonuçlandırılan Başvurulara İlişkin Karar Dağılımları.....	121
Tablo 11: 2019 Yılında Ocak-Haziran Arası İdarenin KDK Tavsiye Kararlarına Uyma Dağılım	121

ŞEKİLLER

Şekil 1: Kamu Denetçiliği Kurumu 2019 Yılı Personel Dağılımı.....	110
Şekil 2 : Kamu Denetçiliği Kurumu 2013-2019 Yılları Arası Tavsiye Kararlarına İdarelerin Uyma Oranları	120



EKLER LİSTESİ

Ek-1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	136
Ek-2. Kamu Denetçiliği Kurumu Gerçek Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu	147
Ek-3. Kamu Denetçiliği Kurumu Tüzel Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu	148



1. BÖLÜM

GİRİŞ

1.1. Amaç, Önem, Literatüre Katkı

Çağdaş yönetim anlayışı ile yönetilen demokrasilerde, idarenin denetimi önemli bir konudur. Bu denetim genel olarak Yasama ve Yargı organları tarafından yürütülmektedir. İdarenin denetlenmesi görevlerini yerine getirirken idarenin, usulüne uygun iş ve işlemlerde bulunması, sahip olduğu yetkilerin hak ihlali yaratmaması açısından önemlidir.

İlk olarak İsveç'te ortaya çıkan Ombudsmanlık kurumunun doğuşu, tarihsel arka planı ve genel özellikleri ile çeşitli ülkelerin idari yapılarına dâhil olan bu kurumun ülkeler tarafından mevcut karakteristik özelliklerine göre uyarlanma şekillerinin incelenmesi çalışmanın temel amaçlarından birisidir.

Çalışmanın bir diğer amacı, Avrupa Birliği uyum sürecinde Türk kamu yönetimi alanında yapılmış önemli reformlardan biri olan Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulabilmesi amacıyla yapılmış çalışmaları ortaya koyarak, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (6328 sayılı) ile yasal statü kazanan KDK'nın incelenip, Türkiye'deki mevcut yapısının ortaya konulmasını sağlamaktır.

İnsan haklarına verilen önemin artması ve geliştirilmesi, modern demokratik yönetim anlayışının oluşması, iyi yönetim ilkelerinin benimsenmesi, mahkemelerin iş yükünün hafifletilebilmesi, kamu yönetimi sorunlarına ilişkin çözümler sunabilmesi ve Kamu Denetçiliği Kurumunun tanınması ve geliştirilebilmesi açısından bu tez çalışması önemlidir.

Modern demokratik yönetim anlayışının oluşmasına ve birçok ülkede uygulama alanı bulan Ombudsmanlık kurumunun yapısı ve faaliyetlerini inceleyerek, kişilerin hak ihlallerinin giderilmesine yönelik çözümler sunarak önemli bir statüye sahip olan Kamu Denetçiliği Kurumunun etkinliğinin artması ve bu bilincin yerleşmesine yardımcı olan bu çalışma bilime katkı sunmaktadır.

1.2. Hipotez ve Araştırma Soruları

İdarelerin faaliyetlerini yürütürken kendilerine verilen yetki, görev ve sorumlulukları yerine getirip getirmediği anayasa ve yasaların yetkili kıldığı çeşitli denetim mekanizmaları tarafından denetlenmektedir. Denetim sistemlerinin, denetim yaparken geleneksel yönetim ilkelerini esas alarak yaptıkları denetim yetersiz kalabilmektedir. Birçok ülkede uygulanan bir denetim modeli olan Ombudsman denetimi vatandaş odaklı olması, idareden kaynaklanan hak ihlallerinin giderilmesine sağladığı fayda, devlet ile vatandaş arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve vatandaş kamu yönetimi sürecine dâhil ederek vatandaş devlet ana öğelerinden biri olduğu şuurunu oluşturması ile son dönemlerin etkili bir denetim mekanizmasıdır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, hesap verilebilir, şeffaf, masrafsız ve açık olması özellikleri ile ulaştığı çözümü hem idareye hem de bireylere öneren, Yasama desteğini de alarak kamu yönetimindeki sorunları etkili bir şekilde çözebilme potansiyeline sahip bir kurumdur.

Çalışmada, Ombudsmanlık sistemini diğer klasik denetim mekanizmalarından ayıran özellikleri nelerdir? Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasında Avrupa Birliği uyum sürecinin önemi nedir? Türkiye’de 2012 yılında kurulan KDK’nın geçen süreç içinde kurumlar üzerindeki etkisinde değişim olmuş mudur? KDK’nın Türkiye’de idarelere yönelik almış olduğu kararların, idareler üzerinde bağlayıcılığı var mıdır? KDK idareler üzerinde nasıl bir denetim uygulamaktadır? gibi sorulara cevap aranacaktır.

1.3. Çalışmanın Sınırlılıkları

Bu çalışmada Ombudsmanlık kurumunun genel özellikleri ve tarihi gelişimi üzerinde durularak, İsveç’te ortaya çıkan bu kurumun İsveç’ten sonra uygulandığı diğer ülkeler incelenecektir. Konu bütünlüğünü bozmamak ve çalışmanın da amacına uygun olarak Ombudsmanlık sisteminin uygulandığı dünya ülkelerinin tümü değil, ilk uygulama alanı bulduğu İskandinav ülkeleri ile İngiltere, Fransa, ABD ve AB Kamu Denetçisine yer verilmiştir.

Türkiye’de AB uyum sürecinin etkisiyle Kamu Denetçiliği Kurumunu bünyesine 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile dâhil etmiştir. Çalışmanın devamında Türkiye’de gerçekleşen reformlardan KDK’nın kurulmasına yönelik yapılmış çalışmalar ile kurumun mevcut yapısı incelenecektir.

1.4. Metodolojisi

Bu tez, ulusal bilimsel literatür ve uluslararası literatürde taranarak şekillendirilmeye çalışılmıştır. Literatür taramasında daha çok ulusal literatüre ağırlık verilmiştir. Literatür taraması belge inceleme şeklinde yapılmış olup çeşitli ülkelerde ve Türkiye’de kuruma yasal kaynaklık eden hukuki belgeler ve anayasa maddeleri bu çerçevede incelenmiştir. Çalışmada birincil ve ikincil kaynaklardan yararlanılmıştır. Birincil kaynaklar kitap, makale, raporlar, kanunlar ve çeşitli çalışmaların derlemesidir. İkincil kaynaklar olarak ta benzer konuyu işleyen yüksek lisans ve doktora tezleri ile çeşitli araştırmaların çalışmalarından yararlanılmıştır. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve KDKK’nın Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun daha iyi incelenebilmesi gayesiyle referans olarak alınmıştır. Ayrıca İstanbul ili Şişli İlçesinde bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu(Ombudsmanlık) ziyaret edilerek bir yetkili ile görüşme gerçekleştirilmiştir.

1.5. Çalışmanın Bölümleri

Çalışmanın ilk bölümünde giriş bölümü yer almaktadır. Giriş bölümünden başlayarak toplam dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde çalışmanın amacı, önemi, bilime sunduğu katkı, sınırlılıkları, metodoloji ve çalışmanın bölümleri bulunmaktadır.

İkinci bölümünde, tezin başlığını da oluşturan temel kavramların tanımı yapılmıştır. Yönetim kavramıyla giriş yapıldıktan sonra kamu ile yönetim arasındaki ilişki incelenmiş sonrasında reform ve idari reform kavramlarına yer verilmiştir. İdare ve denetim kavramları çalışma için önem arz ettiğinden bu

kavramlar üzerinde durularak, idarenin denetlenmesi için yapılan denetim türleri incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, Ombudsman kavramı üzerinde durulduktan sonra Ombudsmanlık kurumun ortaya çıkışı, tarihsel arka planı ve genel özellikleri oluşturulmaya çalışılmıştır. Üçüncü bölümün ikinci kısmında, idari yapısında Kamu Denetçiliği Kurumuna yer veren çeşitli dünya ülkelerine yer verilmiştir. Kurumun bu ülkelerde uygulanma şekilleri ve genel özellikleri üzerinde durulmuştur. İlk olarak sistemin ortaya çıktığı yer olan İsveç incelenmiş daha sonra sırasıyla sistemi idari yapılarına dâhil eden diğer ülkelere yer verilmiştir. Tüm bu incelemelerden sonra bu ülkelerin Ombudsmanlık sistemleri tarafımdan oluşturulmuş olan tabloda karşılaştırılarak incelenmiştir.

Dördüncü bölümde, Ombudsmanlık kurumunun kurulması için Türkiye’de yapılmış olan çalışmalar ele alındıktan sonra 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kurulmuş olan KDK’nın yapısı detaylı bir şekilde incelenerek, kurumun özellikleri kanunda yer alan bilgiler ışığında oluşturulmaya çalışılmıştır.

2. BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE REFORM VE DENETİM

2.1. Yönetim Kavramı

Yönetim, kavram olarak çeşitli disiplinlerce açıklanmaya çalışılmış ve her bir disiplin farklı unsurlarla kimi disiplinler ise benzer unsurlar çerçevesinde tanımlama yapmıştır. Yönetim tanımlaması yapıldığında kavramın altında şekillenen yöneten, yönetilen, yönetmek, yönetilmek gibi kavramlarla karşılaşırız. Bu terimlerin hepsi yönetsel mekanizmanın unsurlarıdır. Öyle ki çalışmamızın esas başlıklarından biri olan yönetim kavramının, çeşitli tanımlamaların incelenmesi önemlidir. Çalışmanın bu bölümünde yönetim ve kamu yönetimi kavramları ve özellikleri incelenmiş devamında reform ve denetim kavramlarıyla beraber açıklanmaya çalışılmıştır.

Yönetim kavramı TDK tarafından ‘‘Yönetme işi, çekip çevirme, idare’’ ifade edilmiştir (TDK, 2019). Yönetim evrensel bir kavram niteliğindedir. Kavramla ilgili bilim dallarının yaklaşımlarına göre geniş bir anlam dünyasına sahiplik eder. Yönetim, ekonomistlerce toprak, sermaye ve işgücü ile birlikte üretim işlevlerinden birisi, yönetim bilimcilere göre yöneten ve yönetilenlerden oluşmuş olan bir otorite sistemi, toplumbilimcilerin tanımına göre ise bir sınıf ve saygınlık sistemi olarak tanımlanmaktadır. Bu yaklaşımların ortak paydası; yönetimin, diğer insanların iş ve eylemleriyle bir neticenin hedeflenmesi ve gerçekleştirilmesi süreci olduğudur (Kulukçu, 2006: 4).

Yönetim kavramını, belli bir amacın gerçekleşebilmesi için insanların bir araya gelerek işbirliği sağlaması olarak ta tanımlayabilmek mümkündür. Başarılı bir yönetimin varlığından bahis edebilmek için belirli bir plan ve organizasyonun olması gerekir. Amaç, plan, örgütlenme ve organizasyon gibi önemli olgular başarıyla yönetildiğinde ulaşılmak istenen neticeye daha hızlı ulaşılabilir. Sağlıklı bir yönetim faaliyetinin var olabilmesi için amaçların önceden belirlenmiş olması, gerekli insan ve diğer (parasal, demirbaş,

hammadde v.b) kaynakların belli plan içinde ahenkle işlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Yönetim, var olan maddi ve beşeri kaynakların, istenen sonuca ulaşabilmek amacıyla düzenli olarak yürütülmesi veya kamu kurumlarınca kullanılması süreci olarak tanımlanabilir (Eryılmaz, 2007: 3). Başka bir ifadeye göre yönetim, planlanan ve amaçlanan iş ve işlemlerin hedeflenen düzeyde neticelendirilmesi maksadıyla belli bir beşeri grubun yönlendirilmesi, sevk ve eşgüdümü olarak tanımlanmaktadır (Özer, 2005: 17). Ayrıca Yönetimin; planlama, örgütlenme, yönlendirme, bütçeleme, koordinasyon ve kontrolden meydana gelen ilkeleri var olmakla beraber yönetimin istenen düzeyde gerçekleşebilmesi, ifade edilen bu ilkelerin harekete geçirilmesiyle yakından ilgilidir (Özer, 2005: 23).

Yönetim, “idari sistem” olarak ülkelerin yönetim modellerini, sistemlerini ve bu sistemlerinin arka planında yer alan farklı anlayış, uygulama ve modelleri açıklamak amacıyla da kullanılmaktadır. Yönetim kavramı “örgüt” kavramı ile sık sık beraber kullanılmaktadır. Yönetimin yapısal anlamı olarak da tanımlanabilecek “örgüt” kavramı ile yönetimin “sevk ve idare” anlamı ile ifade edilen faaliyetlerinin içinde ortaya çıktığı yapılanmalar anlatılmaktadır. Bu şekliyle örgütü bir yapı, yönetimi ise bir süreç olarak değerlendirmek mümkündür. Bu durumda, örgüt kamu yönetiminin biçimsel-yapısal tarafı olarak kabul edilirse, yönetim de belirli bir yapısal (kurumsal) çerçevede yürütülen bir yönlendirme şekli ve süreci olarak kabul görmelidir (Ergun, 2004:5). Yönetim faaliyet şeklinde; örgüt amaçlarına istenilen biçimde ulaşmak için, planlama, örgütlenme, yöneltme, koordinasyon ve denetim işlevlerini, bir bilgi sistemi üzerinde, olumlu bir iç çevre ve dış çevre ile uyumlu olarak yürütmek şeklinde tanımlanabilir. Bu nedenlerden ötürü yönetim kavramı genel olarak tek başına kullanılmamakta, kamu yönetimi, işletme yönetimi, süreç yönetimi, bilgi yönetimi, proje yönetimi gibi isimlerle kullanılmaktadır (Kulukçu, 2006: 4).

Kamu yönetimi, teori ile uygulamanın birleşmesiyle oluşur ve toplumsal ihtiyaçlara, sorunlara çözüm bulabilmek amacıyla çalışan hükümetlerin birçok sorumluluklarını taşıyabilecek düzeydeki güce haiz olmak durumundadır. Çünkü kamu yönetimi, yurttaşlardan gelen taleplerin ve çözüm bulunması gereken sorunlar konusunda hizmet üretilmesi ve yön gösterilmesi konusunda siyasi iktidarın yardımcısı rolündedir. Bu nedenle kamu yönetim sistemi, seçimle göreve başlayan hükümet ile onu seçmiş olan halk arasında bir köprü oluşturur. Bu hususta iktidarın uygulayıcısı durumundadır. Bu şekliyle iktidar ve dolaylı olarak da kamu yönetimi, halka vaat edilen hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu birinci derecedeki mercilerdir (Peker, 2000: 5).

Eryılmaz ve Özer yaptıkları kamu yönetimi tanımlarında yönetimin sevk, idare ve koordine kısımları üzerinde durmuşlardır. Kulukçu ise, yönetimin iş ve işlemlerin denetim ve koordinasyonunla beraber aynı zamanda bu faaliyetleri yürüten teşkilat ve kurum olabildiğini de belirtmiştir. Dolayısıyla yönetim, bir anlamda faaliyet, yani yapılmış işlemler ile ilgili yönlendirme, idare, koordine ve teftiş iken, diğer anlamda ise, bu işlemlerin yapılmasında karar mekanizmasını oluşturan özel kuruluş ve kamu kurumlarındaki üst otoriteyi anlatmaktadır. Bu sebeple yönetim, bazen yürütülen işlemlerle alakalı olabileceği gibi, bazen de bu faaliyetlerin yürütülmesinden sorumlu örgütün karar vermeye yetkili yürütme merciinden oluşmaktadır (Demir, 2013:4).

Yerine göre kontrol ve koordinasyon olarak beliren, bazen ise kurum ve işletmelerde hizmetlerin yürütülmesi amacıyla hiyerarşik bir üst otorite biçiminde ifade edilen yönetimin genel özelliklerini ise şu şekilde sıralamak mümkündür:

1. Yönetim, koordine etme, sevk etme ve bir emir-komuta sistemidir.
2. Yönetim, mevcut zamanı, kaynakları ve olanakları en yüksek verim alabilecek biçimde kullanma sürecinde rasyonel bir süreç işidir.
3. Yönetim, insanların bir araya gelerek belirli bir amaç için gayret ettikleri birlik ve beraberlik sürecidir.

4. Yönetim, örgütte üstün astına yaptırımını sağlamak için hiyerarşik düzene tabii kılmayı sağlayan bir olgudur.
5. Yönetim, çalışanlar arasındaki işbirliği ve gelecekteki faaliyetler bakımından düzenli çalışmalar bütünüdür.
6. Yönetim, çalışanlardaki soyut haldeki çeşitli amaçların aynı plan ve sonuçlarda bir araya gelerek somutlaşması ile gelişen bir oluşumu gerekli hale getirir (Özer, 2005: 23; Eryılmaz, 2007: 4-5; Demir, 2013:5).

İnsanlığın var olduğu süreçten günümüze kadar ve bundan sonraki süreçlerde de sürekli birbirine ihtiyaç duyan bireyler, sürekli olarak yönetim ve yönetici ile birlikte yaşamışlardır. Yönetim kavramının ilk deneyim yeri ailedir. Yani ailedeki yaşamın devamı, kontrolü, yönlendirilmesi, otoritenin sağlanması yönetimin en basit örneklerini oluşturur. En büyük çaptaki yönetim örneği ise şüphesiz ki devlet yönetimi, yani kamu yönetimidir. Bu şekliyle yönetim, en küçük ve sosyal bir kurum olan “aile” den temel alıp başlayarak en büyük idari yapının otoritesini elinde bulunduran “devlet” e kadar oldukça geniş bir yelpazesi ve büyük bir alanı kaplayan önemli kavramlar bütünüdür (Eryılmaz, 2007: 1-3).

2.1.1. Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi kavramı birçok unsurun bir araya gelmesiyle oluşan bir kavramdır. Geçmişten günümüze kadar insanların bir arada yaşamaya başlamasıyla beraber çeşitli gruplanmalar ve uyuşmazlıkların ortaya çıkması sürekli olarak bir kanun koyucunun, bir yöneticinin varlığını zorunlu hale getirmiştir. Eski çağlardan beri bir yönetenin var olması ya da olmaması gerektiği düşüncesi tartışma konusu olmuş ve hemen hemen bütün toplumlarda bir yönetenin var olduğu görülmüştür. Zamanla kamu yönetimi daha da önem kazanmış ve bir disiplin olarak incelenmiştir. İnsan, kamu yönetimi kavramının en temel unsurudur. Öyle ki kamu yöneticisi de onu seçen kişilerde, kamu personelleri de yine insanlardır. Bu başlık altında Türk kamu yönetimi sisteminin tarihçesine, çeşitli disiplinlerce ilişkili olarak yapılmış tanımlamalara ve genel özelliklerinin açıklanmasına yer verilecektir.

“Kamu” kavramı TDK tarafından; “hep, bütün ve bir ülkedeki halkın tamamı” olarak tanımlanmıştır(TDK, 2000). İngilizce de kamu kavramı anlamına gelen “public” kelimesi; “Halk için, kamuya ait. Herkesle ilişkili, genel olan, umumi. Herkese açık, herkes tarafından bilinen, herkesin bildiği, Devlete ait olan, ulusal.” anlamlarına gelmektedir (Golden Dictionary, 2011:482).

Türkiye’de kamu yönetimi terimini ilk kez, yönetici yetiştiren bir okul olarak Enderun’da görürüz. Saray okulları düzeni olan Enderun, kul sisteminin kaynağı olan ve dinsel medrese arzı okullardan uzaklaşmış bir bilim yeri halindeydi. Osmanlı İmparatorluğu’nun özellikle de yükselme döneminde amacına iyi bir şekilde hizmet etmiştir. Yönetici yetiştirmeyi hedefleyen geleneksel ya da Batı modeline uygun olarak kurulmuş olan bu okulların bazıları şekil değiştirerek Cumhuriyet döneminde de varlıklarını devam ettirebilmişlerdir. Saray okulu sisteminin çağdaş bir devamı niteliğinde olan Galatasaray Lisesi ve Üniversitesi ile Mülkiye Mektebi’nin bir devamı olan Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi bu anlamda iki önemli örneğidir. Türkiye’de modern anlamda kamu yönetimi öğretimine 1952 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün(TODAİE) kurulmasıyla beraber başlanmıştır. BM desteğiyle olan bu girişim, Türkiye’de kamu yönetimi disiplininin gelişmesi ve ilerlemesi yolunda atılmış önemli ve somut adım olmuştur. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi’nin almış olduğu çeşitli yükseköğretim kuruluşlarında kamu yönetimi bağımsız bir ders ve araştırma konusu olmuş devamında da kamu yönetimi bölümleri kurulmuştur. Dünya da Kamu yönetiminin akademik bir konu olarak kabul edilmesinde ise, 1887 yılında ABD başkanlarından Woodrow Wilson’un Political Science Quarterly dergisinde yayınlanmış olan “The study of Administration (Yönetimin İncelenmesi)” adlı makale etkili oldukça etkili olmuştur. Wilson makalesinde, yönetimin siyasetten ayrı bir kavram olarak değerlendirilmesini ve bunun gerçekleşmesi durumunda yönetim kavramının siyasetten etkilenmeden kanunları en iyi şekilde kullanma kapasitesine kavuşacağını savunmuştur (Ergun,1995:8).

Türk kamu yönetimi, yapı olarak Fransız kamu yönetimi yapısından esinlenilerek hayata geçirilmiştir. Türk Kamu Yönetimi idari yapı olarak güçlü bir merkezi yönetim anlayışı barındırır. Bununla beraber, ulus devlet örgütlenmesi merkezi bürokratik bir yapılanma gerektirdiğinden; işlevsel derinlik kazanmış olan kamu yönetiminin bütün ülkeyi çevreleyen bir yönetim ağı ortaya çıkarmaktadır. Bunun sonucunda da; kamu yönetimi teşkilatını, devletin yasal talep ve emirlerini ülkenin tamamında uygulanmak üzere bütüncül ve yüksek nitelikli bir yapı oluşturmaya zorlandığına dikkat çekilmiştir (Örnek, 1998, aktaran Kocabağ, 2015:7). Türk kamu yönetimi sistemi temel yapısını 1982 Anayasası'ndan alır. 1982 Anayasa'nın 3. Maddesinde Cumhuriyetin niteliklerini düzenlenmiş ve bu maddeye göre "Türkiye Cumhuriyeti demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir. Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür." Anayasa'da bu hükümler devletin nitelikleri olarak sayılmış olsa da kamu yönetimi sistemini de etkilemiştir. Anayasa'da idare kavramı kamu yönetimi kavramı yerine kullanılmaktadır. Anayasa'nın 123/1. Maddesi yönetimin bütünlüğünden ifade etmekte olup Anayasa hükmüne göre "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." Anayasa'nın bu hükmünden dolayı Türk kamu yönetiminin, kamu yönetimini oluşturan tüm kurumların ancak kanun ile kurulabileceğini ifade eden kanuni idare unsurunu temel aldığını ifade edebiliriz (Eryılmaz, 2011:107).

Kamu yönetimi, siyasal oluşumun yürütme ile görevli organı emrinde, Anayasanın devlete yüklemiş olduğu kamu görevlerini yine aynı şekilde Anayasada belirtilen temel ilkeler çerçevesinde ve kanunların tanıdığı imkânlar doğrultusunda yürütmekle yükümlü kurum, kuruluş ve örgütler bütünüdür. Kamu yönetimi kavramı, İkinci Dünya Savaşından sonra ortaya çıkmış bir kavramdır. Çalışma alanının belirlenmesi hususunda hukuk, sosyoloji, ekonomi ve siyaset ile işbirliği noktasında disiplinler arası bir görünümde (Toprak, 2005:40). Siyaset bilimi, idare hukuku ve işletme disiplinlerinin teori, metot ve yaklaşımlarını kullanan kamu yönetiminin disiplinler arası bir alan olması ona çok yönlü katkılar sunmuştur. Söz konusu olan bu disiplinlerden siyaset biliminin kamu yönetimine kaynaklık ettiği, bir başka ifadeyle kamu yönetiminin siyaset biliminden ayrı bir disiplin olarak ortaya çıktığı

bilinmektedir. Kamu yönetimi kendi kuram ve yöntemleriyle çözemediği sorunlar karşısında, yakın disiplinlerin yöntemlerini kullanarak, yaklaşım ve çözüm yollarından faydalanmaktadır (Saklı, 2011:99). Kamu yönetimi akademik bir disiplin olmanın yanı sıra bir meslektir. Kamuya dair politikaların oluşmasını, planlanmasını, uygulanmasını, örgütlenmesini sağlayan kişiler kamu yöneticisi olarak tanımlanırlar. Kamu yöneticileri, üniversitelerin yönetim ile ilgili bölümlerinde yetişerek yöneticilik vasfına haiz bilgi ve beceriye sahip olurlar. Fakat yöneticilik statüsünün liyakat esası gözetilmeden oluşturuluyor olması birçok kamu yönetimi, siyaset bilimi ve diğer yönetim bölümü mezunlarının kendi iş alanlarında çalışmıyor olmasının bir nedeni olarak düşünülebilmektedir.

Kamu yönetimi, teori ve uygulamadan ortaya çıkmış bir bileşimdir. Kamu yönetimi toplumsal problemlere çözüm bulmaya çalışan devletlerin birçok karmaşık yükümlülüklerini yürütebilecek bir uygulama gücüne sahip olmak zorundadır. Çünkü bu sorunların belirlenmesinde ve bunlara çözüm yolları aranmasında devletlerin başlıca yardımcısı konumundadır. Kamu yönetimi, devlet faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilimi olarak da tanımlanabilir. Bu tanımdan yola çıkınca da kamu yönetiminin hem bir entelektüel çalışma alanı, hem de bir etkinlik, bir yönetme olayı olduğunu kabul etmek mümkündür. Böylece kamu yönetimi kavramı hem bir disiplini hem de yönetim uygulamasını tanımlayan bir tanım kazanmaktadır (Ergun,1995:8).

Temelde, kamu yönetiminin iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan ilki yapısal diğeri ise işlevsel yöndür. Yapısal olarak kamu yönetimi, devletin örgütsel yapısının görüntüsünü yansıtmaktadır. Her devlet, kanunlarla belirlenen görevlerini yerine getirmek üzere ulusal ve yerel düzeylerde farklı örgütlenmelere gitmektedir. Bu kamu örgütleri devletin yapısal yönünü meydana getirmektedir. Burada ki temel amaç, anayasa ve yasalarla belirlenmiş olan faaliyetleri yerine getirmektir. Siyasi iktidarlar bu örgüt aracılığıyla plan ve programlarını gerçekleştirmeyi hedeflerler. Bu anlamıyla kamu yönetimi siyasi organların yürütmeye ilişkin koludur; devlet ve toplum düzenin ise temel zeminidir. Devlet ve toplum düzen ve refahının varlığı ve istikrarlılığı kamu

yönetiminin kesintisiz işlemlerine bağlıdır. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi ise genel yasaları ve kamu politikası kararlarının uygulanma sürecidir. Genel kurallar bu süreç aracılığıyla şahsi olayların çözümüyle alakalı özel kararlara dönüşmektedir. Bu bağlamda kamu yönetim, geniş anlamdaki yönetim sektörünün siyasi alanında yer alır. İşlevsel yönüyle, kamu politikalarının belirlenmesinde önemli bir yeri olmakla beraber siyasi sürecinde bir parçasını oluşturur (Eryılmaz, 2000:6).

Belirli bir hedefe yönelik olarak, bir örgütün kurulması o örgütün daha işlek olmasını sağlayacak her türlü yönetsel faaliyetler, kaynakların bir arada olması, koordinasyon sağlanması, izlenecek yol ve denetimi kapsayan genel yönetim anlayışı evrensel bir tanım olmakla beraber aynı zamanda kamu yönetimi ve özel sektörü de kapsamaktadır (Gözübüyük, 1998:1).

Kamu yönetimi; devlet ve devlet yönetimi terimleriyle bütündür. Genel yönetim bilimleri içerisinde yer alır. Bu kapsamda kamu yönetimi bir birinden bağımsız üç kuvvet olan yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarıyla devlet örgütünün tamamını içine dâhil eder. Dar anlamda bakıldığında ise, devletin yürütme işlevini içerir ve yürütme organının yetki ve sorumluluğundaki kamu faaliyetlerinin yürütülmesi sürecini ifade etmektedir (Kulukçu, 2006: 5). Vatandaşlar devletin kendilerine sunmuş olduğu hizmetlerden faydalanırken kamu kurumları ve örgütleriyle devamlı olarak muhatap olmak durumundadırlar. Bu zorunluluk, kamu kurumları ile vatandaşlar arasında bir etkileşim oluşturmuştur. Oluşmuş olan bu etkileşimden dolayı kamu yönetiminin vatandaşların yaşantısı üzerinde önemli bir yeri ve önemi vardır (Sözen, 2005: 15).

Kamu yönetimi ile denetim kavramı arasında güçlü bir bağ bulunmaktadır. Çünkü kamu yönetimi bünyesinde kamusal hizmetler tür bakımından çeşitlendikçe bu durumun kontrol altında tutulmasını da haliyle güçleştirir. Bu sebepten dolayı kamu yönetiminde denetime duyulan ihtiyaç artar. Çünkü kamu hizmetlerinin uygulanmasında ortaya çıkan sorunlar ancak denetim ile saptanabilir. Bu aksaklıkların hangi yollarla giderilebileceği ve bunun için hangi önlemlerin alınması gerektiği de yine yapılacak olan denetimler ile mümkün olmaktadır. Dolayısıyla halka kamu hizmetleri

sunulurken verimli bir yönetimin tayin edilmesi ancak bu faaliyetler üzerinde yapılan denetimlerin yardımı ile sağlanabilir. Ayrıca bu şekilde kamu yöneticileri kuruluşu ve personeli daha iyi tanıma fırsatı bulmaktadırlar (Tortop, 1974: 27-28).

Kamu yönetimi, genel ve kapsamlı bir şekilde ifade edilecek olursa, devlete Anayasa tarafından yüklenmiş olan kamu hizmetlerini yine aynı şekilde Anayasada ifade edilen ilkeler doğrultusunda ve yasalarca belirlenmiş olan sınırlar içinde yürütmekle yükümlü siyasal yapının yürütme görevi gören organın direktiflerin de hareket eden kurum, kuruluş ve örgütleri içine alan bütün olarak ifade edilebilir (Yatkın, 2015: 7).

Kamu yönetimi sistemi çeşitli elemanlardan meydana gelmektedir. Bu elemanlar kamu yönetimi tanımlamalarında yer alan unsurları içermekle beraber kamu yönetiminin bileşenleridir. Bunlar:

1. “Halk” yani İnsanlar da denilebilir.
2. Örgüt
3. Kamu Politikası
4. Norm Düzeni
5. Mali Kaynak
6. Kamu Görevlisidir (Eryılmaz, 2000:10).

Yukarıda yer alan tanımlamalarda da ifade edildiği üzere kamu yönetimi, devlet ve toplum düzeninin sürekli olarak devam etmesi, kamunun ortak ihtiyaçlarını belirleyip karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına ilişkin yönetsel bir sistem, disiplin olarak tanımlanabilir.

2.1.1.1. Reform Kavramı ve Kamu Yönetimi(İdari) Reformu

Reform, köken olarak Latince bir kelime olan “reformatio” kelimesinden gelmekte ve kelime anlamı olarak bir şekilden, biçimden başka bir forma geçişi ifade etmektedir. 15.-17. yy. boyunca tüm Avrupa'yı etkilemiş olan Katolik Kilisesine karşı yapılmış dinsel bir hareket olarak tarihsel planda yer almaktadır. Dinde yeniden yapılanma hedefiyle yapılan tutumların bütününe verilen ortak ad olarak nitelendirilmektedir. M. Luther tarafından

başlatılan, dini anlamda kişinin kendini yeniden keşfetmesi ve Kilisenin hâkimiyetinden ayrılışını öngören reform hareketleri tüm Avrupa'ya yayılmış bir harekettir (Kılıç, 2006:39). Reform hareketlerinin başarılı olmasıyla beraber mutlak krallıklar güçlenmiş ve laik devlet sisteminin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Sözlük anlamı olarak aksaklık ve kusurları ortadan kaldırma, düzeltme, eksiklikleri giderme ve yeni bir form/şekil verme gibi anlamlara gelmektedir, ilk olarak dinsel alanda yer almış ve etkili olmuştur. Daha sonar ki tarihsel süreç içinde dinsel kökeninin dışında bir kavram olarak kullanılmaya başlanmış; ordu, eğitim, sağlık, ekonomik, yönetsel vb. birçok alanlarda da reform yapılmaya başlanmıştır (Dixon, 2007:71). En etkili alanlarından biri kamu yönetimi alanıdır. Geçmişte kamu yönetimi alanında bakıldığında reform, başka tanımlamalarla ifade edilse de günümüzde “kamu yönetimi reformu” olarak adlandırılır.

Reform, kamu kuruluşlarının hedeflerini, görevlerini, görevlerin ayrımını, dağıtımını, örgüt yapısını, personel sistemini, kaynaklarını ve bunların nasıl kullanılacağını, yöntemlerini, içeriğini, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemini kapsayıp, mevcut hata, bozukluk ve eksiklikleri gidermeye yönelik kısa veya uzun süreli, geçici veya sürekli nitelikteki önlemler bütünü olarak tanımlanmaktadır (TODAİE, 1972: 7).

Bir toplumun sistemsal, kurumsal ya da kuruluşsal yapılarını mevcut toplumsal yapının ana yapısına zarar vermeden değiştiren transformasyon, modifikasyon ya da yeniden yapılandırma biçimine reform denmektedir. Daha biçimsel anlamıyla her türlü yeniliği kapsayan değişim olarak tanımlanabilir. Reform kavramı siyasi pratik ve teoride ise genellikle ilerlemeci değişimi ya da gelişme temelli atılan adımları simgeler. Reform kendi bünyesinde ve toplumsal süreçlere etkisiyle değerlendirildiğinde kararsız bir yapıdadır. Diğer yandan reform gerçekten de ileriye atılmış bir adımdır. Bir düzeye kadar işçi sınıfının koşullarında iyileşme sağlayabilir. Ayrıca reform hâkim sınıfın iktidarı kaybetmesini önleyerek engelleyici tepki de doğurabilir (Çakır, 2013:630).

Türkiye’de, kamu yönetimi reformu kavramının gelişimi incelendiğinde kelimenin, Osmanlı devrinde “idari ıslahat”, Cumhuriyet döneminde “devrim

ve inkılap”, 1940’lı yıllarda ise “reform ve idari rasyonalizasyon” olarak tanımlanmıştır. II. Dünya Savaşı’ndan sonra yani 1950’li yıllarda “idari reform”, 1961 yılında hazırlanmış olan, İdari Reform Komisyonu Raporunda “idari reform ve reorganizasyon”, MEHTAP raporunda “idari reform ve idareyi geliştirme” olarak ifade edilmiştir. 1970 yıllarda hazırlanan İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda “idarenin yeniden düzenlenmesi”, 1990’lı yıllarda hazırlanmış olan KAYA Raporunda “yönetimin yeniden düzenlenmesi” kavramlarıyla açıklanmıştır. 2004 yılında hazırlanan Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Projesi çalışmasında “kamu yönetimi reformu” terimleri kamu yönetimi sahasındaki reform kavramının karşılığı olarak tanımlanmış ve kullanılmıştır. Reform kavramının kalkınma planlarında da “yönetimin iyileştirilmesi ve yeniden düzenleme” olarak kullanıldığı bilinmektedir (Küçükyavaş, 2015: 10). İfade edildiği üzere kamu yönetiminde reform sistemi, geçmişten günümüze kadar “*reorganizasyon*”, “*yeniden yapılandırma*”, “*idari reform*”, “*devrim*”, “*inkılap*”, “*islahat*” gibi kavramlarla tabir edilmiştir.

Reform hareketinin feodal toplum sistemi içinde kilisenin egemenliğine karşı bir başkaldırı olduğu ve bu başkaldırının beraberinde önemli sonuçlar getirdiği kabul edilmekte, böylelikle reformun hep toplumsal bir çabanın sonucunda ortaya çıktığı hem de basit, kolay ve küçük değişikliklerden farklı olduğu kabul edilebilir. Reformu tanımlamak için kullanılan ilerleme, yenilik, gelişme, modifikasyon, değişim, yeniden düzenleme, restore etme, düzeltme gibi kavramlar da hemen hemen bütün tanımlamalarda görülmektedir. Reform kavramı M. Luther ve diğerleri için Latince kökenli reformatio sözcüğüne karşılık gelmektedir. Bu sözcük evrensel olarak bir iyileşmeye, yenileşmeye eski durumdan yeniye, daha iyiye geçişe olan ihtiyaç olarak kabul görür. Reformatio dinsel konularda da iki şekilde tarif edilir, birincisi dini daha temiz bir hale getirmek için yeniden şekil verme ikincisi ise Kıyamet Günü (Last Days) öncesi bir ilerleme olarak tanımlanır (Çakır, 2013:630-631).

Geçmiş tarihlerden bu yana çeşitli aktörlerin ya da faktörlerin etkisiyle idari, siyasi, yönetsel, ekonomik, toplumsal, sosyal ve kültürel olmak üzere birçok alanda değişim süreci yaşanmaktadır. Bu nedenle mevcut düzenin veya yapıların meydana gelen bu değişikliklere uyum sağlaması gerekir. Bazen

uluslararası bazen de ulusal bir bakış ile kabul gören değişim süreci kendisiyle beraber reform kavramını karşımıza sunmaktadır (Ünal, 2010: 5).

Kamu yönetimi reformu ise yukarıda ifade edilmiş tanımlamaların idareye uyarlanmış hali olarak ifade edilebilir. Reform kendi başına büyük bir kavram iken, idari reform kavramı daha geniş bir tanımlama bulacaktır. İfade edilen ıslahat, geliştirme, reorganizasyon, yeniden düzenleme gibi reform kavramlarının idari anlamda tanımlaması yapılacaktır. Kalıcı nitelikte ve köklü değişiklikler reforma konu olduğundan, kamu yönetimi sisteminde zaman zaman reforma uygun tanımlamanın yapılması da haliyle zorlaşmaktadır. Kamu yönetiminde reform kavramı farklı ülkelerde birden çok farklı tanımlamada yer almıştır. Örneğin, İngiltere’de “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi”, ABD’de “Devletin Yeniden Yapılandırılması”, Yeni Zelanda’da “Yeni Kamu Yönetimi”, Avustralya’da “Kamu Yönetimi Reformu”, Fransa’da “Âdemi Merkezileştirme Reformu”, OECD ülkelerinde ise “Yeni Yöneticilik” gibi tabirlerde kullanılmaktadır. Bunlara bağlı olarak geliştirme, modernleştirme, gelişme/ilerleme, evrim, dönüşüm, geçiş, inkılap, yeniden kurma gibi kavramlarla farklı kültürlerde reform karşılığında kullanılmaktadır (Turan, 2015: 13).

Kamu yönetiminde (idari) reform terimi, çoğu gelişmiş ülkelerde olmak üzere kamu hizmetlerinin sosyal ve siyasal beklentilerinin karşılanamamasına ilişkin süreç ve yapıların değişimini ifade etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise, toplumsal değişim ve modernleşmeye vasıta olmaktadır. “Kamu yönetimi reformu”, sistematik değişim bakış açısında, iç ve dış çevre değişimini ayarlayan bir hükümet süreci olarak, yönetiminin daha etkin olabilmesi amacıyla işlev, yapı, yöntem ve yönetim tarzını yeniden tasavvur etmektir. Böylelikle idarenin çevre ile değişimini uyumlu hale getirmek için tutarlı bir değişim ve ayarlama hareketi ile yenileşme süreci sağlanmaya çalışılmaktadır. Bir ülkede toplumsal, siyasal, ekonomik v.b etmenler ile vatandaşın istekleri karşılanamazsa, kamu yönetimi reformu da kaçınılmaz bir hal alacaktır. Bir ülkenin kamu yönetimi alanında yapacağı reformunun başarısı düzeyinde toplumsal ve siyasal yapıdaki değişim ile buna gösterilen uyuma bağlıdır (Önen, 2017:54)

İdari Reform Danışma Kurulu, idari reformu ‘‘kamu kuruluşlarının amaç ve sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçiminde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukların ve eksiklikleri düzeltmek amacını hedef edinen kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü’’ olarak tanımlamaktadır (TODAİE,1972).

Kamu yönetimi reformu, idarede uygulanan temelli bir iyileştirme anlamına gelmektedir (Wallis, 1989: 170). Kamu yönetiminde (idari) reform, yönetimin ulusal amaçlara ulaşabilmesi için aktif, verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunması ve bu hizmetleri sürekli kılabilmesi için yapılan çabaların bütünüdür (Sürgit, 1972: 10). Yönetimde reform, yönetim sisteminin yapısına, hizmet seçimlerine, personel rejimine, iş görme düşüncesi ve yöntemlerine, karar verme sürecine, siyasal sistemle olan ilişkilere ve sistemi hareket haline geçiren dürtülere ilişkin geniş nitelikteki değişiklikleri açıklamaktadır (Tutum, 1994: 6). Kamu yönetimi reformu, eylemlilik halindeki kuvvet politikasıdır, ideolojik ussallaştırmaları, alanların, planların, hizmetlerin, toplumun ve seçmenlerin, kurumların, siyasi ilişkilerinin, taktiklerin ve vaatlerin denetimi için yapılan mücadeleleri kapsamaktadır (Caiden, 2009).

Yönetim literatüründe yönetimde reform terimi, yönetim sisteminde var olanı geniş ölçüde bir kenara koyup yeni nitelikler, biçimler ve boyutlar bulmaya yönelmiş çalışmaları ifade etmek için kullanılmaktadır (Yalçındağ, 1971). İdari reform kavramı; *“kamuda etkinlik ve verimliliği yakalayabilmek için, kamu yönetiminin mevcut problemlere çözüm üretebilmekte yetersiz kalması, değişen ve küreselleşen dünyadaki gelişmeleri yakinen takip etmesi ve bu yönde yapacağı reform hareketleri”* şeklinde ifade edilmiştir (Demir, 2014: 13).

“Bir yönetim sisteminin hedeflerine yönelik olarak görevlerini daha hızlı, nitelikli, verimli ve etkili bir şekilde yapacak düzeye çıkarmak üzere örgütsel yapı, idari yöntem ve tekniklerde, personel kadrosunda yapılan değiştirme, yenileme, yeniden düzenleme girişimleridir” şeklinde reform tanımlaması yapılmıştır (Berkman, 1982).

İdari reform toplumsal yapıda meydana gelen değişmelere bağlı olarak idari yapı, kurum, ilişki ve fiillerde ortaya çıkan değişme gereksinimleridir”. Yani toplumsal yapı devamlı olarak değişiklik arz ederken, çeşitli toplumsal grup ve sınıflar daha fazla ayrıcalık sahibi olma ve kaynak kullanma için yarış halindelerken devlet yönetimi üzerinde etkili olmaya çalışmakta, toplum içinde son kararı verme aracını kontrol etmeye çalışmaktadırlar. Bu hareketli süreç içinde hâkim duruma geçen grubun ya da grupların düşüncelerine göre devlet yönetim sistemi de her yönü ile yeni şekiller almaktadır. Toplum yapısında değişen güç ilişkileri ve baskın hale gelen yönelimler, nihai kararların belirlendiği yönetim düzenini bilinçli bir şekilde değiştirmeye zorlamaktadır. Bunlara bağlı olarak yönetim sistemi sürekli olarak yapı, kurum, ilişki ve davranış yönünden bir ileri aşamada bilinç derecesinde değiştirilmek istenmektedir (Şaylan, 1973: 15-21).

Yeni teknolojilerin düzene dâhil edilmesi ve teknoloji kullanımından kaynaklanan sorunlar, idare ile vatandaş ilişkilerindeki değişmeler yönetimde yeni bir planlamayı zorunlu kılmıştır. Bununla beraber yönetim ile sosyo-ekonomik yapı ve siyasal düzen ilişkilerindeki uyumsuzluklar, devletin üstlenmesi gereken yönetsel görev ve sorumluluklar konusunda yönetim düşüncesinde ortaya çıkan değişmeler ve buna benzerleri de yönetimde yeniden tertip edilmesini gerekli kılan öteki temel değişkenlere kaynak oluşturmaktadır. Yeniden düzenlemede esas, yapılacak düzenlemenin mevcut sorunları giderici ve teşkilata yeni bir canlılık getirerek, onu yeni girişimlere hazırlayacak boyutta olmasıdır (KAYA Projesi, 1991:1-2).

Kamu yönetimi reformunu; basit bir reform süreci yerine tablonun geneline bakılarak bir bütün olarak tanımlanmalıdır. Kamu yönetimi reformu; “devletin yapısı, çalışma alanı, toplum, birey ve piyasa ile ilişkileri, hizmet etme şekilleri, çalışanların rolleri ve pozisyonları, kısaca kamu yönetiminin en geniş çevresiyle ilişkilerinde kapsamlı ve radikal, köklü bir yapılanma sürecini” anlatmaktadır (Caner, 2009: 87).

Dünyadaki ve Türkiye’deki reform tanımlarının ve reform hareketlerinin ortak özellikleri yukarıdaki tanımlamalar da göz önünde bulundurulduğunda şu şekilde özetlenebilir:

- a) Reform, toplumsal değişimle yakından ilişkilidir.
- b) Reform tasarlanmış ve organize biçimde değiştirme çabasıdır.
- c) Reform ilke olarak temelden değişikleri anlatır.
- d) Reformdan amaç mevcut yönetim sistemini daha canlı, etkili ve verimli hale gelmesini sağlamaktır.
- e) Kamu yönetimi reformu yönetsel olduğu kadar siyasal içerikli de bir değişim olayıdır (Aykaç, Yayman, Özer, 2003:155).

2.1.1.2. Kamu Yönetimi Reformunun Özellikleri

Kamu yönetimi reformlarının özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- *“Kamu yönetimi reformu sistemde köklü değişiklikleri öngörerek yönetim mekanizmasının daha etkin ve verimli bir şekil almasını amaçlar,*
- *Kamu yönetimini reformları uzun bir süreçte gerçekleşen işlemlerdir. Planlanmış olan reform projelerinde başarılı olabilmek ve reformun devamlılığını sağlamak için uzun bir süreç gerekebilir. Buna örnek olarak; deneysel reform yöntemlerinde başarılı sonuçlar elde edebilmek için ilk yapılan pilot bölgeyi belirlemektir. Verimli olduğu takdirde reformlar diğer bölgeler için de uygulanmaya başlanır,*
- *Kamu yönetiminin yeni bir yapılanma şekline girebilmesi için yöneticilere önemli roller düşmektedir,*
- *Kamu yönetimi reform çalışmaları geniş bir alanı kapsar. Bir alanda gerçekleşmiş olan reformlar farklı bir alanı da etkileyebilmektedir. İdari alanda gerçekleştirilen reformlar hukuk, sosyoloji, siyasal bilimler gibi diğer alanlardaki reformları etkileyebilmekte ya da bu alanlardaki gerçekleşmiş reformlardan etkilenebilirler,*
- *Kamu yönetiminde reform başlığı sadece mevzuat alanında yapılmış olan değişiklikler akla gelmemelidir. Mevzuat alanında yapılan düzenlemeler ile hayata geçirilen çalışmalar bir bütünü oluştururlar. Yasal mevzuatlar kamu yönetimi alanında gerçekleşecek reformların uygulamaya geçirilebilmesi için araç olarak görülebilir,*
- *Kamu yönetiminde reform yapılacak alanda gerçekleştirilen reform hareketi, amaç olarak görülmemelidir. Reform çalışmaları; yönetsel, kurumsal yapıda gerçekleştirilecek değişimi sağlamak adına sadece birer araç olarak nitelendirilir,*
- *Kamu yönetiminde reform, kurumun mevcut görüntüsünden daha modern bir görüntüye kavuşması anlamına gelmektedir. Bu çevresel faktörlerle etkileşim halinde bulunan idari yapı değişen koşullara uyum sağlayabilmektedir”* (Tatar, 2006: 10; Aykaç, Yayman ve Özer, 2003: 155; Bincan, 2018:13-14).

Kamu yönetiminde reform süreci toplumsal değişimin bir neticelerinden biridir. Değişen sosyo-ekonomik, kültürel ekonomik koşullar kurumların da yeniden yapılanma yoluna gitmesine neden olmuştur.

2.2. Denetim

Türk Dil Kurumu “denetleme” kavramını, “bir işin doğru ve yönetime uygun bir biçimde yapılıp yapılmadığını tetkik etmek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmek” şeklinde tanımlanmaktadır (TDK, 2012). Denetim kavram olarak, geçmiş yıllarda dilimizde “rabk” ve “rükub” temeline dayanan “murakebe” deyimini ile tabir edilmektedir. Deyim; bakma, kontrol altında bulundurma, gözetleme; iç dünyasına dalma ve sansür (gizleme) anlamlarına gelmektedir. TDK denetim ve kontrol sözcüklerini birbirine eş değer anlamlar olarak belirtmiş ve Türkçe Sözlüğünde; “Denetleme” neler olduğunu neler olacağını anlamak için bakmak; “kontrol” ise, bir işin veya faaliyetin doğru ve usulüne göre yapılıp yapılmadığını inceleme, denetleme biçiminde tanımlanmıştır (Köroğlu, 2019:5).

Denetim, belli bir amaca ulaşmak için önceden organize edilmiş planlar bütünü olarak tanımlanabilir. Denetimi amacına göre çeşitli alanlarda görmek mümkündür. Bu alanlara kamu ve özel sektörlerin tümünü örnek verebiliriz. Öyle ki en küçük işletmeden büyük işletmelere kadar denetim faaliyeti yürütülür. Denetim, belli bir mantığa dayalı olup rasgele bir faaliyet olarak görülmez. Denetim, sonuçları önceden belirlenmiş olan standartlar çerçevesinde belirlenen durum ile gerçekleştirilmek istenen amacın son durumunun analiz edilmesinde önemli bir rol oynar.

Teftiş, kontrol, araştırma, inceleme, soruşturma gibi birçok sözcük gündelik dilde denetimle aynı anlamda kullanılırlar. Bu kelimelerden kapsayıcı olanı, Arapça “fetş” kökünden türemiş olan teftiş kelimesidir. Bu kelime; “arama, araştırma, tetkik etme, gözden geçirme, sorma, kontrol” anlamı taşımaktadır (Parlatır, 2017:1666). Teftişi gerçekleştiren kişiye müfettiş denilmektedir. Müfettiş sözcüğü, Osmanlı-Türkçe Sözlükte; “araştıran, kontrol

eden, bir işin düzenli, yolunda olup olmadığını anlamak için o işin etrafıca üzerinde duran görevli kimse” olarak geçmektedir (Şahan, 2019:16).

Geçmişten günümüze kadar yönetimin var olduğu her alanda denetim kavramının yer aldığını söylemek mümkündür. Türkiye’de denetim kavramının çağdaş anlamda ortaya çıktığı Tanzimat dönemi ile beraber yapılan değişimlerin sonucunda gelir ve giderlerin takibinin sağlanabilmesi amacıyla Maliye Teftiş Heyeti kurulmuştur. Daha sonra kurumsallaşma sürecinde yapılan değişimlere uyum sağlayabilmek adına devlet mali anlamda denetimlerine hız kazandırmış ve yeni denetim kurumlarını oluşturmuştur. Bu kurumlar ve geçmişte denetim alanında yapılmış olan denetimler günümüz denetim anlayışının temellerini oluşturmuştur.

Bir faaliyetin sonuçlarının, olabildiğince planlanmış faaliyetlere uygun olabilmesini arttırabilmeyi sağlayabilmek gayesiyle standartlara alınması, ulaşılan sonuçların bu standartlarla kıyaslayıp, verilmiş kullanımların tasarıdan ayrılmış olduğu noktalarda revize tedbirlerinin seçilmesidir (Sanal, 2002:6). Denetim kavramını tamamlanmış plan, faaliyetlerin geriye dönülerek yeniden kontrol edilmesi olarak tanımlayabiliriz. İstenen amaca ulaşıp ulaşılmadığını veya ulaşma ölçüsünü gözleyip, tetkik etmektir. Faaliyetin sürekli olarak kontrol altında tutularak araştırılması, takip edilmesi veya sonuçlanmış faaliyetin yeniden incelenmesi olarak tanımlanabilmektedir. Uygulamada muayene, revizyon, kontrol, araştırma, yoklama, tahkik, teftiş, inceleme, gözetleme gibi çeşitli tarzlarda kullanılması bakımından terminolojide denetimle aynı anlamı taşıyan birçok kavram bulunmaktadır (Usta, 2014:30).

Kamu kurumlarına ait hukuki muamele ve faaliyetlerin, önceden kararlaştırılmış ve bilinen işlemlerle yönetmeliğe uygulugunu belirlemek amacıyla bağımsız birimlerce kontrol edilerek, kontrolü yapan birimin bir sonuca ulaşmasıdır (Atay, 2014:11). Ayrıca denetim, amacı ve yöntemleri olan, çoğunlukla bunların sonuçlarından faydalanan, farklı hata ve yolsuzluklar ile bunların sorumlularını ortaya çıkaran bir sistemdir. Bir meslek olmaktan çok, kalkınmanın, modernleşmenin, toplumsal huzura ulaşmanın vazgeçilmez bir faktörü, ülkeyi geliştiren girişimlerin için güç, kalkındıran unsurların birbiriyle pekişmesi için gerekli harçtır (Köse, 2007:5).

Denetim kavram olarak; Faaliyet ve olaylarla sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve kriterler göre, yansız bir biçimde analiz edip, ölçmek suretiyle kanıtlara dayalı bir şekilde değerlendirmek, gelecekteki yanlışların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelebilmesine kılavuzluk etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli bir süreçtir (Sayıştay, 2000:15). Denetim; olması gereken durum ile var olan durumun karşılaştırmasını yaptığı için bir geri bildirim sistemine gereksinim duyar. Geri bildirim, örgütün gerçekleştirdiği eylemler hakkında bilgi toplayarak karar merkezlerine ileten, örgütsel faaliyetlerin istenen seviyede gerçekleşmesi için ne tarz düzenlemelerin yapılması gerektiğine karar vermeye yardımcı olan bir “geri bildirim halkası”dır. Toplanan bu bilgi ve planlarda yer alan eylemler ile uygulamada gerçekleştirilmiş olan eylemler arasında bir karşılaştırma yapılmasına olanak sağladığı için denetim görevini gerçekleştirmede önemli bir konumdadır (Akpınar, 2006:16). Denetim kavramı, günlük dilde farklı şekillerde kullanılmakla beraber uygulama ve teorilerle beraber ayrı bir disiplin olarak kabul edilmektedir. Bu tabire bağlı kalarak denetim, kural olarak kamusal yönü ağır basan, uzmanlaşmış kişi ve organlarca yürütülen bağımsız ve sistemli bir faaliyettir. Bilimsel temellere dayalı bu faaliyet, belirli süreçlerde sürekli ya da gerekli görüldüğü durumlarda geçici plan ve programlar eliyle res’en, talep veya yönergeler üzerine uygulanabilir, uygulama sürecinde gerektiğinde uluslararası kabul görmüş ilke ve standartlardan yararlanılabilir (Atay,2014:10). Denetim kavramı yönetim süreci içinde önemli bir yer tutmaktadır. Denetim yönetim fonksiyonlarından biri olmakla beraber, aynı şekilde yönetimden bağımsız olmayan bir olgudur (Mutta, 2005: 19).

Denetimin konusu ve ölçütleri, yansız olması, uygun olma derecesi, veri kullanıcıları ve çıkan sonuçların raporlanması kavramlarını içine alır. Bir teşkilatın iktisadi davranışları ve olaylarıyla alakalı paylaşılmış verilerin, öncesinden belirlenmiş olan esaslara muvafık oranını belirleyebilmek,

sonrasında olaylara dair bilgilerle ilgili kanıtların tarafsızca elde edilmesi, değerlendirilmesi sürecidir (Kepekçi, 2000:2).

Bir denetimin varlığından söz edilebilmesi için gerçekleştirilen bir işlemin, yapılan bir filin bulunması ve bununla ilişkili olan iş ve işlemlerin kurallara uygunluğunun tespitine yönelik inceleme ve araştırmanın olması gerekmektedir. Bu noktadan hareketle, denetim kavramından kastedilen sadece bir kontrol işlemi değil, bunun yanında uygunluğun saptanması veya uygun olunmadığının belirtilmesidir. Bu inceleme, işlem bittikten sonra yapılabileceği gibi işlem esnasında hatta bu uygulamadan önce de yapılabilir(Avşar, 2000:6). Denetim, örgütün önceden belirlenen standartları ne kadar gerçekleştirdiğini ölçmeye, var olan hataları düzeltmeye yönelik bir işlev olduğu için de bu anlamıyla bir performans ölçümüdür (Günel, 1995:18). Denetim, teşkilatın hedeflerine ulaşabilme sürecinde tutumlu ve koordineli hareket ederek, hukuk kurallarının uygulanıp uygulanmadığını o örgütün yapısına uyumlu bir halde, örgütün yönetimde ki mevcut durumunun objektif ölçüler ile değerlendiren, var olan problemleri gidermeye yönelik bir tutum sergileyen, yönetime danışmanlık yapan bir değerlendirme ve teftiş mekanizması olarak tanımlanmaktadır (Akpınar, 2006:29).

Denetim, teşkilatın hedeflerine ulaşabilme sürecinde tutumlu ve koordineli hareket ederek, hukuk kurallarının uygulanıp uygulanmadığını o örgütün yapısına uyumlu bir halde, örgütün yönetimde ki mevcut durumunun objektif ölçüler ile değerlendiren, var olan problemleri gidermeye yönelik bir tutum sergileyen, yönetime danışmanlık yapan bir değerlendirme ve teftiş mekanizması olarak tanımlanmaktadır

2.2.1. Türkiye’de Kamu Yönetimi Alanında İdarenin Yapmış Olduğu Denetim Türleri

Denetim, daha önce de ifade edildiği üzere kavram olarak bir işin doğruluğunu, uygunluğunu kontrol etme, teftiş etme işlevidir. İdareler, farklı şekillerde birden çok organ tarafından denetlenir. Bu bağlamda idareye yapılan bu denetim birden çok ve farklı şekillerde yapılırken kapsamına, içeriğine,

konumuna, denetim yapılma nedenine ve denetim yapan organa göre türlerine ayırmak mümkün olmaktadır.

2.2.1.1. İdari Denetim

Yönetmelik kuruluşların yapmış olduğu denetim türüne idari denetim denmektedir. İdarenin kendini denetlemesi iç denetim, başka idare tarafından denetlenmesine ise dış denetim tanımlanmaktadır. İdari denetim kendi içinde 3 denetim türüne ayrılmaktadır. Bu denetim türleri yönetmelik kuruluşlarca yapılmaktadır. Bunlar; hiyerarşik denetim, vesayet denetimi ve özel denetim olmak üzere üçe ayrılırlar (Gözübüyük, 2001: 295).

İdari denetimi, yukarıda da ifade edildiği üzere faaliyet alanı olarak iç denetim ve dış denetim biçiminde yürütüldüğü görülmektedir. İç denetim, kendi içerisinde hiyerarşik denetimi ve idari teftiş olmak üzere iki kola ayrılabiliriz. Dış denetim de idari vesayet ve diğer denetim organlarınca yapılan denetimler şekliyle ikiye ayrılmaktadır (Kenger, 2001:7). Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulunun gerçekleştirdiği denetim diğer denetim organlarınca gerçekleştirilen denetime örnek gösterilebilir.

2.2.1.2. Siyasal Denetim

Siyasal denetim, yasama organı olan TBMM tarafından yapılmakta olup Anayasa’da düzenlenen soru, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve gensoru gibi araçlar eliyle yürütülmektedir (Kulukçu, 2006:6). Anayasanın 98. maddesi ve akabinde TBMM’nin sahip olduğu denetim yetkisi düzenlenmiştir. TBMM’nin yürütmüş olduğu siyasal denetim yetkisi 6771 Sayılı “*Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ile büyük değişim yaşamıştır (Avşar, 2012:29). Yapılan bu değişiklik ile TBMM’nin sözlü soru ve gensoru yoluyla yapmış olduğu denetim yetkisi

kaldırılmıştır. Bu değişiklik 24 Haziran 2018 yılında yapılan seçimle yürürlüğe girmiştir. İlgili değişiklik ile TBMM denetim yetkisini yazılı soru, meclis soruşturması, genel görüşme, meclis araştırması ve dilekçe hakkı yoluyla kullanmaktadır.

Demokratik siyasal düzenlerde seçilmiş siyasi partiler ve kişiler halkı temsil ederler. Seçilmişlerin kendi siyasi politikalarına uygun olan kamu politikalarının uygulamasını sağlamak amacıyla kamu bürokrasisi üzerinde denetim yetkisine sahiptirler. Siyasi denetimin temelindeki ana fikir kamu bürokrasisinin kullandığı yetkinin siyasi organ olan meclisin yaptığı çalışmalara dayanması ve bu yetkilerin kullanımının da meclis tarafından denetlenmesidir (Turan, 1978:1).

2.2.1.3. Kamuoyu Denetimi

Mevcut kamu yönetimi sisteminde, kamuoyunun hem yönetime hem de yönetimin iş ve işlemlerinin denetimine katılımı önemlidir. Kamu yönetimi alanında yapılmış olan reform düzenlemelerindeki önemli adımlardan birisi, kamuoyunun denetime katılmış olmasıdır (TÜSİAD, 2002:148.)

Kamuoyu denetiminin Türkiye sisteminde yeterince aktif olduğunu söylemek zordur. Türk kamu yönetimi anlayışında yöneten ve yönetilen farkı, ayrımı kendini net bir şekilde hissettirmektedir. Yönetime dâhil olma ve onu denetleme, kısmen de olsa seçimlere katılmalarıyla mümkün olmaktadır (Alacadağılı, 2003: 231).

Kamuoyunun önemi, siyasi karar alma süreç ve çalışmalarını etkileyen faktör olması hususunda ortaya çıkmaktadır. Günümüzde iktidarların veya siyasi parti kuruluşları halkın ne düşündüğünü öğrenmek istemekle beraber kendi fikir ve planlarını onlara duyurmak isterler. Bu sebeplerden dolayı kamuoyu, yönetenlerin belli bir amaç için yönlendirilmesi ve iktidarların kararlarının yönlendirilmesi noktasında önemli bir roledir (Odyakmaz vd. , 2015: 14).

2.2.1.4. Yargısal Denetim

İdarenin hukuki yönden denetleniyor olması hukuka bağlı devletin temel güvencesidir. İdari iş ve eylemlerin, yargı organlarınca denetlenmesi, hukuk devleti anlayışının bir sonucu niteliğindedir (Gültekin, 2002:388). Aynı şekilde Anayasa'nın 2. maddesinde, devletin ana niteliklerinden bir tanesinin de hukuk devleti olduğu ifade etmektedir.

İdarenin idare edilenlerle yaşadıkları anlaşmazlıkların, iş ve eylemlerinin, idareye bağlı olmayan bağımsız mahkemeler tarafından denetlenmesi, bireyler açısından önem arz ettiği kadar devletin hukuk devleti vasfı açısından da önem taşımaktadır. Yargısal denetim, yönetime uygulanan ve yönetimin dışında yer alan en etkili ve tesir gücü olan denetim türü olarak kabul edilmektedir (Gözübüyük, 2001:304).

Türkiye bağlamında, yönetimin iş ve eylemlerinin yargısal denetimi başta olmak üzere çeşitli denetim şekilleriyle denetlenmesi hususundaki Anayasal düzenlemelere rağmen, hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayan, denetimden ayrı alanlar oluşturan, denetimin etki sahasını kısıtlayan hükümlere ve düşüncelere rastlanmaktadır. Bu sınırlamalardan birkaçı bizzat Anayasa'da yer almaktadır. Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerin, Yüksek Askeri Şura kararlarının ve HSYK kararlarının yargı denetiminin dışında tutuluyor olması bunlara örnek olarak gösterilebilir.

İdarenin iş ve işlemlerini denetlemekle görevli idari yargı organları, bu denetimi gerçekleştirirken sınırsız bir yetkiye sahip değildirler. Anayasanın 125'inci maddesinde İdari yargının denetimindeki sınır çizilmiştir.

Anayasanın 125'inci maddesinde;

“Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez” denilmek suretiyle idari yargı

denetiminin sınırı ve kapsamı açık ve net bir şekilde belirtilmiştir (1982 Anayasası, 125. Madde).

Yargı denetiminin temel amacı, idarenin eylem ve işlemlerde bulunurken hukuk kurallarına uymasının sağlanmasıyla beraber birey haklarının zara görmesinin önüne geçmek ve böylece bireylerin hak ve menfaatlerini idareye karşı savunmak ve korumaktır.

2.2.1.5. Uluslararası Denetim

Küreselleşmenin bir sonucu olarak, ülkeler arası ilişkiler hız kazanmıştır. Ülkelerin aldıkları kararlarda iç etmenlerin yanı sıra dış dinamiklere de önem vermektedirler. Dolayısıyla ülke içinde oluşan olaylara çeşitli sebeplerle yabancı devletler veya uluslararası kuruluşlar dâhil olmaktadır. Ülkemizde son dönemlerde AİHM'ne başvurular artış göstermiştir. AİHM içte alınan kararları ve eylemleri bu denetlenmektedir. Türkiye'nin özellikle de son dönemlerde yoğunlaşan Avrupa Birliği amacıyla beraber, yönetenlerin iş ve eylemlerine uluslararası kamuoyunun vereceği tepkiler önem arz etmektedir. Uluslararası denetim ve yabancı kamuoyu tepkileri yönetsel kuruluşların verecekleri kararlar ve yapacakları işlemler konusunda daha dikkatli davranmalarında fayda sağlamaktadır (Kulukçu, 2006:8). Uluslararası denetim, 21. yüzyılın ikinci yarısıyla beraber, uluslararası siyaset ve uluslararası ekonomi sahalarında ortaya çıkan gelişmelerle beraber gündemde yerini almaya başlamış olan bir kavramdır. Sonrasında yaşanan siyasal, ekonomik gelişmeler ve küreselleşmeyle beraber uluslararası denetim dünya genelinde de benimsenmiş uygulanmıştır. Dünyadaki ülkelerin birçoğunun Uluslararası Denetim Standartlarını kabul etmesi ve modern denetim yöntemlerinin evrensel hale gelerek yaygınlaşması sonucunda denetim kavramı da haliyle globalleşmiştir. Bu nedenle uluslararası denetim kurumlarının kendi aralarında uzlaşması ve bir birliktelik inşa ederek birlikte çalışması zorunlu bir hal almıştır (Kocabaş, 2015: 29).

1982 Anayasası'nın 90'ncı maddesinde uluslararası anlaşmaların iç hukuktaki statüsüne müteveccih düzenleme yapılmış ve "*usulüne uygun*

olarak yürürlüğe girmiş olan milletlerarası antlaşmalar da kanun hükmündedir ve bunların Anayasa'ya aykırılıkları ileri sürülemez” denilerek uluslararası anlaşmaların hükümlerinin kanunlara göre daha imtiyazlı bir konuma sahip olmuştur (1982 Anayasası. Md. 90).

2.2.1.6. Ombudsman Denetimi

Ombudsman denetimi Türkiye’ de yapılan denetim türlerinden biridir. Çalışma konumuzun da ana konusunu oluşturan Ombudsman, idarenin eylem ve işlemlerine karşı bireylerin şikâyetlerini parlamento adına incelemekle yetkili özel bir büro olarak karşımıza çıkmaktadır. Ombudsman denetimi, vatandaşlar ile idare arasında oluşan anlaşmazlıkların çözümünde ve bireylerin idare ile ilgili şikâyetlerinin incelenmesinde ve araştırılmasında etkili araçlardan bir tanesidir.

Kamu yönetimini denetleyen modern bir kurum olarak ifade edebileceğimiz Ombudsmanlık Kurumu, yönetimin hukuki sınırları aşan, hak ihlali yaşatan, yasaların yanlış yorumlanması sonucunda amacından sapan iş ve işlemlerini hukuk devleti adına denetleyen, yol gösteren, ayrıca hukuk devletine olan inanç ve saygıyı sağlamlaştıran bağımsız bir kamu otoritesidir (Akıncı, 1999:265).

İsveç’te 1809 yılında hazırlanmış olan anayasada Ombudsmanlık kurumuna yer verilmesi ile anayasal bir kurum hâlini almıştır. 1900’lerin ortasından itibaren Finlandiya ve Danimarka gibi ülkeler başta olmak üzere diğer ülkeler tarafından da uygulanmıştır (Abdioğlu, 2007:84). Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu 12 Eylül 2010’da referandumla kabul edilen 5982 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile anayasal bir kurum halini alarak Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla yasal bir niteliğe kavuşmuştur. KDK 14.02.2012 tarihli 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile oluşturulmuş ve 23 Mart 2013 tarihi itibarıyla şikâyet başvurularını kabul etmiştir (KDK, 2019).

Ombudsman, devlet ile vatandaşlar arasında köprü görevi görmektedir. Vatandaşlar kendilerinin rahatsız oldukları konularda Ombudsmana başvurumaktadırlar. Çeşitli ülkelerde uygulanan Ombudsman sisteminin, ülkeler arasındaki farklılıkları yanı sıra, Ombudsmanın yürütme organı karşısında bağımsız olması, şikâyetlerin kişiler tarafından yapılıyor olması ve idareden kaynaklı olumsuz iş ve eylemlerin tarafsız ve adil değerlendirilip sonuçlar önerilmesi gibi yanları bulunmaktadır (Tortop, 1998:4).

Bu çalışmanın ana konusunu oluşturduğu için Ombudsman denetimi, kavramın ilk ortaya çıktığı zamanı ve yeri, tarihsel kökeni, özellikleri gibi başlıklar altında ayrıca açıklanacaktır.

3. BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KURUMU, ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE VE AVRUPA BİRLİĞİNDE OMBUDSMANLIK UYGULAMALARI

3.1. Ombudsmanlık

Ombudsmanlık Kurumu, dünyada yargı organının bir parçası olarak değerlendirilen bir kurumdur. Kurulduğu tarihten itibaren vatandaş odaklı olan kurum diğer denetim türlerinden farklı olarak masrafsız ve hızlı çözümler sunmasıyla yargıya yardımcı olarak, tamamlayıcı bir unsur niteliği taşımaktadır.

Çalışmanın bu kısmında, Ombudsmanlık Kurumunun daha iyi idrak edilebilmesi için çeşitli bakış açılarından faydalanılarak, kurumun tanımı yapılmaya çalışılmış devamında kurumun tarihsel gelişimi ve genel olarak kabul görmüş görev, statü, yetki ve özellikleri ele alınmıştır. Çalışmanın devamını çeşitli ülkeler ve Avrupa Birliğinde kurumun mevcut uygulamaları oluşturmaktadır.

3.1.1. Ombudsman Kavramı

Kamu kurumları ile kuruluşları, iç - dış denetim, yargı denetimi ve eğer ülkede kitlesel iletişim araçları etkin şekilde var ise kamuoyu denetimine tabi olabilmektedirler. Demokratik toplumlarda, idarenin bütün eylem ve işlemleri, yargı denetimindedir. Ayrıca vatandaşın yönetim karşısında daha iyi korunması için yeni arayışlara gidilmiş ve bir dizi reform gerçekleşmiştir. Bu reform örneklerinden biri de Ombudsmanlık kurumudur. Kuruma dair örnekler ilk olarak İskandinav ülkelerinde görülmüş ve daha sonra tüm dünyada hızlı bir şekilde yayılmıştır. Bu kurumu benimseyen ülkeler, kuruma farklı isimler vererek (Ombudsman, parlamento komiseri, vatandaş koruyucusu, halk avukatı v.b) ülkelerinde uygulamışlardır.

Vatandaşların, kendilerini yöneten kişilerin tutum ve davranışlarını, tepkileri, kararları ve bunlara dönük şikâyetlerin araştırılması ve incelenmesi düşüncesi geçmişte de sürekli olarak var olmuştur. Bu düşünce doğrultusunda yönetimin denetlenmesi zorunlu bir hal almış ve birçok demokratik toplumların hukuk sisteminde yer bulmuştur (Temizel, 1997:764). Bu durumun sonucunda da idarenin gerçekleştirmiş olduğu eylem ve işlemlerden kaynaklanan haksız tutum ve davranışlara karşı vatandaşların başvurabilecekleri çeşitli denetim şekilleri geliştirilmiş dünyada uygulanmaya başlanmıştır (Uyanık, 1994:205). Denetim mekanizmaları yapı ve işlev bakımından birbirinden farklılıklar gösterirler. Ombudsman bu denetim mekanizmalardan biri olup, çok formalite gerektirmiyor oluşu ve yönetime karşı bağımsız ve tarafsız hareket edebilmesi gibi sebeplerle diğer denetim sistemlerinden ayrılmaktadır. Ombudsman demokratik yönetim anlayışının gelişebilmesi ve daha verimli olmasında önemli bir rol oynar. Denetlenebilen ve şeffaf bir yönetim anlayışı vatandaşların kamuya karşı olan güvenini de artıracığından Ombudsmanın denetim faaliyeti bu noktada önem arz etmektedir.

İsveç dilinde “temsilci” veya “görevli” anlamlarını taşıyan “Ombud” ve “kişi” anlamında kullanılan “man” sözcüklerinin birleşmesiyle “Ombudsman”, olarak tanımlanmıştır (Kahraman,2011:360). Bu iki kelimenin birleşmesiyle oluşan Ombudsman aracı kişi olarak ifade edilmiştir. İsveç dilinde Ombudsman genel olarak temsilci, avukat, vekil tayin edilen kişi olarak, bir veya birden fazla kişilerce kendileri adına hareket etmesi ve onların haklarını koruma ve gözetmesi için yetki verilmiş kimse manasında kullanılmaktadır. Ombudsmanlık, parlamento tarafından yine kendisini temsil etmesi amacıyla vazifelendirilmiş kişi veya kişileri ifade eder. Ombudsman kavramı Türkçede; arabulucu, halkın avukatı, kamu denetçisi, kamu hakemi gibi anlamlarda kullanılmaktadır. Ombudsman kelimesinde yer alan ‘man’ kelimesi, kadınlar açısından düşünüldüğü zaman olumsuz yorumlanabileceğinden Ombudsman kelimesi bazı zamanlarda ‘ombudsperson’ ya da direkt ‘ombuds’ olarak kullanılmaktadır. Ombudsmanlık kurumu günümüzde birçok ülkede var olup farklı isimlerle nitelendirilmektedir. İspanya’da “defensor del pueblo/halkın savunucusu”, Avusturya’da “halk avukatı”, Fransa’da “Le Mediateur

/cumhuriyet arabulucusu”, Türkiye’de “Kamu Denetçisi/halkın avukatı” gibi isimlerle kurulmuş ve bu ülkelerde önemli görevleri olan bir kurumdur. (Büyükavcı, 2008: 10-11). Ombudsman geniş anlamıyla, “idareden kaynaklanan sorunlar karşısında vatandaşların haklarını koruyan ve bunları araştırarak bir neticeye ulaşan kişi veya kurum” olarak tanımlanırken; dar anlamda ise , “ kamu kurumları ve vatandaşlar arasında arabulucu, hakem konumunda olan kişi” şeklinde tanımlanmaktadır (Kahraman,2011:360-361).

Ombudsman, vatandaşların idareyle olan kamu hizmetine dair ilişkilerinde karşılaştıkları sorun ve haksızlıklarda onlara yardımcı olur, şikâyetlerini inceleyen ve bu şikâyetleri ile ilgili araştırmalar yapar. Araştırma ve incelemelerde bulunduğu konu ile ilgili yönetici ve personeline tavsiyeler veren, idare ile halk ilişkilerinde arabuluculuk görevi yürüten, parlamentonun seçtiği, hür olan yüksek statüye sahip bir görevli anlamına gelmektedir. Ombudsman tabiri tanımlanan görevliyle beraber bunun yanı sıra görevlinin mevkiini de belirtmektedir (Mıhçıoğlu,1987:168-171). Ombudsman denetimi eyalet düzeyinde, ulusal düzeyde, yerel yönetimler ve kamu teşebbüsleri düzeyinde uygulanabilen bir denetimdir. Bu denetim türüne ayrıca Avrupa Birliği bünyesinde de yer verilmiştir (Tortop, 1998: 3). İdare ile vatandaş arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözümlmek amacıyla uzlaşma sağlamaya çalışan ve soruşturma açabilme yetkisine sahip, parlamento tarafından atanan ve şikâyetin konusuna bağlı olarak yaptığı incelemeler neticesinde idareye önerilerde bulunabilen bağımsız bir kişi olarak tanımlanabilir (Gökçe,2012:205).

Ombudsman, idari işlemlerden kaynaklanan bir zarara uğrayan vatandaşların şikâyetlerine bağlı olarak harekete geçen, etkin bir şekilde araştırma ve soruşturma görevleri olan, haksızlıkları engellenmeye çalışan, mevzuata uygun davranmaya yönlendiren, kamu hizmetinin hakkıyla sunulabilmesi için aktif çalışan ve tavsiyelerde bulunmak amaçlarını güden yetkili, bağımsız, seçilmiş ve atanmış bir kamu görevlisidir (Fendoğlu, 2016:15-16).

Uluslararası Barolar Birliği Ombudsman Komitesi ise Ombudsmanı; “Anayasaya, kanunlara veya meclisin almış olduğu karar doğrultusunda oluşun, meclise bağlı, kamu kurumlarında görev alan personeller ile ilgili şikâyetleri alan ve bu doğrultuda harekete geçen, araştırma, soruşturma inceleme gibi haklara sahip, yanlış fiillerin düzeltilmesi için tavsiyelerde bulunan, rapor hazırlama yetkisi bulunan, bağımsız bir kurumdur.” şeklinde tanımlamıştır (Efe ve Demirci, 2013:51):

Ombudsmanın temel görevi, bireylerin temel haklarının idare tarafından dışlanması ve istenmeyen bir durum karşısında savunmasıdır (Rodrigues, 2002:43). Ombudsman, devlet ile vatandaş arasında ortaya çıkan anlaşmazlıklarda arabuluculuk görevi üstlenen bağımsız bir kurumdur (Kazancı, 2002:203). Ombudsman halkla ilişkilerle yakın temas halindedir. Çünkü, kamu ile vatandaşlar arasında güven olgusunun sağlanması ve yönetsel gizliliğin ortadan kaldırılmasında önemli bir rol üstlenir. Halkla ilişkiler faaliyetlerinin kamu yönetimi açısından ana görevlerinden biride yönetimde şeffaflığın sağlanabilmesidir. Ombudsman ve halkla ilişkilerin tam manasıyla faaliyette bulunabilmesi için demokratik bir yönetim sisteminin olması gereklidir. Bu sisteme sahip olmayan ülkelerde Ombudsman ve halkla ilişkilerin amacına hizmet etmesi beklenemez (Arklan, 2006:83).

Ombudsman, ataması yasama tarafından yapılan ancak parlamentoya karşı da hükümete karşı olduğu kadar bağımsız davranan, idareden kaynaklı sorunlardan dolayı mağdur olan bireylerin hak arama düşüncesiyle başvurduğu ve bu başvuru üzerine harekete geçen kurumdur. Kurumun geniş bir araştırma, inceleme, soruşturma ve denetleme yetkisi bulunmaktadır. Ombudsman idarece yapılmış haksızlıkları ortaya koyan, takdir yetkisinin kötü amaçla kullanılmasına engel olan, mevzuata uygun hareket etmeyi sağlayan, bağlayıcı nitelikte olmayan tavsiyelerde bulunan, verilen hizmetlerin hakkaniyete uygun bir biçimde yerine getirilmesini sağlayan bir kurumdur (Ataman, 1997:780). Parlamento tarafından ataması ve görevlendirmesi yapılan Ombudsman, haksız uygulamalar karşısında kişilerin hakların herhangi bir şarta bağlı kalmaksızın harekete geçen, kendisine tanınan araştırma, inceleme yetkilerini kullanan, hak

ihlallerinin ortadan kaldırmaya yönelik çalışan, mevzuata bağlı çalışma kurallarını esas göstereni icrai nitelikte olmayan tavsiyelerde bulunarak kamu hizmetlerinin daha iyi bir şekilde devam etmesini sağlayan kurumdur (Avşar, 1999'dan aktaran; Kocabaş, 2015:33). Ombudsmanlar “tarafsız ve yüksek bir statüye sahip müfettiş olarak tanımlanırlar. Bu müfettişler, vatandaşların, kamu idaresinin haksız iş ve eylemlerinden doğan şikâyetlerini alıp, tarafsız bir soruşturma yürüterek elde ettikleri sonuçlar doğrultusunda yetkililere bildirilmesini sağlarlar (Altuğ, 2002:31). Ombudsmanın iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan biri halka diğeri bürokrasiye bakar. Bu yönleriyle kamu denetçiliğini açıklamak mümkündür. Halk açısından, kamu kuruluşlarının vatandaşlara verilen hizmetin hak ihlali yapılmadan, adil ve zamanında ulaşabilmesini sağlayan kurum olarak tanımlanabilir. Bürokrasi açısından ise kamu hizmetlerinin sağlanması esnasında yapılan iş ve işlemlerde fark edilmemiş hataların tespit edilmesi ve giderilmesini sağlayan ve yeni bir yanlışa mahal vermeyen denetim sistemi olarak tanımlanabilmektedir (Pickl, 1986:4).

Ombudsmanlık, zamanla değişen, gelişen ve büyüyen kamu yönetimi sistemi içinde bazı hataların ve eksikliklerin giderilmesi amacıyla kurulmuştur. İdarenin yetkilerinin hatalı kullanımının engellenmesi, devletin karmaşık bir hal almış idari yapısının denetlenmesinde var olan denetim kurumlarının yetersiz kalıyor olması kuruluş amaçlarındandır. Yasamanın yürütme üzerindeki denetiminin etkisiz hale gelmesi, yargı organının yapmış olduğu denetimin ise zaman alıyor olması, maliyeti yüksek ve hukuka uygunluk bağlamında sınırlı bir denetim olması ve vatandaşların haklarının daha iyi, etkili bir biçimde gözetilmesi amaçlarını da barındırmaktadır. Ombudsmanlık iyi yönetim anlayışın kurulabilmesi ve yasaların gerektirdiği gibi davranılmasının denetlenmesi amacıyla oluşturulmuştur. Kısaca tanımlamak gerekirse Ombudsman, idarece gerçekleştirilen işlem ve eylemleri denetleyen, kötü yönetim uygulamalarını engellemeyi amaçlayan ve vatandaşların şikâyetlerini çözüm üretmeye çalışan bir kamu kurumudur (Gişi, 2017: 5-6).

Tarih boyunca gelişme gösterip değişen ve bu yönüyle de dinamik bir yapı barındıran Ombudsmanlık, bugün hemen hemen bütün ülkelerde farklı isimlerde uygulama alanı bulmuş olsa da benzer tanımlamalara sahiptir.

3.1.2. Ombudsmanlık Kurumu Tarihsel Arka Planı

Hak ve özgürlüklerin korunması, ihlal edilmemesi gerektiği düşüncesi geçmiş yıllardan günümüze gelen bir düşüncedir. Vatandaşlar haklarını koruyabilmek ve haksız iş ve eylemlerin engellenebilmesi için hızlı ve maliyetsiz, etkin, şeffaf ve demokratik kurumların var olmasını istemişlerdir. Ombudsmanlık kurumu da bu arayışların neticesinde ortaya çıkmıştır. Modern ve genç bir görüntüye sahiptir. Birçok ülkede farklı adlarla faaliyette olan Ombudsmanlık sistemi daha önce de ifade edildiği üzere 1809 tarihinde İsveç'te ortaya çıkmıştır. Ombudsman ile ilgili farklı kaynaklara bakıldığında zaman, çıkış yeri farklı yerler de gösterilmektedir.

Ombudsmanın ortaya çıkışına yönelik bazı kaynaklarda tarihçiler bazı benzerlikler kurmuşlardır. Örneğin; Ombudsmanlık ile Roma'daki Halk Tribünleri, 17. yy Amerikan kolonilerindeki "Censors" arasında, Çin'deki Han Hanedanlığı (İ.Ö. 206-İ.S. 220) zamanında var olan "Control Yuan" kurumları arasında benzerlikler olduğunu ifade etmişlerdir. Ancak, kurumu esinlenen ülkeler bunun ilk örneğini İsveç'te bulmuş ve daha gerilere giderek araştırma gereği duymamışlardır. Bu yüzden Ombudsmanlık tarihinin genellikle 18. yüzyıldan başlatıldığına yer verilir (Keneş, 1997:794). Bazı araştırmacılar Ombudsmanlığa kaynak olarak, İslam Devletinin ikinci halifesi Hz. Ömer'in bir denetim kurumu olarak kurmuş olduğu Muhtesip kurumunu göstermektedirler. Muhtesip, panayır ve çarşıda halkı dinler ve yöneticiler ile alakalı şikâyetlerini kabul eder. Bu şikâyetler doğrultusunda idarecilere görevlerinde adil ve hakkaniyetli davranılması amacıyla incelenmeler yapar. Bunun yanı sıra Abbasi, Emevi, Memlük ve Selçuklu'da Dar'ül Ard ile Divani Mezalim adıyla faaliyet göstermiş olan kurumları da Ombudsmanlık kurumuna benzetmiştir. Bu benzetmelerden özellikle Divan-ı Mezalim Bir İslam devleti olan Abbasi Devletinde kurulmuş ve Ombudsmanlık Kurumu ile

ilişkilendirilmekte olup bu benzerlik ile ilgili geniş çalışmalar yapılmıştır. Divan-ı Mezalim, vatandaşın hükümet memurları hakkında yaptığı şikâyetleri incelemek, araştırmak ve soruşturmakla görevli kılınmıştı. Bu kurumun başında bu şikâyetleri incelemekle görevli yüksek statülü bir devlet memuru olan kadı bulunmaktaydı (Avşar, 2012:67-76). Birçok ülke Ombudsmanı bir Türk Kurumu olarak yorumlamaktadır. Paris Yerel Yönetim Ombudsmanının yıllık raporunda Ombudsman, İsveç Kralı XII. Charlesin Osmanlı Devleti'nde yaşadığı zaman diliminde Osmanlı makamlarından görüp kendi ülkesine farklı bir isimle uyarladığı bir kurum olarak yer alır (Temizel, 1997:764-765). İsveç Ombudsmanının Osmanlı Devletinde etkilenmiş olduğu makamın “Şeyhülislamlık” kurumu olduğunu belirtir. Emevi, Abbasi, Memlûk ve Selçuklu gibi islam devletlerinde, Ombudsman benzeri Divan-ı Mezalim (haksızlıklar divanı) veya Dar’ül-Adl (Adalet Evi) gibi kurumların benzerlik gösterdiğini ve görevde olduğunu, Osmanlı Devleti’nde ise bu görevin Divan-ı Hümayun tarafından yapıldığını ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2013:390-391).

Kurumunun ortaya çıkışına yönelik bazı kaynaklarda, Demirbaş Şarl olarak bilinen İsveç Kralı XII. Charles 1709 yılında Ruslarla yaptığı savaşta yenilgiye uğrayınca kaçmış ve Osmanlı Devleti’ne sığınmıştır. Beş yılı aşan bir zaman diliminde Edirne’de yaşamıştır. Kral’ın yokluğundan dolayı, İsveç’te düzen bozulmuş ve ülkede huzursuzluk hâkim olmuştur. Bunun üzerine Charles, idarecilerin ve yargı organlarının kurallara uygun davranıp davranmadığını öğrenmek üzere, kral adına hareket eden bir kişiyi görevlendirmiştir. Kral’ın yapmış olduğu aslında Ombudsmanlık sisteminin ilk girişimi olarak kabul edilmiştir. Sonrasında 1809 yılında İsveç Anayasasında parlamento Ombudsmanı kurulmuştur. Sistem günümüze kadar da aynı amaca hizmet ederek varlığını sürdürmüştür. Bu şekilde vatandaşın şikayetiyle harekete geçen bir denetleme organı ortaya çıkmıştır (Aktel vd., 2014:24). Demirbaş Şarl’ın ülkesinde kendisinin yerine şikâyetleri dinleyen bir kişiyi görevlendirdiği dönemde, Osmanlı Devleti’nde, bütün kadıların üstü olarak görülen ayrıca devletin en büyük kadısı sayılan, ilmiye sınıfından Kazasker ve Şeyhülislam rütbesine yükselen “Kâdî'l-kudât”(Başkadılık) vardı. Kâdî'l-kudât’ın vazifesi, İslam Hukuku’nun, Sultan da dâhil olmak üzere tüm

memurlar tarafından, halkın birbiriyle ve devletle olan ilişkilerini nizama koymak ve belli bir düzen uygulanmasını güvence altında tutmaktı. Kâdı'l-kudât bu görevini yerine getirirken, Ombudsman gibi hizmet etmekte ve halkın haklarını, memurların adaletsiz ve haksız tutumlarına ve güçlerini kötüye kullanmalarına karşı koruma görevi görüyordu (Pickl, 1986: 39). Demirbaş Şarl'ın, Divân-ı Hümâyûn ve Kâdı'l-kudâtlıktan ilham aldığı ülkesinde de bunlara benzer bir kurum kurduğu, dolayısıyla İslam Hukuku'ndan etkilendiği görülmektedir (Aktel vd. 2014:24).

İdari yargı sisteminin Osmanlı'da olmaması sebebiyle halkın idare kaynaklı şikâyetlerini tetkik etmek üzere “Kâdılkudât” adıyla özel görevli kadı (hâkim) atanmıştı. Bu kişiler idarenin işlem, eylem, kararları, tutum ve davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları inceleyerek etkin bir denetim sağlamıştır. Ayrıca bu denetime padişah da dâhildir. İsveç Kralı 12. Charles(Demirbaş Şarl), Osmanlı Devletinde bulunduğu 18. Yüzyılın başlarında gördüğü ve incelediği bu kurumu, ülkesine döndüğünde kendi sistemlerinde “Ombudsman” adıyla oluşturmuştur (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarıları Genel Gerekçe, 2011-2012) .

Kurum, kralın temsilcisi sıfatına sahip olduğundan kamu nizamı hususunda başsavcı statüsünde olup yönetimde yaşanan ihmal ve verilen emirlerdeki uyumu araştırma yetkisi bulunmaktaydı. Kurulduğu ilk zamanlar “Högste Ombudsman-men” olan İsveç Ombudsmanı, 1719 yılında “ Justutien Kansler-JK (Kraliyet Denetçisi)” olarak adı değiştirilmiştir. 1766 yılına gelindiğinde, kralın yetkisinde olan Ombudsmanı atama yetkisi kendisinden alınarak, temsi organına(Riksdag) verilmiştir. Bu sayede meclis adına hareket eden Justiti Ombudsmanne- JO (Parlamento Denetçisi) kurulmuştur. 1718 yılında Kral XII. Şarl'ın ölmesiyle beraber İsveç'in tüm politik yetkileri Riksdag'a geçmiştir. İsveç, mevcut parlamento sistemine yakın görünen bir görüntü kazanmış, bunun neticesinde de kralın memuru konumunda olan Adalet Şansölyesi ilk kez 1766'da Riksdag'da seçimle iş başına getirilmiş bunun sonucunda da parlamento Ombudsmanlığı kurumu ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeyle beraber kralın Adalet Şansölyesini tek başına atama gücünü

kullandığı süre 1809 yılında son bulmuştur. 1809 İsveç Anayasası'nda Justitie Ombudsmannen Kurumu yer almıştır. Anayasa'da yer almasıyla yasal bir statü kazanan Ombudsmanlık bir kurum halini almıştır. Birçok yazar ve araştırmacı bundan dolayı Ombudsmanın başlangıç tarihi olarak 1809 yılını gösterirler (Avşar, 2012: 96).

Ombudsmanlık, esasen Osmanlı'da yer almış bir kurum olan Ahilik Kurumu'ndan ilham alınarak kurulmuş bir kurumdur. Ahilik Kurumu'nda liderinin seçim şekli demokratik usulde yapıp, lider olacak kişinin dürüst, liyakat, yansız olması gibi özellikleri barındırması şartı vardır. Müstakil ve yansız bir kurum olan aynı zamanda STK statüsünde bulunan Ahilik Kurumu, vatandaş ve devlet arasında vuku bulmuş anlaşmazlıkların çözülmesinde, halkın gözlemcisi olup haklarının korunmasında bir avukat rolüne gelmiştir. Osmanlı'ya sığınan Demirbaş Şarl Ahilik kurumundan esinlenerek, ülkesinde kendisinin yokluğunda ortaya çıkan yolsuzlukların engellenmesinde Ombudsmanlık kurumunu kurmuştur. Avrupa ülkelerinde ilk defa İsveç'te 1809 yılında düzenlenen ve bugün de anayasal bir kurum olarak varlığını sürdüren Ombudsmanlık 1950 yılına kadar İsveç ve Finlandiya'da daha sonra tüm dünya ülkelerine yayılmıştır (Abdioğlu, 2007:84). Avrupa birliğine dâhil devletlerin sistemlerinde uygulamaya başladığı Ombudsmanlık sistemi, Ahilik kurumundan esinlenerek kurulduğu ifade edilmiş ve 700öce Anadolu'da yer aldığı ifade edilmektedir (Köksal, 2001:9). Kurum, 1919 yılında Finlandiya'da, 1952'de Norveç'te ve 1955 yılında da Danimarka'da kabul edilerek uygulanmıştır (Küçüközyiğit, 2006: 92). Önce İskandinav ülkelerinde uygulama alanı bulmuş hemen sonrasında İngiliz Milletler Topluluğu ve Batı Avrupa ülkelerinde kabul edilmiştir. Günümüzde Latin Amerika'dan Uzakdoğu'ya kadar dünyanın pek çok ülkesinde uygulanmaktadır (Gregory and Giddings, 2000: 7-8).

Kamu denetçiliği, İsveç'te uzun yıllara uygulanmasına rağmen diğer ülkelerde 150 yıl kadar süreyle uygulanmamış ve İsveç'e özgü bir kurum olarak görülmüştür. Uzun bir süreden sonra İsveç dışında ilk kez Finlandiya'da uygulanmıştır. Bunun sonucunda da Ombudsman ilk kez ortaya çıktığı

toprakların dışında başka bir ülkenin hukuk sistemi içerisinde yer almıştır (Çakmak, 2008:8). İsveç'ten hemen sonra Finlandiya'nın Ombudsmanlık sistemini benimsemesinde şüphesiz ki Finlandiya'nın yüzyıllarca İsveç egemenliği altında kalması, bunun sonucunda da hukuki ve yönetsel anlamda benzerliklere ve ortak kültüre sahip olmalarının payı oldukça büyüktür. Kamu Denetçiliği, Finlandiya da 1919 yılında anayasa değişikliği ile kabul edilmiştir. Finlandiya'dan hemen sonra dalga yayılarak yaygınlaşmıştır. Böylesine büyük ölçekte yaygınlaşmasının önemli sebeplerinden biri de demokrasi ve insan hakları konularıdır (Eryılmaz, 1994:79). Ombudsman kurumunun ilk uygulama alanları İskandinav ülkeleri olmuştur. İsveç ana toprakları olarak sayılmakla beraber, yaygınlaşmasında Finlandiya ikinci sırada yer almaktadır. Danimarka, Batı Almanya, Norveç gibi diğer İskandinav ülkeleri 1950-1960 yılları arasında kurumu sistemlerine dâhil etmişlerdir. İskandinav ülkeleri arasında yaygınlaşmasında en büyük etki benzer kültürler, eğitim seviyeleri, yönetim tarzları ve aynı yaşam biçimlerine sahip olmaları gösterilebilir.

İskandinav ülkelerinden sonra ise Commonwealth (İngiliz Milletler Topluluğu) ülkelerinde uygulama alanı bulmaya başlamıştır. 1962 yılında Yeni Zelanda'da, Ombudsmanlığın kurulması ile kamu denetçiliğinin İngiliz hukuk sistemi dâhil olabileceği sonucu doğmuştur. 1967'de "Yönetim İçin Parlamento Komiseri" adıyla İngiltere'de Ombudsman oluşturulmuş ve bununla beraber, bu kurumun yalnızca nüfus bakımından az ve yönetim tarzının adem-i merkeziyetçi olduğu kuzey ülkelerinde uygulanabileceği düşüncesi de son bulmuştur (Mutta, 2005:55). 1971 yılında İsrail, 1976'da Portekiz, 1981'de Hollanda ve İspanya, Ombudsmanı ülkelerinde kendi sistemlerine uyarlayarak ile çeşitli şekillerde ve farklı isimler ile uygulamaya koymuşlardır. Etkili bir denetim ve hukuk sisteminin olduğu ülkelerde kamu denetçisine ihtiyaç olmadığı düşüncesinin hâkim olduğu Fransa'da 1973 yılında Ombudsmanlık Kurumu kuruldu. Avusturya, ABD ve Kanada da kamu denetçiliği ülke genelinde veya eyalet-vilayet şeklinde uygulanmaktadır. Ombudsman 1980'lerden itibaren üniversiteler ve özel sektör kuruluşlarında(banka, sigorta, emlak, yatırım şirketleri) kullanılan bir kurumdur (Demir ve Kalender, 2013: 248).

Kamu Denetçiliğinin kurulması düşüncesi yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren bütün dünyada çok önem görmüş ve yaygın bir uygulama alanı bulmuştur. Kamu Denetçiliği, tarihi serüveninde her ne kadar ülke sınırları içerisinde kurumsallaşmış bir kurum niteliği taşısa da uluslararası kamu denetçiliğine duyulan ihtiyaçla beraber, ilk olarak “Avrupa Birliği Kamu Denetçisi” Avrupa Konseyi İstişari Asamblesinin 1975 tarihli ve 457 sayılı kararıyla birliğe dâhil üye ülkelere tavsiye edilmiştir. Kurum 07.02.1992’de imzalanmış olan Maastricht Antlaşması ile kurulmuştur. AB Ombudsmanının kurulmasıyla beraber kamu denetçiliği uluslararası bir boyut kazanmıştır (Avşar, 2012:46).

3.1.3. Ombudsmanlık Kurumunun Görevleri

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

Kurum ilk ortaya çıktığı yer olan İsveç’te insan hak ve özgürlüklerinin korunması, Fransa’ da vatandaş ile idare arasında ki köprü, İngiltere’de vatandaşın kötü yönetime karşı korunması amacıyla kurulmuştur. Bu durum aslında Ombudsmanın sadece bu alanlarda değil, birçok alanda da görevinin olduğunu göstermektedir. Çünkü Ombudsman koruyucu, hak arayıcı nitelikte olması yönüyle geniş bir yelpazeye hitap etmektedir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevi:

“İdarenin faaliyetleri ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye tavsiyelerde bulunmaktır.” şeklinde ifade edilmektedir (6328 Sayılı KDKK, 2012).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun asıl gayesi; insan hak ve özgürlüklerinin hukuka uygun bir şekilde korunmasını sağlamak, idareyi bu doğrultuda denetleyerek onlara yol göstermek ve nihayetinde kötü yönetime sebep olacak faktörleri yok etmektir. Kamu Denetçisinin belirtilen bu hedefleri yerine getirebilmek için görevini hakkıyla yerine getirmesi gereklidir. Kurumun bu görevlerini; vatandaş kötü yönetimden korumak, teftiş ve soruşturma yapmak ile kötü yönetime yol göstermek şeklinde sıralayarak ifade etmek mümkündür (Ayeni vd, 2000:10).

Ombudsman, görevleri bakımından koruma, yönetimlerin büyüme ve gelişmesine yardımcı olmak ve bu yardımı araştırma, tetkik ve teftiş unsurlarıyla sağlayarak yerine getiren bir kurumdur. Ombudsmanın korumacılık işlevinden kasıt, kurumların haksız uygulamalarına karşı vatandaş koruyucu olmasıdır. İdareler, hukuk sisteminin ve insan haklarının gelişmediği yerlerde vatandaşların temel haklarına zarar verebilmektedirler. Bu bağlamda Ombudsman vatandaşın haklarını koruma ve kurumların haksız uygulamalarını engellemede önemli bir rol oynamaktadır. Ayrıca, kurum bireyleri koruma işlevi yürütürken kamu kurumlarının haksız uygulama ve faaliyetlerine karşı kendilerini de koruyucu bir rol üstlenir (Özden, 2005:32). Araştırma, inceleme ve teftiş görevi Ombudsman için ana varlık sebebi olarak gösterilir. Bu görevi, idareden kaynaklı haksız işlemin sonucuna yönelik bir işlemdir. Ombudsman, devletin uygulamalarından zarara uğramış vatandaşlar için harekete geçer (Özden, 2005:32).

Ombudsmanlar kişisel hak ve özgürlüklerin zarar görmesini engellemekle yükümlüdürler. Ülkelere göre farklılıklar göstermekle beraber iyi

idarî ve yargısal tutumun sağlanmış olup olmadığını araştırıp, gizlilik taşıyanlar da dâhil olmak üzere tüm resmî belge ve dosyaları inceleyebilmektedirler. Kanunları göz ardı eden kamu görevlilerine karşı soruşturma açmak veya açtırmak yetkisine sahiptirler. Ayrıca kanunlarda ve diğer mevzuatta değişiklik yapılması gerektiğine dair önerilerde bulunarak görüş bildirmektedirler (Odyakmaz, 2013:7).

Ombudsman, kurumların incelemediği ya da gözünden kaçırdığı uygulama hatalarına karşı bir kontrol görevi görür. Bürokrasinin yaptığı işlemlerin doğruluk ve uygunluğunu kontrol eder. Yanlış karar ve işlemlerde düzeltme yapılmasını önerir ve doğru işlemlere sevk eder. Bu göreviyle yönetimde şeffaf ve dürüst yönetimin sağlanmasına katkı sağlar (Akıncı, 1999:284).

Ombudsmanın demokrasiye, vatandaşların hak ve özgürlüklerini koruması bağlamında önemli katkıları bulunmaktadır. 6328 sayılı Kanun'un belirttiği gibi KDK; idarenin gelişmesine yardımcı olma görevi, araştırma, inceleme ve denetleme görevi gibi görevleri bulunmaktadır (Alodalı ve Usta,2017:174). Ombudsman, başvuru konusu hakkında karşılıklı görüş birliğine varmayı hedefler ve düşüncelerini başvuruda bulunan vatandaşa zorla kabul ettirmesi söz konusu değildir. Teftiş yetkisi oldukça geniş olan kurumun yaptırım yetkisi sınırlıdır. Bununla beraber kamuoyu ya da kamu kuruluşlarının yaptırım gücünü ellerinde bulunduruyor olması, bir kamu denetçisini daha bağımsız hareket etmesine ve işlevselliğinin artmasına vesile olmaktadır (Akçagündüz, 2012:63). Kurum vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumaya çalışırken bu çalışmayı çeşitli tetkik ve araştırmalara dayandırmalıdır. Yürüttüğü bu çalışma Kamu Denetçisinin bir yetkisi olduğu kadar vatandaş menfaati söz konusu olduğu için bir görevdir (Ayeni vd, 2000:7).

Ombudsmanlık kurumu, vatandaşların şikâyeti üzerine ya da kendiliğinden başlatacağı soruşturma esnasında gerekli araştırmayı yaparak, yaptığı araştırmanın sonucunu şikâyet edilen idareye bildirerek bu işlemin iptalini sağlaması amacıyla düşüncelerini kuruma bildirerek tavsiyeler de bulunur. Ombudsmanın önerilerde bulunduğu idare, yaptığı işlemde ısrarcı bir tutum sergileyerek kurumun tavsiye kararını dikkate almazsa Ombudsman bir

üst kademeye başvurma yetkisini kullanır. Buna rağmen işlemini iptal etmek ya da düzeltmek istemeyen idare karşısında, Ombudsman bir rapor hazırlayarak parlamentoya sunar. Eğer parlamentoda da düzeltme kararıyla alakalı istediği sonuca ulaşamazsa, en etkili denetim şekli olan Kamuoyu Denetimini kullanarak Kamuoyunu harekete geçirmeye çalışır (Temizkan, 2008: 89).

Ombudsmanlığa kamu gücünü kullanan tüm kamu kurum ve kuruluşları (Bakanlıklar, belediyeler, SGK, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dâhil) hakkında şikâyet başvurusu yapılabilmektedir. Ayrıca, kamu hizmeti sunan özel hukuk tüzel kişileri hakkında da şikâyetle bulunabilmektedir. Bu bağlamda; kamuya yararlı dernekler ve vakıflar (Kızılay, Yeşilay vb.) elektrik veya doğalgaz piyasasında çalışan şirketler (Bedaş gibi) hakkında şikâyet başvurusu yapılabilmektedir (KDK, 2017). İfade edilen bu kurumlar Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanına giren kurumlardır. Ombudsmanlık, yönetimin iş ve işlemlerini, davranışlarını denetleme görevini üstlenmiş olmanın yanı sıra idareden kaynaklı hak ihlaline uğrayan vatandaşın hak ve özgürlüklerini korumak, kötü yönetimden kaynaklı haksızlıkların engellenmesini sağlamak, yönetimin daha adil çalışmasını sağlamak ve idare ile vatandaş arasındaki bağı güçlendirmek gibi görevlerini de yerine getirmektedir.

6328 sayılı Kanun'un 5. maddesinde;

“Yasama ve Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri” kurumun görev alanı dışında tutulmuştur (KDKK, 2012: Md.5).

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

anlayışının oluşması, insan hak ve özgürlüklerinin geliştirilmesi ve korunmasını sağlamak olarak ifade etmek mümkündür.

3.1.4. Ombudsmanın Statüsü

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

Ombudsman, anayasal ve yasal metinlerle beraber, dokunulmazlıklarından, seçilme biçimlerinden, kendi görevleri dışında başka bir işle uğraşamıyor olmaları, yürütmüş oldukları faaliyetler üzerinde dış bir teftişin olmayışından, mali bağımsızlıkları ve kamuoyu desteğini bulundurmaları bağımsızlığının kaynağını oluşturmaktadır (Avşar, 2007:83). Ombudsmanın bu bağımsızlığı yürütmeye karşı olduğu kadar, kendisini atayan parlamentoya karşı da geçerlidir. Fakat, parlamento bağımsızlığı mutlak bir bağımsızlığı ifade etmemektedir (Özden, 2010:48). Öyle ki büyük bir denetim yetkisini elinde bulunduran ve kamu kaynağı kullanan bir otoritenin teftiş edilmemesi mümkün olmamaktadır. Ombudsmanın bağımsızlığı yargı bağımsızlığı gibi değildir. Ombudsman bağımsızlığının gerçekleşmesi kurumun somut bir varlık kazanması, görev yapacak kişilerin nitelikleri ve görev sürelerinin, kurumun yetkilerinin hukuki güvencesinin önceden yasalarla

kesinleştirilmiş olması gerekir (Esgün, 1996:260). Yasal ya da anayasal anlamda bağımsızlığı, Ombudsmanlığın devletin diğer organlarına karşı, politik ve diğer bir etki oluşturacak sonuçlardan korkmadan gerçeği bulma özgürlüğüne kaynaklık etmektedir. Bunun yanı sıra Ombudsmanın baskı altında olmadan hür çalışabilmesini ve beklenti içinde olarak kendisine sınır koymamasını sağlamaktadır (Işııkay, 2001:31). Ombudsmanlık kurumunun bağımsız, yansız ve özerklik gibi özellikleri kamu yönetimi ve yürütme organından bağımsız olması anlamlarına gelmektedir. Bu anlamıyla kamu denetçisinin, devlet organlarının dışında ve onlardan bağımsız olan bir kurum olduğu sonucuna varılamaz. Ombudsman, lider parti veya diğer siyasi partiler ile ilişki içerisinde de olmamalıdır (Erhürman, 2000:158). Bağımsızlık özelliği Ombudsmanın statüsü için en önemli özelliklerden biridir. Bu özelliğinin yanı sıra denetçilerin atama usulleri de bağımsızlık faktörünü tamamlayıcı niteliktedir. Ombudsmanın atanma şekli ve görevden alınma biçimleri kurumun statüsünü belirlemektedir. Parlamento tarafından atanan Ombudsman bağımsızlık ve otoritesinin kaynağını da buradan almaktadır (Işııkay, b.t.).

Kurum, parlamentonun sahip olduğu dokunulmazlığa benzer bir dokunulmazlığa sahiptir. Çünkü almış olduğu kararları paylaşırken veya fikir belirtirken kimsenin baskısı altında kalmadan ve yargılanma endişesi duymaksızın kamuoyuyla paylaşırlar.

3.1.5. Ombudsmanın Yetkileri

Ombudsmanın yetkileri ve statüsü benzerlik gösterse de ülkelerin siyasi ve idari tarihi, sosyo-ekonomik ve bürokratik yapıları birbirinden farklı olduğu için yetki ve statüleri de farklılık göstermektedir. Örneğin; İngiltere de sınırlı yetkilere sahip olan Ombudsman, İsveç ve Finlandiya da geniş yetkilere sahiptir (Özden, 2005:34). Ombudsman özellikle de İskandinav ülkelerinde oldukça geniş yetkilere sahiptir. Her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilen vatandaşın şikâyetinde bulunduğu kurum idarecilerini çağırıp görüşebilmekte ve gerek gördüğü durumlarda idareleri yerinde denetleyebilmektedir. Yapmış

olduğu incelemeler sonucunda hukuka aykırılık teşkil eden başvuruları yargı organlarına bildirmektedir (Reif, 2004:18)

Kamu denetçisi, yetkileri dâhilinde görev alanına giren kurum ve kuruluşları periyodik ve habersiz denetimlerle teftiş edebilmektedir. Kıdemli kadrosu sayesinde denetimleri tek başına da gerçekleştirebilmektedir. Kurumun yaptığı denetimler sonucunda yasal düzenleme yapılması, anayasaya uygun olmadığına dair fikir belirtip başvuruda bulunma ve reform önerilerinde bulunma gibi yetkileri bulunmaktadır (Altuğ, 2002:42).

Çağdaş kamu yönetimi anlayışının bir gereği olarak, kamu denetçisinin geniş bir araştırma ve denetleme yetkisi bulunmaktadır. Kamuoyu ve kamu kurumlarında yaptırım gücünün olması kurumun bağımsızlık ve fonksiyonelliğini artırmaktadır (Özden, 2005:34). Öyle ki hukuki koruması olmayan ve destek alamayan bir Ombudsmanın denetleme yetkisi de sınırlı olacaktır (Özden, 2004:35).

Kamu denetçisi, yaptığı araştırma ve soruşturmalar sonrasında almış olduğu kararı kamuoyu bilgisine sunma yetkisine sahiptir. Daha önce de ifade edildiği üzere bu yetki kurumun yapmış olduğu en etkili denetim mekanizması olan kamuoyu denetimini doğurmaktadır. Etkili olmasının sebebi yapılan denetimin sonucunda ortaya çıkan sonucun sınırlı sayıda olan kişiler yerine, birçok kişi tarafından duyulmasını sağlayan daha geniş bir baskı oluşturuyor olmasıdır. Yetki sınırları içinde hareket eden Ombudsman, idarenin bilgi ve dokümanlarına erişmek, incelemelerde bulunup idareye görüş bildirmek ve toplantılara katılmak gibi yetkilere sahiptir (Eren, 2000:82). Kararları öneri niteliğinde olan Ombudsman, herhangi bir kurum adına kara veremez. Kurum tavsiyelerde bulunabilme yetkisine sahip olduğundan kurum bu öneriyi karara dönüştürerek uygulamaya koyar. Bu zorunlu bir durumdur (Kazancı, 2002:303). Aynı şekilde idarenin verdiği kararları değiştirmez ya da bunlar hakkında kara veren mercii olamaz. Ombudsman verilen kararın tamamen ortadan kaldırılmasını da talep edemez (Avşar, 2012:77).

Akıncı, devlet kurumlarını, Kamu İktisadi Teşebbüslerini, Kamu Kuruluşu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve yerel yönetim kuruluşlarını Ombudsmanın yetki alanının içinde göstererek, Ombudsmanın idareler

üzerindeki geniş faaliyet alanını ifade etmiştir (Akıncı, 1999:303). Ombudsmanlar, askeri kışlaları da denetleme yetkisine sahiptirler. Fakat bu durum he ülkede geçerli değildir. Ayrıca kuruma, yerindelik denetimi yetkisi de verilmekte olup, idarelerin kamu faydasına eylemlerde bulunmasını gözeterek faaliyette bulunup bulunmadıklarını da denetleme yetkisi bulunmaktadır. Ombudsman, Türkiye’de inceleme ve araştırmaları için Danıştay, Sayıştay ve Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisine sahiptir (Bereket ve Demirkol, 1996: 31-32).

Ombudsmanın sağlıklı, tarafsız ve adil kararlar alabilmesi için geniş yetkilere sahip olması gerekmektedir. Geniş yetkilere sahip olabilmesi kurumun hakkaniyetli kararlar alabilmesi ve taraflara en doğru şekilde duyurması açısından önemlidir. Öyle ki idareler ile ilgili şikâyetlerle ilgileniyor olması, Ombudsmanın yaptığı araştırma, inceleme ve denetlemeleri hassasiyetle yürütmesi gerektiği anlamına gelmektedir. Ombudsman, uygulaması olan tüm ülkelerde önerilerde bulunma, yargıya yönlendirme gibi ortak özellik gösteren yetkiler barındırmaktadır.

3.1.6. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri

Ombudsmanlık, uygulandığı ülkelerde farklı yasal ve anayasal düzenlemelerle kurulmaktadır. Bu durum kamu denetçiliğinin özelliklerinin, görevlerinin, çalışma alanların ve yetkilerinin ülkeden ülkeye farklılıklar göstermesine neden olmaktadır. Ancak bu farklılıklara rağmen yine de özelliklerini, görevlerini, yetkilerini ve statüsünü genel olarak belirlemek mümkündür.

Kurum, her ülkede aynı usullerle kurulmamaktadır. Ülkelerin yasal ve anayasal özelliklerine göre şekil almaktadır. Her ülkenin de kendine özgü yasal ve anayasal düzenlemeler sahip olduğu düşünülürse kurulacak olan Ombudsmanın çalışma alanları, özellikleri, yetkileri, görevleri ve görev alanları, statüsü gibi nitelikleri birbirinden farklılıklar göstermektedir. Ombudsman kuruluş amacı olarak bir denetim sistemi olarak kurulmuş ancak hukuki, yönetsel, yargısal denetim yollarının dışında bir denetim şekline sahiptir. Parlamento tarafından seçiliyor olsa da parlamentonun güdümü

dışında yer almayan bağımsız nitelikte bir kurumdur. Vatandaş ile idare arasında arabulucu görevi gören, gücünü yasa ve anayasalardan alan bir kurumdur.

Ombudsman, idarenin iş, işlem, tutum ve davranışlarını denetleyen bir kurumdur. Verdiği kararlar bağlayıcı nitelikte olmayan bağımsız bir devlet kurumudur (Erhüman, 2000:176). Ombudsman, vatandaşın idare ile kaynaşmasını sağlayan, idare ile olan ilişkilerinde vatandaşa güven veren bir denge mekanizmasıdır. Vatandaşlar, Ombudsmana kolay ve herhangi bir maliyet ödemediye ulaşabilirler (Eren, 2000:87). İdarenin kötü işleyiş şeklinin engellenmesi amacıyla oluşturulmuş olan kurum, vatandaşları kötü yönetimden kaynaklanan olaylar karşısında koruma görevi görür. Ayrıca bu olaylara neden olan kişi veya makamlara karşı mevcut sistemin kayıtsız kalmayacağını bilirler (Gişi, 2017:8).

İnsan hakları, hukuk devleti, demokratikleşme gibi kavramların gelişim gösterdiği ve eskiye göre daha çok önem kazandığını belirten Mustafa Büyükcavcı' ya göre; Ombudsman kurumunun insan hakları, demokratikleşme, insan odaklılığı gibi amaçları barındırıyor olması bu kurumu önemli bir görüntüde tuttuğu gibi beğenilen bir kurum olma özelliği de kazandırmıştır. Öyle ki kurumun günden güne popüleritesinin artmasından dolayı neredeyse yargı dışında oluşturulan 'her şikâyet mercii' Ombudsman olarak nitelendirilmiş, böylece de kurum konusunda bir kavram karmaşası yaşanmıştır. Oysaki denetim yapmaya yetkili bir kurumun 'Ombudsmanlık Modeli' olarak geçerli olabilmesi için görevleri, yetkileri, statüsü ve belirleyici niteliklerinden kaynaklanan 3 temel özelliğe sahip olması gerektiği ifade edilmektedir. Birbirini tamamlayan bu 3 özellik, birey hak ve özgürlüklerinin muhafaza edilmesine yönelik şikâyetlerin giderilmesinde başvuru olan diğer bütün sistemlerden onu farklı kılmakla beraber, Ombudsmana net bir şekilde üstünlük sağlamaktadır (Büyükcavcı, 2008:11).

Ombudsmanın bağımsız olması en önemli özelliklerinden biridir. Ombudsmanın parlamento tarafından seçiliyor olması Ombudsmanın gücüne

kaynaklık etmektedir (Fendoğlu, 2011:80-81). Ombudsman, diğer kurumlara karşı olduğu gibi güç kaynağı olan kendisini atayan parlamentoya karşı da bağımsızdır. Bu husus özellikle de Ombudsmanın kararlarının tarafsızlığına olan güvenin sarsılmaması için önem arz etmektedir. Kurumun, yasa ve anayasalarla düzenlenmesi Ombudsmanın bağımsızlığını sağlamaktadır. Ombudsmanın çalışma usulleri, görev süresi ve görev alanları, göreve başlama ve görevin sona ermesi gibi durumlar yasalarla düzenlenmelidir. Ombudsmanın, bağımsızlığına kaynaklık eden diğer bir unsur ise kurumun bağımsız bir bütçesinin var olmasıdır. (Ünal, 2013:81). Ombudsman, anayasa veya kanunla kurulmuş, idarenin işlem ve eylemlerini denetleyen, tarafsız ve bağımsız niteliklere sahip olan bir kamu kurumudur. Kamu kurumlarının yapmış olduğu işlemlerin doğruluğunu, haklı ve vatandaş yararına olup olmadığını denetler. Ombudsman, vatandaşlar ile devlet arasında hakem statüsündedir. Genellikle parlamento veya cumhurbaşkanı tarafından 4-6 yıl gibi bir süreyle görevlerini ifa ederler. Parlamento tarafından, yasalarda yer alan çeşitli nedenlerden görevden alınabilmektedir (Sezen, 2001: 75-76).

Ombudsmanın temel hedefi devletin kamu hizmeti sunarken vatandaş memnuniyetini, faydasını gözetmesidir. Ayrıca, kamu denetçiliği vatandaş odaklı uygulama amaçlarından ötürü son yılların moda kavramları olan toplam kalite yönetimi ve performans değerlendirilmesiyle de yakın ilişki içindedir. Hizmet sunarken kaliteli olması, hizmetin amacına göre tek elden verilmesi, vatandaşların talepleri ve yararı gözetilerek onlara en uygun hizmetin ulaştırılması temel hedefleri içinde yer almaktadır. Bu hususta özellikle kamunun sunduğu hizmette yönetim ilkeleri (saydamlık, adillik, hesap verebilirlik ve sorumluluk) olması gereken ilkelerdir. Yönetişim unsurları olarak kabul görmüş bu ilkelerin sürdürülmesinde Ombudsmanlık Kurumu önemli bir paydaya sahiptir (Abdioğlu, 2007:85).

Ombudsman, yaptığı çalışmalarda bağımsızdır. Bu hususta sorguya çekilmesi, izlenilmesi, tutuklanması ve yargılanması söz konusu değildir. Ombudsmanın parlamenter dokunulmazlığına sahiptir. Ombudsmana parlamento tarafından belirli bir bütçe belirlenir. Kurum belirlenen bütçe kapsamında

gerekli gördüğü durumlarda harcama yapabilme yetkisine sahiptir (Temizel, 1997: 41). Çalışmaları sırasında, hiçbir organ tarafından herhangi bir müdahale ya da baskıya maruz bırakılmazlar. Ombudsman, yaşanan haksızlıkları, adaletsizlikleri, idarenin yanlış kararlarına ilişkin şikâyetleri inceliyor olmasının yanı sıra kamu gündemini yer alan konuları da inisiyatifi doğrultusunda inceleyebilme yetkisine sahiptir. Özel anlaşmazlıklar, Ombudsmanın faaliyet alanı dışındadır (Avşar, 2012: 63). Ombudsman, yetkisi kapsamında gerekli gördüğü durumlarda tanık dinleyebilmek, bilirkişi görevlendirebilmek, ilgili kurumun temsilcisini sorgulayabilmek, olay yerinde keşif ve inceleme yapabilmek gibi geniş yetkileri bulunmaktadır (Tutal, 2014:108).

Ombudsmanın, idarenin gerçekleştirmiş hatalı işlemlerden dolayı emir ve talimat verme, işlemleri iptal etme veya başka yaptırımlarda bulunma yetkisi yoktur. Yani Ombudsmanın önerilerine uymayan idare veya kamu görevlilerine herhangi bir cezai işlem uygulanamaz. Ancak kamu görevlisi ve idare üzerinde etkin bir kamuoyu baskısının artmasına neden olabilmektedir (Kestane, 2006: 134). Kararlarının sonuçlarını detaylandıracak olursak Ombudsmanın almış olduğu kararların idare açısından bağlayıcı nitelikte olmaması, bu kararların idare üzerinde etkili olmadığı veya etki göstermeyeceği anlamına gelmemektedir. Öyle ki Ombudsman; yapmış olduğu denetimler sonucunda ulaştığı bilgi ve bulguları kamuoyuna açıklayarak görevini gereği gibi ifa etmeyen idareyi ve idarenin personelini kamuoyu baskısı altında bırakabilmektedir. Kamu personeli de haliyle denetçinin harekete geçmesi durumunda kamuoyu önünde hatalarının ortaya çıktığı korkusuyla görevlerinde daha özenli ve hakkaniyetli davranacaktır. Bu manevî baskı, bazen maddî müeyyidelerden daha fazla etki gösterebilmekle beraber, idareyi ve personelini daha kaliteli, özenli bir hizmet sunmaya ve adaletli davranmaya sevk edebilmektedir. Bunun sonucunda da şikâyet edilen kişi veya kurum, Ombudsmanın önerilerini dikkate alarak hatasını düzeltecektir

Ombudsmana tüm vatandaşlar kolay bir şekilde ulaşabilmelidir. Vatandaşlar diğer idarî ve yargısal denetim kurumlarında karşılaştığı

zorlukları, karmaşayı, bürokrasiyi, kırtasiyeciliği ve masrafı Ombudsman denetiminde yaşamamalıdır. Ombudsman çoğunlukla "vatandaş koruyucusu, halkın avukatı, vatandaş yardımcısı, halkın koruyucusu, vatandaş savunucusu, hakem" gibi isim ve sıfatlarla anılır (Özden, 2010:36).

Ombudsman, yürütmeden ve idareden bağımsız bir niteliğe sahiptir. Bağımsızlığının sonucu olarak da tarafsızlık özelliğine sahip bir kurumdur (Arklan, 2006:86). Ombudsman, yalnızca idare karşısında değil, seçilmesi ve görevden alınması konuları dışında, parlamento karşısında da bağımsız bir statüye sahiptir.

Ombudsmanlık kurumunun kamuoyu tarafından bilinmesi, etkinliği açısından önem arz etmektedir. Bu da medyanın gerekli olan desteği sağlamasına bağlı bir durumdur. Böyle olmazsa yani aksi gerçekleşirse; idarenin yanlış ve haksız tutum ve davranışları üzerine kamuoyunun dikkatini çekemeyecek ve katılımcı toplumsal denetimi sağlayamayacaktır. Bu da Ombudsman denetiminin tek yaptırımı olan "yanlışlıkları kamuoyunun bilgisine sunma" gerçekleşemeyecek ve Ombudsman denetiminin etkisini kaybetmesine neden olacaktır (Temizel, 1997:63).

Ombudsman kurumunun uygulandığı birçok ülkede başvuruda belli bir şekil şartı aranmamaktadır. İskandinav ülkelerinde yazılı başvuru yapıldığı gibi sözlü başvuru da yapılabilmektedir. Fransa ve İngiltere Ombudsmanlarına doğrudan başvuru yapılmamakta olup iki aşamadan oluşsan bir başvuru yöntemi bulunmaktadır. Fransa Ombudsmanı olan Mediatör' a başvurabilmek için, bir mv. ya da senatörün aracı olması gereklidir. Aynı durum İngiltere için de geçerlidir. İngiltere' de Parlamento Komiseri'ne (Ombudsman) başvurabilmek için, Avam Kamarası üyelerinden birisine başvuru yapmak gerekmektedir. Bu uygulamanın nedeni İngiltere'de parlamentonun üstünlüğü ilkesidir. Parlamento Komiserinin parlamento yerine denetleme yaptığı kabul gördüğünden milletvekili ya da senatörün aracılık yapması gerekmektedir. Faransa'da Mediatör'a(Ombudsman) doğrudan başvuru yapılamıyor olmasının nedeni yapılan başvuruların çoğunun reddedileceğinden, Ombudsmanın iş

yükünün artacağı düşüncesidir. Bu iki aşamadan oluşan başvuru yöntemi sayesinde başvurular ayıklanarak, geçerli başvuruların alınacağı ifade edilir (Ünal, 2013:83).

Tortop, Ombudsman için üç ortak özelliğe dikkat çekmektedir. Bu özelliklerden birincisi, Ombudsmanın daha önce de ifade edildiği üzere yürütmeye karşı bağımsız bir pozisyonda olmasıdır. İkincisi, şikâyetlerin kişilerce yapılıyor yapılması, üçüncü özellikte, gelen şikâyetlerin idarenin iyi olmayan yönetimi ve adaletsizlik bakımından tarafsız olarak değerlendirilmesi ve kötü idarecilikten kaynaklanan neticelere tavsiyeler verilmesidir (Tortop, 1998:4). Ombudsmanın bağımsızlığı özelliği, özellikle kurumun somut ve nesnel kararlar alabilmesi yönünde önem arz eden bir özelliktir. Kurum, yapacağı araştırmaların sonucunda vereceği kararlarda, siyasi veya diğer sonuçlardan korkmadan gerçeği aramalıdır. Anayasal ve yasal bağımsızlığının yanı sıra Ombudsmanın bir beklenti içine girip kendi kendisini sınırlandırmasında bağımsızlığının önemi büyüktür (Özden, 2005:29). Ombudsmanın seçilme şekilleri, kuruma kaynaklık eden yasal ve anayasal metinler, dokunulmazlık vasfı, görevlerine atanma şekilleri ve mali imkanları gibi belirleyici özellikleri bağımsızlıklarını ortaya çıkaran temel özelliklerdir (Temizel, 1997:56).

Kurumun mali yapısının güçlü olması özellikle bağımsızlığı açısından önem arz etmektedir. Ekonomik bağımsızlığı olan kurum araştırma ve incelemeleri için yeterli maddi imkâna sahip olmalıdır. Başka bir kurum ya da organa bağlılığı olan kurum bağımsızlığını yitirecek bu da Ombudsmanın çalışma ve kararlarında olumsuz etki yaratacaktır. Ayrıca, denetçilerin maaşının yüksek olması, çalışan personelin rüşvet v.b durumlarına yönelmesini engelleyecektir.

Denetçilerin iyi hukuk eğitimi almış olması, özellikle de uzman ve bilirkişilerden seçilmiş olması, müşteri(vatandaş) odaklı olmalı, devlete karşı olmamalı, tarafsız olmalı ve halkın güvenini kazanmış nitelikte olması gerekir (Özden, 2005:29).

Ombudsman, her ülkede aynı olmamak üzere vatandaşların yönetimden kaynaklanan iyi olmayan fiiller ve işlemlerle alakalı şikâyetlerini belli bir yöntem ya da biçim şartı aramadan almakta ve bu şikâyetleri aynı şekilde herhangi bir biçim esasına bağlı kalmadan kovuşturmaktadır. Birçok Ombudsmanlık kurumunda, idarenin yapmış olduğu işlemlerin inceleme altına alınması için vatandaşın şikâyeti beklenmeden kurum inisiyatif kullanıp araştırma ve incelemelere başlayabilmektedir. Bu soruşturmayı yürütürken, bütün bilgi ve belgeleri inceleme ve konuyla alakalı her türlü araştırmayı yapmaya yetkili kılınmıştır (Gülönü, 1997:8). Donalt Rowat ifade edilen farklı ülke uygulamalarından yola çıkarak, kurumun genel kabul gören ortak özellikleri olduğunu ifade etmiştir. Rowat’a göre :

- Ombudsman, idareden kaynaklanan adaletsizliğe, haksızlığa yönelik özel olarak yapılmış şikâyetleri inceler,
- Bu kurumun araştırma ve inceleme yapmak, araştırma sonuçlarına göre soruşturma yapmak, denetlemek, bulduğu sonuçları kamuoyuyla paylaşmak gibi yetkileri vardır. Fakat tespit ettiği kötü davranış ve faaliyetleri düzeltmek gibi bir yetkisi yoktur,
- Ombudsman, gücünü Anayasa ve yasalardan alan, idareyi yasama adına teftiş eden, tarafsız ve bağımsız bir kamu görevlisidir,
- İdareye “mutlaka karşı” değildir (Rowat, 1968’ den aktaran; Ataman, 1997:778-780).

Rowat’ın, Ombudsman için genel kabul gören bu ortak özelliklerine yönelik saptamaları genel olarak Ombudsmanlığın işleyişine yöneliktir. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun vatandaş ile idare arasında ortaya çıkan sorunlar için hakem gibi hareket etmesi gerekeceğinden, bazı önemli özelliklere sahip olması gerekir. Bağımsızlık, güvenilirlik, tarafsızlık, adillik ve gizlilik bu noktada sahip olması gereken önemli özelliklerdendir. Uluslararası Ombudsman Birliği Uygulama Standartları ise bu özelliklerin yanına gayri resmiliği de yer vermektedir (Özdemir, 2014:104) .

3.2. Çeşitli Ülkelerde ve Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık Uygulamaları

Bu bölümde, çeşitli ülkelerde ve Avrupa Birliği'nde faaliyet gösteren Ombudsmanlık Kurumunun incelemesi yapılmıştır. Devamında ise uluslararası bir örgüt olan ve çalışmanın başlığını da oluşturan Avrupa Birliğinde Ombudsmanlık uygulaması incelenerek çalışmada yer alan diğer ülkelerle karşılaştırılmıştır. Bahsi geçen ülkelerden İsveç, Finlandiya, Danimarka ve Norveç Ombudsmanlık Kurumunun ilk kurulduğu ve dünyaya da yayılmasına yardımcı olan İskandinav ülkeleri olduğundan, çalışmanın bu başlıkta yer alan ilk dört ülkesi olarak ele alınmıştır. Ombudsmanlık Kurumu, sonrasında ise nüfus, yüz ölçüm, ekonomi, yönetim, hukuk gibi özellikler bakımından güçlü Avrupa ülkelerin de kurulma imkânı bulmuştur. Bu özellikleri barındırması sebebiyle İngiltere, Fransa ve ABD ülkeleri bu bölümün devamını oluşturmuştur. Çeşitli ülkelerin, Ombudsmanlık incelemeleri yapıldıktan sonra Avrupa Birliği'nin kendi kurumlarının denetimini yapması amacıyla bünyesine kattığı AB Ombudsmanı ele alınmış devamında ise ülke ve örgüt Ombudsmanları karşılaştırılıp tablo şeklinde değerlendirilmeye çalışılmıştır.

3.2.1. İsveç

İsveç, Ombudsmanlığın tarihçesinin incelendiği bölümde bahsedildiği üzere Kamu Denetçiliği sisteminin ilk uygulandığı ülkedir. Kral XII. Şarl tarafından İsveç'te ilk Ombudsman 1713 yılında tayin edilmiştir. İsveç'te var olan Ombudsmanlık sistemi, iki yüz yıllık oldukça köklü bir geçmişe sahiptir. İsveç anayasasında, 1809 yılında Ombudsmanlık düzenlenerek anayasal bir kurum haline gelmiş, kurulduğu tarihten günümüze değin Ombudsmanlık Kurumu devamlı olarak bir değişim sürecine girmiştir. Ombudsman sayısı İsveç'te 1915 yılına kadar tek iken, 1915-1968 yılları arasında biri sivil diğeri ise askeri olmak üzere ikiye çıkarılmış, 1972-1976 yılları arasında tekrar arttırılıp üçe çıkmıştır. 1976 yılında yapılan yeni yasal bir düzenleme ile bu sayı dörde çıkarılmıştır (Şahin, 2015: 45-46). Bu dört ana Ombudsmanın yanı sıra Çocuk Ombudsmanı, Basın Ombudsmanı, Özürlüler Ombudsmanı, Fırsat Eşitliği Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı, Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombudsman ve Fırsat Eşitliği Ombudsmanı gibi özel alt Ombudsmanlarda

faaliyet göstermektedir. Çeşitli Ombudsmanlar kurulmasındaki temel sebep zamanla demokratik anlayışın gelişmesi ve ihtiyaçların çeşitliliği olarak ifade edilebilir. Başlangıçta Ombudsmanlık, idareyi denetlemek amacıyla parlamento tarafından kurulmuş olsa da ileriki dönemlerde farklı kimliklerde kazanarak vatandaşların haklarını gözeten ve arayan, yönetim ile ilgili sorun yaşayan kişilerin yasal haklarını savunmak için başvurduğu bir kurum haline de dönüşmüştür (Oytan, 1975:598).

İsveç'te kurulmuş olan ilk Ombudsmanlık Kurumu, Parlamento Ombudsmanıdır. 1975 yılında çıkarılmış olan Talimat Yasası ile kurulmuş olan Ombudsmanlık, çeşitli değişikliklere uğrayarak günümüze kadar gelmiştir (Özden, 2010). Mevcut Ombudsmanların bir tanesi Baş Ombudsman iken diğer üç tanesi ise Parlamento Ombudsmanıdır. Parlamento Ombudsmanı görev yerlerinden herhangi birinin çeşitli nedenlerle boşalması durumunda yenisi belirlenene kadar faaliyet göstermeleri için yerine iki adet yardımcı Ombudsman seçilmektedir (Gişi, 2017: 13).

Görev süresi 4 yıl olan Ombudsman, görevi bittikten sonra yeniden görevine başlayabilmektedir. Genel seçimlerden sonra ki 15 içinde Ombudsman seçimi gerçekleşir. Dört Parlamento Ombudsmanı, Riksdag (İsveç Parlamentosu) genel kurulunda açık oyla seçilmektedir. Öncelerde Ombudsman seçilebilmek için iyi hukuk eğitimi almış olma şartı 1974 yılından sonra kaldırılmıştır (Çakmak, 2008:44). Personellerin görev süresi dört yıl olmakla beraber Meclis isterse çalışanların görev süresini uzatabilmektedir. Baş Ombudsmanın yanı sıra iki tane de Ombudsman yardımcısı bulunmaktadır. Yardımcı Ombudsmanlar, iki yıllığına seçilirler ve Baş Ombudsmanın olmadığı durumlarda onlara vekâlet ederler. Ombudsman seçilebilmek için cinsiyet ayrımı gözetilmemektedir (Erdengi, 2009:34-35).

Parlamento Ombudsmanı, tamamen bağımsız olup herhangi bir kurum ya da kişiden emir almaz. Seçilen Ombudsman üyeleri genel itibariyle ya kamu idaresinde yüksek mevkilerde çalışmış kişilerden ya da yüksek yargı üyelerinden oluşmaktaydı fakat bu durum 1974 yılından sonra ortadan kalkmıştır. Ombudsman seçilebilmek için herhangi bir yaş sınırı getirilmemesine rağmen genellikle kırk yaşını aşmış kişiler

görevlendirilmektedir (Gişi,2017: 13). Kamu denetçileri, genellikle tüm partilerin onayını alan kişiler arasından seçilir. İsveç Parlamento Ombudsmanı veya yardımcısı olabilmek için ülke vatandaşı ve ahlaken dürüst olmak gereklidir (Atay, 1999:274). Ombudsmanların asıl görevi, İsveç parlamentosunun yürütme üzerindeki denetimini sağlamak ve vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini, hukukun üstünlüğünü korumaktır. Ayrıca yasal yönetim işleyişinin sağlanması da Ombudsmanın bir diğer görevidir (Çalışkan, 2013:25).

Ombudsmanların her birinin çalışma alanı diğerlerinden farklıdır. Baş Ombudsmanın görev alanı; kurumların uygulama esaslarını tespit etme, genel idaresi ve koordinasyonunu sağlama, yurttaşların resmi belgelere ulaşımını sağlamak gibi faaliyetlerden sorumludur. Baş Ombudsmanın diğer Ombudsmanlara karışma yetkisi bulunmamaktadır. Sadece kanunlara riayet etmeyen kamu çalışanlarını denetlemeye ve çalışanların herhangi bir suç işlemesi durumunda haklarında soruşturma ve dava açma yetkisine sahiptir (Tortop, 1996). Her Ombudsmanın yaptığı çalışmalardan dolayı sadece parlamentoya karşı yükümlülükleri mevcuttur. İkinci Ombudsman mahkeme, savcılık, polis ve hapisaneler ile ilgili konularla denetim yapar. Mahkemeleri denetlemesindeki asıl amaç uygun bir zaman içerisinde davaların görüşülüp karara bağlanmasını sağlamak, hâkimlerin görevlerini aksatmadan ve kötüye kullanmadan yerine getirmesini sağlamak, usul kurallarına uygun bir şekilde davaların değerlendirilip değerlendirilmediğini belirlemektir. Üçüncüsü ise silahlı kuvvetlere ilişkin konularda denetim yetkisine sahiptir. Dördüncü ve son Ombudsman ise vergi ve sosyal hizmetler ile ilgili herhangi bir uyuşmazlık yaşandığında, bu uyuşmazlığın çözümüne yönelik faaliyet gösteren kurumdur (Tutal, 2014: 118). Her Ombudsmanın kendine ait özel denetim alanı bulunsa da gereken durumlarda diğer Ombudsmanın alanına giren olay hakkında herhangi bir araştırma içerisine girebilir.

Herhangi bir nedenden dolayı parlamentonun dağılması Ombudsmanın görev süresini etkilememektedir. Ombudsmanın görevinin sona ermesine, kendi isteğiyle görevi bırakmak ya da tekrar göreve seçilememesi gibi durumlar neden olur. Bu sebepler dışında parlamentoda rapor inceleyen komitenin isteği sonucunda da parlamento tarafından Ombudsmanın görevi

sonlandırılabilir. Yalnızca komitenin talebi Ombudsmanın görevinden azledilmesi için yeterli görülmez. Bununla birlikte parlamentonun Ombudsmana karşı olan güvenini kaybetmiş olması, çalışmalarını yetersiz bulması ve Ombudsmanı başarısız bulması da gerekmektedir. Ombudsmanı görevden alma yetkisi sadece parlamentoya aittir bu sayede Ombudsmana hükümet tarafından yapılabilecek herhangi bir müdahalenin önüne geçilmiş daha özgür bir şekilde çalışmalarına olanak sağlamıştır (Şahin,2015: 48-49). Ombudsmanlıkta görev alan kişilerin parlamenter dokunulmazlıkları olduğundan yaptıkları işlemlerden, fikirlerinden dolayı sorgulanamaz, tutuklanamaz ve yargılanamazlar (Süt, 2010:60). Ombudsmanlar hazırladıkları raporu parlamentoya sunmak zorundadırlar (Gişi,2017:15). En çok yetkiye sahip olan Ombudsman, İsveç Ombudsmanı olarak kabul edilmektedir (Tutal, 2014: 119-120).

Kişiler, kuruma şikâyet başvurusunda bulunacakları zaman herhangi bir kurum veya şekle tabi kalmaksızın başvuruda bulunabilmektedir. Kamu kurumlarıyla alakalı yaşamış oldukları tüm sorunları Ombudsmana iletme hakkına sahiptirler (Bahadır, 2010:371). Parlamento Kamu Denetçisine şehir içinde ikamet edenler ve yabancılar da dâhil olmak üzere herkes başvurabilmektedir. Şikâyetler için iki yıllık zamanaşımı gözetilmektedir (Eklundh, 2000:480).

İsveç Ombudsmanı, kamu otoritesini kullanmaya yetkin kişileri, merkezi ve yerel birimleri, askeri kurumları denetleyebilme yetkisine sahiptir. Bu kapsamlı denetim, ülkede denetimle yetkili kılınmış bir kuruluşun sahip olduğu en kapsamlı denetim alanı olarak görülür (Babüroğlu, Hatipoğlu, 1997:39). İsveç Parlamento Kamu Denetçisinin(çalışmanın devamında İPKD olarak geçecektir.) kararları hususunda yasalar tarafından belirli bir tarih konulmamakla beraber, genellikle 6 ay içinde netleştirip bildirirler (Erhürman, 2001:382). İsveç'te, Kamu Denetçisinin yapacağı araştırma ve incelemeler kanunla belirlenmiştir. Şikâyet başvurularını kabul etmeden önce gerekli idareden gerekli bilgi ve dokümanlara ulaşarak topladığı bu bilgilere göre şikâyetin gerekçesini başvuruyla bildirerek reddedebilir veya şikâyeti yerinde bularak kabul edebilir (Parlamento Kamu Denetçisi Talimatlar Yasası, md. 6). Başvuruya uygun gördüğü şikâyetler üzerine kamu görevlilerini çağırabilir,

gerek görürse gerekli her türlü birimi teftiş edebilir, suçlu bulduğu kamu görevlileri hakkında soruşturma açılmasını talep edebilir, yargıya başvurabilir veya anayasaya aykırılık başvurusunda bulunmak gibi çeşitli yetkilerini kullanabilir (Parlamento Kamu Denetçisi Talimatlar Yasası, md. 7). Ombudsmanın bu şekilde yetkilerinin var olması İsveç'te geniş yetkilere sahip bir kurum olduğunu göstermektedir. Tüm bu yetkiler İsveç Anayasası ve diğer kanunlarla güvence altına alınmış yetkililerdir. Kanun güvencesi altında olan bu yetkilerini kullanırken kral veya parlamento üyeleri de dâhil olmak üzere kimse kuruma tavsiye veya telkinde bulunamamaktadır (Eklundh, 2000: 424-425).

İPKD, yargı organlarının verdiği kararlara karışamaz, değiştirilmesini veya yeniden değerlendirilmesi hususunda etkileyemez. Sadece kamu görevlisi niteliğinde olan hâkim ve savcılara kendilerine gelen davalar karşısında olaylara yaklaşım tarzları ve davaları ele alış şekillerinin hukuka uygunluk açısından değerlendirilmesini sağlar (Isır, 2002:17). Denetim, araştırma ve incelemeler Ombudsmanın çalışmalarına temel oluşturur. Denetçinin yaptığı teftiş, genel olarak her yıl düzenli bir şekilde yapılır. Yaptığı araştırmalar ise gözlemlere dayanmaktadır (Çakmak, 2008:47-48). İsveç Parlamento Ombudsmanı yetki alanı içinde olan kurumlar daha önce ifade edilmiş ve geniş bir yetki alanının olduğu ifade edilmişti. Fakat parlamento ve yerel belediyenin meclis üyeleri ile Bakanlar Ombudsmanın teftiş edebileceği kurumlar dışında tutulmuştur (Eklundh, 2000:479).

İsveç Ombudsmanı, yetkilerini kullanarak disiplin soruşturması başlatıp kanunun kendisine verdiği yetkiler doğrultusunda aldığı kamuoyu ile paylaşabilmektedir. En önemli denetim gücü olan kamuoyu denetimi ile ilgililer hakkında verilen kararları raporlar şeklinde kamuoyu önünde paylaşabilir (Haller, 1998: 29-30). Baylan, denetçinin ilgili kurum ve kuruluşlar ile ilgili aldığı kararı kamuoyuna sunmasının, kurum personelinin oluşacak baskıdan çekinmesi ve Ombudsmanın tavsiyelerine uyulması gerektiğini düşünmeleri açısından faydalı olduğunu ifade etmiştir (Baylan, 1978: 9-10).

Anayasa ve kanunlarla güvence altına alınmış ve statüsü belirlenmiş olan İPKD, dört yıllık bir süre ile seçiliyor olup vatandaşların bireysel

haklarının korunması ve özgürlüklerinin engellenmesi için faaliyetler yürütürler. Sorumlu olduğu bir parlamento vardır. Bunun dışındaki kurum ve kuruluşlara karşı bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Geniş yetkilere sahip olan kurum etkin bir şekilde çalışmalarını sürdürmektedir.

3.2.2. Finlandiya

Finlandiya, ilk kez İsveç'te ortaya çıkan ve takriben yüz elli yıllık bir geçmişe dayandıktan sonar İsveç Ombudsmanını, kendi ülkesine uyarlayarak uygulamaya sokan ülkedir (Tutal, 2014:125). 1919 yılında anayasa değişikliğinin yapılmasıyla Finlandiya yönetim şeklini meşruti monarşiden cumhuriyet yönetim şekline geçme kararı almış ve ilk defa Finlandiya Anayasasında 1919 yılında eklenmiş böylelikle ülkede Ombudsmanlık Kurumu kurulmuştur. Aynı yıl Ombudsman Anayasası da çıkarılmıştır.

İsveç'ten sonra Ombudsmanlık Kurumunu ilk kez kullanan ülkenin Finlandiya olması tesadüf değildir. Uzun yıllar boyunca İsveç'in bir parçası olarak varlığını devam ettiren Finlandiya bir çok alanda İsveç'ten etkilenmiş, hatta neredeyse birbirinin aynısı olan idari yapı ve kurumları olan iki ayrı devlet konumundadır (Sağlam, 2012:70). Ülke anayasasının 46. Maddesinde yer alan vatandaşların hak ve özgürlüklerini kamu yetkilerine karşı herhangi bir durumda korumak suretiyle oluşturulan iktidar kollarından biridir. Bu kol kendi içerisinde ikiye ayrılarak biri 'Adalet Şansölyesi' diğeri ise parlamento adına çalışmalarda bulunan Ombudsmandır. Adalet Şansölyesi ile KDK hükümet adına denetlemeler yapan benzer görevleri olan iki kurumdur. İkisini ayıran özellikleri ise Parlamento Kamu Denetçisinin parlamento tarafından atanıyor olması ve kamu kurumlarından kaynaklanan, vatandaşların yaşadığı hak ihlallerinin giderilmesini sağlamak ve yapılan işlemlerin uygunluğunu denetlemektir. Adalet Şansölyesi de hükümet adına hareket eder fakat Devlet Başkanı tarafından atanır. Kamu Denetçisi, vatandaşların kamu görevlileri tarafından yaşadığı hak ve özgürlük kısıtlamalarına olay gerçekleştikten sonra vatandaş başvurusu üzerine müdahale ederken, Adalet Şansölyesi bu ihlaller gerçekleşmeden önlemeyi hedefler.

Finlandiya Ombudsmanı, görevlerini yerine getirirken tam bağımsızlığa sahiptir, parlamentoda dâhil Ombudsman hiçbir kurumdan emir ya da uyarı almaz (Abdioğlu, 2007:88). Adalet şansölyesinin görevi vatandaşın hak ve özgürlüklerine kamu çalışanları tarafından yapılan hareket ve işlemlerden gelecek zararları engellemektir. Ayrıca kamu yetkililerinin görevini yerine getirip getirmediklerini kontrol etmekte bir diğer görevidir. Şansölye başsavcı statüsüne sahiptir, ülkedeki bütün savcılardan üstün bir konuma sahiptir. Ombudsman ise yasal düzenlemelerin kanun gereği idare ve mahkemeler tarafından faaliyete geçirilip geçirilmeyeceğini kontrol etmekle yükümlüdür. Şansölyeyi, Ombudsman gerek gördüğü takdirde yargı karşısına çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Finlandiya Ombudsmanlık ve şansölyeler idari kuruluşların yurttaşlara karşı yapılabilecek herhangi bir yanlış işlem ve fiiliyattın önlenmesini sağlar (Demirci, 2013: 64).

Ombudsman seçimi ilk dönemlerde her yıl yapılmaktayken daha sonra görev süreleri üç yıla çıkarılmış, 1955 yılından itibaren gizli oy kullanımı esasına göre yeniden düzenlenmiştir. Ombudsman yetkisi süresince parlamentodan herhangi bir bağlayıcı yönetmelik veya komut almaz tamamen bağımsız çalışmalarda bulunup hareket eder fakat parlamento, Ombudsman tarafından yapılan çalışmaları yetersiz bulduğu takdirde tekrar atamayabilir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997:43). Yasama organı tarafından önceden belirlenen adaylar arasından seçilecek kişinin öncesinde hukuk eğitiminden geçmiş olması, bu alanda faaliyetlerde bulunup gereken yetkinliğe ulaşmış olması gerekmektedir. Görev süresi dolan Ombudsman, tekrar göreve seçilebilme hakkına sahiptir (Avşar, 2012:294). Ayrıca Ombudsmanlar parlamento üyesi olamaz eğer parlamento üyeliği var ise Ombudsman seçildikten sonra parlamento üyeliği geçersiz sayılmaktadır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997:43).

Ombudsmanlık kurumu, 11 Haziran 1999 tarihli Anayasanın 38. Maddesinde Finlandiya Parlamento Kamu Denetçiliği Kurumu olarak düzenlenmiştir. Düzenlenen bu maddeye göre Parlamento Kamu Denetçisi ve iki yardımcı denetçi, yetkin hukuki bilgiye haiz kişiler içinden dört yıllık bir süre için seçilmektedirler. Aynı maddede Anayasa Komisyon'un gerekçeli görüşü bildirmesi üzerine parlamento içinde 2/3 çoğunlukla alacağı kararla

görevi henüz bitmeden, görevinden alınabilmektedir (Finlandiya Anayasası, md.38). 2002 yılında, Parlamento Kamu Denetçisinin görevleri, çalışma şekilleri yetkileri ve statüsünün yer aldığı Parlamento Kamu Denetçiliği Yasası çıkartılmıştır. Bu yasaya göre kurum, başvuranın yazılı olarak iletişim adresini ve şikâyet tabi konuyu açık bir şekilde belirtmesiyle başvuru yapması üzerine veya re'sen harekete geçerek teftiş yapabilmektedir. Finlandiya Ombudsmanı, Sivil Toplum Kuruluşlarıyla sürekli iletişim halindedir. Bunu yanı sıra farklı ülkeleri kamu denetçileri ile de işbirliği içinde hareket etmektedir (Pınar, 2014:56).

Finlandiya'da, Ombudsmana verilen maaş ile mahkeme başkanına verilen maaş aynıdır (Baylan, 1978:38). Cumhurbaşkanı ve Challencellor of Justice (Adalet Şansölyesi) dışında Ombudsman; bakanlar, hükümet ve mahkemelerde dâhil olmak üzere tüm kamu kurumu çalışanlarını teftiş etme yetkisine sahiptir (Avşar, 2012: 294). Ayrıca diğer ülkelerin Ombudsman yetkilerine nispeten Finlandiya Ombudsmanı daha geniş yetkilere sahiptir.

Ombudsmanın kontrol etme yetkisiyle birlikte zaman zaman vatandaşlarla bir araya gelerek toplantılar da düzenlemektedir. Yerel düzeyde düzenlenen bu toplantılarda Ombudsman halk ile yüz yüze gelerek yasaların uygulanması hakkında önerilerini dikkate alarak yaşanan kişisel problemleri öğrenmektedir. Aynı zamanda yapılan bu toplantılarla halkın da bilgi sahibi olmasına vesile olmaktadır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 45). Ombudsman yıl içerisinde yapılan faaliyetlerle ilgili yıllık rapor oluşturur ardından Parlamento Kanun Komitesine sunar son adım olarak ta kamuoyuna raporu açıklayıp paylaşır (Avşar, 2012: 295).

Finlandiya Ombudsmanı, hükümeti, Bakanları ve mahkemeleri denetleme yetkisine sahiptir. Denetim alanı diğer ülkeler ile karşılaştırıldığında oldukça geniştir. Kamu görevlisi tanımı içinde yer alan tüm görevlileri denetleyebilmektedir. Denetimleri sonucunda görevlinin kanunen takip altına alınması, disiplin soruşturmasının başlatılması gibi tavsiyelerde bulunabilir. İsveç gibi Finlandiya Ombudsmanının da idari kararları değiştirmek veya fesh etmek gibi yetkileri bulunmamaktadır (Babüroğlu ve Hatipoğlu , 1997: 22-23). Parlamento Kamu Denetçisi ve Adalet Şansölyesi, Anayasa'nın 111.

maddesince, ilgilendikleri konulara göre BK toplantılarına dâhil olabilir, düzenleyici işlemlerde ve kanun tasarılarında fikirlerini bildirebilir. Bu görüntüsüyle karar mekanizmalarının aldığı kararlarda etkili olabileceğini ifade etmek mümkündür (Pınar, 2014:56).

Finlandiya da Ombudsmanın verdiği kararların bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Fakat demokrasi kültürünün gelişmesinde kurumun ülke adına önemli bir payı bulunmaktadır. Öyle ki Finlandiya gibi ülkelerde Kamu Denetçiliği Kurumunun bağlayıcılığı olmayan kararları tavsiye niteliği taşımakta olsa da eleştirilen kurumların ve bu kurumların personellerinin denetçilerin görüşlerini dikkate aldığını söylemek mümkündür.

3.2.3. Danimarka

Danimarka, İskandinav ülkeleri içinden kurumu kendi bünyesine katan üçüncü ülkedir. Ombudsmanlığı oluştururken kendisine örnek ülke modeli olarak komşusu İsveç'i örnek almıştır. Ombudsmanlık Kurumu II. Dünya Savaşından sonra 1954 yılında ancak oluşturulabilmiştir. Bu tarihten sonra Askeri ve Sivil Ombudsman olarak ayrılmadan tek bir çatı altında kurulmuştur (Ünal, 2013: 77). Ortaya çıkışındaki ana ihtiyaç ve düşünce II. Dünya Savaşı sırasında kamu otoritesini, ortaya çıkan sosyal devlet düzeni üzerinde etkin hak getirip denetimi güçlendirmektir. Diplomatik engeller sebebiyle yaşanan aksaklıklar, mahkeme sürecinin yavaş ilerlemesi, bireylerin idare kadroları karşısındaki haklarını savunmasızlığını önlemek amacıyla Danimarka Ombudsmanlık Kurumu kurulmuştur (Demir, 2013:159).

Ombudsmanın hızla kurumsallaşmasını sağlayan temel nedenler, tam bağımsız idare hukukunun mevcut olmaması ve ülkede yargı organının-idari yargı denetlemesinin bulunmayışdır (Tayşi, 1997: 114). 1953 yılında anayasaya eklenen bir kararla “Danimarka Sivil ve Askeri Parlamento Komiseri” adıyla anayasal düzen altına girmiştir (Erdengi, 2009: 50).

Danimarka, Ombudsmanlığı üçüncü sırada kabul etmiş olup 1955 yılında “Parlamento Komiseri” olarak kurmuştur. 1966 tarihli ve 473 sayılı Ombudsman Yasası ile kurulmuştur (Fendoğlu, 2010:10). Danimarka da Ombudsmanlık sistemi hukuki niteliğini 1953 yılında Danimarka Anayasasına

eklenen hükümle kazanarak, 1954 yılında PKD Hakkında Yasa ve 1956 yılında PKD Yönetmeliği ile kazanmıştır (Ergani,2003:3). Danimarka, Ombudsmanlığı üçüncü sırada kabul etmiş olup 1955 yılında “Parlamento Komiseri” olarak kurmuştur. 1966 tarihli ve 473 sayılı Ombudsman Yasası ile kurulmuştur (Fendoğlu, 2010:10). Kurum, modern devlet yapısına ulaşmak isteyen Danimarka için önem arz etmiş ve zamanla yasa değişikliklere uğrayarak daha etkin bir görüntü kazanmıştır. İlk Ombudsman 1 Nisan 1955 yılında görevine başlamıştır. Kamu denetçisinin göreve başladıktan sonra ülke idari ve siyasi yapısına uyumlu şekli, diğer ülkeler tarafından da model olarak alınmıştır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997:46).

Ombudsman seçimi, Hukuki İşler Komitesi (The Legal Affairs Committee)’nin tavsiyesi ile birlikte tartışmaya açık vermeden tek oturumla oyların 2/3 olması şartıyla gerçekleşir. Ombudsmanın seçimi Parlamento üyesi olan (Folketing) ve yerel konseyin içinden olmayan kişiler arasından seçilir. Amaçlanan durum tarafsızlığı sağlamak, parti çoğunluğunun desteğini almak böylelikle vatandaşın güvenini kazanmaktır (Tortop, 1998:5.6). Hukuki eğitim almış olması da Ombudsman seçiminde aranan bir diğer şarttır. Görev sırası dört yıl olmakla birlikte bu seçimler her genel seçimle birlikte tekrarlanır. Yenilenen seçimlerde eski Ombudsman tekrardan seçilebilir fakat 70 yaş sınırını geçmemiş olmalıdır (Avşar, 2012: 292-293). Ombudsman güvenilirliğini kaybettiği takdirde parlamento tarafından görevlerinden azledilebilir. Görev alanı ise yasanın ikinci bölümüne göre askeri ve sivil kuruluşlar, merkezi ve yerel yönetim idaresini kapsamaktadır fakat teorik kısımda böyle görünmesine karşın faaliyetlerine bakılacak olursa bu durum daha sınırlıdır (Temizkan, 2008: 116). Ombudsmanlığın yetki alanı dışında kalan kısımlar ise Kopenhag Bölge Mahkemesi Başkanı, Anayasa Mahkemesi Yargıç ve Sekreterliği, Yargıçlar ve üst düzey bürokratlardır (Kuruüzüm, 2008:137).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda, Ombudsmanın yerel ya da bölgesel yönetimde herhangi bir meclis üyesi olmayıp iyi hukuk eğitimi almış, yetkin kişiler arasından, ülke içinde gerçekleştirilen genel seçimlerden ya da belli bir nedenden ötürü kadronun boş kalmasından sonra seçildiği belirtilmiştir. PKD’nin ölmesi halinde yerine kimin seçileceğine, Hukuk İşleri

Komisyonu tarafından karar verilir (Danimarka Kamu Denetçiliği Kanunu, Md.1-2). Ayrıca PKD seçilmesi ve görevine devam edip etmemesine parlamento tarafından karar verilmektedir (KDK, Md.3). Danimarka Kamu Denetçisi, görevlerini yerine getirirken, parlamentonun etkisi altında kalmadan, bağımsız bir şekilde çalışır. Öyle ki Parlamento sadece görevlerini yerine nasıl getirmesi gerektiğiyle ilgilenmektedir (KDK, MD.10).

Ombudsmana başvurma koşulları ve şekline bakılacak olursa diğer İskandinav ülkeleri gibi başvuru yapıp inceleme başlatılabilir. Birincisi, vatandaşın idare karşısında haklarının zedelenmesi ve idarenin görevini yerine getirmemesi durumunda başvuruda bulunması ikincisi ise Ombudsman araştırma ve incelemeleri sonucunda karşı karşıya kaldığı eksiklik ve aksaklıklardan sonra re'sen harekete geçmesidir. Başvurular yazılı ve sözlü olarak yapılmakla birlikte şikâyet eden taraftan herhangi bir ücret talep edilmemektedir. Yaşanan şikâyetin olay tarihinden itibaren 1 yıl içinde başvuruda bulunma zorunluluğu vardır ayrıca şikâyetlerde resmi dilin Danimarka ana dilinde yapılması şartı aranmamaktadır. Çünkü Ombudsmanlık tarafından tercümanlık işleri yapılmaktadır. Ombudsman re'sen işlem başlatmışsa zaman sınırlamasının olma zorunluluğu yoktur (Erdengi, 2009: 54). Denetçi, araştırma ve incelemelerini yürütürken usulüne uygun olmayan, yasalara aykırı davranışları ve uygulamada var olan eksiklikleri bakana veya parlamentoya bildirmektedir (Hansen, 1996: 197).

Danimarka Kamu Denetçisi; tarafsız, bağımsız ve özerk bir yapıya sahiptir. Yargının verdiği kararlara karışmayan denetçinin görüşleri bilirkişi görüşü olarak kabul edilir. Memurların yaşattığı haksız fiilleri düzeltmesi yönünde önerilerde bulunur. Ayrıca görevliler hakkında olumsuz bir durum olunca üst yönetime bildirerek, yönetimin araştırma yapmasını isteyip bu araştırmanın sonucunu kendisine bildirmesini isteyebilmektedir. Denetçi bir şikâyete bağlı kalmaksızın kamu ile alakalı hususlarda kendiliğinden de araştırma yapabilme yetkisine sahiptir (Tayşi, 1997:115-116). PKD, denetimlerini yaptıktan sonra denetim yaptığı başvuruyla alakalı bir rapor hazırlayıp sunar. Bu raporları yıl içerisinde yaptığı denetimler ve incelemeler neticesinde yıllık rapor olarak sunabileceği gibi ayrıca bazı zamanlarda gerek görürse yaptığı denetimler ile ilgili parlamentoya rapor sunabilir. Bu raporlar ,

parlamento ve tüm yönetsel birimlere sunulan bu rapor ayrıca kamuoyuna sunulmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012:Md.11). Diğer ülkelerde olduğu gibi Danimarka'da kamuoyuyla paylaşılan bu raporlar, kurumların denetçinin tavsiyelerine uyması hususunda önem arz etmektedir. Haksız fiile neden olan kurum ve görevlisi kamuoyu baskısından çekinerek, haksız fiilin giderilmesine yönelik çalışma yürütecektir. Bu da KDK önerilerinin dinlenmesi ve uygulanması için önemlidir.

Danimarka Ombudsmanı daha önce uygulamaya konulan Ombudsmanlara nispeten daha sınırlı bir denetim hakkına sahiptir. Böyle bir kısıtlamaya sahip olmasına rağmen Ombudsmanlık sisteminin dünyaya tanıtımında önemli bir misyon üstlenmiştir. Ombudsmanlık kurumunu oluşturan ülkeler var olan Ombudsmanları kendi ülkelerine adapte ederken Danimarka, Ombudsmanlık kurumunun teşkilat sisteminden oldukça fazla faydalanmıştır. Çünkü Danimarka, Ombudsmana yargı organını denetleme hakkını vermemiştir. Bu sayede yargı bağımsızlığını koruyarak diğer ülkelerin dikkatini çekmiştir (Erdengi, 2009: 51-52).

Danimarka Kamu Denetçiliği Kanununun 4. Maddesine göre Kamu Denetçisi görevinden istifa edecekse bunu altı ay öncesinden parlamentoya bildirmekle yükümlüdür. Daha önce de ifade edildiği üzere 70 yaşına kadar görev yapabilecek olan denetçi altı ay öncesinden bildirmek şartı ile görevinden ayrılabilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012:Md.4).

Danimarka Ombudsmanı, diğer ülkelere benzer şekilde bakanlıklar, sivil ve askeri kurumlar, yerel yönetimler ve tüm kamu görevlileri denetlemeye yetkili olduğu statüdedir. Burada ki amaç kurumların görevlerini yerine getirirken usulüne uygun bir şekilde davranıp davranmadıklarının denetlenmesi olarak ifade edilebilir.

2009 Haziran ayında yapılan değişiklikle birlikte özel sektörde faaliyet gösteren işletmeler de Ombudsmanın denetim alanına girmiştir. Ombudsman tarafından kontrol edilen tüm kamu ve kuruluş ve özel sektör işletmelerinden istenilen her türlü bilgi ve belgelere ulaşılma hakkına sahiptir. İsteddiği alanda araştırma yapma ve binalara girip denetim yapma yetkisine sahiptir(Total,

2014:124). Bununla birlikte Danimarka kilisesini görüş ve doktrinleri dışında kontrol edebilir (Erdengi, 2009:53).

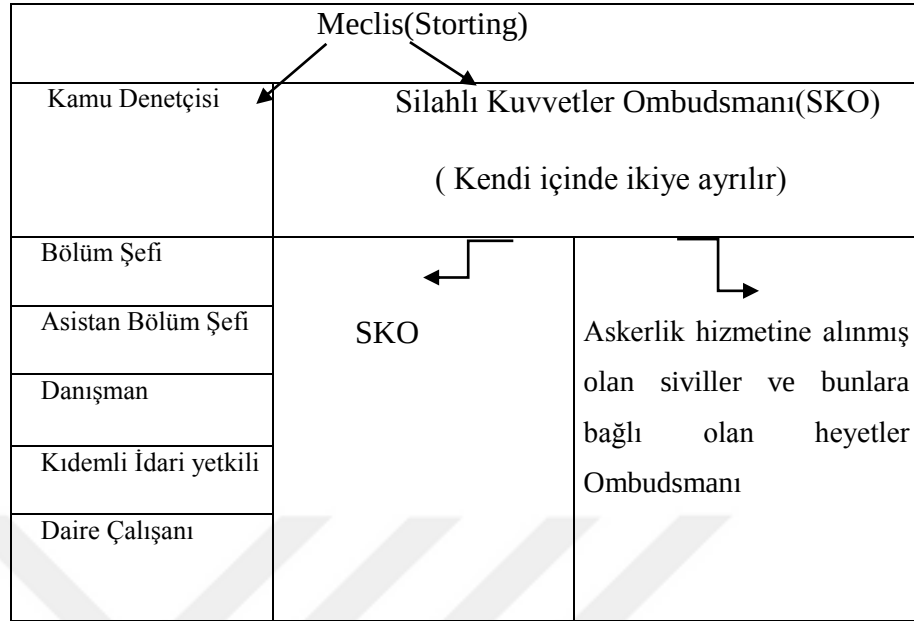
Ombudsmanlık kurumu, Danimarka için önemli bir kurum olarak varlığını sürdürmüş, parlamento ve diğer kurumlar tarafından da önemsenmiştir. Bunu Kamu Denetçisinin istifa etmeden 6 ay önce bildirmesi gerektiği şartından anlamak mümkündür. Buradaki amaç, kurum içinde boşluk oluşmamasını sağlamaktır. Böylelikle kurumun faaliyetlerinin devamını sağlayarak, halka hizmetin de sürdürülebilirliğin önemli bir husus olduğu anlaşılabilmektedir.

3.2.4. Norveç

1952 yılında, askeri konularla ilgili şikâyetleri incelemek ve değerlendirmek amacıyla Norveç'te ilk Ombudsman kurulmuştur. Askeri alanda kurulan Ombudsman hiyerarşik düzen içerisinde ortaya çıkan, sorunların araştırılması ve karara bağlanması amacıyla yetkilendirilmiştir. Başlarda Norveç, sivil bir Ombudsmana karşı çıkıp sadece askeri alanda Ombudsman kursa da 1962 yılında Parlamento (Storting Yasası olarak ta bilinir) Yasası ve İdari Ombudsman Yasası ile 1968 yılında hukuki niteliğini alarak kurulabilmiştir (Esgün, 1996: 258).

İskandinav ülkeleri arasında Ombudsmanlık kurumunun yetki ve denetim alanının en kısıtlı olduğu ülke Norveç'tir. Bu sebeple diğerlerine nispeten daha zayıftır. Norveç'te Ombudsman seçimi genel seçimden sonra parlamento tarafından tayin edilir. Tayin edilme süreleri ise dört yıldır. Tayin edilen Ombudsman, Parlamento üyesi olmamalı ve nitelik olarak Anayasa Mahkemesi hâkimleriyle eşdeğer bir statüye sahip olmalıdır. Ombudsman görevini yerine getirmediği, güvenilirliğini kaybettiği ve zorunlu durumlarda görev süresi tamamlanmadan parlamentonun 2/3 oy çoğunluğu ile görevden azledilebilir (Aydın, 2018:73).

Tablo 1: Norveç Ombudsman Teşkilatı



Kaynak: (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997:50)

Norveç Ombudsmanı, anayasal düzenleme sonucu ortaya çıkmamış; basit bir yasama kanunu formunda hükümet tarafından hazırlanarak kurulmuştur (Demiral, 2009: 65-66). Norveç’te, başlarda sadece askeri alanlarda oluşturulan Ombudsman sistemi günümüzde kamu kurum ve kuruluşlarında denetim yapacak bir Parlamento Denetçiliği Kurumu, askeri alanlarla ilgilenen Askeri Kamu Denetçiliği, Çocuk Hakları KD, Eşitlik ve Etnik Ayrımcılığa Karşı KD ve Tüketici Kamu Denetçisinden oluşmak üzere toplamda beş ayrı Kamu Denetçisi mevcuttur (Pınar, 2014:6).

Norveç’te, Parlamento “Kamu Denetçiliği Yönetmeliği” ve “Parlamento Kamu Denetçisine İlişkin Yasa” adında iki tane hukuki belge bulunmaktadır. Bu belgelerde denetçilerin görevleri, yetkileri, statüsü, çalışma usulleri yer almaktadır. PKD, dört yıllık bir görev süresi için Anayasa Mahkemesi üyeliğine seçime yeterliliğine sahip, hukuki ihtisası olan insanlar arasından seçilir. Görevini yapabilme niteliklerine sahip olmasının devamı ve Parlamente üye olarak seçilmemiş olma şartıyla görevine yeniden atanması mümkündür. Daha önce de ifade edildiği üzere görevini layığıyla yerine getirmeyen Ombudsman, parlamento üyelerince 2/3 çoğunluk sağlanarak görevinden alınır (Parlamento Kamu Denetçiliği Yasası, md. 1).

PKD, yaptığı denetimler sonucunda hukuki bir süreç başlatma veya disiplin soruşturması açma gibi yetkilere sahip değildir. Bu yönüyle, İsveç gibi bu yetkilere sahip ülkelerden ayrılmaktadır. Ayrıca herhangi bir işlemin kaldırılmasını, değiştirilmesini veya iptal ettirilmesini talep edemez. İncelemeleri neticesinde tespit ettiği eksiklikleri ve hataları kuruma direk değil, bağlı bulunduğu kuruma bildirerek, düzeltilmesi yönünde tavsiyelerde bulunur (Parlamento Kamu Denetçiliği Yasası, md.10,11). Ombudsman, ulaştığı sonuçları kamuoyuna sunabilme yetkisine sahiptir bu yetkide Ombudsmanın önemli yetkilerinden biridir (Sağlam, 2012:71).

Norveç Ombudsmanının tetkik etme yetkisi tüm kamu yönetimini kapsamaktadır. Fakat Ombudsman Yasası ile bu yetkiye belli kısıtlamalar getirilmiştir. Ombudsman, mahkemelerin yetki alanına giren, maliye müfettişlerinin çalışmaları, Bakanlar Kurulu kararları gibi konularda hiçbir araştırma inceleme ya da soruşturma hakkına sahip değildir (Sağlam, 2012: 69). Yasama, Danıştay kararları, Başsavcılığın ve yerel yönetimlerin yaptığı işlemler üzerinde de herhangi bir denetimi yoktur (Erdoğan, 2010: 58).

Norveç Ombudsmanında kadro sayısı Ombudsman tarafından belirlenip parlamento öneri şeklinde sunulur, sunulan tavsiye sonucunda ise parlamento yönetim kurulu tarafından onay işlemine geçirilir (Avşar, 2012:295). Ombudsman maaşları da parlamento tarafından belirlenmektedir. Ombudsmanın re'sen harekete geçme hakkını kendinde barındırmaktadır. Parlamento Kamu Denetçiliğine yapılacak olan başvurular kapalı zarf içinde yazılı bir şekilde şikâyetle bulunan kişinin ismi, iletişim bilgileri ve hak ihlali yaşıtan olay detaylı yazılacak şekilde, olayın üzerinden bir yıllık süre geçmemiş olması gözetilerek yapılmaktadır (Parlamento Kamu Denetçiliği Yasası, md.5,6).

Yasanın bir diğer maddesi gereğince kamu görevi yürüten herkes PKD'nin görev alanına girmektedir. Görev alanından kastedilen kurumun yapacağı araştırma, inceleme ve denetlemedir (Parlamento Kamu Denetçiliği Yasası, md. 5, 6).

Kurumlar, PDK' den mevzuata dair konularla ilgili fikir alabilmektedirler. Öyle ki Kamu Denetçisi de kamu kurumlarından şikâyet

tabi konularla alakalı her türlü bilgi ve belgeyi talep edebilir (Gelhorn, 1966:319). Kurumun araştırmaları ile alakalı bir kamu görevlisinin ifadesine başvurmak isteniyorsa bu görevlinin amirinden izin alınması gerektiği ifade edilmektedir (Baylan, 1978:35).

Norveç Ombudsmanının diğer ülkelerde var olan parlamento yetkisiyle kurulma ve atanma yetkilerinden farklı olarak yürütme organının çıkardığı kanunla oluşmuştur. Bununla beraber Norveç Ombudsmanının diğer ülke Ombudsmanlarına göre daha zayıf statüde oluşunu Anayasal dayanağı bulunan değişikliklerin olmaması ile beraber güçlü yenilikler sonucunda oluşmamış olmasına bağlamıştır (Kuruüzüm, 2008:142).

3.2.5. İngiltere

İngiltere’de, Ombudsmanlık Kurumu 1967 yılında Parlamento Komiseri adıyla kurulmuş gelen şikâyetleri bu tarihten itibaren incelemeye başlamıştır (Arslan, 1986:158). Kurulmasında etkili olan olay ise 1954 yılında Tarım Bakanlığında çalışanların, köylülere ait arazilere el koymalarıdır. Parlamento Komiserliğinin kurulması 1961 yılında oluşturulan Whaytt komitesinin hazırladığı rapora dayanmaktadır (Tutal, 2014:129-130).

Bu kurumun yanı sıra uzmanlık alanlarına göre ülke de çeşitli Ombudsmanlık kurumları bulunmaktadır.

Bunlar;

- Yerel Yönetimler Ombudsmanı,
- Polis (Emniyet) Ombudsmanı,
- Kuzey İrlanda Ombudsmanı
- Adli Hizmetler Ombudsmanı,
- Yatırım Ombudsmanı,
- Sigorta Ombudsmanı,
- Mal Mülk Ombudsmanı,
- Sağlık Ombudsmanı

- Cezaevi Ombudsmanı gibi farklı alan ve isimlerle kurulmuşlardır (Özden, 2015:85).

İngiltere, yazılı bir anayasaya sahip olmayan geleneksel hukuk sistemiyle yönetilen, idari yargının bulunmadığı köklü bir ülkedir. İdari yargının bulunmaması sebebiyle hükümet ve vatandaş arasında ortaya çıkan problemlerin çözümünü, Adli Mahkemeler ve Parlamento yapmaktaydı. O dönemlerde halkın idari yönetime karşı açtığı davaların neticeleri çok uzun vakit alması, ekonomik anlamda maliyetinin yüksek olması, açılan davaların gizlilik ilkesine dayanarak şikâyetle bulunan kişinin kurum ve kuruluşlara karşı haklılığını kanıtlayamamaktaydı (Temizkan,2008:123). Politik geleneğe göre İngiltere’de her parlamenterler, Ombudsmanlık yetkisine sahip olarak görmekte ve halkın yönetim ile ilgili olan problemlerini dinlemekteydi. Bunlarla birlikte idare çalışanlarının görevlerini kötüye kullanarak ortaya çıkan olaylar sonucunda halkın yönetime karşı olan güvenini sarsmıştır. İngiltere’de Ombudsmanlık kurumunun kurulması bu sebeplerden ötürü ihtiyaç haline gelmiştir (Tutal, 2014: 129-130).

Ombudsmanlar, hükümetin (Başbakan) önerisiyle Kraliçe tarafından görevlerine tayin edilir. Tayin edilme sürecinde kraliçe, “*Letter Patent*” isminde bir mektubu Parlamento’ya göndererek atamayı gerçekleştirir (Ataman, 1993: 222). Bu durum diğer ülkelerin Ombudsman atama şekilleriyle farklılık göstermektedir. Çünkü birçok ülkede, genellikle Ombudsman atama görevi parlamento tarafından yapılmaktadır (Tortop,1998:5). Kraliçe, Ombudsmanı atamadan önce soruşturma komisyonu başkanının fikirlerini almak zorundadır. Parlamento Komiseri, parlamento’ya karşı sorumludur. Seçilecek Ombudsmanın hukuk eğitimi almış olması ya da kamu yöneticiliği yapmış olma şartı getirilmemiştir. Görevde kalma süresine ilişkin herhangi bir kısıtlama bulunmamasına karşın emeklilik yaşı olan 65 yaşına kadar görevini yerine getirebilir. Vazifesi istenildiği gibi yerine getirmede takdirde Lordlar ve Avam Kamarası hükmünün verilmesiyle Kraliçe Ombudsmanı görevinden azleder (Erdengi, 2009:86-87).

İPK, 7 yıllığına milletvekili olmayan kişiler arasından seçilir. Ataması Kraliçe tarafından yapılır. Parlamento Komiseri en fazla bir kere

seçilebilmektedir. Ayrıca yasa da Majestelerinin(Kraliçe) sağlık sorunları yaşayan Ombudsmanın görevine kendi isteği doğrultusunda son verebileceği ifade edilmiştir (Parlamento Komiseri Kanunu, md.1). Vazifesini ifa ederken tam bağımsızdır, kimseden emir almaz. Re'sen karar verme yetkisine sahip değildir, idari işlemlerle verilen kararları bozamaz, değiştiremez (Avşar, 2012:290-291).

Ombudsman, kendi isteğiyle görevinden istifa edebilir. Komiserlik süresince Parlamento üyesi olamaz. Hazine Bakanlığının onayını almak kaydıyla kendisine gerektiği kadar çalışan tahsis edebilir (Bahadır, 2010:373). Parlamento Komiserliği, idarenin kötü yönetiminden kaynaklanan şikâyet başvurularını inceler ve konu hakkında rapor hazırlar. İdari karar alma ve kararları değiştirmek gibi bir gücü bulunmamaktadır. İnceleme yapmaktan başka kanuni herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Bu durum Komiserin yetkilerinin sınırlı tutulduğunu göstermektedir (Arslan, 1986:158).

İngiltere Parlamento Komiseri (çalışmanın devamında İPK olarak ta kısaltılarak ta kullanılacaktır), idari işlemlerin uygulanmasında, kanun adına işlem yapan kurumları ve bunların yürüttüğü faaliyetleri inceleyebilmektedir. Fakat mahkemelere konu olan her türlü işlemleri, ülkenin elçilik ve konsolosluk ilişkilerini, Dışişleri tarafından yürütülen işlemleri(dış ilişkiler), adli işlemlerde çalışan memurları, askeri (payesi veya ödüllere yönelik inceleme ve denetleme yetkisi bulunmamaktadır (Erdengi, 2009:88).

Parlamento Komiserliğine başvuru şekli diğer ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Başvuru yazılı olarak Avam Kamarası üyelerinden birinin vasıtasıyla Parlamento Komiserine iletilir. Komiserin yapmış olduğu incelemeler sonucunda varmış olduğu sonuçlarda yine parlamento aracılığıyla şikâyet sahibine ulaştırılmaktadır (Parlamento Komiseri Kanunu, md. 5). İngiltere' de başvuruların direkt yapılamaması, bu şekilde bürokratik bir yol izlenmesi aslında Parlamento Komiserinin görevini yürütürken parlamento adına çalıştığını göstermektedir. Aynı şekilde Parlamento Komiseri re'sen harekete geçme ve bu şekilde inceleme, denetleme yetkilerinin bulunmaması sınırlı yetkilerinin olduğunu tekrar göstermektedir. Yapılan şikâyetlerin mv.

tarafından, kuruma iletiliyor olması diğer ülkelerde var olan vatandaş-Kamu Denetçiliği ilişkisinden farklı olduğundan eleştirilere açık bir durumdur.

Parlamento Komiseri Yasasının 6. maddesinde, şikâyet başvurusunda bulunamayacaklar açıkça belirlenmiş ve bu kurumlar dışında kalanların başvuru hakkı olduğu belirtilmiştir. Kamu hizmeti gören yerel otorite ve hükümetler ile gelirlerini Parlamentonun karşıladığı kurum ve kuruluşlar Parlamento Komiserine başvuru yapamamaktadırlar. Bunun yanı sıra Kraliçe, Bakanlar, İskoç ve Birinci Bakanlar ile İskoç Başsavcısı tarafından atananlar da kuruma başvuruda bulunamazlar (Erdengi, 2008:89).

Parlamento Komiseri Kanuna göre kuruma yapılmış olan başvurular, hak kaybının yaşanmasının üzerinden 12 ay geçmiş ise bu şikâyetlerin incelemeye alınmayacağını ifade etmiştir. Sadece geçerli bir sebep sunulmasıyla beraber milletvekillerinin kabulüyle beraber başvuru incelemeye tabi tutulur (Parlamento Komiseri Kanunu, md.6). İngiltere Komiserlik Kanununun 7. Maddesinde Parlamento Komiserinin gelen başvuruyu incelememesinin gerekçesini milletvekiline bildirmesi gerektiği yer alır. Bu gerekçe görev alanına dâhil olmayan bir konu olmasından kaynaklanıyor olabilir. Eğer şikâyet başvurusu kendisinin görev alanı içindeyse kabul eder ve gerekli incelemeyi yapar. Komiser yaptığı incelemeler sonucunda bilgi almak isteyebilir veya kişilerin avukat tarafından temsil edilip edilmeyeceğini soruşturmada belirleyebilmektedir (Parlamento Komiseri Kanunu, md.7).

İngiltere de bağımsız yönetim anlayışının olmaması ve idari yargı denetim sisteminin yokluğu, Ombudsmanın önemini artırmıştır (Sanal, 2002:67). Parlamento ve Anayasa Merkezinde kıdemli bir araştırmacı olan ve uzun yıllar Avam Kamarası kütüphanesinde çalışan Gay, diğer ülkelere nazaran yetkileri daha kısıtlı olan Ombudsmanın yine de İngiltere yönetiminde iyileştirme sağladığını ifade eder. Bağlayıcı nitelikte kararları olmamasına rağmen Parlamento Komiserinin önerilerinin tüm kurum ve kurum personellerince kabul gördüğü söylenebilir. Bu da kurumun başarılı olduğunu ortaya koymaktadır (Gay, 2008:8).

Sigortacılık sektöründe yaşanan gelişmeler özel sektörün kurumu benimsemesine temel hazırlamış ve ilk olarak kurum bu alanda faaliyette bulunmuştur (Pınar, 2014:73).

İngiltere Parlamento Komiserliği, insan haklarına verilen önemin artmasına sağladığı katkılardan ve kötü yönetimin iyileştirilmesini hedef aldığından faydalı olarak değerlendirilmiş ve AB Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına da referans olmuştur (Özer, 1997:416).

3.2.6. Fransa

Fransa’da, Ombudsmanlığın kurulması başlarda tartışma konusu olmuştur. Bunun nedeni ise idare hukukun uygulandığı Fransa’da, Ombudsmanlık kurumunun etkin idare hukuku karşısında ne ölçüde gerekli olduğudur. Fransa’ da mahkemelerin uzun sürmesi, idarenin göreviyle alakalı konulara gerekli özeni gösterememesinden kaynaklanan hak ihlalleri ve maliyeti yüksek yargı işlemleri Ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç olduğu sonucunu doğurmuştur (Fendoğlu, 2010:10).

Fransa, yıllardan beri süregelen güçlü bir yönetim sistemine sahip olması nedeniyle bünyesinde bulunan idari yargı geleneği de güçlü bir yapıdadır. Bu sayede yönetimin yaptığı her türlü çalışma hukuka uygun bir şekilde denetlenmektedir (Şahin, 2015:54). 1970’li yıllara gelene kadar yönetim ile vatandaşlar arasında yaşanan anlaşmazlıklar idari yargı yoluyla çözülmüştür. Fakat bu döneme gelindiğinde halkın hakkını idare karşısında koruyamaması, işleyiş şeklinin yavaşlaması gibi nedenlerden dolayı yetersiz görülmeye başlanmıştır. Halkın şikâyetlerini doğrudan başvurabileceği bir kurum ihtiyacı doğmuş ve Ombudsmanlık kurumunun kurulması sürecine gidilmiştir (Tutal, 2014:136). Bu arayışların devam ettiği dönemde Fransa’da arabulucu anlamına gelen “*Mediateur*” adı altında 1973 yılında Ombudsman kurulmuştur (Özden, 2010:79). Başbakan Messer tarafından verilen kanun teklifi sonucunda kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, İskandinav ülkelerindeki Ombudsmanları örnek alarak benzerlik göstermesinin yanında farklı yönleri de bulunmaktadır (Erdengi, 2009:67).

Ombudsmanlık kurumunun olduğu ÷lkelerde seçimler genellikle parlamento tarafından gerçekleştirirken, Fransa bu duruma eleştirel bir yaklaşım sergilemiştir. Bu tutum içinde olmalarının nedeni ise çoğunlukta olan partinin etkin siyasi temayülün meydana çıkacağı düşüncesidir (Tortop, 1974:45-46). Arabulucu ismiyle kurulan fakat daha sonradan 31 Mart 2011 tarihinde adı “İnsan Hakları Savunucusu” olarak değıştirilen kurum, Fransa Anayasası’nın 11. ve 71-1 maddesine göre 6 yıllık bir süre ile BK kararı ve CB onayı ile atanarak görevine başlamaktadır (Fransa Anayasası, md. 11 ve 71-1).

Fransa Ombudsmanına başvuru usulü, İskandinav ÷lkelerinden farklılık göstermektedir. Bu yönüyle İngiltere’ye benzeyen Fransa Ombudsmanına başvuru yapabilmek için hem bir milletvekilinin hem de bir senatörün aracı olması şekliyle başvuru yapabilmektedir. Başvuruyu arabulucuya iletecek olan parlamenter, yapılan her başvuruyu iletmekle mükellef değildir. Bunun gerekçesi olarak ta arabulucunun iş yükünün gereksiz yer artmasını engellemektir (Demiral, 2009:83). İngiltere’ de ise Avam Kamarası’nın vasıtasıyla Komisere başvuru yapılabilmekteydi. Fransa’da bu yönüyle doğrudan başvuru imkânı vermeyen bir diğerk ÷lke o.

Ombudsmanın atama yetkisinin yürütme tarafından yapılması, Kamu Denetçiliğı Kurumunun en temel özelliklerinden biri olan bağımsızlık özelliğine aykırı bir durumdur. Yasal düzenlemelerle daha sonrasında bu durum düzenlenmeye çalışılmıştır. Cumhuriyet Mediyatörlüğü Kanununun 1. Maddesinde, İnsan Hakları Savunucusunun görevlerini yürütürken hiç kimseden talimat almadan görevini yerine getireceğı ifade edilmiştir (Cumhuriyet Mediyatörlüğü Kanunu, md.1). Görevlerini ifa ederken yapmış olduğı işlemlerden, çalışmalardan, verdiği tavsiyelerinden ötürü hiçbir şekilde sorumlu tutulmamaktadır. Bu durum Fransa Ombudsmanının dokunulmazlık yetkisinin olduğı ve görevini yerine getirirken bağımsız hareket edebilmesini sağladığını göstermektedir (Cumhuriyet Mediyatörlüğü Kanunu, md.3).

Görev yılını tamamlayan kişı tekrardan seçilebilme hakkına sahip değildir. Normal şartlarda görev süresi dolmadan, Ombudsmanın görevden azledilmesi mümkün değildir fakat görevini yerine getirmeye engel olan bir durum söz konusu ise oluşturulan özel kurul (Danıştay, Sayıştay ve Yargıtay

başkanları) Ombudsmanın görevine son verebilir (Gişi, 2017:18-19). Ombudsman seçilen kişi genellikle üst mevkilerde yer alan kamu görevlileri ya da yüksek yargı organlarında hizmet veren kişiler arasından seçilir ama hukukçu olma şartı getirilmemiştir.

Görev ve yetkileri, İskandinav ülkelerindeki Ombudsmanlara nispeten daha dar bir alana sahip olduğu görünen kurumun, denetim faaliyetini sınırlı kurumlar üzerinde yürütebilmesi, yetki alanını küçültmektedir. Ayrıca ülke içinde ki etkinliğini de azaltmaktadır. Denetim yapabildiği kurumlara baktığımız zaman merkezi yönetim, yerel yönetim ve kamu hizmeti yürüten diğer kurumlar üzerinde denetim yaptığı görülmektedir.

Yukarıda belirtilen kurumlar ve vatandaşlar arasında yaşanan problemleri arabuluculuk yöntemi ile her iki tarafında hakkını koruyarak adaletli bir şekilde çözmeye çalışır (Şengül, 2003:31-37). Ayrıca, Medyatör ifade edilen kurumların iç işlerine değil, vatandaş ve kurum arasındaki anlaşmazlıkları herhangi bir sorun oluşmadan sağduyulu bir yaklaşımla çözmeye çalışmaktadır. Adli ve idari yargıyı denetleme ya da inceleme yetkisine sahip değildir sadece görevi esnasında öneride bulunabilir (Sağlam, 2012:79).

Yönetim karşısında haksızlığa uğradığını savunan herkes Fransız vatandaşı olma şartı aranmaksızın, Ombudsmana şikâyet başvurusunda bulunabilir. Başvuru için herhangi bir ücret ödenmemektedir. Başvurular parlamento aracılığıyla yapılmaktadır. Böyle bir uygulamanın olmasının nedeni ise gereksiz yere yapılan şikâyetlerin önüne geçmektir (Çakmak, 2018:59). Fransa Kamu Denetçiliği yıl boyunca yapılan çalışmaları bir rapor haline getirerek Cumhurbaşkanı ve Parlamenteoya sunar ve daha sonra yayımlanır (Tutal, 2014:138). Ombudsmanın vermiş olduğu kararlar bağlayıcılığı olmayan kararlardır. Kararları daha çok uzlaştırma, ara bulma, ikna edebilme niteliğindedir. Fransa Ombudsmanın vermiş olduğu önerileri kurum ve personelleri tarafından dikkate alınmaz ise Ombudsman hiyerarşiyi gözeterek bir üst merciiye bildirip disiplin cezası verilmesini isteyebilir. Ayrıca aynı durumda dava açabilme yetkisi de bulunmaktadır (Bahadır, 2010:375-376).

Ombudsmanlık kurumunun başlarda var olan başarısız olabileceği düşüncesi artık yerini kurumun diğer çoğu ülkelerde sorunsuz bir şekilde işlediği ve yargının yükünü hafiflettiği, hak ihlallerinin giderilmesine yardımcı olduğu ve vatandaşları idarenin keyfi davranışlarından koruduğu bir kurum olduğu gibi düşüncelere bırakmış olup bu düşünceler Fransa yönetimi tarafından da yinelenmiştir (Tortop, 1974:39-46).

3.2.7. Amerika Birleşik Devletleri

Kamu denetçiliğinin kurulmasına ilişkin yapılan çalışmalar ilk başta çeşitli söylem ve eleştirilere maruz kalmıştır. Bu durumun yaşanmasındaki en büyük etken ise devletin fiziki yapısının oldukça büyük olması ve nüfus yoğunluğunun yüksek olması Kamu Denetçiliğinin işlevselliği açısından başarı gösteremeyeceği düşüncesini doğurmuştur. İkinci bir durum ise hali hazırda Kamu Denetçiliğinin yetkilerini görev ve sorumluluklarını yerine getirerek vatandaşların haklarını koruyan kurumların bulunmasıydı. Bununla birlikte Amerikan Mahkemelerinin kamu kurum ve kuruluşlarının vatandaşa karşı olası haksız tutum ve davranışlarını korunduğu düşüncesinin oluşuydu (Özden, 2010:69-70).

Ombudsmanlık, ABD’de özellikle de yayın yoluyla haksızlığa uğrayan kişileri koruyabilmek adına “Gazetecilikte Ombudsmanlık” şeklinde kurulmuştur. Gazetecilikte Ombudsmanlık ilk defa Amerika’da uygulanmıştır. ABD yayıncılık alanından Ombudsmanını kendisi seçer. Gazete Ombudsmanı, halkın sözcüsü anlamını taşımaktadır. Her basın yayın organı gerekli görürlerse kendi Ombudsmanını seçebilir. Kanuni bir seçim zorunluluğu gerektirmemektedir (Ombudsman, anonim, b.t).

ABD’de aşağıda ki tabloda da görüldüğü üzere ulusal nitelikte bir Kamu Denetçiliği bulunmamaktadır. Federal bir devlet yapısına sahip olduğu için yerel çapta birden çok Ombudsmanlık Kurumu kurulmuştur. Var olan kurumlar farklı tarihlerde oluşturulmuştur.

Tablo 2: ABD Eyaletlerinde Yıllara Göre Kurulmuş Ombudsmanlıklar

YIL	EYALET
1966	Arizona
1969	Hawaii
1971	Nebraska
1972	Lowa
1975	Alaska

Kaynak: Fendoğlu, 2011:92

Yerel nitelik gösterdiklerinden ötürü tayin edilme şekilleri, görevleri, denetim alanları ve çalışma şekilleri farklılık göstermektedir. Hawaii, Alaska, Arizona, Nebraska ve Lowa’da Harvard Journal on Legislation’da önerilen kanun örneği ile Ombudsmanlık kurulmuştur. Üyeleri ise genellikle ayrı yasalar ile oluşturulan kurullarca seçilmektedir (Babüroğlu, Hatipoğlu, 1997:55). Ombudsmanlar arası uygulanış yöntemleri açısından farklılıklar mevcuttur. Örneğin, Hawaii Ombudsmanının denetim alanı ve yetkileri arasında memur ve işçileri denetleme valilikleri Ombudsman mahkemelerini incelemektedir. Arizona’da ise Ombudsman eyalet meclisi tarafından oluşturularak seçimle göreve tayin edilen kamu çalışanlarını, birleşik yönetimi, yasama kurulunda yer alan çalışanları denetleyememektedir (Özden, 2010:99).

Amerika’da, Azınlık Ombudsmanı, Sağlık Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı, Cezaevi Ombudsmanı, İşveren Ombudsmanı, Üniversite Ombudsmanı, Aile Ombudsmanı, Çevre Ombudsmanı gibi çeşitli Kamu Denetçiliği Kurumları bulunmaktadır (Fendoğlu, 2011:92). Bunlar arasında en dikkat çeken Üniversite Ombudsmanıdır. Çünkü kurulma amacı hem ırk ayrımcılığını ortadan kaldırmak hem de üniversite idaresi ile öğrenciler arasında yaşanan anlaşmazlıkların önüne geçmektir. 1967 yılında ilk üniversite Ombudsmanı Jose State College’de kurulmuştur (Özden, 2010:99). ABD’de 1977 yılında kurulmuş olan bölgesel, yerel ve federal düzeydeki bütün

Ombudsmanlar bir araya gelerek ABD Ombudsmanlar Birliğini(The United States Ombudsman Association=ASOA) oluşturmuştur (Fendoğlu, 2010:9).

ABD’de kırk ayrı devlette çalışmalarda bulunan Ombudsmanlar kanun koruyucu kurullar tarafından seçilerek yirmi beşi valilik makamına, iki tanesi valinin yardımcısına, iki kişide savcılık makamına, diğerleri ise kamu kurumlarına bağlı olarak çalışmalarını yerine getirmektedir (Hill, 1974:1077).

Amerika Birleşik Devletlerinde, Ombudsmanların görev ve yetki alanlarına bakılacak olunursa vatandaş tarafından gelen şikâyetleri değerlendirerek, şikâyet edilen kurum ile ilgili inceleme başlatır. ABD’de Ombudsmana başvuru şekli doğrudan gerçekleşmektedir. Ayrıca Kamu Denetçileri de re’sen harekete geçme yetkisine sahiptir (Esgün, 1996:260).

Amerika Ombudsman sisteminin yapısal anlamda bir bütünlük gösteremediği ve bir kurumun gözlemlenmesi için yeni bir bürokratik kurumun kurulmasının ironik bir durum olduğunu ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra kurulan Ombudsmanların bağlı oldukları organların birbirinden farklılık gösterdiği ve vatandaş şikâyetlerini inceleme ve araştırma yetkilerinin farklı olduğunu ifade ederek, ABD Ombudsmanlık Kurumları ile ilgili tespitlerde bulunmuştur (Erdengi, 2009:102).

3.2.8. Avrupa Birliği

Avrupa Birliği, 1952 yılında AKÇT Antlaşmasıyla üye ülkelerin ekonomik çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla kurulmuş daha sonrasında ekonomik çıkarların ötesinde bir kurum olmuştur. İyi yönetim ilkelerinin benimsenmesi gerektiğini savunan AB, Maastricht Antlaşmasıyla adını duyurmuştur (Dışişleri Bakanlığı, 2019). Yönetimde demokratikleşmeyi, şeffaflığı, hesap verilebilir kaliteli bir yönetimin benimsenmesi ve yurttaşların kurumlara olan güveninin güçlenebilmesi amacıyla Avrupa Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur (Temizel, 1997:36). 1973 yılında, Avrupa Parlamentosunda bulunan Danimarka’lı üyelerin Avrupa Birliği Konseyi ve Komisyonundan bu konu hakkında fikir istemeleri sonucunda ortaya çıkmıştır.

Bu fikir ortaya atılınca Avrupa Birliği üye ülkeleri bu duruma başlarda sıcak bakmamışlar buna karşı bir tutum göstermişlerdir. Danimarka'nın Ombudsmanlık teklif etmesinin nedeni Danimarka'nın Avrupa'ya şüphe ile yaklaşması, AB üyeleri arasında tek İskandinav ülkesi olması olarak ifade edilmiştir. (Efe, 2011: 5-6).

Maastricht'e, 9 ve 10 Aralık 1991 tarihinde Avrupa Birliği üyelerinin katılımıyla yapılan toplantıda alınan kararlar ile Avrupa Birliği Antlaşması(Maastricht Antlaşması) imzalanarak Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Tutal, 2014: 145). Yapılan antlaşma ile birlikte üye ülkelerde yaşayan halkın kişisel özgürlüklerinin savunulması, demokratik hakların korunması, birleşen kurumların objektifliğini sağlayarak kurumlara olan güvenin sağlamlaştırılması için kurulmuştur. Avrupa Ombudsmanının oluşum aşamaları diğer ülkelerdeki Ombudsman oluşturma sebepleri ile neredeyse aynıdır. Avrupa Birliği üye sayısının yıllar içerisinde artış göstermesiyle birlikte Avrupa Birliğinin nüfusu artmıştır. Yapılan faaliyetlere karşı şikâyet sayısını artmasının ardından şikâyetlerin dikkate alınarak araştırılması, yönetimde var olan kötü uygulamaların kontrol edilmesi amacıyla yeni uygulayıcı otorite arayışları meydana çıkmıştır. Ayrıca Avrupa Adalet Divanına başvuru işlemlerinin komplike bir prosedüre sahip olması ve ekonomik açıdan maliyetli olması, şikâyet ve başvuruların karara bağlanmasının uzun zaman alması, yurttaşların ihtiyacına karşılık veremeyecek hale gelmesi vatandaşların güveninin zedelenmesine sebep olmuştur (Köseoğlu,2010:38).

AB'nin ilk kamu denetçisi, 01.09.1995 tarihinde görevine başlamıştır. Avrupa Birliğinin ilk kamu denetçisi, Jacob Söderman'dır. Söderman Finlandiya'nın eski Kamu Denetçisidir. Jacob Södermandan hemen sonra 01.04.2003 yılında Yunanistan'ın ilk Kamu Denetçisi olan P.Nikiforos Diamandouros'tur. 11.05.2005 tarihinde Diamandouros ikinci defa görevine seçilmiştir (AB, 2005). Yunan Diamandouros 2013 yılında emekli olmuş, onun ardından İrlandalı gazeteci O'Reilly, AB Ombudsmanlığına seçilmiştir. Ayrıca O'Reilly Avrupa Ombudsmanlığına seçilen ilk kadın Ombudsmandır. O'Reilly, 2014-2019 yılları arasında AB Ombudsmanlığını yürütmektedir (Avrupa Birliği Ombudsmanlık, 2014).

1995 yılında kurulmuş olan AB Ombudsmanı, Emilly O'Reilly başkanlığında AB organları, kurum ve ofislerine yönelik şikâyetleri araştırıp, incelemeler yapar. Merkezi Fransa(Strazburg)'dır. AB Ombudsmanı, kurumların haksız fillerini, yanlış prosedürlerini, zamanından daha geç yapılan işlemleri, gücünü kötüye kullanan kurum ve personellerini denetlemektedir. Ombudsmana, AB ülkelerinin tüm vatandaşları, AB merkezli işletmeler ve dernekler başvuruda bulunabilmektedir. Ombudsmana başvurular kişilerin sorunun farkına varmasından sonraki 2 yıl içinde yapılabilir. Şikâyet başvurusunda bulunan kişi, şikâyetinin gizli kalmasını talep edebilir. Ombudsman bu şikâyetle karşı kurumunu bilgilendirerek, sorunun çözülmesi için her türlü çabayı gösterir. Ombudsman bunların sonucunda kuruma önerilerde bulunabilir. Eğer tavsiyede bulunulmuş kurum bu önerilere karşılık vermezse Ombudsman kurum veya personeli hakkında özel bir rapor hazırlayabilir (AB, 2013).

AB Ombudsmanı olabilmek için:

- AB vatandaşı olmak,
- Tam bağımsızlık statüsünde olmak,
- Politik ve Sivil yönden kısıtlı olmamak,
- Ülkesinde yüksek rütbede çalışmış olması,
- Ombudsmanlık tecrübesinin bulunması şartları aranmaktadır (Turhan ve Ökten, 2014:218-219).

Ombudsman, Avrupa Parlamentosu tarafından, parlamento seçiminin ardından beş yıllık süre için göreve getirilir. Vazife süresi dolan Ombudsman tekrardan seçilebilir ayrıca Avrupa Adalet Mahkemesiyle eşit konuma sahiptir (Şafaklı, 2009:171, Özden, 2010:113; Tural, 2014:143). Ombudsman seçiminin gerçekleşebilmesi için, mevcut parlamento üyelerinden en az yarısının bulunması gereklidir. Yapılan seçimde ilk iki tur sonucunda aday seçilmemesi durumunda, son tur seçiminde en çok oy almış olan iki kişi üçüncü turda yarışır. Üçüncü tur sonucunda rakibinden daha çok oyu alan aday Ombudsman seçilir, beraberlik olması durumunda ise adaylar arasından en yaşlı olan aday Avrupa Ombudsmanı olarak atanır (Köseoğlu, 2010: 40).

Ombudsman, görev yaptığı sürece maddi gelir kaynağı olsa da olmasa da Ombudsmanlık dışında hiçbir iş yapamaz farklı kurum ve kuruluşlarda çalışamaz (Abdioğlu, 2007:87). Görevini ihmal etmesi ya da kötüye kullanması halinde ve tarafsız hareket etmediği zamanlarda Avrupa Parlamentosu tarafından vazifelerinden alınabilmektedir (Küçüközyiğit, 2006:105). Avrupa Ombudsmanının belirlenmesinde İsveç, Norveç, Finlandiya, Danimarka, İngiltere, Fransa’da uygulanan Ombudsmanlar örnek alınarak oluşturulmuştur. AB Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon karşısında tam bağımsızdır şikâyetler incelenip denetlenirken hiçbir kurum ya da üye ülkelerden öneri, emir almaz (Şengül, 2010: 4).

Ombudsman, idarenin yönetimi kötüye kullandığını belirlediği zaman gerekli kurumlara bildirir. Bu değerlendirmeyi en az bir hafta içinde yapar. Şikâyeti ilgili kurum ve kuruluşa bildirir ve düzeltmelerine yönelik çalışmalarda bulunmasını ister. Ardından Ombudsman eğer şikâyetçiyi haklı bulursa kuruma üç aylık süre içerisinde mağduriyeti gidermeleri için süre verir. Şayet bu zaman aralığında mağduriyet giderilmezse Ombudsman Avrupa Parlamentosuna rapor sunar, başvuruda bulunan kişiye yapılan inceleme hakkında bilgilendirmede bulunur. AB Ombudsmanının yetki alanına giren kurum ve kuruluşlar;

- Avrupa Birliği Konseyi,
- Avrupa Birliği Komisyonu,
- Avrupa Parlamentosu, (siyasi nitelikte alınmış kararlar denetim dışında tutulur.)
- Avrupa Sayıştay,
- Avrupa Merkez ve Yatırım Bankası,
- Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi,
- Avrupa Polisi (Europol)

ve AB’nin diğer kurumları Avrupa Birliği Ombudsmanının denetimlerde bulunabildiği kurum ve kuruluşlardır (Özden, 2010:114-115).

Adalet Divanı ile Asliye Mahkemesi gibi adli vazifesi olan kurumları denetleme yetkisi bulunmamaktadır. Avrupa Ombudsmanı yargı sürecine girmiş bir olaya karışamaz, herhangi bir karara bağlanmışsa sonuca müdahale

edemez değiştiremez (Tosbıyık, 2008: 37). AB Ombudsmanın yargısal denetimi ve yetkileri bulunmamaktadır. Bunun nedeni kuvvetler ayrılığı prensibinin benimsenmiş olmasıdır. Mahkemenin verdiği kararların uygulamaya geçmesini sağlamak, yargının işleyişine yönelik önerilerde bulunmak yetkileri dışındadır (şahin, 2004:79).

AB Ombudsmanına üye ülke vatandaşları, kayıtlı işyeri bulunan tüzel ve gerçek kişiler, üye ülkelerin vatandaşı olmasa bile bu ülkelerde ikamet eden herkes başvuru yapabilmektedir. AB Parlamentosu yeleri aracılığıyla ya da doğrudan Kamu Denetçiliğine başvuru yapabilmektedirler. Başvurular faks, elektronik posta veya mektup yoluyla yapılabilir. Ombudsman, herhangi bir başvuru yapılmadan da re'sen inceleme yapabilmektedir (akmak, 2008:78). Denetçiler, kendilerine yapılan şikâyetleri bir hafta içinde inceler. şikâyet ile ilgili soruştırma yapılması kararını 1 ay içinde verir. Yaptığı araştırma ve incelemeler sonucunda şikyette bulunan kişiyi haklı görmesi durumunda, ilgili personele veya kuruma ulaşarak hatanın telafi edilmesi 3 aylık süre verir. Eğer bu süre içinde bu durum giderilmezse AB Parlamentosuna rapor ederek bildirir (akmak, 2008:78). Gelen şikâyetler incelenmeden önce Ombudsman şikâyetin denetim alanına girip girmediğini değerlendirmektedir. Eğer kendi alanları dışındaysa şikâyet eden kişiyi nereye başvurması gerektiği konusunda yönlendirir. Avrupa Ombudsmanının alışma şekillerine bakılacak olursa inceleme alanına giren kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge isteme, arabuluculuk yapma ve yapılan çalışmalarla ilgili Ombudsman Avrupa Parlamentosuna rapor sunmaktır.

Vatandaşlar için masrafsız, kolay ulaşabilen zaman kaybı yaşatmayan, sorunlara çözüm olanağı sunan Ombudsmanlık kurumu, adil, tarafsız, geniş araştırma yetkisine sahip, bağımsız, güvenilir ve hukuka bağlı bir şekilde araştırmalarını yürüterek vatandaşların sorunları için çözüm yolları aramaktadır. Avrupa Ombudsmanı kurumların daha iyi çalışmasını sağlayarak, hak ihlalleri ve özgürlüklerinin kısıtlanmaması gibi önemli sorunlara çözüm sağlanması adına büyük katkı sağlamaktır (Efe, 2011:11).

Tablo 3: Seçili Ülkelerde ve Avrupa Birliğinde Ombudsmanlık Kurumu Uygulamaları Karşılaştırması

ÜLKE	Kuruluş Yılı	Seçilme/ Atanma	Görev Süresi	Denetçi Olabilmek İçin Genel Nitelikler	Denetim Alanı	Tekrar Seçilebilme	Kanuni Dayanağı	Harekete Geçme Biçimi	Yargı Denetimi	Başvuru Şekli	Kararların Niteliği
İsveç	1809	Parlamento seçer.	4 Sene	Parlamento üyeliği olmayan, hukuk eğitimi almış olmak.	Merkezi ve mahalli kuruluşlar, kamu otoritesini kullanmaya yetkili kişi ve kurumlar.	Seçilebilir.	İsveç Anayasası	Şikâyet veya re'sen.	Yargıyı denetleme yetkisi bulunmamaktadır.	Doğrudan başvuru yapılabilmektedir.	Yaptırım gücü yoktur.
Finlandiya	1919	Parlamento seçer.	4 Sene	Tecrübe sahibi hukukçular.	Kamu görevi yürütmekte olan tüm kamu kurum ve personelleri.	Seçilebilir.	Finlandiya Anayasası	Şikâyet veya re'sen.	Yargıyı denetleme yetkisi bulunmamaktadır.	Doğrudan başvuru yapılabilmektedir.	Yaptırım gücü yoktur.
Norveç	1952	Parlamento seçer.	4 Sene	Anayasa Mahkemesi hâkimi niteliklerine sahip olmak ve	Kamu idaresinde çalışan tüm kurum ve kişiler.	Seçilebilir.	Ombudsman Kanunu	Şikâyet veya re'sen.	Yargıyı denetleme yetkisi bulunmamaktadır.	Doğrudan başvuru yapılabilmektedir.	Yaptırım gücü yoktur.

				Parlamento üyeliği olmamak.							
Danimarka	1954	Parlamento seçer.	Her genel seçimlerle birlikte 70 yaşına kadar seçilebilir.	Parlamento üyeliği bulunmamak ve iyi hukuk eğitimi almış olmak.	Askeri ve sivil hükümet idareleri, Bakanlar, Mahalli idareler.	Seçilebilir.	Danimarka Anayasası	Şikâyet veya re'sen.	Yargıyı denetleme yetkisi bulunmamaktadır.	Doğrudan başvuru yapılabilmektedir.	Yaptırım gücü yoktur.
İngiltere	1967	Yürütmenin vereceği teklif ile Kraliçe tarafından atanırlar.	Görevinden azledilmezse 65 yaşına kadar görevinde kalabilir.	Hukukçu olma zorunluluğu bulunmamakla beraber Avam, Lordlar ve Kuzey İrlanda Avam Kamarası üyeliği bulunmamak şartları aranır.	İnceleme yetkisi bulunduğu denetim alanı sınırlıdır.	Görevinden alınmazsa 65 yaşına kadar görevine devam edebilir.	Parlamento Komiseri Kanunu	Sadece şikâyet üzerine harekete geçebilmektir.	Denetleme yetkisi, yargısal olmayan işlemler haricinde bulunmaktadır.	Avam Kamarası üyesi parlamenter aracılığıyla ile başvuru yapılabilmektedir.	Yaptırım gücü yoktur.
Fransa	1973	Yürütme tarafından atamaları gerçekleşir.	6 Sene	Kamu veya yargı organında üst düzey görev yapmış olmak.	Kamu hizmeti yürüten tüm devlet kurumları.	Tekrar Seçilemez.	Ombudsman Kanunu	Şikâyet üzerine harekete geçebilmektir.	Yargıyı denetleme yetkisi bulunmamaktadır.	Parlamenter ve senatör aracılığıyla başvuru yapılabilmektedir	Yaptırım gücü yoktur.

ABD	1967 Hawai 1969 Nebraska 1971 Missouri 1972 Lowa 1975 Alaska 1977 ASOA 1996 Arizona	Yasa koymaya yetkili kurullar tarafından gerçekleştir.	5 Sene	Hukuk eğitimi almış olmak.	Tüm idari görevliler.	Eyalet bazında seçilebilir.	Ombudsman Kanunu	Şikâyet veya re'sen	Yargıyı denetleme yetkisi bulunmamaktadır.	Doğrudan başvuru yapılabilir. Alaska'da başvurular yazılı olmalıdır.	Yaptırım gücü yoktur.
Avrupa Birliği	1993	Avrupa Parlamentosu tarafından seçilip, atanırlar.	5 Sene	AB vatandaşı olmak, hukuk mezunu olmanın yanı sıra iyi hukuk bilgisine sahip olmak.	AB'nin tüm kamu kurum ve organları (Avrupa Adalet Divanı ile İlk Derece Mahkemesi hariç)	Seçilebilir.	Maastricht Anlaşması	Şikâyet veya re'sen	Yargıyı denetleme yetkisi bulunmamaktadır.	Doğrudan başvuru yapılabilir.	Yaptırım gücü yoktur.

Türkiye	2012	TBMM tarafından seçilir.	4 Sene	Hukuk, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi mezunu olmak. Anayasada belirli suçlardan mahkum olmamak.	İdarenin bütün görevlileri (Kanunla denetleyemeyeceği kurumlar belirlenmiştir. Çalışmanın ‘Kurumun Faaliyet Alanı’ kısmında ifade edilmiştir).	Seçilebilir.	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	Şikâyet veya re’sen	Yargıyı denetleme yetkisi bulunmamaktadır.	Doğrudan başvuru yapılabilmektedir.	Yaptırım gücü yoktur.
----------------	------	--------------------------	--------	--	--	--------------	--------------------------------	---------------------	--	-------------------------------------	-----------------------

Kaynak: Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: Sevinç, 2015: Arı,2014; Aydın,2018: Avşar,2012: Çalışkan,2013 kaynakları çerçevesinde tarafımda oluşturulmuştur.

4. BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE TÜRKİYE

4.1. Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye’de Kurulmasına Yönelik Yapılmış Çalışmalar

Türkiye’de, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun akademik çevrelerde ve hukuk literatüründe yer alması, ilk olarak 1970’li yıllar içinde karşımıza çıkmaktadır. Bu dönem zarfında yayınlanmış olan farklı eserlerde Ombudsmanlık Kurumunun üzerinde durulmuş ve bu konu irdelenmeye başlanmıştır. Kurum hakkındaki ilk detaylı çalışma Ömer Baylan tarafından yazılmış olan “Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü” adlı çalışmasıdır. 1978 tarihli bu çalışmadan sonra 1980’li yıllarda bu konuda pek çalışma yapılmadığı gözlemlenmiştir. Bu durumun da ülkenin içinde bulunmuş olduğu siyasi gerginlik ve 1980 askeri darbesinin yarattığı siyasi ortamdan kaynakladığı düşünülmektedir (Saygın, 2008: 1048-1049).

1982 Anayasası’nın hazırlanma sürecinde anayasa katkı sağlamak ve önerilerde bulunmak amacıyla Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi’nde görev yapan akademisyenler “Gerekçeli Anayasa Önerisi” adlı bir çalışma hazırlamışlardır. Bu anayasa önerisinde vatandaşların idarenin gerçekleştirmiş olduğu eylemleri karşısında mağdur olmamaları ve haklarını idare karşısında kolay yoldan arayabilme imkânlarının olabilmesi için Türkiye’de anayasal güvene kavuşturulmuş bir Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması teklifi yer almıştır. 1991 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’nde (KAYA) Türkiye’de mevcut bulunan denetleme organlarının eksik yönler üzerinde durulmuş ve özellikle kurumla benzer faaliyetler gösterdiği için Devlet Denetleme Kurulu’nun Ombudsman kurumu dönüştürülmesi için önerilerde bulunulmuştur (TODAİE, 1991: 43). Çalışmanın devamında d görüleceği üzere, Gerekçeli Anayasa Önerisi ve KAYA raporunda Ombudsmanlık kavramına yer verildikten sonra zamanla bazı kurumların ve

yöneticilerinde ilgi alanına girmesi kurulması fikrinin hız kazanmasına yardımcı olmuştur. Bu süreçte Devlet Planlama Müsteşarlığı Türkiye de kurulması hedeflenen Kamu Denetçiliği Kurumuna ilk olarak 4. Beş Yıllık Kalkınma Planında yer verilmiştir. Sonrasında düzenlemelerle beraber 5. , 6. , 7. , 8. ve son olarak 9. Beş yıllık kalkınma planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun gerekliliği üzerinde durulmuş ve 9. Beş Yıllık Kalkınma Planında sistemin hayata geçirildiği görülür.

Gerek kalkınma planlarında gerekse de yönetim anlayışının geliştirilmesi yönünde ki tüm çalışmalar da Kamu Denetçiliği Kurumun kurulması yönünde hedeflere yer verilmiştir. 57. Hükümet döneminde hazırlanan kanun tasarısı, 5548 sayılı kanun, 12 Eylül 2010 tarihli Anayasa Değişikliği Referandumu, 60. Hükümet döneminde hazırlanan kanun ve son olarak 6328 Sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması yönünde somut çalışmalar yapılmış ve kurum artık yasal bir dayanağa oturtularak 6328 Sayılı Kanun ile kurulmuştur.

4.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisinde Ombudsman

Ombudsman' la ilgili ilk ve en önemli çalışmalardan biri ‘‘Gerekçeli Anayasa Önerisi’’dir. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi akademisyenlerince hazırlanmış olan bu öneride, ek bir anayasa tavsiyesinde bulunularak, alternatif olarak düşünülen bu anayasanın maddeleri de gerekçeleriyle beraber yazılmıştır. Anayasa Önerisi'nin 114/a maddesi ve 114/b maddelerinde, kamu kurum ve idarelerinin denetlenmesinden ve bu denetimin yapılması için de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulmasından bahsedilmiştir (Özden, 2005:103). Hazırlanan bu Gerekçeli Anayasa Önerisinde yer alan 114/a maddesinde, yapılan bütün idari nitelik taşıyan iş ve işlemlerin bir gerekçe gösterilerek gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Devamında ise bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğunu, yasa ile aksi öngörülmemişse yönetimin elinde olan bilgi ve belgelerin halka açık olduğunu ve hak arama özgürlüğünü kısıtlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağını belirtilmiştir (Ankara Üniversitesi, 1982:137).

Sonrasın da “Kamu Denetçileri Kurulu” başlıklı 114/b maddesinde, Cumhurbaşkanının, Danıştay’ın, Sayıştay’ın, TBMM’nin, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birisinin 5 yıllık bir süre için atamak şartıyla oluşturacağı 5 kişilik Kamu Denetçileri Kurulu’nun vatandaşların istek ve şikâyetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini koruyacağını öngörmektedir (Abdioğlu, 2007:90).

Bu öneri, Ombudsmanlığın Türkiye’de anayasal bir kurum olarak oluşturulmasına yönelik ve idare ile vatandaş arasındaki sorunların çözümüne ilk kez ciddi olarak yer verildiğini göstermektedir. Bu kurum, yönetim karşısında bireylerin yalnız ve güçsüz kalmasını önleyerek yurttaş özgürlüklerinin tam olarak gerçekleşmesini gözetecekti ve demokratik bir devlet düzeni içinde vatandaşların her konuda dilek ve şikâyetlerini iletebileceği bir kurum olacaktı. Fakat anılan bu öneri kabul görmemiş ve 1982 Anayasası’nda idareyi denetleyecek bir mekanizma olarak Devlet Denetleme Kurulu’na yer verilmesi kurumun kurulmamasına neden olmuştur (Sevinç, 2015:109-110).

4.1.2. Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün (TODAİE) Kamu Yönetimi Araştırması Projesi (KAYA) Genel Raporu

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Türkiye de kurulmasına yönelik önerilerden biri de TODAİE’den gelmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü’ne (TODAİE) kamu yönetimini yeniden düzenlemek, geliştirmek ve daha önce yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırıp, idarede var olan sorunları ve eksiklikleri belirlemek ve var olan bu sorunlar için yapılması gerekenleri netleştirmek üzere hazırlanmış bir yönetim araştırmasıdır. Bu araştırma 1991 yılında KAYA adlı bir raporla yayınlanmıştır. Bu araştırma özellikle AB uyum hususunda neler yapılması gerektiğini belirlemek amacıyla hazırlanmış bir yönetim araştırması niteliği taşımaktadır. Raporda Kamu Denetçiliği Kurumu’nun idare ile vatandaş ilişkilerinin gelişiminde fayda

sağlayacağına ve mevcut denetimin eksikliklerini giderici yönlerine değinilmiştir (MUTTA; 2005: 97).

KAYA Raporunda idarenin yönetimi ile alakalı problemler sıralanmış, daha sonra çözüm önerilerine yer verilmiştir. Bu önerilerden biri de Kamu Yönetiminde Denetim Sistemleri bağlamında Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmesidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının ilgi alanı Başbakanlık Merkez Teşkilatı ile sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulu'nun bir kamu denetçisi olarak işlev görmesini sağlayacak düzenlemelere gidilmeli şeklinde bir öneriye yer verildiği görülmektedir (TODAİE, 1991:43).

Bu raporda, Kamu Denetçiliği Kurumuna yönelik işleyiş ve yapısına dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumunun baştan bir kurum olarak oluşturmaktansa, var olan denetim sistemlerinden biri olan Devlet Planlama Teşkilatının yapılacak değişikliklerle Kamu Denetçiliği Kurumuna dönüştürülmesi önerildiği görülür. Bu tavsiyelere rağmen Devlet Denetleme Kurulu'nun yapısında, rapor yayımlandıktan sonra hiçbir değişikliğe gidilmemiş ve Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması yönünde herhangi bir hukuki düzenlemeye gidilmeyerek bu çalışmanın da soyut bir hal aldığını göstermektedir.

4.1.3. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu

Kalkınma Planlarında, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına yönelik hedefler ve çeşitli öneriler yer almıştır. Çalışmanın bu kısmında Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına yönelik yapılmış çalışmalar ve sonuçları incelenecektir.

4.1.3.1. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu

Devlet Planlama Teşkilatı, Türkiye de KDK kurulması için hazırlamış olduğu planlarında hedefleri arasında kuruma yer vermiştir. Bu doğrultuda ilk

olarak Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, bu kurumun kurulması öngörülmüştür (Şahin, 2015:102). Bu kalkınma planında Devlet Avukatı Kurumu oluşturulması amaçlanmıştır. Bu kurum, idarelerin sağlıklı ve verimli bir çalışma sistemi içinde çalışmasına yardımcı olacak ve bu çalışma sisteminin oluşabilmesi için lazım olan tüm metot ve şartları sağlayarak, ortaya çıkabilecek tüm anlaşmazlıkları mahkemeye gitmeden çözüm sunabilecek bir kurum anlamını taşımaktadır (DPT, 1978:484). Kurumun gerekliliğinden her ne kadar bahsedilmiş olsa da somut adımlar atılmamış dolayısıyla kurum hayata geçirilememiştir. Bahsi geçen plandan sonra, planlanmış olan Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planlarında KDK kurulmasına yönelik herhangi bir hususa yer verilmediği görülür.

4.1.3.2. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu

Bu kalkınma planında, KDK kurulmasına yönelik daha somut adımlar atıldığı ve kurumun gerekliliğine daha çok vurgu yapıldığı görülür. Bunun nedeni ise 1995 yılında Gümrük Birliği Antlaşması ile beraber Türkiye de yeni bir heyecan başlamış yapılacak olan plan ve hedeflerin artık AB uyum hususu gözetilerek yapılacağıdır.

Bu süreçte hazırlanan ve 1996-2000 yılları arasını kapsayan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planının Amaçlar, İlkeler, Politikalar başlığı altında KDK kurulması ile alakalı politikalar şu şekilde ifade edilmiştir;

“Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amaçlanmıştır. Buna bağlı olarak 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 çıkmıştır. Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi sisteminin Türkiye’de de kurulmasının sağlanacaktır” (DPT, 1996:119).

Burada önem arz eden husus Kamu Denetçiliği Kurumunun hayata geçirilmesinin, ilk kez 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında Türkiye için Avrupa Birliğine üyelik şartı olduğunun resmi olarak kabul etmiş olmasıdır.

1990'ların ortalarında AB sürecinin en çokta 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi sonrasında Gümrük Birliğinin kurulması planına da yönelik olarak hareketlenmesi, kamu yönetiminde yeni bir kurumun gereğinin temellendirilmesinde AB ve Avrupa Birliğine üye ülkelerinde de bahsedilen kurumun varlığının bir sebep olarak sunulmasına neden olmuş gibi görünmektedir (Erdenir, 2013: 31-45). 1999'un sonlarına doğru resmi adaylık statüsünün elde edilmesi, bu alanda Avrupa Birliğine daha güçlü bir şekilde başvurulduğuna tanık olabilmek için mümkün hale gelecektir (Baykal, 2013:115).

24.11.1997 tarihinde, Adalet Bakanlığı koordinatörlüğünde 16 kişiden oluşan bilim adamları ve uzmanların oluşturduğu bir komisyon, yüksek mahkeme üyeleriyle "Ombudsman(Kamu Denetçisi, Kamu Hakemi, Arabulucu, Parlamento Komiseri, Medeni Hakların Savunucusu) Sisteminin Kurulmasına İlişkin Kanun Tasarısı" bir kanun hazırlığına başladığı görülür. Bu çerçevede "Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı" adı altında hazırlanmış olan, daha sonradan "Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı" adını alan tasarı 14.09.2000 tarihinde TBMM'ye sevk edilmiş, genel seçimlere gidilmiş olması ile TBMM içtüzüğünün 77. maddesince kadük kalmış, yeni yasama yılında ise üzerine tekrar konuşulmamış ve tercih edilmemiştir (Yağmurlu, 2009:96)

4.1.3.3. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu

Ombudsman kurumu, diğer planlarda olduğu gibi 8.Beş Yıllık Kalkınma Planında yer almıştır. Diğer planlarda kadük kalmış olsa da kurumun ivme kazanarak daha somut adımlar atılması gerektiği gerçeği kazandırılmıştır. Bu planda yapılmış olan çalışmalar ve kullanılan ifadeler 7.Beş Yıllık Kalkınma Planı ile benzerlik göstermektedir. Bu kalkınma planında, 2001-2005 yılları arasında hazırlık çalışmaları çerçevesinde kurulan "Kamu Yönetiminin

İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu’’ yaptığı planlar doğrultusunda bir rapor hazırlamıştır. Hazırlanan bu raporda Kamu Denetçiliği Kurumunun gerekliliğinden bahsedilmiş fakat Türkiye de yeni ve işlevi olmayacak, diğer kurumların yanında zayıf kalacak yeni bir kurumun oluşmasını engelleyebilmek gayesiyle gerekli olan alt yapının zaman kaybetmeden kurulması ve tüm idareleri kapsayacak yeterlikte olması gerektiği üzerinde durulmuştur (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2001-2005).

8.Beş Yıllık Kalkınma Planının Kamu Hizmetlerindeki Etkililiğinin Artırılması bölümünün Amaçlar, İlkeler ve Politikalar başlığı altında;

“Yönetim ile vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan anlaşmazlıkların daha hızlı ve etkin bir biçimde çözülmesi amacıyla, halkın şikâyetleriyle alakalı konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime de bağlı bulunmayan bir Kamu Denetçisi sistemi kurulacaktır. Bu bağlamda gerekli olan alt yapının oluşturulmasına ve kurulacak olan bu sistemin istisnasız olarak tüm idari iş ve işlemleri kapsamasına önem verilecektir’’ şeklinde gerçekleştirilecek olan hedefler arasında gösterilmiştir (DPT, 2001:193)

Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına yönelik yapılan çalışmalarda kuruma sürekli olarak yer verilmiş bunun yanı sıra kurumun kurulması zorunluluk olarak görülmüştür. Fakat söz konusu çalışmalardan hiçbirinde kurumun hayata geçirilemediği görülmüştür. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında çalışmalar yapılmış ve uygulamaya konulacak umudu vermiş olsa da kurum ne yazık ki yine anayasal bir nitelik kazanamamıştır.

4.1.3.4. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu

Bu kalkınma planında, kendinden önce hazırlanmış olan kalkınma planlarından farklı olarak kuruma yer verilmediği görülür. Ombudsmanlığa, kalkınma planı içinde yer verilmemesinin gerekçesi olarak, bir önceki plan olan Sekizinci Beş Yıllık Planın faaliyete geçiş sürecinde, KDK’nın Türkiye’de kurulabilmesi için gerekli hukuki çalışmaların gerçekleştiriliyor olması gösterilmiştir.

Planda, Ombudsmanlığa yer verilmemesine karşın, planın Kamu Yönetiminde İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporunda kurum başka bir başlık içinde ele alınarak, Ombudsmanlık kurumunun tarihçesi, türleri, statüsü, görev ve yetki alanları belirtilerek açıklanmıştır (DPT, 2007: 11-13). Ayrıca raporda, Kamu Denetçisinin ehil kişiler içinde doğru seçilmesi, yönetsel kadroların iş ve işlemlerinde hukukun üstünlüğü, idarenin hukuka bağlılığı ve önündeki engellerin aşılması gerektiği ilkelerini gözeterek yön vermesi, kamu denetçisinin kendi inisiyatifi doğrultusunda harekete geçebilmesi ve kurumun yaptırım yetkisi olmadığından anayasal dayanağının olması gerektiğine yer verilmiştir. Ulusal Ombudsmanın yerel Ombudsmandan önce kurulmasının sağlanması gerekmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun gereksiz bürokratik işlemlere karşı dikkat etmesi gerektiği ifadeleri yer almıştır (DPT, 2007: 37). Bu özel raporda, KDK'nın en kısa zamanda faaliyete geçmesi gerektiği ifadeleri yer almıştır.

4.1.4. Türk Sanayicileri ve İş Adamları(TÜSİAD) Raporu

Bir sivil toplum kuruluşu olan TÜSİAD, 1983 ve 1997 tarihlerinde, Türkiye de Ombudsmanlık kurumunun oluşturulması gerektiğinde vurgu yaparak iki rapor yayımlamıştır.

1983 yılında yayınlanmış olduğu raporda: “devlet her geçen gün büyüdüğü ve her gün yeni bir alana el attığı” için “bürokratların sert ve robotik davranışlarından bunalmış olan bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin hatalı iş ve işlemlerini düzeltebilecek bir üniteye ihtiyaç duyduklarından” bahsedilmektedir (TÜSİAD, 1983: 90).

İskandinav ülkelerinde görülen Kamu Denetçiliği benzeri bir büronun, Türkiye’de parlamentoya bağlı bir şekilde kurulması gerekliliğini ortaya koymuş ve tarafsız bir organ olacak olan Kamu Denetçiliğinin vatandaşların şikâyetlerini dinleyeceği ve idarelere tavsiyelerde bulunabileceğini belirtmiştir (Şahin, 2015: 104).

1997 yılında yayınlanmış olan “Ombudsman(Kamu Hakemi) Kurum İncelemesi” adlı bir diğer raporla kurum yeniden gündeme gelmiştir. “Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği” başlıklı raporda kamu denetçiliğinin

faaliyet alanlarına, genel işlevlerine ve özellikle İskandinav ülkelerinde ki kamu denetçiliği uygulamaları yer almıştır. Türkiye’de idareyi denetleyen mekanizmaların sayısının fazla olduğunu ancak etkin ve verimli bir şekilde işletilmediği belirtilmiştir. Kamu Denetçiliği kurumunun, Türkiye demokrasisi için bir ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır (Mutta, 2005: 97).

Yukarda ki ifadelerden de anlaşılacağı üzere yayınlanmış raporlarla, sivil toplum örgütü olan TÜSİAD’ın Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Türkiye için idarenin denetiminde etkin ve verimli bir kontrol mekanizması kuracağı düşüncesinin hâkim olduğu ve bu kurumun Türkiye için gerekliliğini vurgulamıştır. Ombudsmanlık sisteminin Türkiye için gerekliliği vurgulanırken, kurumun kamu yönetiminde ki bütün adaletsizlikleri ve sorunları çözemeyeceği de belirtilmiştir.

4.1.5. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri Ve Türkiye Millet Meclisinin Kamu Denetçiliği Kurulmasına Yönelik Çalışmaları

Türkiye’de kurulacak olan her kurumun yasa ile kurulacağı gerçeği göz önüne alınırsa, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasında da şüphesiz ki TBMM’ye önemli bir rol düşmektedir. TBMM’nin yapmış olduğu çalışmalar ancak 2000 yılında tasarı halini almıştır. KDK kurulması adına ilk somut yasa hazırlığı, 57. Hükümet Döneminde hazırlanmıştır. Bu dönemde hazırlanan “*Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı*” ile beraber kurumun kurulabilmesi için yasal girişimlerin başladığı görülür (Aktel vd, 2013: 27). Bu nedenle çalışmanın bu kısmında 57. Hükümet döneminde olan yasa hazırlıkları ve çalışmalar ele alınarak bu dönemde çıkarılan kanunlar ve süreçleri anlatılarak 6328 sayılı kanun kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumu anlatılacaktır.

4.1.6. 57. Hükümet Döneminde Hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı

Türkiye’de, kurumun kurulabilmesi hedefiyle yukarıda da ifade edilen çalışmalarda görüldüğü üzere birçok çalışma yapılmıştır. İdareden kaynaklanan şikâyetleri azaltma ve çözüm bulma anlayışının yerleştirilmesi amacın ile çeşitli kurum ve kuruluşların önerileriyle beraber, kalkınma planlarında ifade edilen hedeflerin faaliyete geçirilmesi hedeflenmiştir. Bu süreçte birliğe uyum noktası ve Avrupa Birliğine dâhil ülkelerde var olan kurumların, Türkiye’de de oluşturulması amacı ile yeni çalışmalar yapılması gerekliliğini göstermiştir.

28.05.1999 ve 19.11.2002 tarihleri arasında faaliyet göstermiş olan 57.Hükümet Döneminde, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısının Taslağı oluşturulmuştur. 2000 yılında hazırlanmış olan kanun tasarısı Bakanlar Kurulunca kabul görmüş ve “*Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı*” adıyla, 13/10/2000 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulmuştur. TBMM sunulan bu tasarıyı Anayasa, Adalet, Plan Ve Bütçe Komisyonlarına göndermiştir. Tasarı 21. Yasama döneminde ilgili komisyonlarda ve TBMM Genel Kurulun da görüşülmemiş ve kadük kalmıştır (Sürekli, 2016:216). Bu tasarının genel gerekçesi olarak Türk Kamu Yönetimi sisteminin dünyada ki gelişmelerle aynı orantıda yeniden yapılandırılması gerektiğine değinilmiş, yargı sisteminin katı kurallara sahip olduğunu ve zaman aldığı gerekçe gösterilerek idareleri yargı organı dışında teftiş eden aynı zamanda herhangi bir yönetimle de bağı bulunmayan bir denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulduğundan bahsedilmiştir. Yedi ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında bulunan, kamu görevlerinde verimlilik ve etkinliğin yüksek ve süreklilik gösterebilmesi hedefi gerekçe gösterilmiştir. Ombudsmanlık kurumu tanım olarak açıklanmış, ilk uygulama alanı bulduğu ülke olan İsveç’ten bahsedilerek, AB’nin kendi yapısında ve birlik içinde bulunan ülkelerin hepsinde bulunduğu ve vatandaş şikâyetlerinin çözümü amacıyla kurulmuş bu kurumun Türkiye’ de kurulması zorunluluğundan bahsedilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı(Genel Gerekçe), 2000: 2).

Kanun Tasarısında, bir Kamu Başdenetçisi ve en fazla 10 Kamu Denetçisi ile Kamu Denetçiliği Uzmanları ve diğer personelden oluşacağı öngörülmüştür. Kurumun Ankara da kurulacağı ve gerekirse başka illerde de açılabilceği tasarıda yer almıştır. Tasarının maddelerinde kurumun iş ve işlemleri, yetkileri ve bütçesi gibi hususlar tasarlanmıştır. 4. Maddenin, “Görev” başlığı altında, yönetimlerin gerçekleştirdiği iş ve fiilleri araştırma ve inceleme vazifesi verilmiştir. CB’nin tek yaptığı işlemler, HSYK’nın almış olduğı kararlar, BK kararları ve yargı tarafından alınmış kararlar, TSK’nın aynı şekilde almış olduğı kararları Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görev alanı dışından tutulmuştur (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, 2000: 20).

Kamu Baş Denetçisi ve Denetçilerin TBMM Genel Kurulunca 5 yıllığına seçilmesi ve yeniden seçilebilme imkânı öngörülerek, görevden alınması gereken personelin yine TBMM Genel Kurulu kararıyla görevinden alınabileceği öngörülmüştür.

Tasarının, Çalışma İlkeleri başlıklı 5. maddesinde kurumun Kamu Baş Denetçisi başkanlığında toplanacağı ve denetçilerin kurul halinde incelenmesi gereken hususlar dışında diğer konularda tek başlarına çalıştığı ve önerilerde bulunduğı yer yer alır (Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı, 2000: md.5).

Kamu Baş Denetçisi ve Kamu Denetçilerine hiçbir organ, makam ya da merci görevini ifa ederken emir veya talimat veremez, tavsiye ve telkinde bulunup genelge gönderemez (KDKT, 2000: md.7)

Kurumun çalışmalara ilişkin raporları yayımlama ve her yılsonunda tavsiyelerinin de içinde olduğı genel ve ayrıntılı bir raporun TBMM Dilekçe Komisyonuna sunulurak, Resmi Gazetede yayımlanıp kamuoyuna(halka) duyurulacağı ifade edilmiştir (Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı, 2000: md.19)

57. Hükümet Döneminde hazırlanmış olan bu tasarayı, demokratikleşme yolunda atılan önemli bir adım olarak görmek mümkündür. Her ne kadar AB üyesi ülkelerde var olan sistemin gerisinde kalmış olsa da, KDK kurulması yönünde yapılmış olan önemli bir girişim, çaba olarak görmek mümkündür.

4.1.7. Kanun Girişimleri

Türkiye de, KDK kurulmasına yönelik öneriler akademik literatürde ve AB ilerleme raporlarında, bunun yanı sıra kalkınma planlarında sürekli dile getirilmiştir. KDK kurulmasına yönelik uzun süren çalışmalar ancak 2000 yılında tasarı haline gelmiştir. Kurumun kurulmasına yönelik bekleyişler 28.09.2006 tarihinde “*Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*” adıyla mecliste kanunlaşabilmiştir. Yukarıda da ifade edildiği üzere bu kanundan önce Adalet bakanlığı tarafından Yedinci ve Sekizinci Kalkınma Planlarına atıfta bulunulmuş ve “*Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı*” 13.09.2000 yılında Bakanlar Kurulunca TBMM Başkanlığına 1/763 esas numarası ile sunulmuştur. Meclis Başkanlığına sunulan kanun tasarısının görüşülmesi gerçekleşmemiş ve bu tasarı kanunlaşamamıştır (Koç, 2015:18).

13.09.2000 tarihli 1/763 esas sayılı kanun tasarısının Bakanlar Kurulu tarafından gündeme alınmamasından sonra 2006 yılına kadar Ombudsman kurulması için yasal çalışmaların yapılmadığı görülür. Uzun süren Kamu Denetçisi arayışları 2000 tarihli tasarıdan 6 yıl sonra “*Kamu Denetçiliği Kanunu*” adıyla 28.09.2006 yılında kanunlaşabilmiştir. Bu süreçte Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararıyla 2010 yılında gerçekleşen referandumun ardından yeni bir kanun için TBMM yine önemli bir rol üstlenmiş ve 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı yasa ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. 5548 sayılı kanunun kabul edilmesi ile Türkiye’de Ombudsman kurulmasına yönelik ilk yasal düzenleme gerçekleşmiştir.

4.1.8. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Türkiye’de, AB uyum sürecinin önem arz eden bir durum olması ve Avrupa Birliği ilerleme raporlarında da Kamu Denetçiliği Kurumuna vurgu yapılması üzerine kanun koyucuların da Ombudsman kurulmasına yönelik çeşitli girişimlerde bulunduğu ve kuruma daha olumlu bir bakış açısı yarattığı görülmektedir. 59. Hükümet Döneminde hazırlanmış olan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” 12.06.2006 tarihinde 1/158 esas numarası ile

sunulmuştur. Bu tasarı TBMM Genel Kurulu tarafından 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu adıyla kabul edilmiştir. Kanunun kabul görmesinin ardından dönemin Cumhurbaşkanlığı görevini yürüten Ahmet Necdet Sezer, 5521 Sayılı kanunu anayasa da değişiklik yapılmadan, idareyi denetleme yetkisine sahip ve TBMM'ye bağlı bir kamu tüzel kişiliği kurulmayacağını gerekçe göstermiştir. Bu gerekçeyle yasanın 3, 4, 9, 11, 13, 15, 22, 26, 30, 33, geçici 1. ve 41. maddelerini bir kez daha görüşmek üzere TBMM Başkanlığına geri göndermiştir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2006). Cumhurbaşkanı tarafından TBMM Başkanlığına gönderilen KDKK, TBMM tarafından değişiklik gösterilmeden aynen kabul edilmiştir. 13.10.2006 tarihinde ve 5548 sayılı kanun olarak 26318 sayılı Resmi Gazete de yayımlanmasının ardından CB ve Ana Muhalefet Partisi CHP tarafından 5548 sayılı kanunun *“anayasaya aykırı olması nedeniyle tümünün iptali istemiyle”* Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesi 5548 sayılı kanunda kurumun kuruluşuna ilişkin hükümleri içeren geçici 1. Maddesinin *“anayasaya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde güç ve olanaksız durum ve zararların doğabileceği”* gerekçesiyle 27.10.2006 tarihinde yürürlüğü durdurma kararı almıştır (T.C. Anayasa Mahkemesi, 2006). 25.12.2008 tarihinde Anayasa Mahkemesi'nin esasa ilişkin kararında, 5548 sayılı KDKK'nın tümüyle anayasaya aykırı olduğuna ve oy birliği ile iptal edilmesine karar verilmiştir (Resmi Gazete, 2009).

5548 Sayılı Kanunun iptal edilmesi sebebiyle KDK kurulamamıştır. Ombudsman sisteminin Türkiye'de hayata geçirilmesi amacına yine ulaşamamış ve bu çaba sonuçsuz kalmıştır. Ancak 5548 Sayılı Kanun uygulanması pratik bir denetçilik sistemi kurarak, çeşitli ülkelerdeki uygulamalardan eksik yönleri olmadan Türkiye için uyum sağlayabilecek düzeyde hazırlanmıştır. Bu çabaların sonuçsuz kalmasından sonra KDK ancak 12 Eylül 2010 Referandumu ile anayasal bir kurum statüsüne kavuşmuştur.

4.1.9. 12 Eylül 2010 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrası Kamu Denetçiliği Kurumu

Anayasa Mahkemesi'nin, 5548 Sayılı Kanunu iptal etmesinin ardından Türkiye'de KDK kurulmasına yönelik çalışmalar da kararlık göstermeye devam etmiştir. Kurum için daha önce yapılmış çalışmaların önemli bir çaba olduğu görülse de, kurumun anayasal bir niteliğinin olması gerektiği bir gerçektir. 2010 yılında değişiklik yapılması öngörülen Anayasa değişikliği paketi ile Kamu Denetçiliği Kurumu yeniden gündeme gelmiştir. Bu sürecin kurumun anayasal bir nitelik kazanmasına zemin hazırladığı söylenebilir. 22.05.2010 tarihinde, TBMM Genel Kurulu'nda Anayasa değişikliği teklifinin 9. Maddesinin oylanmasına 406 Mv. katılmıştır. Yapılan bu oylamada 334 tane oy kabul, 70 tane ret oyu ve 2 tane de çekimser oy kullanılmıştır (Özden, 2010:164). Bu oylama ile Anayasa değişikliğine ilişkin yapılmış olan oylamalardan en yüksek oyu almış ve mecliste büyük ölçüde mutabakat sağlandığını göstermiştir (Şahin, 2015:117).

Anayasa değişikliği paketi mecliste kabul edildikten sonra referanduma sunulmuştur. 12 Eylül 2010 tarihinde halk oylamasına gidilmesiyle, 26 maddelik Anayasa değişikliği vatandaşların %58'i tarafından kabul edilmiştir. Bu anayasal değişiklikler çerçevesinde 1982 Anayasası'nın 74. maddesinde değişikliğe gidilmiştir. 74. maddenin "VII. Dilekçe Hakkı" olan kenar başlığı "VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" olarak değişikliğe uğramıştır. Bu gelişme ile beraber vatandaşlara bilgi edinme ve Kamu Denetçisine başvurma haklarına kavuşma imkânı tanımıştır. Aynı maddenin bir diğer düzenlemesinde, idareden kaynaklı şikâyetlerin yapılabileceği KDK'nın kurulması kesinleşmiştir. Böylece Kamu Denetçiliğinin kurulması önünde ki anayasal engellerde kalkmıştır (Aktel ve diğerleri, 2013: 21-27; Fendoğlu, 2011:5; 1982 anayasası, 2018).

Böylece yapılan bu anayasa paketi değişikliği ile KDK anayasal bir kurum statüsüne kavuşmuştur.

4.2. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu

Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de kurulabilmesi gayesiyle yapılan çalışmaların başında, 1980 askeri darbesinden sonra yeni bir anayasa oluşturma gayreti kapsamında Gerekçeli Anayasa Önerisi olduğunu yukarıda ifade etmiştik. Bu çalışmanın hemen sonrasında da kurumun kurulmasına yönelik birçok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmaların bir kısmının kamu kurumlarınca, bir kısmının STK’lar tarafından, bir kısmının da akademik düzeyde yapıldığını söyleyebiliriz.

Çalışmanın daha önceki bölümlerinde de değinildiği gibi KDK hakkında yasal düzenlemeler çeşitli nedenlere dayandırılarak kadük kalmıştır. 5548 sayılı kanun, kurumun kurulması yolunda büyük bir ilerleme göstermiş olsa da, Anayasa Mahkemesi 5548 sayılı kanunun iptal gerekçesinde; KDK’nın anayasal dayanaktan yoksun olduğunu bundan dolayı da kuvvetler ilkesine aykırılık teşkil ettiğini gerekçe göstermiştir. 2010 yılında Anayasa değişikliği sonrası kurumun anayasal bir niteliğe kavuşma imkânı bulmuş, mevzu bahis iptal gerekçesi ortadan kaldırılmıştır.

Kurumun günümüzde resmi olarak faaliyete geçmesi ise 23. Hükümet tarafından hazırlanmış olan 02.02.2011 tarihli, 21 karar numaralı kanun tasarısı genel kurula sunulmuştur. Bu tasarı yasama döneminde bir sonuca ulaşamadığından hükümsüz kalmıştır. Bakanlar Kurulu, bahse konu olan bu tasarıyı 24. Dönem yasama döneminde meclise sunmuş ve kanun, ”Kamu Denetçiliği Kanunu” adı ile 6328 kanun numarası olarak 14.06.2012 tarihinde kabul görerek 28338 sayılı Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Resmi Gazete, 2012). Böylece Türkiye de uzun yıllardır KDK kurulması çabaları, uzun süren çabalar neticesinde sonuç bulmuş ve 2012 yılında hayata geçirilmiştir. TBMM tarafından 28.11.2012 tarihinde kamu denetçileri seçilerek görevleri başlamış, böylece TBMM’ne bağlı olarak görev yapacak olan KDK ile yönetimin denetsel yolların tamamına açık bir duruma getirilmesi ile ilgili süreç tamamlanmıştır (Tutal, 2014:181).

4.2.1. 6328 Sayılı Kanun'un Amacı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşumu

Ombudsmanlığın, Türkiye'de oluşturulmasının amacı Kamu Denetçiliği Kanununun(6328 Sayılı) 1. Maddesinde belirtilmiştir. Kanun'un amacı; hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturarak, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden inceleme yapıp, araştırmak ve önerilerde bulunmak olarak ifade edilmiştir (KDKK, Md.1). İfade edilen bu açıklamaya baktığımızda Kanun'un amacını yargı yoluna başvurmada da uyuşmazlıkların çözülebilmesi için bir Ombudsmanlık Kurumu oluşturmak olduğunu söyleyebiliriz.

Yargı yolu tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de genel olarak zahmetli, masraflı ve uzun bir süreç gerektirmektedir. Bu durumdan dolayı, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olması, eylem ve işlemler yerine getirilirken insan hak ve hürriyetlerine saygı gösterilmesinin sağlanabilmesi için yeni sistemler üretilmeye çalışılmış, bunun sonucunda da Kamu Denetçiliği Kurumu ortaya çıkmıştır (Tutal, 2014:187).

Kanunda belirtilmiş olan görevleri yerine getirmek üzere, TBMM 'ye bağlı ve kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara da olan bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Kurum, idarenin her türlü eylem ve işlemlerini hukuka uygun olarak incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmakla görevlidir. Kurum Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir (KDKK, Md.4, Tutal, 2014:188).

4.2.2. Türk Kamu Denetçiliği Kurumunun Özellikleri

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

Kamu denetçilerinin devletin yasal ve anayasal organları karşısında bağımsız olmuş olmaları, onlara siyasi ya da idari faktörlerden etkilenmeden doğruyu arama fırsatı sunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumunu; kurumun oluşmasına neden olan yasal veya anayasal düzenlemelerden, kamu denetçisinin seçilme usullerinden, dokunulmaz olmasından ve bunun yanında ek bir görev alıp almamasından, atama şekillerinden ve süre sonunda atamanın tekrarlanıp tekrarlanmamasından, çalışmalarına bağlı dış denetimin yapılıp yapılmamasından, ekonomik imkanlarından ve işbirliği içerisinde olduğu birey ve kurumlardan bağımsız olduğu anlaşılabilir (Aktel vd.,2013:24-25). Kamu denetçisinin seçilme şekli, onun tarafsızlığı ve bağımsızlığı ile yakından ilgilidir. Bu nedenle her ülke bu konuda farklı yollar izlemektedir (Erhürman, 200:165). Kamu denetçisi, görevini yerine getirirken parlamenter dokunulmazlığa benzer bir dokunulmazlığa sahiptir. Yapmış olduğu işler ve görüşlerinden dolayı sorgulanamaz, yargılanamaz ve tutuklanamaz. Hiçbir kişi, kurum veya kuruluş çalışmaları ile ilgili kuruma emir veremez, yönlendirme veya öneride bulunamaz (Çakmak, 2008:18). Kurumun temel özelliklerinden biri de Kamu Denetçisinin yapmış olduğu incelemeler sonrasında kararını açıklarken dikkatli davranması gereğidir. Çünkü taraflardan birinin kamu bürokrasisi, birinin de vatandaş olması önem arz etmektedir. Çıkan sonuca iki tarafta saygı ile karşılamalı ve onu kabullenebilmelidir. Bir kamu denetçisinin vatandaş odaklı olması gerekir, ancak bunu yaparken devlet karşıtı olmamalıdır (Özden, 2005:28).

Kamu denetçiliği kurumu ile amaçlanan devletin kamu hizmetlerini sunarken hak ihlallerinin olmaması ve vatandaş memnuniyetini temel almasıdır. Bu nedenlerden ötürü KDK'nın performans ölçümü ve toplam kalite yönetimiyle de ilgili olduğu ifade edilmektedir. Vatandaşa sunulacak hizmette niteliğin artması ve sunulan bu hizmetlerin mahiyetine göre tek bir noktadan sunulması, vatandaş ile samimi ilişkiler kurarak onların beklentilerine uygun nitelikte hizmet verilmesi ilk hedefler arasındadır. Bu hususta kamunun sunduğu hizmet kalitesinde şeffaflık, hesap verebilirlik, sorumluluk ve adillik olması gereken ilkelerdir. Yönetişim ilkeleri olarak belirtilen bu ilkelerin uygulanmasında kamu denetçiliği kurumu oldukça etkin ve belirleyici rol

almaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun belirgin ve ayırıcı özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- “İdarenin, kendi iç denetim usulleri ve yargı denetimi dışında denetlenmesini sağlamaktadır,
- Etkin bir denetim mekanizmasıdır,
- İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesinden sorumludur,
- Kamu kurumları ve kamuoyu nezdinde saygınlığı bulunan bir kurumdur,
- Özerk bir yapıdadır,
- Kamu hizmetlerinin etkinliğinin artmasını amaçlanmaktadır,
- Harekete geçebilmesi için, bir şikâyet başvurusunun olması gerekir. Aynı zamanda inisiyatif kullanma hakkını kullanarak ta harekete geçebilmektedir. Şikâyet sahipleri şikâyetçi olmak istedikleri zaman kuruma kolay ve hızlı bir şekilde ulaşabilmektedir,
- Çalıştığı konu ile alakalı her tür bilgi ve belgeye ulaşabilmektedir,
- Yapılan araştırmanın sonucu taraflara bildirilir ve kamuoyuna da ayrıca duyurulur. Kamuoyuna ve medyaya yapılan açıklamalar kurumun etkinliği için önemli bir araçtır,
- Karar doğrultusunda idareye önerilerde bulunmaktadır,
- Kamu denetçileri özel kişilerin birbirleri arasındaki uyuşmazlıkları (iki komşu gibi) kendilerine konu olarak alamamaktadır. Görev ve faaliyet alanları kanunla belirlenmiştir” (Abdioğlu, 2007:84).

Bir denetim kurumunun Kamu Denetçiliği sayılabilmesi için taşıması gereken genel özellikleri ayrıca şu şekilde ifade edebilmek mümkündür: Kamu denetçisi, genel olarak yasama organı tarafından seçilir. Kamu denetçiliği kurumu kanunda belirtilen haller hariç bağımsız ve tarafsız bir yapıya sahiptir. Kamu denetçisine başvuruları gerçek ve tüzel kişiler yapabilmektedir. Kamu denetçisinin, kamu belgelerine kolay ve sınırsız erişim hakkı vardır. Kamu denetçisi yapmış olduğu incelemeler ardından kararını açıklarken oldukça dikkatli davranır. Kamu denetçisi, yıl içindeki faaliyetlerini yasamaya rapor halinde sunar ve bunu kamuoyuyla da paylaşır. Kamu denetçisinin almış olduğu kararların bağlayıcılığı yoktur. Kamu denetçisinin vermiş olduğu kararlar tavsiye niteliğindedir. Belirtilen özellikler genellikle tüm Kamu Denetçiliği Kurumlarında mevcuttur (Ataman, 1997:14).

Kamu Denetçiliği Kurumu; kamusal çalışmalarda faaliyetlerin daha etkin ve verimli bir hale gelmesini amaçlar, kamuoyu ve vatandaşlar tarafından

saygıdeğer bir kurum niteliğine sahiptir, gücün kötüye kullanımına mani olmaya çalışır, denetim aşamasında ya şikâyet sonucunda ya da res’en işlem yapabilmektedir. Faaliyet ve görev alanı belirlenmiş, bu sınırlar içinde görevini yerine getirmektedir. Kamuoyu ve basın haberleri kurumun daha çok tanınmasına yardımcı olmaktadır. Kamu kurumlarına karşı kamuoyunda sağlam bir güven mekanizmasının oluşumunda, kamu kesiminin etkinliğini, şeffaflığını ve hesap verme mesuliyetini geliştirmesi gerekmektedir. Kamu denetçiliği, kamu personelinin işlem ve davranışlarının yasalara uygunluğunu araştırmayı ve uygun yolları tavsiye etmeye yetkilidir. Denetçiler, bazı durumlarda yargı organlarına da başvurabilirler (Özer, 2015: 34).

4.2.3. Türk Kamu Denetçiliği Kurumunun Görevi

Kamu Denetçiliği Kurumu, T.C Anayasasının 74. Maddesinde yer alan Anayasal bir kurumdur. Daha önce de ifade ettiğimiz üzere idarenin iş ve eylemlerini, vermiş olduğu kararları denetleme yetkisine sahiptir. İdareden kaynaklı hak ihlalleri yaşayan vatandaşın hak ve özgürlüklerini korumak, kötü yönetimden kaynaklı haksızlıkları engellemek, idarenin daha adil çalışmasını sağlamak ve idare ile vatandaş arasındaki ilişkiyi güçlendirmek üzere görevlendirildiğini ifade etmiştik.

1982 Anayasasına göre Kamu Denetçiliği Kurumunun görevi;

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.” şeklinde ifade edilmiştir (1982 Anayasası, Md.74).

6328 sayılı Kanuna göre KDK, idarelerin yürütmüş olduğu işlemler sonucunda ortaya çıkan uyuşmazlıklar üzerine gerçekleşen şikâyet başvurusu üzerine harekete geçer. Gerçekleşen başvuru sonrası KDK, idarenin yaptığı tüm eylem, işlemler ve kullanmış olduğu yöntemler ile davranış ve tavrını; adalet duygusu içinde, hukuka uygunluk ve doğruluk esasları yönlerinden tetkik etmek, araştırmak ve yönetimlere tavsiyelerde bulunarak

uyuşmazlıkların giderilmesi ile görevlendirilmiştir (KDKK, 2012: Md.5). Vatandaşların, kamu yönetimine ve idareye karşı güveninin sağlanması bakımından önem arz eden kurum, vatandaşın hak ve özgürlüklerini korumasına bağlı olarak adalet anlayışı içinde demokrasinin gelişmesine de katkı sağlamaktadır. Bunun yanı sıra, 6328 sayılı Kanun'unun yukarıda belirttiği amaca bağlı kalarak Kamu Denetçiliği Kurumu; araştırma, inceleme ve denetleme görevi ve idarenin gelişmesine ve adil karar almasına yardımcı olma görevi gibi ana işlevleri yerine getirmekle görevli olduğunu görülmektedir.

Kurum, hukukun üstünlüğünün sağlanması, iyi yönetim ilkelerine göre hareket edilmesi ve halka karşı sorumluluk bilinci içinde, TBMM'ye bağlı bir denetim mekanizması olarak 2013 yılından itibaren faaliyetlerini sürdürmektedir. Bunun yanı sıra halkın avukatlığını üstlenmekte, insan haklarının gelişmesine katkı sağlamakta, vatandaşın hak arama kültürünün yaygınlaşmasına destek olmakta, şeffaf bir idarenin oluşmasına ve verdiği kararlar ile idareye yol göstermektedir (KDK, 2016). Kanunları görmezden gelen kamu görevlilerine karşı soruşturma açmak veya açtırmak gücüne sahiptir. Ülkelere göre değişmekle beraber kanunlarda ve diğer mevzuatta değişiklik yapılması gerektiğine dairde önerilerde bulunabilmektedir (Odyakmaz, 2013:7).

Kamu Denetçisi, idarenin aksayan yönlerini tespit ederek tavsiyede bulunur. Almış oldukları kararların ise bağlayıcı hükümleri yoktur. Böyle bir niteliği olmuş olsaydı, yargının yerine geçmiş sayılırdı. Kamu denetçisi, yapısına bağlı olarak yürütmeden ve idare organından bağımsız bir kurumdur. Yargı erki hukuki denetimi sağlar. Kamu denetçisi ise, vatandaşın mağdur olması halinde idareyi denetler. Haksızlığa neden olan haksız durum, haksız tutum ve işlem var ise idare, bunların tekrarlanmaması için uyarır ve idareye tavsiyelerde bulunulur (Kuruüzüm, 2008:107).

4.2.4. Kurumun Faaliyet Alanı ve Kapsamı

Kanunun uygulanmasına ilişkin çıkarılan yönetmelikte, kurumun denetim kapsamına giren kurum/kuruluşlar belirtilmiştir. Bu kurumlar KDK tarafından denetime tabidir. Yönetmeliğin 4. Maddesi bu idareleri açıkça tanımlar. Buna göre Kurum, merkezi idare kapsamında yer alan kamu idarelerini, yerel yönetimler ile kendilerine bağlı yönetimleri, SGK'ları, kanun ile kurulmuş olan fonları, kamu tüzel kişiliği niteliğindeki kuruluşları, KKNMK'yı, döner sermayeye sahip kuruluşları, KİT, sermayesinin yarısından daha çok miktarının kamuya ait olan kuruluşları, kamunun(sürekli, müşterek ve kamuya ait) gereksinimlerini karşılayan idari düzenlemeleri, kamu hizmeti faaliyeti yürütmekte olan (denetim ve gözlem altında) özel hukuk tüzel kişilerinin gerçekleştirmiş olduğu tüm eylem, işlem, davranış ve tutumlara yönelik şikâyet başvurularını araştırma ve incelemelerde bulunarak, tavsiye kararlar verir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013: Md.4).

Yönetmeliğin “*Kurumun Görev Alanı ve İyi Yönetim İlkeleri*” başlıklı dördüncü maddesinin ikinci fıkrasında Kamu Denetçiliği Kurumunun kapsamının anlaşılmasını sağlayan ve görev alanında bulunmayan işlemler belirtilmiştir. Buna göre görev alanı dışındaki işlemler şu şekilde ifade edilmiştir:

- a) Cumhurbaşkanının tek başına yapmış olduğu işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,
- b) Yasama ve Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- c) TSK'nin sadece askeri nitelik taşımakta olan çalışmalarıyla alakalı şikâyetler kurumun görev alanının içinde sayılmayacağı hükmü yer almaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumunun Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik, 2013: Md.4).

Kurumun görev alanını tam olarak anlayabilmek adına Kanunun 5'inci maddesi ile Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin

Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 4'üncü maddesini birlikte değerlendirmekte yarar vardır. Yönetmeliğin ilgili maddesinde hangi idarelerin eylem ve işlemlerinin şikâyet kapsamına gireceği belirtilmiştir.

Faaliyet alanı kanunla açıkça belirlenmiş olan kurumun ifade edildiği üzere geniş bir denetleme yetkisi bulunmaktadır. Başvuruları kabul etmeye başladığı 2013 yılından 2019 yılına kadar birçok kurumla alakalı şikâyet başvurusunu kabul etmiş olan Kamu Denetçiliği Kurumu şikâyetlerin konularına göre dağılımını detaylı bir şekilde yıllık raporlarında kamuoyuyla paylaşmaktadır.

Tablo 4: 2019 Yılı Dönemsel Olarak Yapılmış Şikâyetlerin Konularına Göre Dağılımı

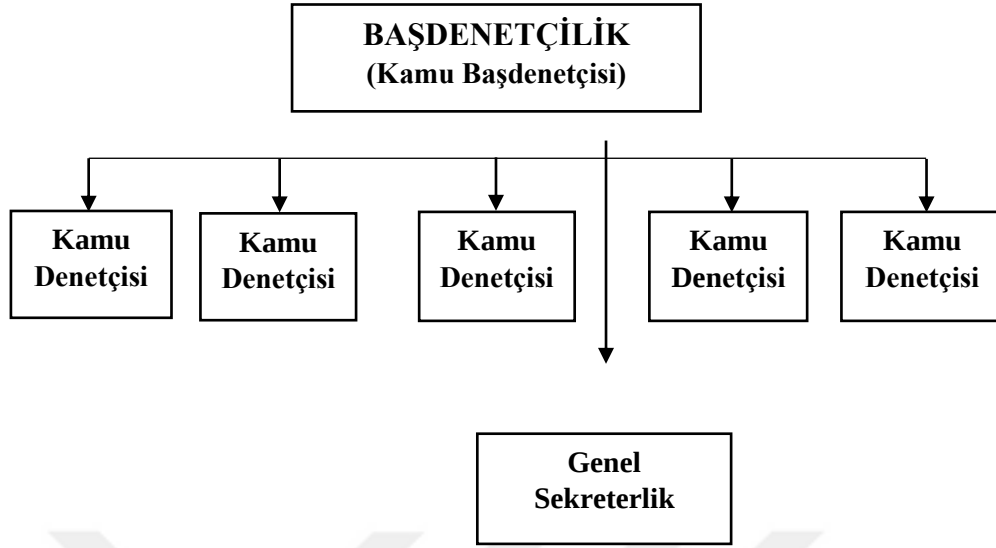
ALAN	ORAN
➤ Kamu Personel Rejimi	% 25,06
➤ Çalışma ve Sosyal Güvenlik	% 14,23
➤ Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik	% 13,34
➤ Mahalli İdarelerce Yürütülen Hizmetler	% 8,47
➤ Ulaştırma, Basın ve İletişim	% 8,34

Kaynak: 2019 Yılı Dönemsel Faaliyet Raporu

4.2.5. Kamu Denetçiliği Kurumu Örgüt Yapısı

Kamu denetçiliği kurumu TBMM'ye bağlı bir kurumdur. TBMM tarafından atanan ve kendine ait bir bütçesi bulunan kamu tüzel kişiliğidir. Kurum, Başdenetçilik, Denetçiler ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır (KDK, 2019).

Tablo 5: Kamu Denetçiliği Kurumu Organizasyon Şeması



Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2019 Performans Raporu

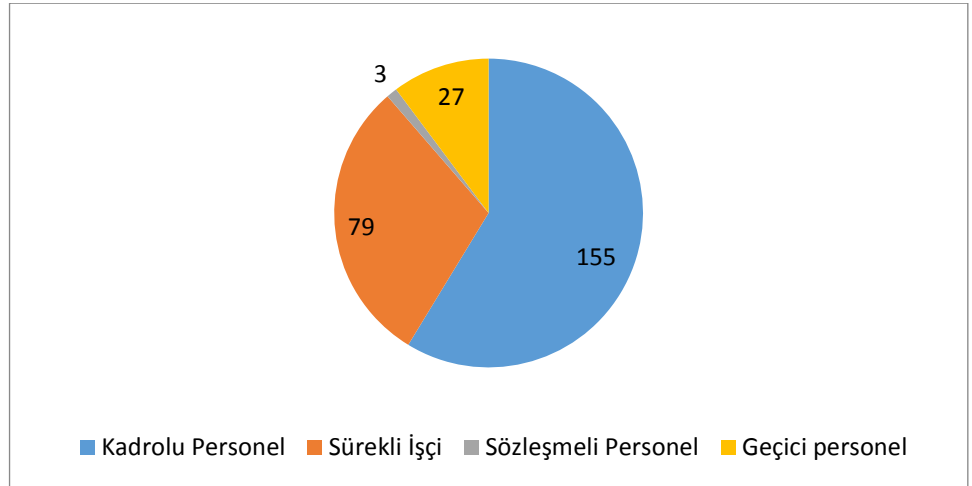
13 Ekim 2019 tarihi itibarı ile Kamu Denetçiliği Kurumunun 155 Kadrolu, 79 Sürekli İşçi, 3 Sözleşmeli Personel, 27 Geçici Personeli bulunmaktadır (KDK 2019 Yılı Performans Raporu, s.23).

Tablo 6: Kamu Denetçiliği Kurumu 2019 Yılı Personel Sayısı

PERSONEL	SAYI
Kadrolu Personel	155
Sürekli İşçi	79
Sözleşmeli Personel	3
Geçici Personel	27

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2019 Yılı Performans Raporu

Şekil 1: Kamu Denetçiliği Kurumu 2019 Yılı Personel Dağılımı



Kaynak: KDK 2019 Yılı Performans Raporu çerçevesinde tarafımda hazırlanmıştır.

4.2.6. Kamu Başdenetçi ve Denetçilerinin Seçim Usulü

6328 sayılı Kanunun “Adaylık ve Seçim” başlığı altındaki 11. Maddesinde Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve seçim aşamaları ele alınmaktadır. Kanunun bu maddesinde Başdenetçi ve Denetçilerin yapacağı görevlerin önemi dikkate alınarak, yapılacak olan seçimlerin belli bir sürede sonuçlandırmış olması amacıyla adaylık ve seçim sürecinde uygulanacak olan hükümler belirlenmektedir. Komisyon, Başdenetçi seçimi için başvuruda bulunmuş olan üç aday adayları arasında başvuru süresinin sona ermiş olduğu tarih itibarıyla 15 gün içinde belirleyip Genel Kurula sunulması amacıyla Başkanlığa bildirmektedir. Kurul, bildirilme tarihinden itibaren on beş gün içinde seçimlerine başlayarak gizli oy esasıyla seçimi tamamlar (KDKK, 2012:Md.11)

Başdenetçi seçimlerinde, birinci oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aranır. Bu çoğunluk sağlanamazsa ikinci oylama yapılır ve yine aynı şekilde üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aranır. İkinci oylamada da bu çoğunluk sağlanmazsa üçüncü oylama yapılır ve bu oylamada diğer iki oylamadan farklı olarak üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Ancak, istenilen çoğunluk elde edilemezse dördüncü oylamaya geçilir ve burada

üçüncü oylamada en çok oyu almış olan iki aday arasında seçim yapılır. Karar yeter sayısı usulüyle en çok oyu almış olan aday Başdenetçi seçilmiş olur (Özdemir, 2012:118). Denetçilerin seçiminde ise herhangi bir oylama yapılmadan önce Komisyonun oluşturduğu alt komisyon, denetçi seçilecek aday adayları arasından denetçi sayısının üç katı kadar adayı başvuru süresi dolduğu tarihten itibaren 15 gün içerisinde belirleyerek Komisyona bildirir. Komisyon ise kendisine yapılan bildirim tarihinden itibaren 15 gün içerisinde denetçilerin seçim işlemlerini tamamlar. Denetçiler üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir (KDKK, 2012:Md.11).

Denetçilerin seçimi, Başdenetçilik seçiminin ilk üç oylamasında olduğu gibidir. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa en çok oyu alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday belirlenerek seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olması koşuluyla en fazla oyu almış olan aday denetçi seçilir. Birden çok denetçinin seçilmesi gerektiği durumlarda ise adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların isimlerinin karşısındaki özel yerler işaretlenerek oy kullanılır. Belirlenen denetçilerin sayısından fazla oy kullanılmış ise bu oylar geçersiz sayılır (Sevinç, 2015:113).

Ombudsmanlık kurumu klasik parlamentonun bir denetim organı olarak hizmet verir. Bu da göstermektedir ki gücünü parlamentodan yani halktan almaktadır. Bu doğal ilişkinin sonucu olarak da Ombudsmanlar genel olarak parlamentolar tarafından seçilir ve yine onlar tarafından görevlerinden alınmaktadırlar (Tutal, 2014:190). Kanunun ilgili maddesine göre, seçimlerin Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır (6328 Sayılı KDKK, 2012).

4.2.7. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevleri ve Nitelikleri

Başdenetçi; kuruma yapılmış olan başvuruları tetkik etmek, araştırma yapmak ve idareye tavsiyelerde bulunmak, kendisinin bulunmadığı hallerde kendisine vekillik edecek denetçiyi tayin etmek, yıllık raporu oluşturmak ve yıllık raporu hazırlamadan önce belirlediği konularda rapor hazırlamak, hazırlanmış olan bu raporları kamuoyuna bildirmek, birisi kadın ve çocuk

hakları konusunda yetkilendirilmek üzere seçilen denetçiler arasındaki görev tanımlamasını yapmak ve Genel Sekreter ile diğer personelleri atamak ve görevlerini üstlenmektedir (6328 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012: Md.7).

Denetçiler ise, kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olurlar ve Başdenetçi'nin vermiş olduğu görevleri yerine getirmekle yükümlüdürler. Kurul halinde incelenecek konuların yanında Başdenetçinin belirlemiş olduğu konu ya da alanlarda yalnız başlarına çalışırlar ve tavsiyelerde bulunurlar (KDKK, 2012: Md.7, Bozoğlu, 2008:91.).

Kamu Denetçiliği Kurumunu Başdenetçi temsil etmektedir. Kurumun kamu tüzel kişiliği vardır. Başdenetçinin, kamu görevlisi olduğu kesindir ve bu hususta tereddüt yoktur. Başdenetçi ve denetçi seçilebilmek için 6328 Sayılı Kanunda bazı şartlar belirlenmiştir.

Bunlar;

Türk vatandaşı olmak ve seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçinin elli ve denetçinin kırk yaşını doldurmuş olması gerekmektedir. Kamu Denetçisi seçilebilmek için hukuk mezunu olmak şartı aranmamaktadır. Seçilecek olan denetçinin tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bu fakültelere denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak şartı aranmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, STK veya KKNMK ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmaları gerekmektedir. Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiyle bağı olmamak ve kamu haklarından yasaklı olmaması gerekmektedir (KDK, 2019 , Arı, 2017:143). Söz konusu maddenin ‘‘f’’ bendinde ise 26/09/2004 tarihi ve TCK. 5237 sayılı 53. maddesinde belirtilmiş olan süreleri geçmiş olsa dahi kasten gerçekleşmiş bir suç sebebiyle hapis cezasına yol açabilecek TCK. İlgili bölümlerde yer alan suçlar (affa uğramış veya hükmün açıklanmadan geri bırakılması kararı verilmiş olsa dâhil), devlet güvenliği, milli savunmaya yönelik suçlar, devlet sırrı ve casusluk içeren suçlar, görevi kötüye kullanma durumları(rüşvet almak, hırsızlık, işlemlerde sahtecilik gibi suçlar), hileli iflas gösterimi, ihalelere hile

kariştırma, sahtecilik ve dolandırıcılık, ülkeler arası ilişkilere yönelik suçlar, suç sonucu ortaya çıkan malvarlığı değerlerini ibra etmek, kaçakçılık suçu ile hükümlü olmamak (KDKK, 2012: Md. 10).

4.2.8. Başdenetçi ve Denetçilerin Görev Süreleri

Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin görev süreleri dört yıl olarak belirlenmiştir. Bir dönem görev yapmış olan Başdenetçi ve denetçiler bir kereye mahsus olmak şartıyla bir dönem daha Başdenetçi ve denetçi olarak seçilebilirler. Ölüm, istifa ya da görevden alınma gibi nedenlerle görev süresi dolmadan ayrılan Başdenetçi ya da denetçinin yerine seçilen yeni Başdenetçi ya da denetçi için belirlenen görev süresi de dört yıldır (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 20112:Md.14).

Başdenetçi ve denetçiliğe seçilmiş olan kişilerin, yürütecekleri görevi ifa süreleri boyunca eski görevleriyle ilişkileri kesilir. Başdenetçi ve denetçi olarak seçilenler kamu görevlisiyken seçilirlerse, memur olabilme şartlarını yitirmek dışında ki bir sebeple görev sürelerinin bitmesi, kendi iradesiyle görevi bırakma talebinde bulunması ya da görev süresinin tamamlanmış olması durumlarında, yetkili amirlerince otuz gün içinde önceden ifa ettikleri göreve uygun bir kadroya atanırlar. Yüksek mahkeme üyeliğinden seçilmiş olup görev süresi bitmiş olanlar, bir prosedüre işleme bağılı kalmaksın, göreve başlamadan önce yürütmüş oldukları yüksek mahkeme üyeliğine geri dönerler ve boş olan ilk üye kadrosu kendilerine verilir (KDKK, 2012:Md.14). Kendilerine uygun bir kadroya tahsis edilme işlemleri gerçekleşinceye kadar süresinin sona ermesi sebebiyle görevi sona ermiş Başdenetçi ve denetçilere almakta oldukları aylık ücret ile sosyal hak ve yardımların Kurumca ödenmesine devam edilir. Müktesseplerine uygun kadrolara atanmış olanlara, atamanın yapıldığı tarihten itibaren Kurumun ödemedede bulunulmasına son verilir (KDKK, 2012:Md.14).

Görev süresini tamamlayan Ombudsmanın yeniden seçilip seçilmeyeceğı konusunda Ombudsman uygulamasına sahip ülkelerde farklı uygulamalar bulunmaktadır. Bazı ülkelerde tekrar göreve getirilme konusunda engel bulunmamakla beraber, bazı ülkelerde de ikinci kez seçilememe veya bir

sonraki dönem için seçilememe gibi kuralların olduğunu görmekteyiz (Baylan,1978:194).

4.2.9. Başdenetçi ve Denetçilerin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Bir kurumun etkin ve verimli kararlar alıp faydalı olabilmesi için, bağımsız olabilmesi ve bu bağımsızlığın temelinde de tarafsız hareket etmesi gerekmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş amacı itibariyle, vatandaş ile idare arasında köprü görevi kurup, uyuşmazlıkları çözmek üzere kurulduğunu daha önce ifade etmiştik. Bu amaçla kurulmuş bir kurum, yapmış olduğu araştırma, inceleme ve tavsiye de bulunma süreçlerinde sürekli olarak bağımsız karar alabilme ve tarafsızlığını koruyabilmelidir.

Kamu denetçisinin görevlerini en doğru şekliyle ve hatasız yerine getirebilmesi için, bağımsız bir yapıya sahip olması gerekmektedir (Özer, 2015:34). Kanunda açıkça hiçbir organın, kişilerin, makam ve mercilerin Başdenetçiye ve denetçilere yürütmüş oldukları görevleriyle alakalı durumlarda emir veremeyeceği, direktifte bulunamayacağı, genelge gönderemeyeceği, telkinde bulunamayacağı net bir şekilde ifade edilmiştir (KDKK, 2012 Md.12). KDK, yürütme organı dışında kendisini seçen Meclis veya diğer organlar karşısında bağımsız bir otoriteye sahiptir. Bu özelliği kurumun en önemli ve vazgeçilmez özelliklerinden biridir. Atanma şekilleri itibariyle de bunu yansıtmaktadır (Büyükcavcı, 2008:12). Ancak, bağlı bulundukları TBMM'ye karşı sınırsız bir bağımsızlık durumu yoktur. Çalışma sonrasında hazırlamış oldukları raporları Meclise sunmak zorundadırlar (Soyupek, 2014:20). Kamu denetçisinin, vermiş olduğu tavsiyelerin kamuoyunun güvenini kazanması için tarafsız olmak zorundadır. Bundandır ki kamu denetçisinin tarafsızlık ve bağımsızlık hususiyetleri ile birbirini tamamlar niteliktedir (Karcı, 2010:47).

4.2.10. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevden Alınması ve Görevlerinin Sona Ermesi

Başdenetçi ya da denetçilerin, görevden alınma ya da görevlerinin sona ermesi Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 15. maddesinde yer almaktadır.

Başdenetçi veya denetçilerin, göreve seçilme yeterliliklerini haiz olmadıkları sonradan anlaşılırsa ve bu nitelikleri seçilmelerinden sonra yitirmeleri durumunda, Komisyonca tespit edilmesinin ardından, Başdenetçinin görevinin sona erdirilmesine TBMM Genel Kurulu tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin ise Karma Komisyon tarafından karar verilir (KDKK, 2012:Md.15). Aynı şekilde seçilmelerine engel olan bir suç dolayısıyla hüküm alarak kısıtlanmış Başdenetçinin olan mahkeme kararının Genel Kurula sunulmasıyla görevi sona erer. Bu husus denetçilerde de Komisyonun bilgisine sunulmasıyla görevi sona erdirmektedir (Sağlam, 2015:88).

Başdenetçi ve denetçilerin hakkında soruşturma yapılabilmesi yetkisi TBMM başkanına aittir. Kararın neticesine itiraz organı ise Danıştay'dır. Soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığınca yürütülüyor olup, açılmasına karar verilen kamu davası ilgili ceza dairelerinde görülür (KDKK,2012: Md.31).

4.2.11. Genel Sekreterliğin Oluşumu ve Görevleri

Kanunda Genel Sekreterliğin, yönetsel ve finansal işler ile sekreteryaya görevlerinin yürütmekle görevli olduğu belirtilmiştir. Diğer idari personel Genel Sekreter ile birlikte burada görevlerini ifa etmektedir (Aydın,2018:104).

Kanunda Genel Sekreterliğin görevleri açıkça belirtilmiştir. Buna göre; Kurumun büro hizmetlerini yürütmek, personelin bireysel dosyalarını saklamak, kurumun arşiv hizmetlerini takip etmek, personelin izin günleri, emeklilik işlemleri, özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek, kanunlarla veya Başdenetçilik tarafından verilmiş olan diğer işleri yerine getirmek sekreterliğin görevleri arasında sayılmıştır (KDKK, 2012: Md.9).

4.2.12. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvuru Ve Usulü

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 17"nci maddesinin "Başvuru ve Usulü" başlıklı maddesinde kuruma kimlerin başvuru yapabileceği ve bu başvuruların hangi esaslara tabi olduğu sıralanmıştır (KDKK, 2012:Md.17).

Kamu denetçiliği kurumuna yapılan başvurular, başvuru sahibinin isteği doğrultusunda gizli tutulabilir. Kuruma idarenin her türlü eylem ve işlemleri,

bununla beraber tutum ve davranışlarına karşı, hakkı ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler başvuru yapabilmektedirler. İdarenin gerçekleştirmiş olduğu eylem, işlem, tutum ve davranışlar sonucu hak ihlali yaşaması gerekir. Fakat şikayetin konusu temel hak ve özgürlükler, insan hakları, kadın ve çocuk hakları ile kamuoyunu ilgilendiren bir konuyla ilgiliyse menfaat ihlali şartı gözetilmez (Arı, 2014:92). Kuruma başvurularda, başvuruyu yapanın ad ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve T.C. vatandaşları için T.C. kimlik numarası, yabancıların ise pasaport numarasını yer almalıdır. Başvuru sahibi eğer tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini barındıran Türkçe yazılmış bir dilekçe ile başvuru gerçekleştirilir. Söz konusu başvuru, yönetmelikte belirtilmiş olan bu koşullara uyulmak koşuluyla elektronik olarak veya bir başka iletişim araçlarıyla da gerçekleştirilebilir. Kuruma yapılan başvurulardan;

- 1.Belirli bir konuyu tazammun etmeyen,
- 2.Yargı mercilerinde görülmekte olan uyuşmazlıklar ile yargı mercilerince karara bağlanmış olan uyuşmazlıklarla ilişkisi bulunanlar,
- 3.İkinci fıkra ifade edilmiş olan şartlara haiz olmayanlar,
- 4.Sebepleri, konusu ve tarafları benzer olanlarla birlikte neticeye ulaşmış olanlar, incelenmez (KDKK, 2012: Md.17).

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

Dava açma süresince gerçekleştirilmiş olan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmaktadır (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu, 2012: Md.17).

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılacak olan şikâyet başvuruları, belirli süreler içerisinde yapılmalıdır. Kuruma şikâyet başvuruları idari yolların tüketilmesinden sonra gerçekleşmektedir. İdareye yönelik yapılmış olan itiraz veya verilmiş kararın düzeltilmesi için yapılan başvurudan sonra, idarenin

verdiği cevabın bildirilmesi tarihinden, altmış gün içinde idarece cevap verilmemesi durumunda bu sürenin sona erdiği tarih itibariyle altı ay içinde KDK'ya şikâyet başvurusunu gerçekleştirebilmektedirler. Bununla beraber idareden kaynaklanan ihlallere karşı işlemin bildirilmesinden itibaren altı ay içinde şikâyet başvurusu yapılabilmektedir (Yön. Md. 13).

Tablo 7: Yıllar İtibariyle Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılmış Başvuru Sayısı

Yıllar	Başvuru Sayısı
2013	7.638
2014	5.639
2015	6.055
2016	5.519
2017	17.131
2018	17.585
2019(30 Haziran)	10.712

Kaynak: 2019 Yılı 6 Aylık Faaliyet Raporu

Kamu Denetçiliği Kurumuna 2013 yılında yapılmaya başlayan şikâyet başvuruları 30.06.2019 tarihi itibariyle 70.279'dur. Bu başvurular yılsonu itibariyle 75 bin 715'e ulaşmıştır.

4.2.13. Kamu Denetçiliği Kurumunun İnceleme Ve Araştırma Sonucunda Vermiş Olduğu Karar Türleri

KDK hak ihlallerine karşın yapılmış olan şikâyetlerde yapmış olduğu araştırma ve inceleme sonucunda tavsiye kararı, ret kararı, **(Ek ibare: RG-2/3/2017-29995)** , dostane çözüm kararı, gönderme kararı, karar verilmesine yer olmadığına dair karar ve kısmen tavsiye kısmen ret kararı vermektedir (KDK, 2019).

4.2.13.1. Tavsiye Kararı

KDK'nın yapmış olduğu araştırma ve incelemeler sonucunda, şikâyet başvurusunun yerinde olduğuna dair bir sonuca ulaşırsa bu durumda kurum tavsiye kararı verir. Verilen bu kararda; idarenin gerçekleştirdiğı işlemin hatalı olduğunu kabullenmesi, kişide ortaya çıkan zararın ödenmesi, yeni bir işlem ve eylemde bulunması, işlemin yeniden düzenlenmesi(kaldırılması, geri alınması, düzeltilmesi veya değiştirilmesi), uzlaşma yolunun tercih edilmesi gibi kararlar tavsiye edilir. Kurum, birinci fıkrada belirtmiş olduğu tavsiye kararlarının yanı sıra başka tavsiye kararları da verebilmektedir. Tavsiyenin verildiğı idare, Kurumun tavsiye kararını uygulanabilir mahiyette bulmazsa bunun gerekçesini otuz gün içinde kuruma bildirmekle yükümlüdür (Yön. Md. 32).

4.2.13.2. Ret kararı

Kurumun yaptığı incelemeler neticesinde yapılan şikâyetin yerinde olmadığı görüşünde olması durumunda Kurum, ret kararı verir (Yön. Md. 33).

4.2.13.3. Dostane çözüm kararı

Şikâyet konusu talebin ilgili idarece yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verilmektedir (Yön. Md. 33/A).

4.2.13.4. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar

Kurum;

- 1) Şikâyetçinin (**Ek ibare:RG-2/3/2017-29995**) 33/A maddesinde belirtilmiş haller dışında başvurusundan vazgeçmesi,
- 2) Şikâyetçinin gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi durumu,
- 3) (**Mülga: RG-2/3/2017-29995**)
- 4) İnceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması, üzerine inceleme ve araştırmasını sonlandırması şeklinde karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir (Yön. Md. 34).

Yukarıda ifade edilen kararlar kapsamında Türkiye de kurumun 2019 Yılı Faaliyet raporuna baktığımızda, 31 Aralık 2019 tarihi itibarıyla Kurumu tarafından sonuçlandırılan 21.170 adet başvuruya ilişkin olarak;

Tablo 8: KDK 2019 Yılı Sonuçlandırılan Dosyalara Verilen Kararlar

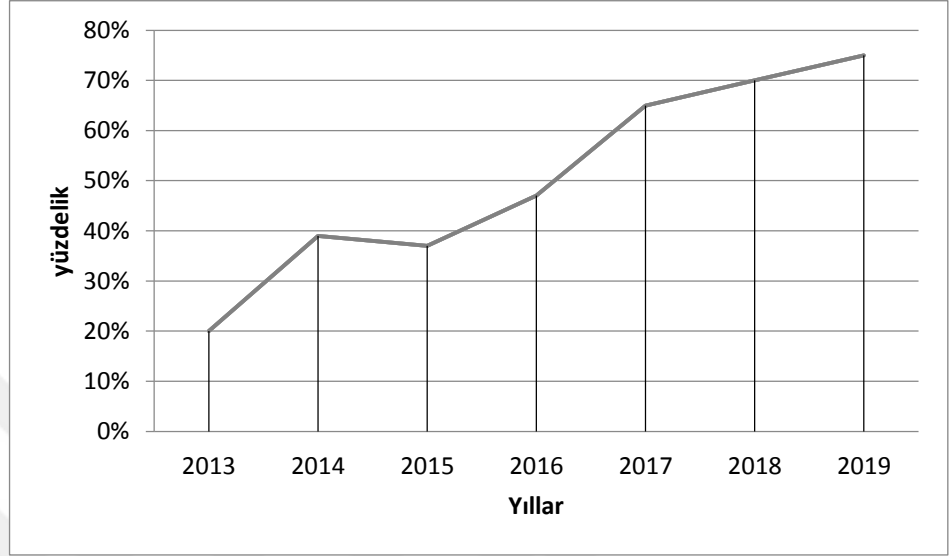
YÜZDELİK ORAN	KARAR TÜRÜ
▪ % 41,43	Gönderme Kararı
▪ % 35,65	İncelenemezlik Kararı
▪ % 8,21	Dostane Çözüm Kararı
▪ % 0,81	Başvurunun Geçersiz Sayılması
▪ % 2,22	Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar
▪ % 4,39	Tavsiye Kararı
▪ % 4,56	Ret Kararı
▪ % 2,09	K.Tavsiye K.Ret Kararı

Kaynak: KDK 2019 Yılı Faaliyet Raporu

Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmuş olduğu 2013 yılına oranla geçen yıllar içinde idarelerin kurumun vermiş olduğu kararlara uyum oranı

artış göstermiştir. Bu artış oranını kurumun her yıl düzenli olarak paylaştığı faaliyet raporlarında görmek mümkündür.

Şekil 2: Kamu Denetçiliği Kurumu 2013-2019 Yılları Arası Tavsiye Kararlarına İdarelerin Uyma Oranları



Kaynak: 2019 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyet Raporu çerçevesinde tarafınca hazırlanmıştır.

Tabloya baktığımız zaman Türkiye Kamu Denetçiliğinin faaliyete girdiği tarihten sonra idarelerin kurum kararlarına uyma oranlarının yükseldiği görülmektedir. 2013 yılında düşük bir oranla %20 ile başlayan tavsiye kararlara uyma oranı 2019 yılı itibariyle %75'e yükselmiştir. Aşağıda yer alan tabloda 2019 yılı kararlarına idarelerin yaklaşımına bakıldığında gerekçe bildiren kurumların yüzdeliğinin düşük olduğu görülmektedir. Özellikle 2019 yılı güncel veriler üzerinden analiz yapılması çalışmanın ileride bilime sunacağı katkı bakımından önemlidir.

Tablo 9: 2019 Yılı İdarenin Kurum Kararlarına Uyma Oranına Göre Dağılımı

Tavsiye Kararlarına İdarenin Yaklaşımı	2019	Yüzdeliği
Uyuldu	772	%75,17
Gerekçe bildirdi	255	%24,83

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2019 Yıllık Faaliyet Raporu

Kamu Denetçiliği Kurumunun vermiş olduğu kararlar doğrultusunda 2018 Yıllık Raporunda kurumuna 17.615 adet başvuru gerçekleşmiş ve bu başvurular 2019 yılı itibariyle 21.170'e ulaşmıştır. Ayrıca 2019 yılı yıllık faaliyet raporları yayımlanmadan önce kurum 6 Aylık Faaliyet Raporu yayımlamaktadır. 6 aylık faaliyet raporlarına baktığımız zaman kuruma 12.087 adet başvuru yapıldığı görülmektedir.

Tablo 10: 2019 Yılı Ocak-Haziran Döneminde KDK Tarafından Sonuçlandırılan Başvurulara İlişkin Karar Dağılımları

Karar Türü/Oranı							
Gönderme Kararı	İncelenemezlik Kararı	Dostane Çözüm Kararı	Tavsiye Kararı	Ret Kararı	Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar	Kısmi Tavsiye Kısmi Ret Kararı	Başvurunun Geçersiz Sayılması
% 40,73	% 38,73	% 7,14	%4,32	%3,62	% 2,34	%1,37	%0,98

Kaynak: KDK 2019 Yılı 6 Aylık Faaliyet Raporu

2019 Yılı 6 Aylık Faaliyet Raporların da kurumun vermiş olduğu kararların 341 tanesine uyulmuş 101 tanesine idareler tarafından gerekçe gösterilmiştir. Bu sayı 2019 yılı sonu itibariyle uyuldu sayısı 431 yükselerek 772'ye, gerekçe gösterilmesi sayısı ise 154 artarak 255'e yükselmiştir.

Tablo 11: 2019 Yılında Ocak-Haziran Arası İdarenin KDK Tavsiye Kararlarına Uyma Dağılımı

Tavsiye Kararlarına İdarenin Yaklaşımı	2019 (30 Haziran)	Yüzde (%)
Uyuldu	341	%77,15
Gerekçe Bildirildi	101	%22,85

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 6 Aylık Faaliyet Raporu (Ocak-30 Haziran 2019)

4.2.14. Kamu Denetçiliği Kurumunun Karar Verme Süresi ve Kararlarda Yer Alacak Hususlar

İnceleme ve araştırmalar, şikâyet tarihi itibarıyla en geç altı ay içinde sonuçlandırılmaktadır. Bu altı aylık süre zarfında herhangi bir sonuca ulaşmaması halinde başvuruda bulunan kişiye sonuçlandırılmama nedeni ve dava açma süresinin başladığı hususları tebliği ile inceleme ve araştırmaya devam edilmektedir (Yön. Md. 36). İfade edildiği üzere kurum 6 ay içinde inceleme ve araştırmasını sonuçlandırır. İnceleme ve araştırma sonucunda vermiş olduğu kararlarda yönetmelikte belirtildiği üzere belli hususlar maddeler halinde belirtilmiştir. Öncelikle şikâyetinde bulunanın adı ve soyadı, adresi varsa kanuni temsilcisinin adı ve soyadı yer alır. İkametgâh adresi şikâyetin numarası, karar numarası ile tarihi, şikâyet edilmiş idarenin adı ve adresi açıkça belirtilir. Gerekçe, şikâyetin konusunun ne olduğu, hukuki gerekçeleri ve isteğin özeti, dosya içinde bulunan belgelerin ve konuyla alakalı bilgilerin özeti, alınmış karar ve sonucu, ifade edilen suç ile ilgili başvuru yolları, başvuru yapılacak makam ve başvuru süresi ve son olarak ta imza ve mühür yer alır (Yönetmelik Maddesi 35).

4.2.15. Kamu Denetçiliği Kurumu Bütçesi

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 29. Maddesine göre kurumun gelirleri TBMM bütçesinden alınacak Hazine yardımı ile diğer gelirlerden oluşmaktadır. Kurum kendisine tahsis edilmiş olan bütçeden kendisine verilen görevleri yerine getirebilmek için gereken harcamaları gerçekleştirir (KDKK, 2012: Md.29).

2019 yılında, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 27.615.000.00 TL Kamu Denetçiliği Kurumuna ödenek tahsis edilmiştir. Yıl içinde bu ödemelere 4.233.150,00 TL ek ödenek eklenmiş olup 857.000,00 TL'si düşülmüştür. Toplamda 30.991.150,00 TL'lik ödeneğin 28.678.320,00 TL'si kullanılmıştır (KDK 2019 Yılı Faaliyet Raporu).

5. BÖLÜM

SONUÇ

5.1. Sonuç ve Öneriler

İnsan haklarına verilen önemin artmasıyla beraber, hakların güvence altına alınması ile ilgili birçok anayasal ve yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Türkiye’de idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu Anayasanın 125. Maddesiyle güvence altına alınmıştır. Aynı maddenin 7. Fıkrasında da idarenin yapmış olduğu iş ve eylemlerden ötürü ortaya çıkan zararları ödemekle yükümlü olduğu ifadesi yer almaktadır. Burada temel amaç, idarenin hukuka bağlılığını sağlamak, idarenin kanun dışı ve keyfi davranışlarına engel olmaktır.

Klasik yönetim anlayışının hâkim olduğu eski devlet sisteminde güvenlik, adalet, diplomatik ilişkiler gibi temel fonksiyonları ele alan bir yönetim anlayışı benimsendiği görülmektedir. Fakat bu durum devletin genişleyen ve genişledikçe komplike bir yapıya dönüşmesiyle değişiklik göstermiştir. Devlet, idareleri kontrol edebilme ve güç unsurunun sürdürülebilirliği için yeni ekonomik planlar, sosyo-kültürel sorunlara yönelik çözümler, denetimi güçlü kılacak yeni kurumlar, yasalar ve yönetmelikler çıkarmak gibi birtakım yenilikler gerçekleştirmiştir. Dönüşen ve gelişen devletin mevcut denetim mekanizmalarının yetersiz kalması, bireyin idare tarafından haksız iş ve işlemlere maruz kalmasına ve farklı sebeplerle haklarını savunamamalarına neden olmuştur.

Vatandaşların yaşamış oldukları haksızlıkların giderilmesi ve zarara neden olan fiillerin gerçekleşmeden engellenebilmesi amacıyla çeşitli denetim sistemleri oluşturulmuştur. Çalışmamızın denetim başlıklı kısmında bahsi geçen denetim türleri daha çok tek yönlü ve idarenin bütünlüğü ve düzeninin korunması ile alakalıdır. Ayrıca bu denetim türlerinin objektif bir tutum sergiledikleri de tartışılabilir bir konudur. Öyle ki bir denetim türü olan siyasal denetim de mutlak çoğunluğu elinde bulunduran partilerin kendi menfaatlerine

göre kararlar alıp uygulaması ve farklı görüşlere sahip olan, tarafsızlığını sağlayamayan medya eliyle yürütülen kamuoyu denetimi bu tartışmalara örnek olarak gösterilebilirler. Bu hususta yargı denetimi daha tarafsız ve güvenilir olarak herkes için bağlayıcı nitelikte olmasıyla ön plana çıkmaktadır. Fakat yargı denetiminin de zaman alan ve ağır işleyen yapısı, yargı sürecinde avukatlık vb. masrafların maliyeti yüksek olması gibi sebeplerle vatandaşların hak arama süreçlerinin uzamasına veya haklarını hiç arayamamalarına sebep olmaktadır.

İdarelerin denetlenmesine gereken önemin verilebilmesi için, Avrupa Birliği uyum sürecinin etkisiyle ve yeni yönetim anlayışı ile beraber mevcut denetim mekanizmalarının yanı sıra yeni denetim sistemlerinin oluşmasına da vesile olmuştur. Devletin görev ve işlemlerinin artışı daha şeffaf, esnek, masrafsız, hızlı, vatandaş temel alan, etkin ve çözüm odaklı bir denetim mekanizması olan Ombudsmanlık Kurumunu oluşturmuştur. Ombudsmanlık denetimi iş ve eylemlerini inceleme ve denetleme yetkisine sahip, biçim yönünden kuralları daha az olan, idare ile vatandaş arasında arabuluculuk görevi görerek iki tarafa da tavsiyelerde bulunan, yargının iş yükünü hafifleten bir denetim biçimi olduğu için özel bir konuma sahiptir. Ombudsmanlık denetimi diğer denetim sistemlerinin alternatifi değil aksine yaptığı çalışmalarla diğer denetim sistemlerinin de eksikliklerini gidermeye çalışır. Ayrıca kamu yönetimi sağlarken bir yandan da hak ihlallerinin giderilmesini sağlayarak hak arama aracı olarak ta işlev görmektedir.

Ombudsmanlık, vatandaş ile idare arasında köprü görevi görerek ikili arasında ilişkilerin iyileştirilmesi için çalışmalar yürütmektedir. İdareden kaynaklanan hak ihlallerine karşı bireylerin avukatı rolünde idareyle iletişime geçerek yanlış ve zarara yol açmış kararın düzeltilmesini tavsiye etmektedir. Bu rolüyle uzlaştırmacı gibi süreci yöneterek iki tarafa da çözümler sunan kurum, yasalarca belirlenen karar türleri çerçevesinde tarafların anlaşmasını ve hak ihlalinin giderilmesini sağlamaktadır. Dünyada uygulama şekilleri birbirinden farklılık gösteren Ombudsmanlık Kurumu, ülkelerin idari yapılarına uyum göstererek başarılı çalışmalar ortaya koymuş, bu sayede yargının yükünü hafifletip vatandaşlar tarafından tercih edilmeye başlanmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu esnek, pratik, şeffaf ve masrafsız olması gibi özellikleri barındırıyor olmasıyla faaliyette bulunduğu ülkeler için önemli bir kurumdur. Bireyi idare karşısında yalnız bırakmayan kurum AB'nin üye tüm ülkelerinde bulunmakta olup, AB'nin aday ülkelere de sürekli olarak tavsiye ettiği bir kurumdur. Özellikle bu noktada Türkiye'de AB'ye üyelik süreci devam eden aday ülkelerdendir. Bu süreç Türkiye için köklü reformlar yapılmasını da gereklilik haline getirmiştir. AB, üye ve aday ülkelerin yönetim alanlarına yönelik çeşitli düzenlemelerle revize etmektedir.

2001 yılında Türkiye için Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Katılım Ortaklığı, 2003 yılında yeniden incelenmiş ve kabul görmüştür. Bu ortaklıkların temel amacının Türkiye'nin birliğe üye olma yolunda, yönetim şeklinin ve kurumlarının birliğe uyumlu bir hale dönüştürülebilmesini ve birlik için önemli olan kurumların ülkede kurulabilmesini sağlamak olduğunu söylemek mümkündür. AB'ye katılmak isteyen Türkiye'nin bu süreçte kurumun talep ettiği iyi yönetim ilkelerini, kurumlarını ve hukuki yapısı gibi özellikleri kendi yapısına uyumlu bir hale getirmelidir.

AB, birliğine dâhil olmak isteyen ülkelere tam üyeliğin gerçekleşebilmesi için idari yapı ve kurumlarına yönelik bir takım reformlar gerçekleştirmesini, iyi yönetim ilkelerini benimseyip daha şeffaf ve hesap verilebilir bir yönetim anlayışı geliştirerek daha katılımcı ve demokratik bir düşünce ortamı oluşturmalarını beklemektedir. Türkiye'nin birliğe adaylığı için önem arz eden bu başlıkların tesis edilmesinin zorunlu bir hal aldığı görülmektedir. Öyle ki Türkiye'de gerçekleşmiş olan reformların, AB uyum sürecinin bir şartı mı yoksa Türkiye için bir eksiklik mi olduğu tartışma konusu olmuştur.

Avrupa Birliği yönetiminde kalitenin artması, insan hakları demokrasi ve hukukun üstünlüğünün sağlanması, saydam ve hesap verilebilir bir yönetim biçiminin tesis edilmesini sürekli olarak vurgulamaktadır. Bu hususta kötü yönetimin engellenmesi ve iyi yönetimin inşa edilebilmesi için, devlet ile vatandaş arasında aranın da iyi ilişkilerin kurulmasını sağlayan, vatandaşların yaşadıkları hak ihlalleri karşısında kolay ve masrafsız bir şekilde başvuru yapabilecekleri bir Kamu Denetçiliği Kurumunun var olmasını gerektiği ifade

edilmiştir. Kurulacak bu kurumun tam bağımsız olma statüsüne haiz olarak kurulması gerekliliğinin yayımladığı pek çok uluslararası belgede şart olarak koştur.

AB'nin tüm üye ülkelerinde var olan ve AB için işlerliğin sağlanması hususunda önemle üzerinde durulan bu kurum, Türkiye için önemli bir reform alanı olarak değerlendirilmiş olduğundan ve AB-Türkiye ilişkilerinde sürekli olarak vurgulandığından Türkiye'de 2012 yılında kurulmuştur. Türkiye kurulma süreci uzun bir zamana yayılan kurum yapılmış akademik çalışmalarda ve kalkınma planlarında sürekli olarak vurgulanmış ancak uygulama alanı bulamamıştır. AB müzakerelerinde önemli bir adım olarak görülen KDK, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında birliğe dâhil olabilmek için kurumun şart olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca 1998 yılından itibaren yayımlanan ilerleme raporlarında da kurumun gerekliliğine yönelik sürekli olarak uyarı ve öneriler yer almıştır. Fakat bu gerekliliklerin vurgulanması ve buna yönelik çalışmalar yapılmasına rağmen hepsinin kadük kalması Türkiye'nin alternatif bir denetim sistemini bu kadar geç kazanmış olmasına neden olmuştur. Bu çalışmalar KDK'nın kurulma sürecine katkı sunsa da soyut bir çalışma olmaktan öteye gidememişlerdir.

KDK'nın yürütmüş olduğu çalışmaların sonuçlarını her yıl düzenli olarak kamuoyuna ve meclise sunması kurumun şeffaf çalışma sistemine sahip olmasını sağlamaktadır. Bunun yanı sıra kurumun herhangi bir idari yönetime tabii olmaması, yaptığı denetimin objektif ve adil bir yapı olmasına kaynaklık etmektedir. Kurumun, küresel manada öneminin anlaşılması ve tüm idareler üzerinde aktif bir denetim izlemesi idarelerin doğru kararlar almasında ve gelecekte meydana gelecek hataların önlenmesi açısından önemli bir yere sahip olacağı düşünülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu diğer denetimlerle karşılaştırıldığında vatandaş kavramına daha çok önem veren, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin zarar uğramaması adına çalışmalar yapan, Türkiye için yeni sayılabilecek bir kurumdur. Vatandaşlar tarafından bilinirliğinin arttırılması kurumun işlerliği açısından önemlidir. Kurum STK'lar ve medya aracılığıyla faaliyetlerini topluma aktarmaktadır. Kurulduğu 2013 yılından itibaren artan başvuru sayısı

kurumun geçen yıllar içinde verimli sonuçlar elde ettiğini göstermektedir. Özellikle de toplumun her kesimine ulaşabilmek amacıyla Türkiye’de bulunan sivil toplum kuruluşları aracılığıyla geniş katılımlı toplantılar düzenleyerek, kurumu tanıtıcı faaliyetlerde bulunması kurumun bilinirliğini ve toplum içinde hak arama kültürünün yaygınlaşmasını sağlayacaktır.

KDK, hukuk sınırlarını belirterek kamusal gücün doğru bir şekilde kullanılmasına yardımcı olur. Bu gücün keyfi kullanımı vatandaşların yaşayacağı olumsuzlukların oluşmasına neden olacaktır. Kurumun idareler vermiş olduğu tavsiye kararları hukuki kuralları hatırlatarak, hukukun çizdiği sınırların dışına çıkacak bir faaliyette bulunmamasını sağlamaktadır.

KDK’nın vermiş olduğu kararların bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bağlayıcılığı bulunmayan bu kararlar tavsiye niteliğindedir. Bu tavsiye kararlara uyan idarelerin sayısının artması kurumun üstlendiği görevin işlerliğini artıracak, ayrıca kuruma olan güvenin de artmasını sağlayacaktır. Özellikle tavsiye kararlarının hukuki alt yapısının sağlanması, idarelerin verilen kararlara uyma oranında artış göstereceği de düşünülmektedir.

Kurum personellerinin çok yönlü ve alanlarında uzman kişiler olmaları toplum içinde gerçekleşen olaylara ve idareden kaynaklanan şikâyet başvurularına daha profesyonel bir yaklaşım sergilemelerine ve daha hızlı çözümler üretilmesine yardımcı olacaktır.

Kurumun yasal statüsünün bulunması ve yasama desteğini bulunduruyor olması, tavsiye kararlarına uyulması gerektiği düşüncesini destekleyen etmenler olarak düşünülmektedir. Kurumun vermiş olduğu tavsiye kararları, çözüm sağlanabilmesi ve var olan sorunun tekrar yaşanmamasına yardımcı olacaktır. Çünkü yapmış olduğu inceleme ve araştırmalar geniş kapsamlı olduğundan ulaştığı sonuçlar, yasal dayanağı olan ve kurumun aslında yapması gereken doğru davranışı gösteren sonuçlardır. İdarelerin bu tavsiye kararlarına uyması kendileri için faydalı olacaktır. Aynı hatanın tekrarlanması ve vatandaşların mağdur edilmemesi adına yol gösterici olacaktır. Ayrıca kurumun iyi yönetim ilkelerini benimseyip, hukuki sınırlılıklar çerçevesinde iş ve işlemlerde bulunmasına zemin hazırlayacaktır.

KDK'nın bireysel başvuruların yanı sıra toplum içinde gerçekleşen olayları araştırıp, incelemelerde bulunması ve bunun sonucunda ulaşacağı sonuçları kamuoyu ve yetkililerle paylaşması toplumu ilgilendiren olaylara farklı bir bakış ve çözüm kazandırılması açısından faydalı olacaktır. KDK, bu çerçevede toplum ile ilgili olaylarda "ÖZEL RAPOR" hazırlamaktadır.

Hukuki statüsü bulunan ve bu yolla denetimlerini sürdüren KDK, vatandaşların hak arama bilinçlerinin artabilmesi için medya ve çeşitli iletişim araçlarıyla vatandaşlara ulaşabilmeli ve hak arama kültürünün gelişebilmesine destek olmalıdır. Bu amaçla içinde bulunduğumuz teknoloji çağının etkin iletişim araçlarından faydalanmalı ve vatandaşlara geniş olanaklar sunan başvuru ve bilgi alma hakkını sağlamalıdır.

İdarelerin kaliteli yönetim anlayışını benimseyebilmeleri ve KDK'nın vermiş olduğu tavsiye kararların önemini anlayabilmeleri için kurum yönetici ve personellerine eğitici seminerler verilmelidir. KDK hali hazırda bu seminerleri bazı kurumlara vermiş olduğunu yayımlamış olduğu faaliyet raporlarında belirtmiştir. Fakat bu eğitimlerin kapsamı genişletilmeli ve bütün idarelere yönelik olmalıdır. Yapacağı bu çalışmalar tavsiye kararlarına uyulmasına katkı sunarak, kurumun iyi yönetim ilkelerine uymasına ve zarara yol açacak işlemlerde bulunmamasına yardımcı olacaktır.

Yasama gücü, idarelerin görevlerini yürütürken yanlış işlemlerden kaçınmaları hususunda önemli bir güçtür. Kamu Denetçiliği Kurumuna TBMM'nin vereceği destek kurumun tavsiye kararlarına uyan kurumların sayısını da arttıracaktır. Örneğin 2017 yılında Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç, KDK kararlarına uymayan kurumların TBMM'de Alt Komisyonca dinleneceğini söylemiştir. Bu faaliyetlerin düzenli aralıklarla yapılması denetim sürekliliği ve idarelerin KDK kararlarına itimat etmesini sağlayacaktır. TBMM'nin vermiş olduğu desteğin yanında yayımlamış olduğu raporları halka da sunan KDK, bu şekilde bir nevi kurumları halka şikâyet etmektedir. Böylece oluşacak olan kamuoyu tepkisinden çekinen kurum yönetici ve personellerinin görevlerini daha dikkatli ve özen göstererek yerine getirmelerini sağlamaktadır.

KDK'nın inceleme yapabilmek için talep ettiği bilgi ve belge paylaşımına olumlu yaklaşmayan kurumların belirlenerek, paylaşımda

bulunmama nedenlerini detaylı bir şekilde açıklamaları istenmelidir. Öyle ki tavsiye kararlarının bağlayıcılığının bulunmaması, idarelerin bu şekilde olumsuz davranışlarda bulunmalarına neden olabilmektedir. Bu hususta bilgi ve belge talebine olumsuz yanıt veren idarelerin bu paylaşım da bulunmaları zorunlu kılınmalıdır. Böyle bir çalışma KDK'nın saygınlığının artmasını da sağlayacaktır.

Kuruma yapılan şikâyetlerin yapılan araştırma ve incelemelerin neticesinde ulaşılmış olduğu sonucu, hem halka hem de TBMM'ye sunması kararlarının etkinliğini arttıracaktır. Halkın verilmiş olan kararların niteliğini ve kurum tarafından uygulandığını görmesi, kuruma yapılacak başvurularda artış olmasını sağlayacaktır.

Kamu denetçiliğine seçilecek olan denetçilerin nitelikleri oldukça önemlidir. Seçilecek denetçilerin herhangi bir siyasi partiyle ilişkisi kesinlikle olmamalıdır. Bu durum tarafsızlık ve bağımsızlığı ilkeleri içinde önem arz etmektedir. Ayrıca kamu denetçilerinin görev süreleri de TBMM'nin görev süresinden daha uzun süre olmalıdır. Bu durum denetçilerin yeniden seçilmek gibi bir tereddüt içinde olmadan görevlerini hakkıyla ifa edebilmelerini ve kurumun güvenilirliği hususunda önemlidir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun geliştirmesi gereken önemli hususlardan birisi yapılan başvuruların, farklı dillerde ve çeviri imkânıyla sunulması olacaktır. Bu durum Türkiye içinde yaşayan ve Türkçe bilmeyen kişilerin yapacağı başvurularda kolaylık sağlayacaktır.

KDK'nın üniversitelerde oluşturmuş olan Ombudsmanlık Toplulukları ve liselerde "Çocuk Hakları" ile ilgili konularda vermiş olduğu konferanslar hukuk, adalet ve hakkaniyet anlayışının gelişmesine katkı sunacaktır. Özellikle 2019 yılında üniversite öğrencilerine staj imkânı tanıyarak kurumun faaliyetlerine katılmalarını sağlaması, işlerliğinin artmasına ve daha geniş bir yelpazeye ulaşmasını sağlayacaktır.

İstanbul ve Ankara olmak üzere 2 ilde ofisi bulunan KDK, ofis sayısını bölgeler bazında arttırarak vatandaşların kurum ile iletişiminin güçlenmesine ve birebir görüşme imkânına sahip olup bilgi alabilmelerini sağlayacaktır. Ayrıca idarelerin ve vatandaşların ilgili konularla alakalı bilgi alabilmeleri ve

danışmanlık olarak doğru çözümlere ulaşılabilmesi adına sabit bir operatör kurularak destek sunması sağlanabilir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun yayımlamış olduğu yılsonu raporlarında, en çok şikâyet edilen ve tavsiye kararlarına uymayan kurumlar üzerinde daha sıkı denetimler kurulabilir ve bu kurumların hesap verilebilirliğini artırıcı çeşitli yöntemler geliştirilmelidir.

KDK, 2012 yılında kurulmuş fakat 2013 yılında faaliyete girmiş bir kurumdur. Kuruma yapılan başvuru sayısı uygulamaya girdiği tarihten bu yana 70.000 üzerinde bir rakama ulaşmıştır. Kuruma yapılan başvuruların bu şekilde artış göstermesi, diğer denetim mekanizmalarına göre daha hızlı çözümler sunuyor olması ve yapılan başvuruların masrafsız olması gibi olumlu özelliklerden kaynaklanmaktadır. Ayrıca başvuru şeklinin kolay ve çok yönlü olması da vatandaşları kuruma sevk eden diğer faktörlerdendir.

Kurulduğu tarihten itibaren yapmış olduğu başarılı çalışmaları ile vatandaşların hak arama kültürlerine katkı sunan ve idare ile vatandaş arasında köprü görevi gören KDK'nın tavsiye kararları iyi yönetimi ve doğru davranışı gösteren kararlardır. Bu kararlara uyan idarelerin sayısının artabilmesi için TBMM, çeşitli bakanlıklar ve yüksek statülü diğer kurumların Kamu Denetçiliği Kurumunu çalışmalarını desteklemesi gerekmektedir. Öyle ki idarelerin yaşattığı hak ihlallerinden etkilenen ve hakkını arayamayan bireyler için böylesine etkili bir kurumun varlığı Türkiye için insan hakları adına önemli katkılar sunmuş ve sunmaya da devam edeceği düşünülmektedir. Ayrıca idarelere iyi yönetim hususunda yapmış olduğu rehberlik, idarelerin sunmuş oldukları hizmetleri daha kaliteli ve özen içinde vatandaşa ulaştırmalarına da vesile olacaktır. Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararlarının bağlayıcılık özelliklerinin artırılmasına yönelik yapılacak çalışmalar kurumun daha güçlü ve etkin bir yapıya dönüşmesine katkı sunacaktır. Bu katkı Türkiye'de yaşanan hak ihlallerinin azalmasına, daha katılımcı ve şeffaf bir yönetim anlayışının da oluşmasını sağlayacaktır. Vatandaşların da bu noktada haklarını aramak için girişimde bulunmaları ve sahip oldukları hakkın gasp edilmesine izin vermemeleri önem arz eder. Kamu

Denetçiliği Kurumu, AB uyum sürecine olumlu katkıları sunarak, kamu yönetiminde daha modern bir görüntünün oluşmasına destek olacaktır.



EKLER

EK-1

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU

Kanun Numarası : 6328
Kabul Tarihi : 14/6/2012
Yayımlandığı R.Gazete : Tarih: 29/6/2012 Sayı : 28338
Yayımlandığı Düstur : Tertip : 5 Cilt : 52

BİRİNCİ BÖLÜM

Genel Hükümler

Amaç

MADDE 1 – (1) Bu Kanunun 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.

Kapsam

MADDE 2 – (1) Bu Kanun; Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş, görev ve çalışma usullerine ilişkin ilkeler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurum personelinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hükümleri kapsar.

Tanımlar

MADDE 3 – (1) Bu Kanunun uygulanmasında;
a) Başdenetçi: Kamu Başdenetçisini,
b) Başdenetçilik: Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçiliğini,
c) Başkanlık: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığını,
ç) Denetçi: Kamu denetçisini,
d) Genel Kurul: Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunu,
e) İdare: Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini,
f) Komisyon: Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu,
g) Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumunu,
ifade eder.
(2) Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibi; Dilekçe Komisyonunun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibidir.

İKİNCİ BÖLÜM

Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri

Kuruluş

MADDE 4 – (1) Bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

(2) Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur.

(3) Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar.

(4) Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir.

Kurumun görevi

MADDE 5 – (1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

(2) Ancak;

a) (Mülga: 2/7/2018 - KHK/703/110 md.)

b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,

ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışındadır.

Başdenetçilik

MADDE 6 – (1) Başdenetçilik; Başdenetçi ve denetçilerden oluşur.

(2) Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir.

Başdenetçinin ve denetçilerin görevleri

MADDE 7 – (1) Başdenetçinin görevleri şunlardır:

a) Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.

b) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak.

c) Yıllık raporu hazırlamak.

ç) Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.

d) Raporları kamuoyuna duyurmak.

e) Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiye belirlemek.

f) Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek.

g) Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak.

ğ) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

(2) Denetçilerin görevleri şunlardır:

a) Bu Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak.

b) Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak.

Çalışma ilkeleri

MADDE 8 – (1) Başdenetçi, denetçiler arasında iş birliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir.

(2) Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerini Başdenetçiye sunarlar.

(3) Kurum, faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözetir.

(4) Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler yönetmelikle belirlenir.

Genel Sekreterliğin oluşumu ve görevleri

MADDE 9 – (1) Genel Sekreterlik; Kurumun idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirir. Genel Sekreterlikte Genel Sekreter ve diğer idari personel görev yapar.

(2) Genel Sekreterliğin görevleri şunlardır:

- a) Kurumun büro işlemini yürütmek.
- b) Personelin şahsi dosyalarını tutmak.
- c) Kurumun arşiv hizmetlerini yürütmek.

ç) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla mali hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapmak.

d) Personelin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek.

e) Kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek.

f) Kurumun görev alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak.

g) Kanunlarla verilen veya Başdenetçilik tarafından verilen diğer işleri yapmak.

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri

MADDE 10 – (1) Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

a) Türk vatandaşı olmak.

b) Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak.

c) 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.

ç) 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.

d) Kamu haklarından yasaklı olmamak.

e) Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak.

f) 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 olmamak.

Adaylık ve seçim

MADDE 11 – (1) Başkanetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksın gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir.

(2) Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başkanetçi veya denetçi aday aday olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar.

(3) Komisyon, Başkanetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

(4) Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde, Başkanetçi seçimlerine başlar. Başkanetçi gizli oyla seçilir.

(5) Başkanetçi, 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.

(6) 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.

(7) Seçimler, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksın gün içinde sonuçlandırılır.

(8) Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya araverme sırasında işlemez.

Bağımsızlık ve tarafsızlık

MADDE 12 – (1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başkanetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

(2) Başkanetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.

Andiçme

MADDE 13 – (1) Görevlerine başlarken Başkanetçi Genel Kurulda, denetçiler ise Komisyonda aşağıdaki şekilde andiçerler:

“Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine andiçerim.”

Görev süresi

MADDE 14 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır.

(2) 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.

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

(4) 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 ödemedede bulunulmasına son verilir.

Görevden alınma ve görevin sona ermesi

MADDE 15 – (1) 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 tarafından karar verilir.

(2) 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.

Başdenetçi ve denetçilerin mali ve sosyal hakları

MADDE 16 – (1) Başdenetçiye en yüksek Devlet memuru; denetçilere bakanlık genel müdürleri için belirlenen her türlü ödemeler dâhil mali haklar tutarında aylık ücret ödenir. en yüksek Devlet memuru ve bakanlık genel müdürlerine 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 en yüksek Devlet memurunun yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan Başdenetçi,

bakanlık genel müdürlerinin yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan da denetçiler aynı esas ve usuller çerçevesinde yararlanır. ⁽¹⁾

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler

Başvuru ve usulü

MADDE 17 – (1) Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur.

(2) Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

(3) Yapılan başvurulardan;

- a) Belli bir konuyu içermeyenler,
- b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar,
- c) İkinci fıkra da belirtilen şartları taşımayanlar,
- ç) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar, incelenmez.

(4) Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir.

(5) Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir.

(6) Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

(7) Kuruma, dördüncü fıkra uyarınca yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.

(8) Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

Bilgi ve belge istenmesi

MADDE 18 – (1) Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar.

(2) Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir.

Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi

MADDE 19 – (1) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir.

(2) 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere, bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (1.000), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (2.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere görevlendirmeyi yapanın kararı ile bilirkişi ücreti ödenir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz.

(3) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir.

İnceleme ve araştırma

MADDE 20 – (1) Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır.

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

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

Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması

MADDE 21 – (1) Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(2) Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

(3) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

Raporlar

MADDE 22 – (1) Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu araverme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür.

(2) Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

(3) Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

Açıklama yapma yetkisi

MADDE 23 – (1) Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi yetkilidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Personele İlişkin Hükümler

Personelin atanması

MADDE 24 – (1) Genel Sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, Devlet Memurları Kanununa tabi görevlerde on yıl hizmeti

bulunan ve aynı Kanunun 48 inci maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından Başdenetçi tarafından atanır.

(2) Diğer personel Başdenetçi tarafından atanır.

Kamu denetçiliği uzman yardımcılığı

MADDE 25 – (1) Kamu denetçiliği uzman yardımcılığına atanabilmek için, Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartlar yanında aşağıdaki nitelikler de aranır:

a) Dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.

b) Yapılacak giriş sınavında başarılı olmak.

c) Sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk günü itibarıyla otuzbeş yaşını doldurmamış olmak.

Kamu denetçiliği uzmanlığı

MADDE 26 – (1) 25 inci maddeye göre kamu denetçiliği uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında en az (C) düzeyinde puan veya uluslararası kabul görmüş yabancı dil seviye tespit sınavlarından bu puana denk puan almış olmak şartıyla kamu denetçiliği uzmanı unvanını alırlar. Sınavda başarılı olamayanlar, istekleri hâlinde Kurumunda veya Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygun kadrolara atanırlar.

(2) Kamu denetçiliği uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usuller yönetmelikle düzenlenir.

Personele uygulanacak hükümler ile personelin mali ve sosyal hakları

MADDE 27 – (1) Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Kurum personeli hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.

(2) **(Değişik: 2/7/2018 – KHK/703/110 md.)** Genel Sekretere bakanlık genel müdürlerine uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

(3) **(Değişik: 2/7/2018 – KHK/703/110 md.)** Kamu denetçiliği uzmanlarına aynı derecede bulunan adalet uzmanları, kamu denetçiliği uzman yardımcılarına adalet uzman yardımcıları ve Kurumun diğer personeline ise Adalet Bakanlığında aynı unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır. Adalet Bakanlığında emsali personele ödenenlerden vergi ve diğer kesintilere tabi olmayanlar bu maddeye göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmaz.

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi

MADDE 28 – (Değişik: 12/7/2013-6495/54 md.)

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, sosyal güvenlik kurumlarında, mahallî idarelerde, mahallî idarelerin bağlı idarelerinde, mahallî idare birliklerinde, döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar ile hâkim ve savcılar, kendilerinin muvafakatları alınmak kaydıyla Kurumda görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilenlerin

sayısı Kamu Denetçiliği Uzmanı kadro sayısının yüzde yirmisini aşamaz ve bu şekilde yapılacak görevlendirme süresi iki yılı geçemez. Ancak ihtiyaç hâlinde bu süre bir yıllık dönemler hâlinde uzatılabilir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca on iş günü içinde yerine getirilir. Bu şekilde görevlendirilen personel, kurumlarından aylıklı izinli sayılır. Bu personelin izinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgileri ve özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler yükselme ve emekliliklerinde de hesaba katılır ve yükselmeleri başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde yapılır. Bunların Kurumda geçirdikleri süreler, kendi kurumlarında geçirilmiş sayılır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Çeşitli Hükümler

Bütçe

MADDE 29 – (1) Kurumun gelirleri şunlardır:

- a) Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden alınacak Hazine yardımı.
- b) Diğer gelirler.

(2) Kurum bütçesinden bu Kanun kapsamındaki görevlerin gerçekleştirilmesine ilişkin giderler yapılır.

Yasaklar

MADDE 30 – (1) 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 ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

(2) 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.

(3) 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.

Başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü

MADDE 31 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştayın ilgili dairesidir.

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

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

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

Genel Sekreter ve personel hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü

MADDE 32 – (1) Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Başdenetçinin iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Ankara Bölge İdare Mahkemesidir.

(2) Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarını ile diğer personel hakkındaki soruşturma, suçun işlendiği yer Cumhuriyet başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet savcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası aynı yer mahkemesinde görülür.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

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

Emeklilik

MADDE 33 – (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarını ile diğer personel, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında sigortalı sayılır. **(Değişik ikinci ve üçüncü cümle: 2/7/2018 - KHK/703/110 md.)** Başdenetçi ve denetçilerin sigorta primine esas kazanç tutarları, Başdenetçi için “en yüksek Devlet memuru”, denetçiler için “bakanlık genel müdürleri” esas alınarak belirlenir. Bu görevleri sırasında 5510 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi kapsamına girenlerin bu görevde geçen süreleri makam tazminatı ile temsil tazminatı ödenmesi gereken süre olarak değerlendirilir ve emeklilik yönünden Başdenetçi “en yüksek Devlet memuru”, denetçiler “bakanlık genel müdürleri” için belirlenmiş olan ek gösterge, makam tazminatı ile temsil tazminatından aynı usul ve esaslara göre yararlandırılır.

(2) Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birinden emekli aylığı almakta olanlardan Başdenetçi ve denetçi seçilenlerin, istekleri hâlinde emekli aylıkları kesilir ve 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında yeniden sigortalı sayılır. Bu şekilde emekli aylıklarını kestirmek suretiyle yeniden sigorta primi ödeyenlerin görev sürelerinin bitiminde emekli aylıkları genel hükümlere göre yeniden belirlenir.

(3) Başdenetçi ve denetçiler hakkında 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrası ile 5510 sayılı Kanunda yer alan yaş haddine ilişkin hükümler uygulanmaz.

Kadrolar

MADDE 34 – (1) Ekli listede yer alan kadrolar ihdas edilerek 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) sayılı cetvele Kamu Denetçiliği Kurumu bölümü olarak eklenmiştir.

Değişiklik yapılan hükümler

MADDE 35 – (1) (14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)

(2) (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)

(3) (5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)

Geçiş hükümleri

GEÇİCİ MADDE 1 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

(2) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten onbeş gün sonra Başkanlık tarafından Başdenetçi ve denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11 inci maddede öngörülen usule uyularak seçim sonuçlandırılır.

(3) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde yürürlüğe konulur.

(4) Başdenetçi ve denetçilerin seçimi tamamlandıktan sonra Başdenetçi tarafından doksan gün içinde; bir defaya mahsus olmak ve ekli listede yer alan Kamu Denetçiliği Uzmanı unvanlı serbest kadro adedinin yüzde ellisini geçmemek üzere, 25 inci ve 26 ncı maddelerdeki şartlar aranmaksızın, doktora yapmış üniversite öğretim elemanları veya kamu kurum ve kuruluşlarında görevli olup, mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen ve belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda atanmış olanlardan kamu denetçiliği uzmanı olarak atama yapılabilir. Kamu denetçiliği uzmanı olarak atanacakların mesleklerinde en az beş yıllık deneyime sahip olmaları gerekir.

(5) Bu Kanun hükümleri, mahallî idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında, bu Kanunun bütün hükümlerinin yürürlüğe girdiği tarihten bir yıl sonra uygulanmaya başlanır.

Yürürlük

MADDE 36 – (1) Bu Kanunun 17 nci maddesi yayımı tarihinden dokuz ay sonra, diğer maddeleri yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 37 – (1) Bu Kanun hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve Bakanlar Kurulu yürütür.

**6328 SAYILI KANUNA EK VE DEĞİŞİKLİK GETİREN
MEVZUATIN VEYA ANAYASA MAHKEMESİ TARAFINDAN İPTAL EDİLEN
HÜKÜMLERİN YÜRÜRLÜĞE GİRİŞ TARİHİNİ
GÖSTERİR LİSTE**

Değiştiren Kanunun/KHK'nin/ İptal Eden Anayasa Mahkemesi Kararının Numarası	6328 sayılı Kanunun değişen veya iptal edilen maddeleri	Yürürlüğe Giriş Tarihi
6495	28	2/8/2013
KHK/703	5,16,27,33	24/6/2018 tarihinde birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının andiçerek göreve başladığı tarihte (9/7/2018)

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
GERÇEK KİŞİLER İÇİN ŞİKÂyet BAŞVURU FORMU

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

*Şikâyet konusuna ilişkin her türlü belge başvuru formuna eklenir.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
TÜZEL KİŞİLER İÇİN ŞİKÂyet BAŞVURU FORMU

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

*Şikâyet konusuna ilişkin her türlü belge başvuru formuna eklenir.

KAYNAKÇA

- Abdioğlu, H. (2007). Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu Ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 6.11, 79-102.
- Akıncı M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. Beta Yayınları.
- Akpınar, E. (2006). Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu Ve Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi SBE.
- Aktel, M. Kerman, U. Altan, Y. Burhan, O . (2014). Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman) - A New Inspection Model For Turkey: Public Inspectorship (Ombudsman). *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 5 .9, 21-37.
- Alacadağlı E. (2003). Kamu Yönetimi Paneli, Kamu Yönetimi ve Kalite. Ankara: TBB Yayınları.
- Alodalı, M. ve Usta, S. (2017). Türk Yönetim Geleneğinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları: Divan-I Mezalim Ve Kamu Denetçiliği Kurumu. *Strategic Public Management Journal*. 3.6, 168-184.
- Altuğ, Y. (2002). *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını.
- Ankara Üniversitesi(gerekçeli anayasa önerisi) (1982). 137. SBF Yayınları
- Arklan, Ü. (2006). ‘‘Bir Kamu Denetim Sistemi’’ Olarak Ombudsman ve Türkiye’de uygulanabilirliği. *Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*. 82-100
- Arı, S. (2017). İsveç, İngiltere, Fransa Ve Türkiye Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı Bir Analiz. *International Journal Of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies*. 3.3, 135-151.

Arı, S. (2014). Dünya’da Kamu Denetçiliği Kurumu Ve Türkiye Karşılaştırması: Yapısal Analiz. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Kayseri: Erciyes Üniversitesi SBE.

Arslan, S. (1986). İngiltere’de Ombudsman Müessesesi. *Amme İdaresi Dergisi*. 19(1), 157-172.

Ataman, T. (1997). Ombudsman ve Temiz Toplum. *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*. 3.14, 779-789.

Atay, E.E. (2014). Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi Ve Kamu Denetçiliği Kurumu. *T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi*. 1, 1-97.

AB. (2013). Genel Bakış. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_en (05.10.2019).

Avrupa Birliği Ombudsmanlık Kurumu. (2014). AB Ombudsmanı. www.europa.eu (06.10.2019).

Avşar, B.Z. (2000). *Ombudsman (Kamu Hakemi)*. Ankara. Hak-İş Eğitim Yayınları.

Avşar, B. Z. (2012). *Ombudsman : İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*. İstanbul: Hayat Yayın Grubu.

Aydın, K. (2018). Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu Ve Türkiye Uygulaması. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Trabzon: Karadeniz Teknik Üniversitesi SBE.

Aykaç, B. Yayman H. Özer, M. A. (2003). Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. 5. 2, 153 – 179.

Babüroğlu, O. ve Hatipoğlu N. (1997). Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, Tüsiad Yayını, İstanbul.

Bahadır, O. (2010). Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırmalı İncelenmesi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD)*. 1, 363-384.

Baylan, Ö. (1978). Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri Ve Türkiye İçin İsveç Ombudsmanı Formülü. Ankara: İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları.

Bereket Z. , Demirkol S. (1996). İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu, İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Bir Öneri, *Danıştay Dergisi*.

Berkman, A.Ü. (1982), Planlı Dönemde İdari Reform Anlayışı ve Uygulanması: İdari Reformun ‘Yönetilmesi’ Açısından Bir Değerlendirme. *Orta Doğu Teknik Üniversitesi Gelişme Dergisi*. Özel Sayısı.

Bincan S. (2018). Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Kamu Yönetimi Reformları: Türkiye Ve Polonya Örneği. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Uşak: Uşak Üniversitesi.

Bülent, K. (1997). Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye’deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?. *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, 3, 14.

Büyükavcı, M. (2008). Ombudsmanlık Kurumu. *Ankara Barosu Dergisi*. 66.4, 10-13.

Büyükavcı, M. (2008). Ombudsmanlık Kurumu. *Ankara Bürosu Dergisi*, 4.10, 13-12.

Bozoğlu, M. (2008). Kamu Yönetiminin İdari Denetimi Ve Ombudsmanlık Kurumu. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Konya: Selçuk Üniversitesi SBE.

Caiden, G. (2009). Administrative Reform. International and PanAmerican Copyright Conventions. New Jersey.

C.Scott, D. (2007). Contesting The Reformation, Blackwell Publishing. West Sussex.

Çakır, M. (2013). Reform Ve İdari Reform Kavramları Üzerine Bir İnceleme. *Tarih Okulu Dergisi*. 16.

Çakmak, C. (2008). Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri Ve Önemi. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi SBE.

Danimarka Kamu Denetçiliği Kanunu. <http://en.Ombudsmanden.dk/loven/>. (30.11.2019).

Demiral, G. Yudum (2009), Uluslararası Uygulamalar Işığında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü- Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu.

Demir, A. (2013). Kamu Yönetiminde Denetim Ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetim Yöntemleri. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Hatay: Mustafa Kemal Üniversitesi SBE.

Demir, D. Kalender R. (2013). *Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu*. 2. Baskı. İstanbul.

Deniz, Y. (2014). Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun(Ombudsmanlık) Görev Alanı. *Yayımlanmamış Doktora Tezi*. Konya: Selçuk Üniversitesi SBE.

Dışişleri Bakanlığı. (2019). Avrupa Birliğinin Tarihçesi. (20.07.2019).

DPT(1978). 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 484

DPT (1996). 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 119

DPT(2001). 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 193

DPT(2007). 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 11-13

DPT (2007). Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 37

Efe, H. Demirci, M. (2013). Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler. *Sayıştay Dergisi*. 90. 49-72.

Esgün, İ.U. (1996) Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 45. 1, 251-278.

Ergani, N.K.V. (2003). Danimarka Ombudsmanı. Danıştay Dergisi, Ankara 105.

Ergun, T. (1995). Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış:Yeni Arayışlar Ve Gerçekler, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri. Birinci Cilt, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını. Ankara.

Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi – Kuram Siyasa Uygulama*. Ankara: Todaie Yayınevi.

Erhürman, T. (2000). Türkiye için Nasıl Bir Ombudsman Formülü?. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 49.1, 155-180.

Eryılmaz, B. (1994). Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler. *Türk İdare Dergisi*. 402. 79.

Eryılmaz, B. (2000). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.

Eryılmaz, B. (2007). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Okutman Yayınevi.

Fendoğlu, H.T. (2011). *Kamu Denetçiliği (Ombudsman)*. Ankara: Yetkin Yayınevi.

Fendoğlu, H. T. (2016). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetlenmesi. *Ombudsman Akademik Dergisi*. 5. 14-36.

Fransa Anayasası md. 13, 71-1, http://www.assembleenationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre_11B , (01.12.2019).

FinlandiyaAnayasası.

http://legislationline.org/documents/section/constitutions.Finland_Constitution.pdf .(03.12.2019)

Gellhorn Walter, “The Nowegian Ombudsman”, Stanford Law Review, January 1966, Vol. 18, No. 3, ss. 293-321 , <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1227270?uid=3739192&uid=2129&uid=2134&uid=376726193&uid=2&uid=70&uid=3&uid=376726183&uid=60&p>

[urcasetype=none&accessType=none&sid=21101466885563&showMyJstorPs=s=false&seq=1&showAccess=false](https://www.jstor.org/stable/21101466885563&showMyJstorPs=s=false&seq=1&showAccess=false).

Gellhorn, W. (1966). The Nowegian Ombudsman. Stanford Law Review, January. 3, 293-321.

Gişi, S. (2017). Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları İle Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme.

Günel, N. (1995). 2000’li Yılların Esiginde Yönetmel Denetim Sistemine Elestirel Bir Bakış. *Türk İdare Dergisi*. 409. 18.

Gültekin, S. (2002). *Kamu Yönetimi*. Akademi Yayınevi.

Gözübüyük A.Ş. (1998). *Yönetim Hukuku*. 2. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük A.Ş. (2001). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*. 7. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi.

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. 2, 203-227.

Gölönü, S. (1997). Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi. *Sayıştay Dergisi*. 27, 3-14.

Gregory, R. Giddings, P. (2000). Righting Wrongs The Ombudsman in Six Continents, IOS Press, Amsterdam.

Hans, G.H. (1996). Ombudsman Kavramı. *Amme İdaresi Dergisi*. 29, 3.

Hayrettin, E. (2000). Ombudsman Kurumu. *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 4. 1-2, 79-96.

Işıkay, M.(2001).Avrupa Birliği Ombudsmanı, <http://www.belgeler.com/>, http://www.isikayhukuk.com/mahirisikay_1_9.htm, İzmir, 2001, s,31 E.T.(19.12.2019).

Kahraman, M. (2011). Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*: 8.16, 355-373.

Kamu Denetçiliği Kurumu. (2013). Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

Kamu Denetçiliği Kurumu. (2019). Yılı Faaliyet Raporu

Kamu Denetçiliği Kurumu. (2019). 6 Aylık Faaliyet Raporu.

Kamu Denetçiliği Kurumu. (2019). Performans Raporu.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu(6328 Sayılı). (2012).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. (2012). Tasarıları Genel Gerekçe.

Kamu Denetçiliği Kurumu. (2017). Ombudsmanın Görev Alanına Giren Kurumlar. <https://www.Ombudsman.gov.tr/rehber-sikca-sorulan-sorular/index.html>. (25.09.2019).

Kamu Denetçiliği Kurumu Resmi İnternet Sitesi. (2018). Sıkça Sorulan Sorular. <https://www.Ombudsman.gov.tr/rehber-sikca-sorulan-sorular/index.html>. (28.09.2019).

Kamu Denetçiliği Kurumu Resmi İnternet Sitesi. (2016). Hakkımızda. <https://www.Ombudsman.gov.tr/Hakkimizda/Index.Html>. (30.08.2019)

Karcı, Ş.M. (2010). Türkiye’de Kamu Yönetimi Denetim Reformu Ve Ombudsman Kurumu. *Yayımlanmamış Doktora Tezi*. Antalya: Akdeniz Üniversitesi SBE.

Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor, 1991:43

Kaya Projesi Genel Raporu. (1999). TODAIE, Ankara. Haziran. 1-2.

Kazancı, M. (2002). *Kamuda ve Özel Kesimde Halkla İlişkiler*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Kenger, E. (2001). Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu. Ankara Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu.

Kepekçi, C. (2000). *Bağımsız Denetim*. 4.Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Kestane, D. (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği). *Maliye Dergisi*.128-142.

Kılıç, R. (2006). *İktisadi Düşünce* (İktisadi Düşüncenin Gelişimi, İktisadi Düşünce Okulları, İktisadi Düşünürler). Ankara: Siyasal Kitabevi.

Küçüközyiğit, H.G. (2006). Ombudsmanlık Kurumu - Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme. *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*. 2,5.

Kocabaş, E. (2015). Ombudsmanlık: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye Uygulamalarının Karşılaştırılması Ve Öneriler. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul: İstanbul Aydın Üniversitesi SBE.

Köksal, M. *Ahilik Kültürünün Dünü ve Bugünü*. Ankara: Türk Standartları Enstitüsü Kültür Yayınları.

Köroğlu, Z.D. (2019). Kamu Yönetiminde Denetimin Bir Türü Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Karaman: T.C. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi SBE.

Köse, H.Ö. (2007). *Dünyada Ve Türkiye’de Yüksek Denetim*. 2. Basım. 145. Yıl Yayınları.

Küçükyavaş, N. (2015). Kamu Yönetimi Reformunda Bakanlıklar: 2011 Örneği. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Ankara Üniversitesi.

Kulukçu, E. (2006). Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine. *Sayıştay Dergisi*. 63.3-37.

Kuruüzüm, İ. (2008). Ombudsman Kurumu, Türkiye’de Uygulanabilirliği Ve Kültür Ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Model Önerisi. *Yayımlanmamış Doktora Tezi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi SBE.

Özer, M. A. (1997). İngiltere’de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği. *Türk İdare Dergisi*. 416, 63

Mihçioğlu, C. (1986). Kamu Yönetimi Alanında Türkçe Terim Denemeleri. Ankara Üniversitesi’nin Kuruluşunun 40. yılına Armağan. 168-171.

Mutta, S. (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*. İstanbul: Kazancı Kitap.

Norveç Parlamento Kamu Denetçiliği Yönetmeliği, Directive to the Storting's Ombudsman for Public Administration. http://www.sivilOmbudsmannen.no/kontor/lover_2/ , (02.12.2019).

Norveç Parlamento Kamu Denetçiliği 'ne İlişkin Yasa, Act Concerning the Storting's Ombudsman for Public Administration, <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/for-19800219-9862-eng.pdf> , (02.12.2019).

Tortop, Nuri (1974) 'Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri', Amme İdaresi Dergisi, Ankara. 7, 1, 39-46.

Odyakmaz, Z. (2015). *İdari Yargı*. 11. Baskı. İstanbul: On İki Levha Yayınları.

Odyakmaz, Z. (2013). Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması Ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi. 4.14, 7.

Ombudsman.(t.y).

https://tr.wikipedia.org/wiki/Ombudsman#Gazetecilikte_ombudsman%C4%B1k (15.06.2020).

Oonagh, G. (2008)The Ombudsman- the developing role in the UK", Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library. 8.

Önen, M. (2017). Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler Ve Arayışlar. Assam Uluslararası Hakemli Dergi (Assam - Uhad)Assam International Refereed Journal. 4.8, 51.

Özer, M.A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*. Ankara: Platin Yayınları.

Özer, M.A. (2015). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği. *Sayıştay Dergisi*. 98.

Özdemir, B. (2014). Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi ve Yapısı. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Ankara Üniversitesi SBE.

Özden, K. (2010). *Ombudsman (Kamu Denetçisi) Ve Türkiye'deki Tartışmalar*. 1. Baskı. Ankara.

Özden, K. (2005). *Ombudsman; Yeni Bir Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*. İstanbul: Tasam Yayınları.

Özer, M.A. (2015). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği. *Sayıştay Dergisi*. 98.34, 19-40.

Parlatır, İ. (2017). *Osmanlı Türkçesi Sözlüğü*. 2. Baskı. Ankara: Yargı Yayınları.

Parlamento Komiseri Kanunu md. 7, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/section/7> , (28.11.2019).

Parlamento Komiseri Kanunu md. 1, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/section/1> , (28.11.2019).

Parlamento Komiseri Kanunu md. 5, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/section/5> , (28.11.2019).

Parlamento Komiseri Kanunu md. 6, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/section/6> , (28.11.2019).

Peker, Ö. (2000). Yönetimde Değişme ve Gelişmeler. *Sayıştay Dergisi*. 36. 3-24.

Pickl, Vi. J. (1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform. *Amme İdaresi Dergisi*. 19, 4.

Resmi Gazete. (2009). 5548 Sayılı Kanun İptali. www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04. (11.10.2019).

Resmi Gazete. (2012). 6328 Sayılı Kanunun Kabulü. (10.10.2019).

Rowat, D. C. (1968). *The Ombudsman, Citizen's Defender*, George Allen and Unwin Ltd, London.

Sağlam, A. (2015). Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Atılım Üniversitesi SBE.

Saklı, A.R. (2011). Disiplinler Arası Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*. Dergisi 13.2, 97-120.

Sanal, R. (2002). Türkiye’de Yönetmel Denetim Ve Devlet Denetleme Kurulu. Ankara: TODAIE Yayınları.

Sanal, R. (2002). Türkiye’de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.

Sayıştay, Performans Ve Risk Denetim Terimleri, Sayıştay, Ankara, S.15, 2000

Seriye, S. (2001). Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? - Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*. 4.34, 71-96.

Sevinç, İ. (2015), Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:20, Sayı:4, ss.99-121.

Sürgit, K. (1972). *Türkiye’de İdari Reform*. Ankara: Todaie Yayını.

Soyupek, Y. (2014). Türk Yasama Organı Bünyesinde Kamu Denetçiliği Kurumu Tartışmaları. *Avrasya Sosyal Ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*. 1.1, 20

Sözen, S. (2005). *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayınları.

Şahan, Y. (2019). Türk İdari Denetim Sisteminde Değişim. *Yayımlanmamış Doktora Tezi*. Ankara: Ankara Üniversitesi SBE.

Şengül, R. (2003). Fransa’da Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Arabulucusunun(Mediateur de la Republique) Rolü, *Danıştay Dergisi*. 32.105, 31-37.

Sevinç, İ. (2015). Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 20.4, 113.

Şimşek, A. (2013). *Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Başvuru El Kitabı Ve Mevzuat*. Ankara: Adalet Yayınevi.

Taykan, A. (1997). Ombudsman Ve Temiz Toplum. *Yeni Türkiye Dergisi*. 14, 779–780.

Temizkan, K. (2008). Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Mersin: Mersin Üniversitesi SBE.

Temizel, Z. (1997). Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman. *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*. 764-778.

Tutal, E. (2014). *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*. Ankara: Adalet Yayınevi.

Turan, E. (2015). *Kamu Yönetiminde Reform*. Konya: Palet Yayınları.

Turan, İ. (1978). Parlamenter Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 33.1, 1.

Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: Tesav Yayınları.

TDK. (2019). Sözlük Anlamı. <https://sozluk.gov.tr/>. (09.05.2019).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). <https://www.mevzuat.gov.tr/>. (22.06.2019).

T.C. Anayasa Mahkemesi. (2006). Kararlar. www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr. (13.10.2019).

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. (2006). Basın Açıklamaları. www.tccb.gov.tr/basinacikalamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/7034/5521-sayili-kanun. (11.11.2019)

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Sekizinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2001-2005.pdf> (04.11.2019).

Tüsiad. (1983). Kamu Reformu Araştırması.

- TODAİE (1972). İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Öneriler ve İlkeler, İdari reform Danışma Kurulu Raporu, Ankara. TODAİE Yayını No: 123.
- Tortop, N. (1998). Ombudsman Sistemi Ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi*. 31.1.isi. 31.1, 3-11.
- Tortop, N. (1974).Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri. *Amme İdaresi Dergisi*. 7, 1. 39-46
- Toprak, E.(2005). *Demokratik Ve Etkin Bir Devlet İçin Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: Erkam Matbaası.
- Tufan, E. (2000). Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 49.165, 1-4.
- Usta, H. (2014). Türkiye’de Kamu Yönetimi Ve Kamu Yönetiminin Denetimi. *Denetim Dergisi*. 13.13, 30.
- Uyanık, S. (1994). İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi. *Türk İdare Dergisi*. 205-209.
- Ünal, F. (2013). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Ünal, S. (2010). Türkiye’de Reformcu Yöneticilerin Kamu Yönetimi Reformlarının Dizaynı İçeriği ve Stili Üzerindeki Etkileri. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi.
- Wallis, M. (1989). Bureaucracy: Its Role in Third World development. London: Macmillan.
- Victor, A. Linda, C.R. Hayden, T. (2000). Strengthening Ombudsmanand Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States. The Chameleon
- Yalçındağ, S. (1971). Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amaçları ve Stratejisi Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*. 4. 2, 24.
- Yatkin, A. (2015). Kamuda Etik Yönetimi. Ankara: Nobel.