



T.C.
NIĞDE ÖMER HALİSDEMİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU: AVRUPA ÖRNEKLERİ VE TÜRKİYE
UYGULAMALARI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Sait ÜSTÜNTAŞ

Niğde
Temmuz 2023

T.C.
NİĞDE ÖMER HALİSDEMİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU: AVRUPA ÖRNEKLERİ VE TÜRKİYE
UYGULAMALARI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Sait ÜSTÜNTAŞ

Danışman : Prof. Dr. Selim KILIÇ
Üye : Prof. Dr. Mehmet ÖZEL
Üye : Doç. Dr. Mustafa Cem OĞUZ

Niğde
Temmuz 2023

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum ‘Kamu Denetçiliği Kurumu: Avrupa Örnekleri ve Türkiye Uygulamaları’ Başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ve akademik kurallar çerçevesinde tez yazım kılavuzuna uygun olarak tarafımdan yazıldığını, yararlandığım eserlerin tamamının kaynaklarda gösterildiği ve çalışmanın içinde kullandıkları her yerde bunlara atıf yapıldığını belirtir ve bunu onurumla doğrularım.
19.07.2023

Sait ÜSTÜNTAŞ

ÖN SÖZ

Bu çalışma 2010 yılında yapılan halk oylaması neticesinde gerçekleştirilen Anayasa değişikliğiyle birlikte Türk idari sisteminde idari kurumların işlem ve eylemlerinin insan haklarına uygunluğunu denetlemek amacıyla kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nu, Avrupa'daki (İsveç, Danimarka, Fransa ve Almanya) ombudsmanlık kurumlarının yapısını incelemek ve Türkiye ile aralarındaki benzerlik ve farklılıklarını tespit amacıyla gerçekleştirilmiştir.

Bu tez çalışmasının hazırlanması sürecinde engin bilgi ve deneyimlerini eksik etmeyen değerli danışmanım Prof. Dr. Selim Kılıç'a teşekkürü borç bilirim.

Çalışmam süresince beni her daim destekleyen ve yardımlarını esirgemeyen eşim Özgül YAMAN ÜSTÜNTAŞ, ablam Havva Eda ÜSTÜNTAŞ ve aileme teşekkürlerimi sunarım.

Sait ÜSTÜNTAŞ

ÖZET
YÜKSEK LİSANS TEZİ

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU: AVRUPA ÖRNEKLERİ VE TÜRKİYE
UYGULAMALARI

ÜSTÜNTAŞ, Sait
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Tez Danışmanı: Prof. Dr. Selim KILIÇ
Temmuz 2023, 89 Sayfa

Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) ilk olarak 1809 yılında İsveç'te anayasa ile kurulmuş ve o günden bu yana sürekli olarak gelişme göstermiş bir denetim sistemidir. Ombudsmanlık, yasama organı tarafından atanan bir organ olup hükümet karşısında bağımsız hareket etmesi düşünülmüş ve oluşturulmuş bir organdır. Yönetimin uygulamalarından mağdur olan bireylerin başvuruları üzerine harekete geçerek inceleme ve denetleme yapabilen ombudsmanlık kurumu, bu inceleme ve denetleme sonucunda yönetim tarafından yapılan bir haksızlıkları tespit edip gerekli işlemleri yapan bir kurumdur.

Türkiye'de ombudsman konusuyla ilgili çalışmalar 2000'li yıllarda başlamış, 2006 yılında 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu meclisten geçerek yasallaşmıştır. Fakat birtakım problemlerden dolayı yasanın durdurulmasına karar verilmiş, ardından Anayasa'nın 74. Maddesinde değişiklik yapılarak TBMM'ye bağlı olarak kurulacak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevleri netleştirilmiştir. 2012 yılında ise bu değişiklikte birlikte mecliste 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilerek yasallaşmıştır. 2013 yılında ise şikayet başvurularını kabul ederek faaliyete başlamıştır.

Bu çalışmanın konusunu, ombudsman kavramı, ombudsmanın tarihçesi, görev ve yetkileri, türleri ile Avrupa'da ve Türkiye'de uygulanan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapısı, işleyişi ve işlevlerinin ele alınması oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Ombudsman, Kamu Denetçisi, Kamu Denetçiliği Kurumu

ABSTRACT
MASTER THESIS

COMPARISON OF OMBUDSMAN INSTITUTION IN EUROPE AND TURKEY

USTUNTAS, Sait
Department of Public Administration
Supervisor: Prof. Dr. Selim KILIÇ
July 2023, 89 Pages

The ombudsman (ombudsman institution) was first established in Sweden in 1809 with a constitution and has been a constantly evolving system since then. The ombudsman is a body appointed by the legislature and created to act independently against the government. The ombudsman institution, which processes, examines and supervises the applications of people who are victims of administrative practices, is an institution that detects an injustice committed by the administration. As a result of this examination and inspection, it takes the necessary measures.

Studies on the practice of ombudsman in Turkey started in the 2000s and the Ombudsman Institution Law No. 5548 was passed by the Turkish Grand National Assembly in 2006. However, it was suspended due to some problems. Then, the 74th article of the Constitution was amended to establish within the Turkish Grand National Assembly and its duties were clarified. In 2012, with this amendment, The Ombudsman Institution Law No. 6328 was enacted in the Turkish Grand National Assembly. It started its activities in 2013 by accepting complaints.

The objectives of this study are 1) the concept of ombudsman, its history, duties-powers, types, and the structure, 2) functioning and functions of the Ombudsman Institutions in the world and in Turkey.

Key words: Auditing, Ombudsman, Public Supervising, Ombudsman Institutions

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	ii
ÖZET	iii
ABSTRACT.....	iv
İÇİNDEKİLER	v
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

1.1. Denetim Kavramı.....	3
1.1.1 Denetim Kavramının Tanımı	3
1.2. Denetimin Amacı ve Özellikleri	4
1.3 Denetimin İlkeleri	6
1.4. Denetimin Türleri.....	7
1.4.1. İdari Denetim	7
1.4.1.1. Hiyerarşik denetim.....	8
1.4.1.2. Vesayet denetimi	9
1.4.2. Siyasal Denetim	11
1.4.3. Yargı Denetimi	12
1.4.4. Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi	13
1.4.5. Ombudsman Denetimi	13

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMAN KURUMU

2.1. Ombudsman Kavramı	15
2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihçesi.....	16
2.3. Ombudsman Kurumunun Özellikleri.....	17
2.3.1. Bağımsızlık	18
2.3.2. Doğrudan Erişilebilirlik	19

2.3.3. Kısa Zamanda Sonuç Alabilme	19
2.3.4. Bağlayıcı Kararlar Alamaması.....	19
2.4. Ombudsmanın Görev ve Yetkileri	20
2.5. Ombudsmanın Türleri.....	21

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

OMBUDSMAN KURUMUNUN AVRUPA ÜZERİNDEKİ UYGULAMALARI

3.1. İskandinav Ülkelerinde Ombudsman Kurumu	24
3.1.1. İsveç'te Ombudsmanlık	24
3.1.1.1. Atanması ve Statüsü	25
3.1.1.2. Görev ve Yetkileri	26
3.1.1.3. Başvuru ve Çalışma Usulü.....	27
3.1.2. Danimarka'da Ombudsmanlık.....	28
3.1.2.1. Atanması ve Statüsü	29
3.1.2.2. Görev ve Yetkileri	29
3.1.2.3. Başvuru ve Çalışma Usulü.....	29
3.2. Kara Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Kurumu	30
3.2.1. Fransa'da Ombudsmanlık	30
3.2.1.1. Atanması ve Statüsü	31
3.2.1.2. Görev ve Yetkileri	31
3.2.1.3. Çalışma ve Başvuru Usulü.....	33
3.2.2. Almanya'da Ombudsmanlık Kurumu.....	34
3.2.2.1. Atanması ve Statüsü	35
3.2.2.2. Görev ve Yetkileri	36
3.2.2.3. Çalışma ve Başvuru Usulü.....	36

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMU

4.1. Türkiye’de Ombudsman Kurumunun Kurulmasına Yönelik Yapılan Çalışmalar	38
4.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi	38
4.1.2. Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) (1983-1997)	40
4.1.3. Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (Kaya-1991)	41
4.1.4. Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü Raporu	41
4.1.5. Avrupa Birliği İlerleme Raporları Kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumu	43
4.1.6. Kalkınma Planlarında Ombudsmanlık Kurumunun Kurulma Çalışmaları...	44
4.1.6.1. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	44
4.1.6.2. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Kamu Denetçiliği Kurumu	46
4.1.6.3. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Kamu Denetçiliği Kurumu	47
4.1.7. Hükümet ve TBMM Çalışmaların Kamu Denetçiliği Kurumu	47
4.2. Türk Kamu Yönetim Sistemine Sağlayabileceği Faydalar	48
4.3. 1982 Anayasası’nda Yapılan 2010 Değişikliği Bakımından Kamu Denetçiliği Kurumu	51
4.3.1. 6328 Sayılı Kanunla Kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu.....	52
4.3.1.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Yapısı	53
4.3.1.1.1. Kamu Başdenetçisi ve Denetçiler	54
4.3.1.1.1.1. Kamu Başdenetçisinin ve Denetçilerin Adaylık ve Seçim Süreci.....	56
4.3.1.1.1.2. Başdenetçinin Görev ve Yetkileri	58
4.3.1.1.1.3. Denetçilerin Görev ve Yetkileri	59
4.3.1.1.1.4. Baş denetçi ve Denetçilerin Bağımsızlık ve Tarafsızlıkları	60
4.3.1.1.2. Genel Sekreterlik.....	60

4.3.1.1.3. Kamu Denetçiliği Uzmanlığı ve Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcılığı	62
4.3.1.2. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Görev ve Yetkileri	64
4.3.1.3. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru Yöntemi ve Çalışma Şekli ...	65
4.3.1.3.1. Kuruma Şikâyet Başvurusu.....	65
4.3.1.3.2. Şikâyet Başvuru Usulü.....	66
4.3.1.3.3. Şikâyet Başvurusunun Yapılacağı Yerler	67
4.3.1.3.4. Şikâyet Başvurusunda Süre.....	67
4.3.1.3.5. Şikâyet Başvurularının Ön İncelenme Süreci	69
4.3.1.3.6. Başvuruların İncelenme ve Araştırılma Aşaması.....	70
4.3.1.3.7. Şikâyet Başvurularının Sonlandırılması.....	71
4.3.1.3.8. Kurumun Araştırma ve İnceleme Sonucunda Verdiği Kararlar.	72
4.3.1.3.8.1. Tavsiye Kararları.....	73
4.3.1.3.8.2. Ret Kararı.....	73
4.3.1.3.8.3. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar	73
4.3.1.3.9. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarının İlgililere Bildirilmesi .	74
4.3.2. Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)'nın Seçilmiş Ülkelerdeki Ombudsmanlık Kurumları İle Karşılaştırması.....	67
SONUÇ.....	77
KAYNAKÇA.....	80

GİRİŞ

Dünya’da demokrasinin yaygınlaşmasıyla birlikte yönetim anlayışında da çeşitli gelişmeler ve değişimler görülmektedir. Demokratik hukuk devlet yapısı dediğimiz şey, birey ve devlet arasındaki ilişkileri insanların yararına olacak şekilde geliştiren bir mekanizmadır.

Refah devlet ilkelerine uygun olarak devlet, insanların sosyal yaşamları ve ekonomik alanları için belirli düzenlemeler geliştirmektedir. Bunun sonucunda ise idare ve yönetimlerin idari faaliyet ve işlemlerinde çok yönlü bir artış görülmüştür. Devlet idarelerinin görev ve sorumluluklarındaki bu artış, bireylerin hak ve özgürlükler açısından bazı zorluklar yaşamasına ve birtakım haksızlığın ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu durum bireyler ve devlet arasındaki ilişkide bireylerin aleyhine bir bozulma meydana getirmektedir. Aslında devlet denilen mekanizma örgütlü bir toplumu temsil eder. Amacı ise, bireylerin ortak çıkarlarını belirlemek ve mevcut düzenin devamlılığını sağlamaktır. Bu tür vazifelerin hepsini ise bünyesinde yer alan organlarla yapmaktadır. Bu organlar genel manada hak ve özgürlüklerin korunmasında önemli vazifeler görmekle beraber; II. Dünya Savaşı’ndan sonraki dönemlerde dünyada meydana gelen değişme ve gelişmeler sonucunda artan; devlet hizmetlerine, vatandaş-devlet ilişkilerinde meydana gelen artışa, bürokraside süre gelen artışa ve idari işlemlerin karmaşık hale gelmesine karşı yetersiz kalmıştır.

Bu durum ise ülkeleri, bireyleri idarecilere karşı koruyabilmek amacıyla doğrudan müdahale edebilme yetkisine sahip, esnek, hızlı ve maliyetsiz bir kuruma sahip olmaya yöneltmiştir. Bu aşamada 18. yüzyılın başlarından itibaren özgün bir kurum olarak İsveç’te uygulanan Ombudsman kurumu, demokratikleşmenin bir elemanı olarak görülmeye başlanmış, dünyanın birçok ülkelerinde uygulamaya konulmuştur. Ombudsmanlık kurumu; kötü idarelerin sonucunda oluşan problemlerde, vatandaş-devlet arasında bir köprü vazifesinde bulunmaktadır. Yöneten ve yönetilen arasındaki bağlantıda güçsüz konumda yönetilen bireyleri, yöneten güçlü yapıdaki devlet otoritesine karşı savunmaya ve korumaya çalışmaktadır.

Ombudsmanlık kurumu, Türkiye’de de 1970’li yıllardan beri pek çok akademik çalışmaya konu olmuş ve ülkemizde bir ombudsman denetimi oluşturulmasının demokratikleşme adına daha etkili olacağı yönünde genel bir kanaat

oluşturulmuştur. İnsan haklarının tam olarak uygulandığı, yargının bağımsızlığının güçlendirilmesi konularında Avrupa Birliği'nin bir Ombudsman denetimi oluşturulması yönündeki yaklaşımı, kurumun ülkemize uyarlanması yolunda bir lokomotif görevi görmüştür. Böylelikle ombudsman denetimi ülkemizde “Kamu Denetçiliği Kurumu” adıyla ilk olarak 5548 sayılı Kanun ile mevzuata girmiştir. Fakat söz konusu olan kanun, Anayasa Mahkemesi'nin kararı ile iptal edilmiştir. Mahkemenin gerekçeli kararı dikkate alınarak 2010 yılında yapılan referandumla kabul edilen 5982 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklikle “kamu denetçisine başvurma hakkı” anayasal bir hak olarak tanınmış, böylelikle Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal bir kurum olarak kurulmuştur.

Bu çalışmada, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliklerinin detaylı bir biçimde incelenmesi amaçlanmaktadır. Çalışma dört bölümden oluşmakta olup ilk bölümde denetim kavramına değinilmiş ve ülkemizde uygulanan idareyi denetleme yolları incelenmiştir. İkinci bölümde, ombudsman kavramı, ombudsman kurumunun kökeni, tarihi gelişimi, sahip olduğu özellikler, görev ve yetkiler ile türleri üzerinde durulmuştur. Ombudsmanlık kurumunu uygulayan çeşitli dünya ülkelerindeki uygulama şekilleri üçüncü bölümde anlatılmıştır. Son bölümde ise ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulma süreci üzerinde durularak, kurulmasına yönelik yapılan çalışmalardan bahsedilmiştir. Bununla birlikte Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş nedenlerinden, Türk kamu yönetimine sağlayacağı faydalardan söz edilmiş ve daha sonra kurumun yapısı ve işlevleri ele alınarak bu konuyla ilgili yapılan benzer çalışmalardan farklı olarak Türkiye'deki ile Avrupa'daki kamu denetçiliği kurumlarının karşılaştırması yapılarak çalışma sonuçlandırılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

1.1. Denetim Kavramı

1.1.1 Denetim Kavramının Tanımı

Denetim kavramının tanımına bakmadan önce kavramın sözlük anlamını irdelemek denetimin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır. Denetim kelimesinin dilimizdeki eski kullanımının karşılığı “rabk” ve “rükub” köklerinden gelen “murakabe”dir. Bu tabir; gözetme, kollama, bakma manasına gelmektedir. Türk Dil Kurumu tarafından denetim “işlerin doğru ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığının araştırılması, kontrol edilmesi ve teftişi” olarak tanımlanmış ve denetimin amaç değil, kurumu daha faydalı hale getiren bir araç olduğu belirtilmiştir (Akpınar, 2006: 26). Bu haliyle denetim, kamusal hizmetlerin sunumunda görevli kamu çalışanlarının tutumlarına devamlı düzeltici katkılar sağlamaktır (Demir, 2013:35).

Denetim dediğimiz kavram genel olarak, örgüt, plan, program veya projenin planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden tanımlanan standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemleme, sorgulama gibi metodlarla test edilerek karşılaştırılması, uygulamaların plandan ayrıldığı yerlerde düzenleyici tedbirlerin belirlenmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir şekilde değerlendirilerek ilgili taraflara iletilmesi sürecini kapsamaktadır (Aydın, 2010:68). Bir başka tanımla denetim, finansal faaliyetler veya onların sonuçları ile ilgili olan eylemlerin raporlar üzerinden doğruluğunu belirlemek için örgütlerin kaynaklarının ve diğer belgelerinin sistematik bir biçimde incelenmesidir. Ayrıca denetim, yöneticilerin bir örgüt içindeki bilimsel hizmetler ve kaynaklarla ilgili durumları araştırmasına yardımcı olan bir yönetim tekniği olarak da tanımlanabilir (Doğan, 2015:109).

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun tasarısının üçüncü bendinde ise denetim; ‘kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesini sağlamak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine kılavuzluk etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans kıstaslarına ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara

dayalı olarak değerlendirmek, ulaşılan sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak' biçiminde tanımlanmıştır.

Denetime iktisadi açıdan bakıldığı zaman ise, “denetim, ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili iddiaların belirlenmiş standartlara ne ölçüde uygun olduğunu incelemek ve ortaya çıkan sonuçlar hakkında ilgili tarafları bilgilendirmek için kanıtları tarafsız bir şekilde toplayan ve değerlendiren sistematik bir süreçtir” biçiminde bir tanımlamayla karşılaşılmaktadır.

1.2. Denetimin Amacı ve Özellikleri

Genel manada denetimin amacı, “denetim neden gereklidir” sorusuna verilecek olan cevapta aranmalıdır. Bu sorunun cevabına bakıldığında denetimin; var olan durumdan daha da ileri kaliteyi ortaya çıkarmak, uygulama farklılıklarını gidermek, olumsuzlukları belirleyerek kararlarda isabetli olabilmek için yapıldığı sonucuna varılır (Demir, 2013:41). Denetim sayesinde faaliyet neticelerinin belirlenmesinden sonra durum analizinde bulunularak değerlendirmeler yapılabilmektedir. Bu bağlamda denetim, örgütün hedeflerine erişebilmesinde kullandığı önemli bir araçtır. Dolayısıyla denetim, örgütün geleceğine ilişkin olarak bir rota da çizmektedir. Denetimin temel amaçlarından birisi, erişilen neticelerle temenni edilen kararlar arasındaki dengeyi ortaya çıkarmak ve örgütün amaçlarını gerçekleştirme oranı doğrultusunda örgütün etkinlik ve verimlilik düzeyinde iyileştirmeler yapmak, belirlenen amaçların en iyi şekilde rayına oturtulmasını sağlamaktır (Doğan, 2015:111).

Atay (1999: 33-36), yaptığı çalışmada denetimin amaçlarını şu şekilde sıralamaktadır:

- **Süreklilik:** Denetim, denetim konusu olan toplum, topluluk, kurum ve şahısların faaliyet gösterdikleri sosyal oluşumlarda yer alan sistem ve çevre ile uyumlu olmak amacıyla uğraş göstermektedir. Denetim sürekliliği ile ulaşılmak istenen husus, gelişmenin ve büyümenin yönetenler ve yönetilenler bakımından irade dışı olarak gerçekleşebilmesidir.
- **Önleme ve Sınırlama:** Önceden kararlaştırılmış plan ve faaliyetlere ilişkin olan olumsuzluklar denetim sayesinde önlenilmekte ve sınırlanabilmektedir. Denetimin mevzusunu oluşturan faaliyetler, kuruma ve şahıslara zarar veriyorsa

bu faaliyetlerin denetimler neticesinde kontrol altına alınması gerekmektedir. Bu doğrultuda, denetçiler ve denetlenenler bu yöne doğru teşvik edilmelidir.

- **Düzeltilme:** Emellerini gerçekleştirme noktasında faaliyette bulunan herhangi bir örgüt veya birey, bu amaçlarına ulaşma noktasında bir takım sorunlarla her zaman karşı karşıya bulunabilmektedir, bundan dolayı da kendi dışındaki birey veya örgütlere zararı dokunabilmektedir. Bu doğrultuda, süreçlere ilişkin olarak aksayan yönlerin neler olduğunun tespit edilmesi ve ilgili kişilere bildirilmesi temel bir amaç niteliği taşımaktadır.
- **Reform:** Denetleme mevzuunda örgütün kuruluş zamanına göre değişimlerin meydana gelmesi durumunda, örgütün çalışma biçiminde ve amacında da önemli değişimler gözlemlenebilmektedir. Diğer yandan, denetimden dolayı örgütün kusurlu ve aksayan yönlerinin belirlenmesi sonucunda bu sorunların çözümü için yeni fikir, yöntem ve araçların kullanılması gerekebilmektedir. Bunun neticesinde örgütsel ve bireysel düzeyde olmak üzere reform önerileri gündeme gelmektedir.
- **Eşgüdüm:** Bir örgütteki süreç veya faaliyetler arasındaki sorunlar örgütteki diğer süreç ve faaliyetleri etkileyecektir, bunun neticesinde de etkinlik ve verimliliğin potansiyelinde düşmeler meydana gelecektir. Bundan dolayı da örgütte ve herhangi bir toplumsal kurumda birimler, üniteler ve bireyler arasında kesintisizlik ve düzensizlik yaşanmaması amacıyla eşgüdümün sağlanması gerekmekte olup bunun sağlanmasında da denetimin önemi oldukça önemlidir. Bu nedenle eşgüdümün gerçekleştirilmesi de denetimin temel amaçlarından birini oluşturmaktadır.
- **Verimlilik ve Etkinlik:** Tüm örgütler ürünlerinin, hizmetlerinin veya belirli planlar doğrultusunda erişmiş oldukları sonuçlarının iyi düzeyde olmasını istemektedir. Bu yönde örgütler veya diğer toplumsal tabana dayalı oluşumlar, yapılmakta olan bir işin en az zamanda, en ucuz, en iyi nitelikte olması için mücadele göstermektedirler. Bundan dolayı da verimlilik ve etkinlik seviyesinin artırılması, denetim faaliyetinin önemli amaçlarından birini oluşturmaktadır.

Karacan ve Uygun (2012:24-25), denetimin sahip olduğu özellikleri şu şekilde açıklamıştır:

- Denetim sistematik bir süreçtir. Denetim birbirini izleyen çeşitli evrelerden oluşmaktadır. Denetim süreci, gerçekleştirilen çalışmalar neticesinde bir yargıya ulaşabilmek için gerekli olan bilgi ve kanıtların objektif bir şekilde değerlendirilmesi, değerlendirme sonucunda bir görüşe ulaşılması ve elde edilen neticelerin raporlandırılmasından oluşmaktadır.
- Denetim tarafsız biçimde bilgi ve ispat toplama ve toplanan bu kaynakları değerlendirme işlemidir. Yönetmel faaliyetlerin sonrasında amaçlara ne derece erişildiği ancak tarafsız olarak değerlendirilmiş bilgi ve ispatlar sayesinde belirlenebilmektedir.
- Denetim bir uygunluk derecesidir. İdare tarafından ortaya çıkan neticelerin ve bildirimlerin önceden saptanmış olan kriter veya standartlara ne derece uygun olduğu ancak objektif bir denetim usulüyle tespit edilebilmektedir.

1.3 Denetimin İlkeleri

Denetimin ne olduğunun, amaç ve hedeflerinin daha iyi anlaşılması bakımından sahip olduğu ilkeleri incelemek yerinde olacaktır. Elbette ilk ve en önemli ilke, denetim amaçları ile organizasyonun amaçlarının tutarlı olmasıdır. Denetim, örgütün hedef ve amaçlarına ulaşabilmesi için vardır ve bunu engelleyebilecek unsurlar belirlenirken, örgütün yönetim anlayışı ve diğer yönetim süreçleri ile benzeşmelidir (Bozkurt, 2013:58).

Bağımsızlık, denetimin etkin yapılması ve şeffaflığın garanti edilmesi için olmazsa olmaz bir unsurdur. Denetçilerin bir tarafı tutmaması, denetim neticelerinden endişe etmemesi, konuya objektif yaklaşması, denetimin hedeflerine ulaşması açısından çok önemlidir. Bunun sağlanması için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması, denetçinin baskı altına alınmaması ve denetimi gerçekleştirebilecek bilgi ve deneyim düzeyine sahip olması gerekmektedir. Denetçiler denetim yaparlarken hem kurumun hem de halkın çıkarlarını eş zamanlı düşünmeli, kendi çıkarlarına olacak durumlardan da uzak durmalıdır. Bunun sağlanması için kişinin özellikle maddi açıdan rahat olması, denetlediği kuruma ya da buradaki kişilere herhangi bir borcunun olmaması, mesleğini yerine getirme konusunda endişe duymaması önemlidir (Demirel, 2011:19).

Tarafsızlık ve dürüstlük; birinin bağımsız olabilmesi için şarttır. Dürüstlüğün altyapısı denetçinin yeterli bilgi ve deneyime sahip olmasıdır. Bununla birlikte

denetçinin bağımsız olması ve mesleği, itibarı ve ekonomik durumu tehdit altında olmamalıdır. Denetçinin kişisel özellikleri ve karakteri de denetimin tarafsız olarak gerçekleşmesi konusunda önemlidir (Işık, 2019:27).

Denetim görevlileri, eşitlik ilkesine uygun olarak denetim faaliyetlerini yürütürken; kanun önünde eşitlik ilkesine uygun hareket edecekler, dil, din, ırk, cinsiyet, siyasi görüş ve benzeri sebeplere dayalı farklılıklar gözetmeksizin görevlerini ifa edecekler, ayrıca denetim faaliyetlerini yürütürken, herhangi bir kişiye, gruba ya da kuruma karşı kayırmacı, dışlayıcı hareketlerde ve önyargılarda bulunamayacaklardır (Şahan, 2019:17).

Denetimde yasallık denildiğinde iki yönlü düşünmek gerekmektedir. Bunlardan ilki denetim sürecinin yasal olması, diğeri ise işlerin yasal ilerleyip ilerlemediğinin kontrolüdür. Kurumun faaliyetlerinin ve çalışanlarının hukuka uygunluğu değerlendirilirken, süreçlerin tutarlı ve şeffaf olup olmadığının da kontrol edilmesi önemlidir. Bununla birlikte, denetçinin de yasal davranıp davranmadığının denetlenmesi gereklidir. Bu kimi zaman ek denetimlerle, kimi zaman denetime tabi tutulan kurum ya da kişilerin şikâyetleri ile kontrol altına alınmaktadır (Akpınar, 2006:32).

1.4. Denetimin Türleri

Kamu yönetiminde denetimin genel işleyişini anlamak, herhangi bir aksayan yönü varsa onu tespit etmek maksadıyla çeşitli denetim yollarına başvurulur. Bunları; idari denetim, siyasi denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi ve ombudsman denetimi şeklinde sıralayabiliriz.

1.4.1. İdari Denetim

İdari denetim adı verilen kavram, yönetsel yapıyı oluşturan tüm idari kurum ve kuruluşlarının kendi içinden özel birimlerce ve kendi yapıları dışındaki denetim birimleri tarafından denetlenmesidir (Demirci ve Çelik, 2019:7). İdari denetimde kuruluşun kendini denetlemesi iç denetim faaliyeti olarak adlandırılırken, başka kamu kurumları tarafından denetlenmesi ise dış denetim olarak adlandırılır. Hiyerarşik denetim bir iç denetim iken, vesayet denetimi ise bir dış denetim örneğidir (Konca, 2010:23).

Bir başka ifadeyle idari denetim türü, kamu yönetiminin etkili, ekonomik ve verimli temellerde oluşmasını, yönetim çalışmalarının doğru ve sağlıklı şekilde

yürütülmesini sağlamaya yarayan bir öz değerlendirme, kendi kendini denetleme yöntemidir (Işık, 2019:31). Yani idari denetimin amacı, kamu yönetiminin etkin, verimli ve hedeflerine uygun bir biçimde çalışmasını, kamu görevlilerinin elindeki imkanlarla, görevlerini zamanında ve kanunlar çerçevesinde doğru bir şekilde ifa etmelerini sağlamaktır (Konca, 2010:23).

İdari denetimin etkin olarak gerçekleştirilebilmesi için taşınması gereken birtakım ilkeler söz konusudur (Örnek, 1991:14). Bunlar;

- Denetleme işlerinde geleceğe dönük çalışma ve hataları önleme ilk planda, kusur bulma ve geçmişteki işleri denetleme ise ikinci planda yer almalıdır.
- Teftiş hizmeti, koordinasyonu, haberleşme ve etkileşimin rasyonel yürütmesi için merkez-taşra arasında sistemli bir köprü rolü almalıdır.
- Teftiş ve denetim elemanlarının tecrübe ve kararlarından yüksek kademe yönetici ve ilgililerinin tam olarak yararlanması sağlanmalıdır.
- Teftiş ve denetimde rehberlik, problem çözme yeteneği sağlayan eğitim ön plana alınarak hizmet içi eğitime gereken önem verilmelidir.
- Teftiş tavsiyelerinin yöneticilere benimsetilmesi, kararlar alınması ve uygulanması için teftiş, denetleme kurul ve elemanlarınca bütün imkanlar değerlendirilmelidir.
- Teftiş ve denetleme görevleri, tüm devlet teşkilatı ve kuruluşlar için bir sistem halinde olmalı, bu hizmetlerdeki tekrarlar ve kırtasiyecilik yok edilmelidir.

1.4.1.1. Hiyerarşik denetim

Hiyerarşi, idare içerisindeki görevliler arasındaki astlık-üstlük durumudur. Yani, yönetsel teşkilat içerisinde amir-memur (ast-üst) arasında söz konusu olan ve aşağıdan yukarıya doğru, memuru amire, onu da bir üstündeki amire bağlamak suretiyle teşkilatın en üstünde yer alan kamu görevlisine kadar uzanan bağıdır (Akyılmaz vd., 2013:201).

Merkezden yönetim sisteminin bir neticesi olarak doğup gelişen bu denetim üst, astın hukuki işlemini yerindelik ve yasalara uygunluk açısından denetlemektedir. Daha çok yasal işlemlerin, yerindeliğini denetlemek biçiminde yapılmakta olan bu denetimlerde

üstler, mevcut koşullar altında o yasal işlemin yapılmasıyla yerinde bir hareket yapıp yapılmadığına bakmaktadırlar (Tortop vd., 1993:173).

Anayasanın 137. maddesinde yer alan kanunsuz emir başlığı adı altında hiyerarşi kavramından bahsedilmektedir. Yasada yer alan maddeye göre; kamu hizmetlerinden herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene tebliğ eder. Fakat üstü verdiği emirde ısrarcı olur ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu durumda, emri yerine getiren kişi sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kişi ise sorumluluktan kurtulamaz. (Gerekçeli anayasa, 1982)

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre, devlet memurları amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun ve yönetmeliklerle tanımlanan görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, sorumlu olduğu görevi alanındaki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten sorumludurlar (Kurdoğlu 2008:31). Memurlarda yasa ve yönetmeliklerde belirtilen esas ve usullere uymakla ve emri altında bulunduğu amirin görevlerini doğru bir şekilde yerine getirmekle yükümlüdürler.

1.4.1.2. Vesayet denetimi

Yerinden yönetim kuruluşlarının kanunlarca belirlenmiş standartlar çerçevesinde, kendi kuruluş yapıları içinde bulunmayan kuruluşlarca denetlenmesine vesayet denetimi adı verilmektedir (Sanal, 2002:8). İdari vesayet, merkez yönetimi ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan yasal bir araçtır. Yerinden yönetim sisteminin uygulanması neticesinde zorunlu olarak ortaya çıkan bu kamu tüzel kişileri işlem ve eylemleri ile devletin bütünlüğünü tehdit edebilir ve kamu hizmetlerinin tüm ülke seviyesinde uyumlu bir şekilde yürütülmesini engelleyebilirler (Taşkın, 2006:53).

İdari vesayet, Anayasa'nın 127. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir: Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda

belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. (Gerekçeli anayasa,1982)

İdari vesayet, daha öncesinde kanuni düzenleme yapılmış olması koşuluyla, merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisidir (Gözler, 2007:43). Diğer bir deyişle bu yetki, iki kamu tüzel kişilerinden birinin ötekisi üzerinde, yasalarla açıkça öngörülmüş ölçü ve sınırlarda organların oluşumu, personel, idarenin eylem ve işlemlerine yönelik olarak kullanılmaktadır (Derdiman, 2007:75). Bu denetim ile yerinden yönetim, merkezin evvelden tanımladığı esas, standart ve prensiplere göre hareket etmesi sağlanmaktadır.

İdari vesayet denetimi, hiyerarşi denetiminden ayrılmaktadır. Vesayet denetimini hiyerarşik denetimden farklı kılan unsur, vesayet denetiminin kanuna dayanması ve kanunla belirlenen bir yetki olmasıdır. Hiyerarşik denetimde üst, alt makamı değiştirmek, kaldırmak, düzeltmek, kanunun uygulamasında kendi görüşünü hâkim kılmak konusunda kesin bir yetkiye sahiptir. İdari vesayet ise bir onama, erteleme veya iptal yetkisinden ibarettir. Ayrıca idari vesayet makamları, istisnalar dışında yerel meclisler yerine geçerek karar alamazlar (Akpınar, 2006:90).

Tüm bu tanımlar çerçevesinde bakıldığında, idari vesayet yetkisinin çeşitli özelliklere sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu özellikleri ise şu şekilde sıralayabiliriz (Önen ve Eken, 2016:219):

- İdari vesayet yetkisi, yalnız yönetsel makamlar ve yönetsel yargı yerlerince kullanılabilir.
- Hiyerarşi yetkisinin genel ve olağan bir yetki olmasına karşın, idari vesayet yetkisi ayrıksı bir yetki olduğundan kesin olarak kanuna dayanır ve sınırları kanunla çizilir.
- İdari vesayet yetkisi ast-üst ilişkisi olmadığından hiyerarşik denetim kavramından ayrı niteliktedir. Bu nedenle vesayet, emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisini içermez.
- İdari vesayet yetkisi yerel yönetimlere tanınan özerkliğin bir istisnası olduğundan, hangi işlemlerin vesayete tabi olduğu ve idari vesayet yetkisinin hangi görevli makam ya da kurullara verilmiş olduğu kanunda açıkça yer almalıdır.

1.4.2. Siyasal Denetim

Kamu yönetimi üzerinde uygulanan denetim türlerinden biri de siyasi makamlar tarafından yapılmakta olan denetimdir. Siyasi organlar, kamu yönetimlerine kullanmaları maksadıyla birtakım yetkiler yüklemekte, vermiş olduğu bu yetkilerin nasıl kullanıldığını da denetlemektedir. Bu anlamda siyasi denetim vasıtasıyla siyasi organlar, hukuk kurallarına, usul ve esaslara uygunluk bakımından denetlenmektedirler. İdareyi denetlemekte olan bu siyasi organ ise yasama faaliyetini gerçekleştiren meclistir (Akpınar, 2006:61).

Türk kamu yönetiminde de siyasi denetim Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılmaktadır. 1982 Anayasası'nın 98. Maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgi edinme ve denetim yolları düzenlenmiştir. Buna göre bu denetim yolları şunlardır: Meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı sorudur.

- **Yazılı soru:** Yürütme organının görev alanına giren konularda, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve ilgili bakanlardan yazılı bir önerge ile bilgi alması biçiminde ifade edilebilir. Yazılı sorunun iç tüzük kararları gereği içeriğinin kısa ve öz, yalnızca konuyla ilgili bakana veya Cumhurbaşkanı yardımcısına yöneltilmiş ve içeriğine herhangi bir belge eklenmemiş olması istenir. Yazılı soru önergesinin cevap süresi ise tebliğ tarihinden itibaren 15 gündür (Işık, 2019:31).
- **Genel görüşme:** Toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda konuşulmasıdır. Siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından alınan karar sonucu genel görüşme açılması istenir. Ancak yine de genel görüşme açılıp açılmamasına genel kurul karar verir (Gül, 2019:307).
- **Meclis araştırması:** Yasama organı, yürütme organını denetleme görevini icra ederken bazı konular hakkında bilgi edinmeye ihtiyaç duyabilir. Yasama organı kanun koyarken, denetleme misyonunu icra ederken ve ayrıca yargısal nitelikli bazı yetkilerinin kapsamına giren mevzularda bilgi edinmek amacıyla kendi üyelerinden oluşan bir komisyon kurarken yaptırdığı araştırmaya meclis araştırması adı verilir (Onar, 1977:1). Bu araştırma belli bir konu hakkında bilgi edinmek amacıyla yapılan incelemeden ibarettir (Gerekçeli anayasa,1982) ve

meclis araştırması, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekilinin meclis başkanlığına vereceği önergeyle açılır (İçtüzük m.104/3).

- **Meclis soruşturması:** Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106'ncı maddenin ilgili fıkraları gereğince yapılan soruşturmadan ibarettir (Çelik ve Demirci, 2019:139). Görevde bulunan veya görevinden ayrılmış olan Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar hakkında görevleri ile alakalı suç işledikleri iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi soruşturma denetimi yapma hakkına sahiptir (İçtüzük m.107). Buna göre Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleri ile alakalı suç işledikleri iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içerisinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına ve üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk edilmesine karar verebilir (Gül, 2019:308).

1.4.3. Yargı Denetimi

Anayasa'nın 2.maddesinde 'cumhuriyetin temel nitelikleri' bağlamında yer alan hukuk devleti, yurttaşların hukuki güvenlik içinde bulundukları, devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kaidelerine bağlı olduğu bir sistemdir. Devletin eylem ve işlemlerinin hukuki kaidelere uymasını sağlayan mekanizma da yargı denetimidir (Akpınar, 2006:67). Yargı denetimi, yönetilen kesimleri devlete karşı koruyan, yönetimi hukuk sınırları içinde faaliyet göstermeye mecbur bırakan bir denetim türü olarak tanımlanmaktadır (İnanç ve Ünal, 2007:6).

Yargısal denetim, yönetimi güçlü kılan araçları yönetilen grupların aleyhine kullanmaması, millete karşı sorumsuz hareket etmemesi gibi demokrasiyle doğrudan alakalı olan emellere erişilmesinde önemli bir işleve sahiptir (Köse, 1999:69).

Yargı denetiminin asıl amacı, bireysel hak ve özgürlüklerin fertler arasında değil idareye karşı korunabilmesini sağlamaktır. Türkiye'de uygulanmakta olan idarenin yargısal denetim sistemi, Fransa'yı örnek alarak gittikçe gelişen idari yargı sistemidir. Bundan dolayı idarenin eylem ve işlemlerinin çok büyük bir kısmının yargısal denetimi, idari yargı yerlerinde yapılmaktadır. Kural olarak, idarenin kamu gücü kullandığı ve kamu hukuku alanına giren işlem ve eylemleri idari yargı, özel hukuk alanına giren işlemleri de adli yargı denetimine tabidir (Hacıoğlu, 2008:17).

Yargı denetimi yalnızca hukukilik denetimi çerçevesinde ele alınmaktadır. İdari denetim ise, hukukilik denetiminin yanı sıra idari kararın alınışı ve uygulanmasında izlenen yönetsel politikalar, ekonomik emeller gibi kriterler dikkate alınarak yapılmaktadır. Ayrıca yargı denetimi, re'sen harekete geçemediği için müracaat olmadığı durumda etkililiğini gösteremeyecek olan bir sistemdir. Oysa idari denetim kendiliğinden var olan ve her durumda işleyebilecek bir sistemdir (Akpınar, 2006:69).

1.4.4. Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi

Kamu yönetimi üzerinde etkili olan denetim türlerinden bir diğeri de kamuoyu denetimidir. Kamuoyu denetimi, idarenin kötü veya haksız kararlarıyla karşı karşıya kalan halkın, sorunun çözümüne karşı kitle iletişim araçları yoluyla gündem yaratarak tepki göstermesi olarak tanımlanabilmektedir. Kitle iletişim araçlarının etkinliğinin artışı, sosyal medya gibi işlevlerle iletişimin kolaylaşması gibi unsurlar milletin tepkisini daha kolay ve geniş kitleler şeklinde dile getirmesini sağlamakta, bu da yönetimler üzerindeki kamuoyu denetiminin etkinliğini artırmaktadır (Çelik ve Demirci, 2019:139). Aynı zamanda kamuoyu denetiminin etkili olmasında halkın bilinç düzeyinin etkisi oldukça büyüktür. Halkın, yönetiminin işleyişine karşı ilgili, kötü yönetime karşı da tepkili olması denetimin faallığını artırmaktadır (Akpınar, 2006:115).

1.4.5. Ombudsman Denetimi

Ombudsmanlık denetimi, bireysel hak ve özgürlüklerin günden güne ihlal edilmesi ve geleneksel denetim mekanizmalarının bireysel hakları korumakta yetersiz kalasından dolayı ortaya çıkmıştır. Ombudsmanlık denetimi, idare tarafından yapılan hatalar karşısında çaresiz kalan kişilere sağlanmış olan bir yardımdır (Akpınar, 2006:100). Yani bireylerin yönetim karşısında korunmasını amaçlayan ombudsmanlık denetimi, ombudsman kurumunun idare üzerindeki denetimi anlamına gelmektedir (Eryılmaz, 2015:42).

Yargı birliği ilkesini kabul eden ülkelerde genel olarak yönetimin etkili bir şekilde denetlenmesini sağlayan denetim yollarından birisi de “kamu denetçisi”dir. Zaman içinde dünyanın birçok ülkesinde uygulama alanı bulan kamu denetçisi, yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun bir biçimde yürütülmesini sağlamaktadır (Gözübüyük, 2010:312).

Kökeni esas itibariyle İsveç'e dayanan "ombud" kelimesi 'konuşmacı' manasına gelmekte, "ombudsman" ise "ajan", "başka bir kişinin temsilcisi", "güvenilir şahıs" veya "koruyucu" anlamlarına gelmektedir (Rowat, 1965:24). Ayrıca ombudsman vatandaş ile yönetim arasındaki problemlerin çözümünde hakem rolü olan kimse manasına gelir (Tayşi, 1997:106). Ombudsman Türkçede; "halk denetçisi", "kamu denetçisi", "kamu hakemi", "arabulucu" gibi anlamlarda kullanılmaktadır (Tutal, 2013:521). Ombudsmanlık benzeri ilk yapının ise 1713 yılında İsveç'te kurulduğu ki 'İsveç ombudsmanı bütün ombudsmanların en güçlü olanıdır' daha sonra 1809 yılında anayasal bir kuruma dönüştüğü görülmektedir (Küçüközyiğit, 2006:91). 1950'li yıllardan sonra ise tüm dünyada yayılmaya devam etmiştir.

Temel hak ve özgürlüklerin korunması çerçevesinde hareket eden kamu denetçiliği kurumu, seçim yoluyla belirlenmiş, hükümetin gelişimini sağlamak, idarenin yapmış olduğu işlemlerden olumsuz bir şekilde etlenen ve bunun sonucunda mağduriyet yaşayan insanların taleplerini inceleyip yönetime öneri ve tavsiyelerde bulunmak ve bağlı bulunduğu otoriteye bilgi verici raporlar sunmak maksadıyla kurulan fakat yargılama, geri çekme ve işlemi değiştirme gibi yetkisi olmayan tarafsız bir kuruluş olarak ifade edilmektedir (Şahin, 2010:133).

Türkiye'de bunun ismi Kamu Denetçiliği Kurumu adı altında, 5521 sayılı kanunla, 2006 yılında kabul edilmiştir fakat yürürlüğe girmemiştir. Kamu denetçiliği kurumu, gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin anayasasında belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin yaptığı her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını adalet anlayışı içerisinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygun olması yönlerinden incelemek, soruşturmak ve idareye tavsiyelerde bulunmak üzere oluşturulmuştur. 5521 sayılı kanuna göre kurumun kendiliğinden harekete geçme yetkisi bulunmamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu yönetimin işleyişiyle alakalı biçimde vatandaşlardan gelen şikâyet sebebiyle harekete geçmektedir. TBMM'ne bağlı olarak kurulmuş, yasal dayanakları oluşturulmuş, kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurumdur (Öztürkoglu, 2020:28).

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMAN KURUMU

2.1. Ombudsman Kavramı

Ombudsman kavramı için Hollanda’da “ulusal ombudsman”, Fransa’da “arabulucu”, İspanya’da “halk savunucusu”, Kanada’da “vatandaş koruyucusu”, Avusturya’da “halkın avukatı”, Portekiz’de “adalet temsilcisi”, İngiltere’de “yönetim için parlamento komiseri”, İtalya’da “sivil savunucu”, Polonya’da “insan hakları savunucusu”, Gana’da “insan hakları ve idari yargı komiseri” ifadeleri kullanılmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun ilk uygulandığı ülke olan İsveç’te ise “aracı” anlamına gelen “ombuds” ve “kişi” anlamına gelen “man” kelimelerinden oluşan ve “vekil, temsilci, sözcü, görevli, koruyucu” anlamlarına sahip olan ombudsman kavramı kullanılmaktadır (Konca, 2010:24). Ülkemizde ise ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak “kamu denetçisi” kavramı kullanılmaktadır.

Ombudsmanın çeşitli manalara geldiği durumuna baktığımız zaman ombudsmanla ilgili tek bir tanımın olmadığı görülmektedir. Ombudsmanla ilgili ülkemizde yapılan farklı tanımları şu şekilde sıralamak mümkündür;

Kahraman’a göre (2020:188) ombudsman, şikâyet üzerine veya re’sen harekete geçerek, idarenin eylem, işlem ve davranışlarının hukuka aykırılığını denetlemeye, hukuka aykırı olarak gördüğü işlemlerin iptal edilmesi, yürürlükten kaldırılması veya bu işlemde dolayı ortaya çıkan zararların giderilmesi için idarenin de katkısı olarak girişimlerde bulunmaya ve hukuken bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili bağımsız nitelikteki bir kurumdur.

Şahin’e göre (2010:133) ombudsman, bireylerin temel insan haklarını özellikle bağımsız olma hakkını korumak, geliştirmek ve yönetimi iyileştirmek amacıyla, uluslararası, ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde hükümetler veya yerel yönetimler tarafından atanan, kamu idarelerinin herhangi bir eylem ve işlemlerinden zarar gören ve haksızlığa uğrayan kişilerin şikâyetlerini alan ve araştıran, yürütme organına tavsiyede bulunan ve atamaları için yetkililere rapor veren ancak yargılama, değiştirme veya başka herhangi bir yaptırım uygulama yetkisi bulunmayan bağımsız, tarafsız, güvenilir kurum veya kişidir.

Keneş (1997:792) ise ombudsmanı şu şekilde tanımlamaktadır: Ombudsman, idari işlem ve davranışlarla ilgili olarak halktan gelen şikâyetleri incelemeye ve meşru

şikâyete yol açan eylem ve eylemlerin zararlı sonuçlarını ortadan kaldırmaya çalışma yetkisine sahip bağımsız bir organdır.

Ombudsman, Uluslararası Barolar Birliği tarafından şu şekilde tanımlanmıştır: Yasama organı tarafından seçilen kıdemli, bağımsız ve tek sorumlu bir yönetici tarafından yönetilen, bireylerin yürütme ile karşılaştığı sorunlar hakkında araştırma yapma, raporlar yayımlama ve sorunun çözümüne yönelik öneride bulunma yetkisine sahip ofis olarak tanımlanmaktadır (Duran, 2021:9).

2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihçesi

Ombudsmanlık kurumu, ilk kez 1713 tarihinde İsveç'te kuruldu ve anayasal bir kurum niteliğine bürünmesi de 1809 yılında olmuştur. 1809 yılında anayasal bir sistem olarak ortaya çıkan ombudsmanlık sisteminin ise Çin hanedanının Yuan yönetim sistemi, Roma İmparatorluğu'nun halk mahkemeleri ve Amerikan kolonilerinin sansür sisteminden kaynaklandığı belirtilmektedir (Altuğ, 2002:54).

Ombudsmanlık kurumu; İsveç Kralı XII. Şarl'ın Paltova Meydan Savaşı'nda Ruslara yenilerek Osmanlı ülkesinde yaşamak durumunda kaldığı 1709-1714 tarihi arasındaki sürgün yıllarında, kendi yokluğunda Stockholm'deki yöneticilerin ve yargıçların kanunlara gereği gibi uymasını gözetecek, uzaktaki kralın gözü kulağı olacak bir bireyi Högste Ombudsman sıfatıyla görevli olarak atamasıyla meydana gelmiştir. Bu büroya daha sonra “Kralın Adalet Bakanlığı Bürosu” adı verilmiştir (Düğen, 2005:19).

İsveç ombudsmanının başlangıçta “Högste Ombudsmanen” olan ismi 1719 tarihinde değiştirilmiş, 1766 tarihinden itibaren ise ombudsman atama yetkisi Kral'dan alınarak temsil organı olan Riksdag'a verilmiştir. Böylece ombudsman uygulaması 1809 tarihinde yürürlüğe giren İsveç Anayasası'nda anayasal bir kurum haline dönüştürülmüştür. Kurum zaman içerisinde ise İsveç hukuk sisteminin temel kurumlarından birisi haline gelmiştir (Bozoğlu, 2008:30).

Bir görüşe göre İsveç Kralı'nın Osmanlı İmparatorluğu'nun sistem ve uygulamalarından etkilenmiş olabileceğini ve Ombudsmanlık kurumunun da bu temellere dayanılarak oluşturulduğu savunulmaktadır. Bu konudaki önemli kurumlardan bazıları şunlardır: Hisbe, Divan-ı Mezalim, Kadıkudat, Divan-ı Hümayun. Örneğin Divan-ı Mazalim, olağan mahkemelerde karara bağlanması güç olan ceza ve hukuk davalarına bakmak ve idari şikâyetlere bakmak üzere kurulmuş bir

Yüksek Kuruldur. Zulümlerin kökenleri İslam öncesi devletlere kadar uzanabilir. O dönemde devlet başkanlarına bizzat şikâyetler gelirken, Abbasiler döneminde uygulama idari ve kurumsal yapının önemli bir parçası haline geldi. Divan-ı Mezalimin görevlerini Osmanlı Devleti'nde Divanı-ı Hümayun yerine getirmektedir (Safalı, 2021:6).

Divan i Hümayun, 15. yüzyılın ortalarından 17. yüzyılın başlarına kadar Osmanlı İmparatorluğu'ndaki en önemli mahkeme, savaş ve barış karar organı, parlamento ve en yetkili karar organıydı. Divan-ı hümayunun Osmanlı Devleti'nde en önemli görevi halkı dinleyip sorunları çözmektir. Kararları siyasi, askeri, mali ve idari kararlar ile yargı kararları olmak üzere ikiye ayrılır. Hükümdar divan kararlarını dilediği zaman kontrol edebilir ve hâkim hükmünü vermemişse onun yerine hüküm verebilir (Fendoğlu, 2011: 50-51).

Sonuç olarak Türk-İslam devletlerinde faaliyet gösteren bu kurumlar ombudsmanlık kurumunun yeni bir kurum olmadığını, ülkemizde faaliyet göstermesinin aslında zor olmayacağını, tarihimize bakıldığı zaman halihazırda buna çok benzer nitelikte kurumların olduğu görülmektedir.

1713'te kurulan ve 1809 İsveç anayasasında yer alan ombudsmanlık kurumu, bir yüzyıldan fazla bir süre sonra 1909'da Finlandiya'da kuruldu. Bu organizasyon ilk olarak İskandinav ülkelerinde kabul edildi. İkinci dünya savaşından sonra devletlerin demokratikleşme zamanıyla birlikte ombudsmanlık kurumu tüm dünyada duyulmuştur (Fendoğlu, 2010:5). Bu popülerlik göz önüne alındığında, dünya demokratikleşme sürecinde uluslararası kuruluşlarda bir ombudsman kurulması tavsiye edilmektedir. Avrupa Konseyi İstişare Kurulu 1975'te 457 sayılı tavsiye kararı ile 1922 yılında Maastricht Antlaşması'yla Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde ombudsman kurmalarını tavsiye etmiş ve 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması'yla 'Avrupa Ombudsmanı' kurulmuştur (Acar, 2009:72).

2.3. Ombudsman Kurumunun Özellikleri

Bir kurumun ombudsman olarak adlandırılabilmesi için belirli özelliklere sahip olması gerekir. Öncelikle ombudsman, yürütme organının işlemlerini, eylemlerini, tutumlarını ve davranışlarını denetleyen bağımsız ve tarafsız bir devlet kurumudur. Ombudsmanın seçim yöntemine baktığımızda, genel olarak yasama organı tarafından seçildiğini, dolayısıyla ombudsmanın yürütmeden ve yürütme

organından ve idareden bağımsızlığının bir ölçüde parlamento tarafından seçilme ilkesiyle sağlanmış olmaktadır. Ombudsmanın bir diğer özelliği de şikâyetler üzerine veya resen harekete geçerek idarenin eylemleri ve işlemlerinin hukuka aykırılığını ve yerindeliğini kontrol etmektir. Bu doğrultuda alınan kararlarla hükümetlere ve bireylere verilen zararı giderilmesi amaçlanmaktadır. Bu nedenle ombudsman, idari zarara uğrayan tüm vatandaşları temsil eden, bir kamu malı olan ve vatandaşların haklarını savunan ve koruyan bir mekanizmadır. Ombudsmanın kararları bağlayıcı değildir, yol gösterici ve tavsiye niteliğindedir. Ombudsmanın mahkemeler gibi bağlayıcı kararlar alamıyor olması da kurumun temel özelliklerinden bir diğeridir. Ayrıca yargısal denetimden farklı olarak ombudsman denetimi daha esnek, az maliyetli, kolay ulaşılabilir ve hızlı sonuç alınabilen bir şikâyet mekanizmasıdır (Çolakoglu, 2019:111).

Ombudsmanın sahip olması gereken özellikleri bunlarla sınırlamak mümkün değildir. Sahip olması gereken özellikleri daha geniş çaplı olarak incelenmesi gerekmektedir ve bundan dolayı da aşağıda özellikler başlıklar halinde incelenecek.

2.3.1. Bağımsızlık

Ombudsman siyasi irade karşısında mutlak bir bağımsızlığa sahiptir. O, herhangi bir makam veyahut merciden hiçbir şekilde emir ve talimat almaz. Ombudsmana karşı hiçbir makam telkinde bulunamaz. Bağımsızlık ombudsmanlık müessesesinin özünü oluşturmaktadır (Çalışkan, 2020:1273). Bu bağımsızlık ise kurumun ortaya çıkmasında rol oynayan yasal mevzuattan, ombudsmanın göreve nasıl geldiğinden, görev süresi ve göreve tekrar gelip gelemeyeceğinden, dokunulmaz olmalarından, çalışmalarını sürdürürken dışarıdan bir denetime tabi tutulmamalarından kaynaklanmaktadır (Temizel, 1997:56).

Ombudsman hükümet veya başka bir kurum tarafından atanmış olsa bile, görevden alınması her zaman parlamento tarafından yapılır. Bu durum ombudsmanın bağımsızlığını ve yetki kaynağını güçlendirmektedir. (Çalışkan, 2020:1274). Bazı ülkelerde var olan bu otoritenin daha da fazla sağlanabilmesi amacıyla ombudsmanlık seçimi için nitelikli çoğunluk öngörülmüştür. Nitelikli çoğunluk ise bir kişinin ombudsman seçilebilmesi için alması gereken oy sayısını artırdığı için basit çoğunluğa göre daha demokratik bir yol olarak görülmektedir (Tortop, 1998:5-6).

2.3.2. Doğrudan Erişilebilirlik

Bireyler, idare tarafından hak ihlaline uğramaları durumunda ombudsmana başvurarak daha hızlı, kolay ve maliyetsiz bir biçimde problemlerini çözmeye çalışacaklardır. Bu durum, bireylere kolaylık sağlamanın yanı sıra yargı üzerindeki yoğunluğu da azaltacak ve yargının daha verimli bir şekilde çalışmasını da sağlayacaktır (Safalı, 2021:14).

Erdinç'e göre (2015:67-69), ombudsmana ile iletişime geçmenin 3 temel yolu vardır. Biri şikâyet ve başvuru yöntemidir. Diğer resen müsadere ve parlamenter aracılığıyla yapılan başvuru yöntemidir. Anca ülkemizde resen müsadere yöntemi uygulama yolu bulamamıştır. Üçüncüsü ise yazılı bir başvuru yolu ile ombudsmanla iletişime geçilmesidir

Ombudsmanlık kurumuna başvurmadan önce tüketilmesi gereken yollar, başvuru süresi, kurumun sorunları çözme süresi gibi faktörler ülkeden ülkeye farklılık gösterse dahi mümkün olan en kolay ve çabuk bir şekilde sorunları çözüme kavuşturmayı amaçlamaktadır (Kutlu vd., 2019:115-116).

2.3.3. Kısa Zamanda Sonuç Alabilme

Ombudsman, ön inceleme aşamasından hemen sonra şikâyetle ilgili tüm belge ve bilgileri toplar ve kısa süre içinde şikâyet hakkında karar verir. Ancak adli tatbikat başlatıldığında karşılaşılabilecek iş yükü, istenilen belgelerin zamanında ve eksiksiz temin edilmemesi, bilirkişilerin yanlış uygulamaları ve daha birçok olumsuz nedenden dolayı dava uzun sürebilmekte ve kısa zamanda sonuç alınamamaktadır. Oysaki ombudsman gözetiminde daha kısa sürede sonuç alınması mümkündür. Sürenin bu kadar kısa olmasının nedeni, bilgi ve belgelere istenilen anda ulaşılabilmesidir (Erdinç, 2015:69). Bu açıdan ombudsman, ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözmeye konusundaki yetkileri sayesinde oldukça hızlı hareket etme kabiliyetine sahip olmasıyla birlikte, bütün bunları sonuçlandırması amacıyla ombudsmana geniş yetkiler tanınmaktadır (Öztürkoğlu, 2020:43).

2.3.4. Bağlayıcı Kararlar Alamaması

Ombudsmanın önemli yetkileri olmasına rağmen, kararları bağlayıcı değildir ve kararlarına uyulmaması durumunda herhangi bir yaptırımı yoktur. Ombudsmanın temel görevi, vatandaş ile idare arasındaki ilişkide idarenin kararlarındaki aksaklıkları ve hataları tespit etmek ve bu sorunları idare çözemezse, durumu hükümete (yürütme

organına) bildirmek ve kamuoyunu bilgilendirmektir (Temizel, 1997:53). Bu nedenle ombudsman tarafından alınan kararlar bağlayıcı değil, tavsiye niteliğindedir. Ombudsman, yürütme organının faaliyetlerini iptal etme, yürütme organına tazminat verme veya yürütme organına talimat ve emir verme yetkisine sahip değildir. Ombudsman tarafından verilen kararların etkinliği ancak bu kararlara uymayan yürütme organları ve kamu görevlileri üzerindeki kamuoyu baskısının artırarak mümkün olabilmektedir (Aktel M. vd., 2013:25)

Ombudsman kararlarının yalnızca tavsiye niteliğinde olmasıyla yasama, yürütme ve yargı kolları arasındaki ayrılığın bozulmamasını engellemek hedeflenmektedir. Bu üç kolun sorumlulukları kanunla düzenlenmiş ve ombudsman kararları bu üç kolla da ilgili olabilir. Bu kararların tavsiye niteliğinde değil bağlayıcı nitelikte olması kuvvetler ayrılığı ilkesini zedeleyebilir. Bu ilke ihlal edilirse ombudsman bağımsızlığını kaybedebilir veya mevcut yetkilerini geçersiz kılabilir. Bu nedenle kararlarının yaptırımının olmaması, kurumun temel niteliği olarak görülmektedir. Kararları kanuni sonuçlar doğuran yapıların ombudsman olarak değerlendirilmemesinin sebebini bu mantık oluşturmaktadır (Katırcı, 2015:45).

2.4. Ombudsmanın Görev ve Yetkileri

Kamu denetçileri, hak ve özgürlükleri korumak, kendilerine doğrudan veya resen gelen şikâyetler hakkında işlem yapmak ve gerekli tüm durumlarda soruşturma yapmak, yürütme organının tabi olduğu kanunları kötüye kullanmamak veya temel hakları korumak için görevlerini yerine getirirler (Büyükavcı, 2008:10-13).

Ombudsmanın genel görevleri; idari denetiminin yanı sıra, bireyler ile devlet arasındaki ilişkiyi düzenlemek, kötü yönetim suiistimallerini önlemek ve insan haklarını korumaktır. Bazı ülkeler ombudsmanları bir veya daha fazla görevi yerine getirmek için görevlendirirken, diğerleri onlara tüm görevleri verir. Örneğin; ombudsman İsveç'te bireylerin hak ve özgürlüklerini korumak için çalışırken, Fransa'da bireyler ve yürütme arasındaki ilişkileri geliştirmek ve idari işlemlerde adaleti sağlamak için çalışmaktadır (Temizel, 1997:40).

Ombudsmanlık kurumları, insan haklarının korunmasında ve şeffaf bir yönetimin tesis edilmesinde önemlidir. Kişiler yürütme organı tarafından hak ihlalleriyle karşı karşıya kaldıklarında ombudsman kurumuna başvurarak adalet

aramaya devam edebilirler. Ombudsmanın görevlerinden biri de bu insan hakları ihlallerini ortadan kaldırarak insan haklarını korumaktır (Safalı, 2021:18).

İnsan hakları ihlal edilen vatandaşların ombudsmana başvurmaları durumunda ücret alınmaz. Ombudsman, kendisine yapılan şikâyetler üzerine hareket edebilir ve kamuoyu aracılığıyla kendiliğinden de harekete geçebilir. Ombudsmanlık kurumuna şikâyetle bulunan kişilerin öncelikle diğer idari yolları tüketmesi gerekir. İnsan hakları ihlal edilen bir vatandaş ise ombudsmana başvurduğu takdirde herhangi bir ücret talep edilmemektedir. Ombudsman kendisine gelen şikâyetlere dayanarak harekete geçebilirken aynı zaman kamuoyu aracılığıyla da harekete geçebilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyetle bulunacak kişilerin öncelik olarak diğer idari başvuru yollarını tüketmeleri gerekmektedir (Özden, 2010:41).

Soruşturmalarını geniş araştırma ve sorgulama yetkilerine göre yürüten ombudsmanın, idareyi tenkit ve ikna haricinde, zorlama yetkileri yoktur. Karar verme, idare tarafından alınmış bir kararı geçersiz kılma veya değiştirme yetkisine sahip olmamaları ombudsmanın genel özelliğidir (Temizel, 1997:53). Ayrıca ombudsmanın anayasa veya kanundan aldığı yetki ile denetim işlevini yerine getirirken idarenin bütün imkanlarından faydalanabilmesi, idarenin yanlışlarının kamuoyuyla paylaşılması, kötü idareye karşı kamuoyu oluşturulabilmesi ombudsmana güç veren hususlardır (Köksal, 2005:56).

Genel manada ombudsmanın sahip olduğu yetki, idareye önerilerde bulunma ve parlamento, hükümet ve kamu tarafından yapılan baskılara dayanarak yapmış olduğu önerilere dair idarenin uygulamaya geçip geçmediğini izlemekle sınırlı bulunmaktadır (Tutal, 2014:108). Aynı zamanda ombudsmanlar gerçekleştirdikleri denetimlerin neticelerine göre disiplin soruşturmaları başlatma, yargıya başvurma, anayasaya aykırılık başvurusunda bulunma, kanun veya sair düzenlemelere dair iyileştirme tavsiyelerinde bulunma yetkilerine de sahiptir (Öztürkoğlu, 2020:37).

2.5. Ombudsmanın Türleri

- Genel amaçlı ombudsman; belirli bir konu veya hizmet alanı ile sınırlı olmamak üzere, kamu yönetime bağlı kurum ve kuruluşların eylem ve işlemleri yüzünden ortaya çıkan sorunlara ilişkin şikâyetleri araştırıp ve soruşturup bunlara karşı çözüm getirmeye çalışan bir kurumdur. Genel amaçlı ombudsmanlar ulusal, yerel veya bölgesel düzeylerde olabilmektedir (Özer ve Iskandarov, 2016:335).

- Tek veya özel amaçlı ombudsman; bu ombudsman türü, belirli bir kamusal alanda verilen hizmetlerden dolayı ortaya çıkan şikâyetlerle ilgilenir. Özel amaçlı ombudsmanlık kurumlarına, Almanya askeri ombudsmanı, Kanada cezaevi ombudsmanı, İsveç çocuk ombudsmanı gibi ombudsmanlık kurumları örnek olarak verilebilir (Sezen, 2001:74).
- Parlamento ombudsmanı; vatandaşların uğradıkları haksızlıkları merkezi yönetimden kendi hareketlerine hareket eden veya diğer makamlara şikâyet ettikleri organa parlamento ombudsmanı adı verilmektedir. Parlamento ombudsmanı bağımsız olarak çalışır ve Parlamento tarafından halkın tanıdığı ve güvendiği kişiler arasından seçilir (Temizel, 1997:59).
- Çocuk ombudsmanı; ilk olarak 1981 yılında Norveç'te uygulama konulan çocuk ombudsmanlığı, 18 yaşından küçük çocukların haklarını korumak ve Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Sözleşmesi'nde belirtilen ilkelere uygun olarak çocukları gerçekleştirmek için oluşturulmuştur (Kahraman, 2020:1992:1913). Ayrıca bu ombudsmanlık ile çocukların güvenliğini sağlamak, çocukların toplum içinde söz sahibi olmalarını sağlayarak daha iyi koşullarda yetişmesini sağlamak amaçlanmaktadır (Kahraman, 2020:192-193).
- Sağlık hizmetleri ombudsmanı; ombudsman türleri arasında yeni olan sağlık hizmetleri ombudsmanı, hasta haklarını korumak ve hasta merkezli hizmet anlayışıyla hasta bilincini artırmaya yardımcı olmak için kurulmuştur. Ayrıca ihtiyaç duyulan bilgilere erişimi daha da kolaylaştırır ve sağlık sektörü çalışanlarının sağlık etiği ilkelerine uygun olarak daha etkin ve verimli çalışmasını sağlar (Bayan, 2021:29-30).
- Basın ombudsmanı; dünyada ilk kez Japonya'nın başkenti Tokyo'da Asahi Shimbun tarafından yayımlanan bir gazetede, okuyucuların şikâyetlerini dinlemek amacıyla kurulmuştur (Atabek, 2005:85). Basın ombudsmanı haberleri, programları ve radyo programlarını gerçeklik, hakkaniyet ve tarafsızlık yönünden araştırmaktadır (Şahin, 2020:39).
- Cezaevi ombudsmanlığı; cezaevlerinde bulunan hükümlü, tutuklu ve gözetim altında tutulan kişilerin varsa şikâyetlerini incelemek, kurumları izlemek ve cezaevi koşullarını iyileştirmek amacıyla kurulmuştur. Mevcut şikâyetlerin incelenmesindeki amaç, sorunun ne olduğunu anlamak ve soruna çözüm bularak adaletsizliği düzeltmektir.

- Tüketici ombudsmanı; müşteriye aldatma, yanıltma, bozuk, hileli mal ve hizmetleri önlemek ve tüketicileri korumak amacıyla Pazarlama Kanunu ve Adil Olmayan Sözleşmeler Kanun'una dayanarak kurulmuştur.
- Üniversite ombudsmanı; ilkokul, ortaokul, lise ve üniversite öğrencilerinin eğitim hayatlarına devam ederken karşılaştıkları sorunları gidermek amacıyla kurulmuştur. Üniversite düzeyindeki öğrenciler, diğer düzeylerdeki öğrencilere göre daha fazla sorunla karşı karşıyadır. Öğrenci ombudsmanı ise kendini ifade edemeyen öğrencilerin sorunlarını dile getirmeye çalışan ve bunlara çözüm bulan bir kurumdur. Bu organ aynı zamanda üniversite ombudsmanı olarak da bilinir. Üniversite ombudsmanı ise ilk kez Kansas Üniversitesi'nde uygulama alanı bulmuş ve görevlerini tarafsız ve bağımsız bir şekilde gizlilik çerçevesinde yürütür (Bayan, 2021:35).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

OMBUDSMAN KURUMUNUN DÜNYA ÜZERİNDEKİ UYGULAMALARI

3.1. İskandinav Ülkelerinde Ombudsman Kurumu

3.1.1. İsveç'te Ombudsmanlık

Ombudsman, ilk olarak 1713 yılında İsveç'te Kral XII. Charles tarafından atanmış, daha sonra 1809 İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir organ haline gelmiştir (Gişi, 2017:13). Askeri kurumları denetleyen askeri ombudsmanlık kurumunun 1915 tarihinde kurulması sonucunda İsveç'te biri sivil, diğeri askeri alanda olmak üzere iki ombudsmanlık kurumu 1968 yılına kadar faaliyet göstermiştir. 1968 yılında askeri ombudsmanlık kurumu kaldırılmış, sivil ombudsmanlık kurumunda çalışan ombudsman sayısı üçe çıkarılmış ve askeri alanın kontrolü sivil ombudsmanlık kurumuna devredilmiştir. 1976 tarihinden sonra ise İsveç'te parlamento organı tarafından dört kişi ombudsman olarak atanmaktadır (Şahin, 2021:70-71).

İsveç'teki parlamento ombudsmanlığına ek olarak 1980'li yıllardan bu yana belirli yasaların uygulanmasını izlemek ve ayrımcılıkla mücadele etmekle görevli, hükümet tarafından atanan özel ombudsman kurumları kurulmuştur. Bu kapsamda İsveç'te; tüketici kamu ombudsmanı, kadın-erkek eşitliği ombudsmanı, engelliler ombudsmanı, etnik ayrımcılığa karşı ombudsman, eşit fırsatlar ombudsmanı ve basın ombudsmanı faaliyet göstermektedir. Bu ombudsmanlık kurumlarının yaptığı çalışmalar, parlamento ombudsmanı tarafından kontrol edilmektedir.

İsveç'te ombudsman bütün vatandaşları temsil etmektedir. Ve ilgili kurum hükümetin genişlemesiyle bürokrasiyi konu edinmiştir. İsveç halkının hükümete karşı çıkabileceği bilincinin varlığı ve ombudsmanlık kurumunun halkı temsil ettiği bilinci İsveç ombudsmanlığının gelişmesinde etkili olmuştur (Sunal, 2021:47).

Genel olarak İsveç ombudsmanının, kamu yönetiminin tüm süreçlerinin izlenebilir olmasını istemesindeki amaç, toplumun ve bireylerin haklarını korumaktır. Ombudsmanlık kurumu, kamu kurumlarından istediği belgeleri alır, kamu görevlilerini sorgular, halktan gelen şikâyetleri dinler ve bunların sonucunu da hem meclise hem de kamuoyuna sunar (Aydın, 2013:201-202).

3.1.1.1. Atanması ve Statüsü

İsveç Anayasası'na göre Parlamento (Riksdag), üç tane parlamento ombudsmanını, bir tane de baş ombudsmanı seçer. Parlamento ombudsmanı herhangi bir nedenle boşalırsa, yeni bir ombudsman seçilene kadar görev yapmak üzere iki tane yardımcı ombudsman seçilmektedir (Gişi, 2017:13). İsveç parlamentosu tarafından atanan dört ombudsman 4 yıllığına seçilmektedir ve görev süresini dolduran ombudsman tekrardan seçilme hakkına sahiptir. Ayrıca, ombudsman seçimleri her genel seçimden sonraki 15 gün içinde yapılmaktadır (Yüce, 2019:64). Ombudsmanın görev süresinin bitmesinin ardından ya eski görevine geri dönebilir ya da emekliye ayrılabilir.

İsveç parlamento ombudsmanına bağlı dört parlamento ombudsmanı, İsveç parlamentosunun (Riksdag) genel kurul toplantısında yapılan açık oylamayla seçilir. Ombudsman seçilebilmek için hukuk eğitimi almış olma koşulu aranırken, 1974 tarihinden itibaren bu koşul kaldırılmıştır. Ombudsmanlar, genellikle kıdemli yargı mensupları veya devlet idaresinde üst düzey görevlerde bulunmuş kişiler arasından seçilmektedir (Gişi, 2017:14). 1976 tarihinde anayasada yapılan düzenlemeyle seçilen dört ombudsmana değişik idari alanlar verilmiştir. İlk ombudsman, genel uygulama ilkelerini belirleyen, vatandaşın resmî belgelere ulaşmasında, kararların uygulanmasında ve ombudsmanlık müessesesinin personellerini ilgilendiren merkezi ve yerel yönetim kararlarından sorumludur. İkinci ombudsmanlık kurumu, mahkemeler, savcılar, polisler ve cezaevlerinden sorumludur. Üçüncü ombudsmanlık, silahlı kuvvetlerden ve tüm idari işlerden sorumludur. Dördüncü ombudsmanlık ise vergilendirme ve sosyal hizmetler alanlarındaki olası anlaşmazlıkları ele almakla görevlendirilmiştir (Sevinç, 2015:106).

Parlamento ombudsmanı, kamu yönetiminin ve kamu görevlilerinin davranışlarını düzenlemeyi amaçlar. Parlamento ombudsmanı, İsveç parlamentosu olan Riksdag tarafından göreve getirilmektedir. Parlamento ombudsmanlığının mali yılı 1 Temmuz'da başlar ve 30 Haziran'da sona erer (Sunal, 2021:48).

Parlamento ombudsmanlığına hükümet ve kamu yönetiminin çalışmalarını gözden geçirme ve izleme yetkisi sağlayan ve parlamenter kontrol olarak adlandırılan özel yetkiler verilmektedir. Parlamenter kontrolün sahip olduğu üç dayanak şunlardır:

- *Parlamento incelemesi:* Anayasa Parlamento Komitesi bakanlarının eylemlerini ve hükümet meselelerini gözden geçirir. Ancak ombudsman bir bakana veya hükümete güven oyu vermez.
- *Yargı denetimi:* Yargı denetimi yapabilmesi sebebiyle parlamento ombudsmanları, devlet kurumlarının vatandaşlara yasaya uygun davranmasını sağlamaktadır.
- *Verimlilik denetimi:* Devlet fonlarının ne için ve ne kadar verimli kullanıldığını gözden geçirir.

3.1.1.2. Görev ve Yetkileri

İsveç parlamento ombudsmanları (Riksdag), parlamentonun hükümet üzerindeki kontrolünü sağlamak, İsveç anayasası ve yasalarında yer alan bireysel hak ve özgürlüklerin yargı ve yürütme organı önünde parlamenter kontrolünü savunmaktadır (Gişi, 2017:14). Parlamento ombudsmanı, kamu yetkilileri ve görevlilerinin yasalara uygunluğunu denetlemekle görevlidir. Anayasaya göre ombudsman, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini kullanıp kullanmadığını inceler ve re'sen soruşturma başlatabilir. Aynı zamanda kamu yönetimi konusunda kapsamlı araştırma yapma yetkisine de sahiptir.

Baş ombudsman, genel uygulama esaslarını, bireylerin resmi belgelerine erişimini, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yönetimini, personel atamalarını, personele ilişkin kararları belirleme yetkisine sahiptir. Öte yandan baş ombudsman, diğer denetçilerin inceleme ve değerlendirmelerine müdahale edemez, her ombudsman yaptığı işlerden dolayı sadece meclise karşı sorumludur. Baş kamu denetçisinin varlığı idari boşluklardan kaçınmak ve işlerin koordinasyonunu sağlamak için önemlidir (Şahin, 2020:61).

İsveç Anayasası'nın 12. bölümünün 6/2 maddesine göre ombudsman, mahkeme duruşmalarına ve müzakerelerine katılabilir (Gişi, 2017:15). Bir davanın nasıl ele alınması gerektiğine dair karar verebilir, ancak davanın ne hakkında olduğu konusunda karar veremez. Aynı zamanda davanın sürecine uygun olarak yapıp yapılmadığını kontrol eder (Yüce, 2019:66).

Ombudsman yürütme ve yargı organlarından bağımsızdır. Ayrıca ombudsmanın seçiminde yürütme ve yargı organlarının hiçbir rolünün olmadığı gibi,

bu yetkilerin faaliyet ve işlemleri ombudsmanın kontrolündedir. Seçildikleri andan itibaren yasama organına karşı herhangi bir bağımlılığı bulunmayan kamu baş denetçileri, yasal olarak görevlerinden alınabilirler. Fakat yürürlükte hiçbir şekilde bu yola başvurulmamıştır (Atay, 1999:274-275). Ayrıca ombudsmanlar, idari ve yargısal karar alma sürecinin her aşamasında yer alabilir ve kamu görevlilerinden bilgi ve belge talep edebilir. Aynı zamanda sorumlu olarak gördüğü kamu görevlileri ve yargıçlar hakkında ceza ve disiplin soruşturmasının açılmasını talep etme hakkına da sahiptir. Ombudsman takip ettiği olaylar hakkında ilgili taraflara ve idareye vardığı sonuçları bildirir. Ancak yürütme organı, ombudsmanın kararlarını uygulamakla yasal olarak yükümlü olmasa da, ombudsmanlık kurumunun prestiji, yürütme organının bu kararları uygulamak için kararlar almasına yol açmaktadır. Aksi taktirde hükümet, parlamento ve kamuoyu tarafından ortaya çıkacak tepkinin sonuçlarına katlanmak zorunda kalacaktır (Eryılmaz, 2010:319).

3.1.1.3. Başvuru ve Çalışma Usulü

İsveç'te parlamento ombudsmanı denetim amacı ile iki biçimde harekete geçebilir. Birincisi, şikâyet yolu ile yapılan başvuru türüdür. Parlamento Ombudsmanı Talimatları Yasası'na göre, İsveç'te uyuğu ne olursa olsun herkes ombudsmanlığa başvurabilir. Başvuru sahibinin şikâyet taraf olması mecburiyeti de yoktur. Ayrıca şikâyetler için iki yıllık zamanaşımı süresi uygulanmaktadır (Gişi, 2017:16).

Parlamento ombudsmanlığına başvuru yazılı olmalıdır ve vatandaşın şikâyeti dilekçede açıkça belirtilmelidir. Aynı zamanda dilekçeye şikâyetin yapıldığı kurum, şikâyet edilen olayın tarihi, şikâyetçinin adı, soyadı, adresi, şikâyetin açıklığı kavuşturulmasına yardımcı olacak herhangi bir kanıt varsa eklenmelidir (Özden, 2010:76-77). Ancak isimsiz başvuruları ombudsman dikkate almayabileceği gibi isimsiz şikâyeti eğer incelemeye değer gördüğü taktirde araştırmaya başlayabilmektedir (Erdengi, 2009:36).

İsveç parlamento ombudsmanının denetleme amacıyla harekete geçmesini sağlayacak ikinci yol ise re'sen (kendiliğinden) harekete geçmedir. Meclis ombudsmanının harekete geçmesi için gazete, radyo haberleri, televizyon vb. durumlar yeterli olmaktadır. Bu durumda ombudsman, ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri gerekli gördüğü kurumlardan talep ederek araştırmaya rehberlik edebilir ve araştırmasını derinleştirebilir (Arı, 2017:138).

Parlamento ombudsmanının re'sen harekete geçmesinin bir başka yolu da yıl boyunca çeşitli kurumları denetlemesidir. Bu teftişler, ombudsmanın kendisi tarafından düzenli olarak veya ombudsmanın kıdemli personeli tarafından yapılabilir. Denetlenecek olan kurumlar genel olarak bir ila iki hafta öncesinden bilgilendirilirler. Daha çok hapishaneler, hastaneler vb. kurumlar denetlenmektedir. Ombudsman kurumları denetlerken oranın sakinlerinin şikâyetlerini ve dertlerini de dinler ve sonrasında kuruma ait olan belgeleri uzun bir süre inceler ve araştırır. Denetim tamamlandıktan sonra ombudsman ilk izlenim sonucunu kurumun yöneticisiyle paylaşır, hemen düzeltilebilecek aksaklıklara yönelik kurum yöneticisine çözümler önerir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997:40-41).

Ombudsman kurumu tarafından hazırlanan çalışmalara ilişkin olarak yazılan rapor, sene sonuna kadar parlamentoya sunulur. Ancak bir raporun sunulması, tamamlanmış bir çalışmanın onaylandığı anlamına gelmez. Çünkü rapor, yıl içinde ombudsmana yapılan şikâyetlerin ve ulaşılan sonuçların yanı sıra geneli ilgilendiren olayların bir listesini sunmaktadır. 1986 Ombudsman Yasası uyarınca, parlamento ombudsmanı bir önceki yılın raporunu her yıl 15 Kasım'a kadar sunmakla yükümlüdür. Rapor, Anayasa Komisyonu tarafından incelendikten sonra parlamento genel kuruluna gönderilir. Ombudsman tarafından hazırlanan yıllık rapor aynı zamanda hakimlere ve kamu kurumlarındaki ilgili kişilere de gönderilir (Demir, 2002:138-139).

3.1.2. Danimarka'da Ombudsmanlık

Danimarka ombudsmanının resmi adı “Danimarka Sivil ve Askeri İdare Parlamento Komiseri”dir. Danimarka ombudsmanı anayasal temele, 1953 yılında Anayasa'ya eklenen 55. madde hükmü ile kavuşmuştur. Dolayısıyla meclis üyesi olmayan bir veya iki kişi sivil ve askeri yürütme organının denetimi ile görevlendirilecektir. Bu sırada 1954 tarihinde parlamento, tartışmaya açık olan Ombudsman Yasası'nı kabul etmiştir. İlk ombudsman ise görevine 1 Nisan 1955'te başlamıştır (Erdengi, 2009:50).

1959 yılında Ombudsman Kanunu'nda yapılan değişiklikle, şikâyeti söz konusu olan kamu otoritesinin kararının, temyiz edildiği üst merci tarafından karara varılmasına kadar şikâyet konusunun ombudsman önüne getirilemeyeceği hükme

bağlanmıştır. Aynı kanunda 1961’de yapılan bir değişiklikle, yerel yönetim kurumları da ombudsmanın denetimi altına alınmıştır (Erdengi, 2009:51).

İsveç ombudsman kurumu örnek alınmış olsa da, Danimarka ombudsmanı yalnızca sivil ve askeri işlerden sorumludur ve yargıya bağlı kuruluşlar ombudsman tarafından kontrol edilemez (Mutta, 2005:72).

3.1.2.1. Atanması ve Statüsü

Ombudsman Kanunu’nun ilk bölümü, ombudsmanın atanması ve görevden alınmasına ilişkin kuralları açıklamaktadır. Bu nedenle her genel seçimden sonra kadronun boşalması durumunda parlamentonun görevi ombudsmanı seçmektir. Ombudsmanın görev başında ölmesi durumunda ise, seçim sürecine kadar kimin ombudsmanlık görevini yapacağına Parlamento Hukuk İşler Komisyonu karar vermek mecburiyetindedir (Erdengi, 2009:52).

Kanunda seçilecek kişinin hukuk eğitimini tamamlamış olması ve milletvekili ya da yerel konser üyesi olmayacağı belirtilmiştir. Burada ki amaç, seçilenlerin siyasi tarafsızlığını sağlayarak partinin desteğini kazanmaktır (Kılıç, 2012:26).

3.1.2.2. Görev ve Yetkileri

Danimarka ombudsmanının yargı yetkisi, yerel yönetimin yanı sıra sivil ve askeri idareyi de kapsar, ancak mahkemeleri, hakimleri ve hükümet konseylerini denetleme yetkisi yoktur (Düğün, 2005:62). Ombudsmanın görevleri arasında; vatandaştan gelen çeşitli şikâyetleri kabul ederek veya kendi inisiyatif ile şikâyetleri tespit ederek bunlarla ilgili soruşturmalara yürütmek, gerekli gördüğünde hükümetten çeşitli bilgi ve belgeleri talep etmek, kamu kurum ve kuruluşları tespit etmek, ortada var olan soruşturmanın derinleştirilmesini savcıdan talep etmek, mahkemeye şikâyetle bulunarak hatalı bulduğu kamu görevlisi hakkında kovuşturma açılmasını veya disiplin cezası verilmesini talep etmek bulunmaktadır (Kılıç, 2012:27).

3.1.2.3. Başvuru ve Çalışma Usulü

Vatandaşlar ombudsmana sözlü veya yazılı olmak suretiyle ücretsiz bir şekilde şikâyetlerini iletebilmektedirler. Şikâyetçi adını ve adresini, şikâyetle bulunduğu kurum veya kişinin adını ve şikâyetin nedenini belirtmek mecburiyetindedir. Şikâyetle yol açan olayın başlamasından itibaren en geç on iki ay içinde ombudsmana müracaat edilmelidir. Fakat ombudsmanın kendiliğinden başlattığı soruşturmalar bunun

dışındadır. Ayrıca Kanun'un 14. maddesi hükümlerine göre, başka bir üst idari organa şikâyetle bulunulması halinde, idari organ cevap verene kadar ombudsmana ayrı bir şikâyet başvurusunda bulunulamaz (Erdengi, 2009:54).

Danimarka ombudsmanı her zaman yalnızca kendisine iletilen vatandaş şikâyetlerini inceleme yapmamaktadır. Ombudsman gördüğü eksiklikler ve hatalar hakkında kendiliğinden inceleme ve soruşturma başlatabilir. Buna ek olarak ombudsman, yetkisi dahilindeki kurum ve kuruluşlara yerinde ziyarette bulunarak denetleme yapabilir. Bütün kamu kurum ve kuruluşları ellerinde bulunan bilgi ve belgeleri vermekle yükümlüyken, Adliye Yönetimi Kanunu uyarınca ombudsman, mahkemelerin isteyebileceği ve inceleyebileceğinden daha gizli belgeleri talep edemez (Akıncı, 1999:323).

3.2. Kara Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Kurumu

3.2.1. Fransa'da Ombudsmanlık

Fransa'da kamu denetçiliği kurumu diğer birimlerden farklı bir özelliğe sahiptir. İdareye ve hükümete bağlı olmayıp tarafsızlığın garantisi olarak birey ile idare arasında meydana gelen anlaşmazlıkların çözülebilmesine yardımcı olabilmek amacıyla kurulmuştur.

Fransa'da 'arabulucu' olarak tanımlanan kamu denetçiliği, 3 Ocak 1973 tarihli 15 maddelik bir kanunla kurulmuştur. Yasanın geçmesiyle ilgili meclis görüşmelerinde ombudsmanla alakalı farklı isimler ortaya atılmıştır. İlk başta, Kanada uygulamasından esinlenerek 'vatandaşların koruyucusu' ismi önerilmiş ancak 'koruyucu' terimi Vichy rejimini anımsattığı için reddedilmiştir. İkinci olarak ise 'insan hakları yüksek komiseri' adı önerilmiş ancak bu da insan haklarından çok yüksek komiserin yetkisini vurguladığı için vazgeçilmiştir. Üçüncü isimlendirme önerisi ise raportörün kendisi tarafından, sorumluluk alanının ve öneminin bireyler tarafından anlaşılması amacıyla 'arabulucu, hak ve özgürlüklerin savunucusu' olarak ifade edilmiştir. Adalet bakanı hak ve özgürlüklerin korunmasının hala ülkenin en yüksek mahkemesinin yargı yetkisi dahilinde kalmasını gerektiğini gerekçe göstererek bu isimlendirmeye karşı çıkmıştır. Sonuç olarak ise hükümetin önerdiği 'arabulucu' ismi kabul edilmiştir (Gül ve Kılıç, 2016:189-190). Kanunda yapılan 1992 değişikliği ile ombudsmanlık kurumunun ismi 'Cumhuriyet Arabulucusu' olarak değiştirilmiştir.

23 Temmuz 2008 tarihli kanunun yürürlüğe girmesiyle ombudsmanlık kurumuna anayasal statü verilmiştir. Ombudsmanın bağımsızlığını ve tarafsızlığını vurgulamak, kurumu güçlendirmek amacıyla ombudsmana anayasal statü verilmesi konusunda ülkeler arasında genel bir tercih olduğu görülmektedir (Şengül, 2013:76). Fransa hükümeti de bu değişiklikle ombudsmanı anayasal statü haline getirmiştir. ‘Cumhuriyet arabulucusu’ ise kurumun anayasal statü kazanmasından dolayı ‘Hakların Savunucusu’ adını almıştır. 2011 yılından çıkarılan bir kanunla birlikte farklı alanlarda ombudsmanlık yapan kurumlar hakların savunucusu adı altında birleştirilerek ombudsmanlık alanında yeni bir dönem başlamıştır (Gül ve Kılıç, 2016:190).

3.2.1.1. Atanması ve Statüsü

1973 tarihinde oluşturulan arabulucu, Bakanlar Kurulu tarafından altı yıllık bir süre için seçilmekte ve görevi sona erdiğinde yeniden seçilememektedir (Tutal, 2014:136). Bu düzenlemedeki amaç, arabulucunun bir sonraki dönemi tahmin ederek hükümete yaklaşımının önüne geçilmesini engellemektir (Yıldız, 2016:42). Arabulucuların genellikle üst düzey kamu idarelerinde veya üst düzey yargı kurumlarında görev yapmış kişiler arasından seçilme ve görevi sona erdikten sonra yeniden seçilememe esası benimsenmiştir (Şengül, 2003:33). Hakların Savunucusu (ombudsman) da Cumhurbaşkanı tarafından parlamentonun onayıyla altı yıllık bir süre için seçilmekte ve bu altı aylık sürecin sonunda tekrardan seçilememektedir. 1973 tarihinde oluşturulan arabuluculuk kurumunda olduğu gibi, hakların savunucusu da bağımsız olarak görevini yerine getirmektedir (Gişi, 2017:19). Görevi ve görevlerine ilişkin yaptığı işlerden dolayı hakkında soruşturma açılmaz, aranamaz, tutuklanamaz ve mahkûm edilemez. Çalıştığı süre boyunca hiçbir kişiden emir ve talimat almadan bağımsız bir biçimde görevini icra eder. Fakat görevlerini yerine getirmesinden dolayı Cumhurbaşkanı ve meclise karşı sorumludur (Yılman, 2017:83).

3.2.1.2. Görev ve Yetkileri

1973 tarihinde oluşturulan arabulucunun görevi, idare ile yönetilenler arasındaki sorunları iyi niyetle çözerek adaleti sağlamak ve idareye kendisini geliştirmesi için reform niteliğinde öneriler sunmaktır (İzci vd., 2003:59). Fransa ombudsmanı, hükümetle olan anlaşmazlıkları tavsiye, arabuluculuk ve buyruk şeklinde çözme yetkisine sahiptir. Ombudsman sorunları çözmek amacıyla arabulucu

olarak hareket etmekte ve taraflar arasında ikna yöntemini kullanmaktadır. Fransa ombudsmanı, birey ile devlet arasında ortaya çıkan sorunları çözmenin yanında karşılıklı ilişkilerin geliştirilmesini de hedeflemektedir (Yılman, 2017:84).

Arabulucunun uyarı ve tavsiyelerinin ilgili kamu görevlisi tarafından dikkate alınmaması halinde arabulucu, yürütme organı adına harekete geçerek görevli hakkında disiplin soruşturması yürütme veya bu durumun suç teşkil etmesi halinde dava açma yetkisine sahiptir (Gişi, 2017:20)

2011 yılından itibaren hakların savunucusu, vatandaşların haklarına saygı gösterilmesi ve bu doğrultuda adaletin sağlanması amacıyla görev yapmaktadır. Hakların savunucusu; ayrımcılığa uğrayanların, güvenlik güçleriyle sorunu olanların, kamu hizmetiyle ilişkilerde güçlük çekenlerin ve haklarına saygı gösterilmeyen çocukların savunuculuğunu yapar. Bütün bunlara bakılmak suretiyle hakların savunucusunun başlıca dört görevi bulunmaktadır (Gül ve Kılıç, 2016:191-193):

- Kamu kurumları ve kamu hizmeti sunan kuruluşlarla olan ilişkilerde sorun yaşayanları savunmak.

Hak savunucusu, kamu idareleri, yerel yönetimler, kamu kurumları ve kamu hizmeti sunan özel kuruluşlarla ilişkilerinde kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunmasından sorumludur.

- Haklarına saygı gösterilmeyen çocukları savunmak

Fransa’da çocukların haklarını savunmak amacıyla bağımsız bir biçimde kurulmuş olan çocukların savunucusu, 2011 yılından itibaren hakların savunucusu bünyesine katılmıştır. Fransa hükümetinin kanunlarla yürürlüğe koyduğu ve imzaladığı uluslararası antlaşmalarla çocuklar için vermiş olduğu hakları ve özgürlükleri korumak amacıyla hakların savunucusu görevlendirilmiştir.

- Ayrımcılığa uğrayanları savunmak

2005 tarihinden itibaren ayrımcılıkla mücadele amacıyla kurulan çeşitli birimler, ‘ayrımcılığa karşı mücadele ve eşitlik yüksek otoritesi’ ismi altında bağımsız bir kuruma dönüştürülmüştür. 2011’den itibaren bu kurum hakların savunucusu bünyesine dahil edilmiş ve böylelikle ayrımcılıkla mücadeleye geçilmiştir. Hakların savunucusu, kanunla belirlenen standartlara uygun olarak,

kanunla veya imzalanan antlaşmalarda yasaklanan yerlerde vatandaşlar arasında doğrudan veya dolaylı olmak üzere yapılan ayrımcılıkla mücadele etmek amacıyla görevlendirilmiştir. Aynı zamanda hakların savunucusu, kamu veya özel kuruluşlarda çalışan güvenlik güçlerinin ülke içinde görevlerini icra ederken kurallara uymasını ve saygılı bir şekilde hareket etmesini izlemekle görevlidir.

- Güvenlik güçleri ile sorun yaşayanları savunmak

Hakların savunucusu, ülke içinde kamu ya da özel kurumlarda çalışan güvenlik güçlerinin görevlerini icra ederken kurallara saygılı bir şekilde uymalarını izlemekle görevlidir.

1973 yılında kurulan arabuluculuk kurumunda olduğu gibi hakların savunusu da, yıl içinde yaptığı faaliyetlerin dökümünü hazırlar ve bir yıl boyunca yaptığı araştırma ve incelemeleri, yönetimin haklı veya haksız olduklarını, eğer haksızlık varsa ortaya çıkan mağduriyetlerin kaldırılması için alınması gereken önlemler gibi unsurları da raporlayarak Cumhurbaşkanı'na ve meclise sunar, ayrıca raporu kamuoyuyla da paylaşır.

3.2.1.3. Çalışma ve Başvuru Usulü

Fransa Ombudsmanı Kanunu'nun 5. maddesi uyarınca gerçek ve tüzel kişiler, yasada belirtilen herhangi bir kurumla ilgili kamu hizmetine uygun hareket etmediklerini kuruma şikâyetle bulunarak beyan edebilirler. Ancak başvurular parlamento üyeleri aracılığıyla yapılabilir. Parlamento üyeleri ise uygun görürse başvuruyu Fransa ombudsmanına iletir. Bu sayede uygun olmayan başvurular ortadan kaldırılarak ombudsmanın üzerindeki yük azaltılmaktadır. Ayrıca Fransa'da bulunan herkes başvuruda bulunabilir ve ücretsizdir. Buna ek olarak, Fransa ombudsmanına bağlı olarak çalışan ombudsman tarafından atanan gönüllü temsilciler bulunmaktadır. Bu temsilciler, Fransa ombudsmanı adına kendi bölgelerinin vatandaşları için basit sorunları çözmek veya vatandaşların nasıl başvuracakları konusunda onlara yardımcı olmak için harekete geçerler. Ombudsmana başvuruda bulunabilmek için ise idari yolların tüketilmesi ve yeterli sonuçların elde edilmesi gerekir (Erdengi, 2009:70-72).

Yasanın 9. maddesine göre bir şikâyet başvurusu kabul edilirse önce durum incelenir, sonra kurumla iletişime geçilip sorun çözülmeye çalışılır. Araştırma ve inceleme neticesinde kurumda sorun olduğu tespit edilirse eğer kuruma durumu

düzeltilici tavsiyelerde bulunulur. Kurum, öneriyi belirtilen süre içinde yerine getirmemezse, kurumu ikna etmek için olay kamuoyuna açıklanabilir. Kurumun kişiler hakkında herhangi bir işlem yapmaması halinde yasanın 10. maddesi uyarınca Fransa ombudsmanının bu kişileri mahkemeye sevk etme hakkı vardır. Mahkeme kararların uymayan kurumlarda, mahkeme kararları Fransa ombudsmanı tarafından denetlenmektedir ve mahkeme kararlarına uymayan kurumlar ayrıca kamuoyuna açıklanmaktadır (Erdengi, 2009:72-73).

Fransa ombudsmanı kendisine gelen şikâyet başvurusunu görev alanına giriyor ise kabul eder ve kurumla bir temasa geçerek inceleme ve soruşturma başlatır. Konunun araştırılması ve incelenmesinden sonra sorunu çözebilecek çeşitli önerilerde de bulunur. Aynı zamanda sorunun bir daha tekrarlanmaması için gerekli olan reform adımlarını atar (Yılman B., 2017:85). Ombudsman, yargı sürecinde olan olaylarla ilgili şikâyetleri kabul edemez. Fransa ombudsmanına yapılan başvuru hiçbir şekilde yargısal başvuru niteliği taşımamalıdır. Ombudsmanın vermiş olduğu kararlar sadece tavsiye niteliğinde olup yaptırımdan uzaktır ve şikâyetçi olan kişi ombudsmana istediği zamanda başvuru da bulunabilir (Özden, 2010:83).

3.2.2. Almanya’da Ombudsmanlık Kurumu

Batı Avrupa ülkelerinden Almanya’da ombudsmanlık kurumu, özellikle ordunun denetlenmesi için oluşturulmuştur. Orduyu askeri alanda denetlemek için oluşturulan kurumun adı “Alman Askeri Ombudsmanlığı”dır (Şahin, 2015:60). 1949 yılında kabul edilen Alman Anayasası’nda 1956 yılında yapılan bir değişiklikte askeri ombudsmanlık veya federal savunma ombudsmanı olarak isimlendirilen bir sistem kurulmuştur. Bu değişiklikte mecliste, temel hakları korumak için bir parlamento savunma temsilcisinin atanması kabul edilmiştir (Usta ve Akıncı, 2016:2742). Hitler rejimi döneminde İsveç’te sürgünde yaşayan ve orda ki askeri ombudsmanın çalışmalarını yakından takip eden Ernest Paul, temsilcilerin atanmasında etkili olmuştur. Ardından 1957’de savunma ombudsmanı hakkında bir kanun çıkarılmış ve bu yasaya göre 1959 yılında ilk temsilci göreve atanmıştır. Ayrıca bu çıkarılan kanunda ombudsmanın temel hak ve hürriyetleri de belirtilmiştir (Oytan, 1977:611).

Federal Almanya Cumhuriyeti’nde ulusal düzeyde kurulan savunma ombudsmanlığı kurumu, silahlı bir kuvvet olarak değil, Alman parlamentosunun bir organı faaliyet göstermektedir. Savunma ombudsmanı bünyesinde çalışan memurlar,

işçiler ve diğer yetkililer parlamentoda bulunmaktadır. Almanya’da yer alan askeri ombudsmanlık ise parlamentoya yardımcı olmak amacıyla kurulmuştur (Usta ve Akınca, 2016:2743). Bundan böyle bir yandan ombudsman askerlerin temel haklarını gözetmek üzere görevlendirilirken, diğer yandan da meclisin ordu üzerindeki etkinliği arttırılmaya çalışılmaktadır. Bu ombudsmanlara ek olarak Almanya’da beş farklı türd  ombudsmanlık kurulmuştur. Bunlar: ‘Banka Ombudsmanı’, ‘Sigorta Ombudsmanı’, ‘Cezaların İnfazı Ombudsmanı’, ‘Savunma Ombudsmanı’ ve ‘Veri Koruma Ombudsmanı’ dır (Fendoğlu, 2019:9; Sevinç, 2015:105).

3.2.2.1. Atanması ve Statüsü

Milli Savunma Komisyonu’nun önerisi üzerine federal savunma ombudsmanı, meclis tarafından gerçekleştirilen gizli oyla seçilir. Temsilciler ise meclisin başkanı tarafından seçilmektedir. Otuz beş yaşını doldurmuş ve hukuk diplomasını almış her Alman vatandaşı ombudsman seçimine katılabilmektedir (Tutal, 2014:59). Temsilcilerin görev süresi beş yıldır ve görev süresi dolan temsilci yeniden seçilebilmektedir. Temsilcilerin seçimi ise genel seçimden bir sene sonra yapılmaktadır (Erdoğan, 2021:30-31).

Almanya’da ombudsmanın yaklaşık kırk adet yardımcı personeli vardır ve bu personellerin çoğunu hukukçular oluşturmaktadır. Ombudsman bakan, yardımcıları da memur statüsünde görev almaktadır. Parlamento savunma temsilcisi görevini, meclisin bir memuru gibi meclis başkanının gözetiminde yerine getirmektedir. Bundan dolayı da temsilcinin tam bağımsızlığından söz edilememektedir. Ayrıca savunma komisyonunun talebi üzerine meclis başkanı, parlamento savunma temsilcisini görevden alabilmektedir (Şahin, 2015:60-61). Bu durum ise ombudsmanın kendisini seçen parlamentodan şahsen sorumlu olduğu sonucunu doğurmaktadır.

Diğer yandan seçilen delege ise, görev süresince başka bir meslekte çalışamaz, ticari faaliyette bulunamaz, ayrıca başka bir kurumda yönetici veya üye olamamaktadır. Temsilci, parlamentonun herhangi bir biriminde görevlendirilememektedir. Bu nedenle temsilci, bağımsız ve tarafsız bir biçimde çalışmalarını yapmış olacaktır. Aynı zamanda temsilcinin görevi sona erdiğinde yerine geçecek olan ombudsmanın seçimi yapılmamış olsa dahi, görevi yine de sona ermiş kabul edilmektedir (Usta ve Akıncı, 2016:2745).

3.2.2.2. Görev ve Yetkileri

Parlamento savunma delegesinin sorumlulukları, ombudsman kurumlarını uygulayan diğer ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Ombudsman; ordunun hukuki statüsünü oluşturan hak ve yükümlülüklerin, milletvekillerinden, askeri personelden, basından ve diğer araçlardan gelen uyarılarla kötüye kullanılıp kullanılmadığını ve ihlal edilip edilmediğini inceler. Ayrıca ombudsman, olayla ilgili çeşitli bilgi ve belgeleri Millî Savunma Bakanlığı'ndan ve diğer makamlardan talep edebilmektedir. Bu istek ancak askeri bir sır ise reddedilebilmektedir. Bu durumda Milli Savunma Bakanı, ret gerekçelerini Milli Savunma Konseyi'ne açıklamakla yükümlüdür (Mutta, 2005:85). Yani bu anlatılanlar gösteriyor ki, delegenin ordudaki askerlerin temel hak ve görevlerinin ihlal edilip edilmediğini incelemekle sorumlu olduğu görülmektedir.

3.2.2.3. Çalışma ve Başvuru Usulü

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memur veya asker statüsündeki kişiler, herhangi bir hiyerarşiye girmeden doğrudan parlamento savunma delegesine başvuruda bulunabilirler. Başvurular ise bir yıl içinde yazılı olarak yapılmaktadır. Temsilciler ayrıca denetim bulgularına dayalı olarak disiplin ve ceza soruşturması başlatılmasını talep edebilirler. Burada ombudsman, askerlere ve amirlerine davranışlarını düzeltmeleri talimatını vermek için disiplin yetkilerini kullanır ve parlamentoyu da bu konudaki yasal düzenlemeleri yapmaya yönlendirir (Şahin, 2015:62). Aynı zamanda delege, askeri kurumlara haber vermeden kendi inisiyatifleriyle kurumları denetleme hakkına sahiptir. Ombudsman denetim yaptıktan sonra gerekli gördüğü durumlarda soruşturmaya ilişkin bilgi ve belgeleri talep edebilir. Ancak, gizli dosyalara erişimi yoktur. Böyle gizli bir bilgiyi ancak Savunma Bakanı veya yardımcısı verebilmektedir (Oytan, 1977:612).

Öte yandan temsilciler, mahkemedeki cezai kovuşturmalara ve askeri soruşturmalara katılabilirler. Almanya'nın savunma ombudsmanı, diğer ülkelerde olduğu gibi ordudaki durumu özetleyen yıllık faaliyet raporunu parlamentoya bildirmektedir. Bu durum, hesap verilebilirliğin iyi bir yansımasıdır, çünkü kararların nasıl alındığını göstermektedir. Ardından parlamento başkanı ombudsmanın hazırladığı raporu Savunma Komisyonu'na iletir ve komisyonda raporla ilgili görüşünü geri bildirir (Usta ve Akıncı, 2016:2745). Bu duruma dayanarak, özellikle

Almanya’da olduğu gibi askeri gücün başarılı bir şekilde kullanılması ve kontrolü konusunda parlamentonun etkisinin olduğu görülmektedir.



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMU

4.1. Türkiye’de Ombudsman Kurumunun Kurulmasına Yönelik Yapılan Çalışmalar

4.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi

1970’li yıllardan itibaren Türkiye’de ombudsmanlık sisteminin kurulması için akademisyen ve yazarların bireysel çalışmalarının yanı sıra ortak çalışmaların da yürütüldüğü görülmektedir. Bu manada ombudsmanlık sisteminin kurulmasına yönelik ilk resmi çalışma ‘‘Gerekçeli Anayasa Önerisi’’ ile başlamıştır. 1982 Anayasası’nın hazırlık sürecinde Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanan ‘‘Gerekçeli Anayasa Önerisi’’ adlı eser, ombudsmanlığın kurulması için alternatif anayasa olarak önerilmiştir. Ayrıca anayasa önerisinin 114/a ve 114/b maddeleri ise kamu denetçileri kurulunun kurulmasına ilişkindir (Erhürman, 2000:155).

Gerekçeli Anayasa Önerisi’nin 114.(a) maddesi, yapılan her işlemin gerekçesinin gösterilmesi gerektiğini ve yürütmenin yaptığı işlemlere karşı kişilere başvuru yolları göstermesi gerekliliğini belirtmektedir. Bunların dışında, kanunda aksi öngörülmedikçe kuruma ait tüm bilgi ve belgelerin kamuya açık olduğu ve talep özgürlüğünün hiçbir şekilde sır olarak kısıtlanamayacağı yani gizlilik konulamayacağı belirtilmiştir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982:137).

Söz konusu maddenin açıklayıcı metninde, idarenin yaptığı eylemlerde sebep göstermesi, hem yapılan eylemin dikkatli yapılması bakımından insanlar için bir güvence, hem de idare ve bireyler arasında anlayış ve kabul ilişkisini geliştirmede bir faktör olarak değerlendirilmiş, aynı zamanda hukuki yollarla yön gösterilmesi ile de insanların haklarının kaybolmasına engel olunacağı belirtilmiştir.

Söz konusu maddenin gerekçesinde; yönetimin yapılan işlemlerde gerekçe göstermesi, hem işlemin daha dikkatli yapılması açısından vatandaş için bir güvence, hem de yönetim ve vatandaş arasında anlayış ve benimseme ilişkisini geliştirici bir etken olarak değerlendirilmiş, başvuru yollarının gösterilmesi ile de vatandaşların haklarının kaybolmasının önüne geçileceği kaydedilmiştir. Yönetimde gizlilik ilkesinin monarşik nitelikteki devletlerden günümüze kalan bir kalıntı olduğu kaydedilen gerekçede, yönetimin kamu yararına eylem ve işlem yaptığına, yapılan

işlerin özel çıkarlar için yapılmadığına vatandaşları inandırmanın en geçerli yolu olarak yönetimi halka açmak gerektiği, vatandaş için kamu işlerinde bir etki ya da tepki gösterebilmenin ön koşulunun, söz konusu kamusal faaliyeti iyice bilmek olacağı, belirtilmiştir (Erdengi, 2009:181-182).

Anayasa önerisinin 114.(b) maddesi uyarınca; kurul, insanların şikâyet ve isteklerini inceleyerek temel hak ve hürriyetlerin yerine getirilip getirilmediğini izleyecektir. Beş üyeden oluşan Kamu Denetçiliği Kurulu üyelerini; Türkiye Büyük Millet Meclisi, Danıştay, Sayıştay, Savcılar Yüksek Kurulu ve Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği iki aday arasından Cumhurbaşkanı her birini seçerek beş yıllık bir zaman için ombudsman olarak atayacaktır. Bu kurul, yıllık ve periyodik olarak ya da gerekli gördüğü takdirde, faaliyetlerini ve temel hürriyetlerin gerçekleştirilmesi hakkındaki durumuyla ilgili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ve Cumhurbaşkanı'na rapor verecektir. Bu raporlar ise Resmi Gazete'de yayımlanacaktır. Kamu Denetçiliği Kurulu'nun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri kanunla düzenlenecektir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982:138). Maddenin içeriğinden de anlaşılacağı üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yönetim kurulu üyelerinin seçiminde doğrudan bir etkisinin olmadığı görülmektedir. Ancak bu anayasa önerisi, anayasal bir kurum olarak ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de kurulmasına yönelik ilk faaliyet özelliğini taşımaktadır.

114.(b) maddenin gerekçesi olarak ise, vatandaşların istek ve şikâyetlerini kuruma bildirmesi ve bunların dikkate alınmasının vatandaş için önemli olması şeklinde belirtilmiştir. Bu şekilde, vatandaş ile devlet arasındaki ilişkiyi daha da güçlendirmek amaçlanmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurulu'nun, elde ettiği tüm bulguları toplayıp değerlendiren, edindiği deneyimler sayesinde yönetime önerilerde bulunan, yenilik getiren ve sorunları çözmek için kullanan bir kurum olarak tanımlanması göze çarpmaktadır. Bu öneri kapsamında, yeni bir yönetim anlayışı oluşturmak üzere ombudsman kurulu teklifinde bulunulmuştur. Bu teklif, bürokratik devlet anlayışından şeffaf devlet yönetimi anlayışına geçişi açıkça göstermektedir. Fakat ne yazık ki bu teklif, 1982 Anayasası'nın hazırlanmasında etkili olan ve o dönemde kanun koyucu olan Milli Güvenlik Kurulu tarafından dikkate alınmamıştır. Ancak, kamu denetçiliği kurumu benzeri olan Devlet Denetleme Kurulu'na Anayasa'da yer verilmiştir (Dursun, 2011:382).

4.1.2. Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) (1983-1997)

Ombudsmanlık daha önce de belirtildiği gibi, uzun ve maliyetli diplomasiden uzak, bazen bireylerden bazen de devletten yana olan, devlet ile vatandaş arasında yeni bir ilişki biçimini tanımlayan uzlaşma ve arabuluculuk temelli bir yapıdır. Bu yapı Türkiye’de 1982 Anayasası’nın hazırlık süreçlerinde gündeme gelmiş daha sonra da Türk Sanayici ve İşadamları Derneği gibi sivil toplum örgütlerinin gündemine girerek kamu denetçiliği kurumunu oluşturmak amacıyla yapılan çalışmalar artmaya başlamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Türkiye’de olması gerekliliği Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği tarafından ciddi bir şekilde ele alınmıştır (Abdioğlu, 2007:81-82). Bu kapsamda 1983 ve 1997 yıllarında iki farklı kamu yönetimi çalışması gerçekleştirilmiş, raporlanmış ve kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.

Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği’nin 1983 tarihinde yaptığı bir araştırma sonucunda hazırladığı “Kamu Bürokrasisi” başlıklı raporda; “bürokrasinin sert ve mekanik uygulamalarından bunalan insanlara güler yüzle yaklaşan, yanlışları dinleyen ve düzelterek bir birime ihtiyaç duyulmasından” bahsedilmiştir. Ayrıca İskandinav ülkelerinde uygulanan kamu denetçiliği kurumu benzeri meclis altında faaliyet gösteren bir kuruma ihtiyaç olduğu vurgulanmış ve kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken bireylere karşı daha dikkatli ve hoşgörülü olmaları gerektiği belirtilmiştir. Bu raporda; kurumun, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlı olarak faaliyet göstermesi nedeniyle tarafsız faaliyetler yürütme yetisi kazanacağı, bireylerin şikâyetlerini dinleyerek, konularda gerekli soruşturmayı yaptığı ve sonucunda da var olan uyuşmazlığın çözümü için çeşitli tavsiyelerde bulunacağı ifade edilmiştir (Yılmaz, 2014:114-115).

Yine Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği aracılığıyla, Doç. Dr. Oğuz Babüroğlu ve E. Nevra Hatiboğlu tarafından hazırlanan raporda; devlet kurumlarında ortaya çıkan etkisiz çalışmalara atıfta bulunularak, Türkiye’de Kamu Denetçiliği yapısının bir tasarım aşamasına geçmesi gerektiği belirtilmiştir. Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği’nin bu konuda hazırlayıp Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunduğu bir diğer raporda ise; Türkiye’de idare ile onun denetlenmesi arasında boşluğun olduğu, denetlemenin yargı tarafından yapılacağı ancak işleyişinin uzun vadeli olması gerekliliğinin sıkıntı olduğu ifade edilmiştir. Kamu Denetçiliği yapısının bu boşlukları başarılı bir biçimde doldurabileceğini, bu yapıyla basit bir şikâyet mekanizması ile ombudsmanın, yasama organı olarak hızlı ve etkin hareket

edebileceğini ve bu demokratikleşmenin de bir ülke için önemli bir adım olacağı belirtilmiştir (TÜSİAD, 1997:162-163).

4.1.3. Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (Kaya-1991)

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (Kaya); 1988 yılında Devlet Planlama Teşkilatının talebiyle Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından 1991 yılında hazırlanan bir raporda önerilen bir yönetim araştırma projesidir. Bu raporun amacı; Altıncı Beş Yıllık kalkınma planı ve yıllık planın uygulanmasına açıklık getirmek, kamu yönetimin geliştirilmesi ve yeniden yapılandırılmasına yönelik bugüne kadar yapılan araştırma sonuçlarını izlemek, çalışmaların eksikliklerini, boşluklarını, darboğazlarını ve sorunlarını tespit ederek bunlara çözüm önerileri üretmek ve Avrupa Birliği ile idari koordinasyon çerçevesinde yürütülecek gerekli hazırlık çalışmalarını belirlemektir (Erdengi, 2009:186).

Hazırlanan raporlarda, raporun program başlığı altında “denetim” konusu yer almaktadır. Devlet idarelerinin gözetiminde karşılaşılan sorunlara da atıfta bulunulmuştur. Rapor, yürütme organı denetiminin değerini ifade ederek, denetimin temel amacının “örgütsel amaçlara ne ölçüde ulaşıldığını belirleyerek örgütün etkinlik düzeyini artırmak ve gelişimini sağlamak” olduğunu belirtmekte ve denetimi en önemli araçlardan biri olarak görmektedir. Rapora göre, etkin bir denetlemenin olması ile hedeflerle uyumlu bir örgütlenme gerçekleştirilmiş olacaktır (Akkoca, 2013:109).

Denetim başlıklı raporun öneriler bölümünde, denetim sistemindeki eksikliklerin giderilmesi için gerekli görülen öneriler belirtilmiştir. Bu tavsiyelerin yedinci maddesinde ombudsmanlık kurumu hakkında bilgi vererek konuya ilişkin görüşlerini şu şekilde dile getirmiştir: “Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın yetki tanımı daraltılmalı ve yeniden yapılandırılmalıdır. Bu durumda belirtilen kurulun ilgi alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalı, Devlet Denetleme Kurulu’nun ombudsmanlık yapabilmesi için yasal düzenlemeler yapılmalıdır” (TODAİE, (Kaya), 1991:43).

4.1.4. Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü Raporu

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü tarafından, 7-8 Temmuz 2005 tarihlerinde düzenlenen “Yolsuzlukla Mücadele Konferansı”nda sunulmak üzere hazırlanan raporda; Türkiye’de denetleme kurulunun

olmasına rağmen, yolsuzlukla doğrudan mücadeleyi hedefleyen kurumun olmadığı, bu nedenle denetim biriminin ve aşamalarının yeniden düzenlenmesi, etkin sağlıklı yönetim sistemi oluşturmada etkili olduğu ülkeler tarafından kabul gören kamu denetçiliği kurumu yapısının oluşturulmasının yararlı olacağı belirtilmiştir (Tepav, 2005: 119). Raporun yasamaya yönelik öneriler kısmında da; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, vatandaşların yürütmeye yönelik şikâyetlerini incelemek ve karara bağlamakla, anayasal bağımsızlık ve meclis tarafından seçilme olmak üzere iki temel özelliği nedeniyle görevlendirildiği, kurumun Türkiye'de kurulabilmesi için gerekli Anayasa değişikliklerinin yapılması gerektiğine yer verilmiş ve anayasa değişikliği teklifi de raporun ekler kısmına eklenmiştir. Raporun yürütme organı için önerilere ilişkin bölümünde, önceki yasama döneminde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına ilişkin yasa tasarısının gündemi yeniden belirleyeceği belirtilmiştir. Aynı zamanda, düzenleyici kurumlar ve yerel yönetimlerin desteği ile yerel ve kurumsal ombudsmanlık yapılarının kurulmasının teşvik edilmesi amacıyla çalışmaların başlamış olması gerekliliği söylenmiş ve konuyla alakalı tavsiyelerde bulunulmuştur (Tepav, 2005: 137-143).

Raporun ekinde yer alan “Ombudsman Kurumu Kurulmasına Dair Anayasa Değişikliği Taslağı” içinde konulan maddeler şu şekildedir (Tepav, 2005: 352-355):

Madde-1. T.C. Anayasası'nın 100. maddesinden sonra aşağıdaki alt kenar başlık ve 101. madde eklenmiş, 101. maddenin sıra numarası ise 102. madde olarak değiştirilmiş ve 108. Maddeye kadar sıra numaraları tekrarlamış ve 108. madde yürürlükten kaldırılmıştır.

“V. Kamu Denetimi Yüksek Kurumu

Madde 101- İdari ve mali özerkliğe sahip yüksek kamu denetim organı; kamu hizmetinin verimli, etkin, usulüne ve hukuka uygun olarak işlemesini sağlamak, Anayasa ile koruma altına alınan temel hak ve hürriyetleri savunmak amaçlı kamu görevlilerinin idari faaliyet ve eylemlerini izlemek ve denetlemekle görevlidir. Ancak, silahlı kuvvetler ile yargısal işlemler ve hakim ve savcıların denetimi bu organın görev alanı dışındadır.

Kamu Başdenetçisi, yüksek kamu denetim kurumunun başında bulunmaktadır. Başdenetçi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üye tamsayısının en az beşte biri tarafından yazılı bir şekilde önerilen; 40 yaşını doldurmuş, üniversite mezunu,

Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları arasından Meclis üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla beş yıllık bir zaman dilimi için gizli oylamayla seçilmektedir. İlk iki turda hiçbir aday gerekli oyu alamaz ise en çok oy alan iki aday için oylamaya devam edilir. Başdenetçi, doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı sorumludur ve yıllık denetim faaliyet raporlarını Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgisine sunar.

Kamu Denetimi Yüksek Kurumu'nun kuruluşu ve eylemleri; kamu denetçilerinin, uzman ve diğer personellerin seçimi, atamaları, görev yaptığı süreleri ve özlük hakları ile diğer hususlar yasayla düzenlenir.”

Madde-2. T.C. Anayasası'nın 150. maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Başdenetçi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev ve yetki alanına giren konulara ilişkin kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin veya bunların bazı hüküm ve hükümlerinin Anayasaya şekil ve esas olarak aykırı olduğu iddiasıyla doğrudan Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açabilir.”

Gerekçesiyle birlikte değerlendirildiğinde anlaşılağı üzere, söz konusu anayasa değişikliğinin, bağımsızlık ilkesinin bulunmamasından dolayı var olan Devlet Denetleme Kurulu'nu kaldırdığı ve yerine Türkiye Büyük Millet Meclisi aracılığıyla başdenetçinin atandığı anlaşılmaktadır. Kamu Denetimi Yüksek Kurumu'na aynı zamanda Anayasa Mahkemesi'ne başvurma hakkı da tanınmıştır. Tekli olan maddeler inceleme altına alındığında, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulabilmesi için Anayasa değişikliği yapılmasına gerek olup olmadığı sorusuna, 2005 tarihinde iyi bir cevap verilmektedir.

4.1.5. Avrupa Birliği İlerleme Raporları Kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumu

Ombudsmanlık kurumunun kurulması bağlamında, Avrupa Birliği'ne katılım süreci önemli bir rol oynamaktadır. Avrupa Birliği ve üye devletlerde aktif bir kamu denetçiliği kurumuna duyulan ihtiyaç, üye devlet müzakerelerinin gündeminde sıklıkla yer almaktadır. 2003 tarihli Ulusal Programında Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu da adli ve idari alandaki yasal düzenlemelere dahil edilmiş ve kanunun 2004 yılında yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. 2008 tarihli Ulusal Programı'nda ise, 2009 yılı içerisinde daha işlevsel bir ombudsmanlık kurumunun kurulacağını belirtmektedir. Bu mevzu yalnızca ulusal programlarda değil, Avrupa Birliği İlerleme

Raporlarında da ele alınmaktadır. 2000 ve 2004 yılları İlerleme Raporlarında Kopenhag Kriterleri'nin sağlanması için bir Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına yer verilmiştir. 2005 tarihli İlerleme Raporu'nda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması yönünde herhangi bir ilerleme kaydedilmediği belirtilmiştir. 2008 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde tam manasıyla işleyen bir Kamu Denetçiliği sisteminin kurulmasına yönelik mevzuatın uygulanmasına kısa vadeli öncelikler arasında yer verilmiştir (Karcı, 2016:184-185).

4.1.6. Kalkınma Planlarında Ombudsmanlık Kurumunun Kurulma Çalışmaları

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun içeriğini, işleyişini ve sorumluluklarını yansıtan ilk yapının, Türkiye'de kurulmasıyla ilgili çalışmaların bulunduğu ilk beş yıllık kalkınma planı, 1979-1983 tarihleri için geliştirilmiş olan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'dır. Planın üçüncü bölümünde “Kamu Hizmetleri” başlığı “adalet hizmetleri” alt başlığı altında “uyuşmazlıkların mahkemeye gitmeden çözülmesi yetkisiyle donatılacak ‘devlet avukatlığı kurumu’ oluşturulacak, bu kurum ise etkin ve işlevsel bir biçimde işlem görmesini sağlayacak teknik ve esaslara kavuşturulacaktır” şeklinde bir söylem bulunmaktadır. Planda ifade edilen ‘devlet avukatlığı kurumu’ kamu denetçiliği olarak düşünülmektedir. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan sonra oluşturulan planlarda ise Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev ve yetkileriyle ilgili veyahut doğrudan bir merci kurulmasının gerekliliğine ilişkin hususlarla alakalı maddelerin olduğu da tespit edilmiştir (Demirkılınç, 2019:57).

4.1.6.1. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Kalkınma programı devam ederken Türkiye 1995 tarihinde Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği Antlaşması imzalamıştır. Bu antlaşma ile Türkiye ile Avrupa Birliği arasında kurumsal uyum süreci başlamış, hazırlanan plan ve programlarla Avrupa Birliği'ne uyum sağlamaya çalışılmıştır (Şahin, 2015:102). Bu zaman aralığında Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanmıştır. Planda, “idare ile bireyler aşamasında uzun yargı süreçlerinden kaynaklanan sorunların hızlı bir şekilde çözülmesi amacıyla, Avrupa Birliği'nde ve üye ülkelerin çoğunda bulunan, halkın şikâyetlerini dinleyip çözüm bulan, idareye bağlı olmadan işleyen bir denetim sistemi olan ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de kurulması” fikri ele alınmıştır (Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 1996-2000: 119). Bu kapsamda, Avrupa Birliği'ne aday

Ülkelerin ombudsmanlık kurumları kurdukları ve Türk kamu kurumlarının hizmetlerinde etkinliğin sağlanması için bu kurumlarda denetimler yapılması gerektiği ön plana çıkarılmıştır (Erdoğan, 2021:58).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planına ait yıllık plana bakıldığında; 1996, 1997 ve 1998 tarihlerine ait planlarda; Ombudsmanlık sisteminin yapısı, durumu ve çalışma statülerinin belirlenerek yasalaştırılacağına, mevzuatın yapılacağına dair bilginin yer aldığı görülmektedir. Planın ek çizelgelerinde, mevzuatı çıkarma görevi Adalet Bakanlığı'na bırakılmış, yasa tasarısıyla alakalı çalışmaları programlamak için ilgili bakanlıklar, Devlet Personel Başkanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, TODAİE ile üniversitede yer alan temsilcilerinde bulunduğu bir komisyon oluşturularak, ilgili konularla ilgili taslağın geliştirileceği gösterilmiştir (DPT, 1996:79).

1999 yılında gerçekleştirilen program incelendiğinde; Adalet Bakanlığı'nın Ombudsmanlık sisteminin kurulmasına ilişkin yasa tasarısı hazırlamak için komisyon oluşturduğu ve bu komisyon tarafından hazırlanan Yurttaş Sözcüsü Yasa Tasarısı taslağının ilgili mercilere gönderileceği ve sonucunun da Başbakanlığa sunulacağı anlaşılmaktadır.

1999 yılı için geliştirilen programa bakıldıda zaman; kamu denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulmasına ilişkin kanun tasarısı taslağını hazırlamak üzere Adalet Bakanlığında bir komisyonun kurulduğuna, komisyon tarafından hazırlanan Yurttaş Sözcüsü Kanun Tasarısı Taslağının görüşü için ilgili kurum ve kuruluşlara gönderilip bunun sonucunun da Başbakanlığa sunulacağı görülmektedir (DPT, 1999:120-121).

2000 yılı için hazırlanan programa bakıldıda ise, ombudsmanlık sisteminin kurulmasına dair yasa tasarısının hazırlandıda ve çalışmaların aynı sene içinde bitirileceği görülmektedir (DPT, 2000:119-290).

Bu dönemde İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanlığı, Ekim 1999 tarihinde kamu ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katılımıyla 11 maddeden oluşan ‘‘Kısa Vadeli Demokratikleşme Programı’’nı geliştirmiştir. Programın bir maddesinde; kamu denetçiliği kurumunun devlet sistemimize entegrasyonu için yapılan araştırmaların hızlandırılması ve tamamlanması konusu yer almaktadır. Ancak o zamandan beri bu konuda sadece kamu denetçiliği kurumunun kurulmasına yönelik

bazı yasa tasarıları görülmüş onun dışında herhangi bir ilerleme kaydedilmediği izlenmiştir (Erdengi, 2009:190).

4.1.6.2. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Kamu Denetçiliği Kurumu

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın “Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler” içeriğinde ombudsman yapısının “Kamu Denetçiliği” adıyla oluşturulmasından dolayı bu konuya açıklık getirilmiş ve planda; kamu idaresi ile birey arasındaki ilişkiden kaynaklanan sorunların belirlenmesi, karşılaşılan uyuşmazlıkların denetlenerek hızlı bir şekilde çözülmesi, bireyin şikâyetleriyle alakalı konularda, idareyi denetleyen fakat idareye bağlı olmayan bir ombudsmanlık sistemi oluşturulacaktır. Bu bakımdan, gerekli altyapı ve sistemlerin kurulmasına özen gösterilip sistemin istisnasız bir şekilde tüm idari eylemleri kapsamına önem verilecektir” şeklinde ifadeler yer verilmiştir (DPT, 2000:193).

Bu planlar kapsamında oluşturulan kamu denetçiliği yapısının tüm idari iş ve eylemleri kapsamı gerekliliğine raporda özel bir vurgu yapıldığı görülmektedir. Raporu hazırlamakla görevli, ilgili Özel İhtisas Komisyonu'nun raporunda ise; yeni ancak işlevsiz bir bürokratik yapı için gerekli alt yapının hazırlanması gerektiği belirtilerek kamu idaresindeki genel kafa karışıklığının önlenmesine büyük bir önem verilmiştir (DPT, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu: 43). Fakat bu anlatılan hususa bağlı kalınmayacağı sonraki yapılan çalışmalarda ortaya çıkacaktır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında hazırlanan yıllık planlar incelendiğinde; 2001 tarihinde yapılan raporda, “idareyi denetleyen ancak ona bağlı olmayan bir ombudsmanlık sisteminin kurulması gerektiği” hususundan bahsedilmiştir (DPT, 2001:243). 2002 programında bugüne kadar resmi bir belgede yer almayan bir konuya değinilmekte ve “bankacılık sektörü ile ilgili bir ombudsmanlık kurumunun kurulması hazırlıklarına devam edileceği” belirtilmektedir (DPT, 2002:114). 2003 ve 2004 tarihlerinde yapılan raporlarda kamu denetçiliği kurumuna ilişkin herhangi bir bilgi yer almaktadır. 2005 yılında hazırlanan raporda ise, “Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı”nın hazırlandığı görülmektedir. Bu tasarıyla birlikte, kamu idaresi ile bireyler arasındaki sorunların belirlenmesi, bu sorunların etkin bir şekilde çözülmesi, vatandaşın şikâyetleriyle

alakalı konuda, idareyi denetleyen, tarafsız ve özerk bir ombudsmanlık sisteminin kurulması amaçlanmıştır (DPT, 2005:246).

4.1.6.3. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Kamu Denetçiliği Kurumu

Türkiye’de bir ombudsmanlık kurumunun kurulabilmesi amacıyla Dokuzuncu Kalkınma Planında ‘‘Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu’’ (2007-2013) ismi altında yeni bir çalışma yapılmıştır. Diğer planlardan farklı olarak bu raporda kamu denetçiliği konusu ayrı bir başlık altında incelenmiş ve Türkiye’de bir an önce bir kamu denetçiliği kurumunun kurulması gerekliliği vurgulanmaktadır. Raporda kamu denetçisi olarak seçilecek kişinin tecrübeli olmasına, kendisine verilen görevleri adaletli bir şekilde yerine getirmesine, statüsünü ise anayasa ve kanunların oluşturduğuna dikkat çekilmiştir. Ayrıca kurumsal bakımdan, kamu hizmetlerinin sunumunda birey merkezli yönetim ve iyi yönetim ilkelerini dikkate alarak şeffaflık, hesap verebilirlik ve verimlilik kavramları çerçevesinde bir yönetim anlayışı benimsenmiştir (DPT, 2007-2013:37). Diğer yandan, daha önceki hazırlanan beş yıllık planlarda kurulması amaçlanıp da kurulamayan ombudsmanlık kurumu, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın uygulamaya geçirildiği zaman dilimi olan 12 Eylül 2010 referandumundan sonra, 2012 tarihinde yasal statüsünü kazanarak kurulmuştur (Akman ve Özaslan, 2019:33).

4.1.7. Hükümet ve TBMM Çalışmaların Kamu Denetçiliği Kurumu

55. hükümet döneminde, ‘‘İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu’’, kamu denetçiliği kurumunun düzenlenmesine karar vermiştir. Bu amaca ulaşmak için farklı ülkelerin ombudsmanlık mevzuatı gözden geçirilmiş ve teorik analizlerle yetinmeyerek farklı ülkelerden ombudsmanlar Türkiye’ye davet edilmiştir. Türkiye’ye gelen kamu denetçileriyle ülkelerindeki uygulamalar ve kamu denetçiliğinin Türkiye’deki uygulaması hakkında görüş alışverişinde bulunulmuştur (Küçüközyiğit, 2006:107-108). Bu yapılan çalışmalarda, Türkiye’de kurulacak olan kamu denetçiliği kurumunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlanması gerektiği ve kamu denetçisinin Meclis tarafından seçilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır (Kahraman, 2011:367).

2000’li yıllar Türkiye’de bir ombudsmanlık kurumunun kurulması gereğinin anlaşıldığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde hukuki çalışmaların yürütüldüğü

yıllar olmuştur. Dönemin başında Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı hazırlanmış ve 2006 yılına kadar Meclis'e sunulmamıştır. Hükümet tarafından hazırlana yasa tasarısı 2006 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanarak 5521 sayılı yasa numarasıyla Cumhurbaşkanı'na gönderilmiştir. Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, “Anayasa değiştirilmeden Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulamayacağı” gerekçesiyle meclise iade etmiştir (Şahin, 2015:112). Cumhurbaşkanı tarafından meclise geri gönderilen kanun, 5548 sayılı yasa numarasıyla 28 Eylül 2006 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden geçerek tamamıyla yasalaşmıştır. 13 Ekim 2006 yılında da 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren yasaya karşı Cumhurbaşkanı ve Cumhuriyet Halk Partisi, yasanın tamamının iptali amacıyla Anayasa Mahkemesi'ne dava açmıştır. Anayasa Mahkemesi 25 Aralık 2008 tarihinde oybirliğiyle 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle yürürlükten kaldırılmasına karar vermiştir (Özden, 2010:163). 2010 yılında hükümet tarafından görüşülen anayasa değişikliğiyle ombudsman kurumu yeniden gündeme gelmiştir. Anayasa değişikliği teklifi 22 Nisan 2010 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilmiş ve 12 Eylül 2010'da halk oylamasına sunulmuştur. Halk oylamasıyla da kabul edilerek anayasa değişikliği gerçekleştirilmiştir (Şahin, 2015:117). Kabul edilen anayasa değişiklikleri kapsamında, Anayasa'nın “Siyasi Haklar ve Ödevler” başlıklı bölümünde bulunan “Dilekçe Hakkı”na ilişkin yetmiş dördüncü maddenin başlığı “Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı” olarak değiştirilmiştir (Kahraman, 2011:368). Yapılan bu anayasa değişikliği ile ombudsmanlık kurumu anayasal bir kurum haline getirilmiştir. 29 Haziran 2012 tarihinde yayımlanan, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile de kurum yasal olarak resmen çalışmalarına başlamıştır (Şahin, 2015:118).

4.2. Türk Kamu Yönetim Sistemine Sağlayabileceği Faydalar

Devletlerin uyguladığı kamu yönetiminin karmaşıklığı, birey ve toplum için insan hakları “demokrasi” ve “Hukuk devleti” kavramlarıyla başa çıkmakta yetersiz kalan geleneksel denetim mekanizmalarının boşluklarını dolduracak yenilikçi, erişilebilir, düşük maliyetli, etkin çözümler geliştiren bir denetim mekanizması

arayışının sonucu olarak kamu denetçiliği sistemi tüm dünyada hızla uygulanmaya başlamıştır (Efe ve Demirci, 2013:54).

Kamu yönetiminde halkın ihtiyaç ve eğilimlerini dikkate alan mekanizmaların kurulması, şikâyetlerin dinlenerek ve ciddiye alınarak ortadan kaldırılması fikrinden başlayarak uzun süredir çeşitli yöntemler geliştirilmiştir. Geliştirilen yöntemlerden biri de “Kamu Denetçiliği” kavramıyla açıklanan güçlü yetkilerle donatılmış bir mekanizmanın kurularak, idare ile vatandaş arasındaki ilişkiyi geliştirmek, vatandaşların güvenini ve desteğini kazanmak ve vatandaşın düşüncelerini ve önceliklerini dikkate alan daha katılımcı hizmet arzı amaçlanmaktadır. Bu yaklaşımın, demokratik yönetim anlayışının doğal bir sonucu olduğu düşünüldüğünde, kamu denetçiliği sisteminin dünya genelinde neden bu kadar yaygınlaştığı rahat bir şekilde anlaşılacaktır (Gölönü, 1997:3).

Bu nedenle dünya çapında yaygınlaşan ve birçok ülkeden uygulanan, aynı zamanda Türk hukuk sistemine de yeni bir bakış açısı getirecek olan kamu denetçiliğinin asıl amacı, bireyleri haksız faaliyet ve işlemlere karşı korumasız bırakmamak, bireylerin hak ve özgürlüklerini koruma altına almaktır. Bu yönüyle kamu denetçiliği sistemi, Türkiye’de hukukun üstünlüğünü sağlamak için yeni fırsatlar doğuracak bir mekanizmadır (Deniz, 2015:157).

12 Eylül 2010 yılında yapılan referandumun sonucunda gerçekleşen Anayasa değişikliği ile Türk hukuk sisteminde anayasal statüye sahip olan Ombudsmanlık Kurumu, adalet ve hakkaniyetin sağlanması için ahlaki değerlerin hukuk sistemine kazandırılmasında çok önemli bir araçtır. Çoğulcu bir demokrasi içinde hak arayan bir kurum olmasından dolayı, aynı zamanda Avrupa Birliği’ne katılım sürecinde de vazgeçilemeyecek bir kurumdur. Bu bakımdan Avrupa Birliği’ne katılım açısından önemli olmakla birlikte iç hukuk uygulamasındaki önemi de ortadadır. Yargı organı ile paralel olarak çalışması ile hukukun üstünlüğü prensibinin yerleşmesi yönüyle de önemi fazladır (Yüce, 2019:148).

Ombudsmanlık kurumu, demokratik yönetimlerde vatandaşın idareye yetersiz katılımı ve idare ile birey arasındaki ilişkiyi kuracak yapıların yetersiz olmasından dolayı kurulmuştur. Ombudsmanlık kurumu, vatandaşların bilgiye erişiminin sağlanmasında, personel alımlarının daha şeffaf hale getirilmesinde, hukukun üstünlüğüne saygı gösterilmesinin sağlanması ve güvence altına alınması gibi ilkelerle

devlet çalışmalarında hukuku üstün kılmak üzere faaliyette bulunmak suretiyle demokratik hukuk devletinin kurulmasına yarar sağlayacaktır (Efe ve Demirci, 2013:63).

Ombudsmanlık kurumu, kamu yönetimi ile bireyler arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkları çözmekte, hak ve adalete olan aykırılıkları ortadan kaldırmakta ve kamu idarelerinin bireylere ulaşmasını sağlamaktadır. Ombudsmanlık kurumu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden aldığı yetkilerle, kamu yönetiminin bireyle olan ilişkisinin hak, hukuk ve adalet kavramları üzerinden yeniden tanımlanmasına olanak sağlamaktadır. Bu ilişki sadece bireye sağladığı koruyucu olanaklarla sınırlı kalmamakta, yönetimin gelişimine de fayda sağlamaktadır (Şengül, 2013:85).

İdarenin denetlenmesi açısından farklı ülkelerde farklı örgütlenme biçimleri içerisinde olan kamu denetçiliği, Türk kamu yönetiminde de en çok denetlenmesi ihtiyacı maksadıyla gerekli olan araçlardan biridir. İdarenin eksikliğinin giderilmesi, insan haklarının güvence altına alınması, idare-kışı ilişkilerinin güçlendirilmesi, hukuk devleti ve katılımcı demokrasiye katkısı kamu denetçiliğinin yararları olarak kabul edilir (Erhürman, 2000:170). Bunun dışında kamu denetçiliği kurumu, temel hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi, demokrasinin sahip olduğı ilkeleri, hukukun üstünlüğü ve demokratik toplumda yürütmenin rolü konularında halkı, siyasetçileri ve memurları eğitmektedir (Şahin, 2010:150).

Ombudsmanın kendisini sürekli olarak denetlediğinin bilincinde olan kamu görevlileri, görevlerini icra ederken daha dikkatli ve özenli olacaklardır. Kamu görevlileri, bireylerin işlemlerini yaparken kasıtlı (bilerek) veya ihmalkarlıktan esinlenen hataların bireyler tarafından ombudsmanlık kurumuna haber edileceğinin bilincinde olduğı sürece idari çalışmalar etkili ve verimli olacaktır. Ombudsman faaliyetlerinin sonuçlarını, tespitlerini ve tavsiyelerini raporlar şeklinde hazırlayarak Meclis'e sunar. bu sayede ombudsman, kamu yönetiminin işleyişini daha işlevsel bir hale getirmesi bakımından çalışmalarda bulunmuş olacaktır (Süler, 2010:162-163).

Sonuç olarak ombudsmanlık müessesesinin Türk kamu yönetimine sağlayacağı faydaları şu şekilde sıralayabiliriz (Yüce, 2019:141):

- Türkiye'de demokratik hukuk devletinin sağlanmasına destek olacaktır.
- Halkın yönetime dargınlığı söz konusu olmayacaktır.
- Avrupa Birliği'ne katılım sürecine fayda sağlayacaktır.

- Kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik artacaktır.
- İdari yargının üzerindeki yük daha da hafifleyecektir.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne başvuru yoluyla yapılan denetimde, meclisin sınırlı yetkileri nedeniyle tatmin edici bir sonuç elde edemeyen dilekçelerin, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından tekrar incelenmesi, bireye daha fazla güven verecek, bundan dolayı da Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu'nun iş yükü daha azalacaktır.
- Kamu Denetçiliği Kurumu, yürütme organının faaliyet ve usullerini uygun görürse bu kez şikâyetçiye karşı yönetimi savunacaktır.

4.3. 1982 Anayasası'nda Yapılan 2010 Değişikliği Bakımından Kamu Denetçiliği Kurumu

Yasa çalışmaları ile ombudsmanlık kurumunun kurulamayacağı anlaşıncı bu kez de anayasal çalışmalara başlanmıştır. 22 Nisan 2010'da Türkiye Büyük Millet Meclisi, anayasa değişikliği konusunu gündeme almış ve Meclis Genel Kurulu'na 406 milletvekili katılım sağlamıştır. Genel Kurul'da Anayasa değişikliği için oylama yapılmış ve yapılan oylamada 334 kabul, 70 ret ve 2 çekimser oy kullanılmıştır (Özden, 2010:164). Bu durum, Anayasa değişikliği ile Ombudsmanlık Kurumu'nun kurulması konusunda yüksek düzeyde anlaşmaya varıldığını göstermektedir. Hemen ardından 7 Mayıs 2010 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın bazı maddelerinde değişiklik yapılmasına ilişkin 5982 sayılı Kanun'u kabul etmiş ve kanunun sekizinci maddesine “Kamu Denetçiliği'ne Başvuru Hakkı” kısmını eklemiştir (Arı, 2017:142). Bu Anayasa değişikliğinin ardından 12 Eylül 2010 yılından halkın iradesini belirlemek için referandum gerçekleştirilmiştir. Bu halk oylaması sonucunda %77'lik katılım oranından %58 oranında kabul oyu alınmıştır (Şahin, 2010:117).

Anayasa'da yapılan 2010 değişikliği kapsamında Anayasa'nın “Dilekçe Hakkı” olan yetmiş dördüncü maddesi “Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı” olarak değiştirilmiş ve maddeye şu şekilde hükümler eklenerek düzenlemeye gidilmiştir (Yılmaz, 2014:136):

“Herkesin bilgi edinme ve ombudsmana başvurma hakkı vardır. Ombudsmanlık kurumu, Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanlığında, kamu faaliyetlerine ilişkin şikâyetleri incelemek üzere kurulmuştur. Kamu baş denetçisi,

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oylama ile dört yıllık bir süre için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte ikisi, üçüncü oylamada ise üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa eğer bu sefer bu oylamada en çok oyu alan iki aday dördüncü tura katılır ve yapılan oylamada en fazla oyu alan aday kamu baş denetçisi olarak seçilmiş olur. Bu maddede sayılan hakların kullanılmasına ilişkin usul ve esaslar, Ombudsmanlık Kurumu'nun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonuçlarına ilişkin izlenecek usuller ile kamu baş denetçisi ve denetçilerin nitelikleri, seçimi ve kişilik haklarına ilişkin usul ve esaslar yasa ile düzenlenir". Anayasa'ya eklenen ve düzenlenen bu maddelerden de anlaşılacağı üzere, Ombudsmanlık Kurumu'nun kurulması yönündeki anayasal engel kaldırılmış ve kurum sonuç olarak anayasal statüsüne kavuşturulmuştur.

4.3.1. 6328 Sayılı Kanun'la Kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu

Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumu, 14 Haziran 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nu kabul etmiş ve bu kanunun 28338 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmesiyle resmen kurulmuştur.

Ombudsmanlık Kurumu'nun amacı, "kamu hizmetlerinin işleyişinde özerk ve etkin şikâyet mekanizmalarının kurulması yoluyla, yürütmenin eylem ve işlemleri ile tutum ve yaptıkları davranışlarından sorumlu olmak, yargı anlayışı içinde hukuka uygunluk ve hakkaniyete ilişkin araştırma, inceleme ve öneri de bulunmak üzere Ombudsmanlık Kurumunu oluşturmaktır" biçiminde ifade edilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.1).

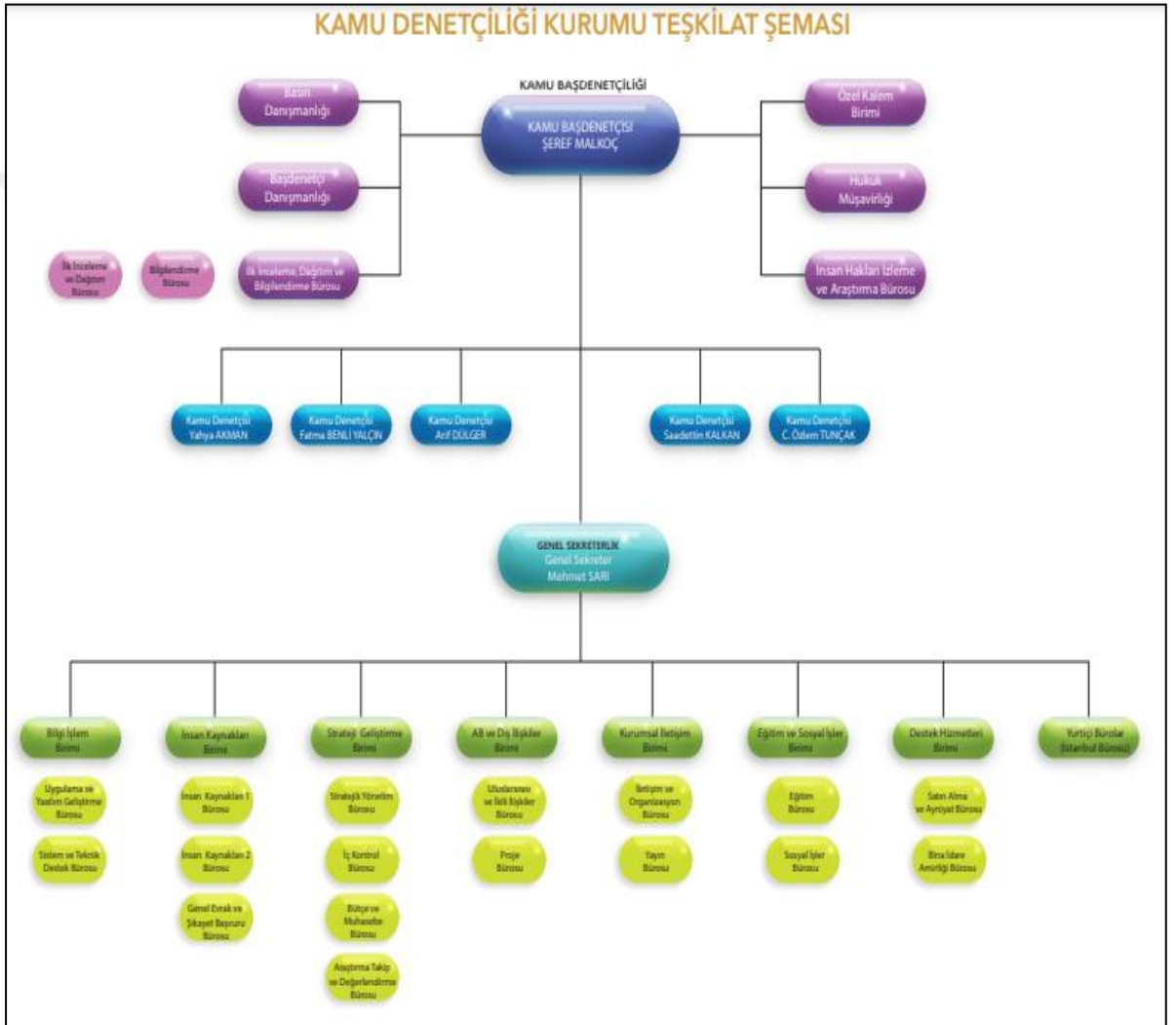
6328 sayılı Kanunun dördüncü maddesine göre Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı, özel bütçeli bir kurumdur ve ayrıca merkezi de Ankara'dır. Ombudsmanlık Kurumu, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Baş denetçi hem kurumu yönetir hem de kurumu temsil eder. Kurum içerisinde hâlihazırda bir tane baş denetçi, beş tane denetçi, genel sekreter ve diğer personeller bulunmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.4).

Ombudsmanlık Kurumu'nun görev alanı ise 6328 sayılı Kanun'un beşinci maddesinde belirlenmiştir. Kurumun görevi, idarenin çalışma biçimiyle ilgili olarak yapılacak şikâyetten sonra, idarenin eylem ve işlemleri yanında; takındığı tutum ve yaptığı davranışlarını da adalet çemberi içerisinde inceleyerek idareye tavsiyelerde bulunmaktır. Fakat beşinci maddenin ikinci fıkrasına göre bazı görev ve yetkiler

kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır. Bu görev ve yetkiler; Cumhurbaşkanı tarafından re'sen imzalanan emir ve kararlar, yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ile Türk Silahlı Kuvvetleri'nin tamamen askeri nitelikteki eylemleridir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.5). Yani ombudsmanlık kurumu, bu eylemlere ilişkin işlemleri inceleme altına almayacaktır.

4.3.1.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Yapısı

Şekil 1. Kamu denetçiliği kurumu teşkilat şeması



Kaynak:

<https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/document/kdk-pdf/teskilatsemasi.pdf>

6328 sayılı Kanunla kurulan ve kuruma gönderilen şikâyetleri inceleyip değerlendiren Kamu Denetçiliği Kurumu'nun teşkilat yapısı, yukarıdaki tabloda gösterilmiştir. Bu tabloya göre kurum, Kamu Başdenetçisi ve Genel Sekreterlikten oluşan iki temel ana birimden meydana gelmektedir. Kurum başdenetçi tarafından

yönetilmekte olup, kendisine yardımcı olan 5 adet kamu denetçisi bulunmaktadır. Bu kamu denetçileri: Yahya Akman, Fatma Benli Yalçın, Arif Dülger, Saadettin Kalkan ve Celile Özlem Tunçak'tır. Ayrıca kuruma 2012 yılından günümüze kadar yönetici olarak üç kez baş denetçi seçilmiştir. Bu manada ilk olarak seçilen Kamu Baş denetçisi Mehmet Nihat Ömeroğlu 05.12.2012 tarihinde göreve başlamış ve 2016 yılında görev süresi dolunca yerini 15.11.2016 tarihinde Şeref Malkoç'a devretmiştir. Ve Şeref Malkoç o günden günümüze kadar hala görevini yerine getirmektedir. Diğer yandan kurumun içerisinde doğrudan kamu baş denetçisine bağlı olarak çalışan birimler bulunmaktadır. Bunlar: Özel Kalem Birimi, Hukuk Müşavirliği, İnsan Hakları İzleme ve Araştırma Bürosu, Basın Danışmanlığı, Başdenetçi Danışmanlığı ve İlk inceleme, Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosu'dur.

Tabloda da görüldüğü üzere kamu denetçiliği kurumunun bir diğer organı da Genel Sekreterlik birimidir. Bu birim, kurumun yönetim anlamındaki idari işlemlerden ve mali işlemlerle ilgili hizmetlerin yürütülmesinden sorumludur. Genel sekreterliğe bağlı olarak çalışan birimler bulunmaktadır. Bunlar: Bilgi İşlem Birimi, İnsan Kaynakları Birimi, Strateji Geliştirme Birimi, AB ve Dış İlişkiler Birimi, Kurumsal İletişim Birimi, Eğitim ve Sosyal İşler Birimi ve Destek Hizmetleri Birimi'dir.

4.3.1.1.1. Kamu Başdenetçisi ve Denetçiler

Başdenetçilik; Başdenetçi ve denetçilerden oluşmaktadır. Ombudsmanlık Kurumu bünyesinde bir başdenetçi ile beş denetçi görev yapmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.4). Ombudsmanlık Kurumu, başdenetçi tarafından hem yönetilir hem de temsil edilmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.6).

Başdenetçilik bünyesinde; özel kalem birimi, ön inceleme bürosu koordinatörlüğü birimi ve hukuk müşavirliği birimleri faaliyet göstermektedir.

Özel kalem birimi, başdenetçinin resmi ve özel yazışmalarını yürütür ve çeşitli törensel konular, ziyaretler, davetler, eğlenceler, ulusal ve dini bayramların düzenlenmesinden sorumludur (Dut, 2018:38).

Ön inceleme bürosu koordinatörlüğü, şikâyet başvurusunun ön incelemesini yapmak, konu ve kapsamını belirlemek, inceleme neticesinde eksiklik belirlenen dilekçe ile ilgili olarak gerekli işlemleri yapmak, kamu Başdenetçisinin yetki devri

bağlamında verdiği görev ve yetkilerin yerine getirilmesini sağlamak ve ön inceleme sonucunda inceleme ve esasa geçirilecek dosyaları işbölümü ilkesine göre ilgili denetçiye göndermekten sorumludur (Dut, 2018:39).

Hukuk müşavirliği birimi, mevzuat taslaklarını, sözleşme ve şartname taslaklarını, uyuşmazlıklarla ilgili eylemleri inceleyerek hukuki görüş belirtmekte, uyuşmazlıkların önlenmesi amacıyla hukuki tedbirleri almakta; kurumun taraf olduğu hem adli hem de idari davalarda, icra işlem ve eylemlerinde ve yargı organına gelen her türlü anlaşmazlıklarda kurumu temsil etmekle sorumludur (Dut, 2018:39)

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 10. Maddesinde başdenetçi ve denetçi seçilebilmek için belirli şartların sağlanması gerektiğinden bahsedilmiştir. Bu şartlar ise (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.10);

- Türk vatandaşı olmak.
- Seçimin yapıldığı yılda Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak.
- Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.
- Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak.
- Kamu haklarından yasaklı olmamak.
- Başvuru esnasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak.
- 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 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 karar verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanunu'nun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, milli savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hilali iflas, ihaleye fesat

karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkum olmamak.

Başdenetçi ve denetçiler görev süreleri dolmadan görevlerinden alınamazlar. Fakat istifa, ölüm, görevden alınma gibi herhangi bir sebeple görev süreleri dolmadan görevden ayrılan başdenetçi veya denetçilerin yerlerine yeni seçilen başdenetçi veya denetçilerin görev süreleri de dört yıldır. Ayrıca bir dönem başdenetçi veya denetçi görevine seçilen bir kişi bir dönem daha seçilip görev yapma imkanına sahiptir (Özdemir, 2015:123).

4.3.1.1.1. Kamu Başdenetçisinin ve Denetçilerin Adaylık ve Seçim Süreci

Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin adaylık ve seçim süreci kanunun 11. maddesine göre şu şekilde işlemektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.11):

Başdenetçinin veya denetçilerden herhangi birinin görev yaptığı sürenin sona ermesinden doksan gün önce, görevleri herhangi bir nedenle bitmesi halinde ise görev süresinin sona erdiği tarihten itibaren on beş gün içinde durumu Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na kurumu tarafından bildirilir. Başkanlık tarafından ilan edilen süre içerisinde, başdenetçi veya denetçi olarak seçilme şartlarını taşıyanlardan, başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyen kişiler Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na başvurur. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon, başvuru sürecinin sona erdiği tarihten itibaren on beş gün içerisinde başdenetçi seçimi için başvuran adaylar arasından üç aday, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda konuşulması üzere Başkanlığa bildirir.

Genel kurul ise, tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içerisinde başdenetçi seçimlerine başlar. Başdenetçi, meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla gizli oyla seçilir. İlk oylamada çoğunluk sağlanamaz ise ikinci tur oylamaya geçilir. İkinci oylamada da meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aranır. Bu oylamada da çoğunluk sağlanamadığı takdirde üçüncü oylama geçilir ve yapılan oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu alan aday seçilmiş sayılır. Eğer ki yapılan bu oylamada da salt çoğunluk sağlanamazsa, mevcut oylamada en fazla oy alan iki aday arasında dördüncü bir oylama yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı sağlandığı takdirde en çok oyu alan aday başdenetçi seçilmiş olur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından oluşturulacak bir alt komisyon, başvuru dönemi içerisinde başvuran aday adayları arasından, üç katı kadar denetçi adayını belirleyip başvuru sürecinin sona erdiği tarihten itibaren 15 gün içinde komisyona sunar. Öte yandan ilgili komisyon sonraki 15 gün içinde denetçi seçimlerine başlar. Denetçiler ise, meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. İlk tur oylamada çoğunluk sağlanamazsa ikinci tur oylamaya geçilir. İkinci oylamada da meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aranır. Bu oylamada da gerekli çoğunluk sağlanamazsa üçüncü tur oylamaya geçilir ve burada üye tamsayısının salt çoğunluğunu alan aday seçilmiş kabul edilir. Ancak bu oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oyu alan adaylar arasından, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile dördüncü oylamaya gidilir. Dördüncü oylamada ise karar yeter sayısı şartı sağlanmışsa eğer, oylamada en çok oyu alan aday denetçi seçilmiş olur. Eğer birden fazla denetçi seçilecekse bu sefer adaylar için birleştirilmiş oy pusulası düzenlenir. Adayın adının karşısındaki özel yeri işaretleyerek oy kullanılır. Seçilecek olan denetçilerin sayısından fazla verilen oylar ise geçersiz sayılmaktadır.

Başdenetçi veya denetçi seçimi, kurumun başkanlığa başvurduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içerisinde tamamlanır. Öte yandan bu süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisi tatildeyken veya ara verme sırasında işlemez.

Seçimi kazanan başdenetçi görevini icra etmeye başlarken Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda, denetçiler ise Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu'nda özerk bir biçimde, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet ilkelerine uygun olarak yerine getireceklerine dair ant içerler (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.13).

Başdenetçi veya denetçiler dört yıllık bir süre için seçilirler. İstifa, ölüm, görevden alınma gibi sebeplerle görev süresi bitmeden görevinden ayrılan başdenetçi veya denetçinin yerine seçilen yeni başdenetçi veya denetçinin de görev süreleri dört yıldır. Ayrıca bir dönem boyunca başdenetçi veya denetçi görevinde bulunan bir kişi yalnızca bir dönem daha tekrardan seçilme hakkına sahiptir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.14).

Başdenetçi veya denetçi seçilen kişiler görev yaptıkları süre boyunca eski görevleriyle olan bağları kesilir. Ancak devlet memuru iken başdenetçi veya denetçi olarak seçilen kişi, devlet memuru olma şartlarını kaybetmesi dışında başka nedenlerle görevinin sona ermesi, istifa etmesi veyahut görev süresinin dolması durumunda, otuz gün içerisinde çalıştığı eski kurumlarına müracaat etmeleri dahilinde, atamaya yetkili kişiler tarafından otuz gün içerisinde kazandığı kadroya atanırlar. Bu atananlara artık atanma tarihinden itibaren kurum tarafından ödeme yapılmasına son verilir. Yüksek mahkeme üyeliği içerisinde seçilenlerden görevi bitenler ise, herhangi bir işleme gerek duymadan tekrardan geldikleri yüksek mahkeme üyeliği görevlerine geri dönerler ve üye kadrosunda boşalma olması durumunda hemen kendilerine tahsis olunur. Alınan bu kararlar, akademik unvanların kazanılmasına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla, üniversite mensupları hakkında da uygulanır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.14).

4.3.1.1.2. Başdenetçinin Görev ve Yetkileri

Başdenetçinin görev ve yetkileri 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 7. maddesinde belirlenmiştir. Başdenetçi, kendisine gelen şikâyet konularını inceler, araştırır ve idareye önerilerde bulunur. Kanunların uygulanmasına ilişkin düzenlemeler yapar, gerekli gördüğü durumlarda özel raporlar hazırlayabilir ve bu hazırladığı raporları da kamuoyuna duyurabilir. Çocuk hakları alanında görevlendirilen denetçiler arasında birisinin kadın olması şartıyla işbölümünü sağlar. Genel Sekreter ve diğer personelin atanmasından ve yokluğunda vekalet edecek denetçinin belirlenmesinden sorumludur. Yine kanunda belirlenen diğer görevleri yapmakla görevli kılınmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.7). Ayrıca ilgili kanun hükümlerinin uygulama yönetmeliğinin 40. maddesinde, başdenetçinin görev ve yükümlülüklerine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Yapılan düzenlemeye göre başdenetçi, kurumu yönetmekte ve temsil etmektedir. Denetçilerin görev alanları konusundaki tereddütlerini gidermekte ve denetçiler arasında işbirliğini sağlamaktadır. Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının görevleriyle ilgili işledikleri suçlara ilişkin olarak haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması açılmasına izin vermektedir. Şikâyet konusuyla ilgili olarak bilirkişi görevlendirebilmekte veya tanık dinleyebilmektedir. Araştırma ve inceleme konusu ile ilgili idareden bilgi ve belge istemekte, bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında ise

soruşturma açılmasını istemeye yetkilidir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.40).

Baş denetçinin görev ve yetki alanlarını değerlendirecek olursak, seçilen baş denetçi kurumun yöneticisi sıfatındadır. Yapılan şikâyetlerin konusu, baş denetçi tarafından denetçinin sorumluluk alanına göre belirlenmiştir. Yönetmeliğin kırk dördüncü maddesinde bu konu düzenlenmiştir. Baş denetçinin kurumda bulunmaması halinde yerine vekalet edecek denetçinin seçilmesi durumu, yetki devrinin mümkün olduğunu ve esnek yönetim anlayışının var olduğunu göstermektedir. Öte yandan, araştırmaların kamuoyuyla ve vatandaş ile paylaşılması, kurumun şeffaflık ilkelerini uyguladığını gösterir. Aynı zamanda kurum bünyesinde yapılan araştırmalar yıl sonunda rapor halinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmaktadır. Bu da yapılan çalışmaların Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından değerlendirildiğini göstermektedir.

4.3.1.1.1.3. Denetçilerin Görev ve Yetkileri

Denetçiler, başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak ve başdenetçiye yardımcı olmak üzere görevlendirilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.7). Kanun maddesinin uygulama yönetmeliğinin kırk birinci maddesinde ise denetçilerin yerine getirmekle sorumlu olduğu görevleri şu şekilde sıralanmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.41):

- Görevlendirildiği konu veya alana ilişkin şikâyetleri incelemek, soruşturma yapmak ve konuyla ilgili başdenetçiye tavsiyelerde bulunmak.
- İnceleme ve soruşturma konusunda ilgili idareden tüm dokümanları istemek.
- İstenilen bilgi ve belgeleri vermeyenlerle ilgili olarak haklarında ilgili makamlardan soruşturma açılmasını istemek.
- Gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak ve baş denetçiye sunmak.
- Baş denetçi tarafından görevlendirilmesi halinde kurumun faaliyetleri hakkında bir beyanda bulunmak
- Baş denetçi tarafından görevlendirilmesi halinde devlet sırrı niteliğinde olan bilgi ve belgeleri yerinde incelemek.
- Baş denetçiye, yokluğunda vekâlet etmek.

4.3.1.1.1.4. Baş denetçi ve Denetçilerin Bağımsızlık ve Tarafsızlıkları

Hiçbir kurum, merci, makam veya kişi, başdenetçiye ve denetçilere sorumlulukları ile ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinlerde bulunamazlar. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini icra ederken tarafsızlık prensibine göre hareket etmek durumundadır. Başdenetçi ve denetçi; kendileri, eşleri ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve kayın hısımlarından gelen şikâyetleri inceleyemez. Başdenetçi ve denetçi, herhangi bir siyasi partiye üye olamaz; herhangi bir siyasi parti, kişi veya grubun menfaatine ve zararına yönelik davranışlarda bulunamaz (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.47).

4.3.1.1.2. Genel Sekreterlik

Genel sekreterlik, kurumun idari ve mali işleri ile sekretarya hizmetlerini yürütür. Genel sekreterlik bünyesi altında sekreter ve diğer idari personel görev yapmaktadır.

Genel sekreterliğin görev ve sorumlulukları Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun uygulama yönetmeliğinin kırk ikinci maddesinde şu şekilde sayılmıştır: (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.42):

- Kurumun büro işlemlerini yürütmek.
- Kuruma yapılan başvurularının kayıt işlemlerini yürütmek.
- Kurumun insan gücü planlaması ve personel politikası ile ilgili çalışmaları yapmak, personel sisteminin geliştirilmesi için baş denetçiye teklifte bulunmak.
- Genel sekreterlikte görev yapmakta olan personelin sevk ve idaresini sağlamak.
- Kurumda görev yapan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek.
- Kurum personelinin atama, nakil ve terfi işlemlerini yürütmek.
- Kurumun eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek.
- Hizmet içi eğitim, kurs vb. yerlere katılacak kurum personelini görevlendirmek ve mali haklarının ödenmesine ilişkin işlemleri yürütmek.
- Kurum personelinin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek.
- Kurumun arşiv hizmetlerini yürütmek.

- Genel evrak faaliyetlerini düzenlemek ve yürütmek.
- Kararların ve raporların otomasyonunu sağlamak ve bunları arşivlemek.
- İlgili kanunlar uyarınca mali hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapmak.
- Kurumun taşınır ve taşınmazlarına ilişkin işlemleri ilgili mevzuat çerçevesinde yürütmek.
- Bütçenin harcanması konusunda başdenetçiye bilgi vermek.
- Kurumun yetki alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak, bilgi sistemleri ve otomasyonu konusundaki gelişmeleri takip etmek.
- Kurum bilgi mimarisinin hazırlanması, veri tabanlarının kurulması, güncellenmesi ve arşivlenmesi çalışmalarını yapmak.
- Kurumun sivil savunma ve seferberlik hizmetlerini planlamak ve yürütmek.
- Kurumun basın ve halkla ilişkiler ile tanıtım faaliyetlerini yürütmek.
- Protokol işlerini düzenlemek.
- Kurumun idari, mali ve teknik işlerini yürütmek.
- Kanunlarla veya Başdenetçilik tarafından verilen diğer işleri yapmak.

Genel sekreter, yükseköğretim kurumunun en az dört yıllık bir bölümünden mezun olan, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na bağlı görevlerde on yıl görevde bulunmuş olan ve aynı kanunun kırk sekizinci maddesinde belirtilen şartları taşıyanlar arasından başdenetçi tarafından atanır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.24).

Genel sekreter; kendilerinde, eşlerinden ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve sıhrî hısımlarından gelen şikâyetleri inceleyemezler. Ayrıca görevde iken herhangi bir kamu veya özel bir görevde yer alamazlar ve ticaret işiyle uğraşamazlar. Fakat bilimsel yayınlar yapma, görevleriyle ilgili olarak ulusal veya uluslararası kongre, konferans, sempozyum vb. toplantılara katılma, derneklere üye olma ve kar amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık halinde bu madde hükümleri uygulanmaz (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.30).

Genel sekreter, görevi gereği bir suçla itham edilirse, kişi hakkında cezai soruşturma ve kovuşturma açılabilmesi için baş denetçinin izin vermesi gerekmektedir. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii

Ankara Bölge İdare Mahkemesi'dir. Soruşturma, suçun işlendiği yer Cumhuriyet başsavcısı veya görevlendirdiği Cumhuriyet savcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası da aynı bölge mahkemesinde görülür (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.32).

4.3.1.1.3. Kamu Denetçiliği Uzmanlığı ve Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcılığı

Kamu Denetçiliği Kurumu denetim hizmetlerine ayrıca Kamu Denetçiliği Uzmanlığı ve Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcılığı için kadrolar tahsis edilmiştir

Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcılığı görevine atanabilmek için ilk olarak giriş sınavına girilmesi ve o sınavda başarılı olunması gerekmektedir. Kamu Denetçiliği Uzmanlığı Yönetmeliği'nin beşinci maddesinde bu sınava girebilmenin koşulları belirtilmiştir. Bunlar (Kamu Denetçiliği Uzmanlığı Yönetmeliği, 2013: Md.5):

- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun kırk sekizinci maddesinde belirtilen genel şartları taşımak.
- Giriş sınavının yapıldığı yılın ocak ayının ilk günü itibariyle otuz beş yaşını tamamlamamış olmak.
- Son başvuru tarihine kadar geçerlilik süresi dolmamış KPSS'den, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından belirlenen puan türünden asgari puanı almış olmak.
- Yükseköğretim kurumunun en az dört yıllık bir bölümünden mezun olmak.

Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcılığına atanan kişiler, en az üç yıl çalışmış olmak şartıyla yeterlilik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarılı olan kişiler, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı'ndan en az (C) düzeyinde puan veya uluslararası kabul edilmiş yabancı dil seviyesi tespit sınavından bu puana eşdeğer bir puan almış olmak koşuluyla kamu denetçiliği uzmanı unvanını alırlar (Avcıoğlu, 2014:124).

Kamu Denetçiliği Uzmanlığı Yönetmeliği'nin otuz ikinci maddesinde uzmanın görev ve yetkileri şu şekilde belirtilmiştir (Kamu Denetçiliği Uzmanlığı Yönetmeliği, 2013: Md.32).

- Şikâyet başvurularını incelemek ve araştırmak.

- Dağıtım bürosunda verilen görevleri yapmak.
- İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak tanık veya ilgili kişileri dinlemek.
- Yıllık raporun ve özel raporların hazırlanmasında görev almak.
- Kurumsal stratejinin planlanmasına ve güncelleştirilmesine yönelik çalışmalara yardımcı olmak.
- Kurumun görev alanına ilişkin olarak ulusal ve uluslararası alandaki gelişmeleri takip etmek.
- Kurumun görev alanı ile ilgili mevzuatın hazırlanmasına ve uygulanmasına veya iş ve işlemlerin geliştirilmesine ilişkin çalışmalar yapmak ve gerektiğinde etki analizi yapmak.
- Kurum tarafından düzenlenen eğitim programlarına katılmak.
- Kurumun görev alanı ile ilgili ulusal ve uluslararası toplantı, seminer ve eğitim programları ile çalışma gruplarına katılmak.
- Kurumun görev alanına giren konularda projeler hazırlamak veya katılmak, hazırlanan projelere destek sağlamak, kurumun hizmet kapasitesi ve kalitesinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapmak ve yapılan çalışmalara katılmak.
- Uzman yardımcılarının yetiştirilmesine, bilgi ve tecrübelerinin geliştirilmesine yardımcı olmak.
- Başdenetçi veya denetçiler tarafından verilen benzeri nitelikteki diğer görevleri yapmak.

Kamu Denetçiliği Uzmanlığı Yönetmeliği'nin aynı maddesinde uzman yardımcılarının da görev ve sorumlulukları ele alınmıştır. Bu maddeye göre, kendilerine verilen görevlerin ifasında uzmanlara yardımcı olmak ve başdenetçi veya denetçiler tarafından verilecek benzeri nitelikteki bir başka görevleri icra etmek gibi görev ve sorumlulukları vardır (Kamu Denetçiliği Uzmanlığı Yönetmeliği, 2013: Md.32).

Uzmanlar ve uzman yardımcılarını görev ve yetkilerinin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, inanç, din ve mezhep ayrımı yapamazlar. Ayrıca, görevlerinden ayrılmış olsalar bile görevlerini icra ederken ki zamanda öğrendiği mesleki ve ticari sırları kesinlikle açıklayamaz, kendileri veya başkaları için çıkar sağlamak maksadıyla kullanamazlar. Aynı zamanda uzman ve uzman yardımcılarını

partilere üye olamazlar; hiçbir siyasi parti, kişi veya grupların menfaatine veya zararına yönelik faaliyetlerde bulunamazlar (Kamu Denetçiliği Uzmanlığı Yönetmeliği, 2013: Md.34).

4.3.1.2. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Görev ve Yetkileri

Kamu Denetçiliği Kanunu’nun 5. maddesinde ombudsmanlık kurumunun görevi, “idari kurumların işleyişine ilişkin şikâyetlere istinaden idari makamların çeşitli eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içerisinde, hukuka ve hakkaniyete uygun olması bakımından incelemek, soruşturmak ve idareye tavsiyelerde bulunmak” biçiminde ifade edilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.5).

Kurum, merkezi yönetim kapsamında yer alan kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahalli idarelerin, mahalli idarelerin bağlı olduğu idarelerin, mahalli idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kamu tüzel kişiliğine haiz yapılanmaların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar ile kamu niteliğinde olan meslek kuruluşlarının; kamunun ortak, sürekli ve kamusal ihtiyaçlarını karşılayan ve idaresi düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, her bakımından eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarıyla ilgili olan şikâyetleri inceler, soruşturur ve telkinlerde bulunur (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.4). Ancak, Cumhurbaşkanı’nın tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzalanan karar ve emirleriyle; yasama yetkisinin kullanılmasıyla alakalı olan kararlar; yargı yetkisinin kullanılmasına yönelik alınan kararlar ile Türk Silahlı Kuvvetleri’nin sadece askeri nitelikte yapmış olduğu faaliyetleri ombudsmanlık kurumunun sorumlulukları dışında yer almaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 6328: Md.5).

Cumhurbaşkanı’nın tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzaladığı karar ve emirlerin kurumun yetkileri arasından çıkarılması anayasal bir zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Ancak, Cumhurbaşkanı’nın ilgili bakanlarca imzalanan kararları ombudsmanlık kurumunun yetki alanında bulunmaktadır. Bu bağlamda kurumun, devlet tasarruflarına müdahale etmesi ve bu tasarrufların niteliğini ve kalitesini değerlendirme yetkisini tek bir bireye bırakma girişi, iyimser bir yaklaşım olarak eleştirilmektedir (Esgün, 1996:269).

Yasama yetkisinin kullanılmasına dair işlemlerinin, anayasa yargısının denetimine tabi olmasından dolayı, bu işlemlerin ombudsmanlık kurumunun yetki alanı dışına bırakıldığına inanılmaktadır. Ayrıca yasada yargı yetkisinin kullanılmasına dair kararlar da kurumun yetki alanı dışında bırakılmıştır. Anayasa’da yer alan yargı bağımsızlığı ilkesi karşısında, yargıya ilişkin kararların ombudsmanlık kurumunun denetimine tabi olması beklenilmemelidir (Erhürman T., 2000:171).

Türk Silahlı Kuvvetleri’nin tamamen askeri faaliyetleri de ombudsmanlık kurumunun görev alanı dışında tutulmuştur. Askeri makamların idari eylem, işlem ve davranışlarının ombudsmanlık kurumunun denetim alanı dışına çıkarılmasının, hukuk devleti ilkesiyle bağdaştırılması zordur. Sınırlarının tam olarak belirli olmamasından dolayı sırf askeri faaliyet olması gerekçesiyle askeri idarelerin işlem, eylem ve davranışları kurumun denetim kapsamı dışında tutulabilecektir. Kanuni bir düzenleme ile denetçilerden birine askeri konularda yetki verilmesinin ve bu alanda uzmanlaşmasının sağlanarak bir denetim mekanizmasının oluşturulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir (Aktel vd., 2013:29).

4.3.1.3. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru Yöntemi ve Çalışma Şekli

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Kanun’un Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Ombudsmanlık Kurumu’na yapılacak olan şikâyet başvuruları ve kurumun çalışma esasları düzenlenmiştir.

4.3.1.3.1. Kuruma Şikâyet Başvurusu

Kamu Denetçiliği Kurumu’na gerçek ve tüzel kişiler başvurabilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.17). Ancak şikâyetin konusu; insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamu yararıyla ilgili genel konulara ilişkin ise bu durumda menfaat ihlali aranmamaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.7). Aynı şekilde kurum, engellilerin de şikâyetle bulunabilmesini mümkün kılmak amacıyla gerekli önlemleri almıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.15). Bu maddelere dayanarak, yabancı uyruklular, çocuklar, engelliler gibi toplumun hassas kesimi, Ombudsmanlık Kurumu’na başvuruda bulunabilir hükmüne ulaşılır. Başvuru bilgilerine ilişkin güvenlik önlemleri kurum tarafından alınmaktadır. Ayrıca menfaat ihlali nedeniyle kovuşturma talebinde bulunan kişinin hak veya çıkarının zarar görmüş olması gerekmektedir. Bu türden ihlaller maddi veya manevi olabilmektedir. Ancak başvuru

konusu insan hakları, kadın hakları, çocuk hakları, temel hak ve hürriyetlerden biri ise kesinlikle menfaat ihlali aranmamaktadır (Erdoğan, 2021:78).

4. 3.1.3.2. Şikâyet Başvuru Usulü

Şikâyet başvurusu, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun resmi sayfasında yayımlanan “Gerçek Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu” veya “Tüzel Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu” doldurularak yapılır. Kurum tarafından belirlenen zorunlu bilgi ve belgelerin sağlanması kaydıyla, form kullanılmadan da şikâyetle bulunulabilir. Aynı zamanda eğer haklı sebepler varsa başvuru yerindeki formun doldurulmasına yardımcı olunarak, yapılan sözlü başvurularda kabul edilecektir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md. 9).

Başvuru dilekçeleri açık ve anlaşılır bir Türkçe ile yazılır. Aynı zamanda kurum, şikâyetin haklı olduğuna inanıyorsa, şikâyetçinin kendisini daha iyi ifade edebileceği başka bir dildeki şikâyet dilekçelerini de kabul edebilmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md. 8/1).

Şikâyet başvurusunda bulunması gereken hususlar yönetmeliğin dokuzuncu maddesinde belirtilmiştir. Bunlar (Kamu Denetçiliği Kanunu, 6328: Yön. Md. 9):

a) Şikâyetle bulunan kişi, gerçek kişi ise,

- Adı, soyadı ve imzası,
- Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarası, yabancılar için pasaport numarası, uyruğu ve varsa kimlik numarası,
- Tebligata esas yerleşim yeri veya iş adresi,
- Şikâyet edilen idare, şikâyet konusu ve talep,
- İdareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi,
- Varsa bildirim esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası.

b) Tüzel kişi ise,

- Unvanı,
- Tebligata esas yerleşim yeri adresi, telefon numarası ve varsa elektronik tebligat adresi,
- Yetkili kişinin adı, soyadı, unvanı, imzası ve varsa bildirim esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası,
- Şikâyet edilen idare, şikâyet konusu ve talep,

- İdareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi,
- Yetkili kişinin yetki belgesinin aslı veya onaylı örneği,
- Varsa merkezi tüzel kişilik numarası.

Şikâyet başvurusu, kanuni temsilci veya vekil tarafından da yapılabilir. Kanuni temsilci veya vekil aracılığıyla yapılan şikâyetlerde temsile veya vekaletе dair geçerli bir yetki belgesinin veya ispat belgesinin sunulması zorunludur. Şikâyet başvurusunun kanuni temsilci veya vekil tarafından yapılması halinde ise kanuni temsilci veya vekilin;

- Adı, soyası ve imzası,
- Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarası,
- Yabancılar için pasaport numarası, uyuğu ve varsa kimlik numarası,
- Tebligata esas yerleşim yeri veya iş adresi,
- Varsa bildirimе esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası, şikâyet başvurusunda bulunmalıdır. (Kamu Denetçiliği Kanunu, 6328: Yön. Md. 11).

4.3.1.3.3. Şikâyet Başvurusunun Yapılacağı Yerler

Başvuru yazısı, kurumun gerekli gördüğü yerlerde açtığı bürolara veya bizzat kuruma elden teslim edilebileceği gibi posta, e-posta, faks vb. yollarla da iletilebilir. Şikâyetler kurum tarafından oluşturulan elektronik sistem üzerinden de yapılabilir. Ayrıca, valilik veya kaymakamlık aracılığıyla şahsen veya posta yoluyla da şikâyetе bulunulabilir. Valilik veya kaymakamlıklar, şikâyetin tarih ve numarasını kaydettikten sonra şikâyet başvurusunu ve eğer varsa eklerini en geç üç iş günü içerisinde doğrudan kuruma gönderir. Faks veya elektronik posta yolu ile yapılan başvuru dilekçesinin asılları on beş gün içerisinde kuruma ulaştırılmak zorundadır, aksi takdirde başvuru geçersiz sayılacaktır. Kayıtlı e-posta yoluyla yapılan başvurularda bu koşul aranmaz (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md. 8).

4.3.1.3.4. Şikâyet Başvurusunda Süre

Kamu Denetçiliğine başvurulabilmesi için, 6 Ocak 1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen idari yargı yolları ile özel yasalarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekir. İdari başvuru yollarının tüketilmediği durumlarda yapılan başvurular ilgili merciye iletilir. Fakat kurum, telafisi mümkün olmayan veya imkansız zarara yol açabilecek durumlarda,

idari başvuru yolları tüketilmemiş olsa bile başvuruları kabul edebilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md. 17).

Kuruma yapılacak başvuru halinde, başvuruya cevap verildiğine dair tebligatın kendisine ulaştığı tarihten itibaren yetkili makamın başvuruya altmış gün içerisinde cevap vermemesi halinde, bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içerisinde başvuruda bulunabilir. Başvuru tarihi ise, dilekçenin kuruma, valiliğe veya kaymakamlığa verildiği, diğer durumlarda başvurunun kuruma ulaştığı tarihtir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md. 17). Maddeye göre, Ombudsmanlık Kurumu'na başvuruda bulunulabilmesi için öncelikle ilgili idareye başvuruda bulunulması, sonrasında ise ilgili idareden başvuru sahibine olumlu ya da olumsuz manada yanıt verilmesi beklenmektedir. Vatandaş, altmış günlük sürenin bitiminden itibaren altı ay içerisinde Ombudsmanlık Kurumu'na başvuruda bulunabilmektedir.

Dava açma süresi içerisinde yapılan şikâyetler için, işlemeye başlamış olan dava açma süresi askıya alınır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md. 17). Fakat yönetmeliğin otuz sekizinci maddesinde, askıya alınan dava süresinin birtakım durumlarda yeniden işlemeye başladığı ifade edilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md. 38). Bu durumlar:

- Yapılan başvurunun Ombudsmanlık Kurumu tarafından reddedilmesi halinde, askıya alınmış olan dava açma süresi açıklamalı ret kararının ilgili kişiye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye devam eder.
- Şikâyet başvurusu kurum tarafından yerinde inceleme sonucunda kabul edilirse; kurumun önerisi üzerine ilgili merci otuz gün içerisinde bir işlemde veya eylemde bulunmazsa eğer durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden tekrardan işlemeye devam eder.
- Kurum, karar verilmesine yer olmadığını tespit ederse, askıya alınmış olan dava açma süreci kararın ilgili kişiye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye devam eder.
- Kurum, şikâyetin yapıldığı tarihten itibaren altı ay içerisinde inceleme ve soruşturmayı tamamlayamazsa bu durumu gerekçesiyle birlikte şikâyet sahibine tebliğ eder. İlgili kişiye tebliğinden itibaren durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam eder.

4.3.1.3.5. Şikâyet Başvurularının Ön İncelenme Süreci

Ombudsmanlık Kurumu'na şahsen veya çeşitli iletişim araçlarıyla yapılan şikâyet başvuruları öncelikle, “genel evrak ve şikâyet başvurusu bürosuna” gönderilmektedir. Şikâyet başvurusu bürosu, başdenetçi tarafından görevlendirilen personellerden oluşmaktadır. Bu büroda, kuruma yapılan başvuruların kayıtları numaralandırılarak dosyalanır. Kaydı alınan başvuru daha sonra “dağıtım bürosuna” gönderilir. Dağıtım bürosunda da yine başdenetçinin görevlendirdiği uzman, uzman yardımcısı ve diğer personeller bulunmaktadır. Bu büro, şikâyet başvurusunu konuyla ilgili kamu denetçisine havale etmekle görevlidir. İlgili denetçiye iletilen başvurular, dönüşümlü olarak dağıtım bürosunda çalışan uzman ve uzman yardımcıları tarafından talebe ilişkin işlem yerine getirilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.18).

Diğer yandan, Ombudsmanlık Kurumu'na yapılan başvuruların inceleme ve araştırma aşamasına geçmeden önce, kurum tarafından ön incelemeye tabi tutulduğu belirtilmelidir. Ön inceleme sırasında, şikâyet başvurusu birtakım aşamalardan geçmektedir. Yönetmeliğin on dokuzuncu maddesinde bu aşamalar şu şekilde belirtilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.19). Yapılan başvurunun:

- Kurumun görev tanımına girip girmediğine,
- Başvuru süreci içerisinde yapılıp yapılmadığına,
- Ombudsmanlık Kurumu'nda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla, sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığına,
- Ombudsmanlık Kurumu tarafından daha öncesinde sonuçlanan bir le sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığına,
- Yargı organlarında görülmekte olan ve yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığına,
- İdare başvuru yollarının tüketilip tüketilmediğine,
- Başvurunun Türkçe yapılıp yapılmadığına,
- Belli bir konu sebebini içerip içermediğine,
- Kuruma yapılan şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığına,
- Menfaat ihlali içerip içermediğine, bakılmaktadır.

Eğer ki yukarıdaki koşullardan herhangi biri karşılanmazsa bu durumda kurum tarafından başvuru hakkında incelenemezlik kararı verilir. Alınan karar ise çiyte tebliğ edilmekte ve daha öncesinde dava açılmışsa eğer bu durumda askıya alınmış olan dava süreci yine kaldığı yerden işlemeye devam etmektedir. İncelemeye yer olmadığına dair karar verilmesi doğrultusunda, eksikliklerin giderilmesi koşuluyla başvuru süreci içerisinde tekrardan kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.20). Eğer ki kurum tarafından incelenebilir kararı verilmişse, başvurularla ilgili inceleme ve araştırma aşamasına geçilmektedir.

4.3.1.3.6. Başvuruların İncelenme ve Araştırılma Aşaması

Ombudsmanlık Kurumu'nun görev alanına giren ve gerekli şartları sağlayan şikâyet başvuruları hakkında araştırma ve incelemede bulunulur. Bu noktada, yürütmenin çeşitli eylem ve işlemleriyle, tutum ve davranışları, insan hakları temelli adalet anlayışı ve iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde hukuka ve hakkaniyete uygunluğu açısından irdelenmekte ve incelenmektedir. Temel hak ve özgürlükler, insan hakları, kadın ve çocuk hakları vb. ihlal teşkil etmeyen başvurular için yerinde araştırma ve inceleme yapılabilir. Fakat, kamu yararını ilgilendiren şikâyetler için, şikâyetçinin veya şikâyet konusu yetkili birimin talebiyle yerinde araştırma ve inceleme yapılabilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.22).

Kuruma yapılan şikâyet başvurusu başdenetçi, denetçi, görevlendirilecek uzman veya uzman yardımcıları tarafından incelenir ve soruşturulur (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.22). Başdenetçi veya denetçi, inceleme ve soruşturma konusuyla alakalı olarak ilgili idareden bilgi ve belge talebinde bulunabilir. İdare, istenilen bilgi ve belgeleri e-posta aracılığıyla ivedi bir şekilde kurumun elektronik posta adresine gönderir ve bu talebin idareye tebliğ edildiği tarihten itibaren en geç otuz gün içerisinde belgelerin asıllarını kuruma ulaştırır. Bu süre içerisinde talep edilen bilgi ve belgeleri geçerli bir sebep olmaksızın vermeyen veya eksik belge sağlayan kişiler hakkında başdenetçi veya denetçinin başvurması üzerine ilgili makamlar tarafından soruşturma başlatılır. Ancak, devlet sırrı veya ticari sır niteliği taşıyan bilgi ve belgeler, başdenetçi veya görevli kıldığı denetçi tarafından bizzat yerinde incelenir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.23). Bundan dolayı, denetimin hızlı bir biçimde yapılabilmesi için idare kanunun verdiği yetkiye dayanarak denetçiye istediği bilgileri vermelidir. Kamu denetçisi ise ne

vatandaştan ne de idareden yana olmalı yani tarafsız olarak arabuluculuk görevini yerine getirebilmelidir.

Öte yandan, araştırma ve inceleme konusunun özel veya teknik bilgi gerektirdiği durumlarda başdenetçi veya denetçiler, kendi alanlarında uzman kişiler arasından bilirkişi görevlendirmesi yapabilir. Bilirkişi, başdenetçi veya denetçi tarafından belirlenen süre içerisinde Ombudsmanlık Kurumu'na hazırladığı raporu vermekle yükümlüdür. Bu süre ise, görevin kendisine verildiği tarihten itibaren iki ayı geçemez. Ancak sorunun karışık olmasından dolayı bu süre yalnızca bir ay daha uzatılabilir. Ayrıca bilirkişi, araştırma sırasında edindiği bilgileri kendisinin ve başkalarının yararına kullanmaktan kaçınmalıdır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.24). Aynı şekilde başdenetçi veya denetçi tarafından, soruşturma ve inceleme konusuyla alakalı olarak tanık veya ilgililerin dinlenmesine karar verebilmektedir. Tanıkların veya ilgili kişilerin dinlenmesi, uygun yer ve zamanlarda, görüntülü ve sesli iletişim teknolojisi kullanılarak gerçekleştirilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.25). Bu tür uygulamalarla, elde ettiği veriler ile sonuca ulaşmaya çalışmakta ve buna uygun olarak karar almaktadır.

4.3.1.3.7. Şikâyet Başvurularının Sonlandırılması

Şikâyetçi, konu hakkında bir karar verilinceye kadar şikâyetini geri çekebilir. Bu gibi durumlarda, Kamu Denetçiliği Kurumu araştırma ve incelemesini sonlandırır. Şikâyetinde bulunan kişi eğer gerçek kişiye ölümü, tüzel kişiye tüzel kişiliğinin sona ermesi durumunda araştırma ve inceleme sonlandırılır. Ancak, şikâyet konusu mirasçıyı ilgilendiriyorsa bu durumda araştırma ve incelemeye devam edilir. Araştırma ve inceleme sürecinde şikâyet konusuyla alakalı olarak dava açılması durumunda kurum, şikâyet başvurusunun niteliğine göre inceleme ve soruşturmayı dava sonuçlanıncaya kadar askıya alabilir veya soruşturmayı sonlandırabilir. Bekletilen şikâyet başvuruları hakkında kesinleşen dava sonuçlarına göre Ombudsmanlık Kurumu, araştırma ve incelemeyi karara bağlar. Fakat şikâyetten feragat edilmesi, yürütmenin şikâyet talebini yerine getirmiş olması, şikâyetinde bulunan kişinin ölümü veya tüzel kişiliğinin sona ermesi durumlarında şikâyet konusunun; temel hak ve özgürlüklere, insan haklarına, kadın ve çocuk haklarına, kamuyu ilgilendiren konulara yönelik olması halinde araştırma ve incelemeye devam edilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.26-30).

4.3.1.3.8. Kurumun Araştırma ve İnceleme Sonucunda Verdiği Kararlar

Yapılan şikâyet başvurularının incelenmesi ve araştırılması sonucunda Ombudsmanlık Kurumu tarafından dört farklı karar verilebilir: Tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı ve karar verilmesine yer olmadığına dair karar (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.31).

Ombudsmanlık Kurumu'nun şikâyet konusuyla alakalı araştırma ve incelemesini tamamlaması için şikâyet tarihinden itibaren en geç altı ay süresi vardır. Bu süre içerisinde araştırma ve incelemenin tamamlanmaması durumunda, şikâyetçi olan kişiye bu durumun gerekçesi ve dava açma sürecinin başladığının bildirilerek, araştırma ve incelemeye devam edilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.36).

Kurum, araştırma ve inceleme sonuçlarını ve varsa tavsiyelerini ilgili mercie ve başvuran kişiye bildirir. Ayrıca kurum, başvuran kişiye, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru sürecini ve başvuru yapılacak olan makamı da gösterir. İlgili makam, kurumun tavsiyesi veya önerdiği çözüm önerisi üzerine yaptığı işlemin uygun olmadığı kanaatine varırsa bu durumun gerekçesini otuz gün içerisinde kuruma bildirir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.20).

Ombudsmanlık Kurumu tarafından kararın verilmesinden sonra, verilen kararın sonucunu etkileyebilecek belgelerin ortaya çıkması halinde şikâyet hakkında yeniden araştırma ve inceleme yapılabilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.39).

Ombudsmanlık Kurumu tarafından araştırma ve inceleme sonucunda alınan kararlarda bulunacak hususlar yönetmeliğin otuz beşinci maddesinde yer almaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.35). Bunlar:

- Şikâyet numarası ile karar numarası ve tarihi.
- Şikâyetçinin ve varsa temsilcisinin adı, soyadı ve adresi.
- Şikâyet edilen idare ve adresi.
- Şikâyet konusu, hukuki sebepler ve istemin özeti.
- Dosyadaki bilgi ve belgelerin özeti.
- Gerekçe.
- Verilen karar ve sonuç.
- Şikâyet konusuna ilişkin başvuru yolları, süresi ve başvurulacak makam.
- İmza ve mühür.

4.3.1.3.8.1. Tavsiye Kararları

Ombudsmanlık Kurumu tarafından yapılan araştırma ve inceleme sonucunda şikâyetin uygun görülmesi halinde tavsiye kararı verilmektedir. Kurum yönetmeliğinin otuz ikinci maddesinde tavsiye kararında yer alabilecek tavsiyelerden bahsedilmiştir. Bu maddeden hareketle kararda yönetim hakkında şu tavsiyelerden bir ya da birkaçına yer verilebilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.32):

- Hatalı davranıldığıının kabulü.
- Zararın tazmini.
- İşlem yapılması veya eylemde bulunulması.
- Mevzuat değişikliğinin yapılması.
- İşlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi.
- Uygulamanın düzeltilmesi.
- Uzlaşmaya gidilmesi.
- Tedbir alınması.

İlgili merci, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemi veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na bildirir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.32).

4.3.1.3.8.2. Ret Kararı

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yapılan inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varılırsa ret kararı verilecektir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.33).

4.3.1.3.8.3. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar

Ombudsmanlık Kurumu, şikâyetçi olan kişinin başvurusunda vazgeçmesi, şikâyetçi eğer gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, şikâyet konu olan talebin ilgili idari merci tarafından yerine getirilmesi, araştırma ve inceleme yapılırken şikâyet konusu hakkında dava açılması hallerinde kurum tarafından araştırma ve inceleme bitirilirse eğer bu durumda karar verilmesine yer olmadığına dair karar verilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.34).

4.3.1.3.9. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarının İlgililere Bildirilmesi

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun yirminci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca Ombudsmanlık Kurumu, araştırma ve inceleme neticesinde elde edilen sonucu ve varsa tavsiyelerini ilgili mercie ve başvuran kişiye bildirmekten sorumludur (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md.20). Ayrıca, kurum yönetmeliğinin otuz yedinci maddesine göre, kamu hizmetini yürütmekte olan özel hukuk tüzel kişileri hakkında verilen tavsiye kararları gözetim ve denetimden sorumlu olan ilgili bakanlığa veya kamu kurum ve kuruluşlara gönderilebilecektir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Yön. Md.37).

6328 sayılı Kanunu’nun yirminci maddesinin ikinci fıkrasına göre, Ombudsmanlık Kurumu başvuru yapan kişiye, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru sürecini ve başvuru yapılacak olan makamı göstermesi gerekmektedir. Söz konusu olan bu madde, Anayasamızın ‘Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması’ başlıklı kırkıncı maddesinin ikinci fıkrasında yer alan bir idari usul ilkesi olan, “Devlet işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır” hükmünün ilgili kanuna yansıması niteliğindedir (Avcioğlu, 2014:181-182).

4.3.2. Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)’nın Seçilmiş Ülkelerdeki Ombudsmanlık Kurumları İle Karşılaştırması

Türkiye’de “Kamu Denetçiliği Kurumu” adında kurulan ombudsmanlık kurumu, 2012 yılında çıkarılan “6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” ile yasalaşmıştır. Ayrıca Türkiye’de kamu denetçiliği kurumu, 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile de Anayasal bir kurum haline gelmiştir. Bundan dolayı kamu denetçiliği kurumunun görev ve yetkileri bu çalışmada incelenen ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de kanunla belirlenmiş ve hatta anayasal statü kazanmıştır. Ancak bazı ülke örneklerinde de ombudsmanlık kurumlarının Anayasal statü kazandırılmadan çıkarılan kanunlarla düzenlendiği görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye gibi hem anayasa statüye hem de yasal düzenlemeye sahip olan ülkeler arasında; İsveç ve Danimarka bulunmaktadır. Buna karşılık ombudsmanlık kurumlarının sadece kanunla düzenlendiği ülkeler arasında ise; Fransa ve Almanya yer almaktadır.

Türkiye’de ombudsman Parlamento (Meclis) tarafından dört yıllık bir süre için atanır. Türkiye’de olduğu gibi İsveç, Danimarka ve Almanya’daki ombudsmanlarda

yasama organı tarafından atanmaktadır. Ancak Fransa’da ombudsmanlık kurumu içinde yer alan ombudsmanların göreve atanması yürütme organı tarafından yerine getirilmektedir. Öte yandan Türkiye’de ombudsmanlık, bu çalışmada incelenen diğer ülkelerde olduğu gibi işlerinde bağımsız, tarafsız ve özerk bir şekilde hareket etmektedir.

Türkiye’de ombudsmanlık kurumuna başvurular, vatandaşlar ve tüzel kişiler tarafından bir dilekçe ile yapılabilir. Fakat yapılacak olan şikâyetlerin yargıya intikal etmemiş olması ve tüm idari başvuru yollarının tüketilmiş olması şartı aranmaktadır. Türkiye’deki Kamu Denetçiliği Kurumu’nun bu özelliklerine Danimarka, Fransa ve Almanya’daki ombudsmanlık kurumları çok uymaktadır. Ayrıca Türkiye’de kamu denetçiliği kurumu meydana gelen durum ve olaylara karşı re’sen (kendiliğinden) harekete geçerek inceleme, soruşturma ve değerlendirme yapma yetkisine sahip değildir. Fransa ve Almanya’daki ombudsmanlık kurumları da Türkiye’deki kurumla aynı özelliğe sahiptir. İsveç ve Danimarka’da yer alan ombudsmanlık kurumları ise bireyler tarafından herhangi bir kamu şikâyetini beklemeden seyahatlerinden edindiği izlenimlerinden ve kamuoyu aracılığıyla haberdar olduğu konular üzerinden harekete geçebilme yetkisine sahiptir.

Türkiye’deki kamu denetçiliği kurumu, bireyler tarafından yapılan şikâyet eline ulaştığı zaman öncelikle şikâyet konusunu incelemeye yetkisinin olup olmadığını değerlendirmek amacıyla bir ön değerlendirme yapmaktadır. Bunun sonucunda da kamu denetçiliği kurumu, şikâyetin kuruluş kanununda öngörülen bazı şartları taşımaması halinde yapılan şikâyeti reddetmekte ve durumu ilgili taraflara bildirmektedir. Şikâyetin haklı görülmesi halinde ise inceleme ve araştırma faaliyetleri ivedilikle başlatılacak ve şikâyet konusu 6 ay içerisinde sonuçlandırılacaktır. Araştırma da incelenen diğer ülke örneklerine bakıldığı zaman ise yine Türkiye’ye benzer adımların izlendiği görülmektedir. Anlaşılabileceği üzere çalışmada incelenen ülkelerin tümü, şikâyet konusunun doğrudan veya dolaylı olarak ellerine ulaşması halinde öncelikle şikâyetin soruşturma kapsamı içerisinde olup olmadığı hakkında bir değerlendirme yapmakta; sonucunda ise soruşturma kapsamında olduğu tespit edilirse gecikmeden şikâyet konusu hakkında karara varılması için girişimde bulunulmaktadır. Türkiye’de kamu denetçiliği kurumunun şikâyetler hakkında nihai karar verme ve kararlara yaptırım uygulama yetkisi bulunmamaktadır. Çünkü kamu denetçiliği kurumunun kararları ve hükümleri birer

tavsiye niteliğindedir. Bu bağlamda çalışmada ele alınan İsveç ve Almanya'daki ombudsmanlık kurumlarının kararları ve hükümleri konusunda Türkiye ile farklılıkları bulunmaktadır. Bu çerçevede İsveç ve Almanya ombudsmanlık kurumlarının kesin yaptırım gücü yoktur, fakat görevini tam anlamıyla yerine getirmeyen görevliler hakkında disiplin soruşturması açma ve konuyu yargıya taşıyabilme yetkisine sahiptir. Öte yandan Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun şikâyetler sonrasında verdiği kararı ve hazırladığı raporlarını kamuoyunun bilgisine sunduğu, dolayısıyla da medya ile yakın bir ilişki içerisinde olduğu söylenebilir. Böylece Türkiye'de kamu denetçiliği kurumu, yıllık faaliyet raporlarını ve özel raporları medya ve basın kuruluş ve araçları aracılığıyla kamuoyuna sunabilmektedir. Bu konuda çalışmada ele alınan ülke incelemelerinde, ombudsmanlık kurumlarının Türkiye'de olduğu gibi kamuoyu ve medya ile iletişim halinde olduğu söylenebilmektedir.

SONUÇ

Yönetim, insanlık tarihi kadar eski geçmişe sahip bir olgudur. Bu kavramın ortaya çıkmasından itibaren, bireylerin adil ve iyi bir yönetim beklentileri gün geçtikçe artış göstermiş, yönetim sistemlerindeki gelişim ise bu beklentilerin önem kazanmasına neden olmuştur. Bireylerin beklentilerine hizmet verme aşamasında, birtakım aksaklıklar yaşanmaya başlaması sonucunda yönetim anlayışının sorgulanması ve bireylerin çözüm beklentilerinde artışı meydana getirmiştir. Birey ile devlet arasında yaşanan bu aksaklıkların giderilmesi ve sorunun bir neticeye kavuşturulması için kamu idarelerinin denetlenmesine yönelik çeşitli yollara başvurulmuştur. Bu denetim faaliyetlerinden birisi de ombudsmanlık denetimidir.

Ombudsmanlık denetiminin kökenleri eskilere dayanmakla birlikte bilinen ilk uygulamasının Osmanlı Devleti'ne dayandırıldığı ancak modern anlamda ombudsmanlığın 1809 yılında ilk olarak İsveç'te başladığı kabul edilmiştir. Kurulduğu yıldan itibaren ombudsmanlık sistemi gün geçtikçe yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu kadar benimsenmesinin nedeni, vatandaşlara sağladığı ucuzluk, sadelik, esneklik, başvuru esnasında kolaylık, hakkaniyete uygun bir şekilde denetim yapabilmesi gibi özellikleridir.

Dünya ülkelerinde var olan ombudsmanlık uygulamaları yetki ve görevleri, denetçi atama süreci, denetçilerin sahip olduğu görev süreleri, verilen kararların yaptırımı, ombudsmana başvuru şekli gibi yönlerden farklılık göstermektedir. Fakat uygulamada yaşanan farklılıklara rağmen ombudsmanlık uygulamaları; hukuk devletinin gelişmesine, bireylerin sahip olduğu temel hak ve özgürlüklerinin gelişmesine, iyi yönetim ve denetim anlayışının gelişmesine önemli katkılar sağlamaktadır.

Ülkemizdeki Ombudsman uyarlaması olan Kamu Denetçiliği Kurumu ise, yönetim ve vatandaş arasındaki uyuşmazlıkları çözümlemeye çalışan, yönetimin yaptığı işlerden dolayı zarara uğrayan bireylerin hak ve özgürlüklerini korumaya çalışan, yönetimin yaptığı bu eylemlerin tekrarlanmaması için önerilerde bulunan bir yapıya sahiptir. Bu kurumun kurulmuş olması aynı zamanda yönetimin daha demokratik hale getirilmesi ve hukuk devleti ilkesinin içselleştirilmesi yönlerinden önemli bir adım olmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümüne baktığımız zaman ombudsmanlık kavramının daha detaylı bir şekilde incelendiği görülecektir. Ombudsman, insan hak ve özgürlüklerini savunan, vatandaşın yanında yer alan, şikâyetleri hukuka ve hakkaniyete uygun bir biçimde araştırıp inceledikten sonra önerilerde bulunan kamu görevlisidir. Ombudsman görevini yerine getirirken ise olabildiğince hukuka ve hakkaniyete uygun bir biçimde davranıp tamamıyla objektif olmalıdır. Kamu denetçiliği kurumu ise, on sekizinci yüzyılın başlarında İsveç'te kabul edilmiş bir kurumdur. Ombudsmanlık kurumu sonrasında ise sırasıyla İskandinav ülkelerinde, Avrupa ülkelerinde, Anglo-Sakson ülkelerinde olmak üzere birçok yerlerde uygulama alanı bulmuştur. Ülkemizde ise bu alanla ilgili çeşitlik araştırmalar, çalışmalar yapılmış ve 1982 Anayasası'nda yapılan 2010 değişikliği ile anayasanın 74. maddesine “Dilekçe Bilgi Edinme ve Kamu Başdenetçisi'ne Başvurma Hakkı” eklenerek Kamu Denetçiliği kurumuna anayasa statü kazandırılmıştır. 2012 yılında ise çıkarılan 6328 sayılı kanunla Ombudsmanlık Kurumu kanunlaşarak kurulmuş ve 2013 yılına gelindiğinde ise Kamu Denetçiliği Kurumu adı altında çalışmalarına başlamıştır.

Ombudsmanlık Kurumu hem bireyler hem de şeffaf yönetim açısından büyük önem arz etmektedir. Kurum, yürütmenin işleyişiyle alakalı şikâyet başvurularını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk bakımından araştırma ve inceleme yapmakta ve kamu yönetiminde iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesi için çaba göstermektedir. Ayrıca kurumun ilgili kamu idarelerine yaptığı tavsiyeler, vatandaşların hukuk zemininde hak ve adalet arama çabalarının savunulması ve kamu idarelerine olan güven düzeyinin artırılması açısından büyük önem taşımaktadır.

Türkiye'nin ombudsmanlık kurumu olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararları bağlayıcı değil, tavsiye niteliğindedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tavsiye niteliğindeki kararları ile idareyi yanlış tutum ve davranışlar konusunda uyarmakta ve bu konuda nelerin yapılması gerektiğini idareye bildirmektedir. Yetkili merci ise kurumun tavsiye niteliğindeki kararlarına uyup uymamakta tamamıyla serbesttir. Fakat bireysel hak ve hürriyetin korunması, idari işlem ve eylemlerde tarafsızlığın sağlanması açısından kurumun tavsiye kararlarının gereklerinin yerine getirilmesi önemlidir. Ayrıca, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun verdiği kararların hiçbir şekilde cezai bir yaptırımı yoktur. Tez çalışmasının dördüncü bölümünde de

bahsedildiği üzere Kamu Denetçiliği Kurumu; tavsiye kararı, dostane çözüm kararı, karar verilmesine yer olmadığına dair karar ve ret kararı olmak üzere 4 biçimde şikâyet konusuyla ilgili olarak kararını verebilmektedir.

Sonuç olarak baktığımız zaman, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulması için birtakım aşamalardan, çalışmalardan geçtiği ve en sonunda 2012 yılında kanunlaştırılarak, 2013 yılında tamamıyla faaliyete başladığı görölmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu, şikâyet başvurularını almaya başladığı günden bu yana, bireylerin çeşitli idari sorunlarını çözmeye çalışan, idarenin insan haklarına saygılı ve özgürce görevlerini yerine getirmesini sağlayan, hukuk devleti olması sebebiyle hukuk ilkelerine ve aynı zamanda hakkaniyetinde gözetilmesi gerektiğine dayanan bağımsız ve tarafsız bir kurumdur.

KAYNAKÇA

- Abdioğlu, H. (2007). Yönetişim ilkelerinin uygulanmasında kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu ve Avrupa birliği sürecinde Türkiye açısından önemi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11, 79-102.
- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız idari otoriteler ve ombudsman*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1999.
- Akkoca, H. (2013) *2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı)*. Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta.
- Akman, E. ve Özaslan, A. (2019). Kentsel dönüşüm ombudsmanlığı mümkün mü?: Türkiye için bir model önerisi. *Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(1), 29-47.
- Akpınar, E. (2006). *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*. Yüksek Lisans Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta.
- Aktel, M., Kerman, U., Altan, Y., Lamba, M. E. ve Burhan, O. (2013). Türkiye için yeni bir denetim modeli: kamu denetçiliği (ombudsman). *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 5(9), 21-37.
- Altuğ, Y. (2002). *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını. Ankara.
- Arı, S. (2017). İsveç, İngiltere, Fransa ve Türkiye ombudsmanlık kurumları: karşılaştırmalı bir analiz. *International Idea Studies Journal*, 3(3), 135-151.
- Atabek, N. (2005). *Okur temsilciliği: Türk basınında okur temsilcisi köşeleri üzerine bir araştırma*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Atay, C. (1999). *Devlet yönetimi ve denetimi*. İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları.
- Avcioğlu, E. (2014). *Kamu Denetçiliği Kurumu*. Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Kamu Hukuku Programı, İzmir.

- Aydın, A.H. (2013). *Kamu Yönetimine Giriş: Temel Konular-Yeni Yaklaşımlar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Babüroğlu, O. ve Hatipoğlu, N. (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*. İstanbul: TÜSİAD Yayını, Yayın No: Tüsiad-T/97-206.
- Bayan, B. (2021). *Türkiye ve Azerbaycan Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme*. Yüksek Lisans Tezi, Çankırı Karatekin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Üniversitesi Siyaset Bilimi ve kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Çankırı.
- Bozoğlu, M. (2008). *Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu*, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı, Samsun.
- Büyükcavcı, M.(2008). Ombudsmanlık kurumu. *Ankara Barosu Dergisi*, 4,10-13.
- Çalışkan A.Z. (2020). Ombudsmanlık ve Avrupa Birliği Ombudsmanı. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28(3), 1263-1302.
- Çelik V. ve Demirci, Ö.(2019). Türk kamu yönetiminin denetim yolları. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 5(2), 133-143.
- Çolakoglu, Ş. (2019). Türkiye’de ve kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde ombudsmanlık: karşılaştırmalı bir analiz. *Ombudsman Akademik* 5(10). 107-155.
- Demir, A. (2013). *Kamu Yönetiminde Denetim ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetim Yöntemleri*. Yüksek Lisans Tezi, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Hatay.
- Demir, G. (2002). *Ombudsman aranıyor*. İstanbul: Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları.
- Demirkılıç, A. (2019). *Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu ve Etkinliği*. Yüksek Lisans Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Bilim Dalı, Konya.

- Deniz, Y. (2015). *Türk idare hukuku açısından kamu denetçiliği kurumunun (ombudsmanlık) görev alanı*. Konya: Aybil Yayınları.
- Derdiman, C.R. (2007). *İdare hukuku* (2. Baskı). Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Doğan, K.C. (2015). Yönetimin bir fonksiyonu olarak denetim ve kamu yönetimindeki yeri. *Ombudsman Akademi Dergisi*, 2(3). 107-141.
- Duran, H. (2021). *Türkiye’de idari denetim ve kamu denetçiliği kurumu (ombudsmanlık)*.İstanbul: Turkuaz Haberleşme ve Yayıncılık.
- Dursun, H. (2011). Türkiye’de ombudsmanlığın (kamusaylığın) etkin olarak işleyebilme yetkisi yoktur. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 95, 382-396.
- Dut, A. (2018). *Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye Kararlarının İdare Üzerindeki Etkinliği*. Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Kahramanmaraş.
- Düğen, Ü. (2005). *Kamu Denetçisi (Ombudsman) ve Türkiye Uygulaması*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Efe H., ve Demirci M., (2013). Ombudsmanlık kavramı ve türkiye’de kamu denetçiliği kurumundan beklentiler. *Sayıştay Dergisi*, (90), 54.
- Erdem, B. (1990). Sayıştay’ın belediyeler üzerindeki denetimi. *Sayıştay Dergisi*, 2, 16–26.
- Erdengi, T. B. (2009). *Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye*, Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Erdoğan, N. (2021). *Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Etkinliği*. Yüksek Lisans Tezi, Kastamonu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kastamonu.
- Erhürman, T. (2000). Türkiye için nasıl bir ombudsman formülü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 49 (1-4). 155-180.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi* (3. Baskı). Ankara: Okutman Yayıncılık.

- Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar* (9. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Esgün, İ.U. (1996). Ombudsman kurumunun Türkiye için gerekliliği üzerine bir değerlendirme. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 45(1-4). 251-278.
- Fendoğlu, H.T. (2010). *Kamu denetçiliği (ombudsmanlık)*. Ankara: Analiz, SDE (Stratejik Düşünce Enstitüsü) Yayını.
- Fendoğlu, H.T. (2011) *Kamu denetçiliği (ombudsmanlık)*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Fendoğlu, H.T. (2017). Cumhurbaşkanı sisteminde ombudsman denetimi: idarenin kamu denetçiliği kurumu tarafından denetlenmesi. *Ombudsman Akademik Dergisi*, 5, 13-36.
- Gerekçeli Anayasa Önerisi (1982), Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Gişi, S. (2017). Ombudsmanlık kurumu, İsveç ve Fransa ülke uygulamaları ile Avrupa ombudsmanı üzerine bir inceleme. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 2. 1-42.
- Gölönü, S. (1997). Ombudsman ve yönetimde halkla ilişkilerin gelişmesine etkisi. *Sayıştay Dergisi* 8(27).
- Gözler, K. (2007). *İdare hukukuna giriş* (7. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (2010). *Yönetim hukuku* (29. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gül, H. (2019). Türkiye'nin Yeni Hükümet Sisteminde Siyasi Denetim: 2018 Haziran Seçim
- Güredin, E. (1984). *Denetim*. İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi Kütüphanesi Yayınevi.
- Hacıoğlu, H. (2008). *Türk Hukukunda Yargı Denetimi Dışında Tutulan İdari İşlemler*. Yüksek Lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Kamu Hukuku Anabilim Dalı. Konya.
- Işık, S. (2019). *Türk Kamu Yönetiminde Denetim Reformları ve Kamu Çalışanlarının Denetim Algılarının Performanslarına Etkisi: Kastamonu İli Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Kastamonu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim dalı, Kastamonu.

- İnanç, H. Ve Ünal, F. (2007). Türkiye’de kamu yönetiminin denetlenmesinde yönetimde açıklığın önemi ve uygulanma düzeyi, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*,18.
- İzci F., Yılmaz R. ve Kılavuz, A. (2003). Etkin bir denetim aracı olarak ombudsmanlık ve Türkiye’de uygulanabilirliği. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 4(1).
- Kahraman, M. (2011). Hukuk devletine katkıları bakımından kamu denetçiliği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(16), 355- 373.
- Kahraman, N. (2020). Çocuk haklarının korunmasında çocuk ombudsmanlığının önemi: Norveç ve Türkiye çocuk ombudsmanlığı karşılaştırması. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 11(2), 186-204.
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (1991). Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 43.
- Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması (2000). Devlet Planlama Teşkilatı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 43.
- Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (2004). <https://www.Tbmm.Gov.Tr/Kanunlar/K5227.Html> adresinden alındı.
- Karacan, S. ve Uygun, R. (2012). *Denetim ve raporlama* (1. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Karcı, Ş.M. (2016). *Ombudsman (İskandinav modelleri ve Türkiye uygulaması)*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Katırcı, Ş.M. (2015). Ombudsman tavsiye kararları ve Türk kamu yönetiminde uygulanabilme sorunu. *Ombudsman Akademik Dergisi*, 2. 45.
- Keneş, B. (1997). Bir denetim mekanizması olarak ombudsman, Türkiye’deki ihtiyaçlara ne kadar cevap verebilir? *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, 3(14), 790-799.
- Kılıç, E. (2012). *Kamu Denetçiliği Kurumu*. Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi Bilim Dalı. Ankara.

- Konca, T. (2020). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Siyasali, Yargısal ve İdari Denetimi*, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul.
- Köksal, M. (2005). *Ombudsman “Kamu Hakemi”*. Ankara: Melis Matbaacılık.
- Köse, H. Ö. (2007). *Dünyada ve Türkiye’de yüksek denetim*. Ankara: 145. Yıl Yayınları, Ankara.
- Köse, H.Ö. (1999). Denetim ve demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, 33, 62–85.
- Kurdoğlu, H.İ. (2008). *Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Sisteminin Şeffaflık Ve Hesapverilebilirlik Açısından İncelenmesi*, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Üniversitesi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Konya.
- Kutlu Ö., Örseli, E. ve Kahraman S. (2019). Kamu Yönetiminde Denetim, Ombudsmanlık ve E-Yönetişim Kavramsal/Kuramsal Çerçeve, Ülke İncelemeleri ve Türkiye Yansımaları, 115-116.
- Küçüközyiğit, H. G. (2006). Ombudsmanlık kurumu-hukuksal ve siyasal bir inceleme. *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, 2(5), 90-111.
- Mutta, S. (2005) *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*. İstanbul: Kazancı Matbaacılık.
- Onar, E. (1977). Meclis araştırması, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları*, 419, 1.
- Oytan, M. (1977). *Ombudsman eliyle idarenin denetimi konusunda kıyaslamalı bir inceleme. Prof. Dr. Osman Fazıl Berki'ye armağan*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Örnek, H. (1991). Kamu yönetiminde denetim ve ilkeleri. *Denetim Dergisi*, 12-23.
- Özdemir, B. (2015). *Kamu denetçiliği kurumunun işlevi, yapısı ve devlet teşkilatındaki konumu*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Özden, K. (2010). *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Özden, K. (2010). *Ombudsman (kamu denetçisi) ve Türkiye’deki tartışmalar*. İstanbul: Seçkin Yayıncılık.
- Özer, M. A. ve Iskandarov, S. (2016). Kamu yönetiminin denetiminde ombudsman uygulaması – Kırgızistan örneği. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(8), 324-344.
- Öztürkoğlu, F. (2020). *Kamu Yönetiminin Denetimi: Ombudsmanlık Kurumunun İşlevi ve Etkililiği*. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İstanbul.
- Rowat, D. C. (1965) *The Ombudsman, Citizens’ Defender*, Toronto: University of Toronto Press.
- Safalı, A. (2021). *Ombudsmanlık ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İstanbul.
- Sanal, R. (2002). *Türkiye’de yönetsel denetim ve devlet denetleme kurulu*. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın Evi
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001). 2001 programı. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/04/20050407-6.htm> adresinden alındı.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001). 2005 programı. <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005.pdf> adresinden alındı.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2002). 2002 programı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/2002_Y%C4%B1l%C4%B1_Program%C4%B1.pdf adresinden alınmıştır.
- Sevinç, S. (2015). Kamu yönetiminin denetlenmesinde yeni bir yöntem olarak ombudsmanlık kurumunun uygulanabilirliği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 20(4), 99-121.
- Sezen, S. (2001). Ombudsman: Türkiye için nasıl bir çözüm? *Amme İdare Dergisi*, 34(4). 71-96.

- Sunal, H. (2021). *Türkiye’de Kamu Kurumlarının Ombudsmanlık Denetimi Üzerine Nitel Bir Araştırma*. Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Çanakkale.
- Süler, G. Y. (2010). Ombudsmanlık kurumu ve Türkiye’de uygulanabilirliği. *Bütçe Dünyası Dergisi*, 2(34), 157-167.
- Şahan, Y. (2019). *Türk İdari Denetim Sisteminde Değişim*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Ankara.
- Şahin, M. S. (2015). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*. Ankara: Astana Yayınları.
- Şahin, M. S. (2020). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*. Ankara: Astana Yayınları.
- Şahin, R. (2010). Ombudsman kurumu ve Türkiye’de kurulmasının Türkiye’nin demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği üyeliği üzerine etkileri. *Türk İdare Dergisi*, 468, 131-158.
- Şengül, R. (2003). Fransa’da kamu yönetiminin denetlenmesinde kamu arabulucusunun (médiateur de la république) rolü. *Danıştay Dergisi*, 33(105), 33.
- Şengül, R. (2013). Kamu yönetimi ile birey ilişkilerinin dönüşümüne ombudsman kurumunun etkisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(3), 71-88.
- Tarhan, B. R., Gençkaya, Ö. F., Ergül, E., Özsemerci, K. ve Özbaran, H. (2006). Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri. *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Yolsuzlukla Mücadele Konferansı*, Ankara.
- Taşkın, A. (2006). *Kamu görevlileri disiplin hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Tayşi, İ. (1997). Ombudsman kurumu ve Türkiye’de uygulanabilirliği. *Sayıştay Dergisi*, 25, 106-123.
- Temizel, Z. (1997). Yurttaşın yönetime karşı korunmasında bir başka denetim organı: Ombudsman. *Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı-II*, 14, 764-778.

- Temizel, Z. (1997). *Yurttaşın yönetime karşı korunmasında bir başka denetim organı: ombudsman*. İstanbul: Kent Basımevi.
- Tepav/Epri. (2005). *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*. Ankara: Yolsuzlukla Mücadele Konferansı.
- Tortop, N. (1998). Ombudsman sistemi ve çeşitli ülkelerde uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), 5-6.
- Tortop, N., İsbir, E.G. ve Aykaç, B. (1993). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Tutal, E. (2013). İdarenin denetimi ve kamu denetçiliği kurumu kanunu. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 4(13).
- Tutal, E. (2014). *Dünyada ve Türkiye’de ombudsmanlık*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri.(1997). İstanbul: Türk Sanayicileri Ve İş İnsanları Derneği, 162-163.
- Usta, S.ve Akıncı, A. (2016). Kamu yönetiminde hesap verebilirlik mekanizması olarak ombudsmanlık kurumu: Almanya örneği. *Journal of Human Sciences*, 13(2), 2735-2749.
- Yedinci beş yıllık kalkınma planı (1996), 1996 yılı programı. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22354_1.pdf adresinden alındı.
- Yedinci beş yıllık kalkınma planı (1996), 2000 yılı programı. <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2000/prog2000.pdf> adresinden alındı.
- Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı (2018). https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/Yasama_El%20Kitabi.pdf adresinden alındı.
- Yıldırım, T. (1997). *Türkiye’nin idari teşkilatı*. İstanbul: Alkım Yayınevi.
- Yıldız, H. (2016). *Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun İdare Üzerindeki Etkisi*. Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı. Antalya.
- Yılman, B. (2017). *Modern Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsmanlık Kavramı: Eleştiriler ve Beklentiler Üzerinden Türkiye Deneyimi*. Yüksek Lisans Tezi, Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Niğde.

- Yılmaz, Ş.E. (2014). *1982 Anayasası'na 2010 Anayasa Değişiklikleri İle Getirilen Kamu Denetçiliği Kurumu ve İdari Yargı Denetimi İle İlişkisi*. Yüksek Lisans Tezi, Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Bilecik.
- Yılmazoğlu, Y. E. ve Perdecioğlu, İ.E. (2019). *Türkiye cumhuriyeti anayasası (gerekçeli)*. Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları.
- Yüce, N. (2019). *Türkiye'de Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu'nun İşlevselliği*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.



