

**T.C.**  
**BİTLİS EREN ÜNİVERSİTESİ**  
**LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU,  
HUKUKİ YAPISI VE İŞLEVSELLİĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**MEHMET ASKER**

**DANIŞMAN**  
**DOÇ. DR. GÖKHAN DÖNMEZ**

**TEMMUZ 2022**

**BİTLİS**

**T.C.**

**BİTLİS EREN ÜNİVERSİTESİ**

**LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisiyim. Hazırlamış olduğum “Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu, Hukuki Yapısı ve İşlevselliği” başlıklı tezde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim. 04/07/2022

**Mehmet ASKER**

**T.C.**  
**BİTLİS EREN ÜNİVERSİTESİ**  
**LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

“Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu, Hukuki Yapısı ve İşlevselliği” başlıklı Yüksek Lisans Tezi, Bitlis Eren Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Yazım Kılavuzuna uygun olarak hazırlanmıştır. 04/07/2022

**Tezi Hazırlayan:**

İmza

Mehmet ASKER

**Danışman:**

İmza

Doç. Dr. Gökhan DÖNMEZ

**Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Başkanı:**

İmza

Doç. Dr. Veysel ERAT

**T.C.**  
**BİTLİS EREN ÜNİVERSİTESİ**  
**LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**  
**TEZ ONAY SAYFASI**

Bitlis Eren Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü **Kamu Yönetimi** Anabilim Dalı öğrencisi **Mehmet ASKER** tarafından hazırlanan “**Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu, Hukuki Yapısı ve İşlevselliği**” adlı Yüksek Lisans Tezi ile ilgili tez savunma sınavı, 04/07/ 2022 tarihinde, saat 11.00’de yapılmış ve tezin oy birliği ile kabul edilmesine karar verilmiştir.

**JÜRİ:**

**İMZA**

**Danışman:** Doç. Dr. Gökhan DÖNMEZ  
Bitlis Eren Üniversitesi, Kamu Yönetimi  
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak YL Tezi olduğunu onaylıyorum.

**Başkan:** Doç. Dr. Veysel ERAT  
Bitlis Eren Üniversitesi, Kamu Yönetimi  
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak YL Tezi olduğunu onaylıyorum.

**Üye:** Doç. Dr. Mehmet DAĞ  
Siirt Üniversitesi, Maliye  
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Tezi olduğunu onaylıyorum.

Bitlis Eren Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yönetim Kurulu’nun ..... tarih ve ..... sayılı kararıyla jüri tarafından kabul edilmiş bu çalışmanın yüksek lisans tezi olarak kabulü onaylanmıştır.

.... / ..... / 2022

**Doç. Dr. Mehmet Bakır ŞENGÜL**

**Enstitü Müdürü**

**T.C.**

**Bitlis Eren Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü**

**Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

**Yüksek Lisans Tezi, Temmuz 2022**

**Danışman: Doç. Dr. Gökhan DÖNMEZ**

**Mehmet ASKER**

**TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, HUKUKİ YAPISI VE  
İŞLEVSELLİĞİ**

**ÖZET**

Tarihsel geçmişi 18. yüzyıla dayanan Ombudsmanlık Kurumu ilk defa İsveç’te 1809 yılında faaliyet göstermeye başlamıştır. Günümüzde halkın doğrudan, hızlı, etkin, verimli ve herhangi bir bedel ödemedi ulaştığı ve devletin denetleme işlevine katkı sağlayan Ombudsmanlık Kurumu, faaliyet gösterdiği ülkelerde değişik isimlerle çalışmalarını yürütmektedir.

Bu çalışmada Ombudsmanlık Kurumu’nun tarihsel gelişimi, dünyadaki uygulama örnekleri, özellikleri, görevleri, yetkileri ve Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Ülkemizde mevzuat yönüyle ve uygulama yönüyle işlevselliği analiz edilmiş olup, çağdaş bir hukuk sisteminde ombudsmanlığın ehemmiyeti üzerinde durularak idarenin hukukla bağlı olmasını ve denetlenmesini sağlamak amacıyla, seçilmiş olan İsveç, Danimarka, Fransa, Güney Afrika, Pakistan, Rusya ve Azerbaycan Ombudsmanlık sistemleri incelenmiştir. Bu amaçla öncelikli olarak yönetim kavramı, kamu yönetiminde denetim, ombudsmanlığın tanımı, tarihsel gelişimi ve genel çerçevesinin açıklanması tercih edilmiştir. Çalışma, kitap, tez, makale, rapor, akademik çalışmalar ve mevzuatlardan elde edilen verilerden oluşturulmuştur. Son olarak Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Ülkemizde etkin faaliyet göstermesinin önemine dair değerlendirmelerde bulunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Ombudsmanlık, Ombudsmanlık Kurumu, Kamu Denetçisi, Adalet, Tam Demokrasi, Kusurlu Demokrasi, Venedik İlkeleri.

**Republic of Turkey**

**Bitlis Eren University Graduate School**

**Department of Public Administration**

**Master Thesis, July 2022**

**Supervisor: Assoc. Dr. Gökhan DÖNMEZ**

**Mehmet ASKER**

**THE OBLIGATIONAL AUDIT INSTITUTION IN TURKEY, ITS LEGAL  
STRUCTURE AND FUNCTIONALITY**

**ABSTRACT**

The Ombudsman Institution, whose historical background dates back to the 18th century, started to operate in Sweden for the first time in 1809. Today, the Ombudsman Institution, which the people reach directly, quickly, effectively, efficiently and without paying any cost, and which contributes to the monitoring function of the state, carries out its activities under different names in the countries where it operates.

In this study, the historical development of the Ombudsman Institution, its application examples in the world, its features, duties, powers and the functionality of the Ombudsman Institution in our country in terms of legislation and implementation have been analyzed, and the importance of the ombudsman in a contemporary legal system is focused on ensuring that the administration is bound by law and supervised. For this purpose, Sweden, Denmark, France, South Africa, Pakistan, Russia and Azerbaijan Ombudsman systems were examined. For this purpose, it was preferred to explain the concept of administration, audit in public administration, the definition of ombudsman, its historical development and general framework. The study is composed of data obtained from books, theses, articles, reports, academic studies and legislation. Finally, evaluations have been made on the importance of the Ombudsman Institution to operate effectively in our country.

**Keywords:** Ombudsman, Ombudsman Institution, Ombudsman, Justice, Full Democracy, Flawed Democracy, Venice Principles.

## İÇİNDEKİLER

|                   |      |
|-------------------|------|
| ÖZET.....         | I    |
| ABSTRACT .....    | II   |
| İÇİNDEKİLER ..... | III  |
| KISALTMALAR ..... | VIII |
| ÖNSÖZ.....        | IX   |
| GİRİŞ .....       | 1    |

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETİM VE DENETİM KAVRAMLARI; GENEL OLARAK KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1.Yönetim Kavramı.....                                         | 3  |
| 1.2.Yönetimin Fonksiyonları .....                                | 5  |
| 1.2.1. Planlama .....                                            | 5  |
| 1.2.2. Örgütlenme .....                                          | 7  |
| 1.2.3. Yürütme .....                                             | 7  |
| 1.2.4. Koordinasyon .....                                        | 8  |
| 1.2.5. Denetleme.....                                            | 9  |
| 1.3.Kamu Yönetiminde Denetim .....                               | 10 |
| 1.3.1. Denetim kavramı .....                                     | 11 |
| 1.3.2.Denetim Türleri .....                                      | 12 |
| 1.3.2.1. Siyasi Denetim.....                                     | 12 |
| 1.3.2.2. Yargısal Denetim .....                                  | 19 |
| 1.3.2.3. Kamuoyu Denetimi.....                                   | 20 |
| 1.3.2.4. Uluslararası Denetim .....                              | 21 |
| 1.3.2.5. İdari Denetim .....                                     | 22 |
| 1.3.2.6. Ombudsman Denetimi .....                                | 25 |
| 1.4. Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi ve Temel Özellikleri ..... | 26 |
| 1.4.1. Kavramsal Olarak Ombudsman .....                          | 27 |
| 1.4.1.1. Etimolojik Kökeni.....                                  | 27 |
| 1.4.1.2. Ombudsmanın Tanımı .....                                | 29 |
| 1.4.2. Ombudsmanın Tarihsel Gelişimi.....                        | 31 |
| 1.4.3. Ombudsmanın Temel Özellikleri .....                       | 36 |
| 1.4.3.1.Bağımsızlık ve Tarafsızlık .....                         | 37 |

|                                                          |    |
|----------------------------------------------------------|----|
| 1.4.3.2. Kolay Ulaşılabilirlik .....                     | 38 |
| 1.4.3.3. Geniş Araştırma ve İnceleme Yetkisi .....       | 39 |
| 1.4.3.4. Kararlarının Bağlayıcı Nitelikte Olmaması ..... | 39 |

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE HUKUKİ KİŞİLİĞİ

|                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1.Ombudsmanın Hukuki Kişiliği ile İlgili Dünyadaki Uygulama Örnekleri.....                            | 41 |
| 2.2.Tam Demokrasi Sınıfına Giren Ülke Uygulama Örnekleri .....                                          | 42 |
| 2.2.1. İsveç.....                                                                                       | 42 |
| 2.2.1.1.Seçilmesi ve Statüsü .....                                                                      | 43 |
| 2.2.2. Danimarka .....                                                                                  | 45 |
| 2.2.2.1. Seçilmesi ve Statüsü .....                                                                     | 46 |
| 2.3. Kusurlu Demokrasi Sınıfına Giren Ülke Uygulama Örnekleri.....                                      | 47 |
| 2.3.1. Fransa .....                                                                                     | 47 |
| 2.3.1.1. Seçilmesi ve Statüsü .....                                                                     | 48 |
| 2.3.2. Güney Afrika .....                                                                               | 49 |
| 2.3.2.1. Seçilmesi ve Statüsü .....                                                                     | 50 |
| 2.4. Karma Rejim Sınıfına Giren Ülke Uygulama Örnekleri.....                                            | 51 |
| 2.4.1.Pakistan .....                                                                                    | 51 |
| 2.4.1.1. Seçilmesi ve Statüsü .....                                                                     | 52 |
| 2.5. Otoriter Rejim Sınıfına Giren Ülke Uygulama Örnekleri.....                                         | 52 |
| 2.5.1. Rusya .....                                                                                      | 52 |
| 2.5.1.1. Seçilmesi ve Statüsü .....                                                                     | 54 |
| 2.5.2. Azerbaycan .....                                                                                 | 54 |
| 2.5.2.1. Seçilmesi ve Statüsü .....                                                                     | 55 |
| 2.6. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Türkiye’de Kurulması ve Tarihsel Süreci.....                           | 56 |
| 2.6.1. Akademik Çalışmalarda Kamu Denetçiliği Önerisi .....                                             | 57 |
| 2.6.1.1. Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi .....                                                   | 57 |
| 2.6.1.2. Sivil Toplum Kuruluşlarının (STK) Çalışmaları .....                                            | 58 |
| 2.6.1.3. Bayburt Valiliği Tarafından Yapılan Çalışma .....                                              | 59 |
| 2.6.2. Kalkınma Planları .....                                                                          | 60 |
| 2.6.3. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Oluşturulmasına Yönelik Kanuni Girişimler<br>Hükümet Tasarıları..... | 61 |

|                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.7. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Hukuki Alt Yapısı .....                                                 | 63 |
| 2.7.1. Anayasal Hükümler .....                                                                           | 63 |
| 2.7.2. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu .....                                                  | 64 |
| 2.7.2.1. Kuruluş.....                                                                                    | 64 |
| 2.7.2.2. Kurumun Görevi .....                                                                            | 66 |
| 2.7.2.3. Çalışma İlkeleri.....                                                                           | 66 |
| 2.7.2.4. Genel Sekreterliğin Oluşumu ve Görevleri .....                                                  | 66 |
| 2.7.2.5. Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri.....                                                     | 67 |
| 2.7.2.6. Bağımsızlık ve Tarafsızlık .....                                                                | 67 |
| 2.7.2.7. Andiçme.....                                                                                    | 67 |
| 2.7.2.8. Görev Süresi .....                                                                              | 68 |
| 2.7.2.9. Görevden Alınma ve Görevin Sona Ermesi .....                                                    | 68 |
| 2.7.2.10. Başdenetçi ve Denetçilerin Mali ve Sosyal Hakları .....                                        | 68 |
| 2.7.3.Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ..... | 69 |
| 2.7.3.1.Kurumun Görevi .....                                                                             | 69 |
| 2.7.3.2. İyi Yönetim İlkeleri .....                                                                      | 69 |
| 2.7.3.3. Karar Türleri .....                                                                             | 70 |
| 2.7.3.4. Tavsiye Kararı.....                                                                             | 70 |
| 2.7.3.5. Ret Kararı.....                                                                                 | 70 |
| 2.7.3.6. Dostane Çözüm Kararı.....                                                                       | 70 |
| 2.7.3.7. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar.....                                                | 71 |
| 2.7.3.8. Genel Sekreterliğin Oluşumu ve Görevleri .....                                                  | 71 |
| 2.7.3.9. Uzman ve Uzman Yardımcılarının Görevleri.....                                                   | 72 |
| 2.7.3.10. Bağımsızlık ve Tarafsızlık .....                                                               | 72 |
| 2.8.Türk Hukuk Sistemi İçinde Kamu Denetçiliği Kurumunun Amacı ve Oluşumu                                | 72 |
| 2.8.1. Amaç .....                                                                                        | 72 |
| 2.8.2.Adaylık ve Seçim .....                                                                             | 72 |
| 2.8.3. Başdenetçi’nin ve Denetçilerin Görevleri .....                                                    | 74 |
| 2.9.Kamu Denetçiliği Kurumu’na Başvuru Usulü.....                                                        | 74 |
| 2.9.1. Şikâyet Hakkı .....                                                                               | 74 |
| 2.9.2. Şikâyet Başvuru Usulü ve Şikâyetin Yapılacağı Yerler.....                                         | 75 |
| 2.9.3. Şikâyet Başvurusunun Yapılması.....                                                               | 75 |

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU’NUN GÖREVLERİ VE**  
**İŞLEVSELLİĞİ**

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1.Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Temel Görev ve Yetkileri .....                              | 77  |
| 3.1.1. Kamu Denetçilerinin Görevleri .....                                                  | 77  |
| 3.1.1.1. Kötü Yönetimi Önlemek.....                                                         | 77  |
| 3.1.1.2. Hak ve Hürriyetlerin Korunması .....                                               | 78  |
| 3.1.1.3.Yönetim ve Vatandaş Arasında Hakkaniyetin Sağlanması .....                          | 79  |
| 3.1.2. Kamu Denetçilerinin Yetkileri .....                                                  | 80  |
| 3.2. Ombudsmanın Görev, Yetki ve Çalışma Şekli Açısından Dünyadaki Uygulama Örnekleri ..... | 82  |
| 3.2.1. İsveç.....                                                                           | 82  |
| 3.2.1.1.Görev ve Yetkileri .....                                                            | 82  |
| 3.2.1.2. Başvuru ve Çalışma Şekli .....                                                     | 84  |
| 3.2.2. Danimarka .....                                                                      | 86  |
| 3.2.2.1. Görev ve Yetkileri .....                                                           | 86  |
| 3.2.2.2. Başvuru ve Çalışma Şekli.....                                                      | 87  |
| 3.2.3. Fransa .....                                                                         | 88  |
| 3.2.3.1. Görev ve Yetkileri .....                                                           | 88  |
| 3.2.3.2. Başvuru ve Çalışma Şekli.....                                                      | 90  |
| 3.2.4. Güney Afrika .....                                                                   | 91  |
| 3.2.4.1. Görev ve Yetkileri .....                                                           | 91  |
| 3.2.4.2. Başvuru ve Çalışma Şekli.....                                                      | 92  |
| 3.2.5. Pakistan .....                                                                       | 93  |
| 3.2.5.1. Görev ve Yetkileri .....                                                           | 93  |
| 3.2.5.2. Başvuru ve Çalışma Şekli.....                                                      | 93  |
| 3.2.6. Rusya .....                                                                          | 94  |
| 3.2.6.1. Görev ve Yetkileri .....                                                           | 94  |
| 3.2.6.2. Başvuru ve Çalışma Şekli.....                                                      | 96  |
| 3.2.7. Azerbaycan .....                                                                     | 98  |
| 3.2.7.1. Görev ve Yetkileri .....                                                           | 98  |
| 3.2.7.2. Başvuru ve Çalışma Şekli.....                                                      | 99  |
| 3.3. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun İşlevselliği .....                              | 100 |
| 3.3.1. Eğitici İşlevi .....                                                                 | 101 |

|                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.3.2. Önleyici (Caydırıcı) İşlevi .....                                     | 102 |
| 3.3.3. Düzeltici İşlevi .....                                                | 103 |
| 3.3.4. Yönetimin Şeffaflığını Sağlama İşlevi .....                           | 103 |
| 3.3.5. İdari Yargıya Katkı Sağlama İşlevi .....                              | 104 |
| 3.3.6. Kamu Denetçisi'nin Mevzuat Yönüyle İşlevselliği .....                 | 106 |
| 3.3.6.1. Görev Alanı Açısından .....                                         | 107 |
| 3.3.6.2. Harekete Geçme Şekli Açısından .....                                | 108 |
| 3.3.6.3. Bilgi ve Belge İstenmesi Açısından.....                             | 109 |
| 3.3.6.4. Bağımsızlık ve Tarafsızlığı Açısından.....                          | 110 |
| 3.3.6.5. Raporlarının Yayınlanması Açısından.....                            | 115 |
| 3.3.6.6. Yetki Alanı Açısından .....                                         | 116 |
| 3.3.6.7. Başvuru Yolları Açısından .....                                     | 117 |
| 3.3.7. Kamu Denetçisi'nin Uygulama Yönüyle İşlevselliği.....                 | 118 |
| 3.3.7.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporlarının Değerlendirilmesi ..... | 120 |
| 3.3.7.2. Yıllar İtibariyle Başvuru Sayıları.....                             | 120 |
| 3.3.7.3. Şikâyetlerin Konularına Göre Dağılımı .....                         | 123 |
| 3.3.7.4. Şikâyetlerin Karar Türlerine Göre Dağılımı.....                     | 125 |
| 3.3.7.5. Tavsiye Kararlarına İdarenin Uyum Oranı .....                       | 134 |
| 3.3.7.6. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararların Yaptırım Gücü Açısından      | 137 |
| <b>SONUÇ</b> .....                                                           | 141 |
| <b>KAYNAKLAR</b> .....                                                       | 163 |

## KISALTMALAR

|             |                                                                                                |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AB          | : Avrupa Birliği                                                                               |
| AİHM        | : Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi                                                               |
| AİHS        | : Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi                                                              |
| DDK         | : Devlet Denetleme Kurumu                                                                      |
| DPT         | : Devlet Planlama Teşkilatı                                                                    |
| EGM         | : Emniyet Genel Müdürlüğü                                                                      |
| GAC         | : Güney Afrika Cumhuriyeti                                                                     |
| İYUK        | : İdari Yargılama Usulü Kanunu                                                                 |
| JO          | : Justitie Ombudsmanen                                                                         |
| KAYA        | : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi                                                              |
| KDK         | : Kamu Denetçiliğı Kurumu                                                                      |
| KDKK        | : 6328 sayılı Kamu Denetçiliğı Kurumu Kanunu                                                   |
| KDKKUİÜVEHY | : Kamu Denetçiliğı Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik |
| Md.         | : Madde                                                                                        |
| MEHTAP      | : Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi                                                  |
| SGK         | : Sosyal Güvenlik Kurumu                                                                       |
| STK         | : Sivil Toplum Kuruluşu                                                                        |
| TBMM        | : Türkiye Büyük Millet Meclis                                                                  |
| TODAİE      | : Türkiye ve Orta Doğı Amme İdaresi Enstitüsü                                                  |
| TSK         | : Türk Silahlı Kuvvetleri                                                                      |
| TÜSİAD      | : Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneğı                                                       |

## ÖNSÖZ

Bu araştırma 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ihdas edilen, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Venedik Komisyonu tarafından 2019 yılında alınan Ombudsmanlık Kurumu'nun Korunması ve Geliştirilmesine İlişkin İlkeler ve 2021 Dünya demokrasi endeksine göre demokratik, karma ve otoriter rejim sınıfında bulunan ülke örnekleriyle kıyaslama yapılmak suretiyle işlevselliğinin mevzuat ve uygulama yönüyle tespitinin yapılmasına yönelik bir durum değerlendirilmesidir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yönetim kavramı, kamu yönetiminde denetim kavramı ve ombudsmanlığın tarihsel gelişimi ve temel özellikleri işlenmiştir. İkinci bölümde ombudsmanın hukuki kişiliği ile ilgili dünyadaki uygulama örnekleri, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'de kurulması ve tarihsel süreci, hukuki alt yapısı, Türk hukuk sistemi içinde KDK'nin amacı, oluşumu, başvuru usulü işlenmiştir. Üçüncü bölümde ise KDK'nin temel görev ve yetkileri, ombudsmanın görev, yetki ve çalışma şekli açısından dünyadaki uygulama örnekleri, Türkiye'de KDK'nin işlevselliği, mevzuat yönüyle işlevselliği, uygulama yönüyle işlevselliği analiz edilerek işlenmiştir.

Gerçekleştirmiş olduğum bu çalışmada bilgisini, tecrübesini benimle paylaşarak yol gösteren saygıdeğer tez danışmanım Doç. Dr. Gökhan DÖNMEZ hocama tüm samimiyetimle teşekkür ederim.

Hiçbir zaman manevi desteğini benden esirgemeyerek her zaman arkamda durarak bu tezi yazmam da çok büyük emeği olan eşim Zeynep ASKER'e sonsuz şükranlarımı sunarım.

Bu araştırmayı, çalışmalarım boyunca bazen ihmal ettiğim aileme ve çocuklarıma adıyorum.

**Mehmet ASKER**

**2022 BİTLİS**

## GİRİŞ

Ombudsmanlık Kurumu'nun ilk ortaya çıkışı, 1709 yılında İsveç Kralı XII. Şarl'ın Poltava Meydan Savaşı'nda Ruslara mağlup olması ve Osmanlı imparatorluğuna iltica etmesi ile birlikte bir müddet Edirne dolaylarında bulunan Demirtaş Paşa Konağı'nda kalmak mecburiyetinde kalmasına dayanmaktadır.

Devletlerin zamanla görev ve fonksiyonlarının artması ve hali hazırdaki denetleme sisteminin idarenin haksız, adaletsiz ve keyfi uygulamalarının mağduru olan vatandaşların hak ve hürriyetlerini savunmada yetersiz kalması ve buna paralel olarak sürekli değişmekte ve gelişmekte olan bir dünyada değişime uğrayan devlet yönetimi düşüncesi ile ülkeler, devlet yönetimi prensipleri sürekli gelişmek ve vatandaşlara daha iyisini sağlamak, devlet ile vatandaş arasında meydana gelen anlaşmazlıkları, her iki tarafında menfaatinin azami seviyede ön planda tutularak memnun edecek düzeyde çözüme ulaştırma düşüncesi ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur. Ombudsmanlık, kamu kurumları ile halk arasındaki sorunların çözümüne yönelik oldukça modern bir yaklaşım biçimi olmakla birlikte, günümüzde vazgeçilmez bir yönetim metodu haline gelmiştir. Bu doğrultuda ülkelerde yönetenler ile yönetilenler arasındaki sağlıklı ilişki için önemli rol ve sorumluluklar üstlenen ombudsmanlık kurumu, dünyada dalga dalga yayılmaktadır.

Çalışmanın amacı ve sorunsalı: Farklı demokrasi anlayışına sahip olan ülke örnekleri üzerinden ombudsmanlık kurumunun işlevselliğinin sağlanması gayesiyle demokratik, karma ve otoriter rejimlerinden hangisinde daha işlevsel anlamda faaliyet gösterdiğini açıklamak ve Türkiye'de yürütme organının iş ve işlemlerini denetlemek üzere ihdas edilen Kamu Denetçiliği Kurumu'nun fonksiyonunun mevzuat ve uygulama yönüyle, öteki ülkelerde uygulanan ombudsmanlık kurumunun işlevlerine sahip olup olmadığını tespit etmekten ibarettir. Çalışma ile amaçlanan, Ombudsmanlık Kurumu ile temel hak ve özgürlüklerin sağlanması aşamasında fonksiyonunu tam olarak sağlayan ülkelerde faaliyet gösteren ombudsmanın modern devlet anlayışına sağladığı katkıların incelenmesi ve demokratik yönetim anlayışlarının bir karşılaştırma kıstası kabul edilerek Türkiye'de uygulanan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun modern devlet anlayışında hangi konumda yer aldığının ortaya konulmasından ibarettir. Bu amaçla da çalışmada kullanılan yöntem olarak betimsel araştırma metodu uygulanmış, ülkelerin demokratik sınıflarının

belirlenmesinde 2021 yılı Ekonomist dergisinin yayınlamış olduğu Demokrasi Endeksi Raporu temel alınmıştır.

"Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu, Hukuki Yapısı ve İşlevselliği" başlıklı tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yönetim kavramı, kamu yönetiminde denetim kavramı ve ombudsmanlığın tarihsel gelişimi ve temel özellikleri işlenmiştir. İkinci bölümde ombudsmanın hukuki kişiliği ile ilgili dünyadaki uygulama örnekleri, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'de kurulması ve tarihsel süreci, hukuki alt yapısı, Türk hukuk sistemi içinde KDK'nin amacı, oluşumu, başvuru usulü işlenmiştir. Üçüncü bölümde ise KDK'nin temel görev ve yetkileri, ombudsmanın görev, yetki ve çalışma şekli açısından dünyadaki uygulama örnekleri, Türkiye'de KDK'nin işlevselliği, mevzuat yönüyle işlevselliği, uygulama yönüyle işlevselliği analiz edilerek işlenmiştir.

Çalışmanın literatüre katkısı ise: Ülkede demokrasi anlayışının tam olarak yerleşmesi ve hak arama kültürünün ülkede yaşayan herkes tarafından benimsenmesi, temel hak ve hürriyetlerin çağın gereklerine uygun bir şekilde korunması ve kullanılabilmesi, devlet kurumlarının hizmet anlayışlarının sadece salt kanunların uygulanmasından ziyade hakkaniyet ilkesini de göz önünde bulundurarak, şeffaf, hesap verebilir ve hukukun üstünlüğü prensibine dayalı olması açısından Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevsel bir kurum haline getirilmesiyle, çalışmanın alana katkı sağlayacağı kanaatindeyiz.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETİM VE DENETİM KAVRAMLARI; GENEL OLARAK KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

#### 1.1.Yönetim Kavramı

Büyük Larousse’da yönetim, “*yönetme işi; bir kurumu, bir kamu kurumunu veya özel bir iştiraki, bir işi sevk ve idare etme; bir zümrenin, birlikte çaba ve gayret gösteren topluluğun denetimini yapan, bu topluluktan mesul olma; idare*” olarak belirtmektedir (Yüce, 2019, s. 6)

İngilizce’deki Latince kökenli “*administration*” sözcüğü “*başkasının yerine bir vekil olarak sevk ve idare etmek, gözlemlemek, planlamak ve yoluna koymak*” manasında kullanılmaktadır (Yüce, 2019, s. 6).

Yönetim kavramı idare Lügatinde hayli yer edindikten sonra asıl tarifini ve muhtevasına kavuşabilmiştir. Kendine özgü konu gibi yönetim de aynen idare gibi bir tarife ve muhtevaya sahiptir. Genelde birbirlerinin ikamesi olarak dile getirilen bu iki kavram gerçekte tam anlamıyla birbiri arasında bağlantılı olsa da aynı manaya gelmemektedirler. Yönetim, belirli bir gaye ya da gayelere ulaşabilmek için ortak çalışma içinde sürdürülen bir grup faaliyetidir (Eryılmaz, 2011, s. 2).

İnsanların birbirleriyle müşterek olarak münasebet içerisinde olmasıyla çeşitli teşekkül ve aktiviteler meydana gelmiştir. Birbirleri ile münasebet içerisinde bulunan ve toplumsal bir varlık olan insanların mecburi olarak toplu bir şekilde hayatlarını devam ettirmesiyle birlikte tarihsel ve sosyolojik olan bir realite olan yönetim kavramı meydana gelmiştir (Sunal, 2021, s. 10).

Yönetimi sevk ve idare etme manasında dile getirebileceğimiz gibi onu; “*insanlara tesir etme, onları insanların ortak menfaatleri ve faydaları doğrultusunda yön verme bilim ve sanatı*” (Öztekin, 2010, s. 17) şeklinde de tarif edebiliriz. Yönetim kavramı yalnızca kamusal alana has bir etkinlik değildir aynı zamanda özel teşebbüs ve yönetişimin üçüncü bir kolu olan sivil toplum kuruluşları ve belli bir gayeye ulaşabilmek için birliktelik sağlamış bütün organizasyonlar için de geçerlidir. Bu nitelik yönetimin çok yönlü olmasının bir neticesidir (Özer, 2015, s. 13).

Yönetim kavramı konusunda dile getirilen tariflerin bazılarında, yönetimin varmak istediği gayeler için neler ile örtüştüğüne bakılır ve bu şekilde tarifi yapılır. “Yönetim, belli bir gayenin neticelendirilmesi için insan kaynağı, maddi kaynaklar, zaman ve mekân faktörlerinin en elverişli bir şekilde kullanılması olarak da tarif edilebilir” (Aydın, 2011, s. 23).

Yöneten ve yönetilen münasebeti ile alakalı olan yönetim kavramı, birden çok kaideyi içerisine alan ve gayelerin gerçekleştirilmesine imkân sağlayan sosyal bir süreçtir (Şahin, 2011, s. 46). Bir süreç olarak yönetim; tasarlama, teşkilatlandırma, gerekli kaynakları sağlama ve tertipleme, sevk ve idare etme, eşgüdüm ve kontrol gibi unsurlardan meydana gelmektedir. Kamu ve özel teşebbüste yönetim sürecinin bu unsurları “tasarla, uygula, kontrol etme” şeklinde üç temel aşamada gerçekleşmektedir (Eryılmaz, 2015, s. 5).

Bir ekip çalışması olan yönetim; tasarlama, teşkilatlanma, sevk etme, koordinasyon ve kontrol etme evrelerinden oluşmaktadır. Tasarlama, gayelerin tarif edilerek politikaların tespit edilmesi ve bunların gerçekleşmesinde takip edilecek metot ve prosedürlerin belirlenmesidir. Teşkilatlanma, metotları tatbik etmek üzere faaliyetleri sınıflandırarak iş görenler arasındaki münasebetleri düzenleme ve kaynakları elde etmektir. Sevk etme, kaynakların tespit edilen gayelere yönltilmesidir. Koordinasyon, teşkilatlardaki iş bölümü ve hareketlerin koordine edilmesidir. Yönetim etkinliğinin son evresini oluşturan Kontrol ise, tespit edilen gayelerin faal ve elverişli bir şekilde neticelenip neticelenmediğinin tetkik edilmesi olarak tanımlamaktadır (Erkul, 2013, s. 8).

Yönetim kavramının dünya bilimsel gündemine Prusya’da öğretilen “Kameral Bilimler” doktrinleri ile 1727 yılında girdiği kabul edilmektedir. O dönemlerde kameral bilimler adı altında öğretilen ana temalar günümüzdeki yönetim bilimlerinin temelini oluşturmaktadır. Kameral Bilimler’in ana gayesinin ise, devlet idaresine atanacak bireylerin devlet idaresinde ihtiyacı olan politika, hukuk, maliye, iktisat ve matematik gibi alanlara vakıf olmasını ve gelişmesini sağlamaktır. “Bu günkü manası ile yönetimin, Siyaset Bilimi’nden bağımsız bir bilim olarak tetkik edilmesinin, Woodrow Wilson’un 1887 yılında Amerika’da neşir edilen Yönetimin İncelenmesi başlıklı makalesi kabul edilmektedir” (Aydın, 2008, s. 30).

Türkiye’deki yönetim konusunun gelişiminden bahsedecek olursak, ancak 1950’den sonra farklı bir düzen ve tertip olarak tetkik edilmeye başlanmıştır. Kamu yönetimi, başlangıçta idare hukuku içinde bir disiplin olarak kabul edildiğinden, ne yazık ki, ayrıca tetkik edilmesi gereken bir disiplin olarak ele alınmamıştır. Kamu yönetiminin ayrı bir ders olarak okutulmaya başlandığı 1950’lerden sonra Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Siyasal Bilgiler Fakültesi gibi kuruluşlar sahadaki aksaklığı en aza indirmek için kürsüler oluşturmaya çalışmışlardır. 1970’ler ve 1980’lerden sonra kamusal alanda devlet kurumlarının rol ve sorumlulukları artmış, bu bağlamda kamu yararına hizmet eden kurum ve kuruluşların sayısı önceki dönemlere nazaran artmıştır. Özellikle devletin artan sorumluluğu idareyi yani kamu yönetimini ticaret ve idare hukukundan ayırmış, bağımsız bir bilim olarak ölçülmesine ve araştırılmasına olanak sağlamıştır (Özer, 2015, s. 14).

## **1.2.Yönetimin Fonksiyonları**

Yönetim kavramının duayeni olarak adlandırılan ve yönetimi, birbirini takip eden çeşitli işlevlerden meydana gelen evrensel düzeyde bir aşama olarak değerlendiren ilk yönetim bilimci olan Henry Fayol, bu aşamaları; planlama, örgütleme, yürütme, koordinasyon ve denetleme şeklinde beş kategoride sınıflandırmıştır (Fişek, 1979, s. 209-211).

### **1.2.1. Planlama**

Yönetimin ilk evrensel faktörü olan planlama, örgütün yazılı veya yazısız olarak önceden belirlenen amaç veya hedefleridir. Planlamada, idarecilerin, teşkilatlarının varmak istedikleri hedeflerini ve ulaşmak istedikleri sonuçları önceden saptamaları gerekmektedir. Kısacası, planlama veya planları hem kamu kurumları hem de özel teşebbüsler olsun bütün örgütlerin izleyeceği istikameti ve uygulayacağı metodu gösteren birer “*Pusula*” olduğunu dile getirebiliriz (Öztekin, 2010, s. 42).

Bu nedenle, planlama, belirli bir eylemi, pratik sırasında değil, önceden göz önüne almaktır. Kurumların idare edilmesi için, öncelikle amaçların tespit edilmesi, izlenen politikaların revize edilmesi ve bir hareket planının hazırlanması zaruridir. Teşkilatların aktivitelerinin başarıyla neticelenmesi, planların iyi bir şekilde hazır edilmesine ve başarılı olmasına dayanmaktadır. İnsan kuvvetinin, makinenin, para ve işletmenin en efektif ve en ekonomik bir şekilde kullanılmasına olanak sağlayan

planlama, kamu hizmetlerinin bireylere ve kamu görevlilerinin keyfi uygulamalarının önüne geçer (Yüce, 2019, s. 13).

Kurumların belli amaçlar doğrultusunda yerine getirecekleri faaliyetlerinin bir bakıma teminatı olan “*plan*”, bütün imkânların bir amaca yönelmesi, kısıtlı imkânların ana sahanın dışına çıkmasına engel olacak şekilde imkânların kullanımının kontrole tabi tutulması, idarenin öncelikleri göz önünde bulundurulmak suretiyle belli imkânların belli karar mercilerinin sevk ve idaresinde olması, iş gücü performansı ile çalışma intizamını en üst düzeyde tutacak mali ve mali olmayan cezbedici durumların idari kuruluş ile tek vücut olması çabalarına tertip ve teşkilat ruhu kazandıran bir yazılı belge ve teşkilatı gayelerine ulaştıran bir rehberdir (Fişek, 1979, s. 213-214).

Planlama bir ya da birden fazla gayenin sonuçlandırılması için neyin, nerede, ne zaman, neden, nasıl, ne ile ve kimin vasıtasıyla yerine getirileceğinin belirlenmesidir. Planlama yerine getirilecek iş ve eylemlerin önceden ortaya konmasıdır. Planlama ileriye ön görme ileriye bakmadır. “*Planlama ileriye önceden tahmin etme, bir diğer ifadeyle belirli bir eylemi, icra safhasında değil, önceden karar verilmesidir*” (Tortop, İsbir, vd., 2007, s. 43).

Bir devlet işlevi olarak planlama, ülke genelinde toplumsal ve ekonomik alanda bir planlama faaliyetini ortaya çıkaran ve devamlılığını sağlayan kuvveti besleyen siyasi süreçtir. Devletin planlama ile ekonomik ve toplumsal yaşama müdahalede bulunmasının iktisadi ve siyasi olmak üzere başlıca iki yönü söz konusudur. Ekonomik veya teknik taraf mantığını, kısıtlı imkân-sonsuz ihtiyaç ikileminden almaktadır. Kısıtlı imkânlar ile sonsuz ihtiyaca çözüm bulma zorunluluğu, bu imkânların en verimli şekilde kullanımını ve maksimum derecede faydalanmayı gerekli kılmaktadır. Planlamanın ekonomik ve teknik tarafının ana amacı, toplumsal verimliliği arttırmak, ülkenin ekonomik yönden büyümesini ve ilerlemesini sağlamaktır. Devletin planlama işleviyle, iktisadi ve sosyal yaşama müdahalesi; kısıtlı imkânların tahsis edilmesi ve sosyal adaletin gerçekleşmesi olmak üzere iki siyasi tarafı vardır. Prensip olarak, imkânların yatırım önceliklerini saptamada, bireysel öncelikleri değil toplumsal öncelikleri göz önünde bulundurmak, parçayı değil bütünü dikkate alma zorunluluğu mevcuttur. Sosyal adalet ise, toplum

kesimleri arasında ekonomik refahın dengeli bir şekilde dağılımıyla sağlanabilir (Sezen, 1999, s. 35-37).

### **1.2.2. Örgütlenme**

Kaynaklarda, yönetimin en önemli hususlarından biri olan örgütlenmenin farklı tarifleri yapılmıştır. İlk başta tespit edilen planların randımanlı ve bir şekilde uygulanması için lazım olan koşulları sağlamak ve devam ettirme doğrultusundaki çalışmalara örgütlenme denilmektedir. Örgütlenme, görev ve yetkilerin çalışanlar arasında paylaştırılması ile çalışanların iş şemasının oluşturulma işlemlerini de içine almaktadır. Örgütlenme, amacımıza ulaşmamız için ihtiyacımız olan araç ve olanakları bir tertip içinde birleştirmektir (Tortop, İsbir, vd., 2007, s. 59).

Kamu yönetiminde örgütlenmenin esas gayesi, merkezi idarenin önceden tespit ettiği hedeflerine erişebilmesi için gereksinim duyulan teçhizat ve makineleri ihtiyaç duyulan bölümlerde çalışır vaziyette bulundurmak ve hedefler istikametinde kişi ve kuruluşları yetkilendirerek belirli bir nizam oluşturmaktır (Demir, 2012, s. 15).

Örgütlenme, bir kuruluşun bütün imkânlarından muntazam bir şekilde istifade etmesini garanti edecek şekilde kuruluşun yapısının oluşturulma aşamasıdır. İyi örgütlenmiş bir kuruluş, yöneticilerin kuruluşa dair amaçlarını açık bir biçimde anlamalarına ve hangi amaçlara hangi imkânları kullanabileceklerini saptamalarına yardım eder. Kuruluştaki çalışanların bulundukları statülerin üzerlerine yüklediği görev, yetki ve sorumluluklarının farkında olmaları ve bu konulara dayanarak kuruluşun amaçlarının gerçekleştirilmesinde nasıl bir çaba içerisinde bulunacaklarına karar vermeleri örgütlenmenin başarısına tabidir (Ergun, 2015, s. 77).

Kararlaştırılan amaçlara varmak, çalışanları belirlemek, üretim için gereksinim duyulan araç-gereç ve yöntemlerin ve amaca ulaştıracak ortaya çıkarma faaliyetlerinin tespit edilmesi gibi özellikleri içeren bir süreç olan ve oluşturulan yapıyı hareket ettirecek yürütme işlevi takip etmektedir (Yüce, 2019, s. 15).

### **1.2.3. Yürütme**

Yürütme, planlama ve örgütlenme fonksiyonlarının yerine getirilmesinden sonra oluşturulan düzenin işler hale getirilmesi, diğer bir tabir ile kuruluşun harekete geçirilmesidir (Yüce, 2019, s. 16). Hâlihazırdaki imkânların en mantıklı ve elverişli bir şekilde istifade edilmesiyle, belli bir örgütü en tez zamanda ve kestirmeden

önceden tasarlanmış gayelere kanalizere edebilme gücü ve çabası olan yürütmenin, verilen karar ya da yayınlanan yönergelerin uygulatilmasına dayandığı söylenebilir. Kısaca yürütmenin özü, bütün örgüt üyelerinin yeteneklerinin örgüt hedefleri istikametinde seferber edilmesidir (Fişek, 1979, s. 228-229).

İdarecilerin görevi olan yürütme fonksiyonu, örgüt çalışanlarını örgütün amaçları doğrultusunda harekete geçirmektir. Örgütün iyi yönetilmesinde idarecilerin tecrübesi, vizyonu, bilgisi ve yetenekleri gibi kıstaslar belirleyicidir. Bu özelliklere sahip olan idareciler, yürütme fonksiyonun muvaffak olması için örgüt çalışanlarının kişisel yeteneklerini, özelliklerini ve kapasitelerini iyi tanması gerekmektedir. Örgütün insan faktörünü teşkil eden personelin, çalışma düzeni içerisinde yeteneklerine göre görevlendirilmeleri ve amaçların gerçekleştirilmesine katkıda bulunacak yetenekte bulunmayanların görevlendirilmemesi, yürütme işlevinin bir parçası olarak anlaşılmaktadır. Yeteneklere göre görevlendirme, örgütte sosyal nizamın ortaya çıkması için ana belirleyici etkindir (Şengül, 2007, s. 266-267).

Kaynaklarda yöneltme, emir-komuta gibi ifadelerle dile getirilen yürütme işlevi, genelde insan faktörünü ele almaktadır. Yürütme, personelin ortaya konulan projelere sadık kalmak suretiyle iş yapma çabalarıdır. Örgütte kararlaştırılan ve düzenlenmiş olan projeler doğrultusunda faaliyetlerin yerine getirilmesi için, yöneticilerin emir idarecilerin komut ve buyruklarının söyleniş şekli ve talimatların uygulamasında yöneticilerin liderlik vizyonunu taşıması, astlarını isteklendirmesi, sağlıklı iletişim kurabilmesi gibi kıstaslar yürütme işlevi açısından önem arz etmektedir (Yüce, 2019, s. 16-17).

#### **1.2.4. Koordinasyon**

Koordinasyon, idarenin veya kuruluşun gayesine ulaşabilmesi için tüm birimlerin ve bireylerin ahenk içerisinde çalışmasıdır. Bir başka ifadeyle, idarenin birimlerinin belirli gayeye ulaşmak için benzer işi yapan başka kurumlar ve kuruluşlar ile iş birliği yapmaları demektir (Tortop, İsbir, vd., 2007, s. 114).

Örgütlerdeki görev paylaşımı, kapasite olarak gelişme ve faaliyetin sofistike bir özellik sergilemesinden kaynaklanan bir mesele olan koordinasyon faaliyeti, yönetimin içindeki çeşitli işlevlerin bir bütün haline getirilmesi çabasıdır (Eryılmaz, 2010, s. 4). Örgütteki çeşitli birimler arasındaki beraberlik ve uyumun tesis edilme aşaması olan koordinasyon, sözcük olarak “*Co+ordinatio*” bileşenlerinden meydana

gelmektedir. “*Ordinatio*” yoluna koymak, tertiplemek; “*Co*” beraber demektir. Dolayısıyla koordinasyon, ahenkli bir diziliş anlamına gelmektedir (Aktan, 1989, s. 95).

İdari faaliyetin ön-koşulu ve ana vasıtası kontrolünde olan koordinasyon, ast-üst silsilesindeki yeri açısından kapsayan tüm birleştiricilerin tepesinde bulunması ve onları istenilen doğrultuda etkileyebilmek üzere sağlam bir iradeyi yansıtması gerekmektedir. Bu nedenle koordinasyon, farklı birimler vasıtasıyla yerine getirilen idari etkinliği uyum içerisine sokmanın, tıpkı veya benzer çalışmaların farklı birimler tarafından yerine getirildiği durumlarda kesişmelerin önünü almanın, bireysel çabaları toplu etkinliklere döndürecek bariz amaçlar doğrultusunda yoğunlaştırmanın vazgeçilmez bir icabı olarak gözükmektedir (Fişek, 1979, s. 233).

Bir elbirliği sistemi olarak dile getirilen koordinasyon, bir kuruluşun sistematik ve sürekli devamlılığını sağlayabilmesi için amaçlar, faaliyetler, birimler ve kişiler mabeyninde ahenk ve birlikteliğin sağlanmasıdır. Özel ya da kamu yönetimi ayrımı yapılmaksızın, bütün idari birimler içinde yönetimin esas fonksiyonlarından biri olan koordinasyon, başka bütün bileşenler mabeyninde insan faktörü ile maddi sermayeyi tüm aktiviteler özünde ve amaçlar doğrultusunda bir uyum ve tutarlılık içerisinde harekete geçirme işlevi olduğu söylenebilir (Yüce, 2019, s. 18).

#### **1.2.5. Denetleme**

Denetim fonksiyonu, idarenin işleyiş aşamasının bir unsurudur. Denetimin esas gayesi, idarenin işleyiş aşamasının hedeflenen doğrultuda doğru, aktif ve randımanlı gerçekleşmesi ve yönetimin işlevselliğini akamete uğratacak tutum, davranış ve eylemlerden uzak durulmasıdır (Çiçek, 2019, s. 43).

Özel ve kamu yönetimine ilişkin yönetim işlevlerinde kontrol etme faaliyetini gerçekleştirmek üzere teftiş heyeti ve buna benzer birimler oluşturulmaktadır. Bu anlamda, bütün kuruluşların kendi yapılanmaları içerisinde iç kontrol birimlerini tesis etmektedirler. Denetlemede bir diğer idari seçenek ise bu iç kontrol işlevini devam ettirmekle birlikte ayrıca merkezi idare düzeyinde harici denetleme kuruluşlarının da oluşturulmasıdır. Yalnız dış denetlemede seçilmemektedir. Tabi bu durum idari anlayışa göre uygulamada farklılık gösteren bir durumdur. Fakat her halükârda kontrol işlevi kuruluşun başarı sağlamasında aktif bir rol almakta birlikte yönetim aşamasını tamamlayan bir unsur da olmaktadır (Şengül, 2007, s. 268-269).

Denetleme, var olan durumun tasarlanmış olan durum veya normal durumlar ile mukayese edilmesi biçiminde yorumlanabilir. Bu durumda, mukayesenin yapılabilmesi için iki kıstas göz önünde bulundurulmalıdır. İlk kıstas, olması lazım olan ya da gerçekleşmesi istenilen faaliyet, ikinci kıstas ise gerçekleşen, başka bir tabirle ulaşılan sonuca dair saptamalar ve verilerdir (Yüce, 2019, s. 19).

Denetleme, yeni yöntemlerin, politikaların ve yönetim iradesinin oluşturulması açısından bir taraftan yönetim faaliyetlerinin geri bildirimini tesis eden, diğer taraftan kuruluşun hali hazırdaki yapısını enerjik bir biçime girmesine katkısı olan yönetimin sorumluluğu altındaki esas bir idari denetim faaliyetidir (Yüce, 2019, s. 19).

### **1.3.Kamu Yönetiminde Denetim**

Demokratik yönetim şekillerinde devlet yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç ana erkten oluşmaktadır. Yürütmenin bir kısmından oluşan kamu yönetimi ise genel anlamda yasama ve yürütmenin vermiş olduğu kararların tatbik edicisi pozisyonundadır. Bu merkezi yönetimin hem fonksiyonel hem de teşkilat olarak belirli kriterler kapsamında kontrol edilmesi ise demokratik ülkelerde genel olarak uygulanan bir ilkedir (Asya, 2017, s. 5)

Gerçekten kamu çıkarının mükemmel olarak tesis edilebilmesi, korunabilmesi ve kamu gücü karşısında bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin güvence altına alınabilmesi gayesiyle kamu kuruluşları ayrımlı şekilde denetim sistemiyle sürekli kontrol edilmektedir (Özer, 1998a, s. 99).

Kamu kuruluşları icra etmekle mükellef oldukları kamu görevlerini yaparken bilinçli ya da sehven hukuk dışı uygulamalar yapabilmektedir. Yönetimin hukuk kuralları sınırları içerisinde kalmasını sağlamak, hukuka aykırı davranışlarını saptayıp, genel durumunu analiz etmek için farklı denetim yöntemlerini uygulayabilmektedir (Eren, 2000, s. 79).

Kamu kuruluşlarına özgü uygulanan kontroller hiyerarşik teşkilat yapısı içerisinde yapıldığı gibi bu teşkilat yapısı içerisinde olmayan kurumlar vasıtasıyla da yapılabilir. Teşkilat yapısı içerisindeki birimler aracılığı ile yapılan kontrol kurum içi denetim, yasama erki aracılığı ile yapılan kontrol siyasal denetim, yargı erkinin yaptığı kontrole yargı denetimi ve toplumdan meydana gelen kitleler tarafından yapılan kontrole de kamuoyu denetimi denilmektedir (Gözübüyük, 1978, s. 199).

Merkezi idarenin yapmış olduğu aralıksız kontrol sayesinde idari etkinliklerde oluşabilen kusurlar seri ve basit şekilde önlenabilir. Kamu kuruluşlarının yerine getirdiğı faaliyetlerde inkişaf eden kusurlara daha önceden tanımlanan cezai müeyyideler uygulanır, düzeltilir ve bu şekilde aynı kusurların tekrarlanması önlenir. Verimli bir kontrol ile devletin kaynaklarından etkin bir şekilde istifade edilir. Gerçekleştirilen faal bir kontrol ile faaliyetlerin yerinde, randımanlı ve zamanında yerine getirilip getirilmediğinden haberdar olunur (Akıncı, 1999, s. 49).

### 1.3.1. Denetim Kavramı

Denetim kavramının tarihine inildiğinde geçmişı çok eskilere dayanmaktadır. Çünkü insanların kendi aralarında daha sıkı münasebetler kurduğı ve kabileler halinde yaşamlarını sürdürmeye başlaması ile kontrol etkinliğı zorunluluk haline gelmiştir. Sanayi reformu ile beraber ekonomik etkinliklerin artması, doğrudan ve dolaylı olarak kamu gücünün toplumsal hayat üzerinde nüfuz etmesine sebep olmuştur. Sonuç olarak kamu idaresinin hüküm ve faaliyetlerinin kontrol edilmesini, değişik nitelikler edinmesini ortaya koymuştur (Kuluçlu, 2006, s. 3).

Yönetimin en değerli unsurlarından biri olan denetim kavramı, TDK kaynaklarında bahsedilen genel tanımı itibariyle “*bir işin olması gerektiğı yolda yapılıp yapılmadığını anlamak ya da bir işi yapılması gerektiğı yolda yürütmek için bakıp gözetmek, teftiş, murakabe, kontrol*” manalarına gelmektedir. Denetim yerine kontrol, teftiş sözcükleri de ifade edilmekle birlikte ayrıca denetim bir konunun hakikatini ortaya çıkarmak için tetkik etmek manasına gelmektedir (Ertekin, 1998, s. 497).

Denetim ve teftiş olguları çok karıştırılan konulardır. Denetim idareye kılavuzluk yaparak idarenin noksan kısımlarını tamamlamasına destek veren bir süreç olmasına karşın; teftiş ise genel olarak tahkikatlar ile yapılan uygulamaların mevzuat sınırları içerisinde tetkik edilmesidir. Bu nedenle denetimi, bütün bu olguları da kapsayacak bir şekilde geniş çaplı değerlendirmek gerekir (Yılman, 2017, s. 22).

Yönetim sisteminde denetim kavramını için çok yönlü ve içerikli açıklama yapılmaktadır. Denetim sözcüğü süreç içerisinde yönetim sisteminde de mana reformuna uğramış ve muhtevası değişmiştir. Mesela 1941’li yıllarda denetim sözcüğünün yönetim unsurunun tamamını teşkil ettiğini düşünen yazarlar var iken

sonraki zamanlarda denetimin, idarenin unsurlarından biri olduğu anlaşılmıştır (Tortop, İsbir, vd., 1993, s. 160).

Yönetim bilginleri esas manada denetimi, tasarlanan amaçlara varıp varmadığının sağlanmasını, varmadıysa sebebinin soruşturulması için yerine getirilen faaliyetler olarak açıklarlar (Özer, 1998b, s. 142). Yönetim sisteminin müessisi olana H. Fayol'e göre denetim “...her şeyin verilen emirlere ve konulmuş kurallara (düzene) uygun yapılıp yapılmadığının gözetimidir.” (Coşkun, 2002, s. 82).

Denetim, idarenin ortaya çıkış sebebinin neticelenip neticelenmediğinin seansını yerine getirir. Kamu idaresinin vasfını ve millet üstündeki tesiri bakımından kontrolün kamu idaresi için zaruret olarak söylenebilir. Ancak kontrol idare için yalnızca bir vasıta değildir esas mühim olan idarenin ta kendisidir (Mutta, 2005, s. 19).

### **1.3.2. Denetim Türleri**

Kamu yönetiminin denetimi, idari teşkilatlar ve devletin başka organları tarafından da yapılmaktadır, yasama organı tarafından yapılan denetime siyasi denetim, yargı organları tarafından yapılan denetime yargısal denetim, ülkede yaşayan bireyler tarafından yapılan denetime kamuoyu denetimi, uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan denetime uluslararası denetim, idari kuruluş tarafından kendi iç yapısı içerisindeki yapılan denetime idari denetim ve son olarak ombudsmanlık kurumu tarafından kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin korunması adına ombudsman tarafından yapılan denetime ise ombudsman denetimi denilmektedir.

#### **1.3.2.1. Siyasi Denetim**

Hükümet ve devlet teşkilatının kontrol edilmesinde siyasi denetim, yasama erkinin tahminen en mühim vazifelerinden bir tanesidir. Meclis denetimi sıfatıyla adlandırılan siyasi denetimde, yasama organı millet adına yürütmeyi ve kabineyi kontrol etmektedir. Yasama meclisi kamu otoritesini simgelemektedir. Yürütme organının kanuni sınırları içerisinde kaidelere bağlı bir şekilde görev yapmasını, vazifesini suistimal edip etmediğini, tasarlanan gaye ve prensiplere uygun davranıp davranmadığını kontrol etmektedir (Kayhan, 2019, s. 25).

Meclisin kontrol işlevi, hükümetin görevini suistimal etmesinin, keyfi uygulamalarının önüne geçmesini kapsar. Böylece hem millet adına teftiş yetkisini

yerine getirirken hem de vatandaşların hak ve hürriyetleri koruma altına alınır. Meclis denetimi aracılığıyla hükümetin kamu kaynaklarının harcanmasına dair hesap sorulurken; kamu idaresinde yararlılık, artırım ve yeterlilik sağlanır. Ayrıca, iktidar tarafından düzenlenen ve meclis tarafından kabul gören politikalar izlenir ve kıymetlendirilir. Bu yöntemle yönetimde saydamlık, hükümete güven ve politikaların aktif bir şekilde sunulması tesis edilir (Yüce, 2019, s. 27-28).

Türkiye’de, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylaması ile sonuçlanan Anayasa değişikliği sonrasında, 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Bu hükümet sistemi, anayasa değişikliğinin bir sonucu olarak, parlamenter denetim yollarından olan “*gensoru*” mülga olmuş, “*soru*” da tadil edilmiş ve “meclis soruşturması” ise mülga olmakla birlikte<sup>1</sup>, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine göre yeniden tasarlanmıştır (Yüce, 2019, s. 28).

Anayasanın 98’inci maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi; meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı sorular yoluyla bilgi ve denetim elde etmek için yetkilerini kullanır. Meclis araştırması, belirli konularda bilgi elde etmek için yapılan tetkikleri içerir. Genel görüşme, milleti ve devletin faaliyetlerini alakadar eden belirli bir hususun Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde görüşülmesidir. Meclis Soruşturması, 106. maddenin 5., 6. ve 7. fıkraları uyarınca cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında soruşturmaları içermektedir. Yazılı soru, en geç on beş gün içinde cumhurbaşkanı yardımcılarına ve bakanlara yazılı olarak cevap vermek üzere milletvekilleri tarafından soru sorulmasından ibarettir. Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soruların yöntem, içerik ve kapsamı Meclis Tüzüğü ile belirlenir. Şeklinde siyasal denetim ile ilgili açıklama yapmaktadır.

#### **1.3.2.1.1. Meclis Araştırması**

Yasama erki kendisine millet vasıtasıyla verilen yetkileri uygulamadan önce bazı hususlarda bilgi sahibi olma gereksinimi duyabilir. Yasama erki herhangi bir hususta hüküm verecek ya da yürütmeyi teftiş edecekse bu faaliyetler için lazım olan

---

<sup>1</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Gökhan Dönmez, “2017 Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Türkiye’de Meclis Soruşturması”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 25, S. 42, 2020, s. 39-66.

bilgi ve belgeleri toplama yetkisini kendisinde bulunacaktır. Bilgi toplama yollarından bir tanesi de meclis araştırmasıdır (Eryılmaz, 2013, s. 189).

Meclis araştırması, TBMM'nin belli bir konuda bilgi sahibi olmak için ifa edilen tetkikten ibarettir. Araştırma talebi önergesi beş yüz sözcükten çok ise önerge malikleri önergeyi beş yüz sözcüğü geçmemek kaydıyla özetini ilave etmek mecburiyetindedir. Meclis araştırmasının başlatılmasında genel görüşme başlatılmasındaki kurallar geçerlidir. Meclis araştırma komisyonunun raporu ile ilgili genel kurulda, genel görüşme başlatılır (TBMM İç Tüzüğü, md.104).

Meclis araştırmasını yerine getirme vazifesi, genel esaslara göre seçilecek özel bir kurula verilir. Bu kurulun aza sayısı, çalışma mühleti ve gerektiğinde Ankara dışarısında da görev yapabileceği konusu Meclis Başkanı'nın önerisi ile Genel kurul tarafından belirlenir. Araştırmasını üç aylık zaman dilimi içerisinde tamamlayamayan kurula bir aylık kesin süre ilave edilir. Kurul, bu zaman zarfında da çalışmasını sonuçlandıramadığı takdirde süre bitiminden başlayarak on beş gün içerisinde araştırmanın sonuçlanmaması sebepleri ya da o ana kadar ulaşılan neticeler üzerinde Genel Kurul'da görüşme başlatılır. Genel Kurul, bu görüşme ile kani olabileceği gibi yeni bir kurulda oluşturabilir (TBMM İç Tüzüğü, md.105).

Meclis Araştırma Komisyonu; Bakanlıklar, genel ve alt bütçe daireleri, mahalli idareler, muhtarlar, üniversiteler, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel kanunla veya kanunla kurulmuş banka ve kuruluşlar, meslek teşkilatlarından ve kamu yararına faaliyet gösteren derneklerden belge isteme, kurumlarda araştırma yapma, yetkilileri davet etme ve bilgi alma yetkisi bulunmaktadır. Kurul, gerektiğinde kabul ettiği uzman bilgilerine başvurabilir. Devlet sırları ve ticari sırlar, meclis araştırmasının kapsamı dışındadır (TBMM İç Tüzüğü, md.105).

#### **1.3.2.1.2. Genel Görüşme**

Anayasa'nın 98. maddesindeki hükme göre genel görüşme, milleti ve devlet işlemlerini alakadar eden aşikâr bir hususun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda gündeme alınmasıdır. Anayasa aynı maddede, genel görüşme ile alakalı önergelerin verilme tarzı, muhtevası ve boyutu ile görüşme yöntemlerinin Meclis İçtüzüğü ile düzenleneceğini hükme bağlanmıştır (Yüce, 2019, s. 29).

Genel görüşme başlaması, yürütme organının, bir siyasi parti grubunun ya da en az 20 milletvekilinin önergesi ile Meclis Başkanlığı'ndan talep edebilir. Talep, derhal belge listesine dâhil edilerek milletvekillerine ve yürütme erklerine bildirilir. Sunulan önerenin içeriği beş yüz sözcüğü aşarsa, başvuru sahibi beş yüz sözcüğü geçmeyen bir teklif özeti eklemekle yükümlüdür. Genel kurul, genel kurul toplantısının başlatılıp başlatılmayacağına karar verir. Genel Kurul'un bu konudaki bir toplantısında, parti grupları ve talepte bulunan milletvekillerinden ilk imza sahibi ya da onun işaret edeceği diğer imza sahibi söz alabilir. Genel kurul, genel görüşme başlatıp başlatmamaya işaretle oylama yöntemiyle karar verir (TBMM İç Tüzüğü, md.102).

Genel kurul toplantısına karar verilmesi halinde, genel kurul tarihi Danışma Kurulu tarafından ayrı bir gündem olarak belirlenir. Toplantının yapılması kararından kırk sekiz saat önce ve tam yedi gün sonra genel kurul toplantısına başlanması mümkün değildir. Genel Kurul'da ilk söz hakkı, Genel Kurul önergesini veren parti veya parti gruplarına veya Genel Kurul önergesini ilk imzalayan temsilciye veya görevlendireceği diğer milletvekillerine aittir. Bundan sonraki görüşmeler hakkında genel hükümler uygulanır (TBMM İç Tüzüğü, md.103).

Tüm milletvekilleri öneri hakkında yorum yapabilir ve önerinin gündeme alınması konusunda olumlu görüş bildirebilir. Bu sebeple, bu tür görüşmeler sözlü sorulardan daha etkili bir kontrol vasıtasıdır ve soruyu soran milletvekili ile sorunun konusu olan bakan arasındaki diyalog ile karakterize edilir. Bu tür müzakerede yalnızca tartışma vardır ve müzakere sonucunda karar alınması mevzu bahis değildir. Bu açıdan genel görüşme, sözlü sorulara benzemekle birlikte gensorudan farklıdır. Bundan dolayı, Genel görüşme olarak bilinen kontrol türü, tesiri bakımından soru ve gensoru arasında kalmaktadır (Kayhan, 2019, s. 28-29).

#### **1.3.2.1.3. Meclis Soruşturması**

Anayasanın 98. maddesinin 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile revize edildikten sonraki yeni halinin dördüncü fıkrasına göre “*meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106. maddenin 5, 6 ve 7. fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir*” (Gözler, 2018, s. 671). Özellikle belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanı ile ilgili olarak Anayasa'nın revize edildikten

sonraki 105. maddesine göre de Meclis tarafından açılacak “*soruşturma*” yönteminin benzer olduğu açıklanmaktadır (Dönmez, 2019, s. 52).

Fakat Cumhurbaşkanı ile ilgili Meclis tarafından açılan “*soruşturma*” Anayasa aracılığıyla “*meclis soruşturması*” tabiriyle açıklanmadığı için burada göstermiş olduğumuz hususta Cumhurbaşkanının soruşturulması belirtilmemiştir. Cumhurbaşkanı için başlatılacak soruşturmanın, 106.maddedeki gibi “*meclis soruşturması*” değil de yalnızca “*soruşturma*” şeklinde adlandırılması gerektiğini dile getirmektedir (Dönmez, 2019, s. 52-53).

Anayasanın revize edildikten sonraki 106. maddesine bakılırsa, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar ile ilgili vazifeleri ile alakalı suç işledikleri savlarıyla, TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun yani 301 milletvekilinin sunacağı önerge ile soruşturma açılması talep edilebilir. Meclis önergeyi en geç bir ay süre zarfında görüşür ve üye tam sayısının beşte üçünün bir başka ifadeyle 360 milletvekilinin gizli oyuyla soruşturma açılması sonucuna varabilir (Özbudun, 2018, s. 293).

Anayasa'nın 106. maddesinin 6. fıkrası uyarınca; meclis soruşturması başlatma kararına uygun olarak soruşturma sürecini yürütmek üzere 15 kişilik bir komisyon kurulur. Komisyon üyeleri, meclisteki siyasi partilerin, kuvvetleri oranında komisyona ayırabilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterdiği adaylar içerisinde, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekmek yöntemiyle belirlenmektedir. Ayrıyeten, 106. maddenin 6. fıkrası uyarınca; Komisyon, iki ay içinde soruşturmanın neticesini Meclis Başkanlığı'na bir rapor halinde sunar. Bu süre içinde soruşturmanın tamamlanamaması durumunda komisyona yeni ve kesin bir aylık süre verilir (Gözler, 2018, s. 677).

Ayrıca Meclis İçtüzüğü'nün 110. maddesi uyarınca; soruşturma kurulu üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıda hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile karar alınır. Kurulun çalışmaları gizlidir. 111. madde uyarınca ise; Kurul kamu kuruluşu ve özel teşebbüslerden husus ile alakalı bilgi ve dokümanları talep edebilir; işine yarayanlara el koyabilir. Cumhurbaşkanlığı'nın bütün niteliklerinden yararlanır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları, başka kişileri, şahit ve uzman olarak dinleyebilir (Dönmez, 2019, s. 55-56).

Anayasa'nın revize edildikten sonraki 106. maddesinin 7. fıkrası uyarınca; görüşmeler neticelendikten sonra Kurul raporu Genel Kurul'da hükme bağlar. Genel Kurul'da sadece üye tam sayısının üçte ikisinin gizli oyuyla cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakanın “*Yüce Divana sevkine*” hüküm verebilir. Ayrıca üye tam sayısının üçte ikisi tabiri 400 milletvekiline denk gelmektedir (Gözler, 2018, s. 678).

Anayasanın 105. maddesinin 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile revize edildikten sonraki yeni haline göre Cumhurbaşkanı ile ilgili meclis soruşturması açılması konusu ise, Anayasa'nın “*Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğu*” başlığı altındaki 105. maddede düzenlenmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun sunacağı önerge ile Cumhurbaşkanı hakkında, suç isnadı ile soruşturma açılmasını talep edebilir. Parlamento, önergeyi en fazla bir aya kadar tartışır ve üyelerinin beşte üçünden oluşan gizli oyla soruşturma açılmasına karar verebilir (T.C. Anayasası, md. 105).

Soruşturma açılması kararı sonucunda, parlamentodaki siyasi partilerin, kuvvetleri nispetinde kurula verecekleri üye sayısının üç katı olarak belirleyecekleri adaylar içerisinde her siyasi parti için ayrı ayrı isim çekmek yoluyla oluşturulan 15 kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yürütülür. Komisyon soruşturma neticesini iki aylık süre zarfında Meclis Başkanlığı'na bir rapor halinde sunar. Soruşturmanın bu süre zarfında sonuçlandırılmaması durumunda, kurula yeni bir 1 aylık kesin süre verilir (T.C. Anayasası, md.105).

Rapor, Meclis Başkanlığı'na sunulduğu tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtıldığı tarihten itibaren on gün içinde Genel Kurul'da görüşülür. Yüce Divan'a sevk edilecek karar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyu ile alınabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde sonuçlandırılır, karar süresi içinde sonuçlandırılmazsa bir defaya has olmak üzere üç aylık ilave süre verilir ve bu süre içinde yargılama kesin olarak sonuçlanır. Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılmış ise seçime gidemez. Cumhurbaşkanı'nın görevi, Yüce Divan'da seçilmeye engel bir suçtan hüküm giydiği zaman sona erer. Cumhurbaşkanı'nın görev süresi içinde işlediği isnat edilen suçlar için görevi sona erdikten sonra bu madde hükümleri uygulanır (T.C. Anayasası, md.105).

#### 1.3.2.1.4. Yazılı Soru

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylaması ile sonuçlanan Anayasa değişikliği sonucunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle, parlamenter hükümet sistemi denetim metotlarından birisi olan “soru”, “*yazılı soru*” şeklinde revize edilmiştir. Anayasa'nın revize edilen 98. maddesinin 5. fıkrasına göre yazılı soru, yazılı olarak en geç on beş gün içinde cevaplandırılmak üzere milletvekillerinin, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir. Bu sebeple, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, TBMM Genel Kurulu'nda hükümet temsil edilmediğinden, sorulara sözlü olarak yanıt verilmesi mevzu bahis değildir. Sonuç olarak sorulara yalnız yazılı şekilde yanıt verilmektedir (Yüce, 2019, s. 28).

Yazılı soru, Meclis İç Tüzüğü'nün 96. maddesi uyarınca, kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş içermemekte olup, kişilik ve özel hayatla ilgili hususları konu almayan bir önerge ile milletvekillerinin, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı şekilde soru sorulmasıdır. Yazılı soru önergesi, yalnız bir milletvekili tarafından imzalanarak Meclis Başkanlığı'na sunulur. Yazılı soru önergesine doküman ilave edilmez. Başkan, içtüzüğe uygun gördüğü önergeleri gelen kâğıtlar listesinde ilan eder ve ilgili cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara gönderir (TBMM İç Tüzüğü, md. 96).

TBMM İç Tüzüğü'nün 99. maddesi uyarınca, yazılı sorulara verilecek cevaplar, cumhurbaşkanı yardımcısı veya bağlı bulunduğu bakanlık aracılığıyla Meclis Başkanlığı'na iletilir. Başkan, bu cevabı hemen soran kişiye bildirir. Cevap, sorunun metniyle birlikte, başkanlıkça teslim alındığı gün veya ertesi gün toplantı tutanaklarının sonuna ilave edilir. Yazılı sorular, yayımlandığı tarihten itibaren en geç on beş gün içinde cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan tarafından cevaplandırılır. Yazılı sorular tatil ve ara verme durumunda havale işlemi yapılır, bu durumda tatil ve ara vermeden sonra on beş günlük süre başlar. Süresi içinde yazılı olarak cevaplanmayan yazılı soru, süresi içinde cevaplanmayan sorular listesinde yayınlanır ve konu cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakana gönderilir (TBMM İç Tüzüğü, md. 99).

Soru, yalnız milletvekilleri vasıtasıyla kullanılan bir bilgi edinme yöntemidir. Bu haliyle soru soran ile cevaplayan arasında ortaya çıkan bilgi edinme yolu

olduğundan herhangi bir mesuliyet doğurmaz. Lakin soru sormak bir bakıma hükümeti teftiş etme manası da taşımaktadır (Doğanay, 2019, s. 17).

### 1.3.2.2. Yargısal Denetim

Kamu yönetimi üstünde haricen uygulanan en etkili kontrol yöntemi yargı denetimidir. Çağdaş milletlerde kamu idaresinin kendisini hukuk kurallarına bağlı hissetmesi, bu kuralların dışına çıktığı zaman bir yaptırım ile karşılaşması, hukuk devleti ilkesinin bir zorunluluğu ve bununla birlikte tabi bir sonucudur (Gözübüyük, 2008, s. 331).

Bütün yönetim sistemleri, kamu idaresinin etkinlik ve uygulamalarına karşı, hukuk devletinin bir zorunluluğu olan yargı denetimini kabul etmişlerdir. Yargı denetiminin esas amacı, vatandaş kamu idaresi karşısında kollamaktır. Kamu idaresinin yargı eliyle denetime tabi olması, hukuk devleti anlayışının benimsenmesine, bireylerin hak ve hürriyetlerinin ilerlemesine paralel olarak ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2010, s. 322).

Bireylerin idareyi dava etme hakkına sahip olması, idarenin yaptırımlar ile hukuka bağlı olmasını sağlamaktadır. İdareye karşı dava açılabilmesi ile idarenin yargı denetiminden bahsedilmektedir. İdarenin isteğe bağlı işlemlerine karşı en güzel güvence tarafsız, bağımsız ve şeffaf hükümler verecek bir yargının var olmasıdır. Bu nedenden dolayı T.C. Anayasası'nın 125. maddesinin 1. fıkrası "*İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır*" hükmünü koymuştur (Yüce, 2019, s. 36).

Yargı denetimi kamu yönetimi ile vatandaşlar arasında tarafsız bir şekilde yönetim üstünden kontrol yapmaktadır. Yönetimin almış olduğu kararlar yargı denetimi ile hukuk prensiplerinden kopmadan vatandaş adına onun menfaatlerini dikkate alarak alınmaktadır. Ayrıyeten yargı kararları kati hüküm anlamına geldiği için vatandaşlara itimat vermektedir. Bundan dolayı kamu yönetiminin uygulamalarının hukuka uygunluğunu denetlemenin en uygun yöntemi yargı denetimidir. Yargısal denetim hukuki denetimle sınırlıdır. Bu manada idarenin yapmış olduğu uygulama yerinde olmayıp yalnız hukuki taraftan uygunsa yargı erkleri bu uygulamalar ile ilgili karar alamamaktadır (Yılman, 2017, s. 33).

Türkiye'de 1982'de çıkarılan Danıştay Kanunu ve sonrasında çıkarılan kanunlar ile idari mahkemeler kurulmuş ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ile idari

yargının temeli atılmıştır. Adli yargı usulü ile beraber idari yargı usulüne geçiş yapılmasında, idarenin faaliyetlerini icra sırasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların hukuki ve sistematik yönünün olması, özel hukuk ile idare hukuku arasında temel boyutta farklılık olması ve idari davaların bu dalda deneyimli hâkimlerce denetlenmesinin zaruri olması gibi sebeplerden kaynaklanmıştır (Yılman, 2017, s. 34).

### **1.3.2.3. Kamuoyu Denetimi**

Kamuoyu sözcüğünden başlayarak bir tarif yapmak gerekirse kamuoyu, en temel manada vatandaşların seçimleri ve fikirleri olarak açıklanabilir. Kamuoyunun ifa edeceği vazifelerden bir tanesi de kamu yönetiminin denetlenmesi hususunda faal bir vazife almasıdır. Kamu yönetimi faaliyetlerinden etkilenen vatandaşların bu faaliyetlerin teftiş edilmesinde söz sahibi olmaları doğal ve gereklidir. Böylece halk; bir anda, bir konu ve olayla ilgili olarak, halkın çoğunluğunun o konu ve olayla ilgili görüşlerinin, siyasi iktidar üzerinde önemli baskılar oluşturabilecek şekilde iradesini yansıtması olarak tanımlanabilir (Aydın, 2018, s. 27).

Kamu gözetiminden verim alınabilmesi için kamunun bütünüyle bağımsız ve özgür bir şekilde var olması gerekir. Bu nedenle, en önemli şart fikir özgürlüğünün tesis edilmesidir. Fakat fikir özgürlüğünün sadece fertler tarafından değil, kamuoyunu kanalize eden dinamikler tarafından da tesis edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, basın özgürlüğünün ve sivil toplum kuruluşlarının evrensel standartlarda özgürce faaliyet göstermelerinin sağlanması son derece önemlidir (Odyakmaz, Kaymak, vd., 2015: 14-15).

Kamuoyu kontrol mekanizmasının mühim unsurlarından bir başkası ise bağımsız haberleşme kaynaklarıdır. İçinde bulunduğumuz zamanın teknolojik imkânlarının ulaştığı nokta düşünülürse, bilginin yayılma hızı çok çabuk hale gelmiştir. Dünyanın bir başka ucundaki ülke yöneticisinin yapmış olduğu bir konuşma aynı anda dünyanın bütün ülkelerinde izlenebilmekte ve duyulabilmektedir. Geçmişten günümüze kadar olan zamanı değerlendirecek olursak, bireylerin yönetim ile ilgili medya aracılığıyla bilgilenmekte, fikir edinmekte, dikte edilen bilgileri sorgulayabilmektedir. Fakat bu noktada, açığa çıkan medyanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile toplumun yönetim ile alakalı değişik ve bağımsız kaynaklardan haberdar olması çok önemlidir. Şayet medya, devlet tekelinde bulunursa tek taraflı

haberler, bilgiler ve fikirler vatandaşa dayatılır ve yanlış haberlerin sorgulanması esnasında millet yönetim boyunduruğu altında kalabilir (Temizkan, 2008, s. 41).

Bu denetim türünün, idarecilerin faaliyetlerini hukuka uygun olarak yerine getirmelerinde önemli bir etken olmaktadır. Diğer bir tabir ile hâkimiyetin millete ait olduğunun işareti olarak açıklanabilir. İdari faaliyetlerin tatbik edilmesinde ve karar alım evresinde genel olarak tek yanlılık ve saklılık esastır. Yönetimin vermiş olduğu bir karar neticesinde bu husustan menfaati zarar gören birey, aynı durumda başka bireyler ile bir araya gelmek kaydıyla tepkide bulunmaları ve yanlış olduğunu iddia ettikleri kararın eski haline getirilmesi fikirlerini beyan etmeleri, baskı unsuru oluşturmaları yönetimin aktif bir şekilde denetlenmesini sağlamaktadır (Kayhan, 2019, s. 34-35).

Sonuç olarak, haberleşme araçları ve bu araçlardan aktif şekilde istifade edilmesi ve her türlü bilgiye kolaylıkla ulaşılabilmesi düşüncelerin rahatlıkla yayılmasını sağlamaktadır. Kamuoyunu harekete geçiren bir faktör olarak medya ile olan ilişki, toplumsal görüşlerin ifade edilmesinde önemlidir. Çok geçmeden medyadaki baskın fikirler kamuoyu haline gelmektedir (Altun, Kuluçlu, 2005, s. 26).

#### **1.3.2.4. Uluslararası Denetim**

Uluslararası denetim, 20. yy.'ın ikinci yarısından itibaren uluslararası diplomasi ve ekonomi alanlarındaki etkileşimlerle gündeme gelmeye başlamıştır. O zamandan beri yaşanan siyasi ve iktisadi etkileşimler ve küreselleşme nedeniyle uluslararası denetim, dünya çapında içselleştirilen ve tatbik edilen bir denetim yöntemi haline gelmeye başlamıştır. Uluslararası denetim standartlarının ve dünya ülkeleri tarafından benimsenen çağdaş denetim metotlarının yaygınlaşması ve yaygınlaşmasıyla birlikte denetim kavramı da giderek küreselleşmiştir. Sonuç olarak uluslararası denetim kuruluşlarının koordineli ve iş birliği içinde olması gerekmektedir (Kocabaş, 2015, s. 29).

Kuruluşların ulusal seviyede kendilerini meşrulaştırmak için anahtar olarak kullandıkları demokrasi teminatı, bu kuruluşların uluslararası camiada türlü yaptırımlarla karşılaşmalarına sebep olmaktadır. İçinde bulunduğumuz zaman içerisinde uluslararası kuruluşlar temel olarak fertlerin hürriyetlerini idare karşısında büyütme için yoğun gayret göstermektedirler. Bu nedenden dolayı uluslararası

kuruluşların kendilerine bağlı olan devletlerin uygulamalarını bu minvalde denetlemeleri gayet doğaldır (Köse, 1999, s. 74).

Günümüzde insan haklarının savunulması bağlamında uluslararası denetim önemli bir husus olmakla birlikte hiçbir devletin kayıtsız olamayacağı bir durum haline gelmiştir. Bu anlamda, uluslararası anlaşmaların iç hukuk üzerindeki tesirinin önemi, 1950 yılında imzalanan ve 1954 yılında onaylanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin uygulamalarında kendini göstermektedir. İmzalanan sözleşme kişilere uluslararası hukuk alanında haklar vermektedir. Üye devletlerin vatandaşlarına, iç hukuk yollarının tüketilmesi şartıyla Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvurma hakkı tanınmıştır. Ayrıca üye devletler, diğer devletlerin sözleşmeye sadık kalıp kalmadıklarını denetlemektedir (Aydın, 2018, s. 30).

Ulusal seviyedeki kuruluşların uluslararası kuruluşlarca denetlenmesi, mühim sonuçlar ortaya koymaktadır. Sözleşmeye imza koyan ülkelerin ilgili kuruluşlarının kesin kararlarına uymaması sonucunda ağır yaptırımlara katlanmak zorunda kalabilmektedirler. Ayrıca devletin uluslararası arenadaki saygınlığını yıpratmaktadır. Bu nedenle, uluslararası denetim organlarının daha etkin bir şekilde faaliyet göstermelerini ve bu konuda topluma daha fazla bilgi vermelerini sağlayacak adımların atılması, kuruluşların hukuka uygun hareket etme ve bireysel hakları koruma konusunda daha duyarlı olmalarını sağlayacaktır (Özer, 1998a, s. 107).

Uluslararası sözleşmeler ile ilgili olarak Anayasa'da özel bir hüküm bulunmaktadır. 1982 Anayasası'nın 90. maddesi uyarınca, yürürlüğe giren usulüne göre milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar ile alakalı Anayasa'ya aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yapılamaz. Temel hak ve hürriyetlere ilişkin uluslararası anlaşmalar ile kanunların aynı hususlarda farklı hükümlere sahip olması sebebiyle doğabilecek uyuşmazlıkta uluslararası anlaşma hükümleri geçerli olup, kanunlara göre daha üstün bir konuma sahiptir (T.C Anayasa'sı, md. 90).

#### **1.3.2.5. İdari Denetim**

İdari teşkilat yapısı içerisinde bulunan bütün kamu kurumlarının içerisinde yapılandığı özel birimlerce iç denetim ya da dış denetim birimleri vasıtasıyla yerine getirilen idari denetimin gayesi, idarenin karar ve faaliyetlerinin yerindelik ve hukuka uygunluk kriterlerine göre uygunluğunun tam anlamıyla yerine getirilip

getirilmediğinin tespit edilmesidir. Başka bir tabirle, iç denetim idarenin kuruluşu esas alınarak en tepeden en alta doğru silsile şeklinde denetim gerçekleştirilir. Dış denetim ise, idari zincir dışındaki dış denetleme kuruluşları vasıtasıyla ifa edilen denetimi kapsamaktadır (Ahmedov, 2018, s. 37).

İdari denetimde, aynı kamu yönetimi örgütlenmesi içerisinde bulunan iki kademedен birinin, diğer birimin faaliyetlerini denetlemesine hiyerarşik denetim, bir kamu tüzel kişiliğinin yapmış olduğu faaliyetleri başka bir kamu tüzel kişisi tarafından denetlenmesine ise idari vesayet olarak adlandırılmaktadır. Merkezi idare, hiyerarşik denetimi, yerinden yönetim prensibi ise idari vesayet denetimini mecburi kılmıştır (Asya, 2017, s. 6).

Türk hukukunda vesayet denetimi, Anayasa'nın 127. maddesi ile düzenlenmiştir. Bu maddeye bakıldığında, vesayet denetimi, merkezi yönetim vasıtasıyla mahalli kurumlar üzerinde gerçekleştirilen, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü prensibine uygun şekilde yerine getirilip getirilmediğini saptamak, kamu hizmetlerinde birliği tesis etmek, millet menfaatini savunmak ve yerel gereksinimleri karşılamak maksatıyla, kanun ile belirlenen esas ve usulleri gereği yerine getirilen bir denetim türüdür (Akıncı, 1999, s. 79-87).

#### **1.3.2.5.1. Hiyerarşik Denetim**

Hiyerarşik denetimi izah etmeden önce hiyerarşi sözcüğünün tanımını yapmak gerekirse; hiyerarşi Fransızca “*hierarchie*” sözcüğünden türemiş olup, hiyerarşi sözcüğü herkesin bir dizi artan durum ve yetkiler serisi dâhilinde yer aldığı bir sosyal organizasyon manasına gelmektedir (Gözler, 2003, s. 162).

Türkçe karşılığı ise “*silsile-i meratip*” veya mertebeler silsilesidir. İdare hukukunda da hiyerarşi kavramı aynı manada dile getirilmektedir. Hiyerarşi, bir örgütte unvanı ve çalışanın aşağıdan yukarıya veya yukarıdan aşağıya doğru “*sıralı*” dizilişi manasına gelmektedir (Kayhan, 2019, s. 18-19).

Ast-üst münasebetinin hâkim olduğu teşkilatlanma yapılarında, kurum silsilesinin bulunduğu kamu tüzel kişiliklerinde, üstün mahiyetinde bulunan astını herhangi bir kanuni dayanak olmadan hiyerarşik kontrol ilkesi benimsenmektedir. Merkezi yönetim anlayışıyla geliştirilen bu tür denetimde, astların yürüttüğü

faaliyetleri hukuka uygun olarak yapılıp yapılmadığını üst kontrol eder (Kayhan, 2019, s. 19).

Hiyerarşik denetim, Kurum amiri vasıtasıyla yerine getirilmektedir. Bu denetim görev sırasında, herhangi bir talep ya da müracaat olmadan yapılabileceği gibi, vatandaşların teftişe yönelik bir müracaatının olması durumunda da yapılabilmektedir. Her iki durumda da hiyerarşik denetim bazı yetkilere sahiptir. Bunlar ise şu şekildedir:

- Üst, mahiyetinde görev yapan astlarına emir ve talimat verme yetkisine sahiptir.
- Üst, astının faaliyetlerini her an denetleme yetkisine sahiptir.
- Üst, astının işlemlerini düzenlemek, kaldırmak, iptal etmek veya icrasını durdurmak yetkisine sahiptir.
- Üst, yapılan denetim sonucunda astına disiplin cezası verme yetkisine haizdir (Arslan, 1978, s. 55-56).

Hiyerarşik denetim, son derece tedbirli, yansız ve dürüst bir doğrultuda ifa edilirse muazzam bir denetim vasıtası olabilmektedir. Burada şu noktaya dikkat çekmek gerekmektedir; Denetimi yapan kişi ile yönetim faaliyetini üstlenen kişi aynıdır. Bunun sonucunda üst-ast ilişkisinden doğan meslek içi duygusal bir bağ ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda, denetim istenilen verimlilikte yapılamayacağı düşünülebilir. Yöneticiler, açık bir suç olmadığı durumlarda astını koruyup kollayabilmektedir (Temizel, 1997, s. 30).

#### **1.3.2.5.2. Vesayet Denetimi**

Yerinden yönetim teşkilatlarının farklı bir yönetim kuruluşları tarafından idarenin faaliyetlerini, kararlarını, iştiralarını ve çalışanları üzerinde, kamu yararı gayesiyle merkezi yönetim tarafından, kanunların ön gördüğü sınırlar çerçevesinde, denetlenmesine vesayet denetimi denir (Aktan, 1976, s. 4).

İdari vesayet denetimin gayesi, ülkenin her yerinde merkezi idare ile yerel idare arasındaki birlik ve bütünlüğü tesis etmektir. Bu bütünlükte, toplumsal gereksinimleri karşılayarak kamu yararı tesis edilmesi amaçlanır. Bir başka tabirle,

idari vesayet, kamu yararının sağlanması ve toplumsal gereksinimlerin karşılanması için kamu hizmetlerinin birliğini hedeflemesidir (Doğanay, 2019, s. 33).

İdari vesayet denetimi 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde düzenlemiştir. İdari vesayet denetimine ilişkin maddeye göre; mahalli hizmetlerin idari bütünlük ilkesine uygun olarak yürütülebilmesi için merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kanunla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde, kamu hizmetlerinin birliğini sağlamak, kamu çıkarlarını korumak ve yerel ihtiyaçları zamanında karşılamak üzere idari vesayet yetkisine sahiptir denilmiştir (T.C. Anayasası, md. 127).

İdari vesayet kontrolleri genellikle yerindelik kontrolleri yapamaz, sadece kanuni uygunluk kontrolleri yapar. Ancak idari vesayet kontrolleri yapılırken kanuna uygunluğun yanı sıra yerindelik kontrolleri de bulunmaktadır. İdari vesayet yetkisi merkezi yönetimde bakanlar, il düzeyinde valiler ve ilçe düzeyinde kaymakamlar tarafından yürütülür. Örneğin, kaymakam, köy muhtarının köy hakkındaki kararını geçersiz kılabilir. Bu iptal, vesayet yetkisinin faaliyet üzerindeki kontrolü anlamına gelmektedir (Doğanay, 2019, s. 33).

Vesayet yetkisi, devredilmesi ya da bu yetki için başka bir kişinin vazifelendirilmesi imkânsızdır. İdari vesayet denetimine yetkili kurumlar, herhangi bir faaliyet, eylem ve organ üzerinde denetim yapabilme yetkisine haizdir. Bu durumda idari vesayet makamı, faaliyetler ve eylemler üzerinde denetim işlemlerinde, tasdik etme, kabul etme, ortadan kaldırmak ve faaliyetlerini aksatma gibi yetkilerini kullanırken, organlar üzerindeki denetiminde ise seçimle görev alan mahalli yönetim kuruluşlarını ve mesleki kuruluş organlarını geçici olarak görevden el çekirme yetkisini kullanmaktadır (Aysa, 2017, s. 9).

#### **1.3.2.6. Ombudsman Denetimi**

Ombudsman, İsveç lisanında mümessil ya da aracı manasında kullanılan “*ombuds*” ile birey, zevat manasında kullanılan “*man*” sözcüklerinin birleşiminden oluşmaktadır. Ayrıyeten ombudsman vatandaş ile idare arasındaki sorunların çözümünde hakem görevi görmektedir (Tayşi, 1997, s. 106). Ombudsman Türkçe 'de “*halk denetçisi*”, “*kamu denetçisi*”, “*kamu hakemi*”, “*arabulucu*”, “*halk avukatı*” gibi manalara gelmektedir (Tutal, 2013, s. 521).

Tarihi İsveç'e uzanan ombudsman, her ülkede değişik şekilde adlandırılmaktadır. Ombudsmanlık Kurumu, faaliyet gösterdiği ülkelerde kamu idaresinin hantal olması, vatandaşların gereksinimlerinin zamanında ve olması gerektiği gibi yerine getirilmemesi gibi yaşanan sorunlara çare olabilecek bir kurum olarak var olmuştur. Ombudsman, vatandaş ile kamu yönetimi arasında bir köprü vazifesi görmektedir. Ombudsman, bireylerin kendi aralarında olan uyuşmazlıklarını, meselelerini tetkik etmemektedir, idare ile olan münasebetlerinde aktif rol oynamaktadır. Ombudsmanların görev alanı, metotları ülkelere göre değişiklik gösterse de genel olarak meclis vasıtasıyla göreve getirilmektedir (Gökçe, 2012, s. 204-207).

Ombudsmanlık kurumu, genel anlam itibariyle, kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin korunması noktasında parlamento, mahalli idareler ya da başka kurumlar tarafından seçilmiş, kamu yönetiminin gelişimini sağlamak, kamu yönetiminin faaliyetlerinden zarar gören ve mağduriyet yaşayan vatandaşların müracaatlarını tetkik edip idareye telkin ve tavsiyede bulunmak ve bağlı olduğu birime bilgilendirici raporlar sunmak maksadıyla tesis edilen, fakat müeyyide (geri alma ve iptal etme gibi) yetkisi bulunmayan yansız ve itimat edilen bir kurum olarak adlandırılmaktadır (Şahin, 2010, s. 133).

Ülkemizde 2012 yılında çıkarılan 6328 sayılı KDK Kanunu'na göre, KDK'nin gayesi; ülkedeki kamu yönetimi veya teşkilatlarının faaliyetlerin de tarafsız ve aktif bir şekilde kendini gösteren bir denetleme aygıtı ortaya çıkarmak maksadıyla idarenin karar ve faaliyetlerini hukukun ana prensiplerine, insan haklarına yaraşır bir şekilde uygulanmasını sağlamak ve gerekli teftişi yapmak biçiminde dile getirilmiştir. Kanun'a göre kurumun re'sen harekete geçme yetkisi bulunmamaktadır. Ombudsmanlık Kurumu'nun fonksiyonu vatandaşlar tarafından gelen şikâyet talepleri sonucunda harekete geçmektir. TBMM'ye bağlı olarak oluşturulmuş, kanuni dayanakları olan, kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurumdur (Öztürkoğlu, 2020, s. 28).

#### **1.4. Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi ve Temel Özellikleri**

Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkmasında ve yasal zemine kavuşmasında İsveç Kralı XII Şarl ile Ruslar arasında gerçekleşen 1709 tarihli Poltava savaşının bir başlangıç noktası olduğunu görmekteyiz.

#### 1.4.1. Kavramsal Olarak Ombudsman

Ombudsman kavramının etimolojik kökeni 18. yy.'a kadar uzanmaktadır. İsveç'te 18. yy.'da meydana gelen dünyanın diğer ülkelerinde de uygulamaya konulan ombudsman kavramının çok geniş bir coğrafyaya yayılmış olması neticesinde tek bir tanım üzerinde mutabakat sağlanmasını zorlaştırmıştır (Çiçek, 2019, s. 49-50).

##### 1.4.1.1. Etimolojik Kökeni

Ombudsmanlık kavramı, etimolojik yönden incelendiğinde geçmiş İskandinav ülkelerine dayanmaktadır. Bu anlamda ombudsman İsveç kökenli bir kelime olup “*aracı*”, “*sözcü*” anlamına gelen “*ombuds*” ile birey manasındaki “*man*” sözcüklerinden meydana gelmekle birlikte ülkenin kamu kuruluşları ile vatandaşlar arasındaki problemleri gidermek için vazifelendirilmiş şahıs olarak tanımlanmaktadır (Erdoğan, 2021, s. 4).

Ombudsmanı, “*vekil*”, “*delege*”, “*avukat*” bireylerin yerine harekete geçen ve kişilerin haklarını savunmak için vazifelendirilen, vatandaş ile kamu idaresi arasında “*elçi*”, “*arabulucu*”, “*kamu hakemi*” ve “*halkın temsilcisi olan kişi*” manalarına geldiği dile getirilmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'ndaki “*Murakıp*” adı verilen divan üyelerinden geldiği de bilinmektedir (Erdoğan, 2021, s. 4-5).

Ombudsman kelimesinin Türkçe'deki manası için “*halk*” veya “*kamu denetçisi*”, “*halkın avukatı*”, “*yurttaş sözcüsü*”, “*medeni hakların savunucusu*” ve “*parlamento komiseri*” gibi tanımlamalarda yapılmaktadır (Tepe, 2006, s. 61-62).

Ombudsman kelimesinin değişik isimler adı altında işlev göstermesinde, ülkelerin siyasal, sosyal, kültürel faktörleri ve yoğunlaştığı alanlar belirleyici etken olmuştur. Örnek vermek gerekirse, Hollanda'da “*ulusal ombudsman*”, Fransa'da “*arabulucu (Mediateur)*”, Kanada'da “*vatandaş koruyucusu*”, Avusturya'da ve Romanya'da “*halkın avukatı*”, Portekiz'de “*adalet temsilcisi*”, İngiltere'de “*yönetim için parlamento komiseri*”, Polonya'da “*sivil haklar savunucusu*” (Tortop, 1998, s. 3-4).

Kırgızistan'da “*hakikatçi*” (Akikatçı) (Fendoğlu, 2010, s. 14), Güney Afrika'da “*kamu koruyucusu*”, Macaristan'da “*temel haklar komiseri*”, İtalya'da “*sivil*

savunucu” (Aykın, 2016, s. 3), İspanya, Arjantin, Peru, Kolombiya’da “*halkın avukatı*”, Yeni Zelanda’da “*parlamento komiseri*” (Şabaplı, Şahin,2016, s. 770).

İsveç ve Finlandiya’da “*ombudsman*” (Sevinç,2015, s. 101). Avustralya, Danimarka, Güney Kore, Norveç’te “*ombudsman*” Belçika’da “*parlamento komiseri*”, Pakistan’da “*muhasebe yetkilisi*”, Birleşik Krallık ’ta “*parlamento idare komiseri*”, Japonya’da “*bir bakanlığa bağlı ulusal danışmanlar*”, Hindistan’da “*lokayukta*” (Özekicioğlu, 2018, s. 164).

Fas ve Suudi Arabistan’da “*mazlumların valisi*” (Özdemir, 2015, s. 7), KKTC’de “*yüksek kamu denetçisi*”, Türkiye’de “*kamu denetçisi*” (Doğan, 2016, s. 42), isimleri ile adlandırılmaktadır.

Farklı ülkelerde ombudsmanın yerine kullanılan tabirlere göz atıldığında, devlete karşı vatandaşın yanında yer alması manasına gelen halkın avukatı, vatandaş koruyucu, sivil savunucu ya da mazlumların vadisi gibi adlandırmaların yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu açıdan etimolojik manada değerlendirildiğinde, devletlerin ombudsman gereksiniminin doğal olarak vatandaşın direk devlete karşı korunması anlayışının ortaya çıktığı görülmektedir. Ayıryeten adalet temsilcisi, muhasebe yetkilisi ve arabulucu gibi adlandırmalar ise şahıs ile devlet arasında daha tarafsız bir noktaya parmak basmaktadır (Özdemir, 2014, s. 6).

Ombudsman kavramının ülkemizde dile getirilen adlarına baktığımızda: “*yurttaş sözcüğü*”, “*halk denetçisi*” ve “*kamu denetçisi*” şeklinde adlandırıldıkları görülmektedir. Etimolojik olarak bakıldığında: ilk ikisinde topluma ait ve toplum için kamu yönetimin teftiş ve suskun kalan toplumun mümessilliğine soyunan bir denetçi algısı oluşurken, “*kamu denetçisi*” adıyla kamuya ait kamu için yani kamunun onarılması gayesiyle idareyi teftiş vazifesine soyunan bir gözetmen algısı ortaya çıkmaktadır. Bu durumda ise ombudsmanın vazifeleri arasındaki öncelikler revizyona uğramakta ve vatandaşın devlete karşı korunması olan vazifesi, kötü idareden kaynaklanan adaletsizliklere engel olmak maksadıyla idarenin geliştirilmesine yönelik bir başka vazifesi ile sıralama bazında yer değiştirmektedir (Özdemir, 2014, s. 7).

#### 1.4.1.2. Ombudsmanın Tanımı

Ombudsman kavramı, günümüz dünyasının birçok ülkesinde uygulanan ve uygulandığı bütün ülkelerde neredeyse aynı manaya gelen bir kavramdır. Sözcüğün ana vatanı İsveç olmakla beraber “*temsilci*” anlamında kullanılmaktadır (Anderson, 1968, s. 1, aktaran: Safalı, 2021, s. 3). Ombudsman kişilerin şikâyetlerini tetkik eden ya da birey ile idare arasındaki uyuşmazlıklara çözüm bulmaya çalışan kamu görevlisidir (Tayşi, 1997, s. 106).

“*Ombudsman*” sözcüğü kaynak olarak, İsveç’ten doğmuş olup, İsveç dilinde aracı manasına gelen “*ombuds*” sözcüğü ile birey manasına gelen “*man*” sözcüğünden meydana gelmekte ve aracı birey, delege, kral ile vatandaş arasındaki elçi vb. türden manalara gelmektedir (Büyükavcı, 2008, s. 10).

Ombudsman Türkçe bir sözcük değildir. KDK Kanun Taslağı ve 2010 Anayasa değişikliği paketinde ombudsman sözcüğü yerine kamu denetçisi deyimini kullanılmıştır. Bundan dolayı ülkemizde kişi “*kamu denetçisi*”, kurumda “*Kamu Denetçiliği Kurumu*” şeklinde adlandırılmaktadır. Ombudsman İsveç’çe “*avukat*” ve “*hukukçu*” manasına gelir. Ombudsman genel kabul görmüş bir tabir olmakla birlikte faaliyet gösterdiği ülkelerin farklı hukuki ve siyasi yapılarına bağlı olarak farklı adlar altında konumlanmışlardır. Örneğin, ombudsman Fransa’da “*arabulucu*”, Kanada’da “*vatandaş savunucusu*”, İspanya’da “*halkın avukatı*”, Portekiz’de “*yargı temsilcisi*”, İngiltere’de “*yönetim için halk komiserliği*” ve İtalya’da “*sivil haklar savunucusu*” olarak tanımlanmaktadır. Türkiye’de ise “*kamu Denetçisi*” olarak dile getirilmektedir (Demir, 2014, s. 3).

Ombudsmanlık kurumu ile ilgili açıklamalara baktığımızda tam manasıyla tekdüzelikten bahsetmek imkânsızdır. Bu durumun sebebi her ülkenin, yönetimin bu kurumu farklı algılamış olmasından, değişik şekillerde uygulamasından, değişik sosyal ve geleneksel yapıya sahip olmasından ileri gelmektedir. Bu bakımdan, her ülke ombudsmanlık kurumunu dolaylı olarak almış, bu kurumu kendi yapısına göre entegre etmiştir. Fakat genel olarak ombudsmanlık kurumuna dair yapılan tanımlar tetkik edildiğinde gerek kurumlar nezdinde gerekse doktrindeki bazı tanımlamaların önem arz ettiği anlaşılmaktadır (Yıldırım, 2019, s. 140-141).

Doktrinde yapılan ombudsmanlık tanımlamaları şu şekildedir;

Ombudsman, vatandaşların yönetimin kendilerine karşı tutumlarıyla alakalı şikâyetlerini tetkik etmekle ve gerek duyarsa onarıcı telkinlerde bulunmakla vazifeli olan memurdur (Rowat, 1962, s. 399).

Ombudsman, vatandaşların idarenin aksayan faaliyetlerinden dolayı ortaya çıkan şikâyetlerini yorumlayan, kendisine verilen yetkiler içerisinde hızlı, etkin ve güvenilir şekilde gerekli tetkiki yaparak çözüm önerisinde bulunan, alanında kâmil, bağımsız, tayin edilmiş ya da seçilmiş birey olarak tasvir edilmiştir (Avşar, 2007, s. 68).

İdare tarafından ifa edilen faaliyetleri, eylemleri ve tutumları, kişilerin müracaatları ya da doğrudan kendi verdiği karar neticesinde “*yerindelik*” ve “*hukukilik*” bakımından tarafsız olarak teftiş eden ve bu teftiş sonucunda meydana gelen zararların giderilmesi ya da tutumlardaki aksaklıkların tamir edilmesi için çaba sarf eden ve bu hususta öneri niteliğinde karar veren bir kurumdur (Safalı, 2021, s. 4).

Ombudsman prensip olarak meclis tarafından tayin edilen, fakat yürütmeye karşı bağımsız olduğu kadar meclise karşıda bağımsız olan, idare tarafından zarara uğrayan kişilerin doğrudan yaptıkları şikâyet üzerine hareket eden, kapsamlı bir tetkik etme yetkisi ile donatılmış olan, idarenin yol açtığı hukuksuzlukları açığa çıkarmak, takdir yetkisinin suiistimal edilmesine engel olmak, kanunlara uygun hareket etmeyi sağlamak, işlemlerle ilgili tavsiyelerde bulunmak, kamu hizmetlerinin daha verimli olması için idareye telkinde bulunmak gayesini tasarlayan görevliler olarak açıklanmıştır (Odyakmaz, Kaymak, vd., 2015, s. 15).

Kurumlar tarafından yapılan ombudsmanlık tanımları ise şu şekildedir;

Ombudsman ile alakalı kaleme alınan kaynakların genelinde “*Uluslararası Barolar Birliğinin*” yapmış olduğu açıklamaya değinilmiştir. Bu tanıma göre ombudsman şu şekilde açıklanmaktadır: Anayasa tarafından, yasama erkinin veya parlamentonun çalışmaları ile ihdas edilen, çıkarları devlet ve kamu çalışanları tarafından ihlal edilen bireylerin başvurusu sonrası ya da re sen harekete geçen, yasama erkine ve parlamentoya karşı sorumlu, bağımsız bir bürokrat tarafından sevk

ve idare edilen soruşturma, rapor tanzim etme ve öneri sunma yetkisi bulunan bir ofistir (Satyanand, 2002, s. 548).

Amerikan Barolar Birliği (American Bar Association-ABA)’ne göre ombudsmanlık, ombudsman, bağımsız bir kamu görevlisi olup devlet daireleri veya devletle iltisaklı kurumlar ile vatandaşlar arasındaki anlaşmazlıkları ortadan kaldırmak için çalışmalar yürütür. Vatandaşların şikâyetlerini tetkik eder ve haklı gördüğü şikâyetler ile alakalı önerilerde bulunarak vatandaşların haklarını savunur (Yıldırım, 2019, s. 142).

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

Uluslararası Ombudsman Enstitüsü (IOI), ombudsman; Bireyleri yönetsel kuruluşların neden olduğu hak ihlallerinden, hatalardan, ihmallerden, yanlış kararlardan ve kötü yönetiminden koruyan, yönetsel kuruluşların aldığı kararların şeffaf olmasını ve hesap verebilir olmalarını sağlamak gayesiyle ihdas edilmiş bir kurumdur, tanımlaması yapmaktadır (Yıldırım, 2019, s. 142).

Bu ve buna benzer tanımları arttırmak mümkündür. Her ne kadar değişik tanımlar ile karşılaşsak da sonuç olarak; kişilerin idarenin faaliyetleri karşısında savunulması gayesine hizmet eden denetim faaliyeti olan ombudsmanlık, idarenin faaliyetlerinden dolayı, kişilerin şikâyetleri ile hareket eden, kapsamlı yetkileri olan, denetleyen fakat herhangi bir hükmü olmayan, bu kararları, ulaştığı neticeleri meclis ve kamuoyu ile paylaşan bağımsız ve tarafsız bir kişidir (Yıldırım, 2019, s. 143-144).

#### **1.4.2. Ombudsmanın Tarihsel Gelişimi**

1713 yılında İsveç’te teşekkül eden ve 1809’da İsveç Anayasası’na dâhil edilerek Anayasal bir organ haline gelen ombudsmanlık kurumunun tarihi bakımdan kaynaklarda birden fazla fikir ortaya atılmaktadır. Bu fikirlerden ilki, denetim kurumunun köklerinin Çin Han Hanedanlığı (M.Ö.206-M.S.220) zamanındaki *“Yuan Control”* kurumuna dayandığı fikrindedir. İkinci fikir ise; neredeyse aynı zamanlarda

hüküm süren Roma İmparatorluğu'nda halkı Plebi Senatosu'nun kullandığı yetki tecavüzlerinden koruyan bir "*Halk Tribünlerine*" dayandırmıştır. En son fikir ise, ombudsmanlık kurumunun 17. yy. sömürge Amerika'sında uygulanan "*Censors Kurumu*"ndan hareketle ortaya çıktığı fikrindedir (Su, 2019, s. 25).

Başka kaynaklarda ise; İslamiyet'le birlikte ortaya çıkan "*muhtesip*" kurumu ile benzeşmektedir. Muhtesip, bütün vatandaşların taleplerini, idareye karşı şikâyetlerini arz edebileceği bir yapı olarak ihdas edilmiştir. Ombudsmanlık kurumu ile aynı özelliği barındıran diğer yapılanma ise Abbasîlerin ihdas etmiş olduğu "*Divan-ı Mezalim*"dir. Bu kurum, vatandaşların kamu görevlileri hakkında şikâyetleri alıp, soruşturmak ve tetkik etmekle vazifelendirilmiştir. Ayrıyeten kurumun başında tüm şikâyetleri tetkik etmek üzere yüksek bir merci olan "*kadı*" bulunmaktadır (Ateş, 2020, s. 32).

Kaynaklarda yer alan bir başka önemli fikir ise kurumun kökeninin Osmanlı İmparatorluğu'nun idari sistemine dayanmasıdır. İsveç Kralı XII. Şarl 1709'da Ruslarla yapılan Poltava Savaşı'ndaki yenilgisinden sonra Osmanlı İmparatorluğu'na sığınan XII. Şarl, bir süre İznik dolaylarındaki Demirtaş Paşa konağında konaklamış, bu zaman zarfında Kadı-ül Kudat, Divan-ül Mezalim ve Muhtesiplik kurumlarından etkilenmiştir. Osmanlıda takma adı "Demirbaş Şarl" olarak bilinen ve tarih kaynaklarında bu ad ile anılan XII Şarl'a bu takma adın verilmesinin mecazi nedeni, Osmanlı İmparatorluğu'nda uzun süre kalmasındandır (Odyakmaz, 2013, s. 5).

Beş yıl süresince Osmanlı topraklarında sürgünde olan Kral Şarl, Ülkesinde yaşanan irtikâp, yolsuzluk, haksızlık, liyakatsizlik ve torpil gibi havadisler karşısında, vatandaşın idareciler karşısında çekmiş oldukları zorlukları bertaraf etmek, idarecilerin kendisinin olmayışından fayda sağlaması ve yapılan haksızlıklara son verilmesi için ayrıca ülkeyi idare edenlerin ve memurların vazifelerini ifa ederken kanunlara riayet etmelerini sağlamak maksadı ile güvendiği ve "*Uzaktaki Kral'ın gözü kulağı*" olacak bir kişiyi "*Högste Ombudsmanen*" olarak tayin etmiştir (Yüce, Beyce, 2013, s.22).

Demirbaş Şarl, Osmanlı İmparatorluğu'ndan ayrılıp ülkesine döndüğünde, tayin etmiş olduğu görevlilerin kendisine sunduğu raporlardan müteessir olmuştur. Şarl, vatandaşlardan gelen şikâyetlerden ve bu amaçla yapılan çalışmalardan memnun olup, kurumun devam etmesinin yararlı olacağını düşünmüştür. Şarl'ın vefatından

sonrada çalışmalarını sürdüren kurum, ülkenin demokratik ilkelerinin ilerlemesine aktif olarak katkıda bulunmuş ve demokrasi güçlendikçe değeri her geçen gün artmıştır. Kurum 1719'da Adalet Şansölyesi olarak değiştirilmiş ve 1766'da İsveç Meclis'i ilk kez fiili atama yetkisini devralmış ve parlamento adına hareket eden parlamento ombudsmanı (Justitie ombudsmannen-JO) kurulmuştur (Sağlam, 2012, s. 32).

1809 yılında İsveç Anayasası'nda yerini alarak anayasal yapı haline gelen ombudsmanlık kurumun ihdas edilmesi, ombudsmanlık kurumu için çağdaş anlamda bir milat olarak kabul görmektedir (Erdengi, 2009, s. 31-32).

Fendoğlu, bu kurumun kökeninin Osmanlı İmparatorluğu olduğunu, İsveçli ve öteki ülke yetkililerinin uluslararası sempozyumlarda da devamlı söylediklerini; AB ombudsmanlığı yapan ve Yunanistan vatandaşı olan Nikiforos, Fransız Ombudsmanı Jean Paul Delevoye, İspanya Ombudsmanı ve İsveç Ombudsmanı gibi birçok kişinin milletlerarası toplantılarda ombudsmanlık kurumunun temel yapı taşlarının Osmanlı idari sistemine dayandığını devamlı olarak dile getirdiklerini açıklamaktadırlar (Fendoğlu, 2010, s. 6).

Ayrıyeten İsveç Büyükelçisi, Kasım 2013'te İsveç Büyükelçiliği ve Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından ortaklaşa organize edilen bir etkinlikte, İsveç Ombudsmanlık Kurumu'nun 300. yıl dönümü kutlamaları esnasında yapmış olduğu konuşmada, Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ihdas edilmesi ile ombudsmanlık kurumunun teşekkül ettiği Coğrafyaya geri dönmesinden büyük memnuniyet duyduğunu ifade etmiştir (KDK 2013 Yıllık Raporu, 2014, s. 49).

Ombudsmanlık Kurumu, vazifelerini yaparken kasıtlı veya sehven hata yapan kamu görevlilerini tetkik etmek üzere ilk defa 1809 yılında İsveç'te Anayasa ile ihdas edilmiş bir denetim mekanizmasıdır. Bu kurum takriben 150 yıl süre zarfında öteki ülkeler tarafından fark edilmemiştir. Daha sonraki süreçte, ombudsmanlık ilk önce İskandinav ülkelerinde kurulmuş ve sonrasında, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra öteki ülkeler tarafından uygulamaya konulmuştur (Özden, 2010, s. 20).

İsveç'ten sonra ombudsmanlık kurumunu aktif hale getiren ilk ülke 1919 yılında Finlandiya olmuştur. Finlandiya Ombudsman'ı bakanları tetkik etme yetkisi

dışında, genel anlamda İsveç Ombudsman'ına benzer yetkilerle donatılmıştır (Yüce, 2020, s. 47).

1950'li yıllardan başlayarak ülkelerin faaliyet sahalarının büyümeye başlaması, idarenin yapmış olduğu işlemlerle ilgili şikâyetlerin artmasına da sebep olmuştur. Ayrıyeten bu yıllarda milletlerarası münasebetlerin artması, yöneticilerin ve akademisyenlerin de kendi aralarındaki ilişkilerini arttırmış ve böylece ombudsmanlık kurumunun varlığı ve etkinliği daha belirgin olmaya başlamış, ombudsmanlık kurumu artan şikâyetlere çözüm üretme aşamasında ülkelerin dikkatini çekmeye başlamıştır (Özdemir, 2015, s. 11).

1952'de Norveç'te ve 1955'te Danimarka'da askeri ombudsman ihdas edilmiştir. 1956'da Federal Almanya'da askeri ombudsmanın ihdas edilmesiyle, ombudsmanlık kurumu ilk kez İskandinav bölgesinden dışarı çıkmıştır (Karcı, 2016, s. 43).

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'na yönelik çalışmaların başlangıcı 1970'li yıllarda akademik dünyada gerçekleşmiştir. Bu dönemde akademik seviyede uzun müddet münazara edilen ombudsmanlık kurumu anayasal bir zeminde 1982 Anayasası çalışmalarında yer edinmiştir. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve Hukuk fakültelerinin akademisyenlerince, bireylerin temel hak ve hürriyetlerin korunması ve şeffaflık prensibinin ehemmiyetine parmak basarak, KDK'nin ihdas edilmesi telkinlerinde bulunulmuştur. Fakat bu yıllarda ombudsmanlık kurumuna yönelik girişimlerden bir netice elde edilememiş ve onun yerine Devlet Denetleme Kurumu Anayasa'da yer bulmuştur (Acan, 2019, s. 20).

KDK ile alakalı olarak, 2005 yılında Bakanlar Kurulu tarafından Meclis'e sunulan ve "*Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Taslağı*" adını taşıyan bir kanun taslağı hazırlamıştır. 15 Haziran 2006 tarihinde 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ilgili kurulları tarafından değerlendirilerek onaylanmış ve yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiştir. Fakat Cumhurbaşkanı, "*Anayasa değişikliği yapılmadan TBMM'ye bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu kurulamayacağı*" gerekçesiyle ilgili Kanun'u TBMM'ne iade etmiştir (Şahin, 2015, s. 112).

İade edilen Kanun, TBMM'de yeniden değerlendirilmiş ve herhangi bir değişikliğe gidilmeksizin "*5548 sayı ve 28.09.2006 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu*

*Kanunu*” olarak kabul edilmiş, devamında Cumhurbaşkanı tarafından da onaylanarak Resmî gazetede yayımlanmıştır. Fakat devam eden aşamada Cumhuriyet Halk Partisi ve Cumhurbaşkanı tarafından kanunun iptali için Anayasa Mahkemesi’ne iptal davası açılmıştır. Bahse konu Kanun ile ilgili yürütmeyi durdurma kararı 2006 yılında, iptal kararı ise 2008 yılında alınmıştır (Sevinç, 2015, s. 111).

Bütün bu aşamalardan sonra “5982 sayılı T.C. Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Kanunu’nun” “8. maddesi” ile “*Anayasanın 74. maddesinde*” değişikliğe gidilmiştir. Devam eden aşamada ise TBMM’ye bağlı ihdas edilecek olan KDK’nin görevleri, kuruluşu, çalışma usulleri, diğer hususlar ve Kamu Başdenetçi’si ile denetçilerinin belirlenmesi, nitelikleri ve özlük haklarına ilişkin değişikliklerin kanunla hazırlanacağı açıklanmıştır. Bahse konu Anayasa değişikliği önerisi 12.09.2010 tarihli referandum ile kabul edilmiş ve 23.09.2010 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Acan, 2019, s. 22).

İçinde bulunduğumuz zaman içerisinde yaklaşık 150 ülkede ombudsmanlık kurumunun aktif bir şekilde faaliyet gösterdiği bilinmektedir. Bu çerçevede Avrupa Birliği de 1992’de Maastricht Antlaşmasıyla aldığı tavsiye kararı üzerine AB’ye üye bütün Devletlerde ombudsmanlık kurumuna benzer bir kurumun ihdas edilmesini telkin etmiş ve Avrupa Birliği de kendi bünyesinde ombudsmanlık kurumunu ihdas etmiştir. Fakat Avrupa ombudsmanı, kuruluş aşamasını 1995 yılında bitirip bu tarihten sonra faaliyetlerini aktif hale getirebilmiştir. AB’nin, kurum ve teşkilatlarının kusurlu faaliyetleri ile ilgili şikâyetleri kabul eden ve tetkik eden Avrupa ombudsmanlığının ihdas edilmesi, ilk defa milletler üstü bir kuruluş bünyesinde ombudsmanlık kurumunun ihdas edilmiş olması bakımından büyük bir önem arz etmektedir (Asya, 2017, s. 37).

Günümüzde ise neredeyse Avrupa devletlerinin tamamında ombudsmanlık kurumu faaliyet göstermektedir (Eryılmaz, 2014, s. 390). Ombudsmanlık kurumunun dünya genelinde bu kadar çabuk yayılması, uygulanabilir olmasının yanı sıra vatandaşlar tarafından hızlı kabullenilmesine bağlanabilir (Pickl, 1986, s. 40).

**Tablo 1.1:** Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumunun Kuruluş tarihleri

| Yıl  | Yer           | Yıl  | Yer             | Yıl  | Yer             |
|------|---------------|------|-----------------|------|-----------------|
| 1809 | İsveç         | 1973 | Hindistan       | 1993 | Peru            |
| 1919 | Finlandiya    | 1973 | Zambiya         | 1995 | Botswana        |
| 1952 | Norveç        | 1975 | Papua Yeni Gine | 1996 | KKTC            |
| 1955 | Danimarka     | 1976 | Portekiz        | 1997 | Ukrayna         |
| 1959 | Batı Almanya  | 1976 | Trinidad        | 1997 | Yunanistan      |
| 1962 | Yeni Zelanda  | 1978 | Tazmania        | 1997 | Rusya           |
| 1962 | Norveç        | 1978 | Porto Riko      | 1998 | Bulgaristan     |
| 1966 | Tanzanya      | 1979 | Kolombiya       | 2000 | Kosova          |
| 1967 | İngiltere     | 1980 | Gana            | 2001 | Azerbaycan      |
| 1969 | Kuzey İrlanda | 1981 | İrlanda         | 2001 | Slovakya        |
| 1970 | Kanada        | 1981 | Hollanda        | 2003 | Lüksemburg      |
| 1971 | İsrail        | 1981 | İspanya         | 2004 | Bermuda         |
| 1972 | Avustralya    | 1987 | Guatemala       | 2006 | Çek Cumhuriyeti |
| 1973 | Fransa        | 1990 | Nepal           | 2012 | Türkiye         |

Kaynak, (Sevinç, 2015, s. 104).

#### **1.4.3. Ombudsmanın Temel Özellikleri**

Ombudsmanlık, genel olarak devlet idaresindeki kompleks yapının tesiriyle kamu yönetiminin vatandaşların talep ve gereksinimlerine çare olmakta yetersiz kalması neticesinde kişilerin haklarını savunmak için tesis edilen bir kurum olma niteliğini sergilemektedir. Yönetmel kuruluşlar ile kişiler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları temel alarak kişilerin mağduriyetlerini ortadan kaldırma rolüne soyunmaktadır. Ayrıyeten ombudsmanlık kurumu, kamu yönetimi ile kişi arasındaki uyuşmazlıkları temel almaktadır. Fakat kişilerin kendi aralarındaki uyuşmazlıklara bakmamaktadır (Gökçe, 2012, s. 205).

Ombudsmanlık için bağımsızlık mutlaka olması gereken bir prensiptir. Bu minvalde ombudsmanlık kurumunun en mühim özelliklerinden biri bağımsızlık olduğu söylenebilir. Ayrıyeten ombudsmana kısa zamanda ulaşılması, faaliyetlerini profesyonel bir şekilde duygularını işine karıştırmadan herkes tarafından kabul gören bir formatta ifa etmeleri ve belli başlı tertiple faaliyetlerini yerine getirerek ve empati duygularını hesaba katarak her iki tarafında neticeden hoşnut olmalarını tesis etmektir. Ombudsmanın en mühim kriterleri bağımsızlık, tarafsızlık, ulaşılabilirlik ve profesyonellik olduğu söylenebilir (Güler, 2020, s. 15).

#### 1.4.3.1.Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Genel olarak kanun ile ihdas edilen kurumun yöneticisi, Meclis tarafından seçilmektedir. Meclis'in bir sözcüsü olarak kamu idaresi üzerinde meclis adına teftiş eden kurum, yönetimin dışında, yasama ve yürütme erkinden bağımsız olarak görev yapmaktadır. Şöyle ki fonksiyonel manada bir özerkliğe sahip olan kuruma hiçbir makam ve bireyin vazifesi ile alakalı olarak talimat ve tavsiyede bulunmadığı görülmektedir (Su, 2019, s. 29-30).

Ombudsman ile ilişkilendirilen temel tasvir edici nitelikler bağımsızlık ve tarafsızlık olup tarafsız, profesyonel ve saygınlığı inkâr edilemez kişiler arasından seçilir. Zira kamu yönetiminden ve yürütme erkinden bağımsızlığını kazanamamış bir kuruma ombudsman ismi verilemez. Fakat kamu yönetiminden ve yürütmeden bağımsızlığını kazanmış bir kurum, yönetimin üstünde aktif bir denetim kurabilir. Bu bağımsızlık ilkesini oluşturmadan, ombudsman teftişlerinin vesayet veya hiyerarşik teftişlerden farklı olmayacaktır (Su, 2019, s. 30)

Ombudsman, denetlemekle yükümlü kurum ve kuruluşlara karşı bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Ombudsman kurumunun kendi yönetim tarzı ve bütçesi varsa bağımsızlığı mümkündür. Bu nedenle, ombudsmanın herhangi bir ast-üst ilişkisinin olmaması şarttır. Ülkelerdeki ombudsmanlık kurumları tetkik edildiğinde kendini tayin eden ve vazifesini açıklayan yasama erkinden dahi talimat almadan, bağımsız bir şekilde faaliyet göstermelidir. Ombudsmanın, devletin yürütme ve yasama erkinden bağımsız olması, ombudsmana siyasi ve idari neticelerden çekinmeden hakikate ulaşma yetkisini sağlar. Bağımsızlık, tartışmasız ombudsmanın vazgeçilmez bir niteliğidir (Stadlmayer, 2008, s. 10, aktaran: Demirkılınç, 2019, s.11-12).

Ombudsmanın bağımsız ve tarafsız olması, yapmış olduğu çalışmalarda daha isabetli neticeler elde etmesini sağlayarak kuruma olan kişisel güveni arttıracaktır. Ombudsman, yürütme erkinden bağımsız olarak arabuluculuk yapan bir kurumdur. Vatandaş ile idare arasında hakemlik vazifesini ifa ederek, yönetimin faaliyetlerinin yerinde, hukuka uygun ve vatandaş yararına olup olmadığını denetlemektedir (Demirkılınç, 2019, s. 12).

Bağımsızlık ve tarafsızlık, ombudsmanların hiçbir beklenti içerisinde olmadan, kendine sınır çizmeden, alacağı kararların neticesinden çekinmeden, haksızlıklara

karşı adaletin yanında yer almalarını sağlar. Ombudsmanın siyasi hayattan ve idari neticelerden bağımsız olarak doğruluk ve adalet için mücadele etme çabası, devletin hukuki kavramına ilişkin bağımsızlık ve tarafsızlığını korunmasıyla sağlanabilir (Avşar, 1998, s. 67).

Ombudsman unvanına sahip olan kamu görevlisinin görevi sırasında hiçbir kurumun yanında yer almaması ve siyaset ile mesafeli olması lazımdır. Bu minvalde, ombudsmanın seçilmesi ve tayin edilmesi tarafsızlığına zarar getirecek bir şekilde yapılmamalıdır. Ombudsmanın herhangi bir siyasi partinin yanında ya da sempati duymaması kurumun tarafsızlık ve bağımsızlık kriterinin ilk şartıdır. Tarafsız tutumların neticesi olarak ombudsmanın, kendisine ulaşan müracaatlarda, gerekli tetkikleri ifa ederken, adil olma, eşit tutum sergileme prensipleri ile yol alması gerekir. Tetkik ettiği şikâyetleri karar aşamasında hüküm verirken hakkaniyetli neticelere ulaşması bağımsız ve tarafsızlığı sayesinde gerçekleşir (Demirkılınç, 2019, s. 14).

#### **1.4.3.2. Kolay Ulaşılabilirlik**

Ombudsmanlık Kurumu, ulaşılması kolay olacak bir şekilde vatandaşlarına hizmet etmeyi ilke haline getirmiş bir kurumdur. Ombudsmana ulaşmak, bütün vatandaşların kullanımına sahip olacağı e-posta, faks, dilekçe gibi araçlar ile yapılabilmektedir. Ayrıyeten vatandaşların ombudsmanı harekete geçirmek için katlanması zor masraflara lüzum yoktur (Ok, 2021, s. 45).

Ombudsman, zenginlik veya statü gibi konumlar göz ardı edilmeksizin tüm vatandaşlar için ücretsiz, kolay olmalı ve aynı zamanda engelleyici kriterler bulundurmamalıdır. Bir şikâyet merciinin varlığından şikâyetle bulunacak bireylerin haberinin olmaması veya işlevlerini bilmemesi, kurumun yaygın hizmet vermesine engel olur. Bu nedenden dolayı görünürlük ve kolay ulaşılabilirlik ombudsman için olmazsa olmazdır (Şafak, 2019, s. 17).

Ombudsmanın görünür bir şekilde, vatandaşın şikâyeti hangi hususlarda ve ne şekilde yapacağına dair devamlı iletişim halinde bulunmasını sağlamak gayesiyle; teknik bilgilerin içerisinde bulunduğu broşürlerin dağıtılması, internet ağı üzerinden bilgilendirici açıklamaların yapılması, mühim kararların duyurulması gibi metotlardan yararlanılmaktadır (Söderman, 2004, s. 6).

Bazı ülkelerde, Ombudsmanlığa müracaat edilmemiş olsa bile, iletişim aygıtları ya da üçüncü şahıslar tarafından yapılan açıklamalarla Ombudsman tetkik yapabilmektedir (Temizel,1997, s. 41). Bu yetki, ombudsmanlığın re'sen harekete geçmesine imkân sağlamaktadır. Ombudsmanlık Kurumu'nun re'sen tetkik ettiği hususlar, genel olarak vatandaşın ilgisini çeken ve ehemmiyet verdiği hususlardır. Bu istikamette, ombudsmana müracaat etmekten ve haklarını savunmaktan kaçınan ya da hürriyeti bulunmayan bir grubun karşılaştığı usulsüzlükleri ombudsman re'sen tetkik edilebilmektedir. Bu şartlarda çocuklar, engelliler, kadınlar ve yaşlılar gibi ülkede pozitif ayrımcılık yapılması gereken kesimlerin müdahil olduğu hususlar ile alakalı re sen tetkikler gerçekleştirilmektedir (Akıncı, 2010, s. 169).

#### **1.4.3.3. Geniş Araştırma ve İnceleme Yetkisi**

Ombudsmana sağlanan araştırma yetkisinin sınırları, hem ombudsmanın almış olduğu kararlarının uygunluğu, adilliği ve doğruluğu ile tetkik etme ve karar verme aşamalarının hızı bakımından belirleyici değerlerdir. Bu sebeple ombudsman, bir şikâyet başvurusunda karar almadan evvel ihtiyacı olan her türlü veri ve evraklara kolaylıkla ulaşabilmeli, gereksinim duyduğu kamu hizmetlilerinin bilgisine başvurabilmelidir (Sucu, 2021, s. 99).

Ombudsman, vatandaşlar eliyle şikâyet edilen idarenin her türlü veri ve evraklarına bakma ve idareden konuyu aydınlatıcı açıklama talep etme, gerek duyarsa tanık dinleme, işin ehlinin yardımıyla bilirkişiye başvurma, olay mahallinde tetkik gibi yetkilere sahiptir. Kamu idareleri devlet sırrı, ticari sır vb. gibi istisnai hususlar haricinde, ombudsmana istenilen her türlü bilgi ve dokümanı vermek mecburiyetindedir (Arklan, 2006, s. 88).

Ombudsmanın bu kadar geniş tetkik etme yetkisine haiz olması, kendisine müracaat edilen bir şikâyet olması durumunda konuyla alakalı en rasyonel olan kararı almasında rehber olmaktadır. Ombudsmanın sahip olduğu bu özellik, vermiş olduğu kararların yerindelik olasılığını arttırmakta ve kendisine duyulan inancı en üst kademeye çıkarmaktadır (Özer, 2015, s. 68).

#### **1.4.3.4. Kararlarının Bağlayıcı Nitelikte Olmaması**

Ombudsmanlık Kurumu'nun, öteki denetim sistemlerinden ayıran en bariz niteliği vermiş olduğu kararların bağlayıcılığının olmamasıdır. Bu nedenle idare, Ombudsman vermiş olduğu hükümleri dikkate alıp almamada serbest olup, verilen

hükümleri dikkate almaması sonucunda herhangi bir hukuki ve idari bir müeyyide ile karşılaşmaz. Ombudsmanın yetkileri arasında idarenin faaliyetlerini geri alma ve kararlarının revize etme ya da yok sayma gibi bir durum söz konusu değildir. Yalnız idarenin noksan, kusurlu faaliyetleri ya da kararları sebebiyle yapmış olduğu incelemeleri bir rapor tanzim ederek meclisi bilgilendirmekte ve kamuoyunu aydınlatmaktadır (Doğanay, 2019, s. 46).

Ombudsmanlık Kurumu kendisine yapılan müracaatlar sonrasında konuyu araştırmakta ve konu ile alakalı veri ve bilgileri elde etmektedir. Ombudsmanın bu çalışmalarının neticesine kamu idaresi tarafından saygı duyulmakta ve genellikle verilen kararın gereği yapılmaktadır. Fakat Ombudsmanın şikâyetler sonucunda almış olduğu kararların, idare ya da kamu yönetimin birimleri bakımından bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ombudsman müeyyide yetkisi idarenin eylemlerinin tenkiti ve idareyi inandırmaya yöneliktir (Parlak, Doğan, 2019, s. 124).

Ombudsman, adli makamların aksine denetim yaptığı kurumların idarecilerine talimat verme yetkisi olmayıp, yalnızca telkinde bulunabilmektedir. Ombudsman neticeye ulaşabilmek için kurumsal saygınlığa, inandırmaya ve müspet reklam yapma kuvvetine tabi durumdadır. Ayrıyeten bürokratik mekanizma ile çatışma yaşamaktan ve idare karşıtı konumda olmaktan kaçınmaktadır (Şafak, 2019, s. 18).

Ombudsmanların idarenin yapmış olduğu faaliyetleri iptal etme yetkisi yoktur. İdari olarak tazminat isteyemez ya da herhangi bir talimat veremez. Bu sebepten dolayı ombudsmanın almış olduğu kararlar neticesinde, idarecilere herhangi bir cezai müeyyide uygulanamaz. Fakat ombudsman denetiminden geçen idare bu kararları yerine getirmese de başka işlemlerinde daha dikkatli olmaya çalışacaktır. Bu suretle, ombudsmanın karar alma müessiriyeti artacaktır (Kestane, 2006, s. 134).

Ombudsman, vatandaşın müracaatta bulunduğu husus ile ilgili, idarenin kusurlarını tespit etmesi durumunda müeyyide kuvveti bulunmasa da yetkili idarelere bildirimlerde bulunarak kamuoyu oluşturabilir. Bu şekilde kamu yönetimine karşı oluşacak baskılar sonucunda idarenin açıklama yapmasını ve yapılan faaliyetlerini geri almasını sağlar. Çağdaşlaşmış ve hukukun üstünlüğüne inanmış milletler için ombudsmanlık kurumu mühimdir. Bu sayede hukuksuzluğa karşı verilen mücadeleler ve hak aramalar idarelerin eylemlerinde ve kararlarında ince eleyp sık dokumasını sağlayacaktır (Demirkılınç, 2019, s. 18-19).

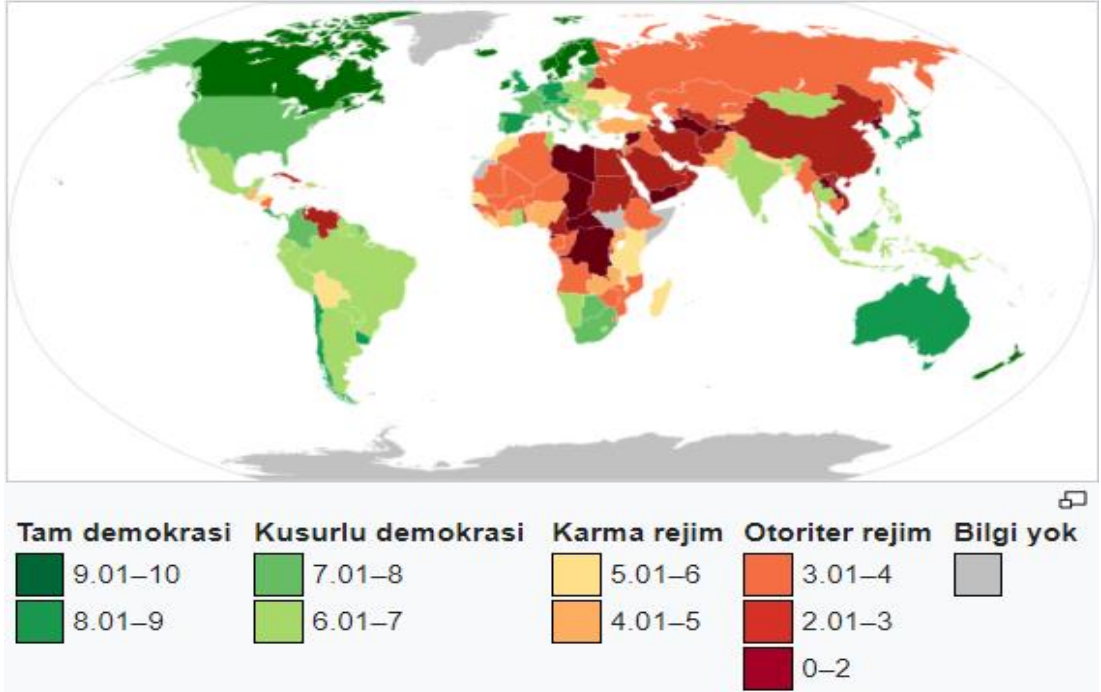
## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE HUKUKİ KİŞİLİĞİ

#### 2.1.Ombudsmanın Hukuki Kişiliği ile İlgili Dünyadaki Uygulama Örnekleri

Çalışmamızın bu bölümünde, ombudsmanlığın dünya üzerindeki uygulama örneklerini aşağıda dünya demokrasi endeksi haritasına göre belirlediğimiz, öncelikle tam demokrasi sınıfında bulunan İsveç (genel puan: 9.26 puan; sivil özgürlükler puanı: 9.14 puan), Danimarka (genel puan: 9.09 puan; sivil özgürlükler puanı: 8.82 puan), kusurlu demokrasi sınıfında bulunan Fransa (genel puan: 7.99 puan; sivil özgürlükler puanı: 8.24 puan), Güney Afrika (genel puan: 7.05 puan; sivil özgürlükler puanı: 7.35 puan), karma rejim sınıfında bulunan Türkiye (genel puan: 4.35 puan; sivil özgürlükler puanı: 2.06 puan), Pakistan (genel puan: 4.31 puan; sivil özgürlükler puanı: 4.71 puan), otoriter rejim sınıfında bulunan Rusya (genel puan: 3,24; sivil özgürlükler puanı: 4.12 puan) ve Azerbaycan'ın (genel puan: 2.68 puan; sivil özgürlükler puanı: 2.65 puan) ombudsmanlık uygulamaları işlenecektir.

**Resim 2.1:** 2021 Dünya Demokrasi Endeksi



Kaynak, *The Economist*'in araştırma bölümü Economist Intelligence Unit (EIU) tarafından derlenen bir dizindir.

Maksadımız tam demokrasiden otoriter rejime kadar olan uygulama örneklerinde ombudsman uygulamasının ve işlevselliğinin karşılaştırılmasının yapılması. Beklentimiz tam demokratik ve kusurlu demokrasiye sahip olan ülkelerde ombudsmanın kamuoyunun ihtiyaçlarının karşılandığı, karma ve otoriter rejimlerde ise bu ihtiyaçların karşılanmasının tam olarak sağlanamadığı yönündedir. Çalışmanın bu kısmında bu beklentilerin karşılığı olup olmadığı tartışılacaktır.

## **2.2.Tam Demokrasi Sınıfına Giren Ülke Uygulama Örnekleri**

### **2.2.1. İsveç**

Ombudsmanlık Kurumu'nun ilk uygulandığı devlet İsveç'tir. İsveç Kralı XII. Şarl, 1709'da Poltava Savaşı'nda Ruslara yenik düşmesinden sonra, Osmanlı devletine sığınması sonucunda bir müddet ülkesinden ayrı kalması nedeniyle, yokluğunda Ülkesindeki idarecilerin hukuksuz uygulamalarına karşı vatandaşlarını koruyabilmek maksadıyla, idarecilerin ve vatandaşların itibar göstereceği bir kişiyi gözlemci olarak tayin etmiş ve bu şekilde "*Högste Ombudsmannen*" ismiyle ilk ombudsman 1713'de ombudsmanlık vazifesine tayin edilmekle birlikte ombudsmanlık kurumunun temelleri atılmıştır (Kılıç, 2014, s. 52).

Högste Ombudsmannen, yöneticiler için değil, sadece Kral'ın yetkilisi olarak işlev gören bir denetçidir. Kral'ın yetkilisi fonksiyonuna sahip olan "*Högste Ombudsmannen*", Kral ile meclis arasındaki güç mücadelesinin de odak noktası olmuştur (Bozoğlu, 2008, s. 56). Sonunda 1809 tarihli İsveç Anayasası'na göre Meclis adına teftiş yapmak üzere "*Justite Ombudsmannen*" adında yeni bir görevli tayin edilmiş ve anayasal bir kurum kimliği kazanmıştır (Sağlam, 2012, s. 62) Bu şekilde Kral'a ve Meclis'e bağlı iki başlı ombudsmanlık kurumu meydana gelmiştir.

1915'ten önce İsveç'te sadece 1 tane ombudsman, 1915 ile 1968 yılları arasında biri sivil, diğeri askeri olmak üzere 2 tane ombudsman bulunurken, 1972 ile 1976 arasında bu sayı 3'e çıkmıştır. Hâlihazırda, Meclis tarafından seçilen 4 tane Meclis ombudsmanı bulunmaktadır. Bunlara ek olarak Tüketici Ombudsmanı, Fırsat Eşitliği Ombudsmanı, Irk Ayrımcılığı Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı ve Engelli Ombudsmanı da yürütme organı vasıtasıyla tayin edilmektedir (Babüroğlu, Hatipoğlu, 1997, s. 37).

İsveç'te sayıları 4 olan Meclis Ombudsmanları değişik sahalarda görevlerini icra etmektedir. Birinci Ombudsman, genel uygulama alanlarını belirlemek,

vatandaşların resmî belgeleri elde etmesinde, uygulama kararlarının icra edilmesinde ve Ombudsmanlık kurumunun personellerini alakadar eden merkezi ve mahalli yönetimlerin kararlarından yetkili ve sorumludur. İkinci Ombudsman mahkemeler, savcılar, emniyet birimleri ve cezaevleri üzerinde yetkilidir. Üçüncü Ombudsman, askeri birliklerle alakalı işlerde ve öteki Ombudsmanların görev sahasına girmeyen bütün idari konularla yetkilidir. Sonuncusu olan dördüncü Ombudsman, vergilendirme ve sosyal hizmetler sahasında oluşabilecek şikâyetler hususunda yetkili kılınmıştır (Erhürman, 1995, s. 52).

İsveç'te meclis Ombudsmanının kanuni dayanağı olan 1809 Anayasası'nın yanı sıra, 1975 yılında Parlamento Ombudsmanı Yönergesi Kanunu çıkarılmış ve bu kanun birtakım değişiklikler yapılmak suretiyle içinde bulunduğumuz zamana kadar gelmiştir (Özden, 2010, s. 74).

Günümüzde İsveç'te, yönetim eşitlik prensiplerini benimsemiş geniş bir sahada refah devleti sıfatlarını barındıracak niteliklere sahiptir. Bu anlamda İsveç Ombudsmanlık Kurumu sayesinde vatandaşların hak ve hürriyetlerini savunurken; refah devleti niteliklerini barındırması nedeniyle sağlık, eğitim, iş güvenliği, çocuk ve yaşlı bakımında sosyal devlet nitelikleri azami düzeyde olan bir devlettir. Bu bağlamda İsveç, devlet teşkilatı vasıtasıyla sosyal güvenlikle ilgili hemen hemen her sahada bir Ombudsmanlık ihdas edildiği görülmektedir (Parlak, Doğan, 2019, s. 146).

#### **2.2.1.1.Seçilmesi ve Statüsü**

İsveç Parlamento Ombudsmanları, parlamentodaki siyasi partilerin gücünü temsil eden her iki Meclis'ten (Riksdag) 24 üyeden oluşan 48 üyeli bir komisyon tarafından dört yıllık bir süre için her genel seçimden sonraki 15 gün içinde seçilir ve parlamento tarafından tayin edilir (Kılavuz, Yılmaz, vd., 2003, s. 55).

Riksdag Kanunu'nun 13. maddesi uyarınca, 4 tane Ombudsman seçilmektedir. Bunlardan biri Meclis Baş Ombudsmanı, öteki 3 tanesi ise Meclis Ombudsmanlarıdır. Ayrıyeten, bir veya daha fazla Ombudsman yardımcısı tayin edilebilir (Güler, 2020, s. 34). Ombudsman seçiminde uzlaşma sağlanması mecburidir. Ombudsman hukuk danışmanı olarak nitelendirilir. Ombudsman yardımcısının seçilmesinin amacı, gerektiğinde Ombudsmanın vazifelerini ifa etmesini kolaylaştırmaktır. Ombudsmanın ve Parlamento'nun da görev süresi 4 yıldır.

Ombudsman yeniden seçilebilmektedir. Ombudsman maaşları yüksek yargı mensuplarının maaşlarından daha yüksektir (Tortop, İsbir, vd., 2010, s. 134).

İsveç Anayasası'nda Ombudsman, milletin nazarında itibar sahibi olan ve asgari düzeyde hukuk bilgisine sahip kişilerden seçilecektir. Parlamento da siyasi ideolojiden uzak, Anayasa'ya uygun hareket ederek; Ombudsmanı genel olarak tanınmış ve saygın hukukçular arasından seçmektedir (Özden, 2005, s. 54).

Parlamento tarafından 4 Ombudsman içerisinde biri baş Ombudsman olarak seçilir. Bu seçim aşaması, Parlamento Anayasa Komisyonu tarafından düzenlenmektedir (Demir, 2002, s. 130). Baş Parlamento Ombudsmanı, kurum personelinin tayin edilmesinden, yönetim organlarından, ana faaliyet merkezlerini belirlemekten, öteki Ombudsmanların çalışma sahalarının tespit edilmesinden ve benzer vazifelerin ifa edilmesinden mesuldür. Baş Ombudsman, öteki Ombudsmanların tetkik ve yorumlamalarına müdahalede bulunamaz. Zira her Ombudsman faaliyetlerinden sadece Parlamenta karşı hesap verir. Baş Ombudsmanın denetçinin gayesi, kamu yönetiminde kaosu önlemek ve ombudsmanlar arasında iş birliğinin sağlamaktır (Şahin, 2015, s. 47).

Parlamentonun feshedilmesi Ombudsmanın görev süresine etki etmez. Gerekli koşullar oluştuğunda Parlamento Ombudsmanı görevden alabilir (Gişi, 2017, s. 14). Ombudsmanın otonom bir yapıya sahip olması önemlidir. Bu açıdan, Ombudsman yürütme organından tamamen bağımsızdır. Kendisini seçen parlamenta karşı tek mesuliyeti, her yıl takdim etmesi gereken yıllık raporudur (Özden, 2005, s. 54). Parlamento haricinde hiçbir kamu gücü Ombudsmanı vazifesinden azledemez (Kuruüzüm, 2008, s. 125).

Seçilme yaşı ile alakalı kanuni bir zorunluluk bulunmamasına rağmen, ombudsmanın kırk beş yaş ve üstü olması kabul görmektedir (Çakmak, 2008, s. 43). İsveç'te Ombudsman yeniden seçilebilir. Lakin on iki yıldan fazla görev yapamaz. Görev süresi dolan ombudsmanın iki seçeneği vardır. Ombudsman ya emekliye ayrılacak ya da eski işine tekrar başlayacaktır (Parlak, Doğan, 2019, s. 147).

İsveç Ombudsmanı için anahtar sözcük bağımsızlıktır. Vatandaşların, ombudsmanın yönetime karşı haklarını savunacağına olan itimadı ve inancı, onların sadece sözde değil, gerçekte de bağımsız kalmalarını gerektirmektedir. Her ne kadar Riksdag tarafından seçilmiş ve yetkilendirilmiş olsa da Riksdag'a karşı bağımsız

olması temel unsurdur. Ombudsmanın faaliyetleri, Parlamento tarafından onaylanan kanunlar ve teklif edilen bütçeler kapsamında yürütülür. Ombudsman, Meclis'e karşı bu sınırlamalar kapsamında tamamen bağımsız olarak çalışır; kendi çalışma sistemini, denetlenecek kurum ve kuruluşları, tetkik edecekleri meseleleri ve daha detaylı inceleme gerektiren şikâyetleri saptarlar (Akkoca, 2013, s. 81).

### 2.2.2. Danimarka

Resmi olarak "*Danimarka Sivil ve Askeri İdareden Sorumlu Parlamento Komiseri*" olarak bilinen Danimarka Ombudsmanı, 1953'te Anayasa'ya bir hüküm ilave edilerek anayasal güvence altına alınmıştır (Erdengi, 2009, s. 50).

Danimarka, bir İskandinav ülkesi olmasına karşın, ombudsmanlık kurumunu geç benimsemiştir. Kurumun İsveç ve Finlandiya'da faaliyet göstermesinden yaklaşık yarım yy. sonra, Danimarka Ombudsmanı 1953'te bir Anayasa değişikliği ile kabul edilmiş, 1954'te çıkarılan Ombudsman Kanunu ile 1 Nisan 1955'te Anayasa'nın 55. maddesi gereğince Danimarka'da ilk Ombudsman tayin edilmiştir (Temizkan, 2008, s. 113).

Danimarka'da ihdas edilen Ombudsmanlık Kurum'u, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan ilk ombudsmanlık kurumudur. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ihtiyaç duyulan sosyal devlet ve kişilerin gündelik yaşamının tüm aşamalarına sirayet eden güçlü yönetim, büyüyen yapının daha aktif bir şekilde kontrol edilmesi ihtiyacını da ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyaçlar göz önüne alındığında, kişisel mülkiyet için yürütme ve kanuni güvenceler üzerindeki parlamento kontrolünün arttırılması ihtiyacı sonrasında oluşan Danimarka ombudsmanlığı, en ideal modeli ortaya koymuştur (Erhürman, 2001, s. 392).

Danimarka'da Ombudsmanlık Kurumu kurulmasının gayesi iki husus çerçevesinde yoğunlaşmaktadır. İlk gaye, Ombudsmanın idari konularda parlamento adına hareket etmesi ve parlamentonun bakanlıklar ve yetkilileri üzerindeki geleneksel kontrolünü kuvvetlendirmesidir. Bu kuvvetlendirme, geniş ve yasama benzeri yetkilere sahip olan yürütme organının artan gücü ve idari prosedürlerin artan karmaşıklığı sebebiyle gerekli görülmektedir. İkinci gaye istikametinde ombudsman, kişi için kanun ve nizamın savunucusu olacak ve idare ile ihtilafa düşen vatandaşların müracaat edebilecekleri bir çeşit yargı merci rolüne soyunacaktır. Ombudsman, dönemin bir meclis üyesinin ifadesiyle; "*sokaktaki adamın,*

*adaletsizliklere, keyfiliklere ve yürütmenin yetkilerini kötüye kullanmasına karşı koruyucu” şeklinde ifade etmiştir (Gammeltoft, 1996, s. 196).*

Bir İskandinav ülkesi olan Danimarka ve Anglo-Sakson ülkelerinde tam bağımsız idare hukukunun olmayışı ve buna bağlı olarak idari yargı erkinin ve idari yargı denetleme mekanizmasının bulunmayışı bu ülkelerde ombudsmanlık kurumunun daha çabuk kurumsallaşmasına etki etmiştir (Tayşi, 1997, s. 114).

#### **2.2.2.1. Seçilmesi ve Statüsü**

Danimarka Ombudsman Kanunu’nun 1. maddesine göre; Danimarka Parlamentosu (Folketing) her genel seçimden sonra ve herhangi bir boşluk olduğunda bir Ombudsman seçer. Danimarka’da Ombudsman tek turda 2/3 oranında seçilir (Sucu, 2021, s. 200-201). Bu seçim, Meclis Hukuk İşleri Komisyonu tarafından tavsiye edildiği üzere, tartışmasız tek oturumlu bir seçim olacak şekilde yapılır. Aynı şahıs tekrar seçilebilir. Genel olarak seçilen Ombudsmanın görev süresi seçim dönemini kapsamakla birlikte, Kanun’un 3. maddesine göre Folketing’in Ombudsmana olan itimadını kaybetmesi durumunda görev süresi dolmadan ombudsmanı görevinden el çekirme yetkisini kullanabilir (Temizkan, 2008, s. 115).

Ombudsman Kanunu’nun 2’inci maddesinde ombudsman adayının hukuk mezunu olması zorunluluğu varken bu pozisyonun parlamento üyeliği, belediye veya bölgesel meclis üyeliğiyle uyuşmayacağı dile getirilmiştir. Ombudsmanın niteliklerine dair birkaç yazılı özellik bulunmasına rağmen uygulamada siyasetçi olmayan bir kişinin aday olması özellikle önem taşımaktadır. Ombudsmanın vazifesinin sona ermesine ilişkin konulara Kanun’un 3’üncü ve 4’üncü maddelerinde açıklanmıştır. Buna göre ombudsman parlamentonun itimadını kaybetmesi parlamentonun ombudsmanı azletmesine dayanak teşkil eder. Bununla birlikte kendi iradesiyle görevini bırakması altı aylık ön bilgilendirme şartına bağlanmıştır. Ayrıyeten ombudsmanın yetmiş yaşını doldurması emekliliğe ayrılmasını zorunlu kılmaktadır (Şafak, 2019, s. 58).

Danimarka Ombudsman’ı, idarenin faaliyetleri üzerinde denetimde bulunan parlamentonun resmi ve güvenilir bir temsilcisi olarak sıfatlandırır. Parlamentodan güçlü destek gören ombudsman daha çok etkinlik sağlamaktadır (Şafak, 2019, s. 59). Danimarka Ombudsman’ı ne savcılık ne mahkeme işlevlerini üstlenmiş olsa da tüm

bu nitelikleri bir araya geldiğinde rahatlıkla hissedilebilir orandaki kuvveti ağır basmaktadır (Abraham, 1968, s. 57).

Danimarka Ombudsman'ı genel idare hukukunda en önemli uzman olarak bilinmektedir. Kurum ulusal yasama ve yine ulusal yasal ilkelere yoğunlaşmış vaziyettedir. Göç, çevre düzenlemesi, suç ve istihdam gibi durumlarda bir kısım hususi düzenlemeler de oluşturmaktadır. İskandinavya ülke ombudsmanlarıyla tarihsel benzerliği olmasına rağmen ombudsman genel idare hukuku üzerindeki düşünsel ve kavramsal tesiriyle dikkat çekerken bu alanda geniş çapta akademik kaynak oluşumuna katkıda bulunmuştur. Ayıyeten Danimarka'da standart ders kitaplarında genel olarak ombudsmanlık kurumuna yer verilmesi ona aktif bir ulusal ombudsman olarak varlığını devam ettirme fırsatı sağlamaktadır (Şafak, 2019, s. 59).

Danimarka Ombudsman'ı, vazifesini yaparken bağımsız ve tarafsız olmasına rağmen, Parlamentonun gözetimi ve denetimi altındadır. Danimarka Ombudsmanı'nın vazifesinden el çektirilmesi yalnızca Parlamento tarafından saklı tutulan bir haktır. Parlamento, tayin ettiğı ombudsmana olan itimadını kaybederse veya liyakatini sorgularsa, ombudsmanı görevden azledebilmektedir (Özer, 2015, s. 97).

### **2.3. Kusurlu Demokrasi Sınıfına Giren Ülke Uygulama Örnekleri**

#### **2.3.1. Fransa**

Fransa'da ombudsmanlık uygulamasının kabullenilmesi öteki ülkeler ile kıyaslandığında zor benimsenmiştir. İdari yargı aygıtının güçlü olması, ülkede idari yargının hak aramanın en iyi yöntemi olarak benimsenmesi, Fransa'da öneri niteliğinde karar veren "*ombudsman*" uygulamasına kayıtsız kalmasının esas nedenidir. Lakin kuvvetli bir idari yargı mekanizması olmasına karşın yargı erkine getirilen farklı tenkitler bulunmaktadır. Yargı erklerine müracaat etmenin ağır kurallarının olması, yargı yolunun genelde geç neticelenmesi ve yargı hükümlerinde kamu çıkarlarına öncelik verilmesi, Fransa'da idari yargı aygıtına getirilen tenkitlerdendir (Akıncı, 1999, s. 274).

Fransa'da 1973 yılında yaşanan bu süreçler neticesinde, Cumhuriyet Mediyatörü Başbakan Messmer tarafından sunulan bir kanun teklifi temelinde ihdas edilen ombudsmanlık kurumu ülkenin idari mekanizmasına entegre edilmiştir. Fransa'da ihdas edilen Ombudsmanlık Kurum'u İskandinav Ülkelerinin

ombudsmanlık örneklerinden etkilenmiş bulunsa da bahse konu ülkelerde tatbik edilen ombudsmanlık örneklerinden farklı olan önemli yanları bulunmaktadır (Erdengi, 2009, s. 67).

Fransa’da 1973 yılında Cumhuriyet Mediateur (Arabulucu) ismi adı altında ihdas edilen Mediateur, sözcük manası olarak arabulucu, hakem, uzlaştırıcı gibi manaları ifade etmektedir. Zaman içerisinde çeşitli reformlara uğramış, nihayetinde 1992 yılında yapılan değişiklik sonucunda uygulamaya konulabilmiştir. 1973 yılında ihdas edilen Mediateur, kurumun ihdas edilmesi ile faal hale gelmesi arasındaki uzun zamanın sebebi, kuruma dair tenkitlerden kaynaklanmaktadır. Fransa’daki sisteme dair yapılan tenkitler, Mediateur sistemi ihdas edilmeden önce aktif olan köklü bir idari yargı rejiminin bulunması sebebiyle kendini göstermektedir. Bu nedenle Fransa’da en iyi arabulucunun bizzat Danıştay olduğu dile getirilerek, bu minvalde idarenin kontrol edildiği bir aygıt bulunurken, arabuluculuk kurumunun lazım olmadığı ifade edilmiştir (Yıldırım, 2019, s. 165).

Fransız Ombudsman’ı, kişilerin temel hak ve hürriyetlerini korumaktan ziyade daha çok yargı organının denetimi yanında kişilerin şikâyetlerini aracısız iletebilecekleri bir kurumun ihdas edilmesi amaçlanmıştır. 2008 yılında Kanun’da yapılan reformla “*Le Défenseurdesdroits*” adını almıştır (Yılman, 2017, s. 83).

2011 yılında gerçekleşen yeni bir Anayasa reformu ile “*hakların savunucusu*” adı verilmiştir. Devamında, farklı sahalarda ombudsmanlık kurumu için faaliyet gösteren “arabulucu”, “*çocuk hakları ombudsmanı*”, “*ayrımcılıkla mücadele otoritesi*” ve “*güvenlik komisyonu*” olmak üzere bu dört kurum Hakların Savunucusu çatısı altında birleştirilmiştir (Gül, Kılıç, 2016, s. 190). Ortaya konulan bu reformlarla tek bir yapı içerisinde entegre edilen bu kurumlar, insan haklarını koruma odaklı olarak tekrardan dizayn edilmiştir.

#### **2.3.1.1. Seçilmesi ve Statüsü**

Fransa’da Ombudsman adı altında faaliyet gösteren “*Mediateur*”, “*Ulusal Meclis’te* (Fransız Meclisi)” Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile altı yıllık bir süre için tayin edilmektedir. Mediateur’un tayin edilmesinde yürütme erkinin etkinliğinin rolü daha fazla hissedilmektedir. Görev süresi sona eren ombudsmanın, ikinci kez yeniden tayin edilmesi mümkün değildir (Özden, 2005, s. 58).

Arabulucu, vazifesi ile alakalı ifa ettiği faaliyetlerden, söylediği sözlerden ve sergilediği tavırlardan dolayı suçlanamaz, tutuklanamaz. Görev süresi dolmadan görevden el çektilirme yetkisi, Danıştay, Sayıştay ve Yargıtay başkanlarından oluşan, uzlaşmak sureti ile karar veren ve Cumhurbaşkanı'nın daveti üzerine bir araya gelen bir komisyona verilmiştir (Bozoğlu, 2008, s. 70).

Hakların Savunucusu statüsünde tayin olabilmek için lazım olan yaş, eğitim veya mesleki birikim gibi niteliklere ilişkin herhangi bir kuraldan organik kanunda bahsedilmemiştir. Hakların Savunucusu statüsünde tayin edilen şahsın yürütme organında, devletin başka kuruluşlarında veya özel sektörde çalışması men edilmiştir (Şahin, 2018, s. 97).

Ayrıyeten ombudsman, kurumda beraber çalışacağı personeli kendisi tayin edebilmektedir. Kurumda, ombudsmana yardım etmek için görev yapan personellerin görev süreleri de ombudsmanın görev süresiyle sınırlıdır. Yardımcı personel arasında kamu görevi ifa eden görevliler varsa, bunlar eski görevlerine yeniden geri dönebilmektedir (Oytan, 1975, s. 210).

Fransız Ombudsmanı'nın, Fransa'da ve ülke dışarısında kendisine bağlı temsilciler vasıtasıyla kuruma yapılan başvuruları almak ve tetkik etmek için temsilciler tayin edebilme yetkisi bulunmaktadır. Organik Kanun, ombudsmana cezaevi kurumlarında çalışmak üzere bir veya daha fazla temsilci tayin etme mecburiyeti getirmiştir (Şahin, 2018, s. 100).

### **2.3.2. Güney Afrika**

Güney Afrika Cumhuriyeti (başkanlık) hükümet sistemine dayanan parlamenter demokrasi ile yönetilmektedir. Güney Afrika Cumhuriyeti (GAC) 1997 yılında resmîyet kazanan Anayasa reformu ile birlikte, demokratik prensiplere dayanmakta ve temel hak ve hürriyetleri garanti altına almaktadır (www.mfa.gov.tr).

Güney Afrika'da 1970'li yıllarda ombudsmanlık kurumu ile benzerlik gösteren mekanizmalar, hükümet tarafından ayrımcılığa (The Apartheid) dayalı kitlesel insan hakları ihlallerini korumak ve kamunun kaynakların suistimal edilmesini engellemek gayesiyle ihdas edilmiştir. Sonuç olarak Güney Afrika'da ilk ombudsmanlık kurumu ya da benzer kuruluş, 1979 yılında ihdas edildi ve bu kuruma “*Genel Avukat (The Advocate-General)*” olarak isim verildi (Barry, 2020, s. 92).

Güney Afrika’da 1979 yılında “*Genel Avukatlık (The Advocate General)*” adıyla ihdas edilen ombudsmanlık kurumu, verimli ve etkin bir fonksiyonuyla kamu yönetimini gerçekleştirmektedir. 1983 yılında ise bahse konu kurum, ombudsmanlık kurumu olarak revize edilmiştir. Ombudsmanlık kurumunun işlevinin artırılması düşüncesi Güney Afrika’nın kurumsal yönetim kapsamını oluşturan 1992 King Raporu’na dayanmaktadır. Halk savunucusu (Public Protecör) adıyla 1993 tarihli 200. Geçici Anayasa hükümleri ile ihdas edilmiş ve 1996 tarihli Anayasa ile anayasal demokrasiyi pekiştiren bir kurum halini almıştır. 1995 yılında yasal reformlar sonucunda ise halk savunucusu adıyla Güney Afrika’da ombudsmanlık kurumu göreve başlamıştır (Sunal, 2021, s. 60).

Güney Afrika’daki Halk savunucusu, Güney Afrika Cumhuriyeti’nin 1996 tarihli Anayasası’nın 181. maddesine göre Güney Afrika’da bağımsız ve tarafsız bir kurum olan ombudsmanlık kurumu, Ulusal Meclis’e karşı mesuldür, demokrasiyi desteklemek ve savunmak için kurulan altı bağımsız devlet kurumlarından bir tanesidir (GAC Anayasası, 1996, md. 181).

#### **2.3.2.1. Seçilmesi ve Statüsü**

Halk Savunucusu, yedi yıllık yenilenemez bir süre için Ulusal Meclis’in tavsiyesi üzerine, devlet başkanı tarafından atanmaktadır (GAC Anayasası, 1996, md. 182-183). Halkların Savunucusu Ulusal Meclis tarafından Meclis’te temsil edilen tüm partilerin üyelerinden orantılı olarak oluşan bir Meclis komitesi tarafından atanan kişileri tavsiyede bulunmalıdır ve Meclis üyelerinin en az %60’ına uygun bir oyla kabul edilen bir kararla Meclis tarafından tasdik edilmiş olur. Halk Savunucusu ve üyeleri, Güney Afrika vatandaşı olan kadınlar ya da erkekler olmalıdır; belirli bir ofise sahip olmak için uygun ve dürüst kişiler olmalı ve ulusal mevzuatın öngördüğü öteki kriterleri sağlamalıdır (GAC Anayasası, 1996, md. 193).

Devletin hiçbir organı ve kurum yetkilisi halk savunucusunun görevine müdahale edemez, halk savunucusu Ulusal Meclis’e arşı sorumludur ve yapmış olduğu görevler ile ilgili yılda en az bir defa Milli Meclis’e rapor sunmak zorundadır (GAC Anayasası, 1996, md. 181).

Halk Savunucusu, görevinden sadece suiistimal, yetersizlik ya da basiretsizlik sebebiyle, Ulusal Meclis Komitesi tarafından bu yönde bir bulgu ve bu kişinin görevden el çektilmesini talep eden bir kararın meclis tarafından kabul edilmesi.

Ulusal Meclis'in üyeleri tarafından Halk Savunucusu makamından görevden alınmasına ilişkin kararı Meclis üyelerinin en az üçte ikisinin destekleyici oyu ile kabul edilmelidir ya da bir komisyon üyesi, Meclis üyelerinin çoğunluğunun destekleyici oyu ile kabul edilmelidir. Ayrıyeten Devlet Başkanı, Ulusal Meclis komisyonun o şahsın görevden alınmasına ilişkin işlemleri başladıktan sonra herhangi bir zamanda bir şahsı görevden uzaklaştırabilir: ve Meclis tarafından o kişinin görevden alınması için çağrıda bulunan kararın kabul edilmesi üzerine bir kişiyi görevden almak zorundadır (GAC Anayasası, 1996, md. 194).

## **2.4. Karma Rejim Sınıfına Giren Ülke Uygulama Örnekleri**

### **2.4.1.Pakistan**

Pakistan'da Mohtasib (ombudsmanlık) kurumu, vatandaşları idarenin yetkilerinin dışına taşarak haklarını ihlal etmesine karşı koruyan bir kurum olarak ilk defa 1972 yılında kabul edilmiştir.1983 yılında kurucu iktidar tarafından ihdas edilen ombudsmanlık kurumu ülkenin önemli vilayetlerinde bürolar açarak halka hizmet vermeye başlamıştır. Sukkur, Multan, Peşaver, Quetta ve Karaçi kentlerinde bölge müdürlükleri vardır. Ombudsmanlık kurumunun merkezi ise Lahor ve başken olan İslamabat da bulunmaktadır (Şahin, 2020, s. 102).

Geleneksel kamu idaresinde ombudsmanlık devletin ana gücü olarak görülmektedir. Bu işlemde denge sağlanamaz ise vatandaşların baskı görmesine, temel hak ve hürriyetlerinin ellerinden alınmasına veya insan hakkı ihlallerinin yaşanmasına sebep olabilmektedir. Bu ve buna benzer birden çok özellikle birlikte ombudsman vatandaşların hakkını korumaktadır. Vatandaşın vekili sıfatı ile yönetsel kuruluşların hepsini araştırma ve soruşturma yetkili bir kurum olarak görev yapmaktadır. Pakistan'da Federal Sigorta Ombudsmanı, Eyalet Ombudsmanı ve Bankacılık Ombudsmanı, Mahalli İdareler Ombudsmanı, Yürütme Ombudsmanı ve Hususi amaçlı ihdas edilmiş ombudsmanlık gibi değişik ombudsmanlık ofisleri de bulunmaktadır. Çok farklı alanlarda hizmet veren bu kurumlar, Pakistan Ombudsmanlık Forumu'na katılarak panellerde bulunmak mecburiyetindedirler. Pakistan'da bulunan ombudsmanlık kurumları bütün ombudsman ofisleri gibi Uluslararası Ombudsman Enstitüsü IOI'ya üyedir (Şahin, 2020, s. 103).

#### 2.4.1.1. Seçilmesi ve Statüsü

Pakistan’da Mohtasib Başkan tarafından dört yıllık bir süre için tayin edilmektedir. Göreve başlamadan önce Mohtasib Birinci Çizelgede belirtilen formda yemin etmektedir. Mohtasip’in herhangi bir görev süresinin uzatılması veya yeniden tayin edilmesi imkân dâhilinde değildir. Mohtasib, her konuda vazifesini ifa ederek adil, dürüst, itina ile ve yürütmeden bağımsız olarak görev yapar. Pakistan genelindeki yürütme makamları Mohtasib’e yardımda bulunmaktadırlar ([www.mohtasib.gov.pk](http://www.mohtasib.gov.pk)).

Mohtasib görevi boyunca herhangi bir kâr amacı güdemaz. Bu görevi sona erdirdikten sonraki iki yılın sona ermesinden önce; ne de o görev süresi boyunca ve bundan sonraki iki yıl süreyle Parlamento ya da İl Meclisi ya da herhangi bir yerel organ ya da herhangi bir siyasi faaliyete katılmaz. Mohtasib, kendi isteğiyle görevi bırakmak gibi bir talepte bulunursa ya da görevi kötüye kullanma veya görevinin savsaklama gibi durumlarda veya fiziksel, zihinsel sağlık problemleri olması sebebiyle, Başkan tarafından görevden azledilebilir. Mohtasib Ofisi’nin herhangi bir nedenden dolayı boşaldığında, ya da Muhtasib’in bulunmaması veya herhangi bir nedenle görevlerini yerine getiremeyecek durumda olması, Başkan başka bir Mohtasib’i vekâleten tayin etmektedir ([www.mohtasib.gov.pk](http://www.mohtasib.gov.pk)).

### 2.5. Otoriter Rejim Sınıfına Giren Ülke Uygulama Örnekleri

#### 2.5.1. Rusya

Rusya’da Ombudsmanlık Kurumu, takriben üç yüz yıllık ve bugün hala varlığını sürdüren "*Prokuratura*" adlı bir kuruma benzer bir yanı olduğu söylenmektedir. Lakin bahse konu kurumun fonksiyonu, vatandaşların hak ve hürriyetlerini devlete karşı savunmak değil, idari gözetimi sağlamaktır (Güler, 2020, s. 60).

Lenin'in 1922'de Stalin'e yazdığı mektupta, Sovyet Kanunu ve talimatlarına uyma ve saygı gösterme mecburiyete değinilmiştir. 1922'de ihdas edilen Prokuratura Kurumu’nun bu mektuptan esinlendiği açıklanmaktadır. 1936 Anayasası’nın 113 ve 117'nci maddelerinde de yer almakta olup, 1955 tarihinde çıkartılan tüzük ile statüsü tanımlanmıştır. Procureur adlı bu görevlinin hak ve yükümlülükleri; alınan kararların hukuka aykırı olmamasını ve kanunun manasının ve yorumunun ülkenin geri kalanı arasında değişmemesini sağlamaktır (Tortop, 1974, s. 46).

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nin 1991'de dağılmasından sonra Rusya Federasyonu günümüzdeki sürecini tamamlayana kadar sosyal ve siyasi olarak hızlı bir biçimde reform aşamaları yaşamıştır (Sunal,2021, s. 55). Eski düzenin yıkılmasının akabinde tezahür eden Rusya Federasyonu, birçok alanı içine alan bir kanuni düzenleme ve yeniden yapılanma aşamasına geçmiştir. Ayrıyeten insan hak ve hürriyetlerinin geliştirilmesi kapsamında çeşitli girişimler yapılmıştır. Yönetsel kuruluş ile vatandaşlar arasında bir köprü işlevi gören ombudsman, vatandaşların yönetsel kuruluşlara yönelik şikâyetlerini analiz ederek vatandaş savunucusu rolünü üstlenmiştir (Akman, Chiftchi, 2018, s. 184).

Rusya'da insan haklarının korunması düşüncesi ilk defa 22 Kasım 1991'de Rus Vatandaşlarının İnsan Hakları ve özgürlükleri Bildirgesi'nde yer verilmiştir (Sunal, 2021, s. 55).

Bu gelişmeler, Rusya Federasyonu'nda insan haklarının savunulabilmesi için demokrasi alanında yeni reformların yapılmasının zaruri olduğunu göstermiş ve kurumun kurulması bir gereksinim halini almıştır. Böylelikle, Rusya'da Ombudsmanlık Kurumu'nun geliştirilmesi için ilk olarak, "*Rusya Vatandaşlarının Hakları ve özgürlükleri Deklarasyonu*" Meclis'te kabul edilmiş ve 1993 yılında Rusya Anayasası'nda ulusal bir ombudsmanın ihdas edilmesi teklif edilmiştir. Akabinde, ombudsmanın fonksiyonel taraflarını belirten Kanun 1996'da Meclis (Duma) tarafından kabul edilmiş ve 1997'de yürürlüğe girmiştir. Tüm bu kanuni düzenlemelerin ardından Rusya'da ombudsmanlık, 1998 yılında "*İnsan Hakları Komiserliği*" adı altında ihdas edilerek resmi statüsüne kavuşmuştur (Doğan, Kalkışım, 2017, s. 423).

İnsan Hakları Komiserliği adını taşıyan kurumun hangi temel gerekçeyle ihdas edildiği konusunda tam bir fikir birliği olmamasına karşın, ileri sürülen temel gerekçe demokratikleşme arayışı ve gayesidir. Rusya Federasyonu İnsan Hakları Komiseri, vatandaşların hak ve hürriyetlerini güvence altına almak ve merkezi ve mahalli idare teşkilatlarının ve bu yerlerde görevli olan kişilerin kurallara riayet etmelerini ve saygı göstermelerini sağlamak maksadıyla ihdas edilmiştir (Ok, 2021, s. 69).

#### 2.5.1.1. Seçilmesi ve Statüsü

Rusya Federasyonu'nda "*Duma Meclis'i (Rusya Meclisi)*" tarafından, İnsan Hakları Komiseri olarak seçilecek olan aday, gizli oylama sonucu oy çokluğu ile seçilmektedir. Rusya İnsan Hakları Komiseri'nin görev süresi beş yıldır. İkinci defa yeniden seçilebilmektedir. Meclisi simgeleyen Duma'nın Üyeleri, Federasyon Meclisi Üyeleri, Devlet Görevlileri, herhangi bir işte çalışanlar komiser olarak seçilememektedir (Erdoğan, 2021, s. 45).

İnsan Hakları Komiseri olarak seçilecek kişiler, otuz beş yaşından küçük olmamak üzere Rusya Federasyonu vatandaşı olmalı ve insan hakları ve hürriyetleri konularına vakıf olmalıdır. Duma'nın seçtiği insan hakları komiseri, önce mecliste yemin ederek görevine başlamaktadır (Şahin, 2020, s. 80).

Bütün giderleri merkezi idare tarafından yerine getirilen komiserlik ofisinin başında bulunan insan hakları komiseri vazifesine başlamadan evvel şu şekilde ant içer; "*Rusya Federasyonu Anayasası'ndaki amir hükümler çerçevesinde belirtilen görevlerimi yerine getireceğime, insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerini savunacağıma ve tüm bu görevlerimi adaletle ve vicdanımın sesini dinleyerek yapacağıma ant içerim*" (Güler, 2020, s. 64).

Federal Anayasa, insan hak ve hürriyetlerini savunmakla vazifeli komiserin bağımsız olması gerektiğini dile getirmektedir. Komiser, görev süresi zarfında kanuni olarak dokunulmazlığı bulunmaktadır ve vazifesiyle alakalı sadece parlamentoya karşı sorumludur. Bu bakımdan, faaliyetleri ile ilgili olarak, sorgulanamaz, kısıtlanamaz, tutuklanamaz ve hakkında inceleme yapılamaz (Ok, 2021, s. 69).

Ombudsmanın görev süresini tamamlamadan siyasi faaliyetlerle uğraşmak, yabancı bir ülkenin vatandaşı olmak, Yargı organı tarafından hüküm verilmesi ve infaz edilmesi, sağlık problemlinden ya da farklı nedenlerden dolayı en az 4 ay peş peşe vazifesini aksatması ve kendi talebiyle istifasını sunmak koşuluyla parlamento kararı neticesinde vazifeden el çektirilir (Güler, 2020, s. 65).

#### 2.5.2. Azerbaycan

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın kabul edilmesiyle birlikte, demokratikleşme adına bu alanda kanuni değişiklikler hayata geçirilmiş ve

ombudsmanlık kurumu, insan hakları komiseri adı altında ihdas edilmiştir. Son kanuni değişikliklerin bir neticesi olarak insan hak ve hürriyetlerinin sağlanması adına birden çok uluslararası ilkeler Azerbaycan'ın ulusal mevzuatında yer bulmuştur. Lakin bazı insani açılardan beyan edilen insan haklarının korunmasını daha da iyileştirmeye ve bunları uluslararası norm ve kriterlere göre organize etmeye gereksinim bulunmaktaydı. Bu sebeple ombudsmanlık kurumunun ihdas edilmesi realitenin önemli bir gerçeğiydi. Bu kurumun kolluk kuvvetleri mekanizmasını tamamlayarak ve mevcut boşlukları doldurarak, insan hak ve hürriyetlerinin korunması mekanizmasındaki eksiklikleri gidermek için yeni fırsatlar yaratmıştır.

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde insan haklarının korunmasının ulusal bir görev olduğu göz önüne alındığında, İnsan Hakları Komiserliği Kurumu'nun ihdas edilmesi, Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından 1998'de yayınlanan İnsan Haklarının Korunmasına Yönelik Tedbirler Hakkında Kararname ile öngörülmüştür. Ayrıyeten, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin 18 Haziran 1998 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile onaylanan İnsan Haklarının Korunması Devlet Programı, bir İnsan Hakları Komiserliği'nin ihdas edilmesini öngörmektedir. 28 Aralık 2001'de Azerbaycan Cumhuriyeti Parlamentosu, Azerbaycan Cumhuriyeti İnsan Hakları Komiseri (Ombudsman) hakkında Anayasa'yı kabul etti ve Cumhurbaşkanı 5 Mart 2002'de uygulanmasına ilişkin bir kararname imzaladı. Bu Kanun'un kuruluş ve işleyişinin kanuni dayanağını oluşturmuştur. Azerbaycan'ın ilk ombudsmanı, 2 Temmuz 2002'de Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın gösterdiği 3 aday arasından (112) 111 oy ile meclis tarafından seçilmiştir. İnsan Hakları Komiseri'nin seçilmesinden 3 ay sonra 28 Ekim 2002'de ombudsmanlık ofisi başvuruları kabul etmeye ve şikâyetleri tetkik etmeye başlamıştır. Azerbaycan'da Başkent Bakü'de Merkez Müdürlüğü, Şeki, Gence, Guba ve Celilabad'da ise ofisleri bulunmaktadır (AC İnsan Hakları komiseri, 2016).

#### **2.5.2.1. Seçilmesi ve Statüsü**

Azerbaycan'da İnsan Hakları Komiseri, Milli Meclisi tarafından Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından aday gösterilen 3 kişi arasından 83 oyu alan aday oy çokluğu ile seçilmektedir. Azerbaycan Cumhuriyeti Parlamentosu İnsan Hakları Komiseri'nin seçilmesine karar vermezse, Cumhurbaşkanı öteki 3 kişinin adaylığını 15 gün içerisinde Milli Meclis'e sunmaktadır.

İnsan Hakları Komiseri seçilebilmek için 30 yaşını doldurmuş, yükseköğrenim görmüş, insan haklarını savunma konusunda deneyim sahibi, etik ve ahlaki olgunluğa erişmiş Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşları komiserlik vazifesine uygun görülür. Komiser'in görev süresi 7 yıldır. En çok iki defa seçilebilir. Komiser seçildiği gün Milli Meclis'in önünde yemin etmektedir.

Komiserlik yetkilerinin erken sona ermesi durumunda Cumhurbaşkanı 30 gün içerisinde yeni bir İnsan Hakları Komiseri'nin seçilmesi için Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi'ne 3 kişiyi aday gösterir. Milli Meclis 15 gün içerisinde komiserin seçilmesine ilişkin kararı vermektedir. Komiser'in görev süresi sona erdiği gün yeni bir komiser seçilemediği takdirde yetkilerini kullanmaya devam etmektedir. Komiser siyasi faaliyette bulunamaz, siyasi partiye üye olamaz, sivil toplum kuruluşunun yönetiminde temsil edilemez. Ciddi suçlardan hüküm giymiş olanlar komiser olamaz. Komiser göreve geldiği günden itibaren 5 gün içinde statüsüne uygun olmayan faaliyetlerine ara vermek zorundadır.

Komiser görev süresi boyunca dokunulmazlığa sahiptir. Komiser cezai tutuklama halleri dışında kovuşturulamaz, gözaltına alınamaz, hakkında idari yaptırım uygulanamaz, aranamaz ve kişisel muameleye tutulamaz. Komiser'in dokunulmazlığı Azerbaycan Cumhuriyeti başsavcısının tavsiyesi üzerine Milli Meclis tarafından 83 oy çokluğu kararı ile sonlandırılmaktadır (Azerbaycan Respublikasının Prezidenti, 2001).

## **2.6. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'de Kurulması ve Tarihsel Süreci**

Ombudsmanlık Kurumu ülkelerde değişik şekilde adlandırılmaktadır. İspanya'da ve İspanyolca konuşulan ülkelerde "*halkın savunucusu*", Fransa'da ve Fransızca konuşulan bazı ülkelerde "*arabulucu*", Güney Afrika'da "*halkın koruyucusu*", Rusya'da "*insan hakları yüksek görevlisi*" ve Macaristan'da "*insan hakları parlamento komiseri*" olarak bilinen ombudsmanın adı Türkiye'de de hangi adla faaliyet göstereceği tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmalarda ombudsman isminin yerine, kamu denetçisi, kamu avukatı, kamu hakemi ve vatandaş sözcüsü gibi terimler akla gelmiştir. Sonunda "*kamu denetçisi*" teriminde hem fikir olunmuş ve kurumda "*Kamu Denetçiliği Kurumu*" olarak ihdas edilmiş, başkanı da "*Kamu Başdenetçisi*" olarak adlandırılmıştır (Su, 2019, s. 115).

Türkiye’de 1960 yıllarında ombudsman hakkında ilk çalışmalar başlamıştır. Bu konu ile ilgili ilk araştırmanın yazarı Prof. Dr. Yılmaz Altuğ olarak bilinmektedir. Altuğ’un 1968 senesinde yayınlanan eserinde İsveç, Norveç, Yeni Zelanda ve Birleşik Krallık Ombudsmanları konusunda bilgi vermiş ve bu kurumların tamamen yerleşmiş demokrasilere sahip olan çağdaşlaşmış Kuzey Avrupa ülkelerinde başarıyla uygulandığını belirtmiştir (Aktel, Kerman, vd., 2013, s. 26).

### **2.6.1. Akademik Çalışmalarda Kamu Denetçiliği Önerisi**

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin Türkiye'deki ilk akademik çalışması "*Gerekçeli Anayasa Önerisi*" başlıklı bir rapordur. Raporda bir ombudsman ihdas edilmesi ve yeni bir Anayasa’da bulunması gereken özellikleri önerilmiştir. Ancak, teklif Milli Güvenlik Kurulu (MGK) tarafından kabul görmemiş ve teklif edilenin yerine Devlet Denetleme Kurulu ihdas edilmiştir (Saygın, 2008, s. 1049).

Gerekçeli Anayasa Önerisi’nin 114/b maddesinde; “*Kamu Denetçileri Kurulu*” anlatılmaktadır. Bu kurul TBMM, Danıştay, Sayıştay, HSYK ve Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birinin, Cumhurbaşkanı tarafından beş yıllık bir süre için tayin edilecek beş kişiden oluşur. Kamu Denetçileri Kurulu, vatandaşlardan gelen istek ve şikâyetleri alacak, temel hak ve hürriyetlerin hayata geçirilmesi için faaliyet gösterecektir. Kurul, Faaliyetleri ile alakalı düzenli olarak her yıl, istisnai durumlarda TBMM’ye ve Cumhurbaşkanı’na yıllık olarak rapor sunacak, bu raporlar bir kanun gibi Resmî Gazete’de ilan edilecektir. Ayrıyeten maddede KDK’nin kuruluş ve çalışmasının kanunla düzenleneceğine dair hükmüne yer verilmiştir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982, s. 138, Aktaran, Yılman,2017, s. 91).

Kamu Denetçiliği Kurumu’nu “*Gerekçeli Anayasa Önerisi*” adlı raporda, vatandaşların dilekçe hakkını aktif olarak kullanabilecekleri önemli bir kontrol aygıtı olduğunu vurgularken, teklifte aynı zamanda bu kurum ve yönetsel kuruluşların gelişimine ve ilerlemesine katkıda bulunacak önerilerde bulunulmuştur (Kayhan, 2019, s. 87).

#### **2.6.1.1. Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi**

Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu ihdas edilmesi gayesi taşıyan çalışmalardan bir başkası ise Devlet Planlama Teşkilatı ile Türkiye ve Orta Doğu

Amme idaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yürütülen bir Kamu Yönetimi Araştırma Projesidir. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), Türkiye'nin kamu yönetimindeki problemlerini saptamaya ve bu problemleri gidermeye yönelik çözümler sunmayı amaçlamıştır. Çünkü KAYA raporu, bir önceki Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)<sup>2</sup> önerisinden farklı bir öneri sunarak teftiş sahasına katkıda bulunmaya çaba göstermiştir. KAYA'nın öteki denetim mekanizmalarına yardımcı olacak bir kamu denetçiliğinin ihdas edilmesini amaçlayan önerisi 1991 yılında yayımlanmıştır (Özer, 2015, s. 125).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, kamu hizmetlerinin daha çabuk, verimli ve aktif olarak ifa edilmesini amaçlamaktadır. KAYA Raporu kendisinden önce 1962 yılında tamamlanmış olan (MEHTAP) Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi'nden farklı olarak idari reform hususunda neticelerinin ve uygulanabilirliğinin tartışıldığı geniş çaplı bir çalışmadır. KAYA, MEHTAP önerilerinden daha farklı olarak kontrol alanında Türkiye'de bir Ombudsmanlık Kurumu'nun ihdas edilmesi ve böylelikle kamu yönetiminin denetlenmesindeki mevcut eksikliklerin giderilmesini amaçlamaktadır (Sunal, 2021, s. 67).

Prof. Dr. Nuri Tortop'un başkanlığında, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) adlı çalışmada, Devlet Denetleme Kurulu'nun kamu denetçisi gibi çalışması için kanuni alt yapının oluşturulması teklif edilmiştir. Bahse konu raporun öneriler bölümünde yeni bir Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan söz edilmemekle birlikte, hâlihazırdaki DDK'nin kanuni alt yapısının oluşturularak Ombudsmanlık Kurumu'na dönüştürülmesi düşünülmektedir (KAYA, 1991, s. 22-23).

#### **2.6.1.2. Sivil Toplum Kuruluşlarının (STK) Çalışmaları**

Türkiye'de Ombudsman'ın ihdas edilmesine ve niteliklerine ilişkin araştırmalar, sadece kamu kurumlarının ve akademik camianın faaliyetleri ile sınırlı kalmamıştır. Ülkenin gelişmesi ve bürokrasinin artması nedeniyle STK'lar da ombudsman gereksinimine yönelik saptamalar yapmışlardır. Bu nedenle Türk Sanayici ve İş adamları Derneği (TÜSİAD), Türkiye'de devlet ve bürokrasinin faaliyet sahasında artışa işaret eden çeşitli raporlar yayımlamışlardır. Bu kapsamda

---

<sup>2</sup>Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) öncülüğünde Türk idaresi üzerinde Türk uzmanlar tarafından yapılmış geniş çaplı ilk araştırmadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Hüseyin Sevinç, "Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi(MEHTAP)", Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 7, S: 35, ss. 730-746.

yayımlanan, hem 1983’de “*Kamu Bürokrasisi*” hem de 1995’de “*Optimum Devlet*” raporu, devletin ve bürokrasinin çalışma ve etki sahasının arttığından şikâyet etmektedir (Şahin, 2018, s. 119).

Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu ile alakalı TÜSİAD’ın 1983’te yayımlamış olduğu “*Kamu Bürokrasisi*” raporunda, devlet büyüyor ve giderek yeni bir alanla ilgilenmek mecburiyetinde kalmaktadır. Bürokrasinin sert ve hukuksuz tutumlarından mağdur olan fertlerin, kendilerini anlayacak, dinleyecek ve idarenin haksız faaliyetlerini telafi edecek bir mekanizmaya duydukları ihtiyaçtan bahsedilmiştir. Türkiye’de, Kuzey Avrupa ülkelerinde faaliyet gösteren ombudsman tipi bir kurumun Meclis’e karşı sorumlu olmak kaydıyla uygulamaya konulmasının idare ile vatandaşlar arasındaki münasebetlerde daha dikkatli ve anlayışlı olacağı açıklanmıştır (TÜSİAD, 1983, s. 90).

1995’de yayımlanan “*Optimal Devlet*” raporunda, devletin ve bürokrasinin kapsamının ve tesirinin genişlediğine dair şikâyet edilmektedir. Bu büyüme karşısında TÜSİAD türlü tavsiyelerde bulunmuştur. TÜSİAD’ın bir tavsiyesi de kanun dışı faaliyetlerin düzeltilmesinden sorumlu Meclis bünyesinde bir mekanizma ihdas edilmesinden bahsetmektedir (Şahin, 2018, s. 119).

TÜSİAD, 1997’de hazırladığı “*Türkiye’nin Demokratikleşme Perspektifleri*” raporunda, idari yargının aksaklıkları dile getirdikten sonra, idari yargının noksanlıklarını bertaraf etmek için Türkiye’de “*ombudsman*” veya “*mediateür*” tipi bir denetim mekanizmasının ihdas edilmesini önermiştir (TÜSİAD, 1997, s. 161-163).

TÜSİAD tarafından 1997’de neşredilen “Ombudsman (Kamu Hakemi) İncelemesi” adlı çalışmada ise Türkiye’de ihdas edilmesi istenilen ombudsmanlık kurumunun yapısı ve niteliklerine ilişkin İsveç, Finlandiya, Kanada, Yeni Zelanda, ABD, Danimarka, Norveç, İngiltere, Fransa, Libya ve Birleşik Tanzanya Cumhuriyeti ülke uygulamalarının karşılaştırmalı olarak tetkik edilmesi suretiyle bilgiler aktarılmıştır (TÜSİAD, 1997, s. 37-56).

#### **2.6.1.3. Bayburt Valiliği Tarafından Yapılan Çalışma**

Ombudsmanlık Kurumu’nun ihdas edilmesi ile ilgili Bayburt Valiliği düşünce düzeyinde kalan lakin çağdaş ve ileri bir öneri tasarlamıştır. Bayburt Valiliği, 5442

sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/A maddesi uyarınca; Vali, il sınırları içerisinde...suç işlenmesini engellemek kamu düzen ve güvenini sağlamak için gerekli önlemleri alır hükmünü dayanak göstererek, 1996 yılında “*Ombudsmanlık Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması*” başlıklı yönerge hazırlamıştır. Yönerge’de ihdas edilecek “*Kamu Danışma Kurulu*” il düzeyinde ombudsman statüsüne sahip olacak, kurul yedi üyeden oluşacak, üyelerin il idare kurulu, encümeni, kaymakamlar, merkez ve ilçe belediye başkanlarından oluşan karma bir komisyon tarafından seçileceği öngörülmüştür. Kurul başkanı, kurul üyeleri arasından seçilecek, başkan ve üyelerin görev süreleri bir yıldır. Kurul, il sınırları dahilinde bulunan kamu kurumları ve teşkilatları ile alakalı istek ve şikâyetleri tetkik edebileceği, tetkikleri sırasında saptadığı suç niteliği kapsamında olan her türlü faaliyetleri ilgili makama ulaştıracağı hükmüne yer verilmektedir (Kaya, 2017, s. 166).

Ombudsmanın pilot bir uygulama örneğini yansıtan Kamu Danışmanlar Kurulu, gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin sözlü veya yazılı şikâyeti üzerine ya da re’sen tetkik yapacağı, Kurul’ca tetkik süresince oluşan kırtasiye masraflarının Bayburt’a Hizmet Vakfı’nca karşılanacağı, Kurul’un yıllık çalışmaları ise rapor haline getirilerek Vali’ye sunulacağı öngörülmüştür (Tayşi, 1997, s. 119-120).

### **2.6.2. Kalkınma Planları**

Türkiye’de Kalkınma planları kapsamında ombudsmanlık tipi bir kurum düşünülmüş ve ihdas edilmesi gerekliliği ilk kez 1979-1983 yılları arasını içerisine alan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında yer verilmiştir. Bu kapsamda kamuoyunu alakadar eden hususlarda ortaya çıkan anlaşmazlıklarda verilen mahkeme kararlarına idarenin uyararak bir uzlaşma kültürünün yerleştirilmesi amaçlanmış, anlaşmazlıkları mahkemeye intikal etmeden çözüme kavuşturacak yetkilerle donatılacak bir “*Devlet Avukatlığı Kurumu*” ihdas edilerek idarenin etkinliğinin arttırılarak ve verimli çalışması amaçlanmıştır (DPT, 1979, s. 484).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1996-2000), Devletin rolünün küreselleşme ve bütünleşme politikaları kapsamında yeniden tanımlanarak, yönetim-birey münasebetlerinde ortaya çıkan anlaşmazlıkların aktif ve seri bir şekilde çözmek gayesiyle; yargının katı işleyiş kurallarına dayanması ve zaman alıcı olması karşısında, yargı dışında idareyi kontrol eden ama merkezi yönetimin de kontrolünde bulunmayan bir denetleme mekanizması ihtiyacı neticesinde meydana gelmiş olan ve

AB içinde var olan, Türkiye’de de toplumun şikâyetleriyle alakadar olan bir kamu denetçisi (Ombudsman) mekanizmasının ihdas edilmesini hedeflenmiştir (DPT, 1995, s. 118-119).

2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık kalkınma planında, kamu idaresi ile vatandaşlar arasındaki anlaşmazlıkları aktif ve çabuk çözmek için idareyi teftiş eden fakat yürütmeye bağlı olmayan kamu denetçisi (Ombudsman) mekanizmasının ihdas edilmesinden bahsedilmiştir. Bu kapsamda, yürütme organının tüm işlem ve eylemlerini istisnasız kapsayacak şekilde gerekli altyapı ve mekanizmanın hazırlanması üzerinde durulmuştur (DPT, 2000, s. 193).

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (2007-2013) “*Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu*” Raporuna Katılımı Artırmaya Yönelik “*Öncelik ve Önlemler*” başlığı altında Kamu Denetçiliği Kurumu’nun (Ombudsman) acilen uygulanmaya konulması istenmiştir. Bu amaçla kamu denetçisi olacak kişinin liyakatli olanlardan seçilmesi, hukukun üstünlüğüne, idarenin hukuka bağlılığı önündeki engellerin kaldırılması, bu ilkelerin siyasi ve idari personelin faaliyetlerine yön vermesinin sağlanması, re sen hareket edebilmesi, yaptırım yetkisi bulunmaması sebebiyle anayasal dayanağının bulunması gibi hususlar belirtilmiştir. Ayrıyeten, ilk olarak ulusal ombudsmanın sonraki aşamada yerel yönetim ombudsmanlarının ihdas edilmesi vurgulanmıştır (DPT, 2007, s. 37).

### **2.6.3. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Oluşturulmasına Yönelik Kanuni Girişimler Hükümet Tasarıları**

55.hükümet döneminde, İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu, ombudsmanlık kurumuna ilişkin düzenlemeler geliştirmeye karar vermiştir. Bu amaçla farklı ülkelerdeki ombudsmanlık mekanizmasının kanuni altyapısı tetkik edilmiş, farklı ülkelere ombudsmanlar Türkiye’ye davet edilmiş ve ombudsmanlık kurumunun faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olunmuştur. Bu çalışmaların neticesinde, ülkemizde kurulacak Ombudsmanlık kurumunun TBMM’ye bağlanması ve ombudsmanın da TBMM’i tarafından seçilmesinin sağlanması önemsenmiştir (Kahraman, 2011, s. 367).

57. hükümet döneminde 14 Eylül 2000 tarihli bir kanun taslağı gündeme alınmış, lakin Ombudsmanlık Kurumunun ihdas edilmesi, tasarının kadük olması nedeniyle ertelenmiştir. 15 Temmuz 2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin

Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu'na göre yerel yönetim alanında faaliyet göstermesi planlanan “*halk denetçisi*” adında bir yerel yönetim ombudsmanı ihdas edilmeye çalışılmıştır. Lakin 5227 sayılı Kanun, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER tarafından kabul edilmeyip iade edilmiştir (Demir, 2014, s. 4).

2005 yılında Bakanlar Kurulu, bir ombudsmanlık kurumunun kurulmasına ilişkin yeni bir kanun taslağı hazırlamıştır. Tasarı, “*Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı*” adı altında hazırlanarak Bakanlar Kurulu tarafından TBMM Başkanlığı'na sunulmuş. İlgili Kanun Tasarısı komisyonda görüşüldükten sonra 15 Haziran 2006 tarih ve 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun'u Meclis'te kabul edilerek yayımlanması için Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiştir. Lakin, “*Anayasa değişikliği yapılmaksızın TBMM'ye bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu kurulamayacağı*” gerekçesiyle bahse konu Kanun Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından TBMM'ye iade edilmiştir (Aydın, 2018, s. 98).

Lakin iade edilen bu Kanun TBMM'de yeniden görüşülerek, 28 Eylül 2006 tarihinde 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun'u adı altında TBMM'de herhangi bir değişiklik yapılmadan onaylanmıştır. 13 Ekim 2006 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan “*5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*” Resmî Gazete'de yayımlanarak kanun statüsüne kavuşmuştur. Fakat bunun ardından, Cumhurbaşkanı ve Ana Muhalefet partisi, Kanun'un iptali için Anayasa Mahkemesi'ne dava açarak yürürlüğü durdurmuş ve Kanun'un tamamı 2008'de oybirliğiyle iptal edilmiştir (Sevinç, 2015, s. 111).

Kanun'un iptal edilmesinin ardından 12 Eylül 2010 tarihinde gerçekleşen referanduma kadar gündeme taşınmayan ombudsmanlık, referandum neticesinde yapılan anayasa değişikliği ile ihdas edilmesi kesinleşen ve 26 Ocak 2011'de TBMM Anayasa Komisyonu'nda kabul gören kanun tasarısı ile yeniden gündeme alınmıştır (Gökçe, 2012, s. 212). Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı 5 Ocak 2011 tarihinde Bakanlar Kurulu üyelerinin imzasıyla Meclis Başkanlığı'na gönderilmiş, Anayasa Komisyonu tarafından kabul edildikten sonra 15 Haziran 2012 tarihinde Meclis'te kabul edilerek Cumhurbaşkanı'na sunulmuştur. 29 Haziran 2012 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak Resmî Gazete'de yayımlanarak resmiyete

kavuşmuştur (Efe, Demirci, 2013, s. 59). Böylelikle Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu’na kavuşmuştur.

## **2.7. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Hukuki Alt Yapısı**

### **2.7.1. Anayasal Hükümler**

Türkiye’de 12 Eylül 2010 tarihinde gerçekleştirilen referandumla Anayasa’nın 74. maddesine şu maddeler eklenmiştir:

Herkesin bilgi alma ve kamu denetçisine başvurma hakkı vardır. KDK, TBMM Başkanlığı’na bağlı olarak idarenin işleyişine ilişkin şikâyetleri tetkik etmek üzere ihdas edilmiştir. Kamu Başdenetçi’si, Meclis’te gizli oyla dört yıllık bir süre için seçilir. İlk iki oylamada toplam üye sayısının 2/3’ü, üçüncü oylamada ise toplam üye sayısının salt çoğunluğu olmalıdır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, dördüncü oylamada en çok oyu alan aday, üçüncü oylamada en çok oyu alan 2 kişi arasından seçilir. Bu maddede sayılan hakların nasıl kullanılacağı, KDK’nin kuruluşu, görevleri, çalışma ve tetkik usulleri ile Kamu Başdenetçi’si ve Kamu denetçilerinin özellikleri, seçimi ve özlük hakları ile alakalı usul ve esaslar kanunla düzenlenir (T.C. Anayasası, 1982, md.74).

Bu nedenle, düzenlemeler geliştikçe, anayasal bir zemine oturtulmuş olan ve TBMM’ye bağlı idari faaliyetlere ilişkin şikâyetleri tetkik etmek üzere bir KDK ihdas edilecektir.

Daha sonra Anayasa’da yer alan bu hükme müteakip 14 Haziran 2012 tarih ve 6328 sayılı KDK Kanunu ile kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kabul edilen, idarenin her türlü eylem, işlem ve tutumlarının; insan haklarına dayalı adalet anlayışı çerçevesinde, hukuka uygun ve hakkaniyeti gözeterek, tetkik etmek, soruşturmak ve tavsiyelerde bulunmak üzere bağımsız bir şikâyet mekanizması olarak KDK ihdas edilmiştir (KDK Kanunu, 2012, md.1).

KDK, idare ve vatandaşlar arasındaki anlaşmazlıkları etkin ve hızlı olarak çözebilmek gayesiyle ihdas edilmiş olan bağımsız bir şikâyet sistemidir. Ombudsmanlık denetimini gerçekleştiren KDK, öteki denetim yöntemlerinden temel nitelikleri nedeniyle ayrılmaktadır. Bu nitelikleri ise hızlı, kolay bir işleyişe sahip olması ve hakkaniyet denetimi yapabilmesidir. Bu nedenden dolayı vatandaşlar üzerinde negatif etkiye sahip olan kararları rasyonellik, elverişlilik ve müspet

bakımından da tetkik etmekte; idarenin kanunlara uygunluğunun yanı sıra hakkaniyet, adalet ve insan hakları bağlamında hukukun temel ilkeleri ve ahlaki değerlerini kapsayan bir yaklaşımı temsil etmektedir (Aslan, 2019, s. 1-2).

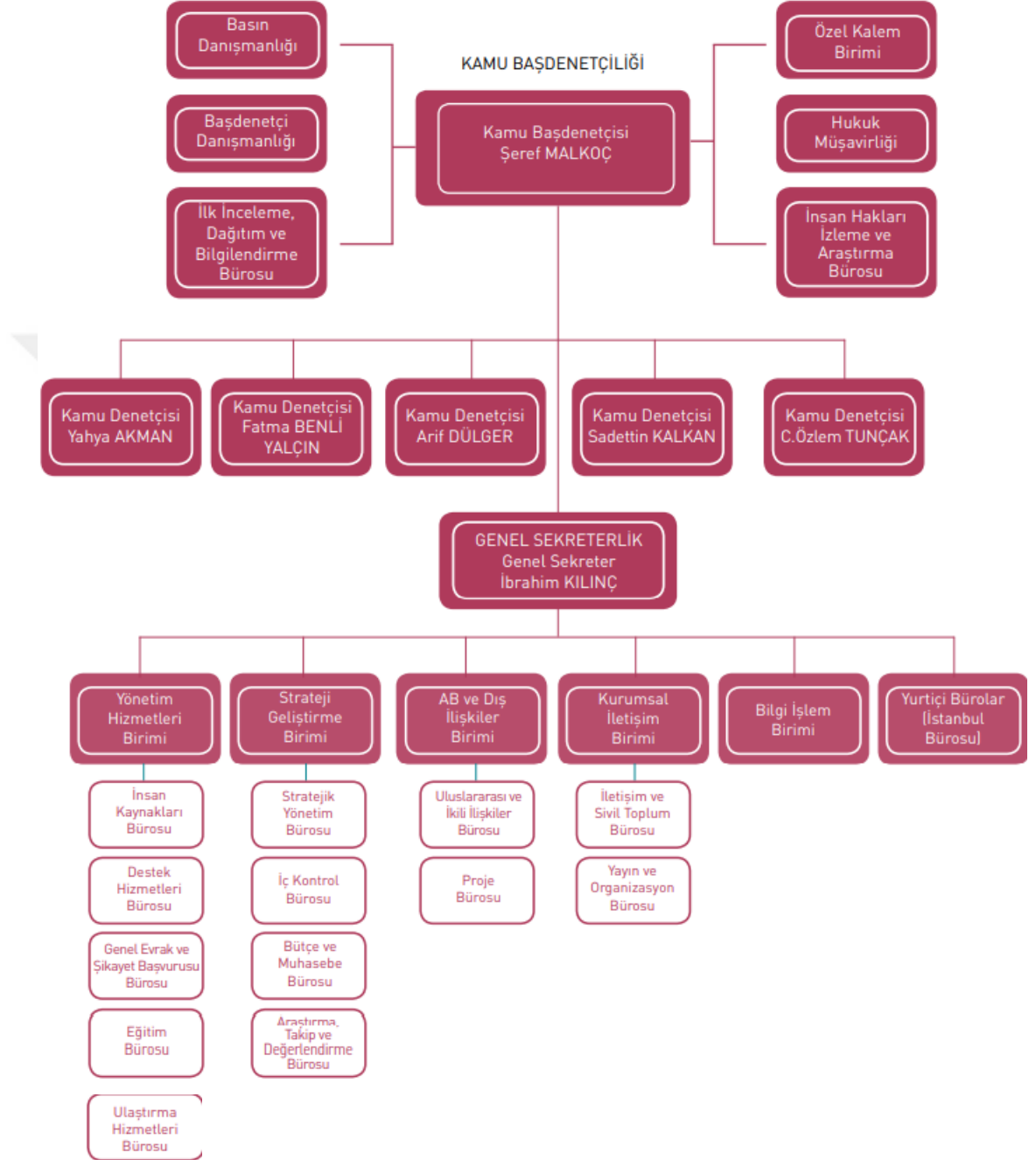
## **2.7.2. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu**

### **2.7.2.1. Kuruluş**

6328 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi uyarınca; Bu Kanun'da belirtilen vazifeleri ifa etmek gayesiyle, TBMM Başkanlığı'na bağlı Ankara merkezli, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli bir KDK ihdas edilmiştir. Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlik'ten oluşur. Bir Başdenetçi, beş denetçi, genel sekreter ve diğer personel görev yapmaktadır. Kurum, gerekli gördüğü yerlerde ofisler açabilmektedir (KDK Kanunu, 2012, md. 4).

Şema 2.1: Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Şeması

### KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU TEŞKİLAT ŞEMASI



Kaynak, (KDK 2021 Yıllık Raporu, 2022, s. 543).

#### **2.7.2.2. Kurumun Görevi**

6328 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi uyarınca; Kurum'un vazifesi, idarenin faaliyetlerine ilişkin şikâyet üzerine, idarenin çeşitli eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı çerçevesinde, hukuka uygun ve hakkaniyeti gözeterek, tetkik etmek, soruşturmak ve idareye tavsiyelerde bulunmaktır. Fakat yasama yetkilerinin kullanılmasına, yargı yetkilerinin kullanılmasına ve Türk Silahlı Kuvvetlerin (TSK) salt askeri faaliyetlere ilişkin işlemler kurumun görev kapsamında bulunmamaktadır (KDK Kanunu, 2012, md. 5).

#### **2.7.2.3. Çalışma İlkeleri**

6328 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi uyarınca; Başdenetçi denetçiler arasında koordinasyonu sağlar ve uyumlu görev ifa etmelerini denetler. Denetçiler, Başdenetçi tarafından verilen görevlerle ilgili hususları bireysel olarak ele alır ve Başdenetçi'ye tavsiyelerde bulunurlar. Kurum, faaliyetlerinde elektronik medya ve iletişim araçlarını kullanmaktadır. Başdenetçi tarafından denetçilere tevdi edilen görevlerin konu ya da alanları ile bunlar arasındaki iş bölümü ilkesi Yönetmelik'le belirlenmektedir (KDK Kanunu, 2012, md. 8).

#### **2.7.2.4. Genel Sekreterliğin Oluşumu ve Görevleri**

6328 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi uyarınca; Genel Sekreterlik, kurumun idari ve mali faaliyetleri ile sekretarya hizmetlerini yürütmektedir. Genel Sekreter ve öteki idari personel Genel Sekreterlikte çalışmaktadır. Genel Sekreterliğin vazifeleri ise; kurumsal ofis faaliyetlerini yürütmek. Çalışanların kişisel dosyalarını saklamak. Kurumsal arşiv hizmetlerini yürütmek. 12 Ekim 2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 22 Aralık 2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 15. maddesi ve diğer mevzuat ile mali hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine tevdi edilen görevleri yerine getirmek. Çalışanların izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek. Kurum personelinin özlük, sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek. Kurumun sorumluluk alanı ile ilgili konularda bilişim sistemlerinin kullanılmasını sağlamak. Kanunla ya da Başdenetçilik tarafından belirlenen öteki görevleri yerine getirmektir (KDK Kanunu, 2012, md. 9).

#### **2.7.2.5. Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri**

6328 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesi uyarınca; Başdenetçi ve denetçi seçilebilmek için öncelikle uyruğu itibariyle Türk vatandaşı olunması gerekmektedir. Ardından seçim tarihi de dâhil olmak üzere baş denetçinin en az 50, denetçinin ise en az 40 yaşında olması gerekmektedir. Eğitim açısından dört yıllık eğitim veren hukuk, siyaset bilimi, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden; aynı zamanda bu fakültelere eşdeğer kabul edilen yurt içi ve yurt dışı yükseköğretim kurumlarından mezun olmaları gerekmektedir. Meslek tecrübesi açısından ise, kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, STK'larda, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında veya özel sektörde 10 yıldan fazla çalışmış olmalıdır. Temel hak ve hürriyetleri kapsayan kamu haklarından yasaklı olmama şartı aranmaktadır. Bu anlamda başvuru yapılacağı sırada, herhangi bir siyasi partiye üye olunmaması gerekmektedir. Ayrıyeten kanuna göre; zimmet, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni suistimal, kaçakçılık, casusluk gibi suçları işlememiş olmak; aynı zamanda devlet güvenliği, anayasal düzen, millî savunma ve bu düzenin işleyişine karşı işlenen suçlarda bulunmamak ile birlikte işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına mahkûm olmamak şartı aranmaktadır (KDK Kanunu, 2012, md. 10).

#### **2.7.2.6. Bağımsızlık ve Tarafsızlık**

6328 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi uyarınca; hiçbir kurum, kuruluş, makam ya da kişi, vazifeleri ile alakalı olarak Başdenetçi ve denetçiye emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, telkin ve tavsiyelerde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçi, vazifelerini ifa ederken tarafsız davranmakla yükümlüdür (KDK Kanunu, 2012, md.12).

#### **2.7.2.7. Andiçme**

6328 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesi uyarınca; vazifelerine başlarken Başdenetçi Genel Kurulda, denetçiler ise Komisyonda şu şekilde ant içmektedirler; vazifemi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı çerçevesinde ifa edeceğime, namusum ve şerefim üzerine ant içerim, şeklinde yemin etmektedirler (KDK Kanunu, 2012, md.13).

#### **2.7.2.8. Görev Süresi**

6328 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi uyarınca; Başdenetçi ve denetçinin görev süresi dört yıldır. Ayrıyeten görev süresi dolmadan istifa, ölüm veya görevden alınma gibi nedenlerle vazifesinden ayrılan Başdenetçi ya da denetçilerin yerine seçilmiş Başdenetçi ve denetçinin görev süresi de dört yıl olarak belirlenmiştir. Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev ifa eden bir kişi, yalnızca bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi olarak seçilebilir. Başdenetçi ya da denetçi olarak seçilenler, görev süreleri boyunca önceki görevlerinden ayrılırlar. Fakat Kamu görevlisiyken Başdenetçi ya da denetçi olanlar, memuriyete giriş koşullarını kaybetme haricindeki herhangi bir neden ile vazifelerinin sonlanması, vazifeden ayrılma talebinde bulunması ve görev süresinin bitmesi durumunda, otuz gün içinde asıl kurumuna başvurabilmektedir. Bu durumda atama makamı uygun personelin otuz gün içinde atamasını yapar. Ayrıyeten kurum, Başdenetçi ve denetçilere kadrolarına göre atama işlemleri yapılincaya kadar aylık ücret ve sosyal yardımlar ödemeye devam eder. Uygun kadrolara atama işlemi yapıldığında, atama tarihi itibarıyla ödenekler kesilmektedir (KDK Kanunu, 2012, md. 14).

#### **2.7.2.9. Görevden Alınma ve Görevin Sona Ermesi**

6328 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi uyarınca; görev süresi sone eren Başdenetçi ve denetçinin görevden alınması ve görevlerine son verilmesi iki şekilde açıklanmıştır; Başdenetçi veya denetçilerin Kanun'un 10'uncu maddesinde sayılan seçilmek için gerekli nitelikleri taşımadığı anlaşılırsa ya da seçildikten sonra bu nitelikleri kaybederse durum komisyon tarafından saptanır. Devamında Genel Kurul, Başdenetçi'nin görevini sona erdirir, denetçinin görevinin sona ermesine Komisyon tarafından karar verilir. İkinci durumda ise, seçilmeye engel teşkil eden bir suçtan hüküm giymiş ya da kısıtlanan Başdenetçi hakkında mahkemenin nihai kararının Genel Kurul'a bilgi için sunulmasıyla Başdenetçi'nin vazifesi sona ermektedir. Denetçinin görevi, mahkemenin denetçi hakkındaki nihai kararının komisyona sunulmasıyla sona erer (KDK Kanunu, 2012, md. 15).

#### **2.7.2.10. Başdenetçi ve Denetçilerin Mali ve Sosyal Hakları**

6328 sayılı Kanun'un 16'ıncı maddesine göre; Başdenetçi'nin En yüksek devlet memuru, denetçinin Bakanlık Genel Müdürleri için belirlenen çeşitli ödemeler dâhil olmak üzere mali haklar tutarında maaş verilmektedir. Vergi ve öteki

kesintilere hak kazanmayan üst düzey memurlara ve bakanlık genel müdürlerine bu Kanun'a göre vergi ve diğer kesintiler yapılmaz. 14 Temmuz 1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer mevzuata göre, Başdenetçi, en yüksek devlet memurlarının yararlandığı sosyal hak ve yardımlarından, denetçiler ise Bakanlık Genel Müdürlerinin yararlandığı sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaktadır (KDK Kanunu, 2012, md.16).

### **2.7.3. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik**

KDK'nin hukuki altyapısı başlığı adı altında bu bölümde 6328 sayılı Kanun'un uygulanmasına yönelik Yönetmelik'te açıklanan kısımlar işlenecektir.

#### **2.7.3.1.Kurumun Görevi**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 4'üncü maddesi uyarınca; bu kurum, merkezi yönetim ve sosyal güvenlik kurumları, mahalli idare organları, mahalli idare organlarının alt organları, mahalli idare organları birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kamu tüzel kişilikleri, milli iktisadi teşebbüsler, sermaye paylarının %50'sinden fazlası kamu kurumlarına ait olup, bunların iştirak ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, halkın ortak, devamlı ve toplumsal ihtiyaçları karşılamaya yönelik idari düzenleme, gözetim ve denetim altında kamu hizmeti sunan özel hukuk kişilerin, her çeşit tutum, davranış ve işlemleriyle ilgili şikâyetleri inceler, araştırır ve tavsiyelerde bulunur. Lakin Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler, re'sen imzalanan karar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetleri'nin salt askeri nitelikli faaliyetleri hakkında yapılan şikâyetler kurumun görev kapsamında değildir (KDKKUİÜVEHY, 2013, md.4).

#### **2.7.3.2. İyi Yönetim İlkeleri**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 6'ncı maddesi uyarınca; kurum, araştırma ve soruşturmalarını insan haklarını gözeterek hakkaniyet çerçevesinde yürütürken; hukuka uygunluk, ayrımcılık yapmama, orantılılık, yetkiyi suistimal etmeme, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verebilirlik, meşru beklentilere uyum, kazanılmış hakların korunması, dinlenme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı,

makul sürede karar verme, kararların gerekçesinin bulunması, verilen kararlara karşı başvuru yolunun açıklanması, kararların zamanında bildirilmesi, kişisel verilerin korunması ve iyi yönetim ilkeleri gibi iyi yönetim ilkelerine uygun hareket edip etmediğini gözlemlemekte ve iyi yönetim ilkelerine uygun hareket etmektir (KDKKUİÜVEHY, 2013, md.6).

#### **2.7.3.3. Karar Türleri**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 31'inci maddesi uyarınca; kurum, şikâyet başvurusunun tetkik ve soruşturma neticesine göre tavsiye, ret, dostane çözüm ya da karar verilmesine yer olmadığı kararı vermektedir (KDKKUİÜVEHY, 2013, md.31).

#### **2.7.3.4. Tavsiye Kararı**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 32'inci maddesi uyarınca; tetkik ve soruşturma neticesinde şikâyetin uygun görülmesi halinde tavsiye kararı verilir. Karar, idare için aşağıdaki tavsiyelerden bir ya da daha fazlasını içerir; kusurlu davranışın kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması ya da eylemde bulunulması, mevzuat değişikliği, işlemi geri çekme, kaldırma, değiştirme ya da düzeltme, uygulamaların düzeltilmesi, uzlaşma ve son olarak tedbir alınması tavsiyeleri verilmektedir. Ayrıyeten, kurum başka bir tavsiye kararı da verebilir. İlgili makam, aldığı önlemin, tedbirin veya önerilen çözümün uygulanabilirliğini karşılamadığını düşünürse, gerekçelerini otuz gün içinde kuruma bildirir (KDKKUİÜVEHY, 2013, md. 32).

#### **2.7.3.5. Ret Kararı**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 33'üncü maddesi uyarınca; tetkik ve soruşturma neticesinde şikâyetin uygun olmadığı tespit edilirse ret kararı verilmektedir (KDKKUİÜVEHY, 2013, md. 33).

#### **2.7.3.6. Dostane Çözüm Kararı**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in Madde 33/A uyarınca; şikâyetin gereklerinin ilgili idarece ifa edilmesi ya da çözüme kavuştuğunun taraflarca kuruma bildirilmesi halinde dostane çözüm kararı verilmektedir (KDKKUİÜVEHY, 2013, md. 33/A).

#### **2.7.3.7. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 34'üncü maddesi uyarınca; 33/A maddesinde belirtilenler dışında, şikâyetçinin gerçek kişi olması durumunda ölmesi, tüzel kişi olması durumunda ise tüzel kişiliğin sona ermesi, tetkik ve soruşturma sürerken şikâyet konusu kişinin dava açması üzerine, tetkik ve soruşturmayı sona erdirmesi durumunda karar verilmesine yer olmadığına dair karar verilmektedir (KDKKUİÜVEHY, 2013, md. 34).

#### **2.7.3.8. Genel Sekreterliğin Oluşumu ve Görevleri**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 42'inci maddesi uyarınca; Genel Sekreterlik kurumun idari, mali ve sekreterlik hizmetlerini ifa etmektedir. Genel Sekreter ve öteki idari personel, Genel Sekreterlikte çalışmaktadır. Genel Sekreterliğin vazifelerini sıralayacak olursak; kurumun ofis işleri ve şikâyetlerin kayıt altına alınması, personel planlaması ve personel politikası ile araştırma yapması ve personel sisteminin iyileştirilmesi konusunda Başdenetçi'ye tavsiyelerde bulunmak. Genel sekreterlik personelinin yönetim ve idaresini sağlamak. Kurum personeline yönelik özlük, sağlık ve sosyal hizmet faaliyetleri ile kurum personelinin atama, nakil ve terfi işlemlerini yürütmek. Kurumun eğitim programını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek. Kurum personelinin hizmet içi eğitim, kurs ve benzeri organizasyonlara katılmak üzere görevlendirmek ve mali hakların ödenmesi, izin, emeklilik işlemleri, arşiv hizmetleri vb. ile ilgili konuları düzenlemek ve yürütmek. Kararların ve raporların otomasyonunu sağlamak ve arşivlemek. Kurumsal taşınır ve taşınmaz mal işlemlerini ilgili kanunlar kapsamında yürütmek. Bütçe harcamalarını Başdenetçi'ye bildirmek. Kurumun sorumluluk alanı ile ilgili konularda bilgi sistemlerinin kullanımını sağlamak, bilgi sistemlerinin ve otomasyonun gelişimini izlemek. Kurumsal bilgi mimarisini hazırlamak ve veri tabanları oluşturup, güncelleyip ve arşivlemek. Kurum'un sivil savunma ve seferberlik hizmetini planlar, medya ve halkla ilişkiler faaliyetlerini yürütür, Protokol çalışmalarını organize eder, idari, mali ve teknik işlerini yürütür ve son olarak kanunla ya da Başdenetçilik tarafından verilen başka vazifeleri ifa eder (KDKKUİÜVEHY, 2013, md. 42).

#### **2.7.3.9. Uzman ve Uzman Yardımcılarının Görevleri**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 43'üncü maddesi uyarınca; Başdenetçi ya da denetçi tarafından tevdi edilen vazifeleri uzman ve uzman yardımcıları yerine getirir. Ayıryeten, Kamu Denetçiliği Uzmanlığı Yönetmelik'inde hüküm altına alınan vazifeleri ifa etmektedir (KDKKUİÜVEHY, 2013, md. 43).

#### **2.7.3.10. Bağımsızlık ve Tarafsızlık**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 47'nci maddesi uyarınca; hiçbir merci, kurum, kuruluş ya da kişi, Başdenetçi ve denetçiye vazifeleriyle alakalı emir ve talimat veremez, tebligat yapamaz, öneri ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçiler, vazifelerini ifa ederken tarafsızlık ilkelerine riayet etmek mecburiyetindedirler. Başdenetçi, denetçi ve Genel Sekreter; üçüncü derece ve altı (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının, kendilerinin ve eşlerinin dilekçelerini tetkik edemezler. Başdenetçi, denetçiler ve Genel sekreter, siyasi partilere üye olamazlar; hiçbir siyasi parti, kişi ya da grubun faydasına ya da zararına hareket edemez (KDKKUİÜVEHY, 2013, md. 47).

### **2.8. Türk Hukuk Sistemi İçinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Amacı ve Oluşumu**

Çalışmamızın bu bölümünde, KDK'nin kuruluş gayesi ve kamu denetçisinin adaylık işlemleri, seçimleri ve görevleri işlenecektir.

#### **2.8.1. Amaç**

6328 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi uyarınca; bu Kanun'un gayesi, kamusal faaliyetlerin işleyişinde bağımsız ve aktif bir şikâyet mekanizmasının ihdas edilmesi yoluyla, kamu idaresinin her çeşit eylem ve faaliyetleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı çerçevesinde, hukuka uygun ve hakkaniyeti gözeterek, tetkik, soruşturma ve tavsiyelerde bulunmak üzere KDK ihdas edilmiştir (KDK Kanunu, 2012, md.1).

#### **2.8.2. Adaylık ve Seçim**

6328 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi uyarınca; Başdenetçi ve denetçilerin adaylık ve seçim işlemleri, ilk olarak Başdenetçi veya denetçilerden birinin vazifesinin bitmesinden doksan gün evvel durum, KDK tarafından TBMM

Başkanlığı'na bildirilir. Aynı şekilde, bu görevlere herhangi bir nedenle son verilmesi halinde, kurum, feshi takip eden on beş gün içinde durumu Başkanlığa bildirir. Ardından, TBMM Başkanlığı tarafından başvuru süresi ilan edilmektedir. Anılan Kanun'un 10'uncu maddesinde belirtilen niteliklere sahip olanlardan Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler, belirlenen başvuru süresi içinde Başkanlığa başvuru yapmaktadır. Öncelikle Başdenetçi seçimi için başvuran aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bitiminden itibaren on beş gün içinde Meclis Dilekçe Komisyonu tarafından belirlenip, TBMM'ne sunulmak üzere başkanlığa bildirilmektedir. Genel Kurul, tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde Başdenetçi'nin seçimine başlar. Başdenetçi gizli oyla seçilir. Başdenetçi'nin seçiminde, Meclis toplam üye sayısının üçte iki çoğunluğu gereklidir. İlk iki oylama üçte iki çoğunluğa ulaşamazsa, üçüncü oylama yapılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur, bu oylamada da salt çoğunluk sağlanamazsa en çok oyu alan iki aday arasında dördüncü oylamaya geçilir. Dördüncü oylamada bu iki aday arasından en çok oyu alan aday seçilir. Daha sonra denetçilerin seçiminde, Meclis Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'ndan oluşan alt komisyon, başvuran aday adaylarından seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday başvuru süresinin sona erdiği tarihten başlayarak on beş günlük süre zarfında belirleyerek komisyona sunmaktadır. Komisyon, sonraki on beş gün içinde denetçi seçimine başlar. Denetçiler, Başdenetçi'nin seçildiği şekilde, toplam üye sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. İlk iki oylama üçte iki çoğunluğa ulaşamazsa, üçüncü oylamaya geçilir. Üçüncü oylamada, toplam üye sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır, bu oylamada da salt çoğunluk sağlanamazsa en çok oyu alan adaylar arasından seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile dördüncü oylamaya geçilir. Dördüncü oylamada, karar yeter sayısı olmak kaydıyla en çok oyu alan aday seçilir. Birden fazla denetçi seçilecekse adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretleyerek oy verilir. Seçilecek denetçilerin sayısını aşan oylar geçersiz sayılır. Öte yandan kanuna göre seçimler, kurumun başkanlığa başvurduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde tamamlanması gerekiyor. Başdenetçi ve denetçilerin seçimindeki süreler, TBMM'nin tatilde ya da ara vermesi sırasında olması durumunda işlemez (KDK Kanunu, 2012, md. 11).

### **2.8.3. Başdenetçi'nin ve Denetçilerin Görevleri**

6328 sayılı Kanun'un 7'inci maddesi uyarınca; Başdenetçi, kuruma gelen şikâyetleri inceler, araştırır ve idareye tavsiyelerde bulunur. Kanun'un uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri belirler. Yıllık raporları hazırlar ve gerektiğinde özel raporlar da hazırlamaktadır. Hazırladığı raporu kamuoyuna duyurur. Yokluğunda yerine vekil olarak bakacak denetçiye belirler. Birisi, kadın ve çocuk hakları alanında çalışmaktan sorumlu olacak denetçiler arasında iş bölümü sağlar. Genel sekreteri ve diğer personeli tayin eder. Ayrıyeten kanunda belirtilen diğer görevleri yapmakla görevlendirilmiştir. Denetçinin görevleri ise şunlardır: Bu Kanun'la verilen görevlerin ifa edilmesinde Başdenetçi'ye yardımcı olmak ve Başdenetçi tarafından verilen vazifeleri ifa etmektir (KDK Kanunu, 2012, md.7).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 40'inci maddesi uyarınca; Başdenetçi'nin görev ve yetkileri kurumu yönetmek ve temsil etmektir. Kuruma gelen şikâyetleri tetkik eder, soruşturur ve idareye tavsiyelerde bulunur. Denetçiler arasında koordinasyonu sağlayarak uyumlu çalışmayı gözetir. Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının vazifelerine bağlı bir suçla itham edilmesi halinde cezai soruşturma ve kovuşturma yapılması için izin verir. Şikâyet konusu ile ilgili bilirkişi görevlendirebilmekte veya tanık dinleyebilmektedir. Tetkik edilen soruşturma konuları ile alakalı çeşitli bilgi ve belgeleri idareden isteyebilir. Ayrıyeten şikâyet konusu ile ilgili devlet sırrı olarak kabul edilen bilgi ve belgeleri yerinde inceleyebilir. Yine konuyla ilgili gerekli belgeleri sağlamayanlar hakkında soruşturma açılmasını talep eder. Kurumun sorumluluk alanı ile ilgili olarak gerekli gördüğü yerlerde ofisler açmaya ve uluslararası ortak araştırmalar yürütme gibi görevleri bulunmaktadır (KDKKUİUVEHY, 2013, md.40).

### **2.9.Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvuru Usulü**

Çalışmamızın bu bölümünde, KDK'ye vatandaşın ve tüzel kişiliklerin başvuru usulü ve nerelere ne şekilde başvuru yapabileceklerini ele alacağız.

#### **2.9.1. Şikâyet Hakkı**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 7'inci maddesi uyarınca; çıkarları ihlal edilen bireyler ve tüzel kişiler, idarenin yaptığı işlem ve eylemlerle ilgili olarak mevzuatlar kapsamında

kuruma şikâyetle bulunabilirler. Fakat şikâyetin; insan hakları, temel hak ve hürriyetler, kadın hakları, çocuk hakları ve genel kamu yararı konularını içeriyorsa, çıkar ihlali aranmamaktadır (KDKKUİÜVEHY, 2013, md.7).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 15. maddesi uyarınca; kurum, engellilerin şikâyetle bulunabilmeleri için gerekli önlemleri almaktadır (KDKKUİÜVEHY,2013, md.15).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 16'ncı maddesi uyarınca; şikâyetçinin isteği doğrultusunda şikâyet başvurusu gizli tutulmaktadır. Kurum, şikâyet talebini gizli tutmak için çeşitli önlemler almaktadır (KDKKUİÜVEHY, 2013, md.16).

### **2.9.2. Şikâyet Başvuru Usulü ve Şikâyetin Yapılacağı Yerler**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 8'inci maddesi uyarınca; şikâyet başvurusu Türkçe dilekçe ile yapılır. Fakat şikâyetçinin kendisini daha iyi anlatacağı farklı bir lisandaki başvurusu, kurum tarafından makul görülmesi halinde kabul edilmektedir. Bu dilekçeler, kurum ve kurumun gerekli gördüğü kuruluşlara elden teslim edilebileceği gibi posta, e-posta ya da faks yoluyla da yapılabilir. Kuruma faks ya da e-posta ile yapılan başvurulara ait dilekçenin aslı on beş gün içinde kuruma iletilmez ise geçersiz sayılır. Fakat kayıtlı e-posta ile yapılan başvurularda bu koşul aranmaz. Kurumun resmî web sitesi aracılığıyla da şikâyet edilebilmektedir. Ayrıyeten valilikler ve kaymakamlıklar aracılığıyla elden ya da posta ile başvurulabilir. Valilik ve kaymakamlıklara ulaşan şikâyetler, eki ile birlikte kayıt altına alındığı tarihten itibaren üç iş günü içinde kuruma iletilmelidir (KDKKUİÜVEHY, 2013, md.8).

### **2.9.3. Şikâyet Başvurusunun Yapılması**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 9'uncü maddesi uyarınca; şikâyet başvurusu, Kurumun resmî web sitesinde yayımlanan Gerçek Kişiler Şikâyet Başvuru Formu (Ek I) ya da Tüzel Kişiler Şikâyet Başvuru Formu (Ek II) doldurularak yapılır. Zorunlu bilgi ve belgelerin sunulması halinde form kullanılmadan da şikâyet edilebilir. Ayrıyeten sözlü başvurular, gerekçeli olması halinde formun doldurulmasına yardımcı olması için kabul edilmektedir. Kuruma gönderilen şikâyet talepleri açık ve anlaşılır bir şekilde yazılmalı ve doldurulmalıdır. Başvuru için herhangi bir ücret alınmamaktadır.

Şikâyetçi gerçek kişi ise; adı, soyadı ve imzası, vatandaşlar için T.C. kimlik numarası, yabancılar için pasaport numarası, uyruğu ve varsa kimlik numarası, tebligata göre ikamet ya da iş yeri adresi, şikâyet edilen yetkili merci, şikâyet ve talep konusu, idareye başvuru tarihi ve idarenin yanıt tarihi ve varsa bildirim esas telefon, faks ve e-posta adresi bulunması gerekmektedir. Şikâyetçi tüzel kişi ise; unvanı, tebligata ait ikametgâhı, telefon numarası ve varsa elektronik tebligat adresi, yetkili kişinin adı, soyadı, unvanı, imzası ve varsa tebligata ait e-posta adresi, telefon ve faks numaraları, şikâyet edilen idare, şikâyet ve talep konusu, idareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi, yetkilinin yetki belgesinin aslı ya da onaylı örneği, varsa merkezi tüzel kişilik numarası bulunmalıdır (KDKKUİÜVEHY, 2013, md.9).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 11'inci maddesi uyarınca; şikâyet başvurusu, kanuni temsilci ya da avukat aracılığıyla da yapılabilir. Kanuni temsilciler ya da avukatlar aracılığıyla yapılan şikâyetlerde geçerli bir vekâletname ya da temsil belgesi sunulması zorunludur (KDKKUİÜVEHY, 2013, md.11).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12'inci maddesi uyarınca; kuruma şikâyetle bulunabilmek için özel kanunda yer alan mecburi idari yolların tüketilmiş olması gerekir. Fakat kurum telafisi zor ya da onarılamaz zarar riskinin bulunduğu durumlarda, idari yollar tüketilmemiş olsa dahi şikâyetleri kabul edebilir. İdarenin tutum ve davranışlarına karşı idari başvuru yollarının tüketilmesine gerek yoktur. İdarenin, kanunlarda aleni olarak kesin olan işlemlerine karşı doğrudan kuruma şikâyet başvurusu yapılabilir (KDKKUİÜVEHY, 2013, md.12).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 13'üncü maddesi uyarınca; 12'inci maddeye göre, idareye yapılacak başvuruya, yetkili merciden verilecek cevabın tebliğ tarihinden, yetkili merci tarafından 60 gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin sona erdiği tarihten başlayarak 6 ay içinde yetkili makama şikâyet yapılabilir. İdarenin tutum ve davranışları ile kanunda belirtilen kesin işlemlere ilişkin şikâyetler, tutum ve davranışın gerçekleştiği, öğrenildiği ya da işlemin bildirildiği tarihten itibaren altı ay içinde kuruma şikâyet başvurusu yapılabilir (KDKKUİÜVEHY, 2013, md.13).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU’NUN GÖREVLERİ VE İŞLEVSELLİĞİ

#### 3.1.Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Temel Görev ve Yetkileri

Çalışmamızın bu bölümünde, kamu denetçisinin fonksiyonun tam anlamıyla işlerlik sağlanması adına kendisine tanınan görev, yetki ve demokrasiye sağladığı katkılar ele alınacaktır.

##### 3.1.1. Kamu Denetçilerinin Görevleri

Kamu denetçisinin öncelikle vazifesi hukukun üstünlüğü ilkesi içerisinde anayasa ve kanunların bireylere vermiş olduğu temel hak ve hürriyetleri muhafaza etmektir. Yönetimin kendi idari faaliyetlerini ifa ederken anayasal ilkelere bağlı kalmalarını ve vatandaşların bireysel hak ve hürriyetlerini sınırlayıcı kararları bilerek ya da bilmeyerek vermelerine engel olması kamu denetçisinin öncelikli vazifelerindendir (Avşar, 2007, s. 69).

Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili olarak, demokratik yapıyı pozitif hukuk sistemi içerisinde işlerlik sağlamak gayesiyle, kişilere mevcut yasama, yargı ve diğer başvuru mekanizmalarına ilave olarak, idari karar ve faaliyetleriyle alakalı şikâyetleri, tarafsız ve yetkin bir kurum vasıtasıyla çözmelerine imkân sağlayan; fertlerin incinmiş adalet duygusunu onarmasına yardımcı olmak için bir nevi “*adalet doktoru*” deyiminin kullanılması kesinlikle uygundur. Kamu Denetçiliği Kurumu, var olduğundan itibaren demokrasinin bir unsuru olarak benimsenmeye ve ülkelerde hukukun üstünlüğünün uygulanmasını güçlendirmeye başlamıştır (Akıncı, 1999, s. 284).

Ombudsmanlık Kurumunun görev sahasına giren hususlar, ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber, öncelikle kötü yönetimin engellenmesi, temel hak ve hürriyetlerin korunması, vatandaşlar ile idare arasındaki münasebetlerin geliştirilmesi ve idari faaliyetlerde adaletin sağlanması ile ilgilidir (Temizkan, 2008, s. 81).

##### 3.1.1.1. Kötü Yönetimi Önlemek

Kötü yönetim tam anlamıyla açıklanmış bir kavram değildir. Aynı zamanda kötü yönetim, idarenin keyfi ve yanlış davranışlarının, hizmet alanlarında vatandaşların istek ve umutlarını göz ardı eden, faaliyet ve eylemlerine gerekçe

bulamayan, hizmetlerde sorunların olduğu, disiplinsizlik, gizlilik ve şekilsel faktörlerin egemen olduğu bir yönetim anlayışını ifade etmektedir (Eken, Tuzcuoğlu, 2005, s. 114).

Ombudsmanlık Kurumu genel itibariyle, kamu yönetiminin faaliyetleri sonucunda haksızlığa uğrayan vatandaşların daha basit ve tesirli kanallardan haklarını savunmalarına olanak tanıyan bir kurumdur. Vatandaşların kamu idaresinin kötü yönetiminin kurbanı olmaları ve haklarını koruyacak mekanizmaların olmaması sürekli bir problem olmuştur. Bu nedenle Ombudsman, vatandaşları idarenin yanlış yönetimden koruyan bir kurtarıcı meziyetindedir (Çakmak, 2008, s. 23).

Kötü yönetimin, idare tarafından verilen kararların niteliğinden kaynaklanan veya uygulaması aşamasında meydana gelen iki kaynağı bulunmaktadır. (Mensiz, 2014: 54). Ombudsman soruşturma ve tetkik yaptığı bir faaliyetten sonra, idarenin kusurlu olduğu neticesine ulaşırsa bir taraftan idareyi ikaz ederken, diğer taraftan da kötü yönetimin önlenmesi için telkinlerde bulunup rehber olmaktadır. Şayet kötü yönetimin nedeni kanunlar ise kötü yönetimi engelleyecek kanunlar çıkarılmasını tavsiye etmektedir (Temizel, 1997, s. 46).

Ombudsman vatandaşların yönetimde yer alma, idarenin berraklaşması, kamu yönetiminin vatandaşlara karşı açıklama yapma ve yönetimde adalet gibi tüm faktörleri iyileştirmeye gayret göstererek, kötü yönetime engel olmak suretiyle iyi yönetimin ortaya konmasına katkı sağlamaktadır (Ok, 2021, s. 48).

#### **3.1.1.2. Hak ve Hürriyetlerin Korunması**

Dünyada uygulanan Ombudsmanlık Kurumları, vatandaşların temel hak ve hürriyetlerini savunmak ve hukukun üstünlüğüne dayalı demokratik bir sistem sağlamak için görevlerini ifa etmektedirler (Arslan, 2014, s. 21).

Ombudsman, vatandaşların hak ve hürriyetlerini korumak için re'sen ya da doğrudan kendilerine yöneltilen şikâyetler üzerine hareket etmektedir. Ayrıyeten idare tarafından kanunların suistimal edilmesi hususlarında veya temel hak ve hürriyetlerin savunulması dâhil, gerek duyulan bütün durumlarda araştırma vazifesini yerine getirmektedir (Avşar, 2012, s. 113).

Hak ve hürriyetlerin savunulması gayesiyle yapılan denetimde Ombudsmanlık Kurumu, yalnız yapılan hukuksuzlukları açığa çıkartarak, bu hukuksuzlukları

bertaraf etmekle yetinmemektedir. Bununla birlikte ihlallerin sebeplerini de soruşturmakta ve bu meselelerin nasıl ortadan kaldırılabilceği ile alakalı olarak idarelere telkinlerde bulunularak idareyi iyileştirme işlevi de bulunmaktadır (Avşar, 2012, s. 114).

Ombudsman yalnız idareyi denetlemez, aynı zamanda idare karşısında çaresiz durumda bulunanların “*hakların savunuculuğunu*” da yerine getirir. Ombudsmanlık Kurumu, insan haklarının savunulması ve hesap verebilir bir idarenin tesis edilmesi bakımından önem teşkil etmektedir. Vatandaşlar, idare tarafından hukuksuzluk ile karşılaştıklarında Ombudsmanlık Kurumu’na müracaat ederek adalet arayışlarını dile getirmektedirler. Ombudsmanın en mühim vazifelerinden bir tanesi, bu hukuksuzlukları bertaraf etmek ve temel hak ve hürriyetlerin korunması için çalışmalar yapmaktadır (Safalı, 2021, s. 18).

Ombudsman, insan hak ve hürriyetlerini savunma vazifesini yerine getirirken bir anlamda sosyal hizmet de ifa etmektedir. Vatandaşların idareden memnun kalmasını ve idareye itimat etmesini sağlamaya yönelik olarak, vatandaşların idare tarafından yerine getirilen eylem ve faaliyetlerden mağdur olmasının önüne geçme gayesi içerisindeydir. Böylelikle idarenin yerine getirdiği faaliyetlere karşı korumasız durumda olan vatandaşları koruma altına almaktadır (Arklan, 2006, s. 86).

### **3.1.1.3.Yönetim ve Vatandaş Arasında Hakkaniyetin Sağlanması**

Hakkaniyet sözcük olarak manası “*Hak ve adalete uygunluk, doğruluk, nasfet*” olarak tanımlanmaktadır. Ombudsman, vazifelerini ifa ederken hakkaniyete uymak zorundadırlar. Hukuka uygun her karar ve faaliyetin hakkaniyete de uygun olduğunu dile getirmek gerçek değildir. Zaman zaman hukuka uygunluk ve yerindelik bakımından uygun olan durumlar, hakkaniyete uymamaktadır. Bu durumlarda kişilerin hak ve hürriyetleri zarar görmekte, mağduriyetler oluşmakla birlikte idareye olan itimatlar kaybolmaktadır. Bu gibi durumlarla karşılaşıldığında Ombudsman, kişilerin ve idarenin isteklerini ve şikâyetlerini dikkate alarak alacağı karar ile aralarında anlaşma sağlamaya çalışmaktadır (Safalı, 2021, s. 21).

Vatandaşlar için adaletin tecelli etmesinin ana ve bağlayıcı yolu yargıya başvurmaktır. Fakat yargı erki hukuk kaidelerine bağlıdır ve yalnız hukukilik denetimi ifa edebilmektedir. Buna karşın Ombudsman, almış olduğu kararların da sadece hukuka uygunluğu değil hakkaniyet kavramını da dikkate almaktadır. Bu

demek ki ombudsman, hukuka uygun bir idarenin faaliyetinin yerinde olup olmadığı konusunda da telkinlerde bulunabilmektedir (Mensiz, 2014, s. 57).

Hakkaniyet kavramı, hakları çiğnenen bireylere bir çıkış kapısı sağlayabilmektedir. Hak ihlalleri hakkaniyete uygunluk vasıtasıyla sağlanması, hem vatandaşların idareye olan itimatlarını arttıracak, hem de devletin hukuk devleti olma niteliğini daha da kuvvetlendirecektir (Özdemir, 2015, s. 60).

Ombudsman, vatandaş ile iç içe geçmiş yapısı sayesinde, tam bir millet savunucusu ve vatandaş avukatı rolündedir. Ayrıca devamlı hakkı ve hakikati müdafaa etmek mecburiyetindedir. Vatandaşın idarenin hatalarından kaynaklanan hak ihlallerinde, vatandaşın korunması için çalışmalar yapmakla yetinmeyip, hataların olmadığına saptanmasında hali hazırdaki sistemin yeniden doğmasını sağlamaktadır. Ombudsman bir tür kamu eylemi sağlamak gayesi içerisinde. Fakat bunun için lazım olan bildirimlerin yapılması adına aktif bir kamuoyu lazımdır. Ombudsman vazifesinde başarı sağlayabilmesi için deklare edilen bilgi ve belgelerin kamuoyu nispetinde geniş yankı yapması gerekmektedir. Bu aşamada basın ve sivil toplum kuruluşlarının mühim bir misyonu vardır. Bu hususta üzerlerine çetin vazifeler ve mesuliyetler düşmektedir (Kestane, 2006, s. 135).

### **3.1.2. Kamu Denetçilerinin Yetkileri**

Kamu denetçisinin sahip olduğu yetkiler ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Kurumun ortaya çıktığı İskandinav ülkelerinde, çok kapsamlı yetki sahasına maliktir. Bazı ülkelerde ise yetki sahası yalnız yürütme kuruluşu ile sınırlandırılmıştır. Kimi ülkelerde ise Ombudsman, yalnız bölgesel idareye, mahalli idareye veya uluslararası kuruma tayin edildiğinden yetki sahası atadığı alan ile sınırlandırılmaktadır (Şahin, 2010, s. 136).

Örneğin İsveç ve Finlandiya’da Ombudsman, idare ile yargı organlarını da denetlemektedir. Norveç ve Danimarka’da Ombudsmana bu şekilde yetki verilmemiştir. İngiltere’de ise, merkezi yönetim ombudsmanının yetki sahası içerisinde bulunurken, yerel idarelerin denetiminde kurum yetkisiz bırakılmıştır (Gözübüyük, 2015, s. 316).

Ombudsman soruşturma, tetkik ve denetleme yetkisi kapsamında, şikâyeteye konu olan idarelerden her türlü veri, doküman ve konuyu aydınlatacak bulguları elde

etme, lazım olursa tanık dinleme, şikâyetle konu olan idarelerin sorumlu yöneticilerini sorguya çekme, teknik uzmanlık gerektiren konularda bilirkişiden faydalanma, olay mahallinde araştırmalar yapma gibi yetkilere sahiptir (Akın, 1998, s. 530).

Ombudsman her çeşit dosya muhtevasına erişebilme, idarecileri bilgi amaçlı çağırabilme, lazım olduğunda kuruluşları denetleyebilme yetkisi bulunmaktadır. Kanunlar ve Ombudsmanlık Kurumu'nu düzenleyen mevzuat, idareyi Ombudsmanın görev sahası içerisinde emrine amade kılmış, idari faaliyetlerle alakalı her çeşit bilgi, veri ve dokümanların elde edilmesi hususunda hükümler koymuş, aykırı davranışlar söz konusu olduğunda cezai müeyyideler uygulanacağı açıklanmıştır (Küçüközyiğit, 2006, s. 97- 98).

Ombudsman, yürütme erkinin üst yönetici ya da hâkim değildir (Tortop, 1974: 41). Bu nedenle, idare tarafından alınmış kararları değiştirme, alınan kararların yerine yeni karar verme ya da kararları yok sayma gibi yetkileri bulunmamaktadır. Şahıs ve idare arasındaki münasebetlerinden kaynaklı ortaya çıkan anlaşmazlıkları soruşturan ve bu konuyla ilgili idareye çözüm tavsiyelerinde bulunan Ombudsman, idareye yönelik yapmış olduğu bu tavsiyelerin kabul görmemesi durumunda ise meclis ve kamuoyu denetimini harekete geçirecektir ki esas etkinliğini buradan sağlamaktadır (Avşar, 2012, s. 124).

Ombudsman, sahip olduğu geniş yetkileri anayasadan ve kanunlardan almaktadır. Bu yetki sınırları içerisinde, vazife sahası içerisindeki idare ve kuruluşlarla alakalı olarak her an denetim gerçekleştirebilmektedir. Yapmış olduğu denetimlerin neticeleri doğrultusunda, kanuna aykırılık ve hakkaniyet ilkesine aykırılık tespit ettiğinde, bu hususlarla alakalı düzenleme tavsiye etmek, söz konusu idareye işlem veya faaliyetlerini değiştirmesi için telkinlerde bulunmak gibi yetkilere sahiptir (Arklan, 2006, s. 89).

Ombudsman yalnız hukuka uygunlukları değil, bununla birlikte idarenin faaliyetlerinin hakkaniyet ilkesine uygun olup olmadığını tetkik etme yetkisine de sahiptir. Bu manada Ombudsman, yargı organlarından farklı olarak yerindelik denetimi yapma yetkisine de malik olmaktadır (Ok, 2021, s. 51).

Ombudsmanın çok geniş araştırma ve denetleme yetkileri var ki bunlar, kuşkusuz anayasa, kanunlar ve arkasındaki meclis desteğiyle ilgilidir. Savunmasız ve

dayanıksız bir Ombudsmanın çok sınırlı gözetim yetkileri olacak, inceleme ve soruşturma yapılması gereken kurumlar Ombudsmanı dikkate almayacaklardır (Özden, 2005, s. 36).

Bu tanımlamalardan sonra Ombudsmanlık Kurumu'nun, idare üzerindeki yetkilerini şu şekilde sıralayabiliriz (Bereket, Demirkol, 1996, s. 31-32):

- Ombudsman hukuka uygunluk denetimi yanında ayrıca hakkaniyet (yerindelik) denetimi yetkisi de verilmiştir.
- Ombudsman şahısların şikâyeti sonrasında veya re'sen işe koyulma yetkisine sahiptir.
- Ülkenin Herhangi bir yerinde idareye yönelik olarak dile getirilmiş tenkit söz konusu olduğunda tetkik etme yetkisine sahiptir.
- Soruşturma ve inceleme safhasında her çeşit bilgi, veri ve dokümanı talep etme hakkına sahiptir.
- Kamu yönetimi kuruluşlarının kamu yararına uygun faaliyet gösterip göstermediklerini denetleme yetkisine sahiptir.

### **3.2. Ombudsmanın Görev, Yetki ve Çalışma Şekli Açısından Dünyadaki Uygulama Örnekleri**

Çalışmamızın bu bölümünde Ekonomist Dergisi'nin yayınlamış olduğu 2021 yılı Dünya Demokrasi Endeksinde tam demokrasi, kusurlu demokrasi, karma rejim ve otoriter rejim sınıfında bulunan ülkelerin ombudsmanlık kurumlarının görev, yetki, başvuru ve çalışma şekilleri ele alınacaktır.

#### **3.2.1. İsveç**

İskandinav ülkesi olan ve tam demokrasi sınıfında yer alan İsveç'te 1809 yılında anayasal statü ile yasal zemine oturtulan ombudsmanın görev, yetki, başvuru ve çalışma şekli aşağıda ele alınacaktır.

##### **3.2.1.1. Görev ve Yetkileri**

İsveç Ombudsmanı'nın temel vazifesi hukukun üstünlüğünü sağlamaktır; bu bakımdan İsveç Anayasası ve kanunlarında kişilere tanınan temel hak ve hürriyetleri devletin yürütme organlarına karşı savunmaktır (Parlak, Doğan, 2019, s. 148).

Ülke Ombudsmanları arasında İsveç Ombudsmanı en geniş yetkilere sahiptir. Bu yetkiler hükümet, ordu ve yargıyı içerir. Ombudsmanlık kurumlarının faaliyet gösterdiği çoğu ülkede yürütme, mahalli idareler, ordu ve yargı denetim yetkisi kapsamında yer almazken, İsveç'te tüm bu kurumlar ombudsmanın denetim yetkisi kapsamına alınmıştır. Bu husus, ombudsmanların ne kadar yetki genişliğine sahip olduklarının bir işaretidir (Şahin, 2020, s. 62-63).

Ayrıyeten İsveç Kilisesi Piskoposları, Rahipleri ve diğerleri ile kamu yetkisini kullanan şirketler de denetime dâhil edilmiştir (Kalkışım, 2016: 41-42). Lakin bu hususta bazı istisnalar vardır. Bakanları, milletvekilleri, yerel meclis üyelerini, İsveç Bankası yönetim kurulu üyelerini ve Adalet Şurası Başkanı'nı ombudsman denetleyemez (Karcı, 2016, s. 118).

İsveç Ombudsmanı'nın yargı organlarını denetlemesindeki temel görevi, yargıçların görevlerini kötüye kullanmadan, davaların usul kaidelerine uygun olarak ele alınmasını ve makul sürede yargılama yapmak ve karar verilmesini sağlamaktır. Ombudsman, bir hâkim tarafından verilen bir kararın muhtevasını asla etkileyemez ve değiştirilmesini talep edemez (Tutal, 2014, s. 120). Ombudsmanın yargıyı denetleme yetkisi yalnızca İsveç ve Finlandiya'da mevcuttur. Bu durumun sebebi ise, yargıçların kamu görevlileriyle aynı statüye sahip olmasındandır (Güler, 2020, s. 37).

İsveç Ombudsmanlık Kurumu'nun, her biri bir ombudsman tarafından yönetilen dört farklı departmanı vardır. Dört ombudsmanın yetkileri kanun ile sınırlandırılmıştır, bu nedenle birbirlerinin görevlerine müdahale edemezler. Lakin kendilerine yapılan başvurunun başka bir ombudsmanın görev kapsamına girdiğini düşünürlerse başvuruyu ona sevk ederler. Birden fazla hususu ve ombudsmanı alakadar eden şikâyetler için, şikâyeti birincil kaygısının ombudsmanı ele alır. Bahse konu hususun hangi ombudsmanın daha fazla ilgileneceği konusunda herhangi bir tereddütte düşülürse, Baş ombudsman konuya netlik kazandırır (Karcı, 2016, s. 117).

Ombudsman, idare ve yargıdaki karar alma aşamalarının her safhasında hazır bulunabilmekte, kamu görevlilerinden bilgi, belge ve destek talep edebilmektedir. Kusurlu bulduğu kamu çalışanları ve hâkimler hakkında cezai ve disiplin soruşturması açılmasını isteme yetkisine sahiptir. Ombudsman, incelediği olayla ilgili ulaştığı sonucu ilgili tarafa ve idareye bildirmektedir. Lakin idare, hukuki açıdan ombudsmanın kararlarına göre işlem yapmak zorunluluğu olmamakla birlikte,

ombudsman kurumunun itibarı, kararların idare tarafından benimsenmek suretiyle yarattığı manevi bir baskı unsuru nedeniyle uygulanmasına yol açmaktadır. Aksini bir durumda idare, meclis ve kamuoyu nazarında oluşacak tepkinin neticelerine katlanmak zorunda kalacaktır (Eryılmaz, 2010, s. 319).

İsveç Ombudsmanı, kendisine verilen bu yetkileri kullanılırken hem yerindelik hem de hukukilik denetimi yapabilmektedir. Örneğin, idari hâkime tanınmayan bu yetkiye dayanarak, tutuklunun cezaevinde, hastanın ise hastanede sahip oldukları haklarını kullanıp kullanmadıklarını tetkik edip tenkit edebilir (Güler, 2020, s. 38).

Ombudsmanlık kurumunun temel ihtiyaçlara göre şekillenmesi sonucunda birden çok uzmanlık alanları ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda İsveç parlamentosu tarafından seçilen dört ombudsmanın yanında hükümet aracılığıyla belirlenen beş ombudsman görev yapmaktadır. Bu ombudsmanlar sırasıyla;

- Çocuk Ombudsmanı
- Engelli Ombudsmanı
- Etnik Ayrımcılıkla Mücadele Ombudsmanı
- Eşit Fırsatlar Ombudsmanı
- Tüketici Ombudsmanı

Ayrıca bunlara ilave olarak medya kuruluşlarınca harcamaları finanse edilen basın ombudsmanı da bulunmaktadır (Babüroğlu, Hatipoğlu, 1997, s. 37-38).

### **3.2.1.2. Başvuru ve Çalışma Şekli**

İsveç'te Ombudsmanlık kurumuna başvuruda herhangi bir şekil şartı bulunmamaktadır. Bu husus tüm İskandinav ülkeleri için geçerlidir. İsveç ombudsmanlık kurumu şikâyet türü olarak herhangi bir sınırlama getirmemiştir. Bahse konu kuruma İsveç vatandaşı olsun veya olmasın herkes başvuru yapabilmektedir. Ombudsmana başvuru sürecinde herhangi bir maliyet ve ücret talep edilememektedir. Bireyler şikâyet konusunu bir dilekçe aracılığıyla yapabilmektedirler (Acan, 2019, s. 29-30).

Şikâyetler yazılı yapılmak mecburiyetinde olmakla beraber İsveç lisanında olmasının zorunluluğu yoktur. Buna ilave olarak başvuru kuruma posta, e-posta, faks veya doğrudan yapılabilir. Başvuru evraklarında isim, imza ve şikâyet konu

hususun anlatımı gibi hususlar olmak zorundadır. Başvuru için gerekli şartlar tamsa başvurana verilen numara başvuru takibi için kullanılmaktadır. Ayrıca başvurular gizli olarak tutulmasına karar verilenler haricinde herkese açıktır ve ulaşılabilir (Erdengi, 2009, s. 37-38).

Ombudsmanlık kurumuna başvuruda eylem ya da işlem sonrasında iki yıl geçmemesi şartı bulunmaktadır. Tüzel kişilerde ombudsmanlık kurumuna başvuruda bulunabilmektedir (Tutal, 2014, s. 121).

İsveç Anayasası'nın 12'inci bölüm 6/2 maddesi uyarınca, ombudsman kamu kurumlarının toplantılarına iştirak edebilir, mahkeme duruşmalarına ve müzakerelerine katılabilir. Ayrıyeten, duruşma ve müzakere ile ilgili karar ve işlemleri açıklayabilirler. Mahkemeler, kamu kurumları ve görevlileri, ombudsmana gerekli bilgi ve belgeleri sağlamakla yükümlüdür (Tortop, 1998, s. 9-10).

İsveç Ombudsmanı, yılın belirli zamanlarında devlet dairelerini denetleyebildiği gibi şikâyet ve medyada gündeme gelen haberler üzerine saptadığı hususlarla alakalı doğrudan denetim yapabilir (Mutta, 2005, s. 68). Ombudsman tarafından genellikle yıllık olarak düzenli denetim yapılır. Bunun yanı sıra, ombudsman bir teftiş yapmak için mutlaka halktan bir şikâyet bekleme mecburiyeti yoktur. Re'sen hareket ederek kendiliğinden denetim yapabilir (Şahin, 2020, s.65).

İsveç Ombudsmanlık Kurumu, yapılan bütün başvuruları değerlendirmektedir. İlgili şikâyetin muhatabı kamu kuruluşundan, şikâyete tabi bilgi ve dokümanların hepsi istenmektedir. Ombudsman gerekli tetkik ve denetleme görevini icra ederken, herhangi bir kamu personelinin suç unsuru doğuracak bir kararını saptadığında savcı gibi ceza soruşturması başlatma yoluna gidebilmektedir. Ceza soruşturması yetkisi, yalnızca İsveç ombudsmanına özel bir yetkidir. Farklı ülkelerde böyle bir uygulama bulunmamaktadır (Babüroğlu, Hatipoğlu, 1997, s. 37-44).

Ombudsmanların çok geniş tetkik etme yetkileri bulunmaktadır. Lakin ombudsmanlar bu yetkileri olmasına rağmen ilgili kuruma talimat veremez, idari işlemi kaldırmaz ve iptal edemez. Ombudsmanlar yalnızca kusurlu kararlar ve faaliyetler sonucunda ilgili kurumu tenkit edebilmekte ve kusurlu faaliyetlerin düzeltilmesinde aracı olmaktadır (Atay, 1997, s. 55-58).

Ombudsmanlık kurumu bağlayıcı kararlar verememektedir. Kamu kurum ve kuruluşları ombudsmanın verdiği tavsiyelere uymak mecburiyeti yoktur. Bahse konu kurumların ombudsmanın tavsiyesine uymamasından dolayı hukuki yaptırımla karşılaşması söz konusu değildir (Bahadır, 2010, s. 372).

### **3.2.2. Danimarka**

İskandinav ülkesi olan ve tam demokrasi sınıfında yer alan Danimarka'da 1953 yılında anayasal zemine oturtulan ombudsmanın görev, yetki, başvuru ve çalışma şekli aşağıda ele alınacaktır.

#### **3.2.2.1. Görev ve Yetkileri**

Danimarka Ombudsmanı'nın denetim yetkisi tüm kamu idaresini kapsar. Merkezi yönetimin tüm bakan ve bakanlıklarını, kamu kurumlarını, burada görev ifa eden tüm kamu görevlilerini ve kamu yetkilerini kullanan tüm görevlileri kapsar. Ayrıyeten, 1961'de yapılan kanun değişikliği ile mahalli yönetimde görev yapmak üzere seçilmiş ve kamu gücünü kullanan kurumlarda ombudsmanın denetim alanına dahil edilmiştir. Fikirleri ve öğretileri dışında Danimarka Kilisesi bile ombudsmanın yetki alanı içindedir. Hakimler, Adliye Mahkemesi Baş İdari Görevlisi, Kopenhag Şehir Mahkemesi Veraset Dairesi Başkanı, Anayasa Mahkemesi Kâtibi ve Yargıç Yardımcıları ombudsmanın yetki alanı içinde değildir. Parlamento, ombudsmana herhangi bir konuda tavsiyede bulunamaz ve incelemenin sonucuna müdahale edemez (Aydın, 2018, s. 78).

Danimarka Ombudsmanı'nın denetim sahasına, 2009 yılı haziran ayında yapılan değişiklik ile özel sektör işletmeleri de dahil edilmiştir. Danimarka'daki mevcut tüm kurumlar, ombudsman tarafından istenen bilgi ve belgeleri sunmakla yükümlüdür. Ayrıyeten ombudsman, çalışma sahasında dilediği tetkiki yapabilir ve tüm binalara girme hakkına sahiptir. Özel işletmeler ve özel binalar bu yetkiye dahildir (Tutal, 2014, s. 124).

Danimarka Ombudsmanı'nın bazı görev ve yetkileri; herkesten çeşitli şikâyetleri kabul etmek, şikâyet ya da re'sen tespit edilen konuları ile ilgili soruşturma yürütmek, yönetsel kuruluşlardan çeşitli bilgi ve belgeleri talep etmek, kamu kurumlarını teftiş etmek, Cumhuriyet savcısının soruşturmasının derinleştirilmesini talep etmek, Adli Mahkemeler de cezai takibat başlatmak ve ilgili

bakanlıklardan kusurlu gördüğü kamu görevlileri hakkında kovuşturma açılmasını ya da disiplin cezası verilmesini talep edebilir (Baylan, 1978, s. 30).

### **3.2.2.2. Başvuru ve Çalışma Şekli**

Danimarka Ombudsman'ı kendisine yapılan müracaat sonrasında veya re'sen hareket edebilmektedir. Hakları ihlal edilen vatandaşlar, ombudsmana sözlü veya yazılı olarak şikâyetlerini dile getirebilirler. Yapılan şikâyetlerin Danimarka lisanında yapılması şart değildir. Kurum tarafından öteki lisanlarda yapılan şikâyetler tercüme edilmektedir. Şikâyetle ilgili olarak daha üst bir idari makama şikâyetle bulunulması durumunda, ilgili idari makamdan yanıt gelmeden ombudsmana ayrıca başvuru yapılamaz. Ayıryeten şikâyetin, şikâyet konusu olay tarihinden itibaren bir yıl içinde yapılması gerekir (Erdengi, 2009, s. 53-54).

Şikâyet edilen konu ile ilgili tüm idari yollar tüketildikten sonra ombudsmana şikâyet başvurusu yapılabilir (Tutal, 2014: 125). Şikâyetçinin o ülkenin vatandaşı olması gerekmez. Başvuru için herhangi bir ücret istenmez. Başvuruda herhangi bir form şartı aranmamakla birlikte, şikâyetçinin adı ve adresi belirtilmelidir. Başvurular mümkün olduğunca yazılı olarak yapılmalı ve maddi deliller dilekçe ile sunulmalıdır (Erdoğan, 2006, s. 64).

Ombudsman, yalnızca şahısların müracaatı üzerine hareket etmez. Kanun ayıryeten kendi başına hareket etme yetkisi de vermektedir. Örneğin hapishaneler, ruh ve sinir hastaneleri ve askeri birlikler, ombudsmanın kendi başına kontrol edebileceği kurumlardır. Ombudsman tarafından aktif olarak tetkik edilen hususlar özellikle kamuoyunun gündeminde yer alan konuları içine almaktadır. Ayıryeten ombudsman, basın yoluyla kamuoyuna duyurulan hususlarda re' sen harekete geçebilir (Çakmak, 2008, s. 53).

Finlandiya ve İsveç'teki ombudsmanların aksine, Danimarka Ombudsmanı, tetkik ettiği konularda doğrudan cezai takibat veya disiplin soruşturması başlatma yetkisine sahip değildir. Lakin savcılara cezai takibat, ilgili kurum yöneticilerine de disiplin soruşturması açılması hakkında tavsiyelerde bulunabilir. Ombudsmanın 5 ay içerisinde elindeki dosyaları tamamlaması gerekmektedir (Babür, Hatipoğlu, 1997, s. 48).

Danimarka Ombudsmanı temelde iki gayeyi ifa etmek için ihdas edilmiştir. Bunlar, yürütme organlarına tanınan kapsamlı ve yasama yetkisine benzerlik gösteren yetkilerin ve kamu idaresi ile idari prosedürlerin her geçen gün artan gücü ve karmaşıklığı sebebiyle gerekli görülen ve bakanlıklar ile yetkilileri üzerindeki parlamento kontrolünü güçlendirmek, yürütme organları ile çatışan vatandaşların müracaat edebilecekleri bir yargı merci olması ve kişilerin kanun ve nizamın savunulmasında bir vasıta görevi görmesidir (Tutal, 2014, s. 125).

Danimarka Ombudsmanı, ayrıyeten yapmış olduğu çalışmalarını kapsayan yıllık bir rapor hazırlar ve onay için Parlamento'ya sunar. Tüm kamu kurumları bahse konu raporda tenkit dilen kurumlar arasında olmamak için gayret göstermekte ve kötü anılmaktan sakınılmaktadır. Şikâyet edilen kamu kurumu bir tavsiyeyi, nadir de olsa dikkate almazsa, ombudsman Adalet Bakanlığı ile irtibat kurarak ücretsiz yasal talepler hizmetini şikâyetçi açısından başlatmasını talep etmektedir (Özer, 2015, s. 99).

### **3.2.3. Fransa**

Kusurlu demokrasi sınıfında yer alan Fransa'da 1973 yılında Cumhuriyet Mediateur (Arabulucu) ismi adı altında ihdas edilen Mediateur, zaman içerisinde çeşitli reformlara uğramış, nihayetinde 1992 yılında yapılan değişiklik sonucunda uygulamaya konulabilmiştir. 2011 yılında gerçekleşen yeni bir Anayasa reformu ile “*Hakların Savunucusu*” adı verilmiş olup, Hakların Savunucusu'nun görev, yetki, başvuru ve çalışma şekli aşağıda ele alınacaktır.

#### **3.2.3.1. Görev ve Yetkileri**

Fransa Mediateur'ü dış ilişkilere ve milli savunmaya müdahalede bulunamaz. Fransa'da Medyatörün denetim sahasına; merkezi yönetim kurumları, mahalli idareler, kamu kurum ve kuruluşları ve kamu hizmeti veren öteki kurumlar görev kapsamındadır (Yıldız, 2016, s. 44).

Mediateur, bu kurum ve kuruluşların iç işlerine, özellikle de yürütme ile kamu görevlileri arasındaki ilişkilere ilişkin kararlara karışmaz, vatandaş ile idare arasında doğabilecek her türlü ihtilafı dostane bir şekilde çözmeye ve adaleti sağlamaya çalışır (Arı, 2014, s. 47).

Fransız Cumhuriyet “*Mediateur*”u, ne hükümete ne de herhangi bir kuruma bağlı olmadan, tarafsızlık prensibine bağlı kalarak şahıslarla kurumlar arasındaki uyuşmazlıkları çözmeye ve iyi ilişkiler geliştirmeye gayret göstermektedir (Şengül, 2003, s. 33).

Arabulucunun vazifesi vatandaş ile yönetim arasındaki münasebetlerin gelişmesine ve idarenin denetim altına alınmasına katkıda bulunmak, yönetimin tutum, davranış ve faaliyetlerinde hakkaniyetin tesis edilmesini temin etmektir (Bozoğlu, 2008, s. 70).

Ombudsmanın, başka bir vazifesi de “*haklarına saygı gösterilmeyen çocukları korumak*” ve “*ayrımcılığa uğrayanları savunmak*” şeklindedir. Bu gayeyle ombudsmanın yardımcılarında biri Fransız çocukların bakımı, eğitimi ve sosyal güvenliklerinin korunması için vazifelendirilmiştir. Fransa’da bireylerin yaşı, cinsiyeti, dili, dini vb. gibi hususlarda ayrımcılığa maruz kalan şahısları koruyabilmek için ombudsman vazifelendirilmiştir. Ayrıyeten, Güvenlik güçleri ile problem yaşayanları korumak da ombudsmanın yetki alanı kapsamındadır. Bu gaye ile, polisler, jandarma, özel güvenlik görevlileri tarafından kişilerin haklarının çiğnenmemesi ve hürriyetlerinin korunması ombudsmanın sorumlulukları arasındadır (Erdoğan, 2021, s. 41).

Mediateur (Arabulucu), sözcüğünden ombudsmanın ikna, müzakere ve arabuluculuk metotlarından faydalananarak meselelere çözüm bulmaya çalıştığı anlaşılmaktadır. Lakin, bir kamu görevlisinin ikaz ve tavsiyelere uymaması halinde, ombudsman, ilgili kamu görevlisinin amirine başvurabilir ve kamu görevlisine disiplin cezası aldırabileceği gibi dava açtırabilme yetkisi de bulunmaktadır (Çalışkan, 2013, s. 59).

Mediateur, hak ve hürriyetlerin korunması ve uyuşmazlığın çözülmesi için ilgili tarafa önerilerde bulunur. Başvuranın durumunun etik ilkelere uygun olarak ele alınmasını önerir. Bahse konu kişi veya kurumlar, arabulucunun tavsiyelerine uygun hareket edip etmedikleri konusunda önceden belirlenmiş bir süre içinde bilgi verir. Bilgi verilmemesi veya önerilere uyulmaması durumunda arabulucu bahse konu kişi veya kuruma müracaat ederek gerekli işlemlerin yapılmasını talep eder. Şayet bundan da bir netice elde edilemezse, lazım olan tüm tedbirlerin uygulanması için ilgili mahkemeye müracaat eder (Gül, Kılıç, 2016, s. 198-199).

Soruşturma kapsamındaki tüm kişi ve kurumlar, hakların savunucusunun bilgi toplama yetkisi kapsamında, talebi üzerine gereksinin duyulan tüm bilgi ve belgeleri vermekle yükümlüdür. Hakların savunucusu bir yandan, bahse konu bilgi ve belgelerin kendisine gönderilmesini ve açıklama yapılmasını talep edebilirken, öteki taraftan Danıştay ya da Sayıştay'a müracaat ederek konu ile ilgili inceleme başlatılmasını isteyebilir (Gül, Kılıç, 2016, s. 198).

### **3.2.3.2. Başvuru ve Çalışma Şekli**

Fransa vatandaşı olan ve Fransa'da ikamet eden yabancılar ve tüzel kişiler Hakların Savunucusu'na müracaatta bulunabilir. Başvurular doğrudan Hakların savunucusuna yapılamaz. Başvurular temsilciler ya da senatörler vasıtasıyla yapılabilir. Lakin Hakların savunucusu acil ve önemli şikâyetleri doğrudan kabul eder (Yıldız, 2016, s. 43). 2011'de yapılan değişikliklerle birlikte herkes doğrudan Hakların savunucusuna başvurma hakkını kazanmıştır. Fransız Ombudsmanı'na başvuruda bulunmak için herhangi bir zaman sınırı yoktur (Güler, 2020, s. 76).

Hakların Savunucusu kendisine yapılan başvuru sonucunda hareket edeceği gibi re'sen de hareket edebilir. Müracaatın söz konusu kişi tarafından yapılmadığı veya mağdurun çocuk olduğu durumlarda, harekete ettiğinde çalışmalarını yürütür lakin ilgililerin süreçten haberdar edilmesi lazımdır. Bu süreçte ilgililerin rızasının olması gerekir, aksi takdirde tetkiklerini sonlandırma zorunluluğu bulunmaktadır. Mağdur veya mağdurun kanuni temsilcisi Hakların Savunucusu'nun müdahalesini reddetme hakkına haizdir. Lakin bu durumun istisnası olarak izin verilmemesi halinde tetkik edilmeye devam edilip edilmeyeceğine çocuğun korunması amaçlanan hakkının mahiyeti ve boyutu paralelinde karar almakta ve gerekli olması durumunda tetkiklerine devam edebilme yetkisini elinde bulundurmaktadır (Şafak, 2019, s. 80).

Hakların Savunucusu tarafından bir hakkın ihlal edildiğini veya saygısızlık yapıldığını saptarsa, herhangi bir müracaat yapılmasını beklemeksizin, kendisi de doğrudan hareket edebilir. Hakların Savunucusu'na yapılan müracaatların zamanaşımı, idari, cezai veya yargısal işlemler nedeniyle engellenmesi, durdurulması veya düşürülmesi mümkün değildir (Gül, Kılıç, 2016, s. 197).

Ombudsmana başvuruda bulunabilmek için, bütün idari başvuru yollarının bitirilmesi ve müspet bir netice elde edilememesi gerekmektedir. Ombudsman, kendisine müracaat edilmeden önce mahkemenin kişiye vermiş olduğu hükme

müdahale edememektedir. Ayıryeten, kişilerin ombudsmana başvuruda bulunabilmeleri için herhangi bir süre şartı, zamanaşımı getirilmemiştir. Bu manada, şikâyet başvurularının bir mektupla iletilmesi ve konunun net bir şekilde yazılı olarak tanımlanması talep edilmektedir (Erdoğan, 2021, s. 42).

Cumhuriyet Mediateur'unun yaklaşık seksen beş çalışanı bulunmaktadır. Ayıryeten her ilin il temsilcisi olarak bir temsilcisi bulunmaktadır. Öteki kurumlardan gerekli personeli talep etme hakkına sahiptir ve bakanlıklardan çeşitli belgeler talep edebilmektedir (Yıldız, 2016, s. 43).

Fransız Mediateur'u her yıl Cumhurbaşkanı'na ve Parlamento'ya faaliyetlerini anlatan bir rapor sunar. Bahse konu raporda kendisine yapılan müracaatları ve bu raporları ne şekilde neticelendirdiğini, kanun ve idari düzenlemeler kapsamında önerilen reformları anlatır. Reform teklifleri kamuoyunun incelemesine tabidir. Ayıryeten yürütme organı veya parlamento çoğunlukla gerekli adımları atmaktadır. Yıllık raporda vaka çalışmaları ve istatistikler kullanılmaktadır. Rapor daha sonra kamuya açıklanır ve internette yayınlanır (Yılman, 2017, s. 85).

#### **3.2.4. Güney Afrika**

Kusurlu demokrasi sınıfında yer alan Güney Afrika'da Ombudsmanlık Kurumu 1995 yılında Yasal reformlar sonucunda halk savunucusu adıyla göreve başlamıştır. Halk Savunucusu'nun görev, yetki, başvuru ve çalışma şekli aşağıda ele alınacaktır.

##### **3.2.4.1. Görev ve Yetkileri**

Güney Afrika Anayasası'nda Halk Savunucusu hem bir birey hem de bir kurum niteliği taşımaktadır. Birey, kurumun başkanıdır; kurum ise, yapılar, kaideler, prosedürler ve en önemlisi organizasyondaki öteki personelden meydana gelmektedir (Barry, 2020, s. 93).

Güney Afrika'da Ombudsmanlık Kurumu, devletin kamu gücünün suistimal edilmemesi gayesiyle denetleme görevi görmektedir ve insan hak ve hürriyetlerini savunmaktadır. Devletin öteki organlarının ombudsmanlık kurumuna daha işlevsel görev yapması konusunda yardım etme yükümlülüğü bulunmaktadır (Musuva,2009, s. 5, aktaran Sunal, 2021, s. 61).

Halk Savunucusu, ulusal mevzuat tarafından düzenlenen yetkileri bulunmaktadır. Devlet işlerinde ya da Yürütmenin herhangi bir alanındaki kamu

idaresinde usulsüz olduğu iddia edilen ya da bundan şüphelenilen ya da herhangi bir anlaşmazlığı ya da ön yargıya sebep olan herhangi bir davranışı tetkik etmek ve uygun düzeltici tedbiri almak yetkisi bulunmaktadır (GAC Anayasası,1996, md.182). Güney Afrika’da ombudsmanlık kurumu mahkemelerin yetki sahası dâhilinde bulunmayan hususlarda halka hizmet vermektedir (Sunal, 2021, s. 61).

#### **3.2.4.2. Başvuru ve Çalışma Şekli**

Halk Savunucusu, kendisine ulaşan davaları kamu görevlileri tarafından tetkik etmek için anayasa ile vazifelendirilir. Ayrıyeten, vazifesi kapsamında soruşturma açmaya karar verebilir ve maddi delillere dayanarak teklifler sunabilir. Güney Afrika’da Halk Savunucusu’na şikâyet başvuruları, elden, mektupla, e-posta veya telefonla yapılabilmektedir (Barry, 2020, s. 95).

Güney Afrika’da bütün vatandaşlar için ulaşılabilir bir kurum olan ombudsmanlığa kişilerin yanı sıra herhangi bir kurum da şikâyet başvurusu yapabilmektedir. Kurum, ücretsiz hizmet vermektedir. Lakin ombudsmanlık kurumu, yetkisini aşan şikâyet dosyalarını tetkik etmeyi reddeder ve kurum hizmet politikası gereği şikâyetçiye izlemesi gereken usul esaslar konusunda önerilerde bulunmaktadır (Sunal, 2021, s. 61).

Halk Savunucusu, kendi inisiyatifiyle ya da bir şikâyeti aldıktan sonra ya da haberdar olduğu şikâyetlerle alakalı esaslarını tespit etmek gayesiyle ön soruşturma yürütmeyi işaret eden bulgulara dayanarak harekete edebilir. Güney Afrika Halk Savunucusu, şikâyet merci olarak son çaredir. Bireyler Halk Savunucusu’na şikâyetle bulunulmadan önce, sorunu kendisi çözmeye çalışmalıdır: şikâyetle konu görevlilerle iletişime geçmek; bir Parlamento üyesi ya da Eyalet Yasama Meclisi’ne ulaşmak, Ayrıyeten Daire Başkanı, İcra Kurulu Başkanı ya da Belediye Müdürü gibi yetkililerden mesul kişilere yazı yazmaktır. Ayrıca, Halk Savunucusuna olayın meydana geldiği tarihten itibaren iki yıllık süre kapsamında şikâyetle bulunmalıdır, aksi takdirde özel durumlar haricinde tetkik edilmeye başlanamamalıdır (Barry, 2020, s. 95).

Devletin hiçbir kişi ve organı Halk savunucusunun Faaliyetlerine müdahalede bulunamaz. Halk savunucusu Ulusal Meclise karşı sorumludur ve faaliyetleri ve vazifelerinin ifa edilmesi hususunda yılda en az bir defa Ulusal Meclise Rapor vermektedir (GAC Anayasası, 1996, md.181).

### **3.2.5. Pakistan**

Karma rejim sınıfında yer alan Pakistan’da ombudsmanlık kurumu 1983 yılında Mohtasib adı altında uygulamaya konulmuştur. Mohtasib’in görev, yetki, başvuru ve çalışma şekli aşağıda ele alınacaktır.

#### **3.2.5.1. Görev ve Yetkileri**

Mohtasib (Ombudsman) yönetsel kuruluşlar tarafından vatandaşlar ile anlaşmazlıkların yaşanması neticesinde kendisine ulaşan başvurular doğrultusunda gerekli tetkik ve soruşturma başlatmak, vatandaşın derdine çare olmak ve toplumun hukuksal anlamda ihtiyaçlarına yardımda bulunmak Mohtasib’in temel görevleri kapsamında yer almaktadır.

Mohtasib (ombudsman) öncelikli olarak yönetsel kuruluşların yöneticilerinin hukuki ve hakkaniyet prensipleri çerçevesinde görevlerini ifa etmelerini, bu şekilde tutum ve davranış sergilememeleri neticesinde ise önleyici bir rol üstlenerek devletin kurumlarının hizmet anlayışını geliştirici argümanları ortaya çıkarma gayesi içerisindedir. Ayrıyeten devlet kademelerinde iyi yönetim ilkelerinin benimsenmesinin sağlanarak vatandaş ile idare arasında bir tür uzlaştırıcı vazife de Mohtasib’in görevi dâhilinde bulunmaktadır.

Mohtasib (ombudsman) yapmış olduğu soruşturma kapsamında her türlü bilgi ve belgeye ulaşma imkânı bulunmaktadır. Bir hukuk mahkemesine verilen yetkilerin aynısına sahiptir. Soruşturma kapsamında herhangi bir kişiyi çağırma, yemin verdirmeye, belgeleri ibraz ettirme ve tanık olarak dinleme yetkisi bulunmaktadır ([www.mohtasib.gov.pk](http://www.mohtasib.gov.pk)).

#### **3.2.5.2. Başvuru ve Çalışma Şekli**

Pakistan’da Mohtasib’e (Ombudsman) vatandaşlar tarafından bizzat ya da temsilci aracılığıyla başvurma hakkı bulunmaktadır. Şikâyetçi tarafından şikâyet Mohtasib’lik makamına hitaben bağlantılı bir yetkilinin huzurunda tasdikli ya da noter tasdikli beyan sunmak suretiyle ve öngörülen süre olan, mağdur olan kişinin şikâyetinde iddia ettiği hususun ilk farkına vardığı günden itibaren en geç üç aylık süre içinde yapılmalıdır. Lakin Mohtasib özel hususların olduğunu değerlendirdiğinde bahse konu süreye bağlı kalmaksızın geç kalınmış şikâyetlerle ilgilide soruşturma başlatabilmektedir.

Mağdur olan kişi tarafından Mohtasib'e hitaben yapılan yazılı beyan veya yemin ölümü halinde, kanuni temsilcisi tarafından ve şahsen sunulabilir. İsimsiz veya takma isimli hiçbir şikâyet kabul edilmemektedir. Şikâyetle bulunan kişi tarafından kimliğinin gizli kalmasını talep ederse Mohtasib'in bu kişinin kimliğini saklı kalmasını sağlar ve gerekli korumanın sağlanması için gerekli adımların atılması ile ilgili tedbirler alır. Mohtasib soruşturma dosyasının gizli yürütülmesinin faydalı olduğunu düşündüğünde soruşturmayı gizli olarak devam ettirir.

Mohtasib (Ombudsman) şikâyetle ilgili soruşturma yapılmamasının yerinde olduğuna kanaat getirdiğinde bunun gerekçesini başvurana gerekçesiyle birlikte açıklar. Ayrıyeten ombudsman herhangi bir soruşturmanın amaçları kapsamında kendisinin istemiş olduğu bilgi ve belgeleri tedarik eden ve çağrısına riayet eden kişilere ödenek öder ve masraflarını karşılar ([www.mohtasib.gov.pk](http://www.mohtasib.gov.pk)).

### **3.2.6. Rusya**

Otoriter rejim sınıfında bulunan Rusya'da ombudsmanlık kurumu 1998 yılında İnsan Hakları Komiserliği adı altında göreve başlamıştır. İnsan Hakları Komiseri'nin görev, yetki, başvuru ve çalışma şekli aşağıda ele alınacaktır.

#### **3.2.6.1. Görev ve Yetkileri**

İnsan Hakları Komiseri, Rusya Federasyonu Anayasası uyarınca, vatandaşların hak ve hürriyetlerinin devlet tarafından korunması için yürütme organı, mahalli yönetimler ve kamu görevlilerinin vatandaşların haklarına gereken saygının gösterilmesi için ihdas edilmiştir. Bahse konu kurum ve kuruluşlar insan hakları komiserinin denetimi altındadır. Ayrıyeten komiser, daha fazla insan hakları ihlalleri ile ilgilenmekte ve geçmişte gerçekleşmiş insan hakları ihlallerinin bıraktığı kötü imajın izlerini yok etmek için iyi yönetim ilkelerinin benimsenmesi hedeflemektedir. Bu maksatla insan hakları komiseri, ülkede kanunların insan hakları ilkelerine uygun olarak işlemesi için çalışmaktadır (Erdoğan, 2021, s. 44-45).

Rusya Federasyonu'nda insan haklarını savunma aygıtlarının noksanlıklarından ötürü, geniş yetkilere sahip bir aygıt olarak İnsan Hakları Komiseri'nin mühim bir rolü bulunmaktadır. İnsan Hakları Komiseri'nin vazifeleri federal anayasada açıklanmaktadır. Buna göre komiserin vazifeleri şu şekildedir (Ok, 2021, s. 70):

- Hakları ihlal edilmiş şahıslara haklarının iadesi ve ihlalden kaynaklanan zararın tazmin edilmesi,
- İnsan hak ve hürriyetleriyle alakalı olarak yapılacak hukuki reformlara rehber olmak,
- İnsan hakları hakkında yapılacak olan düzenlemeleri uluslararası hukuk, ilke ve prensiplerle uyumlu şekle sokacak teklifler sunmak,
- İnsan hak ve hürriyetleri konusunda uluslararası iş birliği geliştirmek ve bu konuda eğitim çalışmaları yapmak.

Rusya Federasyonu'nda insan haklarını savunma aygıtlarındaki noksanlıklardan ötürü geniş yetkilere sahip bir yapının, yani İnsan Hakları Komiseri'nin rolü son derece mühimdir. Bundan dolayı Rusya Federasyonu gibi demokratikleşme aşamasını henüz tamamlamamış ülkelerde ombudsmanın rolü daha geniş olabilmektedir. Rusya İnsan Hakları Komiseri, geleneksel yetkilere ek olarak, ihlal edilen insan haklarını düzeltme ve mevcut eksiklikleri tespit etmek ve iyileştirmek için insan hakları alanındaki mevcut kanunları ve normları analiz etme yetkilerine de sahiptir(Akman, Chiftchi, 2018, s. 194).

Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra birçok ülkede kamu idareleri ombudsmanın denetim kapsamı içerisinde yer almıştır. Rusya'da "*İnsan Hakları Komiseri*" olarak bilinen ombudsman, yargı alanında da önemli yetkilere sahiptir. Ombudsman Kanunu'nun 30'uncu maddesi uyarınca, yargı organının vermiş olduğu bir hükmün tekrardan gözden geçirilmesini talep etme hakkına sahiptir. Ayrıyeten duruşmaları gözlemci sıfatıyla takip edebilmektedir (Gülener, 2013, s. 17). Yine ombudsman Anayasa mahkemesine, temel hak ve hürriyetlerin korunması için kanuni reformların yapılabilmesi amacıyla bireysel başvuru yapma hakkına maliktir (Doğan, Kalkışım, 2017, s. 424- 425).

İnsan Hakları Komiseri'nin siyasi alanda faaliyet göstermesi yasaktır ve herhangi bir siyasi partinin üyesi veya siyasi bir grupla ilişkisi olmamalıdır. Komiser'in çalışmalarını icra ederken, problemleri seri, etkin ve tarafsız bir şekilde çözmek için genel bütçe harcamalarından karşılanmak üzere yeterli sayıda personeli istihdam edebilir. Ayrıyeten, ombudsmanlık kurumu bünyesinde insan hakları

ihlalleri hususunda tecrübeli bireylerden oluşan bir danışma kurulu ihdas edebilir (Şahin, 2020, s.80).

İnsan Hakları Komiseri, görevinin ifası sırasında ilgili kişi ve kurumlardan her çeşit bilgi ve belgeleri isteme yetkisine sahiptir. Alt komisyonlar ihdas etme yetkisine de sahip olan İnsan Hakları Komiseri'nin kararlarının bağlayıcılığı bulunmamakta olup, öneri niteliğindedir. Bununla birlikte Komiserin, yasama erkine tavsiyede bulunma hakkı vardır. Lakin bu tavsiye yasama aşamasının başlatılması anlamına gelmemektedir (Ok, 2021, s. 70-71).

Komiser, kendisine ulaşan müracaatlarla ilgili tetkikin ve kanun reformu önerisinin yanında kurumun internet sitesi vasıtasıyla faaliyet raporlarını yayınlamakta ve insan hak ve hürriyetleriyle ilgili bilgilendirici ve aydınlatıcı yayınlar da yapmaktadır (Ok, 2021, s. 71).

Her akademik yılın sonunda, İnsan Hakları Komiseri, alınan şikâyetleri tetkik etmenin ve kanuni değişiklikler önermenin yanı sıra, Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı'na, Federasyon Konseyine ve Parlamenta, Rusya Hükümeti'ne, Anayasa Mahkemesine, Yüksek Mahkemeye, Yüksek Tahkim Mahkemesine, Rusya Federasyonu Başsavcısına, bakanlıklar ve birimlere, yazılı ve görsel medyaya ve federe devletlere faaliyet raporu göndermektedir. Ayrıyeten, bireysel ve kitlesel insan hakları ihlallerinin giderilmesine yönelik faaliyetler ile bunların ortadan kaldırılmasına yönelik kanuni, ekonomik ve kurumsal tedbirler hakkında parlamentoya özel bir rapor gönderir (Akman, Chiftchi, 2018, s. 197).

#### **3.2.6.2. Başvuru ve Çalışma Şekli**

İnsan Hakları Komiseri'ne Rusya Federasyonu'nda yaşayan herkes başvuru yapma hakkına sahiptir. Komiser, merkezi yönetim, mahalli yönetimler ve tüm kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilen insan hakları ihlallerini tetkik etmektedir. Lakin federal meclis hakkındaki şikâyet başvurularını tetkik edemez. Vatandaşların yargı organlarının verdiği kararlardan hoşnut olmadıklarında komiseriye başvurabilmektedirler. Komiseriye yapılacak başvuru ihlalin yapıldığı tarihten veya müracaatçının bu ihlali öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılmalıdır (Şahin, 2020, s. 80-81).

Bireylerin haklarını savunmak için kanuni yollara başvurma fırsatı olmadığında, İnsan Hakları Komiseri, toplumsal açıdan önemli insan hakları ihlalinde, yetkisi dâhilinde tedbirler alma hakkına sahiptir. Komiser yalnızca vatandaşlardan gelen şikâyetleri tetkik etmekle kalmayıp, sürekli bir şekilde merkezi ve mahalli organlar ile temas halinde kalarak İnsan hak ve hürriyetlerin ihlallerini gözlemlemekte, ulusal kanunları analiz ederek ve vatandaşları insan hakları konusunda bilgilendirmektedir (Akman, Çiftçi, 2018, s. 196-197).

Ülkede yaşayan tüm kişiler, ilk önce mahkemelere müracaat etmekte. Devamında kişiler, şikâyet konu olan husus ile alakalı yargı organlarından ve kamu kurumlarından aldıkları cevaptan hoşnut olmadıklarında komisere direkt olarak başvuruda bulunabilmektedirler. Komisere yapılacak başvuru, özellikle insan hakları ihlalinin gerçekleşmesinden itibaren bir yıl içerisinde yapılmalıdır. Kişiler, bahse konu şikâyetlerini bireysel ya da toplu bir biçimde komisere her türlü iletişim araçları ile yapabilmektedir (Erdoğan, 2021, s. 47). Sonuç olarak Komiser, değerlendirdiği konu için kesin kararlar verememekte, sadece öneri yapmaktadır.

Usul ve esaslar dâhilinde, İnsan Hakları Komiseri'ne müracaat yazılı olarak yapılmalıdır. İnsan Hakları Komiseri'nin Parlamento (Duma) aleyhindeki şikâyetleri tetkik etme yetkisi bulunmamaktadır (Fendoğlu, 2011, s. 107).

Şikâyetçinin adı, soyadı, adresi, şikâyetin nedeni ve içeriği şikâyet başvuru formunda belirtilmesi gereken hususlardır. Komiser'e bir şikâyet ulaşırsa, aşağıdaki dört şeyi yapacaktır.

- Şikâyeti tetkik etmeyi uygun görebilir,
- Şikâyetçinin hak ve hürriyetlerini korumak için gerekli analizleri yapar,
- Şikâyeti yürütme organlarına, mahalli yönetim kuruluşlarına ya da kamu görevlilerine iletebilir.
- Şikâyeti tetkik etmeyi kabul etmeyebilir.

İnsan Hakları Komiseri, 10 gün süre zarfında, yukarıda açıklanan dört seçenekten hangisini tercih ettiğini başvurana bildirmelidir. Ayrıyeten şikâyeti tetkik etmeyi kabul etmeyen Komiser, bunun nedenini açıklamalıdır (Güler, 2020, s. 67-68).

### 3.2.7. Azerbaycan

Otoriter rejim sınıfında yer alan Azerbaycan'da ombudsmanlık kurumu 2002 yılında uygulama İnsan Hakları Komiseri adıyla göreve başlamıştır. İnsan Halkları Komiseri'nin görev, yetki, başvuru ve çalışma şekli aşağıda ele alınacaktır.

#### 3.2.7.1. Görev ve Yetkileri

İnsan Hakları Komiseri insan hakları ihlallerini önlemek için ihdas edilmiştir. İşkence ve öteki zalimane, insanlıkla bağdaşmayan ya da aşağılayıcı muamele veya cezanın önlenmesi için ulusal önleme mekanizmasının işlevlerini yerine getirmektedir. Tutuklularının gönüllü olarak çıkmayacakları yerleri düzenli olarak ya da gerekli gördüğü takdirde ziyaret etmektedir. Komiser “*Bilgi Edinme Hakkındaki*” kanunun gereklerinden doğan bilgiye sahip devlet kurumlarının, yerel özyönetim organlarının ve yetkililerinin görevlerinin yerine getirilmesini denetlemektedir.

İnsan Hakları Komiseri faaliyetleri doğrultusunda yerel, bölgesel ve uluslararası kuruluşlar ile iş birliği yapmaktadır. Komiserin faaliyetleri, insan haklarının korunmasını ve ihlal edilen insan hak ve hürriyetlerinin iade edilmesini sağlayan öteki devlet erklerinin yetkilerini sınırlamaz ya da bunların yerine geçemez. Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın, Milli Meclisin Milletvekillerinin ve Azerbaycan Cumhuriyeti Yargıçlarının faaliyetlerini denetleyemez.

İnsan Hakları Komiseri, Cumhurbaşkanı'na af, vatandaşlık, siyasi sığınma hakkı verilmesi hususlarında önerilerde bulunabilmektedir. Komiser insan hak ve hürriyetlerini sağlamak için kanunların kabulü, yürürlükten kaldırılması veya değiştirilmesi konusunda Milli Meclis'e önerilerde bulunabilir ve bir af teklifi sunabilmektedir. Komiser belgelerin ertelenmesi, kaybolması ve geç teslim edilmesinin yanı sıra mahkeme kararlarının uygulanmasındaki gecikmelerle ilgili insan hakları ihlallerine ilişkin şikâyetleri değerlendirme yetkisi bulunmaktadır (Azerbaycan Respublikasının Prezidenti, 2001).

İnsan Hakları Komiseri ve personeli, Çocuk, mülteci, göçmen, engelli, yaşlı, gözaltında tutulan ve askeri hizmetçilerin hakları ile toplumsal cinsiyet eşitliği, insan ticareti ve yolsuzluk hakları gibi farklı alanlarda insan haklarının daha iyi korunması için yeni yöntemler ve araçlar geliştirmektedir (Şahin, 2020, s. 92).

### 3.2.7.2. Başvuru ve Çalışma Şekli

Azerbaycan İnsan Hakları Komiseri'ne Azerbaycan vatandaşları, yabancılar, vatansız kişiler ve tüzel kişiler insan hakları ihlallerine ilişkin şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir. Şikâyetler sivil toplum kuruluşları da dâhil olmak üzere üçüncü şahıslar tarafından hakkı ihlal edilen kişinin rızası alınmak suretiyle yapılabilmektedir. Şayet rıza almak mümkün değilse (ölüm, iş görmezlik, vb.) üçüncü bir kişi ve sivil toplum kuruluşu tarafından rıza alınmadan da yapılabilmektedir. Devlet organları Komisere itiraz edemez. Şikâyet, başvurucunun haklarının ihlal edildiği ya da öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılmaktadır. Cezaevlerinde, mahkeme öncesi gözaltı merkezlerinde tutulan kişiler tarafından ele alınan şikâyetler sansür uygulanmaksızın 24 saat içerisinde Komiser'e iletilmektedir.

İsimsiz şikâyet başvuruları, yapılan şikâyet başvurularının Komiser'in yetkisinin dışında ve şikâyet yargılama işlemleri açısından tetkik edilemiyorsa, tekrardan gönderilmiş ise ve yeni bilgi, belge ve kanıt içermiyorsa incelemeye alınmamaktadır. Komiser, hakkı ihlal edilen kişinin rızasıyla, kamu açısından önem arz eden durumlarda ve haklarını savunamayacak durumda olan kişilerin çıkarları doğrultusunda kendi inisiyatifi ile soruşturma yürütmektedir.

Komiser insan hakları ihlallerine ilişkin şikâyetlerin araştırılması sırasında, şikâyetle bulunulan organ ya da yetkilinin görüşlerini tetkik eder, görüş on iş günü içerisinde Komiser'e sunulmalıdır. Komiser insan hakları ihlallerine ilişkin şikâyete konu olan davaların soruşturulması ve ulusal önleme mekanizmasının işlevlerinin uygulanması sırasında herhangi bir zamanda önceden haber vermeksizin ve engelleme olmaksızın, gönüllü olarak devlet ve yerel yönetim organlarına, askeri birimlere, polis karakollarına, cezaevlerine, gözaltı tesislerine ve psikiyatri kurumlarına erişim hakkına sahiptir. Ayrıyeten 10 iş günü içerisinde devlet makamları ve yerel özyönetim organları ve görevlilerinden bilgi, belge ve materyalleri alma hakkına sahiptir.

Şikâyet otuz gün boyunca tetkik edilir, şikâyetin değerlendirilmesi ek bir inceleme yapılması ya da materyal talep edilmesi gerekiyorsa otuz güne kadar uzatılabilir. Şikâyetçinin talebi üzerine ek soruşturma yapılması gerekiyorsa bu süre yeniden otuz gün uzatılabilir. Komiser beş iş günü içerisinde başvurana şikâyeti ve

soruşturmanın akıbeti ile ilgili alınan önlemler hakkında bilgi verir. Şikâyetle bulunan kişilerin kimlik bilgileri gizli tutulmaktadır.

Komiser mevcut yılın bitiminde en geç iki ay sonra yıllık raporunu Milli Meclis'e sunmaktadır. İnsan haklarını ihlal eden ve Komiser'in yıllık rapordaki önerilerine uymayan ulusal ve özyönetim kurumlarının ve yetkililerin adlarını listeleyerek bu konuda alınan önlemler hakkında bilgi vermektedir. Yıllık raporlar insan haklarının korunmasına ilişkin genel görüşleri ve tavsiyeleri yansıtmaktadır. Rapor resmî gazetede yayınlanmaktadır (Azerbaycan Respublikasının Prezidenti, 2001).

### **3.3. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun İşlevselliği**

Türk Dil Kurumu’nda işlev kelimesinin manası; bir nesnenin ya da bir kişinin yaptığı iş, iş görme yetkisi, vazife ve fonksiyon görme yeteneği olarak açıklanmaktadır. İşlevsel kelimesinin anlamı, işlevle ilgili (TDK, güncel Türkçe sözlük) fonksiyon olarak da adlandırılan işlev kelimesinden türetilmiştir. Ombudsmanın denetim işlevi ise, kamu yönetimini denetleme sürecinde gerçekleştirdiği faaliyetlerini, sorumluluklarını ve işlevsel durumunu ifade eder (Sucu, 2021, s. 95).

Kamu yönetimini sorgulamak çağdaş yönetimin ön koşuludur. İdarenin, vatandaşların kamu soruşturması aşamasına hazırlanması gerekir. Böylelikle yöneten-yönetilen münasebetlerinde rıza ortaya çıkmakta ve idare meşru zemine oturmaktadır. Bu nedenden dolayı, bir sorgulama alanı sağlandığı sürece siyasi karar alma aşamasının meşruiyeti problemi ortadan kalmaktadır (Sucu, 2021, s. 95-96).

Ombudsman kamu yönetiminin vatandaşlarla münasebetlerinde eksik, yanlış ve aksaklıklarını ortaya çıkarır, idarenin vatandaşa karşı olan bahse konu kusurlu tutum ve davranışlarını, faaliyetlerini düzeltmemesi durumunda bunu parlamentoya bildirilir ve kamuoyuna ilan eder. Ombudsmanlık mekanizmasının en tesirli ve önemli unsuru, idari kusurların kamuoyuna açıklanması ve böylelikle reformlar konusunda kamuoyu oluşturulmasıdır (Kaya, 2020, s. 19).

Ombudsmanın temel işlevleri, vatandaşların kuvvetli ve tek taraflı karar verebilecek iradeye hâkim olan bir yönetsel kuruluşun, kanunlara aykırı ve keyfi faaliyetlerine karşı savunarak, idarenin kendi hatalarını telafi etmesi için fırsat

sunmaktadır. Ayrıca kişilerin temel hak ve hürriyetleri ile ilgili doğabilecek olası tehditler ya da kısıtlamalara karşı bir teminat oluşturmaktadır. Bu teminat, yargısal denetimin hukuka uygunlukla sınırlı kalmasına karşın, Ombudsman adaletle bağdaşmayan idari faaliyetleri tetkik eder ve hukuka uygunluk ve hakkaniyet denetimi sağlayarak çözüm önerileri sunmaktadır. Nihayetinde işlevsel bir Ombudsmanlık sistemi yargı organlarının da işini kolaylaştırarak, daha seri, daha aktif görev yapmasına katkı sağlamaktadır (Sezen, 2001, s. 79).

Buna ilave olarak Ombudsman denetiminde neticelerin müspet katkı sağlayacağı düşünülerek yerine getirilen faaliyetler sonrası, öngörülemeyen olumsuzlukların meydana gelebilme hususu da saptanmaktadır. Ombudsman için asıl amaç, idarenin ya da kişilerin haklı olması değil, hangi taraf haklı olursa olsun hakkaniyete uygun kararlar alabilmek, bürokrasinin sistematik bir şekilde sürmesini ve vatandaşların zarara uğramamasını sağlamaktır (Arklan, 2006, s. 91).

Çağdaş demokratik yönetimlerde Ombudsmanlık Kurumu'nun faaliyetlerinin, hukuk devletin gelişmesine, insan hak ve hürriyetlerinin ilerlemesine ve vatandaşın kurum ya da kuruluşların denetlenmesine katkıda bulunmasıyla katılımcı demokrasi mekanizmasına hizmet ettiğini dile getirebiliriz. Kurumun, yönetim ile vatandaş arasındaki münasebetlerin geliştirilmesi ve katılımcı demokrasinin ilerlemesine katkıda bulunması gibi faaliyetlerini beş farklı fonksiyon ile yerine getirmektedir.

Ombudsmanlık Kurumu'nun bu fonksiyonları ise; eğitici, önleyici (caydırıcı), düzeltici, idari yargıya katkı sağlama ve yönetimin şeffaflığını sağlama işlevleridir (Arslan, 2019, s. 37).

### **3.3.1. Eğitici İşlevi**

Ombudsmanlık Kurumu'nun eğitim işlevi önemlidir, çünkü pozitif hukuk alanındaki reformlardan ne yürütme ne de halk haberdardır ya da farkında olsalar bile bilinçsiz ve kayıtsızdırlar. Çağdaş hukuk devletin temel fonksiyonlarından biri de vatandaşların hak ve hukuklarının savunulmasına ilişkin kavramları öğretmektir (Süler, 2010, s. 162). Ombudsman kişilerin sahip oldukları temel hak ve hürriyetler hususunda bilgi vermekte böylelikle hak ve menfaatlerini savunmalarına katkıda bulunmakta, öteki taraftan da kamu görevlilerinin vazifelerini mevzuatlara göre ifa etmeleri için yol göstermektedir (Sezen, 2001, s. 80).

Ombudsman eğitici fonksiyonu sayesinde, kamuya, politikacılara ve kamu görevlilerine, bireysel hakların korunması ve geliştirilmesi, demokrasinin temel ilkeleri, hukukun üstünlüğü ve çağdaş bir toplumda yönetsel kuruluşların nasıl yanıt vermesi gerektiği konusunda eğitici bilgiler sağlar. Ombudsmanlık Kurumu yayınlamış olduğu raporlar ve yönetsel kuruluşlarla geliştirdiği iş birliği sayesinde, topluma ve idareye haklarını ve mesuliyetlerini anlamalarına yardım eder. Tutumları revize etmek, bireylerin temel hak ve hürriyetlere saygıyı artırmak ve vatandaş odaklı bir bürokratik kültürü yerleştirmek için eğitim bir mecburiyettir (Şahin, 2010, s. 145).

Bu husus öteki kamu kurumlarında görev yapanlara Ombudsman tarafından önerilecek telkinleri yerine getirmede önemli faydalar sağlayacaktır. Kamu kurumları, idari politikalar geliştirmek ve uygulamak ve bu uygulamalarda eşitlik kavramına bağlı kalmak için Ombudsman'ın rehberliğine ihtiyaç duyacaklardır (Öztürkoğlu, 2020, s. 45).

### **3.3.2. Önleyici (Caydırıcı) İşlevi**

Ombudsmanlık Kurumu'nun varlığının bulunması dahi, yönetsel kuruluş tarafından hukuka aykırı veya hakkaniyet ile bağdaşmayan tutum, davranış ve faaliyetlerin yapılmasını engelleyen bir aygıttır. Yalnızca dava açma yöntemiyle çalıştırılacak olan, hantal hareket eden, katı şekil kaideleri olan yargı aygıtına nazaran daha seri neticeler sunan Ombudsman vasıtasıyla denetleneceği şuurlunda bulunan kamu idaresi, kanuna aykırı, hukukla bağdaşmayan herhangi bir tutum sergilerken ya da faaliyette bulunurken, tutum ve davranışlarını titizlikle gözden geçirmek mecburiyetinde bulunacaktır (Sağlam, 2012, s. 51).

Ombudsman'ın vazife sahası kapsamında bulunan hususlardan biri olan kötü yönetim kavramının meydana gelmemesi için karar alma yetkisine haiz olan yönetim, ummadığı bir anda ombudsman tarafından denetlenebileceği hissiyatını aklının bir köşesinde bulundurmalıdır. İyi yönetim ilkelerini tesis edebilmek için sergilenen tutum ve davranışlar, ifa edilen faaliyetler ve eylemlere karar verirken, hukuk kaidelerini gözetmeye, hakkaniyetli tutum sergilemeye ve adil bir yönetim tesis etmeye gayret göstermektedir (Erdoğan, 2021, s. 22).

Bu minvalde Ombudsman kötü yönetim olgusunun ortaya çıkmaması için yönetsel kuruluş tutum ve davranışlarını, faaliyetlerini, eylemlerini tekrardan

süzgeçten geçirerek doğru adımlar atabilmesi olanağını sağlaması Ombudsmanın caydırıcı fonksiyonunu oluşturmaktadır.

### **3.3.3. Düzeltici İşlevi**

Ombudsmanlık Kurumu'nun varoluşu, hali hazırda iyi bir idare bulunsa dahi, hatanın her daim ortaya çıkabilir olmasına ve bunun telafi edilebileceğini göstermektedir. Kamu idaresinde kusurlar her zaman kötü tutum ve davranışlardan meydana gelmemektedir. Bu nedenle, bütün kamu görevlileri kötü yönetim kaynağı olma potansiyeline sahiptir. Yürütme ile vatandaş arasında ortaya çıkan idari faaliyetler, kusura neden olmakta ve bu kusurlar anlaşılrsa dahi bazı zamanlarda hiçbir şey yapılmamaktadır. Bu minvalde Ombudsmanlık Kurumu, kamu idaresinde noksanlıkların kabulü manasını taşımaktadır (Ok, 2021, s. 110).

Ombudsman, kamu kurumları tarafından ifa edilen faaliyetlerde hukukun temel prensiplerine aykırılık olması ya da hakkaniyet ilkesi kapsamında karar kılınmaması gibi durumlarda ikaz edici raporlar düzenleyerek bahse konu hukuksuzluğun giderilmesine imkân sağlamaktadır. Bu bakımdan hatalı tutum sergileyen idarenin kusurlarını düzeltmesine yardımcı olmakta ve mihmandarlık görevi üstlenmektedir (Kayhan, 2019, s. 60).

Ombudsman yapmış olduğu araştırma ve tetkik neticesi ulaşmış olduğu kanı her ne kadar bağlayıcılığı bulunmasa da düzenlediği raporların kamuoyuna duyurulması yönetsel kuruluşun faaliyetlerinde azami dikkat göstermekle birlikte, kasıtlı olarak işlem yaptıktan sonra, dava yoluna başvuramayanların mağduriyetleri, bu aktif ve faydalı denetleme mekanizması ile bertaraf edilmeye çalışılacaktır. Ombudsmanlık Kurumu'nun bulunduğu birçok ülkede, yönetsel kuruluşların çoğunlukla ombudsmanın bağlayıcı olmayan tavsiyelerini yerine getirmeye çalıştıkları bilinmektedir. Bu nedenle kamu yönetiminde yapılan hataların yenilenmesinin önüne geçerek, idare üzerinde düzeltici etki göstermektedir (Sağlam, 2012, s. 52).

### **3.3.4. Yönetimin Şeffaflığını Sağlama İşlevi**

Ombudsman'ın şeffaflık fonksiyonu, kamu yönetiminde önemi giderek artan modern bir yönetim ilkesi olan şeffaf bir yönetim tarzının sunulmasına katkıda bulunmaktadır. Aktif ve verimli kamu hizmeti için içinde bulunduğumuz zamanda yönetimlerin olmazsa olmazı şeffaf ve hesap verilebilir bir yönetim anlayışıdır.

Yönetmel kuruluşun şeffaf yönetimi, bilgilenmek gayesiyle karar verme aşamalarına katılan vatandaşlarca, karar verme sürecinin şeffaflığı ve anlaşılabilir olmasıyla yakından ilgilidir (Demirci, 2013, s. 38).

Kamu yönetiminde şeffaflık vatandaşların talep ettikleri bilgilere erişebilmeleri ile sağlanır. Vatandaşların talep ettikleri bilgiler yönetmel kuruluşlar tarafından verilmesi ile ilgili olması gereken hassasiyeti sergilemediği takdirde Ombudsman vasıtasıyla bu meseleyi bertaraf edebilirler. Kamu yönetimi envanterinde bulunan her çeşit belge ve dokümanı başta yetkililer olmak üzere herkesin kullanımına açmalıdır. Bu tutum aynı zamanda demokrasi kültürünün bir parçasıdır. Böylelikle vatandaşlar ne şekilde idare edildiklerini görebilecek ve idareyi denetleyebileceklerdir (Yılman, 2017, s. 63).

Ombudsman, kamu yönetiminin kötü yönetiminden kaynaklanan çeşitli bilgi ve belgeleri tetkik etme, araştırma ve bunlara erişim sağlama konusunda geniş yetkilere sahiptir. Bu bağlamda Ombudsmanın, şikâyetçilere idari faaliyet ve işlemlerin içeriğini anlama fırsatı vererek şeffaf bir yönetim anlayışına katkıda bulunduğu düşünülmektedir (Doğanay, 2019, s. 62).

### **3.3.5. İdari Yargıya Katkı Sağlama İşlevi**

Sosyal devlet olmanın yüklemiş olduğu sorumluluklar, idarenin yapmış olduğu faaliyetlerin kapsamının genişlemesine, hukuki kavramların artıp, bazı zamanda karma karmaşık bir hal içerisine girmesine neden olurken, idarenin en etkin şekilde denetlenmesini sağlayan yargı organlarının, gereksinimlere çare olmakta sorunlar yaşadığı görülmektedir. Artan iş yükünün yanı sıra, vermiş olduğu hükümlerde hukuk kuralları sınırlarının dışına çıkamaması, istese dahi hakkaniyet prensibini göz önünde bulunduramaması, vatandaş farklı hak arama yollarına yönlendirmektedir (Erdoğan, 2010, s. 49-50).

Aktif bir şekilde faaliyet gösteren Ombudsman idari yargının iş yükünü azaltarak, yargının daha aktif, verimli ve seri işlev görmesini sağlamaktadır. Ayrıyeten Ombudsman'a, kolay ulaşılabilirliği, ücrete tabi olmaması ve çok fazla kural şartı talep etmemesi gibi sebeplerle vatandaşlar tarafından tercih edilmekte bu husus itibarıyla de yargının iş yükünün azalmasına katkıda bulunmaktadır (Yatkın, Taşer, 2015, s. 92).

Ombudsman yönetsel kuruluş ile vatandaş arasındaki anlaşmazlığı idari yargı sürecine intikal etmeden her iki tarafı da ikna ederek çözölme kavuşturulmasına katkı sağlamaktadır. Bu nedenle, Ombudsmanın idari yargının iş yükünü hafifletmesi için etkinliği artırılmalı ve teşvik edilmelidir (Yılman, 2017, s. 64).

Ombudsmanın işlevlerine yönelik, “*eğitici işlev*”, “*önleyici (caydırıcı) işlev*”, “*düzeltilici işlev*”, “*yönetimin şeffaflığını sağlama işlevi*” ve “*idari yargıya katkı sağlayıcı işlevi*”, olmak üzere Ombudsmanın işlevleri beş başlık altında değerlendirme yapılmıştır. Bu işlevlerden kısaca bahsedecek olursak, yönetenlerin ve vatandaşların pozitif hukuk alanındaki düzenlemelerden bihaber olmaları veya olsalar dahi haklarını kullanmak konusunda isteksiz davranmaktadırlar. Hukukun üstünlüğü fonksiyonuna göre demokratik bir devletin temel işlevlerinden biri, vatandaşlara haklarını ve bu hakları korumanın yollarını öğretmektir ile eğitim işlevi, Ombudsmanın denetimine tutulacağını bilen yürütme organlarının tutum, davranış ve faaliyetlerinde daha titiz ve duyarlı davranması ile önleyici işlevi, Ombudsman şikâyet sonucu ya da re’sen hareket ederek denetim ile alakalı yapmış olduğu tetkik neticesinde, idarenin tutum, davranış ve faaliyetlerinin hakkaniyet ilkesiyle bağdaşmadığı kanaatine varması durumunda, kusurlu işlemin telafi edilmesi için idareye tavsiyede bulunulması ile düzeltilici işlevi, Ombudsman, resmi bilgi ve belgeye erişmede zorluk yaşayan vatandaşların yakınmalarını çözüme bağlamakla yetkili olması ile yönetimin şeffaflığını sağlama işlevi, Ombudsman yönetsel kuruluş ile vatandaş arasındaki anlaşmazlığı idari yargı sürecine intikal etmeden her iki tarafı da ikna ederek çözüme kavuşturulmasına katkı sağlamaktadır ile idari yargıya katkı sağlama işlevi, olarak açıklanmıştır (Süler, 2010, s. 162-163). Bahse konu işlevlerin hepsi birbirini tamamlar nitelikte olduğunu kaynaklardan görmekteyiz. Bu işlevlerin Ombudsmanın kavramsal olarak işlevleri karşıladığını her ülkede bu kavramlardan farklı işlevlerin olabileceğini, asıl önemli olan konunun Ombudsmanı nasıl daha işlevsel hale getirmek, idareye çağdaş yönetim anlayışını benimsetmek ve bunun alt yapısını gerek mevzuat gerekse demokrasi anlayışı ile yerleştirmektir.

KDK’nin işlevselliği konusuna gelecek olursak daha gerçekçi tespitler yapabilmek için, yalnızca kaynaklarda belirtilen fonksiyonları ne ölçüde karşılayıp karşılamadığının üzerinde durmak yerine, kamu denetçisinin bağımsızlığı, seçilme şekli, hukuki mevzuat, dokunulmazlık, görev süresi, dışardan müdahaleye açık olup

olmadıkları, bütçesi, uygulandığı ülkenin yönetim biçiminin, demokrasi anlayışının ve toplumun hak arama kültürünün ne kadar yerleşmiş olduğu gibi kavramları dikkate alarak değerlendirme yaptığımızda ülkelere göre işlevselliğinde farklılıklar göstereceği düşüncesindeyim. Bu nedenden dolayı, KDK'nın işlevselliğini mevzuat ve uygulama kapsamında analiz yapmak suretiyle işlevselliği konusunda saptamalar yapılarak değerlendirme yapılmasının daha gerçekçi bir metot olacağını ifade edebiliriz.

### **3.3.6. Kamu Denetçisi'nin Mevzuat Yönüyle İşlevselliği**

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun düzenlenmesine ilişkin olarak Anayasa'nın 123. maddesinin 3. fıkrasına göre; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tüzel kişilik kazanabilmesi için kanun ile ihdas edilmesi yeterlidir. Öte yandan 1982 Anayasası'nın yasama, yürütme ve yargı erklerinin ayrımı çerçevesinde formüle edildiği göz önüne alındığında, bu üç erk arasında yer alamayacak bir Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, Anayasa'da ayrı bir yer verilerek düzenleme yapılması mühimdir. Ayrıyeten, kurumsal prestij ve daha güvenli bir statü açısından Kamu denetçisinin kuşkusuz anayasal statüye kavuşturulmasına öncelik verilmelidir (Erhürman, 2000, s. 160-161).

Bu durum, KDK'nin işlevsel bir kurum kimliği kazanabilmesi için sağlam bir zemine oturtulması manasını ifade etmektedir. KDK'nin, 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği sonucunda anayasal bir dayanağa sahip olmasıyla, daha önce tartışılan anayasal dayanağın gerekli olup olmadığına dair anlaşmazlıklar geride kalmış ve Anayasa Mahkemesi'nin 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu'nu iptal gerekçesi de bertaraf edilmiştir. 276 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı'nın genel gerekçesinde, 5982 sayılı Kanun'un Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın bazı maddelerini değiştiren 8. maddesi ile Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararında belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak Anayasa'nın 74. maddesinde değişiklik yapıldığı belirtilmektedir (Yüce, 2019, s. 152).

Kurumun Anayasa ya da kanun ile ihdas edilmiş olması, KDK'nin 6328 sayılı Kanun kapsamında anayasal olarak zorunlu kurumlardan biri olarak ihdas edilmiş olup, kurumun devamlılığını sağlamakta ve kurumun değişen siyasi iklime göre ortadan kaldırılmasına yönelik girişimlere ancak yeni bir anayasa değişikliğinin

kabul edilmesi ile mümkün kılınmıştır. Dolayısıyla bu kurumun varlığı Anayasa ile teminat altına alınmıştır.

6328 sayılı Kanun'un 1. maddesi uyarınca kurumun amacı; kamu hizmetinin işleyişinde bağımsız ve aktif bir şikâyet mekanizmasının ihdas edilmesi yoluyla, yönetsel kuruluşların her çeşit eylem ve işlem, tutum ve davranışlarını ele almak, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka uygunluk ve hakkaniyet ilkesi kapsamında tetkik etmek, araştırmak ve tavsiyelerde bulunmasını sağlamak gayesiyle KDK kurulmuştur (KDK Kanunu, 2012, md. 1).

Bu esaslar kapsamında kuruma yüklenen ana fonksiyonun idari faaliyetlerin gözetimini ve iyileştirilmesini izlemek olduğu anlaşılmıştır. Lakin idari denetim temel olarak idari eylem ve işlemlerin hukuka ve hakkaniyet kavramına uygunluğunun gözetilmesini, aksaklıklar için gerekli işlemlerin yapılmasını ve siyasi, idari veya cezai bakımdan mesuliyet doğuracak icrai bir karar verilmesini gerektirir. İdari faaliyetlerin iyileştirilmesindeki gaye, aksaklıkların saptanmasından ziyade idarenin tutum ve faaliyetlerinde niteliğin artırılmasıdır (Kaya, 2017, s. 200-201). Bu bakımdan hukuka aykırı ve haksız herhangi bir idari faaliyet, eylem ve karar karşısında yaptırımı bulunmayan yalnızca öneri niteliğinde karar veren kamu denetçisinin denetleme işlevinden daha çok idarenin hizmet standartlarını yükseltmeye yönelik iyileştirme fonksiyonunu ifa etmek üzere konumlandırıldığını ifade etmek mümkündür (Sucu, 2021, s. 193).

#### **3.3.6.1. Görev Alanı Açısından**

KDK Kanun'un 5 inci maddesinin 1. fıkrası uyarınca; kurum, yürütme organlarının faaliyetlerine ilişkin şikâyet üzerine, idarenin her çeşit eylem, işlem, tutum ve davranışlarını; insan haklarını esas alan adalet anlayışı kapsamında, hukuka uygunluk ve hakkaniyet ilkesini gözeterek tetkik etmek, araştırmak ve idareye tavsiyelerde bulunmakla vazifelidir, şeklinde görev tanımı yapılmıştır (KDK Kanunu, 2012, md.5).

KDK'nin görev sahasını yalnızca idare ekseninde sınıflandırmak, ombudsmanlık mekanizmasının doğasıyla bağdaşmamaktadır. Ombudsman, demokratik kültürün bir parçasıdır, mekanizmanın başarıyla uygulandığı ülkelerde ombudsman gözetiminin çok geniş bir yetki sahasının olduğu açıktır. Devletin temel hak ve hürriyetlere müdahalesinin giderek karmaşık hale geldiği her konuda yargısal

denetiminin yanında ombudsman gözetimini de gerektirdiğini belirtmek gerekir (Kağıtçıoğlu, 2018, s. 490-491).

Bu şekilde Ombudsmanlık Kurumu'nun sorumluluk sahası artmış, her çeşit adaletsizliğe ve hukuksuzluğa karşı harekete geçmek için saygın ve güvenilir bir "uyarı mekanizması" olarak ulus devletlerin vazgeçilmezi olmuştur. Ombudsman artık yalnızca kişilerin medeni ve siyasi haklarını değil, aynı zamanda ekonomik ve sosyal çıkarlarını da savunmaktadır. Bu sebeplerle, KDK'ye verilen dar kapsamlı sorumluluklarından vazgeçmenin kurumun doğasına daha uygun olacağı fikrindeyim (Kağıtçıoğlu, 2018, s. 491).

### 3.3.6.2. Harekete Geçme Şekli Açısından

KDK Kanun'un 7. maddesinin 1. fıkrasında Başdenetçi'nin görevleri belirtilmiştir. Bu görevlerden "a" bendinde yer alan; kuruma gelen şikâyetleri tetkik eder, araştırır ve yetkili mercilere tavsiyelerde bulunur, ifadesinden anlaşılacağı uyarınca Başdenetçi'nin şikâyetler üzerine işlem yaptığı ancak re'sen hareket edemeyeceği görülmektedir.

Ombudsmanın nasıl hareket edeceği hususu, kurumun yapı içerisinde nasıl bir yere konumlandırıldığıyla alakalıdır. Ombudsmanların hareket kabiliyetleri, onların etkinlikleri bakımından belirleyici unsurdur. Ombudsman vatandaşların başvuruları ile hareket edebileceği gibi, re'sen (kendiliğinden) de hareket edebilmelidir. Bana göre ombudsman sisteminde yer alan esneklik ve şekilci (formel) olmama kriterleri göz önünde bulundurulursa, ombudsmanın hareket kabiliyetinin herhangi bir şekil şartına bağlı bulunmaması yerinde olacaktır. Bu bağlamda ombudsmanın bireysel ya da iletişim vasıtasıyla kendisine başvuran vatandaşların şikâyetleri üzerine ya da medyada gündeme gelen haberler, herhangi bir şekilde haberdar olunan konular ya da kamu kurumlarını denetleme yetkisi kapsamında şahit olduğu hususlarla alakalı re'sen hareket etme hakkına sahip olmalıdır (Erhürman, 1998, s. 94).

Bir başka görüşe göre ise: KDK re'sen ("*proprio motu*") hareket edememektedir. Ancak bir ombudsman mekanizmasının doğasına uygun olan, ombudsmanlık kurumunun herhangi bir başvuru beklemeden doğrudan hareket edebilmesidir. Bu bağlamda, Başdenetçi ve denetçiye re'sen tetkik etme ve araştırma yetkileri verilmesini gerektirir (Kağıtçıoğlu, 2019, s. 492).

Nitekim KDK'nin 2020 yılı yıllık raporunda dünya uygulamaları incelenirken, ülkelerin yaklaşık %80'inde ombudsmanlık kurumlarının re'sen hareket etme yetkisine sahip olduğu; kuruma re'sen tetkik etme hakkının verilmesi durumunda, bireysel hak arama kültürü oluşturma, kadın, çocuk ve engelli gibi yardıma muhtaç kişilerin problemlerine çözüm olunmasında azami derecede faydalı olacağı belirtilmiştir (KDK 2020 yıllık raporu, 2021, s.576).

Ayrıca KDK'nın 2016 yıllık raporunda; Kurumun tavsiyelerine uyumun artırılması ve şikâyetlerin daha aktif bir şekilde çözüme kavuşturulması için Kuruma re'sen tetkik etme yetkisinin verilmesi, Anayasa Mahkemesi'ne aykırılık iddiasıyla başvurabilmesi yönünde taleplerinin olduğu görülmektedir (KDK2016 Yıllık raporu, 2017, s. 316).

KDK'nın re'sen hareket edebilme yetkisinin bulunmamasıyla, hareket kabiliyeti önemli derecede sınırlanmakta ve dolayısıyla da kurumun işlevselliğini olumsuz biçimde etkilemektedir.

### **3.3.6.3. Bilgi ve Belge İstenmesi Açısından**

KDK Kanunu'nun 18. maddesi 1. fıkrasında; kurumun, tetkik ve soruşturma konusuna ilişkin talep ettiği bilgi ve belgeleri, bu talebin kendisine tebliğinden itibaren otuz gün içinde ibraz etmekle yükümlüdür. Bu süre zarfında talep edilen bilgi ve belgeleri haklı bir gerekçe olmaksızın sunmayanlar, Başdenetçi'nin ya da denetçinin talebi üzerine ilgili mercilerce soruşturmaya tabi tutulur. 2. fıkrasında yer alan devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler için yetkili makamın en üst amiri ya da kurul tarafından gerekçe gösterilmek suretiyle ibraz edilmeyebilir. Lakin devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler, Başdenetçi ya da görevlendirdiği denetçi tarafından yerinde tetkik edilebilir (KDK Kanunu, 2012, md.18) denilmektedir.

Ombudsman, soruşturmalarına katkıda bulunacak herhangi bir kişi ya da kurumdan iş birliği talep etme hakkına sahiptir. Ombudsman, kanuni olarak ayrıcalıklı ya da gizli olabilecekler de dâhil olmak üzere ilgili tüm belgelere, veri tabanlarına ve materyallere sınırsız erişim için kanuni ve uygulanabilir haklara sahip olmalıdır. Bu, hürriyetlerinden yoksun bırakılanlar da dâhil olmak üzere bireylere binalara, kurumlara engelsiz erişim hakkını içerir (Venedik İlkeleri, 2019, md.16) denilmektedir.

Görüldüğü üzere, Venedik İlkeleri'nde Ombudsman'a geniş tetkik ve araştırma yetkisi verilmektedir. Ancak, KDK Kanunu'nda ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgelere yetkili makamın en üst amiri tarafından izin verilmemesi durumunda, hiçbir suretle tetkik edebilme imkânının olmadığı görülmektedir. Bu nedenden dolayı, kamu denetçisine Venedik İlkeleri'nde tanınan geniş tetkik ve araştırma yetkisinin kapsamı kanunda önemli derecede kısıtlanmış, kurumun aktif bir şekilde işlev görmesine imkân sağlanmamıştır.

#### **3.3.6.4. Bağımsızlık ve Tarafsızlığı Açısından**

Ombudsmanın bağımsız bir kurum olması, kurum tarafından yapılan denetimlerle idari denetim sistemi arasındaki farkı göstermesi açısından önemlidir. Merkezi idareden ve teşkilatlarından bağımsız olmayan bir kurumun idare üzerindeki denetiminin, idari denetimden farkı kalmayacaktır. Bu nedenle "*Ombudsman denetimi*" adına, bağımsız ve özgün bir denetimden söz edebilmek için ancak merkezi idareden ve teşkilatlarından bağımsız bir kurum ihdas etmekle mümkündür (Erhürman, 2000, s. 158-159).

KDK Kanunu'nun 4. maddesi uyarınca; kurum, TBMM'ye bağlı özel bütçeli, kamu tüzel kişiliği olan bir kurum olarak tanımlanmıştır. 29'uncu maddesinde ise Bütçe başlığı adı altında gelirleri ise TBMM'den alınacak Hazine yardımı ve diğer gelirler şeklinde açıklanmıştır (KDK Kanunu, 2012, md. 4).

Venedik İlkeleri'nin 21. maddesi, ombudsmana yeterli ve bağımsız bütçe kaynakları sağlanmasını şart koşar. Kanun'un, ombudsmanlık kurumuna bütçe tahsisinin, kurumun görev ve sorumluluklarını tam, bağımsız ve etkin bir şekilde yerine getirebilmesini sağlama ihtiyacıyla uyumlu olmasının gerekliliği açıklığa kavuşturulmuştur. Ombudsmanlık Kurumu'na danışılacak ve bir sonraki mali yıl için bir bütçe taslağı sunması istenecektir. Kurum için kabul edilen bütçe, normalde diğer devlet kurumlarına uygulanan indirimler olmadıkça, mali yıl içinde azaltılamaz. Ombudsman bütçesinin bağımsız mali denetiminde, görevin yerine getirilmesinde öncelikler değil, yalnızca mali işlemlerin kanuniliği dikkate alınacaktır (Venedik İlkeleri, 2019, md. 21) şeklinde açıklanmıştır.

Bu hükümden de anlaşılabacağı üzere kurumun mali özerkliği bulunmamaktadır. Yukarıda bahsi geçen KDK Kanunu'nda kamu denetçisinin her mali yıl için kendi bütçe taslağını hazırlayıp, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda olduğu gibi

geçirmesine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu itibarla, kurum kendi bütçesini hazırlasa dahi, yürütme tarafından her mali yıl öncesinde Meclis'e sunulan merkezi yönetim bütçe kanun tekliflerinin, kurumun ihtiyacı olan bütçe ödeneklerini doğru bir şekilde kapsayabileceği sonucuna varılması mümkün olmamakta ve gerektiğinde sınırlandırılabilir (Sucu, 2021, s. 202).

KDK Kanunu'nun 10. maddesi uyarınca; Başdenetçi ya da denetçi seçilme koşullarına göre, "e" bendinde yer alan, Başvuru anında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak, şartı, kamu denetçisinin bağımsızlığına ve tarafsızlığına gölge düşürecek ve meşruiyetini tartışılır hale getirecek bir niteliktedir. Bir adayın başvurudan bir gün önce bir siyasi parti ile bağlarını koparması, adayın siyasi partiden tamamen koptuğu anlamına gelmediği gibi, parti ombudsmanı imajı oluşturarak bağımsızlığına ve tarafsızlığına gölge düşürmektedir. Bu hususunda kurumun fonksiyonunu olumsuz etkileyeceği düşüncesindeyim.

KDK Kanunu'nun 10'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında, Başdenetçi ya da denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır, b bendinde ise, seçim tarihi itibarıyla Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşında olmak, şartı aranmaktadır (KDK Kanunu, 2012, md. 10).

Ombudsman'ın bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile ilgili değilmiş gibi gözükken yaş sorunu biraz daha derinlemesine düşünüldüğünde önem kazanmaktadır. Görev süresi bittikten sonra ne yapacağını düşünen ve bu süre sonunda siyasete atılmayı ya da üst düzey bir bürokrat olmayı planlayan bir ombudsmanın, bağımsız ve tarafsız kalmasının zorlaşacağı, geleceğe yatırım yapma gayesi güdebileceği açıktır. Bu nedenle ombudsmanın yaş ve mesleki konum itibarıyla ombudsmanlık makamını bir sıçrama tahtası olarak görmeyeceği bir konumda olması lazımdır. Ombudsman'ın bağımsızlığını koruyabilmesi ve devam ettirebilmesi için, yönetimdeki vazifelerine geri dönmeyi planlamayan kıdemli hâkimler, üniversite profesörleri, avukatlar ya da üst düzey yöneticiler arasından seçim yapmak daha mantıklıdır (Erhürman,1998, s. 93).

KDK Kanunu'nun 11'inci maddesinin 5. fıkrasında, Başdenetçi seçilebilmek için Genel Kurul'da yapılan gizli oylamada birinci ve ikinci turda toplam üye sayısının 2/3 çoğunluğunun sağlanması gerekmektedir. İkinci oylamada oy çoğunluğuna ulaşılamazsa, üçüncü oylamada TBMM toplam üye sayısının salt

çoğunluğunun yani yarıdan bir fazlasının(301) oyunu elde eden aday seçilmiş olur. Bu turda da Başdenetçi seçilemez ise en çok oyu alan iki aday dördüncü oylamaya katılır. En son oylamada TBMM karar yeter sayısını sağlamak şartıyla en çok oyu alan aday Başdenetçi olur(KDK Kanunu, 2012, md. 11). Bu bakımdan karar yeter sayısının TBMM'nin  $\frac{1}{4}$  den bir fazlası olduğunu hesaplarsak 151 evet oyu ile Başdenetçi'nin seçilebileceğini tahmin edebiliriz.

Ancak Venedik İlkeleri'nin 6. maddesinde, ombudsmanın seçimi ya da atanması, kurumun yetki, tarafsızlık, bağımsızlık ve meşruiyetini mümkün olduğu kadar güçlendiren kriterlere dayanmalıdır. Ombudsman, tercihen Parlamentodaki uygun nitelikli çoğunluk tarafından seçilir (Venedik İlkeleri, 2019, md. 6). Şeklinde belirtilmektedir.

Ombudsmanın seçilme şekli kurumun bağımsızlığının sağlanması açısından en mühim hususlardan bir tanesidir. Hiç şüphesiz ki, Yürütme organı tarafından seçilen ya da ondan etkilenen ombudsmanların merkezi idareden bağımsız olacağını iddia etmek kuşkusuz güçtür. Bu nedenle, yürütme ve yürütme organlarından mümkün olduğunca bağımsız olması gereken bir ombudsmanın nasıl seçileceğine karar verilirken ülkenin durumu dikkate alınmalıdır. Ayrıyeten ombudsman, iktidardaki parti ya da partiler tarafından ya da onların yoğun baskısı altında seçilmemelidir. Aksine bir davranış ombudsmanlığın tarafsızlığına gölge düşürecektir. Muhalefet partilerinin de etkin olduğu TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından aday gösterilen kişinin cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi daha isabetli olacaktır (Erhürman, 1998, s. 91).

Bu nedenden dolayı kamu denetçisinin meclise karşı bağımsız olabilmesi için seçilme niteliklerinin büyük bir önem arz ettiğini görmekteyiz. Bu şartlar altında kamu denetçisinin seçiminde iktidar partisinin istemediği bir adayın seçilmesinin imkânı bulunmamakla birlikte iktidar partisinin güdümüne girme olasılığı çok yüksektir. Venedik İlkeleri'nde belirtilen nitelikli çoğunlukla yani meclisin  $\frac{2}{3}$ ,  $\frac{3}{5}$  gibi oranlarla seçilmesi durumunda hem mecliste uzlaşi kültürünü yerleştireceği hem de bağımsızlık ve tarafsızlığını maksimum seviyeye çıkartacağı değerlendirilmektedir.

KDK Kanunu'nun 12. maddesi, Kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığına ilişkin hükümler içermektedir. Birinci fıkrada, Hiçbir merci, kurum veya kişi, Başdenetçi'ye

veya denetçiye görevleri ile ilgili olarak emir veya talimat veremez, genelge gönderemez öneri veya telkinde bulunamaz. İkinci fıkrada ise, Başdenetçi ve denetçi, görevlerini ifa ederken tarafsızlık ilkelerine uygun hareket etmekle yükümlüdürler, Şeklinde hüküm altına alınmıştır (KDK Kanunu, 2012, md. 12).

Ombudsman, herhangi bir merciden gelen talimatları kabul etmeyecek ya da herhangi bir merciden herhangi bir emir verilmeyecektir, denilmektedir (Venedik İlkeleri, 2019, md. 14).

KDK'nin tarafsızlık ilkesini benimsemesi yerindedir. Bu anlamda Venedik İlkeleri'yle de uyuşmaktadır lakin tek başına yeterli değildir.

KDK Kanunu'nun 14'üncü maddesi1. fıkrasında, Başdenetçi ve denetçinin görev süresinin 4 yıl olacağını belirtilmiştir. 3. fıkrasında ise, bir dönem Başdenetçi ve denetçi olarak seçilen kişinin tekrardan bir dönem daha seçilebileceğinden bahsedilmiştir (KDK Kanunu, 2012, md.14).

Uluslararası ombudsman kriterlerini ortaya koyan Venedik İlkeleri uyarınca, ombudsmanın görev süresi, kendisini atayan organın görev süresinden daha uzun olmalı, tercihen bir dönemle sınırlı olmalı, yeniden seçilme imkânı bulunmamalı ve yedi yılın altında öngörülmemelidir, şeklinde belirtilmektedir (Venedik İlkeleri, 2019, md.10).

Kamu denetçisinin yalnızca bir dönem için görev alması ve ikinci defa seçilememesi, kamu denetçisinin ikinci defa yeniden seçilmesini sağlayabilmek adına özellikle mecliste çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partisine şirin gözükme ve yaranmak mecburiyetinde olmadığı için, bağımsızlık ve tarafsızlığın sağlanması açısından son derece yerindedir. Ayrıyeten kamu denetçisinin görev süresinin kendisini seçen yasama erkinin görev süresinden daha uzun olması durumunda, yasama erkinin, en azından bir süreliğine seçmedikleri ombudsmanlarla çalışmak mecburiyetinde kalmaları bakımından isabetli olacaktır. Parlamento çoğunluğuna sahip partinin yürütmeyi de ele geçirdiği günümüzde, konu bağımsızlık açısından son derece önemli hal almıştır (Erhürman, 1998, s. 92).

Bir başka görüş ise; bu bakımdan, ombudsmanın bağımsızlığının sağlanması için, yeniden seçilmemesi ve yedi yıllık bir süre için seçilmesi yönteminin benimsenmesi tavsiye edilmektedir. Zira ikinci kez seçilmesine izin verilen bir

ombudsman, hükümete şirin görünmek için kamu denetimini gerektiği gibi yapmayarak bazı usulsüzlükleri görmezden gelebilir (Dursun, 2011, s. 392).

Ayrıyeten bu süre, 6328 sayılı Kanun kabul edildiğinde, TBMM'nin seçim dönemi olan dört yıla eşittir. Lakin, TBMM'nin seçim dönemi 16.04.2017 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği ile beş yıla çıkarılmıştır. Şayet TBMM'nin seçim dönemi esas kılınarak Başdenetçi ile denetçilerin görev süresi belirlendiyse ve aynı düşünce devam etmekteyse, Başdenetçi ve denetçilerin görev süresi ile TBMM'nin görev sürelerinin eşitlenmesi için bir Anayasa değişikliği yapılması öngörülmektedir (Yüce, 2019, s. 161-162).

KDK Kanunu'nun 15. maddesinin 1. fıkrasında, Başdenetçi ya da denetçilerin 10. maddede sayılan niteliklere sahip olmadıklarının sonradan anlaşılması ya da seçildikten sonra bu nitelikleri kaybetmeleri durumunda, husus Komisyon tarafından saptanmasını takiben Başdenetçi'nin görevinin sona ermesi Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; Denetçilerin görevinin sona ermesi ise Komisyon tarafından karar verilir. 2. fıkrasında, Başdenetçi'nin seçilmeye engel bir suçtan mahkûmiyet ya da kısıtlamaya ilişkin nihai mahkeme kararının Genel kurulun; Denetçiye ilişkin nihai mahkeme kararının komisyon bilgisine sunulmasıyla Başdenetçi ya da denetçi sıfatı sona erer, şeklinde hüküm içermektedir (KDK Kanunu, 2012, md.15).

Başdenetçi ve denetçinin vazifelerinden el çektirilmesindeki uygulamada tarafsızlık noktasında eleştiriye açıktır. Vazifeden el çektirme durumunda, yetkide paralellik prensibi bir olmasa da usulde paralellik prensibi bakımından bir problem oluşturmaktadır. Çünkü vazifeye getirmede, ilk oylamalarda belirtilen nitelikli çoğunluk vazifeden el çektirmede öngörülmemiştir. Kanun'da vazifeden el çektirme konusunda, vazifeye getirmedeki gibi usul doğrultusunda yeni düzenlemeye gereksinim duyulmaktadır. Ayrıyeten Başdenetçi'nin ya da denetçilerin Kanun'da belirtilen nitelikleri taşımadığının ya da seçildikten sonra bu nitelikleri yitirdiğinin sonradan anlaşılması hâlinde, karma Komisyon tarafından yapılacak olan saptamanın kapsamı ile ilgili Kanun'da açık bir düzenlemeye daha ihtiyaç duyulmaktadır (Kağıtçıoğlu, 2019, s. 488).

KDK Kanunu'nun 29. maddesinin 1. fıkrası a bendinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden alınan Hazine yardımı, "b" bendinde, öteki gelirler. 2.

fıkrasında, Bu Kanun kapsamındaki görevlerin yerine getirilmesine ilişkin giderler kurum bütçesinden karşılanır, denilmektedir (KDK Kanunu, 2012, md. 29).

Bütçesi yürütme erki veya yasama erkinin salt çoğunluğunca belirlenen bir ombudsmanın yürütme erkine karşı gerçek manada bağımsızlığından söz etmek imkân dâhilinde bulunmamaktadır. Bütçesi bir şekilde yürütme tarafından yönetilen bir ombudsman, zaman içerisinde yürütmenin kontrolüne girmek ya da sıfır bütçeli bir kurum haline gelme durumuyla karşı karşıya kalabilir (Erhürman, 2000, s. 170).

KDK Kanunu'nun 31'inci maddesi 1. fıkrasında; Başdenetçi ve denetçilerin görevleri gereği suç işledikleri iddia edildiği takdirde, haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılması Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın iznine tabidir (KDK Kanunu, 2012, md. 31).

Bu madde kapsamında Başdenetçi ve denetçilerin vazifelerine ilişkin suçların işlendiği takdirde! TBMM Başkanı'nın izniyle kolay yargılamanın yolu açılmaktadır. Bu hükmün doğru olduğunu kabul etmek mümkün değildir. Bu Kanun'un 31. maddesinin mantıksızlığı, Fransız Arabulucusu'na (mediatör) ilişkin 3 Ocak 1973 tarih ve 73-6 sayılı Kanun'un 3. maddesi ile arabuluculara tanınan dokunulmazlık göz önüne alındığında daha da artmaktadır. Konuyla ilgili Fransız hukukunun bahsi geçen maddelerinde; arabulucuların görevlerini ifa ederken yaptıkları eylem veya sözlerden dolayı kovuşturulamayacağı, aranamayacağı, tutuklanamayacağı ve cezaya çarptırılmayacağı belirtilmektedir. Bu hüküm ile arabulucunun vazifesini herhangi bir şüphe ve korku duymadan yerine getirmesi sağlanmakta ve tamamen bağımsız olarak görev yapabilmesi için geniş bir dokunulmazlık sağlanmaktadır. Bu bakımdan ombudsmanın tam bağımsızlığının sağlanması için Başdenetçi ve denetçinin vazifesi ile ilgili konularda cezai sorumluluk taşımaması, vazifesi dışında kalan suçlarda ise genel esaslara başvuru haricinde başka bir yöntemin kabul edilmemesi yerinde olacaktır (Dursun, 2011, s. 394).

#### **3.3.6.5. Raporlarının Yayımlanması Açısından**

KDK Kanun'un 22. maddesinin 1. fıkrası uyarınca; kurumun her takvim yılının sonunda, o yıl için çalışmalarını ve tavsiyelerini içeren bir rapor hazırlayacak ve bunu Karma komisyona sunacak ve komisyon da kanaat ve görüşlerini içerecek bir şekilde raporu özetleyerek TBMM genel kuruluna sunulmak kaydıyla Meclis Başkanlığı'na iletecektir, hükmünü içermektedir. İkinci fıkrafta, Kurumun yıllık

raporunun Resmî Gazete’de yayımlanmak suretiyle kamuoyuna açıklanacağı belirtilmiştir. Üçüncü fıkrada ise, kurumun açıklanmasında faydalı bulduğu hususları yıllık raporu beklemeksizin özel bir rapor düzenleyerek her daim kamuya açıklayabilir, hükmünü içermektedir (KDK Kanunu, 2012, md. 22).

Venedik İlkeleri’nin 20. maddesine göre, Ombudsman kurumun faaliyetleri hakkında yılda en az bir defa Parlamento’ya rapor sunar. Bahsi geçen raporda, ombudsman, kamu idaresinin uyumsuzluklarını Parlamento’ya bildirebilir. Ombudsman, uygun gördüğü bazı konularda da rapor verecektir. Ombudsmanın raporu kamuoyuna duyurulacaktır. Bu raporlar yetkili makamlar tarafından usulüne uygun olarak değerlendirilecektir, şeklinde açıklanmaktadır (Venedik İlkeleri, 2019, md. 20).

Ancak, yürütme teşkilatlarının kusurlu tutum ve faaliyetlerinin KDK’nin yıllık faaliyet raporu aracılığıyla Genel Kurul’a ve kamuoyuna duyurulmasına yönelik uygulamada Kanun’un 22. maddesine uyulmadığı ve KDK’nin 2018 yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde, 2013, 2014, 2015 ve 2016 yıllık raporları ile ilgili dilekçe komisyonu ve insan hakları inceleme komisyonu üyelerinden kurulu karma komisyon raporlarının 12 Ocak 2018 tarihinde görüşüldüğü, 2017 yıllık raporlarının ise 02 Kasım 2018 tarihinde görüşüldüğü, yıllık raporların genel kurula zamanında iletilmediği anlaşılmaktadır (KDK 2018 Yıllık raporu, 2019, s. 607-608).

Ayrıyeten kurumun yıllık raporlarının karma komisyon tarafından bir filtre görevi yapmak suretiyle, kendi kanaat ve önerilerini içerecek şekilde özetlemesi, bu raporun, komisyonda çoğunluğa sahip iktidar veya muhalefet partisinin görüşlerine göre yeniden dizayn edilmesi manasını taşımaktadır. Bu durum, Genel Kurul’un ve kamuoyunun yıllık faaliyet raporu aracılığıyla idari faaliyetler konusunda yanıtılması riskini doğurmaktadır (Sucu, 2021, s. 197-259).

#### **3.3.6.6. Yetki Alanı Açısından**

KDK Kanunu’nun 5. maddesinin 2. fıkrasının “b” bendindeki, yasama yetkilerinin kullanılmasına ilişkin işlemler, “c” bendindeki, Yargı yetkilerinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve “ç” bendindeki, Türk Silahlı Kuvvetleri’nin salt askeri faaliyetleri, kurumun görev alanına girmez, şeklinde hüküm bulunmaktadır (KDK Kanunu, 2012, md.5).

KDK Kanunu’nun 5. maddesinin 2. fıkrasının “b” bendindeki “*Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler*”, Anayasa’nın 87. maddesinde belirtilen faaliyetlerden bahsetmektedir. Bahse konu faaliyetlerin bir kısmı Anayasa mahkemesinin denetimine tabi olduğundan KDK’nin görev kapsamına alınmamıştır. Öteki kısmı ise, salt yasama faaliyeti olması nedeniyle kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir sonucu olarak başka bir devlet kurumunun bu alana müdahale etmesinin işin esasına uygun düşmeyecektir. Lakin fonksiyonel yaklaşıma göre, TBMM’nin idari işlem, eylem ve tutumu niteliğindeki faaliyetlerinin KDK’nin yetki alanında olması gerektiği düşüncesindeyiz (Yüce, 2019, s. 158).

Yargı erki üzerindeki denetim, yargısal faaliyetleri üzerinde yani yargı hükümleri üzerinde değil, mahkemelerin idari eylem, işlem, tutum ve davranışları üzerinde olacaktır. Anayasa’ımızda yer alan yargı bağımsızlığı ilkesine aykırı olarak yargı kararları ombudsman tarafından incelenemez. Sonuç olarak, yargı organlarının ombudsman tarafından denetlenmesinin sistem açısından ne gibi bir problem teşkil edeceğini anlamak mümkün değildir (Erhürman, 2000, s. 171).

Türk Silahlı Kuvvetleri’nin salt askeri faaliyetleri de kurumun denetim sahasına girmemektedir. Ordunun idari işlem, eylem, tutum ve davranışları, kamu denetçisinin denetim kapsamına alınmaması hukuk devleti ilkeleriyle bağdaştırılamaz. Sınırlar net olarak belirtilmediği için “*sırf askeri nitelikte faaliyet*” olduğu gerekçesiyle ordunun eylem, işlem, tutum ve davranışları, kurumun denetimlerine dâhil edilmemektedir. Kanunen yetkili denetçilerden birinin askeri faaliyetlerde bulunmasının, o alana odaklanmasının ve bir teftiş sistemi ihdas edilmesinin yararlı sağlayacağı fikrindeyiz (Aktel, Kerman, 2013, s. 29).

#### **3.3.6.7. Başvuru Yolları Açısından**

KDK Kanunu’nun 17. maddesinin 1. fıkrasında, gerçek ve tüzel kişilerin kuruma başvurabileceği ve başvuranın isteği üzerine başvurunun gizli tutulacağı belirtilmektedir (KDK Kanunu, 2012, md.17).

KDK’ye başvuru ve usulü, kurumun işlevselliği açısından önemli faktörlerden birisidir. Kanun’un bu maddesi ile başvurusunun bilinmesinden kuşku duyanların tereddütlerini izale eden bir düzenleme olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenden dolayı, kurumun başvuruda bulunan bireylere güven telkin etmesi bakımından önemli olan

bu düzenleme, başvuruları kolaylaştırıp önünü açmakta, bu şekilde kurumun işlevselliğine katkı yapmaktadır (Yüce, 2019, s. 161).

KDK Kanunu'nun 17'inci maddesi<sup>3</sup>'üncü fıkrası (b) bendinde, yargı erkinde devam etmekte olan ya da yargı erkinde hüküm verilmiş anlaşmazlıklara ilişkin olanlar, incelenmez hükmünü içermektedir (KDK Kanunu, 2012, md.17).

Yürütme organlarının faaliyetleri ile ilgili hem yargıya hem kuruma başvuru yapılabilmelidir. Çünkü kurumun incelemeleri ve kararları yargı kararlarını geçersiz kılamaz. Mahkemenin kararı başvuranın aleyhine olsa bile, yürütme organı kurumun tavsiyesini dikkate almalıdır. Çünkü kurum, idarenin hukuka, hakkaniyet ve iyi yönetim ilkelerine uyumunu ve insan haklarına dayalı adalet anlayışını da inceleyerek yerindelik denetimi de yapmaktadır. Öte yandan, Anayasa'da belirtildiği gibi, yargı sadece kanunilik denetimi ile sınırlıdır. Oysa yargının denetim kararı, ombudsmanın denetimiyle çelişmemektedir. Aksi halde neden bir ombudsmanlık kurumu var sorusu ortaya çıkmaktadır. Bu amaçla, yargı önüne gelen veya yargı tarafından karara bağlanan uyuşmazlık başvurularının ombudsman tarafından tetkik edilmesi sağlanmalıdır. Bir başka açıdan, ülkemizde idari yargı kararlarının uygulanamaması problemi nedeniyle, uygulanmayan idari yargı kararları için kuruma başvuru yapılabilmelidir. Böylece yargıyla ilgili aksaklıkların aşılmasına vesile olacağı kanısındayız (Kağıtçıoğlu, 2018, s. 493).

KDK ile ilgili olarak yapılan hem anayasal ve hem de kanuni düzenlemelerde, birtakım eksikliklerin, yetersizliklerin ve kısıtlamaların olduğu görülmektedir. Bu açıdan, kurumun işlevselliğinin olumsuz yönde etkilenmesinin söz konusu olduğunu söylemek yerindedir.

### **3.3.7. Kamu Denetçisi'nin Uygulama Yönüyle İşlevselliği**

KDK'nin uygulama yönünden işlevselliğinde iki ana unsurun, kurum ile alakalı kanuni düzenlemeler ve kanuni düzenlemeler doğrultusunda gerçekleştirilen iş ve işlemler olduğunu söylenebilir. Dört dörtlük bir kanuni düzenleme bile tam anlamıyla hizmet ve görevi garanti altına almazken, aksaklıkları, kusurları olan bir mevzuatın çerçevesinde yapılan işlemlerin sonucunda kurumdan istenilen derecede fayda sağlanamayacağı fikrindeyim. Keza Kamu Başdenetçi'si ve denetçiler ne kadar azim ve kararlılıkla çalışırlarsa çalışsınlar mevzuat boşluğunu, göstermiş oldukları gayretle doldurmaları imkân dâhilinde değildir. Bu nedenden dolayı, KDK

vasıtasıyla uygulama süreçlerinde lüzum duyulan özelliklerle alakalı olarak kamu yönetimine kanuni düzenlemelerin tekrardan reform edilmesi istikametinde tavsiyelerde bulunurken, KDK Kanunu'nda da gereksinim duyulan konularla alakalı olarak güncellemeler yapılarak harekete geçilmesinin ihtiyaç doğduğu görünmektedir (Yüce, 2019, s. 161-162).

KDK'nin 2013 Yıllık Raporu'nun görüşüldüğü Karma Komisyonun toplantısında söz alan kamu denetçisi Mehmet Elkatmış, KDK'nin denetim görevi ile vazifelendirildiği öteki kuruluşlardan ayrı olarak yalnızca kanuna uygunluk değil, hukuka, hakkaniyete, insan haklarına, adalet anlayışına uygunluk yönünden tetkiklerini yapmaktadır.

Kuruma başvurmak için kanundan kaynaklı birtakım eksikliklerin olduğunu belirtmektedir. Birincisinin: Kuruma başvuru yapılabilmesi için İdari Usul Kanunu'ndan kaynaklı olarak bütün idari yolların tüketilmesinin gerekmekte olduğunu açıklamıştır. Bu durumun ise kurumun elini kolunu bağladığını bu nedenden dolayı incelenmezlik kararlarının verildiğini ifade etmiştir.

İkinci eksikliğin ise kuruma re'sen inceleme yetkisinden muaf olduğunu, ülkemizde başka kurumların re'sen inceleme yetkisinin bulunmasına karşın kamu denetçisinin harekete geçmesi için bir şikâyetin yapılmasının gerekmekte olduğunu vurgulamıştır. Hâlbuki toplumun hepsini alakadar eden, kamuoyunun hassas olduğu birçok konuda kurum olarak re'sen inceleme yapılmasının gerektiğini ifade etmiştir (TBMM, 2017, s.237).

Kamu Başdenetçi'si M. Nihat Ömeroğlu da KDK'nın 2014 Yıllık Raporu'nun görüşüldüğü Karma Komisyon Toplantısında, AB ülkelerinin tamamında re'sen tetkik etme hakkının olduğunu, ayrıyeten Kazakistan, Gürcistan, Özbekistan ve İsrail dâhil 49 ombudsmanlık kurumunun araştırmasına göre, yüzde 83'ünün re'sen inceleme yetkisine sahip olduğunu belirtmiştir (TBMM, 2017, s.193).

Görüldüğü üzere mevzuattan kaynaklı eksikliklerin kurumun uygulama yönünden işlevselliğini olumsuz yönde etkilediğini bu ve buna benzer eksikliklerin düzeltilmesinin kurum ve ülke adına faydalı olacağı fikrindeyiz.

Kurumun yıllık olarak yapmış oldukları faaliyetlerinin değerlendirmesine bakacak olursak:

### 3.3.7.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporlarının Değerlendirilmesi

Dünya’da ki ombudsmanlık uygulamalarındaki vatandaşın şikâyet sayılarında ülkelerin nüfus, ekonomi, temel hak ve hürriyetlere saygı, hesap verebilirlik, demokrasi anlayışı, hak arama kültürü, hukukun temel prensipleri vb. niteliklerin etkili olduğunu belirtmek mümkündür. Ülkenin yönetim sisteminin belirtilen niteliklere uygun hareket etmesi ombudsmanlık kurumuna yapılan şikâyet sayılarında etkilidir. Hak arama kültürü ve demokrasinin tam olarak benimsenmiş olduğu ülkelerde kamuoyu yürütme organlarını devamlı denetim altına aldığından, idare vatandaşın temel hak ve hürriyetlerini sürekli olarak gözetmek zorunda kalacağından doğal olarak hak ihlali konularının azalmasıyla birlikte ombudsmana başvuru sayıları da düşmektedir. Bir başka açıdan ise ombudsman kurumunun bilinirliği, saygınlığının ve konumu son derece önemlidir. İdarenin hukuksuz faaliyetlerinden dolayı mağdur olan bireylerin müracaat edecekleri kurumun tanınır, saygın ve yaptırım gücü yüksek bir yapının varlığı ise şikâyet sayılarını arttıran bir kriterdir (Sucu, 2021, s. 229-230).

2012 yılında yasal hale gelen ve 2013 yılında faaliyete geçen KDK’ye 31 Aralık 2021 tarihi itibarıyla yapılan başvuru sayıları aşağıda Tablo da gösterilmektedir.

### 3.3.7.2. Yıllar İtibarıyla Başvuru Sayıları

**Tablo 3.1:** Yıllar İtibarıyla Şikâyet Başvuru Sayıları

| Yıl/Tarih             | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   | 2021   | Toplam  |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Toplam Şikâyet Sayısı | 7.638 | 5.639 | 6.055 | 5.519 | 17.131 | 17.585 | 20.968 | 90.209 | 18.843 | 189.587 |

Kaynak, (KDK 2021 yıllık raporu, 2022, s. 56).

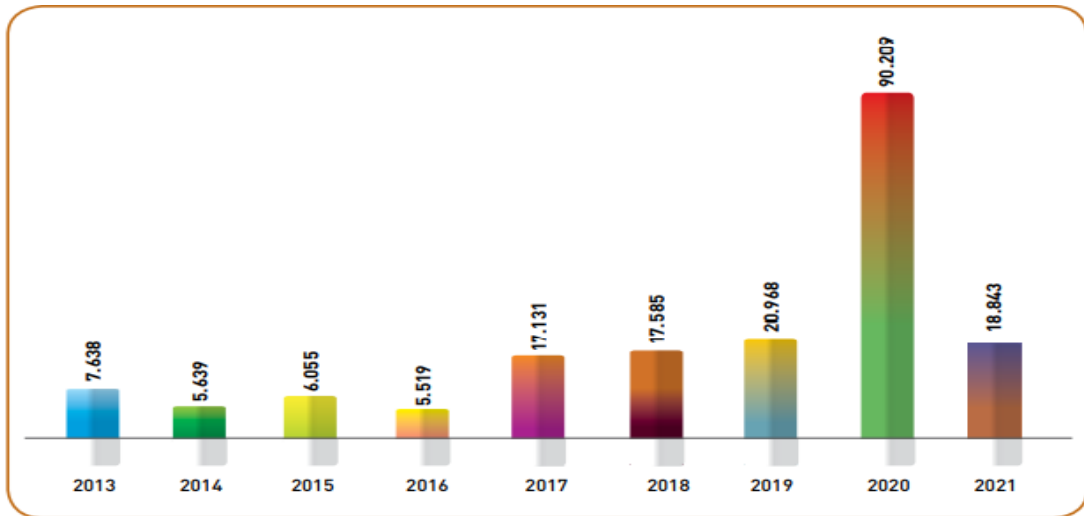
Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere 31 Aralık 2021 itibarıyla KDK’nin toplam 189.587 başvurusu bulunmaktadır. Başvuru sayıları yıllık bazda incelendiğinde, 2013 yılında 7.638 başvuru yapılmış iken 2014, 2015 ve 2016 yıllarında başvuru sayısı azalmış, ancak 2017 yılından itibaren başvuru sayısında

önemli bir artış olmuştur. 2020 yılında ise başvuru sayılarında Covit-19 nedeniyle patlama yaşandığı ancak, 2021 yılı itibariyle 2019 yılının altına düştüğü gözlemlenmektedir. Bu artışın sebeplerine bakacak olursak;

Kurumun kamuoyu nezdindeki tanınırlık düzeyinin tespiti amacıyla, 9 Haziran ile 1 Temmuz 2016 tarihleri arasında nüfusu 50 bin ve üzeri yerleşim yerlerinde yaşayan 18 yaşını doldurmuş 10.000 kişi ile belirlenen soru formu kapsamında telefon yöntemi ile gerçekleştirilen anket uygulamasında kurumun tanınırlık düzeyinin %25 olduğuna ulaşılmıştır (KDK2017 yıllık raporu, 2018, s. 64). Kurumun tanınırlığının artırılması adına ve “*Kamuoyu nezdindeki farkındalığının artırılması hedefi*” ile basınla ilişkilerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesinde ve kurumun tanıtılmasında aktif rol oynaması beklenen Basın Danışmanlığı ve Kurumsal İletişim Birimleri oluşturulmuştur. Ayrıyeten 40 Soruda Ombudsmanlık Tanıtım Rehberi hazırlanmıştır (KDK 2017 yıllık raporu, 2018, s. 58-103).

Bu kapsamda 2017 yılında “*Hak Arama kültürünün yaygınlaştırılması ve farkındalığın artırılması*” adına bölgesel konferanslar, dezavantajlı gruplara yönelik ziyaret ve bilgilendirme etkinlikleri, üniversite/akademik alanda tanıtım ve konferanslar, genel ve özel seminerler, daha etkili tanıtım materyalleri, yazılı ve görsel medyada görünme sıklığı üzerine yapıcı araştırmalar, sosyal medya aracılığıyla daha geniş kitlelere ulaşma vb. Birçok etkinlik gerçekleştirilmiştir (KDK 2017 yıllık raporu, 2018, s. 65).

**Şekil3.1:** Yıllar İtibariyle Şikâyet Başvuru Sayılarının Gelişimi



Kaynak, (KDK 2021 yıllık raporu, 2022, s. 56).

**Tablo 3.2:** Yıllar İtibariyle Tavsiye Kararlarına Uyma Oranları

|              | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020   | 2021   |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|--------|--------|
| Uyum Oranı % | 20%  | 39%  | 37%  | 42%  | 65%  | 70%  | 75%  | 76,38% | 79,50% |

Kaynak, (KDK 2021 yıllık raporu, 2022, s. 81).

Yukarıda şekilde anlaşıldığı üzere, kurum tarafından 2017 yılında “*Kamuoyu nezdindeki farkındalığının artırılması hedefi*” ile gerçekleştirilen tanıtım faaliyetleri kapsamının olumlu yansımaları olmuş, 2017 yılında başvuru sayısı 2016 yılına nazaran yaklaşık %210 oranında bir artış, 2020 yılında 2019 yılına göre %330 bir artış göstermiş bu artışın sebebinin ise Covit-19 salgının neden olduğunu, 2021 yılındaki başvuru sayısının tekrardan 2019 yılındaki başvuru sayısının altına düşmesinden anlamaktayız. 9 yıllık toplam başvuru sayısına baktığımızda 189,587 başvurunun yapıldığı, sadece 2020 yılında yapılan başvurunun ise toplam başvuru sayısının yarısına yakın olduğunu görmekteyiz. Buna paralel olarak kamu denetçiliği kurumunun tanınırlık seviyesinin arttıkça idarenin kurumun vermiş olduğu tavsiye kararlarına uyma oranının da arttığını görmekteyiz. Kurumun tanınırlığının artması ile İdare üzerinde kamu oyununda desteğinin arkasına alarak bir baskı unsuru oluşturması neticesinde yaptırım gücü artarak işlevselliğine olumlu katkı yapmaktadır.

### 3.3.7.3. Şikâyetlerin Konularına Göre Dağılımı

**Tablo 3.3:** 2021 Yılı Şikâyet Başvurularının Konularına Göre Dağılımı

| Konu/Alan Adı                                                                                                                            | 2021          | Yüzde % |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------|
| Kamu personel rejimi-1                                                                                                                   | 3.837         | 20,36%  |
| Adalet, milli savunma ve güvenlik                                                                                                        | 3.625         | 19,24%  |
| Eğitim-öğretim, gençlik ve spor                                                                                                          | 2.064         | 10,95%  |
| Mahallî idarelerce yürütülen hizmetler                                                                                                   | 2.003         | 10,63%  |
| Ekonomi, maliye ve vergi                                                                                                                 | 1.839         | 9,76%   |
| Çalışma ve sosyal güvenlik                                                                                                               | 1.233         | 6,54%   |
| Kamu personel rejimi-2<br>(İdarede işçi statüsünde çalışanların İş Kanunu'ndan ve iş akdinden kaynaklanan haklarına ilişkin alt konular) | 582           | 3,09%   |
| Ulaştırma, basın ve iletişim                                                                                                             | 482           | 2,56%   |
| Sağlık                                                                                                                                   | 474           | 2,52%   |
| Enerji, sanayi, gümrük ve ticaret                                                                                                        | 401           | 2,13%   |
| Orman, su, çevre ve şehircilik                                                                                                           | 380           | 2,02%   |
| Mülkiyet hakkı                                                                                                                           | 352           | 1,87%   |
| Sosyal hizmetler                                                                                                                         | 326           | 1,73%   |
| Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları                                                                                         | 293           | 1,55%   |
| Çocuk hakları                                                                                                                            | 267           | 1,42%   |
| Engelli hakları                                                                                                                          | 201           | 1,07%   |
| İnsan hakları                                                                                                                            | 186           | 0,99%   |
| Diğer konu ve alanlar                                                                                                                    | 107           | 0,57%   |
| Gıda, tarım ve hayvancılık                                                                                                               | 96            | 0,51%   |
| Bilim, sanat, kültür ve turizm                                                                                                           | 67            | 0,36%   |
| Ailenin korunması                                                                                                                        | 16            | 0,08%   |
| Kadın hakları                                                                                                                            | 12            | 0,06%   |
| <b>TOPLAM</b>                                                                                                                            | <b>18.843</b> |         |

Kaynak, (KDK 2021 Yıllık Raporu, 2022, s. 60).

**Tablo 3.4:** 2021 Yılı Şikâyet Başvurularının Yaş Grubuna Göre Dağılımı

| Yaş Grubu          | 2021          | Yüzde % |
|--------------------|---------------|---------|
| [0-18] yaş grubu   | 264           | 1,40%   |
| [18-24] yaş grubu  | 1719          | 9,12%   |
| [25-34] yaş grubu  | 5381          | 28,56%  |
| [35-44] yaş grubu  | 5290          | 28,07%  |
| [45-54] yaş grubu  | 3095          | 16,43%  |
| [55-64] yaş grubu  | 1575          | 8,36%   |
| [65-74] yaş grubu  | 575           | 3,05%   |
| [75-84] yaş grubu  | 199           | 1,06%   |
| [85-]              | 33            | 0,18%   |
| Tüzel Kişi         | 317           | 1,68%   |
| Yaş Belirtilmemiş* | 395           | 2,10%   |
| <b>TOPLAM</b>      | <b>18.843</b> |         |

Kaynak, (KDK 2021 Yıllık Raporu, 2022, s. 57).

2021 yılı şikâyet başvurularının konularına göre değerlendirmesinde, kamu personel rejimi %20,36 ile en fazla başvuruyu, %19,24 ile adalet, savunma ve güvenlik, %10,95 ile eğitim-öğretim, gençlik ve spor, %10,63 ile mahalli idarelerce yapılan hizmetler, %9,76 ile ekonomi, maliye ve vergi ve son olarak %6,54 ile çalışma ve sosyal güvenlik takip etmektedir.

Yaş grubunda ise %28,56 ile 25-34 arası yaş grubu, %28,07 ile 35-44 arası yaş grubu, %16,43 ile 45-54 arası yaş grubu, %9,12 ile 18-24 arası yaş grubu, %8,36 ile 55-64 arası yaş grubu ve son olarak da %3,05 ile 65-74 arası yaş grubu takip etmiştir.

2021 yılı başvuruları değerlendirildiğinde başvuruların %80'e yakın bir oranın adalet, güvenlik, kamu personel rejimi, ekonomi ve sosyal güvenlik konularında yapıldığı görülmektedir. Yaş gruplarına baktığımızda %80'lik bir oranın ise 18-54 yaş arası çalışan kişilerin olduğu anlaşılmaktadır.

2021 yılında demokrasi, hukukun üstünlüğü, temel hak ve hürriyetlere saygı, ifade özgürlüğü, insan hakları, eşitlik, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi demokratik ilkeleri içeren başvuru sayısı %5'in altında kalmaktadır.

#### 3.3.7.4. Şikâyetlerin Karar Türlerine Göre Dağılımı

**Tablo 3.5:** 2021 Yılı Karar Türlerine Göre Dağılım

| Karar Türleri                                      | 2021          | Yüzde % |
|----------------------------------------------------|---------------|---------|
| Gönderme Kararı                                    | 7.144         | 38,94%  |
| İncelenemezlik Kararı                              | 5.514         | 30,05%  |
| Başvurunun Geçersiz Sayılması                      | 426           | 2,32%   |
| Birleştirme Kararı                                 | 95            | 0,52%   |
| Ayırma Kararı                                      | 36            | 0,20%   |
| Dostane Çözüm Kararı                               | 1.928         | 10,51%  |
| KVYO Kararı                                        | 280           | 1,53%   |
| Tavsiye Kararı                                     | 1.201         | 6,55%   |
| Ret Kararı                                         | 1.320         | 7,19%   |
| K.Tavsiye K. Ret Kararı                            | 403           | 2,20%   |
| <b>Karar Toplamı</b>                               | <b>18.347</b> |         |
| Birleştirme Kararı ile Sonuçlanan Dosya Sayısı (+) | 1.393         |         |
| <b>Sonuçlanan Toplam Dosya Sayısı</b>              | <b>19.740</b> |         |

Kaynak, (KDK 2021 Yıllık Raporu, 2022, s. 68).

2021 yılında, yapılan 18.843 şikâyet başvurusu ve 2020 yılından devreden 2.939 şikâyet başvurusu olmak üzere toplam da 21.782 adet şikâyet başvurusu değerlendirilmek üzere işleme alınmıştır. 21.782 adet şikâyet başvurusunun 19.740 tanesi (%90,63'ü) kurum tarafından sonuçlandırılmış olup 2.042 adet şikâyet başvurusunun tetkik edilmesine devam edilmiştir. Öteki taraftan, yapılan ön değerlendirme sonucunda 1.393 adet kendi içerisinde konu ve sebep bakımından aynı olan şikâyet başvurusu hakkında Birleştirme Kararı verilmiş ve tek dosya üzerinden tetkik edilmeye devam edilmiştir (KDK 2021 yıllık raporu, 2022, s. 66).

**Tablo 3.6:** 2021 Yılı Kabul Edilebilir Başvurulara İlişkin Karar Dağılımları

| Karar Türleri                                  | 2021         |
|------------------------------------------------|--------------|
| Dostane Çözüm Yolu ile Çözümlenen Dosya Sayısı | 3.160        |
| Tavsiye Kararı                                 | 1.201        |
| K.Tavsiye K Ret Kararı                         | 403          |
| Ret Kararı                                     | 1.320        |
| <b>Toplam</b>                                  | <b>6.084</b> |

Kaynak, (KDK 2021 Yıllık Raporu, 2022, s. 83).

Dünyadaki tüm ombudsmanlık kurumlarının karşılaştığı ve çözüm bulmaya çalıştığı en önemli konulardan biri de kendilerine yapılan başvuruların kalitesi ve kabul edilebilir olup olmadığıdır.

Uluslararası uygulama dikkate alındığında başvuruların çoğu temelde;

- Ombudsmanlık kurumunun kapsamına girmeyen başvurular,
- İdari kuruma değil doğrudan ombudsmanlığa yapılan başvuruların olduğu,
- Başvuru sahibinin çıkarlarını etkilemediği,
- Yargı erklerinde neticelenmiş başvuruların olduğu,
- Tetkik edilmesinde kamu yararı bulunmayan müracaatlar KDK tarafından incelenmeden iade edilir.

Bu başvurulara ek olarak, usul yönünden başka herhangi bir eksikliği bulunmayan başvurular da kabul edilebilir başvurular olarak dikkate alınmaktadır.

Ombudsmanın problem çözme yeteneğinin ve başarısının değerlendirilmesinde kabul edilebilir başvurular temel kriter olarak kullanılır ve bu başvuruların değerlendirilmesi dikkate alınır.

Nitekim köklü ombudsmanlık kurumlarına sahip ülke örneklerine bakıldığında şu sonuçlarla karşılaşilmektedir:

- Slovenya'nın 2020 yıllık rapor verilerine göre ombudsmana yapılan başvurularda değerlendirilen 3.770 başvurudan 504 adediyle ilgili tavsiye verilmiştir.
- Finlandiya 2020 yıllık rapor verilerine göre, ombudsmana yapılan 7.027 adet başvurunun 963 adediyle ilgili öneri, görüş ve tavsiye bildirilmiştir.
- Norveç'in 2020 yıllık rapor verilerine göre, ombudsmana yapılan 4.009 başvurunun 3.962'si incelenmeye alınmıştır.

KDK'nin 2021 yılında sonuçlandırılan 19.740 başvurunun 6.084 adedi kabul edilebilir nitelikte olarak değerlendirilmiştir. Bu oran %30,8'e tekabül etmektedir. Kabul edilebilir başvuru oranı yukarıda yer verilen diğer ombudsmanlık kurumlarının kabul edilebilir başvuru oranlarının bir hayli üzerinde gerçekleşmiştir. Kabul edilebilir nitelikteki 6.084 başvurunun 3.160 adedi dostane çözüm ile sonuçlandırılırken, 403'ü kısmen tavsiye kısmen ret olmak üzere toplam 1.201 adet

başvuru hakkında tavsiye kararı, 1.320 adet başvuru hakkında ise ret kararı verilmiştir (KDK 2021 Yıllık Raporu, 2022, s. 82-83).

Bu kapsamda; 2021 yılında verilen 19.740 karar ile şeffaf ve hesap verebilir bir idare olduğunu ve insanı ön planda tuttuğunu göstermektedir. Ayrıyeten bu faaliyetler sayesinde hak arama kültürü yerleşmiş, idareye karşı binlerce dava açılmasının önüne geçilmiş, vatandaşın sorunları çözülmüştür. Kurum doğrudan demokrasinin bir aracı haline gelerek, vatandaşın devlet yönetimine katılımını sağlamış ve demokrasinin yerleşmesini sağlamış diyebiliriz.

Kurumun görev kapsamında bulunmayan, kanunun öngördüğü şekilde dava açması gereken zorunlu konuya ait olmayan, belirli bir konusu olmayan, yargı erki tarafından görülmekte olan ya da karar verilmiş olan uyuşmazlıkların, nedenleri, konusu ve tarafları aynı kişiler ile önceden neticelendirilen başvurular için **“incelenemezlik kararı”** verilmektedir (KDK 2020 yıllık raporu, 2021, s. 77).

Bu kuruma başvurmak için, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda öngörülen idari başvuru yolları ve özel kanunda yer alan zorunlu idari yollarının tamamlanması gerekmektedir. İdari başvuru prosedürü tamamlanmadan yapılan başvurular için **“gönderme kararı”** verilir ve başvuru ilgili mercie iade edilir (KDK 2020 yıllık raporu, 2021, s. 78).

Gönderme kararına bir örnek:

*“Başvuranın Sigortalı Olarak Çalıştığı Dönemin Emekli İkramesine Dâhil Edilmesi”*

*“Başvuran, Sivas Belediyesinde çalışmakta iken 16.10.2019 tarihinde emekli olduğunu, tarafına gönderilen 01.11.2019 tarihli ve 61739793/61.561654.0 sayılı yazıda toplam hizmet süresinin 32 yıl 3 ay olarak yazıldığını, ancak ihbar yılının 29 yıl üzerinden ödendiğini, diğer taraftan 15.08.1991 tarihinden itibaren memurluk sınavını kazanarak memuriyete başladığını, 20.09.1989- 15.08.1991 tarihleri arasındaki süreler ile 01.10.1986-30.05.1988 tarihleri arasında 540 gün askerlik hizmetinin de emekli ikramiyesine eklenmesini talep etmiştir”.*

*“Başvurucunun durumunun değerlendirilmesi, varılacak sonuç uyarınca işlem yapılarak sonucundan bilgi verilmesi için Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı’na hitaben gönderme kararı verilmiştir”.*

*“Gönderme Kararına istinaden SGK Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğünden alınan 07.08.2020 tarihli yazı ile; “... 20.09.1989-15.08.1991 tarihleri arasında mevsimlik işçi olarak çalıştığınız, memur sınavını kazandığınızdan 15.08.1991 tarihinde mevsimlik işçi statüsünden ayrılarak memuriyete geçtiğiniz ve tarafınıza kıdem tazminatı ve iş sonu tazminatı adı altında herhangi bir ödeme yapılmadığının, tespit edilmesi üzerine, ilgili kanun hükümleri uyarınca 20.09.1989-15.08.1991 tarihleri arasındaki 1 yıl 10 ay 24 günlük süre yukarıda belirtilen 29 yıl 9 aylık süreye eklenerek 31 yıl 7 ay 24 günlük sürenin (29) tam yılına karşılık ödenen ikramiyeden arta kalan 2 yıl 7 ay 24 günlük sürenin (2) tam yılına karşılık hesaplanan 7.733,67 TL ikramiye farkı 19.06.2020 tarihinde tarafınıza ödenmek üzere ilgili banka şubesine gönderildiği ve söz konusu tutarında 06.07.2020 tarihinde tahsil edildiği, anlaşılmıştır. Buna göre, sigortalı çalışmalarınızın emekli ikramiyesi ödenecek hizmet sürenize dahil edilerek talebiniz kapsamında gerekli işlemlerin yapıldığı...” şeklinde açıklama getirildiği ve başvurunun çözümüne kavuşturulduğu anlaşılmıştır” (KDK 2020 yıllık raporu, 2021, s. 123).*

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 34. maddesine göre, şikâyetçinin başvurudan feragat etmesi, vefatı ya da tüzel kişi ise tüzel kişiliğin fes edilmesi, tetkik ve soruşturma sürerken şikâyete konu ile ilgili dava açılması durumunda kurum tarafından **“karar verilmesine yer olmadığına dair karar”** verilmektedir (KDK2020 yıllık raporu, 2021, s. 78).

Tetkik ve Soruşturma neticesinde şikâyet konusu iddianın doğru bulunması halinde, kurum tarafından **“tavsiye kararı”** şikâyet konusu iddianın doğru olmadığını tespit ederse, **“ret kararı”**, şikâyet konusu iddiaların bir kısmının doğru; bir kısmının ise doğru olmadığını tespit ederse **“kısmen tavsiye kısmen ret kararı”** verilmektedir (KDK 2020 yıllık raporu, 2021, s. 78).

Tavsiye Kararına bir örnek:

*“Komando Temel Kursunu Bitirenlere Verilen 14.000 Puan İş Riski Zammından Faydalandırılma”*

*“Başvuran, Millî Savunma Bakanlığı Kara Kuvvetleri Komutanlığında piyade astsubay olarak çalıştığını, 2018 yılı Askeri Personel Yan Ödeme Kararnamesi ile komando birliklerinde görev yapan personelin özlük haklarında iyileştirmeler*

yapıldığını, bu iyileştirmeler arasında hali hazırda komando birliklerinde görev yapan ve Komando Temel Kursunu başarı ile bitiren personel bulunduğunu, söz konusu Komando Temel Kursunun 2000 yılı öncesinde farklı isimler ile TSK personeline verildiğini, kendisinin de 2000 yılında 1'inci dönem Astsubay Temel İç Güvenlik Kursu adı altında görmüş olduğu eğitimi başarı ile tamamlayarak Komando Bröve Belgesi almaya hak kazandığını, ancak 2018 yılı Askeri Personel Yan Ödeme Kararnamesinde sadece Komando Temel Kursunu başarı ile bitiren personelin yapılan iyileştirmeden yararlandığını, yıllarca Komando Temel Kursunu başarı ile bitirmiş personel olarak şahsının komando birliklerine atandığını ancak 2018 yılı Askeri Personel Yan Ödeme Kararnamesi'nin EK-2 Çizelge 5'inci maddesinin uygulanmasında yaşanan tereddütlerin giderilmesi konusunda birliklerin standartlığı sağlayamadığı için emsallerine kıyasla mağduriyet yaşadığını, Komando Temel Kursunu bitiren personele statü, makam ve rütbe dahil olmak üzere hiçbir ayırım gözetilmeden eşit işe eşit ücret uygulandığını, her yönü ile birebir aynı eğitim ve kursu almış bir personel olarak sonraki yıllarda verilen eğitimin adının değiştirilmesi gerekçe gösterilerek eşit işe eşit ücret ödemesine aykırı hareket edildiğini belirterek, 2018 yılı Askeri Personel Yan Ödeme Kararnamesinden yararlanmak için kendisine verilen Komando Bröve Belgesinin Dağ Komando Okulu ve Eğitim Merkezi Komutanlığı tarafından halihazırda eğitim verilen diğer TSK personelinin aldığı Komando Temel Kursu olarak değiştirilmesi ya da Kara Kuvvetleri Komutanlığı tarafından aynı eğitimi almış personele Yan Ödeme Kararnamesi'nde belirtilen gösterge tazminatının tarafına ödenmesini talep etmektedir”.

“Kurum tarafından yapılan inceleme neticesinde, başvuranın 17 Nisan- 21 Temmuz 2000 tarihleri arasında aldığı “1'inci Dönem Astsubay Temel İç Güvenlik Kursu'nun “Komando Temel Kursu” eğitimi ile aynı içerikte olduğu iddiasının idare tarafından kabul edildiği, ancak 1591 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı'nın Ek-2 Çizelgesinin 5-b maddesinin lafzından hareketle, başvuranın aldığı eğitimin bu maddede sayılan eğitimlerden olmaması sebebiyle başvuranın iş riski zammının “komando temel kursunu bitirenlere” verilen 14.000 puan üzerinden ödenmesi talebinin reddedildiği anlaşılmıştır. Bu bağlamda, idarenin 1591 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı'nın Ek-2 Çizelgesinin 5-b maddesinin lafzından hareketle, başvuranın aldığı eğitimin bu maddede sayılan eğitimlerden olmaması sebebiyle

*başvuranın iş riski zammının “komando temel kursunu bitirenlere” verilen 14.000 puan üzerinden ödenmesi talebini reddetmesinin yürürlükteki mevzuat hükümlerine uygun olduğu; ancak bahsi geçen maddede ismen zikredilmemiş olsa da somut olayda idarenin, başvuranın 17 Nisan- 21 Temmuz 2000 tarihleri arasında aldığı “1’inci Dönem Astsubay Temel İç Güvenlik Kursu” nu “Komando Temel Kursu” eğitimi kapsamında değerlendirdiği anlaşıldığından, başvuranın iş riski zammının “komando temel kursunu bitirenlere” verilen 14.000 puan üzerinden ödenmesi talebinin reddedilmesinin hakkaniyete uygun olmadığı sonuç ve kanaatine varılmıştır”*

*“Açıklanan gerekçelerle, başvuranın “17 Nisan- 21 Temmuz 2000 tarihleri arasında aldığı “1’inci Dönem Astsubay Temel İç Güvenlik Kursu” nu “Komando Temel Kursu” eğitimi kapsamında değerlendirmesi sebebiyle, başvuranın iş riski zammının “komando temel kursunu bitirenlere” verilen 14.000 puan üzerinden ödenmesi” talebinin gerçekleştirilebilmesi için ilgili mevzuatta düzenleme yapılması hususunda Millî Savunma Bakanlığına Tavsiyede Bulunulmasına karar verilmiştir” (KDK 2020 yıllık raporu, 2021, s. 127-128).*

Kısmen tavsiye kısmen ret kararına bir örnek:

*“Denklik Belgesinin Tarafına Verilmesi”,*

*“Başvuran, 11.09.2019 tarihinde denklik belgesinin düzenlenmesi talebi ile Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı’na başvurduğunu, e-Devlet üzerinden başvurusunun hangi aşamada olduğunu öğrenmek üzere yapmış olduğu sorgulama neticesinde “ders tamamlama kararı ile komisyona sevk edildi” ibaresini gördüğünü, YÖK’ün 02.02.2018 tarihli ve E.5780 sayılı yazısında Kamu Personeli Seçme Sınavında Tarih Alan Bilgisi testinden başarılı olması durumunda tarih eğitimi alanında lisans diploma denklik belgesinin verileceğinin yazdığını ifade ederek Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı’nın dokuz sene boyunca aldığı farklı kararların incelenmesini, denklik belgesinin tarafına verilmesini talep etmektedir”.*

Kurum tarafından yapılan incelemede, “Kanun ve Yönetmelik kapsamında denklik talebinin incelenerek sonuçlandırılmasına ilişkin bir süreye yer verilmediği, dolayısıyla idarenin mümkün olan en hızlı şekilde işlemleri gerçekleştirip gerçekleştirmediğine bakılması gerektiği, başvuranın denklik talebini takiben YÖK Başkanlığı Denklik Birimi tarafından gerekli işlemlere bir ay içerisinde Dışişleri

*Bakanlığına yazı yazılmak sureti ile başlandığı, idarenin başvuranın alanına ilişkin oluşan tereddüdün giderilmesi ve denklige ilişkin bir karar alınabilmesi adına alt komisyona sunulma ve yükseköğretim kurumlarına görüş sorulması işlemlerinin tereddüttün giderilmemesi nedeniyle tekrarlandığı, ancak 01.07.2014 tarihli Eğitim Alt Komisyonunda yer alan eksik ders tamamlanmasına ilişkin değerlendirmenin Denklik Komisyonunca değerlendirmeye alınmadan YYK'ya sunulduğu, bu doğrultuda 07.08.2014 tarihli toplantıda denklik kararının çıktığı, sehven yapılan işlemin düzeltilmesini takiben üniversitelere görüş sorulmasına devam edildiği, ilgili Üniversitelerden gelen görüş neticesinde alt komisyon tarafından alınması gereken derslerin açıkça belirlenmediği, bila tarih ve 1818 sayılı Denklik Komisyonunca da başvuranın KPSS'den alması gereken puanların belirlenerek YYK'ya sunulduğu, 15.07.2015 tarihinde alınan YYK kararında da tamamlanacak derslerden bahsedilmediği 14.07.2017 tarihli ve 1606 sayılı alt komisyon raporunda KPSS puan alan ve oranlarına ek olarak eksik derslerin tespitinin yapıldığı ancak yine bu tespit ve değerlendirmenin YYK'ya sunulmadığı, dolayısıyla başvuranın diploma denklik belgesinin geri alınması işlemini takiben gerçekleştirilen işlemlerde başvuran hakkında eksik ders tamamlama kanaati idare ilgili birimi nezdinde defaten oluşmasına rağmen YYK'a sunulmadığı görülmektedir. Ancak, Denklik Komisyonu ya da ilgili YKK'da eksik ders tamamlamanın YYK'ya sunulmamasına ilişkin bir gerekçe dosya kapsamından tespit edilemediğinden başvuranın denklik talebine ilişkin oluşan lisans tamamlama yönündeki alt komisyon değerlendirmelerinin sehven YYK'ya sunulmadığı kanaati oluşmuştur. Nitekim YYK kararlarının başvurana tebliğ edildiği 20.08.2015 tarih 47693 sayılı STS Tebligatı konulu yazı ve 02.02.2018 tarih ve E.5780 sayılı her iki yazıda da eksik derslerin tamamlanmasından bahsedilmediği görülmektedir. Bu anlamda, dokuz yıl boyunca süren işlemlerin makul sürede tamamlanmadığı değerlendirilmektedir”.*

*“Bu kapsamda, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı'nın ilgili birimlerince, başvuranın denklik talebine ilişkin bundan sonraki işlemlerde gerekli kolaylığın sağlanarak ekseriyetle özen gösterilmesi yönünde Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı'na Tavsiyede bulunulmuştur” (KDK 2020 Yıllık raporu, 2021, s. 145-146).*

Kurumun ihdas ediliş gayesi ve doğuş nedeni dostane çözümü aramak ve bulmaktır. Bu kapsamda Kurum tarafından yapılan girişimler neticesinde şikâyetin dostane yollarla çözülmesi durumunda **“dostane çözüm kararı”** verilmektedir (KDK 2020 yıllık raporu, 2021, s. 78).

Dostane Çözüm Kararına örnek:

*“Cihangir Mahallesi Osmanpaşa Caddesinin Ağır Tonajlı Araçların Kullanımına Kapatılması ve Onarılması”*

*“Başvuran, Cihangir Mahallesi Osmanpaşa caddesinde bulunan ve site inşaatı sonrasında yapılan yolda sürekli olarak çökmeler gerçekleştiğini, bu duruma yüksek tonajlı araçların geçişinin sebep olduğunu, ayrıca anılan yerden geçen tırların lastikleri çöken yoldaki çukurlara ve kasıslara girdiğinde rahatsız edici düzeyde ses çıktığını, yolun 30 metre devamında kolej bulunduğunu, çocukların ve öğrencilerin tırların arasında kaldığını, söz konusu durumun can güvenliği açısından tehlikeli olduğunu ifade ederek yolun kalıcı olarak tamir edilmesini, ağır tonajlı araçların kullanımına kapatılmasını ve elektronik denetleme sistemi konularak ihlallerin önlenmesini talep etmiştir”.*

*“Kurum tarafından ilgili idarelerden yazılı olarak bilgi belge talebinden bulunulmuş, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Ulaşım Daire Başkanlığının cevabi yazılarında 31.03.2010 tarih ve UTK2010/11-8 sayılı Karar ile gerekli yerlere ‘Kamyon Giremez’ levhalarının konulduğu belirtilmiş, idare tarafından gönderilen fotoğraflardan söz konusu levhaların yerinde uygulandığı anlaşılmıştır. Ayıryeten: hem Avcılar Belediyesi hem İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından yolda çökme/hasar olmadığı bildirilmiş, bununla birlikte trafik güvenliği açısından risk oluşturan yüksek tonajlı araçların girişini engellemek için gerekli denetimlerin yapılması hususunda İstanbul Valiliği İl Emniyet Müdürlüğüne yazı yazıldığı anlaşıldığından başvuru hakkında Dostane Çözüm Kararı verilmiştir” (KDK 2020 Yıllık raporu, 2021, s. 105).*

**Tablo 3.7: Yıllar İtibariyle Karar Türlerine Göre Dağılım,**

| Karar Türleri            | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   | 2021   | Toplam  |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Gönderme Kararı          | 2.155 | 2.323 | 2.205 | 1.976 | 4.629  | 4.812  | 8.112  | 8.555  | 7.144  | 41.699  |
| İncelenmezlik Kararı     | 2.240 | 2.147 | 1.759 | 1.723 | 4.381  | 6.517  | 6.981  | 9.254  | 5.514  | 40.516  |
| Dostane Çözüm Kararı     | -     | -     | -     | -     | 1.575  | 1.916  | 1.607  | 1.808  | 1.928  | 8.834   |
| KVYO                     | 307   | 643   | 675   | 428   | 469    | 433    | 435    | 284    | 280    | 3.954   |
| Tavsiye Kararı           | 64    | 93    | 56    | 62    | 245    | 677    | 860    | 68.128 | 1.201  | 71.386  |
| Ret Kararı               | 37    | 150   | 109   | 191   | 353    | 662    | 893    | 941    | 1.320  | 4.656   |
| K. Tavsiye K. Ret kararı | 11    | 26    | 26    | 32    | 177    | 269    | 410    | 704    | 403    | 2.058   |
| Karar Toplamı            | 4.814 | 5.382 | 4.830 | 4.412 | 11.829 | 15.286 | 19.298 | 89.674 | 17.790 | 173.103 |

Kaynak: Tablo, KDK'nin 2013-2021 yıllık raporlarında açıklanan istatistikler incelenerek hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, 2020 yılındaki bu büyük artışta 3 kamu bankasından temel destek kredisi başvurusuna ilişkin verilen 67.281 tavsiyenin büyük etkisinin olduğu görülmektedir. 2020 yılında (Covid-19) salgını kapsamında sağlanan temel destek kredisi başvuruları için önerilerde bulunmanın yanı sıra diğer konulara ilişkin tavsiye yönünde 1.551 kararın verildiği anlaşılmaktadır (KDK 2020 yıllık raporu, 2021, s. 98).

2017 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 27. maddesinde yapılan değişiklikle kurumun arabuluculuk yetkisi statüsünde Dostane Çözüm Kararı tanımlanmış ve sonradan hayata geçirilen bu uygulama ile soruşturma ve tetkiki başlatılan başvurulara ilişkin olarak, 2021 yılı itibariyle 8.834tane dosya ile toplamda verilen en fazla karar türü olmuştur. Bu metotla, tetkik etme aşaması sürerken Kurum, tarafları dostane çözüme davet etmekte, şikâyetle konu isteğin bahse konu idare tarafından yerine getirilmesi durumunda ise, dostane çözüm kararı verilerek

soruşturma ve tetkike son verilmektedir (KDKKUIÜVEHY, 2013, md. 27). Dostane çözüm kararı metodu ile öteki karar türlerine kıyasla sorun daha kısa sürede çözülmektedir.

Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar, 3.954 sayısı ile ret karar sayısından sonraki en çok verilen karardır. Dostane Çözüm ve Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Kararlar, tetkik ve soruşturma aşamasının bitirilmesini gerektiren karar olmaları sebebiyle, kurum tarafından bir tavsiye kararı alınmamaktadır. Şikâyet edilen idarenin bir eylemde bulunması yönünde öneri niteliğindeki karar türleri, kurumun aldığı tavsiye kararı ile kısmen tavsiye-kısmen ret kararlarıdır.

Yukarıdaki tablodan anlaşılacağı üzere Kurumun verdiği tavsiye ve kısmen tavsiye kısmen ret kararlarında 2013-2016 yılları arasında gayet düşük durumdayken 2017 yılından sonra kurumun tanınırlığının ve bilinirliğinin artmasına yönelik çalışmalar neticesinde başvuru sayılarındaki artışa eş değer olarak bu karar sayılarında da önemli artışlar gerçekleşmiştir. Özetlemek gerekirse: KDK'ye dokuz yılda toplamada 189.587 başvuru yapılmış bunların 173.103'ü ön incelemeye tabi tutulmuş, 82.215 başvuru gönderme ve incelenmezlik kararları sebebiyle tetkik edilmemiş, 71.386 tavsiye, 4.656 ret, 3.954 KVYO, 8.834 dostane çözüm, 2.058 de kısmen tavsiye-kısmen ret kararı verilmiştir.

### **3.3.7.5. Tavsiye Kararlarına İdarenin Uyum Oranı**

Ombudsmanlık Kurumu'nun kuruluş amacı ve var olma sebebi kişilerin ve kurumların menfaat ihlalleri neticesinde kurumu bir çözüm odağı olarak görüp beklenti içerisine girenlerin derdine derman olmaktır. Kamu vicdanını temsil etmesi, hak arama, insan hakları ve adalet arayan bir kurum olması münasebetiyle hukuk devleti prensibinin temel taşıdır. Dolayısıyla ombudsmanlık kurumlarının tavsiyelerine riayet göstermek yönetsel kuruluşları ve teşkilatlarını hukuki açıdan güçlendirmekte, kamuoyu nazarında daha itibarlı konuma taşımaktadır. Ombudsmanın kararlarına uyulma oranı, parlamentonun, medyanın, kamuoyu ve sivil toplum kuruluşlarının baskısı ve uymayan idarenin teşhir edilmesi vb. yöntemlerle yükseltilmektedir. Bu kapsam da kurumun uygulama yönüyle işlevsellik göstergelerinden birisi olan tavsiye kararlarına idarenin uyum oranı çok önemlidir. Demokrasinin tam olarak hâkim olduğu ülkelerde kurumun işlevselliği kapsamında

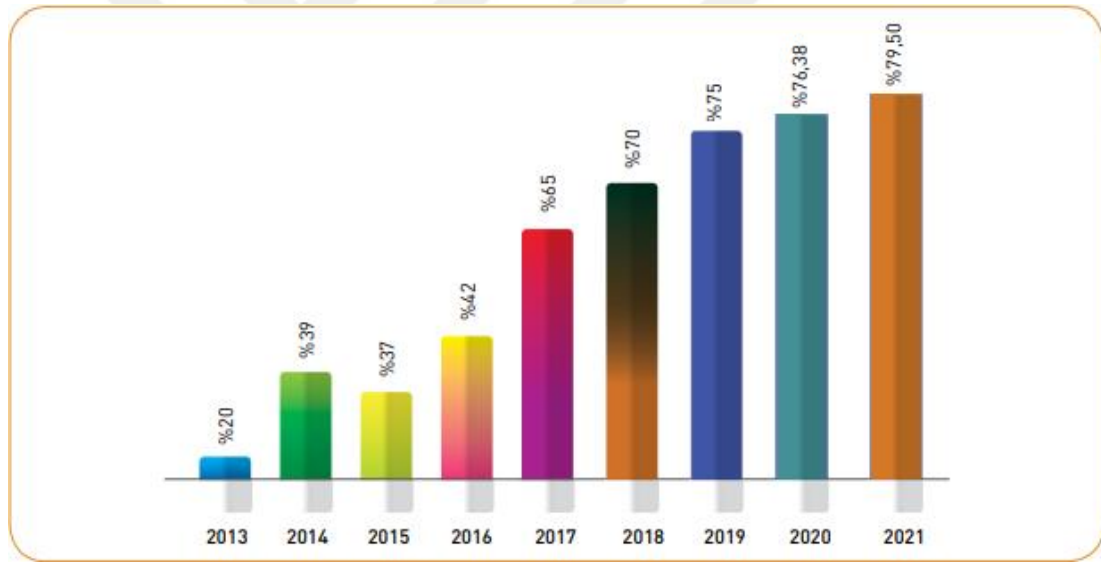
tek ölçüt olarak kurumun vermiş olduğu kararlara idarenin ne derece uyduğu ve uymadığı takdirde kurumun ne tür tedbirler aldığıdır.

**Tablo 3.8:** Yıllar İtibariyle Tavsiye, K. Tavsiye K. Ret Karar Dağılımları

| Karar Türü                          | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019  | 2020   | 2021  | Toplam |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|-------|--------|-------|--------|
| Tavsiye Kararı                      | 64   | 93   | 56   | 62   | 245  | 677  | 832   | 68.128 | 1.201 | 71.358 |
| Kısmen Tavsiye<br>Kısmen Ret Kararı | 11   | 26   | 26   | 32   | 177  | 269  | 410   | 704    | 403   | 2.058  |
| TOPLAM                              | 75   | 119  | 82   | 94   | 422  | 946  | 1.270 | 68.832 | 1.604 | 73.416 |

Kaynak, (KDK 2021 yıllık raporu, 2022, s. 80).

**Şekil 3.2:** Yıllar İtibariyle Tavsiye Kararlarına Uyuma Oranları



Kaynak, (KDK 2021 yıllık raporu, 2022, s. 81).

**Tablo 3.9:**2021 Yılı İdarenin Uyuma Oranına Göre Dağılımı

| Tavsiye Kararlarına İdarenin Yaklaşımı | 2021  | Yüzdesi (%) |
|----------------------------------------|-------|-------------|
| Uyuldu                                 | 1.090 | 79,50%      |
| Gerekçe bildirdi                       | 281   | 20,50%      |

Kaynak, (KDK 2021 yıllık raporu, 2022, s. 98).

Yukarıdaki Tablo da görüldüğü gibi, 2013 yılı itibariyle %20, 2014 yılı itibariyle %39, 2015 yılı itibariyle %37, 2016 yılı itibariyle %42, 2017 yılı itibariyle %65, 2018 yılı itibariyle %70, 2019 yılı itibariyle %75, 2020 yılı itibariyle %76,38 ve 2021 yılı itibariyle %79,50 oranında idarenin uyum oranlarının olduğunu görmekteyiz. Görüldüğü gibi, 2017 yılından itibaren İdarenin, kurumun vermiş olduğu tavsiyelere uyum oranlarının ivme kazandığı görülmektedir. Bu artışın 2017 yılından itibaren Karma Alt Komisyon toplantılarına, kurumun tavsiyelerine uymayan idarelerin yetkili kişilerinin dinlenmeye başlamasının etkisinin, 2017 yılında KDK'nın kurum kararlarının idareler üzerinde gözetimini sağlamak üzere Araştırma Takip ve Değerlendirme Bürosu oluşturularak, verilen kararların takibinin sağlanması (KDK2017 yıllık raporu, 2018, s. 150),ve kurumun 2017 yılı için “*Etkin Farkındalık Yılı*” olarak benimsemesi (KDK 2017 yıllık raporu, 2018, s. 122), neticesinde Kurumun gerçekleştirdiği faaliyetlerin gerek kamuoyu gerekse idareler bazında tanınırlığının artması ile birlikte kamuoyu baskısını oluşturarak, kurumlar arası alandaki sonuç odaklı faaliyetlere ağırlık vermesinin, kurumun vermiş olduğu tavsiye kararlarında idarenin nezdinde yerine getirmesinde önemli bir etkisi olduğu anlaşılmaktadır.

Bu kapsamda kurumun tavsiyelerine idarenin uyum oranı 2013 yılında %20'lerde iken; 2017 yılında %65'e, 2018 yılında %70'e, 2019 yılında %75'e, 2020 yılında %76,38 ve 2021 yılında %79,50'ye ulaşmıştır (KDK 2021 yıllık raporu, 2022, s. 81). Kamu denetçisinin tavsiye kararlarına idarenin uyum oranlarının her geçen gün artış göstermesi ülkemizde yönetim anlayışının demokrasimiz adına önemli bir gelişmedir. Ancak her ne kadar kurumun vermiş olduğu tavsiye kararlarında 2017 yılında bir sıçrama yaşansa da sonraki yıllarda yukarı yönlü bir trendin sağlanamadığı görülmekle birlikte hala demokrasinin tam olarak hâkim olduğu ülkelerdeki oranın yakalanamadığını dönemin Başdenetçisi'nin 2014 Yıllık Raporu'yla ilgili olarak Karma Komisyonunda yapmış olduğu sunumunda, tavsiye kararlarına yaklaşım konusunda Avrupa'daki uyum oranının %99'lara yaklaştığını açıklamasından anlamaktayız (TBMM, 2017, s.192).

Bir başka açıdan 2020 yılında verilen toplam 941 adet ret kararın başvuranlara mevzuat çerçevesinde talebinin yerine getirilemeyeceğini açıklaması nedeniyle kişilerin yargıya başvurma oranında azalmaya sebep olduğunu belirtmektedir (KDK

2020 yıllık raporu, 2021, s. 187). Kurumun mevzuat değişikliği kapsayan tavsiye kararlarının idare nazarında dikkate alınarak mevzuat değişikliğinin yapılması neticesinde idarenin uyum oranıyla birlikte mevzuattan kaynaklı yüzbinlerce mağduriyetin ortadan kaldırılması sağlanabilmektedir. Bu bakımdan mevzuat değişikliğine dair tavsiyelerin karşılık bulma düzeyi kurumun işlevselliği bakımından büyük önem arz etmektedir. Lakin yayınlanan yıllık raporlarda, kurumun mevzuat değişikliği içeren tavsiye kararlarının idarenin bu tür tavsiye kararlarına uyum oranına ilişkin yıllara göre istatistiklere ilişkin bilgilere ulaşılamamıştır.

Bu veriler kapsamında kamu denetçisinin vermiş olduğu kararlara ilişkin değerlendirme yapmak gerekirse, idarelerin verilen tavsiye kararlarına uyum oranlarının hala demokrasinin etkin olduğu Avrupa ülkelerdeki uyum oranlarının gerisinde olduğu görülmektedir. Bir başka konu ise hangi kurumların tavsiye kararlarına uymadığı raporda yer almaması kurumun işlevselliği açısından olumsuz bir durum oluşturmaktadır. Kurumun tanınırlığı ve bilinirliği açısından 2021 yılı itibariyle 9 yıllık bir süre zarfında kuruma yapılan toplam başvuru sayısının **189.587** olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıyeten 2021 yılı içerisinde; kurumun web sayfası **525.197** defa, çocuk web sayfası **29.875** defa, kararlar bilgi bankası **107.972** defa, kadın web sayfası **3.611** defa, e-başvuru sayfası **956.273** defa ve akademik dergi sayfası **5.586** defa toplamda ise **1.628.514** defa görüntülenmiştir (KDK 2021 Yıllık Raporu, 2022, s. 469). Yazılı basında **1.497**, televizyonda **1.053**, internet haber sitelerinde **12.468** olmak üzere toplamda **15.018** kez yer almıştır (KDK 2021 yıllık raporu, 2022, s. 24).

Bu bakımdan kurumun tanınırlık olarak bir handikapı bulunmamaktadır ancak tavsiye kararlarına uyum oranlarının tam manasıyla başarıya ulaşabilmesi için KDK kanunun da kurumun işlevselliğini artıracak düzenlemelerin yapılmasının şart olduğunu söyleyebiliriz.

#### **3.3.7.6. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Kararların Yaptırım Gücü Açısından**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 31. maddesinin 1. fıkrası uyarınca; kurum, şikâyet başvurusu ile ilgili tetkik ve soruşturma neticesinde tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı ya da karar verilmesine yer olmadığına dair karar vermek üzere dört farklı kara türünü görmekteyiz (KDKKUIÜVEHY, 2013, md. 31). Ayrıca kısmen tavsiye ve kısmen ret kararları da vermektedir.

**Tavsiye Kararı**, tetkik ve soruşturma sonucunda şikâyetin uygun görülmesi halinde tavsiye kararı verilmektedir. Tavsiye Kararında idare hakkında,

- Kusurlu davranıldığıının kabulü,
- Zararın tazmini,
- İşlem yapılması ya da eylemde bulunulması,
- Mevzuat değişikliğinin yapılması,
- İşlemin geri alınması, fesih edilmesi, tadil edilmesi ya da düzeltilmesi.
- Uygulamanın düzeltilmesi,
- Uzlaşmaya varmak,
- İhtiyati tedbir alınması veya Kurum, bunların ötesinde önerilerde bulunabilir.

İlgili makam, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği faaliyeti, aldığı tedbiri ya da tavsiye edilen çözümü uygulanabilir bulmaz ise bunun gerekçesini otuz gün içinde KDK'ya bildirir (KDKKUİÜVEHY, 2013, md. 32).

**Ret Kararı**, Şikâyet müracaatına yönelik tetkik ve soruşturma sonucunda şikâyetin uygun bulunmadığının değerlendirildiği durumlarda ret kararı verilir (KDKKUİÜVEHY, 2013, md. 33).

**Dostane Çözüm Kararı**, Şikâyete konu isteğin bahse konu idare tarafından ifa edilmesi ya da şikâyete çözüm bulunmasının taraflarca kuruma haber verilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verilir (KDKKUİÜVEHY, 2013, md. 33/A).

**Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar**, Kurum; şikâyetçinin *dostane çözüm kararında* belirtilen durumlar dışında başvurusundan feragat etmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise hayatını kaybetmesi ya da tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin fes edilmesi, kurumun tetkik ve araştırması sürerken şikâyet konusu hakkında dava açılması, üzerine tetkik ve soruşturmalarını neticelendirmesi hâlinde karar verilmesine yer olmadığına dair karar verilmektedir (KDKKUİÜVEHY, 2013, md. 34).

Kamu denetçisi yapmış olduğu tetkik ve araştırma neticesinde almış olduğu kararları şikâyete konu idareye ve şikâyet edene bildirir. Kamu hizmetinde bulunan özel hukuk tüzel kişilerine yönelik verilen tavsiye kararları denetim ve gözetimden

sorumlu bakanlığa ya da kamu kurum ve kuruluşuna da gönderilebilir denilmektedir (KDKKUİUVEHY, 2013, md.37).

Kurumun tavsiye niteliğindeki kararına, bahse konu kamu idaresinin uymayacağını bildirmesi ya da uyulacağını belirtmesine rağmen karara uygulamaması durumunda, takibine yönelik düzenlemeye KDK Yönetmelik’inde yer verilmiştir. Yönetmelik’in 32. maddesi 3.fıkrası uyarınca, kamu denetçisinin idareye karşı bir yaptırımını bulunmamaktadır. Bu şekilde tutum sergileyen idarelere karşı KDK’nin tepkisi, Karma Komisyondaki yıllık raporların görüşmelerine, Kurum tavsiyelerine riayet etmeyen idarelerin üst düzey yetkililerini çağırarak, tavsiye kararlarına neden uymadıklarını Komisyonda izah etmelerinden ibarettir (Sucu, 2021, s. 214).

Ombudsmanın bağlayıcı kararlar alma yetkisi olmamasına karşın, sistem özellikle İskandinav ülkelerinde başarıyla uygulanmakta ve yürütme organlarının denetiminde etkin bir şekilde çalışmaktadır. Bu ülkelerin insanların eğitim ve kültür düzeyinin yüksel olması ve kapsadığı coğrafi sahalarının küçük olması sistemin başarılı şekilde işlev görmesinde ana etken oluşturmaktadır (Gözübüyük, 1998, s. 313).

Ayrıyeten bu ülkelerde ombudsmanın işlevselliğini arttırılmasında, “*finansal kaynaklar* (Erhürman, 2000, s. 170), bağımsızlık, halkın ve devlet kurumlarının ombudsmana gösterdiği itibar, (Bayer,2018, s. 120), “*Demokratik hükümet*” anlayışının sağlam olması etkilidir. Bu nedenden dolayı ülkemizin coğrafi alan olarak büyüklüğü, halkın demokrasi anlayışı ve hak arama kültürünün bu ülkelerin seviyesinde olmaması, ülkemiz için yeni olan bu kurumun Avrupa ülkelerinde olduğu gibi muazzam bir kontrol mekanizması işlevi görmesini beklemek gerçekçi olmayacaktır (Dursun, 2011, s. 385-413).

Bir başka açıdan ise Kamu Başdenetçi’si Şeref MALKOÇ, 2018 Yıllık Raporu’yla ilgili olarak Karma Komisyonda yapmış olduğu konuşmada, “*5 bin müracaatı aynı personelle çözüyorduk, şimdi 17 bini de aynı bina, aynı personelle çözüyoruz. Bu yıl 25 bin ile 30 bin arasında gelecek aynı personelle çalışıyoruz. Arkadaşlarımızı eğitimlerle, moral motivasyonlarla daha iyi çalıştırıyoruz ancak bizde sadece başdenetçilik ve genel sekreterlik var ne daire başkanlığı ne benzer, hiçbir şey yok*” şeklinde bir tespiti ortaya koymuştur (TBMM, 2019, dilekçe

komisyonu tutanak dergisi). KDK'nin 2013 yılı itibariyle 93 kadrolu personel ve 23 geçici personel olmak üzere toplamda 116 personelden oluştuğunu görülmektedir (KDK, 2013 yıllık raporu, 2014, s. 37).

KDK'nin 2021 yılı itibariyle ise 153'ü kadrolu, 76 sürekli işçi, 9 sözleşmeli personel, 27 geçici görevli personel, 7 geçici görevli işçi olmak üzere toplamda 272 kişinin olduğunu görülmektedir (KDK 2021 Yıllık Raporu, 2022, s. 544). 2013 yılında ki başvuru sayısının 7.638 olduğu, 2021 yılındaki başvuru sayısının 18.843 sayısına ulaştığını, Toplamda ise 189.587 olduğunu dikkate alırsak 9 yıllık süreçte ortalama yıllık 20.000 üzerinde başvurunun yapıldığını hesaplarız. Buna karşın personel sayısına baktığımızda 2013 yılında toplam kadrolu personel sayısının 93 olduğunu, 2021 yılı itibariyle de 153 kadrolu personelin olduğu anlaşılmaktadır. Kuruma başvuru sayısındaki artışa paralel olarak kadrolu personel sayısının fazla artmaması da kurumun işlevselliğini olumsuz yönde etkileyen bir istatistiki veri olduğunu değerlendirebiliriz.

Aslında, ombudsmanın uluslararası uygulamada en etkili yaptırım argümanı, tavsiyelerini dikkate almayan idareyi veya ilgili kamu görevlilerini ifşa etmek için özel raporlar ya da yıllık raporlar yayınlamasıdır. Lakin KDK'nin yıllık raporlarında tavsiye kararlarını dikkate alan ya da almayan kurumlardan bazı örnekler verilmekte, tavsiye kararlarını önemsemeyen idarelerin hepsi ifşa edilmemektedir. Bu nedenden dolayı raporların yaptırım gücü açısından pek etkisi bulunmamaktadır (Sucu, 2021, s. 267).

## SONUÇ

Ombudsmanlık kurumu, idarenin eylemleri ve işlemleri ile tutumları ve davranışları sonucunda ortaya çıkan kötü neticeyi engellemek, insan hakları ve hürriyetlerini korumak için dünyanın birçok ülkesinde uygulanan kamu idaresini denetim altına almak gayesiyle ihdas edilmiş aktif bir denetim mekanizmasıdır. Ombudsmanlık hem kamu kurumuna hem de vatandaşa eşit mesafede ve tamamen tarafsız tutum sergileyen, kamu kurumunun eylemleri ve işlemleri ile tutumları ve davranışları nedeniyle menfaati ihlal edilen kişilerin haklarını savunmak, idare ve kişi arasında bir anlamda arabuluculuk yapmak vazifesini düstur edinmiş, bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak görevini ifa etmektedir.

Bu minvalde denetim sisteminin aksaklıklarını gidermek gayesini taşıyan ve bu denetim sistemlerine destek olan, daha aktif ve daha verimli yeni bir denetim sistemi üzerine çalışmalar yapılmıştır. İlk defa İsveç'te faaliyet göstermesiyle ortaya çıkmış ve uzun yıllar başarılı bir şekilde uygulanan ombudsmanlık kurumu, birçok ülkede idarenin kişilere karşı kötü eylemleri, işlemleri, tutum ve davranışları karşısında kişilerin hakkını gözetecek bir denetim mekanizması olarak uygulanmaya başlanmıştır.

Bu çalışmayla varılmak istenilen sonuç, Türkiye'de 2010 yılında anayasal bir güvenceye kavuşan, 2012 yılında 6328 sayılı Kanun'la kurulan ve 2013 yılında vatandaşların şikâyetlerini almaya başlayan KDK'nin, Venedik Komisyonu tarafından 2019 yılında alınan Ombudsmanlık Kurumu'nun Korunması ve Geliştirilmesine İlişkin İlkeler ve 2021 yılı Dünya Demokrasi Endeksine göre tam demokrasi, kusurlu demokrasi, karma rejim ve otoriter rejim ülke örnekleri ile kıyaslama yapılmak suretiyle KDK'nin fonksiyonunu tam anlamıyla yerine getirip getirmediğini, denetleme mekanizmasının işlerlik kazanıp kazanmadığının tespitinin yapılmasına yönelik bir durum değerlendirmesini kapsamaktadır.

Tam demokrasi sınıfında bulunan İsveç ve Danimarka'da ombudsmanlık kurumu incelendiğinde;

İsveç'te ombudsmanlık kurumu 1713 yılında uygulamaya konulmuş olup, her genel seçimden sonra on beş gün içinde Parlamento (Riksdag) içerisinde oluşturulan 48 kişilik komisyon tarafından dört yıllık bir süre için seçilir. Ombudsman yeniden seçilebilmekle birlikte 12 yıldan fazla görev yapamaz. Gerekli

koşullar oluştuğunda Parlamento ombudsmanı görevden alabilir. Ombudsman yürütme organından tamamen bağımsızdır. Kendisini seçen parlamentoya karşı tek mesuliyeti, her yıl takdim etmesi gereken yıllık raporudur. Parlamento haricinde hiçbir kamu gücü ombudsmanı vazifesinden azledemez. İsveç Anayasası'na göre Ombudsman toplum nazarında itibar sahibi olan ve asgari düzeyde hukuk bilgisine sahip şahıslar arasından seçilmelidir. İsveç Ombudsmanı'nın en temel vazifesi, hukukun üstünlüğünün tesis edilmesi ve İsveç Anayasası'nın ve kanunların kişilere tanıdığı temel hak ve hürriyetleri devlet otoritelerine karşı savunmasıdır.

İsveç Ombudsmanının denetim yetkisi yönetim, ordu ve adaleti kapsamaktadır. Ayıryeten İsveç Kilisesi, Piskoposları, Rahipleri ve diğer personelleri bunlara ilave olarak kamu otoritesini kullanan şirketler de denetim kapsamında yer almaktadır. Kusurlu bulduğu kamu çalışanları ve hâkimler hakkında cezai ve disiplin soruşturması açılmasını isteme yetkisine sahiptir. Ombudsman gerekli tetkik ve denetleme görevini icra ederken, herhangi bir kamu personelinin suç unsuru doğuracak bir kararını saptadığında savcı gibi ceza soruşturması başlatma yoluna gidebilmektedir. Ceza soruşturması yetkisi, yalnızca İsveç Ombudsmanı'na özel bir yetkidir. Ombudsman hem yerindelik hem de hukukilik denetimi yapabilmektedir. Örneğin idari hâkimin sahip olmadığı yetkiyi kullanarak, tutuklunun hapisnede, hastanın ise hastanede gerekli muameleleri görüp görmediğini tetkik edip tenkit etme yetkisi bulunmaktadır.

Ombudsmana başvuruda herhangi bir şekil şartı bulunmamakla birlikte sınırlama getirilmemiştir. İsveç vatandaşı olsun ya da olmasın herkes başvuru yapabilmekle birlikte herhangi bir ücret talep edilmemektedir. Bireyler şikâyet konusunu elektronik posta, posta, faks veya bir dilekçe aracılığıyla herhangi bir lisanda yapmaktadırlar. Başvuru formunda isim, imza ve şikâyet konu olayın anlatımı gibi hususların belirtilmesi zorunludur. Başvuruda eylem ya da işlem sonrasında iki yıl geçmemesi şartı bulunmakla birlikte tüzel kişilerde başvuruda bulunabilmektedir. Ombudsman hem şikâyet üzerine hem de re'sen denetim yapmaktadır. Ombudsman bağlayıcı kararlar verememektedir. Kamu kurum ve kuruluşları ombudsmanın verdiği tavsiyelere uymak mecburiyeti bulunmamakla birlikte tavsiyeye uymamasından dolayı hukuki yaptırımla karşılaşması söz konusu değildir. Lakin ombudsmanın itibarı, kararların idare tarafından benimsenmek

suretiyle yarattığı manevi bir baskı unsuru nedeniyle uygulanmasına yol açmaktadır. Aksine bir durumda idare, meclis ve kamuoyu nazarında oluşacak tepkinin neticelerine katlanmak zorunda kalmaktadır.

Danimarka’da ombudsmanlık kurumu 1955 yılında uygulamaya konulmuş olup, Danimarka Parlamentosu (Folketing) her genel seçimden sonra ve herhangi bir boşluk olduğunda bir ombudsman seçmektedir. Danimarka’da ombudsman tek turda 2/3 gibi nitelikli çoğunluk ile seçilir. Aynı şahıs tekrar seçilebilir. Danimarka ombudsmanı, vazifesini yaparken bağımsız ve tarafsız olmasına rağmen, Parlamente’nin gözetimi ve denetimi altındadır. Genel olarak seçilen ombudsmanın görev süresi seçim dönemini kapsamakla birlikte, Folketing’in ombudsmana olan itimadını kaybetmesi durumunda görev süresi dolmadan ombudsmanı görevinden el çektirebilir. Danimarka Ombudsman’ı, idarenin faaliyetleri üzerinde denetimde bulunan parlamento’nun resmi ve güvenilir bir temsilcisi olarak sıfatlandırır. Ombudsmanın temel amacı, yürütme organları ile çatışan vatandaşların müracaat edebilecekleri bir yargı merci olması ve kişilerin kanun ve nizamın savunulmasında bir vasıta görevi görmesidir. Ombudsman Kanunu’nun 2’inci maddesinde ombudsman adayının hukuk mezunu olması zorunluluğu bulunmasına rağmen uygulamada siyasetçi olmayan bir kişinin aday olması özellikle önem taşımaktadır. Ombudsmanın yetmiş yaşını doldurması emekliliğe ayrılmasını zorunlu kılmaktadır.

Danimarka ombudsmanının denetim yetkisi merkezi yönetimin tüm bakan ve bakanlıklarını, kamu kurumlarını, burada görev ifa eden tüm kamu görevlilerini ve özel sektör işletmelerini kapsar. Fikirleri ve öğretileri dışında Danimarka Kilisesi bile ombudsmanın yetki alanı içindedir. Hâkimler, Adliye Mahkemesi Baş İdari Görevlisi, Kopenhag Şehir Mahkemesi Veraset Dairesi Başkanı, Anayasa Mahkemesi Kâtibi ve Yargıç yardımcıları ombudsmanın yetki alanı içinde değildir. Parlamento, ombudsmana herhangi bir konuda tavsiyede bulunamaz ve incelemenin sonucuna müdahale edemez. Danimarka’daki mevcut tüm kurumlar, ombudsman tarafından istenilen bilgi ve belgeleri sunmakla yükümlüdür. Ombudsman, çalışma sahasında dilediği tetkiki yapabilir ve özel işletmelerde dâhil tüm binalara girme hakkına sahiptir. Cumhuriyet savcısının soruşturmasının derinleştirilmesini talep etmek, Adli Mahkemeler de cezai takibat başlatmak ve ilgili bakanlıklardan kusurlu

gördüğü kamu görevlileri hakkında kovuşturma açılmasını ya da disiplin cezası verilmesini talep edebilmektedir.

Danimarka Ombudsmanı şikâyet üzerine veya re'sen hareket edebilmektedir. Hakları ihlal edilen tüm bireyler tarafından ombudsmana sözlü veya yazılı olarak herhangi bir lisanda şikâyetlerini dile getirebilirler. Şikâyet konusu olay tarihinden itibaren bir yıl içinde yapılmalı ve tüm idari yollar tüketilmelidir. Şikâyetçinin o ülkenin vatandaşı olması gerekmez. Başvuru için herhangi bir ücret istenmez. Başvuruda herhangi bir form şartı aranmamakla birlikte, şikâyetçinin adı ve adresi belirtilmelidir. Başvurular mümkün olduğunca yazılı olarak yapılmalı ve maddi deliller dilekçe ile sunulmalıdır. Ombudsman, re'sen hapisaneler, ruh ve sinir hastaneleri ve askeri birlikleri denetler. Ombudsman tarafından aktif olarak tetkik edilen hususlar özellikle kamuoyunun gündeminde yer alan konuları içine almaktadır. Danimarka Ombudsmanı düzenli olarak yıllık bir rapor hazırlar ve Parlamento'ya sunar. Kurumlara tavsiyelerde bulunur. Tüm kamu kurumları bahse konu raporda tenkit dilen kurumlar arasında olmamak için gayret göstermekte ve kötü anılmaktan sakınmaktadır. Şikâyet edilen kamu kurumu bir tavsiyeyi, nadir de olsa dikkate almazsa, ombudsman Adalet Bakanlığı ile irtibat kurarak ücretsiz yasal talepler hizmetini şikâyetçi açısından başlatmasını talep edebilmektedir.

Kusurlu demokrasi sınıfında bulunan Fransa ve Güney Afrika'da ombudsmanlık kurumu incelendiğinde;

Fransa'da ombudsmanlık kurumu 1973 yılında Cumhuriyet Mediateur (Arabulucu) adı altında uygulamaya konulmuş olup, 2011 yılında Hakların Savunucusu adını almıştır. Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile altı yıllık bir süre için tayin edilmektedir. Mediateur'un tayin edilmesinde yürütmenin erkinin etkinliğinin rolü daha fazla hissedilmektedir. Görev süresi sona eren Mediateur'un ikinci kez tayin edilmesi mümkün değildir. Fransız Mediateur'unun esas gayesi, kişilerin temel hak ve hürriyetlerini korumaktan ziyade daha çok yargı organının denetimi yanında kişilerin şikâyetlerini aracısız iletebilecekleri bir kurumun ihdas edilmesi amaçlanmıştır. Arabulucu, vazifesi ile ilgili söylediği sözlerden ve sergilediği tavırlardan dolayı suçlanamaz, tutuklanamaz. Görev süresi dolmadan görevden el çektirilme yetkisi, Danıştay, Sayıştay ve Yargıtay başkanlarından oluşan komisyona verilmiştir. Mediateur olarak tayin edilen

şahsın yürütme organında, devletin başka kuruluşlarında veya özel sektörde çalışması men edilmiştir.

Fransa Mediateur'ünün denetim yetkisi, merkezi yönetim kurumları, mahalli idareler, kamu kurum ve kuruluşları ve kamu hizmeti veren öteki kurumlar görev kapsamındadır. Dış ilişkilere ve milli savunmaya müdahalede bulunamaz. Kurum ve kuruluşların iç işlerine, özellikle de yürütme ile kamu görevlileri arasındaki ilişkilere ilişkin kararlara karışmaz, vatandaş ile idare arasında doğabilecek her türlü ihtilafı tarafsız olarak dostane bir şekilde çözmeye ve adaleti sağlamaya çalışır. Arabulucunun vazifesi vatandaş ile yönetim arasındaki münasebetlerin gelişmesine ve idarenin denetim altına alınmasına katkıda bulunmak, yönetimin tutum, davranış ve faaliyetlerinde hakkaniyetin tesis edilmesini temin etmektir. Arabulucu uyuşmazlıkların çözümü için ilgili tarafa tavsiyelerde bulunur. İkaz ve tavsiyelere uymaması halinde, ilgili kamu görevlisinin amirine başvurabilir ve kamu görevlisine disiplin cezası aldırabileceği gibi dava açtırabilme yetkisi de bulunmaktadır.

Fransa vatandaşı, Fransa'da ikamet eden yabancılar ve tüzel kişiler hakların savunucusuna müracaatta bulunabilir. Hakların savunucusuna başvuruda bulunmak için herhangi bir zaman sınırı yoktur. Hakların Savunucusu kendisine yapılan başvuru sonucunda hareket edeceği gibi re'sen de hareket edebilir. Hakların savunucusu tarafından bir hakkın ihlal edildiğini veya saygısızlık yapıldığını saptarsa, herhangi bir müracaat yapılmasını beklemeksizin, kendisi de doğrudan hareket edebilir. Hakların Savunucusu'na başvuruda bulunabilmek için, bütün idari başvuru yollarının bitirilmesi ve müspet bir netice elde edilememesi gerekmektedir. Şikâyet başvuruların da herhangi bir şekil şart olmayıp, bir mektupla iletilmesi ve konunun net bir şekilde yazılı olarak tanımlanması yeterlidir. Hakların savunucusu her yıl Cumhurbaşkanı'na ve Parlamento'ya faaliyetlerini anlatan bir rapor sunar.

Güney Afrika'da 1979 yılında ombudsmanlık kurumu Genel Avukat adı altında uygulama konulmuş olup, 1995 yılında Halkların savunucusu adını almıştır. Halkların savunucusu Ulusal Meclis'in tavsiyesi üzerine devlet başkanı tarafından yedi yıllık yenilenemez bir süre için atanmaktadır. Ulusal Meclisin en az %60'ının desteğini alması gerekmektedir. Güney Afrika Cumhuriyeti'nin 1996 tarihli Anayasası'nın 181. maddesine göre Güney Afrika'da bağımsız ve tarafsız bir kurum olan halkların savunucusu Ulusal Meclis'e karşı mesuldür, demokrasiyi desteklemek

ve savunmak için kurulan altı bağımsız devlet kurumlarından bir tanesidir. Halkların savunucusu ve üyeleri, Güney Afrika vatandaşı kadın ya da erkek olmalı, dürüst ve ulusal mevzuatın öngördüğü öteki kriterleri sağlamalıdır. Devletin hiçbir organı ve kurum yetkilisi Halk savunucusunun görevine müdahale edemez. Halkların Savunucusu, görevinden sadece suiistimal, yetersizlik ya da basiretsizlik sebebiyle Ulusal Meclis'in üyeleri tarafından meclis üyelerinin en az üçte ikisinin destekleyici oyu ile el çektilerilebilmektedir.

Güney Afrika'da ombudsmanlık kurumu, devletin kamu gücünün suistimal edilmemesi gayesiyle denetleme görevi görmektedir ve insan hak ve hürriyetlerini savunmaktadır. Devletin öteki organlarının halkların savunucusuna daha işlevsel görev yapması konusunda yardım etme yükümlülüğü bulunmaktadır. Halk Savunucusu devlet işlerinde ya da yürütmenin herhangi bir alanındaki kamu idaresinde usulsüzlük olduğu iddia edilen, şüphelenilen, herhangi bir anlaşmazlığı ya da ön yargıya sebep olan herhangi bir davranışı tetkik etmek ve uygun düzeltici tedbiri almak yetkisi bulunmaktadır. Halkların savunucusu mahkemelerin yetki sahası dâhilinde bulunmayan hususlarda halka hizmet vermektedir.

Güney Afrika'da bütün vatandaşlar için ulaşılabilir bir kurum olan ombudsmanlık kurumuna kişilerin yanı sıra herhangi bir kurum da şikâyet başvurusu yapabilmektedir. Şikâyet başvuruları, elden, mektupla, e-posta veya telefonla yapılabilir. Başvurudan ücret alınmamaktadır. Halk Savunucusu, kendi inisiyatifiyle ya da bir şikâyeti aldıktan sonra ya da haberdar olduğu konularla alakalı esasları tespit etmek gayesiyle ön soruşturmayı yapmasını gerektiren bulgulara dayanarak harekete edebilir. Halkların Savunucusu, şikâyet merci olarak son çaredir. Halk Savunucusuna olayın meydana geldiği tarihten itibaren iki yıllık süre kapsamında şikâyetle bulunulmalıdır. Halkların savunucusu faaliyetleri ve vazifelerinin ifa edilmesi hususunda yılda en az bir defa Ulusal Meclis'e Rapor vermektedir.

Karma rejim sınıfında bulunan Pakistan'da ombudsmanlık kurumu incelendiğinde;

Pakistan'da ombudsmanlık kurumu ilk defa 1972 yılında kabul edilmiş olup, 1983 yılında Mohtasib adı altında hizmet vermeye başlamıştır. Mohtasib Başkan tarafından dört yıllık bir süre için tayin edilmekle birlikte yeniden tayin

edilememektedir. Mohtasib, her konuda vazifesini ifa ederek adil, dürüst, itina ile ve yürütmeden bağımsız olarak görev yapar. Görevi kötüye kullanma veya görevinin savsaklama gibi durumlarda başkan tarafından görevden azledilebilir. Ombudsmanlık Kurumu devletin ana gücü olarak görülmektedir. Bu işlem de denge sağlanamaz ise vatandaşların baskı görmesine, temel hak ve hürriyetlerinin ellerinden alınmasına veya insan hakkı ihlallerinin yaşanmasına sebep olabilmektedir. Bu ve buna benzer birden çok özellikle birlikte ombudsman vatandaşların hakkını korumaktadır.

Mohtasib vatandaşın vekili sıfatı ile yönetsel kuruluşların hepsini araştırma ve soruşturma yetkili bir kurum olarak görev yapmaktadır. Yönetsel kuruluşlar tarafından vatandaşlar ile anlaşmazlıkların yaşanması neticesinde kendisine ulaşan başvurular doğrultusunda gerekli tetkik ve soruşturma başlatmak, vatandaşın derdine çare olmak ve toplumun hukuksal anlamda ihtiyaçlarına yardımda bulunmak Mohtasib'in temel görevleri kapsamında yer almaktadır. Mohtasib öncelikli olarak yönetsel kuruluşların yöneticilerinin hukuki ve hakkaniyet prensipleri çerçevesinde görevlerini ifa etmelerini, bu şekilde tutum ve davranış sergilememeleri neticesinde ise önleyici bir rol üstlenerek devletin kurumlarının hizmet anlayışını geliştirici argümanları ortaya çıkarma gayesi içerisinde. Mohtasib yapmış olduğu soruşturma kapsamında her türlü bilgi ve belgeye ulaşma imkânı bulunmaktadır. Bir hukuk mahkemesine verilen yetkilerin aynısına sahiptir. Soruşturma kapsamında herhangi bir kişiyi çağırma, yemin verdirmeye, belgeleri ibraz ettirme ve tanık olarak dinleme yetkisi bulunmaktadır.

Pakistan'da Mohtasib'e vatandaşlar tarafından bizzat ya da temsilci aracılığıyla başvurma hakkı bulunmaktadır. Şikâyetçi tarafından şikâyet Mohtasib'lik makamına hitaben bağlantılı bir yetkilinin huzurunda tasdikli ya da noter tasdikli beyan sunmak suretiyle üç aylık süre içinde yapılmalıdır. Ancak, Mohtasib özel hususların olduğunu değerlendirdiğinde süre geçse dahi şikâyetlerle ilgilide soruşturma başlatabilmektedir. Mağdur olan kişi tarafından Mohtasib'e hitaben yapılan yazılı beyan veya yemin ölümü halinde, kanuni temsilcisi tarafından ve şahsen sunulabilir. İsimsiz veya takma isimli hiçbir şikâyet kabul edilmemektedir. Şikâyetle bulunan kişi tarafından kimliğinin gizli kalmasını talep ederse Mohtasib'in bu kişinin kimliğini saklı kalmasını sağlar ve gerekli korumanın sağlanması için gerekli

adımların atılması ile ilgili tedbirler alır. Mohtasib soruşturma dosyasının gizli yürütülmesinin faydalı olduğunu düşündüğünde soruşturmayı gizli olarak devam ettirir. Mohtasib şikâyetle ilgili soruşturma yapılmamasının yerinde olduğuna kanaat getirdiğinde bunun gerekçesini başvurana gerekçeyle birlikte açıklar.

Otoriter rejim sınıfında bulunan Rusya ve Azerbaycan'da ombudsmanlık kurumu incelendiğinde;

Rusya'da ombudsmanlık kurumu 1998 yılında İnsan Hakları Komiserliği adı altında hizmet vermeye başlamıştır. Rusya Federasyonun da "Duma Meclis'i (Rusya Meclisi)" tarafından, İnsan Hakları Komiseri olarak seçilecek olan aday, gizli oylama sonucu oy çokluğu ile seçilmektedir. İnsan Hakları Komiseri'nin görev süresi beş yıldır. İkinci defa yeniden seçilebilmektedir. İnsan Hakları Komiseri olarak seçilecek kişiler, otuz beş yaşından küçük olmamak üzere Rusya Federasyonu vatandaşı olmalı ve insan hakları ve hürriyetleri konularına vakıf olmalıdır. İnsan Hakları Komiseri görev süresi zarfında kanuni olarak dokunulmazlığı bulunmakla birlikte faaliyetleri ile ilgili sorgulanamaz, tutuklanamaz ve vazifesiyle alakalı sadece parlamentoya karşı sorumludur. İnsan Hakları Komiserini parlamento kararı neticesinde vazifeden el çektirilebilir. İnsan Hakları Komiseri, vatandaşların hak ve hürriyetlerini güvence altına almak ve merkezi ve mahalli idare teşkilatlarının ve bu yerlerde görevli olan kişilerin kurallara riayet etmelerini ve saygı göstermelerini sağlamak maksadıyla ihdas edilmiştir.

Yürütme organı, mahalli yönetimler, kurum ve kuruluşlar insan hakları komiserinin denetimi altındadır. İnsan hakları komiseri, ülkede kanunların insan hakları ilkelerine uygun olarak işlemesi için çalışmaktadır. İnsan Hakları Komiseri, geleneksel yetkilere ek olarak, ihlal edilen insan haklarını düzeltme ve mevcut eksiklikleri tespit etmek ve iyileştirmek için insan hakları alanındaki mevcut kanunları ve normları analiz etme yetkilerine de sahiptir. Yargı alanında da önemli yetkilere sahiptir. Ombudsman Kanunu'nun 30'uncu maddesi uyarınca, yargı organının vermiş olduğu bir hükmün tekrardan gözden geçirilmesini talep etme hakkına sahiptir. Ayrıyeten duruşmaları gözlemci sıfatıyla takip edebilmektedir. Anayasa mahkemesine, temel hak ve hürriyetlerin korunması için kanuni reformların yapılabilmesi amacıyla bireysel başvuru yapma hakkına sahiptir. İnsan Hakları Komiseri, görevinin ifası sırasında ilgili kişi ve kurumlardan her çeşit bilgi ve

belgeleri isteme yetkisine sahiptir. İnsan Hakları Komiserinin kararlarının bağlayıcılığı bulunmamakta, öneri niteliğindedir. Yasama erkine tavsiyede bulunma hakkı vardır. Lakin bu tavsiye yasama aşamasının başlatılması anlamına gelmemektedir.

İnsan Hakları Komiseri'ne Rusya Federasyonu'nda yaşayan herkes başvuru yapma hakkına sahiptir. Kişiler, bahse konu şikâyetlerini bireysel ya da toplu bir biçimde komisere her türlü iletişim araçları ile yapabilmektedir. Şikâyet başvurusu yazılı olarak yapılmalıdır. Şikâyetçinin adı, soyadı, adresi, şikâyetin nedeni ve içeriği şikâyet başvuru formunda belirtilmesi gereken hususlardır. Vatandaşların yargı organlarının verdiği kararlardan hoşnut olmadıklarında komisere başvurabilmektedirler. Komisere yapılacak başvuru ihlalin yapıldığı tarihten veya müracaatçının bu ihlali öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılmalıdır. Bireylerin haklarını savunmak için kanuni yollara başvurma fırsatı olmadığında, İnsan Hakları Komiseri, toplumsal açıdan önemli insan hakları ihlallerinde, yetkisi dâhilinde tedbirler alma hakkına sahiptir. Komiser yalnızca vatandaşlardan gelen şikâyetleri tetkik etmekle kalmayıp, sürekli bir şekilde merkezi ve mahalli organlar ile temas halinde kalarak İnsan hak ve hürriyetlerin ihlallerini gözlemlemekte, ulusal kanunları analiz ederek ve vatandaşları insan hakları konusunda bilgilendirmektedir. Her akademik yılın sonunda, İnsan Hakları Komiseri yapmış olduğu faaliyetler ile ilgili rapor yayınlamaktadır. Ayrıyeten, bireysel ve kitlesel insan hakları ihlallerinin giderilmesine yönelik faaliyetler ile bunların ortadan kaldırılmasına yönelik kanuni, ekonomik ve kurumsal tedbirler hakkında parlamentoya özel bir rapor gönderir.

Azerbaycan'da ombudsmanlık kurumu 2001 yılında İnsan Hakları Komiseri adı altında anayasal statüye kavuşmuş olup, 2002 yılında başvuruları kabul etmeye başlamıştır. İnsan Hakları Komiseri, Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın gösterdiği 3 aday arasından, Milli Meclis'te 83 oyu alan aday oy çokluğu ile seçilmektedir. Görev süresi yedi yıl olup, yeniden seçilebilmektedir. İnsan Hakları Komiseri seçilebilmek için 30 yaşını doldurmuş, yükseköğrenim görmüş, insan haklarını savunma konusunda deneyim sahibi, etik ve ahlaki olgunluğa erişmiş Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşları komiserlik vazifesine uygun görülür. İnsan Hakları Komiseri siyasi faaliyette bulunamaz, siyasi partiye üye olamaz, sivil toplum kuruluşunun yönetiminde temsil edilemez. Komiser görev süresi boyunca

dokunulmazlığa sahiptir. Komiser cezai tutuklama halleri dışında kovuşturulamaz, gözaltına alınamaz, hakkında idari yaptırım uygulanamaz, aranamaz ve kişisel muameleye tutulamaz. Komiserin dokunulmazlığı Azerbaycan Cumhuriyeti başsavcısının tavsiyesi üzerine Milli Meclis tarafından 83 oy çokluğu kararı ile sonlandırılmaktadır.

İnsan Hakları Komiseri İşkence, öteki zalimane ve insanlıkla bağdaşmayan ya da aşağılayıcı muamele veya cezanın önlenmesi için ulusal önleme mekanizmasının işlevlerini yerine getirmektedir. Tutuklularının bulundukları yerleri düzenli olarak ya da gerekli gördüğü takdirde ziyaret etmektedir. Devlet kurumlarını, yerel özyönetim organlarını ve yetkililerini denetlemektedir. İnsan Hakları Komiserinin faaliyetleri, insan haklarının korunmasını ve ihlal edilen insan hak ve hürriyetlerinin iade edilmesini sağlayan öteki devlet erklerinin yetkilerini sınırlamaz ya da bunların yerine geçemez. Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın, Milli Meclisin Milletvekillerinin ve Azerbaycan Cumhuriyeti Yargıçlarının faaliyetlerini denetleyemez. İnsan Hakları Komiseri Cumhurbaşkanı'na af, vatandaşlık, siyasi sığınma hakkı verilmesi hususlarında önerilerde bulunabilmektedir. Komiser insan hak ve hürriyetlerini sağlamak için kanunların kabulü, yürürlükten kaldırılması veya değiştirilmesi konusunda Milli meclise önerilerde bulunabilir ve bir af teklifi sunabilmektedir. Komiser belgelerin ertelenmesi, kaybolması ve geç teslim edilmesinin yanı sıra mahkeme kararlarının uygulanmasındaki gecikmelerle ilgili insan hakları ihlallerine ilişkin şikâyetleri değerlendirme yetkisi bulunmaktadır.

Azerbaycan İnsan Hakları Komiserine Azerbaycan vatandaşları, yabancılar, vatansız kişiler ve tüzel kişiler insan hakları ihlallerine ilişkin şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir. Şikâyet, başvurunun haklarının ihlal edildiği ya da öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılmaktadır. Cezaevlerinde, mahkeme öncesi gözaltı merkezlerinde tutulan kişiler tarafından ele alınan şikâyetler sansür uygulanmaksızın 24 saat içerisinde komisere iletilmektedir. İnsan Hakları Komiseri, hakkı ihlal edilen kişinin rızasıyla, kamu açısından önem arz eden durumlarda ve haklarını savunamayacak durumda olan kişilerin çıkarları doğrultusunda kendi inisiyatifiyle soruşturma yürütmektedir. Komiser insan hakları ihlallerine ilişkin şikâyetle konu olan davaların soruşturulması ile ilgili devlet ve yerel yönetim organlarına, askeri birimlere, polis karakollarına, cezaevlerine, gözaltı tesislerine ve psikiyatri

kurumlarına erişim hakkına sahiptir. Devlet makamları ve yerel özyönetim organları ve görevlilerinden bilgi, belge ve materyalleri alma hakkına sahiptir. Her yıl yıllık raporunu Milli meclise sunmaktadır. İnsan Hakları Komiseri insan haklarını ihlal eden ve yıllık rapordaki önerilerine uymayan ulusal ve özyönetim kurumlarının ve yetkililerin adlarını listeleterek bu konuda alınan önlemler hakkında bilgi vermektedir. Yıllık raporlar insan haklarının korunmasına ilişkin genel görüşleri ve tavsiyeleri yansıtmaktadır.

Karma rejim sınıfında bulunan Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu Kamu denetçisi adı altında 2010 yılında anayasal bir güvence ile kurulmuş olup, 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çıkarılarak resmîyet kazanmış ve 2013 yılında vatandaşların şikâyetlerini almaya başlamıştır. Türkiye’de Kamu denetçisi dört turlu bir sistemle seçilmektedir. Buna göre, ilk iki tur için Meclis üye tamsayısının üçte iki nitelikli oy şartı gerekmektedir. Her iki turda yeterli oyu alamadığı takdirde üçüncü turda Meclis üye tamsayısının mutlak ekseriyet şartı gerekmektedir. Üçüncü turda seçilemezse dördüncü turda Meclis karar yeter sayısı ile (151) oy ile Kamu Başdenetçi’si seçilebilmektedir.

Venedik İlkeleri’nin 2. maddesinde ombudsmanın anayasal temele dayanmasından bahsetmekte olup, kamu denetçisinin anayasal güvence ile oluşturulması kurumun bağımsızlığı adına yerinde olmuştur.

Venedik İlkeleri’nin 6. maddesinde, ombudsmanın seçimi ya da atanması, kurumun yetki, tarafsızlık, bağımsızlık ve meşruiyetini mümkün olduğu kadar güçlendiren kriterlere dayanmalıdır. Ombudsman, tercihen parlamentodaki uygun nitelikli çoğunluk ile seçilir demektir.

Kamu denetçisinin seçilme şekli bağımsızlığı açısından en mühim hususlardan bir tanesidir. Hiç şüphesiz ki, iktidar partisinin istemediği bir adayın seçilme şansının olmadığı açık olmakla birlikte zamanla iktidarın kontrolüne girme olasılığı çok yüksektir. Merkezi idareden bağımsız olacağını iddia etmek kuşkusuz güçtür. Bu nedenden dolayı kamu denetçisinin meclise karşı bağımsız olabilmesi için seçilme niteliklerinin büyük bir önem arz ettiğini görmekteyiz. Venedik İlkeleri’nde belirtilen nitelikli çoğunlukla yani meclisin 2/3,3/5 gibi oranlarla seçilmesi durumunda hem mecliste uzlaşma kültürünü yerleştireceği hem de bağımsızlık ve tarafsızlığını maksimum seviyeye ulaşacağı fikrindeyiz. İncelemiş olduğumuz kusurlu demokrasi

sınıfında bulunan Güney Afrika ve tam demokrasi sınıfında bulunan Danimarka’da nitelikli çoğunlukla ombudsman seçilmektedir. Ülkemizde ise her ne kadar ilk iki turda nitelikli oy çokluğuyla seçilir dese de uzlaşî kültürü anlayışı benimsenmediği müddetçe salt ya da basit çoğunlukla seçilme ihtimali oldukça yüksektir. Ülkemizde kamu denetçisinin seçilme şekli Venedik İlkeleri ile uyuşmamakta olup, tam demokrasi, kusurlu demokrasi sınıfında bulunan ülkelerin ombudsmanlarının seçilme şekli ülkemize göre daha iyi olduğu görülmektedir.

KDK Kanunu’nun 17. maddesi uyarınca, Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilir. Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını içeren Türkçe dilekçe ile başvurunun yapıldığı belirtilmektedir. Ülkemizde yaşayan yabancılarında KDK’ya başvuru yapabilmesi demokrasimiz adına oldukça yerinde olmuştur.

KDK Kanunu’nun 31. maddesi uyarınca, Başdenetçi ve denetçilerin vazifeleri nedeniyle bir suç şüphesi altında bulunduğu durumda haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi TBMM Başkanı’nın onayına tabidir. Onay verilmesi ya da verilmemesi durumuna karşı itiraz mercii, Danıştay’ın ilgili dairesidir.

Lakin Kamu denetçisinin yargılanmasının TBMM Başkanı’nın iznine tabi olması bağımsızlığı açısından görevini yaparken endişelere kapılmasına neden olabilir. İncelemiş olduğumuz ülkelerde kusurlu demokrasi sınıfında bulunan Fransa’da Arabulucu, vazifesi ile ilgili faaliyetlerinden dolayı suçlanamaz, tutuklanamaz. Otoriter rejim sınıfında bulunan Azerbaycan’da Komiser görev süresi boyunca dokunulmazlığa sahiptir. Komiser cezai tutuklama halleri dışında kovuşturulamaz. Rusya’da ise İnsan Hakları Komiseri görev süresi zarfında kanuni olarak dokunulmazlığı bulunmakla birlikte faaliyetleri ile ilgili sorgulanamaz, tutuklanamaz olduğu anlaşılmaktadır.

KDK Kanunu’nun 5. maddesi uyarınca, kamu denetçisi Yönetmelik kuruluşların faaliyetleri ile alakalı şikâyet üzerine, Yönetmelik kuruluşların her çeşit eylem ve faaliyetleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı kapsamında, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden tetkik etmek, araştırmak ve yönetsel kuruluşa önerilerde bulunmakla vazifelidir. Yasama yetkisinin, yargı yetkisi kullanımı ve Türk Silahlı Kuvvetleri’nin askeri mahiyetteki faaliyetleri denetim dışı tutulmuştur.

Kamu denetçisinin görev sahasını yalnızca idare ekseninde sınıflandırmak, ombudsmanlık mekanizmasının doğasıyla bağdaşmamaktadır. Ombudsman, demokratik kültürün bir parçasıdır. İncelemiş olduğum tam demokrasi sınıfında bulunan İsveç'te ombudsmanın denetim yetkisi yönetim, ordu ve adaleti kapsamaktadır. Ayrıyeten İsveç Kilisesi, Piskoposları, Rahipleri ve diğer personelleri bunlara ilave olarak kamu otoritesini kullanan şirketler de denetim kapsamında yer almaktadır. Danimarka da ise, fikirleri ve öğretileri dışında Danimarka Kilisesi bile ombudsmanın yetki alanı içindedir. Otoriter rejim sınıfında bulunan Rusya'da İnsan Hakları Komiserinin yargı organının vermiş olduğu bir hükmün tekrardan gözden geçirilmesini talep etme hakkına sahiptir. Bu sebeplerle, verilen dar kapsamlı sorumluluklarından vazgeçmenin kurumun doğasına daha uygun olacağı fikrindeyiz.

KDK Kanunu'nun 17. maddesi uyarınca, hak düşürücü sürenin altı ay olduğu belirtilmektedir. İncelemiş olduğum tam demokrasi sınıfında bulunan İsveç'te iki yıl, Danimarka'da ise bir yıldır. Kusurlu demokrasi sınıfında bulunan Fransa'da süre sınırı bulunmamakta, Güney Afrika'da ise iki yıldır. Karma rejim sınıfında bulunan Pakistan'da üç ay olup, Otoriter rejim sınıfında bulunan Rusya ve Azerbaycan'da süre sınırı bir yıldır. Ülkemizde ise altı aylık bir zaman diliminin az olduğu vatandaşlarımızın hak ihlallerinin süre sınırlamasından dolayı yaşanmaması adına en azından bir yıllık bir süre sınırlaması yapılması daha sağlıklı olur kanaatindeyiz.

KDK Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasında Başdenetçi'nin görevleri belirtilmiştir. Bu görevlerden "a" bendinde yer alan; Kuruma gelen şikâyetleri tetkik eder, araştırır ve yetkili mercilere tavsiyelerde bulunur, ifadesinden anlaşılacağı uyarınca Başdenetçi'nin şikâyetler üzerine işlem yaptığı ancak re'sen hareket edemeyeceği görülmektedir.

Venedik İlkeleri'nin 16. maddesinde ombudsman re'sen hareket edebilmeli şeklinde açıklaması bulunmaktadır.

Ombudsmanın nasıl hareket edeceği hususu, kurumun yapı içerisinde nasıl bir yere konumlandırıldığıyla alakalıdır. Ombudsmanların hareket kabiliyetleri, onların etkinlikleri bakımından belirleyici unsurdur. KDK'nin 2020 yılı yıllık raporunda dünya uygulamaları incelenirken, ülkelerin yaklaşık %80'inde ombudsmanlık kurumlarının re'sen hareket etme yetkisine sahip olduğu; kuruma re'sen tetkik etme hakkının verilmesi durumunda, hak ihlaline dair bir bilgi tespit edildiğinde derhal

refleks gösterecek ve bu şekilde idarelerin ombudsmanlık kurumunun devamlı gözetim ve denetiminde oldukları bilinci ile vatandaşın haklarını dikkate alan, koruyan kurumlar haline gelmeleri sağlanacaktır.

Nitekim incelemiş olduğumuz tam demokrasi sınıfında bulunan İsveç ve Danimarka'da, kusurlu demokrasi sınıfında bulunan Fransa ve Güney Afrika'da, re'sen hareket ettiğini görmekteyiz. Türkiye'de Kamu denetçisinin re'sen hareket edebilme yetkisinin bulunmamasından dolayı, hareket kabiliyeti önemli derecede sınırlanmakta, yazılı ya da görsel basında yer alan insan hakkı ihlalleri karşısında hiçbir şey yapamamakta olup, sadece vatandaştan gelecek şikâyeti beklemek zorunda kalmaktadır. Oysa ombudsmanlık kurumunun varoluş gayesi herhangi bir insan hakkı ihlali gerçekleştiğinde doğrudan harekete geçerek konunun takipçisi olmasıdır. Dolayısıyla karma rejim sınıfında bulunan ülkemiz, tam demokrasi ve kusurlu demokrasi sınıfında bulunan ülkelerin gerisinde kalmaktadır. Bu hakkın tanınmamış olması kurumun işlevselliğini de olumsuz biçimde etkilemektedir.

KDK Kanunu'nun 14'üncü maddesi 1. fıkrasında, Başdenetçi ve denetçinin görev süresinin 4 yıl olacağını belirtilmiştir. 3. fıkrasında ise, bir dönem Başdenetçi ve denetçi olarak seçilen kişinin tekrardan bir dönem daha seçilebileceğinden bahsedilmiştir.

Venedik İlkeleri'nin 10. maddesinde, ombudsmanın görev süresi, kendisini atayan organın görev süresinden daha uzun olmalı, tercihen bir dönemle sınırlı olmalı, yeniden seçilme imkânı bulunmamalı ve yedi yılın altında öngörülmemelidir, şeklinde belirtilmektedir.

İncelemiş olduğumuz tam demokrasi sınıfında bulunan İsveç'te görev süresi 4 yıl olup, yeniden seçilmekte, Danimarka'da görev süresi seçim dönemi ile sınırlı olup, yeniden seçilebilmekte, kusurlu demokrasi sınıfında bulunan Fransa'da görev süresi 6 yıl olup, yeniden seçilememekte, Güney Afrika'da görev süresi 7 yıl olup, yeniden seçilememekte, karma rejim sınıfında bulunan Pakistan'da görev süresi 4 yıl olup, yeniden seçilememekte, otoriter rejim sınıfında bulunan Rusya'da görev süresi 5 yıl olup, yeniden seçilmekte, Azerbaycan'da görev süresi 7 yıl olup, yeniden seçilmekte olduğunu görmekteyiz. Türkiye'de de benzer şekilde 4 yıl olup, yeniden seçilebilmektedir. Bu şekilde kamu denetçisinin görev süresi ve tekrardan seçilmesi Venedik İlkeleri ile uyuşmamaktadır. Kusurlu demokrasi sınıfında bulunan Fransa ve

Güney Afrika’da ombudsmanın görev süresi ve yeniden seçilememesi Venedik İlkeleri ile uyuşması dikkat çekicidir.

Kamu denetçisinin yalnızca bir dönem için görev alması yeniden seçilememesi, mecliste çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partisine yaranmak mecburiyetinde olmadığı için, bağımsızlık ve tarafsızlığın sağlanması açısından son derece yerinde olacaktır. Ayrıyeten kamu denetçisinin görev süresinin kendisini seçen yasama erkinin görev süresinden daha uzun olması durumunda, yasama erkinin, en azından bir süreliğine seçmedikleri kamu denetçisi ile çalışmak mecburiyetinde kalmaları bakımından da isabetli olacaktır.

Ombudsmanlık kurumunun kuruluş amacı ve var olma sebebi kişilerin ve kurumların menfaat ihlalleri neticesinde kurumu bir çözüm odağı olarak görüp beklenti içerisine girenlerin derdine derman olmaktır. Kamu vicdanını temsil etmesi, hak arama, insan hakları ve adalet arayan bir kurum olması münasebetiyle hukuk devleti prensibinin temel taşıdır. Dolayısıyla ombudsmanlık kurumlarının tavsiyelerine riayet göstermek yönetsel kuruluşları ve teşkilatlarını hukuki açıdan güçlendirmekte, kamuoyu nazarında daha itibarlı konuma taşımaktadır. Ombudsmanın kararlarına uyulma oranı, parlamentonun, medyanın, kamuoyu ve sivil toplum kuruluşlarının baskısı ve uymayan idarenin teşhir edilmesi vb. yöntemlerle yükseltilmektedir. Bu kapsam da kurumun uygulama yönüyle işlevsellik göstergelerinden birisi olan tavsiye kararlarına idarenin uyum oranı çok önemlidir. Demokrasinin tam olarak hâkim olduğu ülkelerde kurumun işlevselliği kapsamında tek ölçüt olarak kurumun vermiş olduğu kararlara idarenin ne derece uyduğu ve uymadığı takdirde kurumun ne tür tedbirler aldığıdır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 31’inci maddesi uyarınca; Kurum, şikâyet başvurusunun tetkik ve soruşturma neticesine göre tavsiye, ret, dostane çözüm ya da karar verilmesine yer olmadığı kararı verdiğini anlamaktayız.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 32’inci maddesi uyarınca; Tetkik ve soruşturma neticesinde şikâyetin uygun görülmesi halinde **tavsiye kararı** verilir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 33'üncü maddesi uyarınca; Tetkik ve soruşturma neticesinde şikâyetin uygun olmadığı tespit edilirse **ret kararı** verilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in madde 33/A uyarınca; Şikâyetin gereklerinin ilgili idarece ifa edilmesi ya da çözüme kavuştuğunun taraflarca kuruma bildirilmesi halinde **dostane çözüm kararı** verilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 34'üncü maddesi uyarınca; 33/A maddesinde belirtilenler dışında, şikâyetçinin gerçek kişi olması durumunda ölmesi, Tüzel kişi olması durumunda ise tüzel kişiliğin sona ermesi, tetkik ve soruşturma sürerken Şikâyet konusu kişinin dava açması üzerine, tetkik ve soruşturmayı sona erdirmesi durumunda **karar verilmesine yer olmadığına dair karar** verilmektedir.

#### **Yıllar itibariyle idarenin tavsiye kararlarına uyum oranları;**

Kamu denetçisinin vermiş olduğu tavsiye kararlarına idarenin uyum oranlarını yıllar itibariyle şu şekilde sıralamamız mümkündür; 2013 yılı %20, 2014 yılı %39, 2015 yılı %37, 2016 yılı %42, 2017 yılı %65, 2018 yılı %70, 2019 yılı %75, 2020 yılı 76,38 ve son olarak 2021 yılı itibariyle %79,50 olduğunu görmekteyiz (KDK 2021 yıllık raporu, 2022, s. 81).

Yukarıda görüldüğü gibi, 2013 yılı itibariyle %20, 2014 yılı itibariyle %39, 2015 yılı itibariyle %37, 2016 yılı itibariyle %42, 2017 yılı itibariyle %65, 2018 yılı itibariyle %70, 2019 yılı itibariyle %75, 2020 yılı itibariyle %76,38 ve 2021 yılı itibariyle %79,50 oranında idarenin uyum oranlarının olduğunu görmekteyiz. 2017 yılından itibaren İdarenin, kurumun vermiş olduğu tavsiyelere uyum oranlarının ivme kazandığı görülmektedir. Bu artışın 2017 yılından itibaren Karma Alt Komisyon toplantılarına, kurumun tavsiyelerine uymayan idarelerin yetkili kişilerinin dinlenmeye başlamasının etkisinin, 2017 yılında KDK'nin kurum kararlarının idareler üzerinde gözetimini sağlamak üzere Araştırma Takip ve Değerlendirme Bürosu oluşturularak, verilen kararların takibinin sağlanması ve kurumun 2017 yılı için "*Etkin Farkındalık Yılı*" olarak benimsemesi neticesinde, kurumun gerçekleştirdiği faaliyetlerin gerek kamuoyu gerekse idareler bazında tanınırlığının artması ile birlikte kamuoyu baskısını oluşturarak, kurumlar arası

alandaki sonuç odaklı faaliyetlere ağırlık vermesinin, kurumun vermiş olduğu tavsiye kararlarında idarenin nezdinde yerine getirmesinde önemli bir etkisi olduğu anlaşılmaktadır.

Bu kapsamda kamu denetçisinin tavsiye kararlarına idarenin uyum oralarının her geçen gün artış göstermesi ülkemizde yönetim anlayışının demokrasimiz adına önemli bir gelişmedir. Ancak her ne kadar kurumun vermiş olduğu tavsiye kararlarında 2017 yılında bir sıçrama yaşansa da sonraki yıllarda yukarı yönlü bir trendin sağlanamadığı görülmekle birlikte hala demokrasinin tam olarak hâkim olduğu ülkelerdeki oranın yakalanamadığını dönemin Başdenetçisi'nin 2014 Yıllık Raporu'yla ilgili olarak Karma Komisyonunda yapmış olduğu sunumunda, tavsiye kararlarına yaklaşım konusunda Avrupa'daki uyum oranının %99'lara yaklaştığını açıklamasından anlamaktayız. Bu açıdan %99 oranının yakalanmasının sadece kamu denetçisinin yetkileriyle ulaşılmasının güç olduğu, kamu kurumlarının ve toplumun tamamının temel hak ve hürriyetlere, hukukun üstünlüğüne ve demokrasiye olan inancının üst seviyede olması sonucunda ulaşılacağı kanaatindeyiz.

Kurumun tanınırlığı ve bilinirliği açısından 2022 yıllık raporunda belirtilen, 2021 yılı itibarıyla 9 yıllık bir süre zarfında kuruma yapılan toplam başvuru sayısının 189.587 olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıyeten 2021 yılı içerisinde; Kurumun web sayfası 525.197 defa, çocuk web sayfası 29.875 defa, kararlar bilgi bankası 107.972 defa, Kadın web sayfası 3.611 defa, e-başvuru sayfası 956.273 defa ve Akademik dergi sayfası 5.586 defa toplamda ise 1.628.514 defa görüntülenmiştir. Yazılı basında 1.497, televizyonda 1.053, internet haber sitelerinde 12.468 olmak üzere toplamda 15.018 kez yer almıştır.

Bu bakımdan kurumun tanınırlık açısından herhangi bir engeli bulunmamaktadır. Ancak tavsiye kararlarına uyum oranlarının tam manasıyla başarıya ulaşamadığını görmekteyiz. Bu nedenden dolayı Venedik İlkeleri'nde belirtilen ve tam demokrasi sınıfında bulunan ülkelerdeki ombudsmanların yetkilerinin sağlanması yerinde olacaktır.

Kurumun tavsiye niteliğindeki kararına, bahse konu kamu idaresinin uymayacağını bildirmesi ya da uyulacağını belirtmesine rağmen kararı uygulamaması durumunda, takibine yönelik düzenlemeye KDK Yönetmelik'inde yer verilmiştir. Lakin Yönetmelik'in 32. maddesi 3. fıkrası uyarınca, kamu denetçisinin

idareye karşı bir yaptırımı bulunmamaktadır. Kamu denetçisine bu durumda kusurlu bulunduğu kamu görevlisi hakkında disiplin soruşturması açılması yetkisi tanınması ve tavsiyesini dikkate almayan kurumların hepsinin ifşa edilmesini sağlayacak özel rapor yayınlaması sağlanmalıdır.

Kamu denetçisinin sadece tavsiye kararı ile yetkilendirildiği, daha güçlü yetkilerle donatılmadığı görülmektedir. Ombudsmanın uluslararası uygulamada en etkili yaptırım silahı tavsiyelerini dikkate almayan idareyi veya ilgili kamu görevlilerini ifşa etmek için özel raporlar ya da yıllık raporlar yayınlamasıdır. Lakin kamu denetçisinin yıllık raporlarında tavsiye kararlarını dikkate almayan idarelerin hepsi ifşa edilmemektedir. Bu nedenden dolayı raporların yaptırım gücü açısından pek etkisi bulunmamaktadır.

İncelemiş olduğumuz tam demokrasi sınıfında bulunan İsveç'te de Ombudsman bağlayıcı kararlar verememektedir. Kurumların ombudsmanın verdiği tavsiyeye uymamasından dolayı hukuki yaptırımla karşılaşması söz konusu değildir. Lakin ombudsmanın itibarı, kararların idare tarafından benimsenmek suretiyle yarattığı manevi bir baskı unsuru nedeniyle uygulanmasına yol açmaktadır. Aksi bir durumda idare, meclis ve kamuoyu nazarında oluşacak tepkinin neticelerine katlanmak zorunda kalmaktadır. Ayıyeten kusurlu bulunduğu kamu görevlileri ve yargıçlar hakkında cezai takibat başlatma ve disiplin soruşturması açılmasını isteme yetkisi bulunmaktadır.

Tam demokrasi sınıfında bulunan Danimarka'da ise ombudsman düzenli olarak yıllık rapor hazırlar ve parlamentoya sunar. Kurumlara tavsiyelerde bulunur. Tüm kamu kurumları bahse konu raporda tenkit dilen kurumlar arasında olmamak için gayret göstermekte ve kötü anılmaktan sakınmaktadır. Şikâyet edilen kamu kurumu bir tavsiyeyi, nadir de olsa dikkate almazsa, ombudsman Adalet Bakanlığı ile irtibat kurarak ücretsiz yasal talepler hizmetini şikâyetçi açısından başlatmasını talep edebilmektedir. Mahkemelerde cezai takibat başlatma ve ilgili bakanlıklardan kusurlu gördüğü kamu görevlilerine kovuşturma başlatılmasını ya da belirli disiplin cezaları vermelerini talep etme yetkisine sahiptir.

Kusurlu demokrasi sınıfında bulunan Fransa'da Hakların savunucusu uyuşmazlıkların çözümü için ilgili tarafa tavsiyelerde bulunur. İkaz ve tavsiyelere

uymaması halinde, ilgili kamu görevlisinin amirine başvurabilir ve kamu görevlisine disiplin cezası aldirabileceği gibi dava açtırabilme yetkisi de bulunmaktadır.

Ombudsmanın bağlayıcı kararlar alma yetkisi olmamasına karşın, sistem özellikle tam ve kusurlu demokrasi sınıfında bulunan İsveç, Danimarka ve Fransa’da başarıyla uygulanmakta ve etkin bir şekilde çalışmaktadır. Bu ülkelerin vatandaşlarının eğitim, kültür ve ekonomik düzeyinin yüksel olması, köklü bir demokrasi geleneğine sahip olması, halkın ve kurumların gözünde ombudsmanın saygınlığı vb. faktörler sistemin başarılı şekilde işlev görmesinde ana etken oluşturduğunu söyleyebiliriz.

Özetle belirtmek gerekirse, Türkiye’deki kamu denetçisinin, İsveç, Danimarka ve Fransa ombudsmanlarının idare üzerindeki yaptırım yönünden kıyaslandığında, etkili olabilecek bir yaptırımından bahsetmemiz mümkün değildir.

Temelde KDK’nin işlevselliğinin mevzuat temelli olduğunu söyleyebiliriz. Kurumun varlığının işlevsel olarak aktif olabilmesi için Venedik İlkeleri ve örnek ülke uygulamalarında olduğu gibi yaptırım gücünün yeni düzenlemeler ile aktif hale getirilmesi gerektiği kanaatindeyiz.

Bu açıdan sonuç kısmında KDK’nin işlevselliğini arttırmak adına yapılması gerekenleri şu şekilde sıralayabiliriz;

Avrupa Konseyi’nin Avrupa’da ombudsmanlığın Güçlendirilmesine ilişkin Raporu’nda Avrupa Konseyi’ne üye devletlerdeki ombudsmanlık uygulamaları değerlendirilmiş olup, iyi uygulama örnekleri belirtilerek ombudsmanlık kurumunun güçlendirilmesine yönelik bazı öneriler sunulmaktadır.

Bunlar arasında KDK için önemli olan içerikler şunlardır; Ombudsmanlık kurumunun mevzuatının uluslararası ve Avrupa standartlarına göre gözden geçirilmesi. İnsan haklarını ve temel hürriyetleri korumak için zorunlu olmadıkça ombudsmanlık gibi kurumların sayısının artırılmaması. Kurumun bilgi ve belgeye erişimi ve denetim eylemleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması (KDK2013 Yıllık Raporu, 2014, s. 52-53).

KDK Kanunu’nun 3. maddesi uyarınca, idare tanımı içinde kamu hizmeti ifa eden özel hukuk tüzel kişileri de bulunmaktadır. Ancak, kamu hizmeti ifa eden özel hukuk tüzel kişilerinin tanımı mevcut düzenlemede net değildir. Hukukun

üstünlüğünün bir gereği olarak, bireylerin temel hak ve hürriyetlerine müdahale nedeniyle şikâyetle bulunmalarının engellenmesi olasılığının olduğu veya bireylerin kuruma nasıl müracaat edeceklerini bilmediği durumlarda, Başdenetçi ve denetçilerin re'sen hareket etmelerine kanuni olarak izin verilmelidir. Kamu Başdenetçi'si ve denetçi yerinde tetkik yapmaya yetkili olmalıdır. KDK Kanunu'nun 17. maddesi 1. fıkrasında, “*Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler*” şeklinde hüküm içermektedir. Lakin çıkarları ihlal edilen gerçek ve tüzel kişilerin kuruma başvurabileceği şeklinde değişiklik yapılarak, herhangi bir çıkarı ihlal edilmeyen şahısların lüzumsuz başvuruları engellenmelidir. Ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgelerde yerinde tetkik edilebilmelidir. Kamu denetçisinin tavsiyesinin yerine getirilmesinden dolayı ilgili makam veya kamu görevlilerinin adli, mali veya idari yönden çekincelerinin önüne geçmek adına kamu görevlilerine mesuliyet yüklenmemelidir. Kamu Başdenetçisi'ne Anayasa Mahkemesi'ne kanunların yorumlanması ya da kanunların anayasaya aykırılığı hakkında başvuru hakkının tanınması sağlanmalıdır. Şikâyet konusu olayda alenen hukuka aykırılık saptaması durumunda ise adli/idari yargıda dava açma hakkı verilmelidir. Başdenetçi, denetçiler ve uzmanlar yapmış olduğu faaliyetlerden dolayı dokunulmazlığa sahip olmalıdır (KDK 2013 Yıllık Raporu, 2014, s. 203-210).

Kurumla iş birliği yapmayan ya da bilgi ve belge taleplerine 30 gün içinde cevap vermeyen mercilerden sorumlu kişiler hakkında kanuni yaptırımlar uygulanmalıdır (KDK 2017 yıllık rapor, 2018, s. 579). Venedik İlkeleri'nin 3'üncü maddesi gereği kamu denetçilerinin statülerinin yüksek mevkie yükseltilmelidir (KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020, s. 608). Başdenetçi ve denetçilerin statülerinin yükseltilmesi denetlemiş olduğu kurumların kamu denetçisinin vermiş olduğu tavsiyeleri daha çok dikkate almalarını sağlayabilir.

Venedik İlkeleri'nin 16. maddesinde öngörülen re'sen tetkik etme hakkının tanınmalıdır. Venedik İlkeleri'nin 19. maddesi uyarınca, yargılamalara katılma ve Anayasa Mahkemesine dava açma yetkisi tanınmalıdır. Kurumun, hizmet kalitesinin artırılması, hukuk ve adaletin mutlak suretle uygulanması, insan haklarının tesis edilmesi, eğitim, araştırma, raporlama ve yayın faaliyetlerinde bulunmak ve basılı materyal hazırlama gayesiyle Türkiye Ombudsmanlık Enstitüsü ihdas edilmesi için gerekli kanuni düzenlemelerin yapılmasının faydalı olacağı belirtilmiştir (KDK 2020

yıllık raporu, 2021, s. 576). Kamu Denetçiliği Kurumu'na yıllık raporda belirtilen hususların sağlanmasının kurumun işlevselliği adına faydalı olacağı düşüncesindeyiz.

KDK tarafından kurum mevzuatına dair yapılması gereken bu önerilerin 2013 yılından 2021 yılına kadar devamlı olarak gündeme getirildiğini yıllık raporlardan görmekteyiz. 2021 yılı sonu itibariyle de bahse konu öneriler ile ilgili 6328 sayılı Kanun'da bir düzenleme yapılmadığı anlaşılmaktadır. Kurumdan beklenen işlevselliğin Venedik ilkeleri, Avrupa Konseyi'nin Avrupa'da ombudsmanlığın Güçlendirilmesine ilişkin Raporu'nda Avrupa Konseyi'ne üye devletlerdeki ombudsmanlık kurumunun güçlendirilmesine yönelik tavsiyeleri, tam ve kusurlu demokrasi sınıfında bulunan uygulama örneklerindeki ülkelerin kriterlerinin sağlanmadığı müddetçe insan hakları ihlallerini önleme noktasında tam manasıyla fonksiyonunu yerine getirmesinin zor olduğu görülmektedir. Bu nedenden dolayı ilk olarak Başdenetçi'nin seçimiyle ilgili nitelikli çoğunluk şartının getirilerek öncelikli olarak mecliste uzlaşî kültürünün temelini atılması, re'sen hareket edebilme ve yerindelik denetimi getirilmeli devamında da yıllık raporlarda belirtilen hususlar ile ilgili kanuni düzenlemelerin yapılması kanaatindeyiz. Ancak yürütme organının sayısal olarak çoğunlukta olduğu bir meclis aritmetiğinde, KDK Kanunu'nda belirtilen değişikliklerin yapılmasının ve uluslararası kriterlere uyarlanması uzak olduğu görülmektedir.

Ombudsmanlık uygulamasında demokratik, karma ve otoriter rejim sınıfında bulunan ülkelerden hangisinde ombudsmanın işlevselliği bakımından daha başarılı bir uygulama örneği sergilediğini tespit etmeye yönelik yapılan bu çalışmada yukarıda belirtilen ülkelerin ombudsmanlık kurumları işlenmiştir. Tam demokrasi sınıfında bulunan İsveç ve Danimarka'da ombudsmanlık uygulamasının, Venedik İlkeleri'yle uyum oranının yüksek olduğu, işlevsellik anlamında ise yerinde olduğu anlaşılmıştır. Kusurlu demokrasi sınıfında bulunan Fransa ve Güney Afrika'da ombudsmanlık uygulamasının Venedik İlkeleri'ne uyum oranının yakın olduğu ve işlevselliğinin yerinde olduğu anlaşılmıştır. Karma rejim sınıfında yer alan Pakistan'da ombudsmanlık uygulamasının Venedik İlkeleri'ne uyum oranının uzak olduğu ve işlevselliğinin vasat olduğu anlaşılmıştır. Otoriter rejim sınıfında bulunan Rusya ve Azerbaycan'da ombudsmanlık uygulamasının Venedik İlkeleri'ne uyum oranının uzak olduğu ve işlevselliğinin yeterli olmadığı anlaşılmıştır. Tam demokrasi

ve kusurlu demokrasi sınıfında yer alan İsveç, Danimarka ve Fransa’da başarılı bir ombudsmanlık uygulamasının sergilendiği tespit edilmiştir. Karma rejim sınıfında bulunan Türkiye’de ise kıyaslama yapılan İsveç, Danimarka, Fransa, Güney Afrika’da uygulanan ombudsmanlık örneklerinin çok gerisinde olduğu, hatta otoriter rejim sınıfında yer alan Rusya ve Azerbaycan’ın seviyesinde bile olmadığı değerlendirilmiştir.

Bu çalışma ile yapılan analiz neticesinde ülkelerin demokratik, karma ve otoriter rejim sınıflandırılma dereceleri ombudsmanlık uygulamasının işlevselliği bakımından aktif rol oynayan bir faktör olduğu kanaatine varılmıştır. Ombudsmanlık uygulamasının başarılı bir yol izlemesine etki eden faktörler arasında ülkelerin rejim tipleri, kamu kurumlarının dinamik yapısı, ülkelerin nüfus yoğunluğu ve coğrafi büyüklüğü, ekonomik gelişmişlik düzeyi, eğitim düzeyi, kültürel yapısı, vb. faktörlerin etkili olduğu değerlendirilmiştir.

- Son olarak KDK tavsiye kararı veren bir kamusal mekanizmaya sahip olması nedeni ile asıl gücünü kamusal telkin ve ikna gibi yaptırımlardan almaktadır. Bunun için medya ve kamuoyu ile ilişkilerini en üst seviyede tutması ve vatandaş düzeyinde güvenilir imajını pekiştirecek şekilde davranması gerekmektedir. Böylece arkasına kamuoyu desteğini alan bir yapı çok güçlü olacaktır. Bu nedenle kurumun kamuoyu düzeyinde tanınması için her türlü iletişim araçlarının kullanılması zaruridir. Ombudsmanlığın dünyadaki örnek ülke uygulamaları, Türk kamu yönetiminin durumu, KDK’nın mevzuatı ve geride bıraktığı 9 yıllık uygulamaları kapsamında yapılan tespitler, değerlendirmeler ve öneriler, daha istenilen işlevselliğe sahip olamayan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun daha işlevsel hale gelmesine ve toplumda hak arama kültürünün yerleşmesine ışık tutacağı kanaatindeyiz.

## KAYNAKLAR

ABRAHAM, Henry J. “The Danish Ombudsman”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 377, 1, 1968, s.55-61.

ACAN, Mehmet, *Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliği. Türkiye ve İsveç Ombudsmanlık Kurumlarının Karşılaştırılması*, Gaziantep Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gaziantep 2019, (Yüksek Lisans Tezi).

AHMEDOV, Emirhan, *Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsman Kurumu: Azerbaycan ve Türkiye Karşılaştırılması İncelenmesi*, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla 2018, (Yüksek Lisans Tezi).

AKIN, Cengiz, “Çağdaş Yönetim ve Denetim; Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde denetlenmesinde Yeni Bir 175 Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Kamu Denetçisi)”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 70, S. 421, Ankara 1998, s.517-550.

AKINCI, Müslüm, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul 1999.

AKINCI, Müslüm, *İsveç İdare Hukuku*, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2010.

AKKOCA, H. Hüseyin, *2010 Anayasa Değişikliği sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı)*, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta 2013, (Yüksek Lisans Tezi).

AKMAN, Elvettin, CHIFTCHI, Aizat, “İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsmanlık Kurumu: Rusya Federasyonu Örneği”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, Özel S. 1, Aralık 2018, s.184-212.

AKTAN, Tahir, “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 9, S. 3, Ankara 1976, s.3-24.

AKTAN, Tahir, *Kamu İdaresi*, (İkinci Basım), Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa 1989.

AKTEL, Mehmet, KERMAN, Uysal, ALTAN, Yakup, LAMBA, Mustafa, BURHAN, Orhan, “Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 5, S. 9, Burdur 2013, s. 21-37.

ANAYASA, Resmî Gazete, C. 22, S. 17863, Ankara 1982, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr).  
Erişim Tarihi: 02.01.2022

ANDERSON, Stanley V. Ombudsmen for American Government? Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1968, s.1

ARI, Serdar, *Dünya’da Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye Karşılaştırması: Yapısal Analiz*, Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri 2014, (Yüksek Lisans Tezi).

ARSLAN, Süleyman, *Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara 1978.

ARSLAN, Mustafa, *Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı ve İşleyişi*, Karabük Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karabük 2014, (Yüksek Lisans Tezi).

ARKLAN, Ümit, “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” *Selçuk İletişim Dergisi*, C. 4, S. 3, Konya 2006, s. 82-100.

ASLAN, Fatih, *Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevleri Bağlamında Denetiminin Etkinliği*, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne 2019, (Yüksek Lisans Tezi).

ARSLAN, Hatice Nur, *Kamu Denetçiliği Kurumu ve Bilinirliği: Erzincan Örneği*, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzincan 2019, (Yüksek Lisans Tezi).

ASYA, Mahsun, *Türkiye’de Devlet ve Birey İlişkilerinin Dönüşümünde (Ombudsmanlık) Kurumu’nun Rolü*, Kafkas üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kars 2017, (Yüksek Lisans Tezi).

ATAY, Cevdet, *Devlet Yönetim ve Denetim*, Marmara Kitabevi Yayınları, Bursa 1997.

ATEŞ, Betül, *Karşılaştırmalı Çocuk Ombudsmanlığı ve Türkiye için bir Model Önerisi*, Giresun Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Giresun 2020, (Yüksek Lisans Tezi).

AVŞAR, B. Zakir, *Ombudsman (Kamu Hakemi), Türkiye İçin bir Model Önerisi*, Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara 1998.

AVŞAR, B. Zakir, *Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara 2007.

AVŞAR, B. Zakir, *Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*. Hayat Yayınları. İstanbul 2012.

AYDIN, A. Hamdi, *Yönetim Bilimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2008.

AYDIN, A. Hamdi, *Yönetim Bilimi*, Seçkin Yayınevi (4. Baskı), Ankara 2011.

AYDIN, Kadir, *Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve Türkiye Uygulaması*, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon 2018, (Yüksek Lisans Tezi).

AYKIN, Hasan, “Kamu Denetçiliği Kurumuna (Ombudsmana) Başvurma Mükellefler İçin Etkili Bir Hak Arama Yolu Olabilir mi?” *Vergi Dünyası Dergisi*, 2016, s. 1-24.

AZERBAYCAN, AC İnsan Hakları komiseri, 2016. <https://ombudsman.az/az/view/pages/172>. Erişim Tarihi:14.01.2022.

AZERBAYCAN, Azerbaycan Respublikasının Prezidenti, 2001, <https://ombudsman.az/az/view/pages/64>, Erişim Tarihi:14.01.2022.

BABÜROĞLU, Oğuz, HATİPOĞLU, Nevra, *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, TÜSİAD-T/97-206 Yayınları, İstanbul 1997.

BAHADIR, Oktay, “Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, S. 1, Ankara 2010, s. 363-384.

BARRY Boubacar Houdy, *Federal Devletlerde Ombudsmanlık Kurumu ve Yerel Ombudsmanlar*, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa 2020, (Yüksek Lisans Tezi).

BAYER, Çağrı, “Vergi Ombudsmanlığı”, *Selçuk Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dergisi*, C. 1, S. 1, Konya 2018, s. 101-136.

BAYKAL, Sanem, *Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Gelişme Çerçevesinde Bir İnceleme*, Siyasal Kitabevi, (1. Bası), Ankara 2013.

BAYLAN, Ömer, *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü*, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara 1978.

BEREKET, Zuhâl ve DEMİRKOL, Selami, “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Somut Bir Öneri”, *Danıştay Dergisi*, Yıl: 26, S.90, Ankara 1996, s. 25-52

BOZOĞLU, Menekşe, *Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu*, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya 2008, (Yüksek Lisans Tezi).

BÜYÜKAVCI, Mustafa, “Ombudsmanlık Kurumu”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl. 66, S. 4, Ankara 2008, s. 10-13.

COŞKUN, Bayram, “Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar”, *Türk İdare Dergisi*, S. 437, Ankara 2002, s. 81-104.

ÇAKMAK, Caner, *Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi*, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir 2008, (Yüksek Lisans Tezi).

ÇALIŞKAN, Mahmut, *Kamu Denetçiliği Kurumu: ve Türkiye Örneği*, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın 2013, (Yüksek Lisans Tezi).

ÇİÇEKER, Zafer, *Bir Kamu Politikası Analizi Olarak Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Kuruluşu*, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Burdur 2019, (Yüksek Lisans Tezi).

DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), Yayın No: 1664, Ankara 1979.

DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Karar No: 374, Ankara 1995.

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Karar No: 697, Ankara 2000.

DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı, Kamuda İyi Yönetişim, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: 2721, Ankara 2007.

DEMİR, Galip, *Ombudsman Aranıyor*, Ahilik Araştırmaları Yayınları, İstanbul 2002.

DEMİR, K. Alp, *Türk Kamu Yönetimi Denetim Sisteminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale 2012, (Yüksek Lisans Tezi).

DEMİR, K. Alp, “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Türkiye’ye Sağlayacağı Katkıları ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Dergisi*, Yıl. 1, S. 1, 2014, s. 1-12.

DEMİRCİ, Murat, *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Kafkas Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kars 2013, (Yüksek Lisans Tezi).

DEMİRKİLİNÇ, Ayşe, *Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu ve Etkinliği*, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya 2019, (Yüksek Lisans Tezi).

Democracy Index 2021; [https://en.wikipedia.org/wiki/Democracy\\_Index](https://en.wikipedia.org/wiki/Democracy_Index), E.T.: 04.04.2022.

DOĞAN, K. Caner, “Türkiye Ombudsmanı: Yapısal Kurumsal ve İşlevsel Yönleri”, *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, C. 1, S. 1, 2016, s. 42-49.

DOĞAN, K. Caner, KALKIŞIM, H. Mahmut, “Rusya’da Demokrasinin Bir Görünümü Olarak Ombudsmanlık Kurumu: Yapısal-Kurumsal ve İşlevsel Yönler Üzerine Bir Değerlendirme”, *Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 9, S. 2, 2017, s.415-433.

DOĞANAY, Yavuz, *Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği Kurumu) Türkiye ve Finlandiya Karşılaştırması*, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya 2019, (Yüksek Lisans Tezi).

DÖNMEZ, Gökhan, “2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Türkiye’de Meclis Soruşturması”, *DÜHFD*, C. 25, S. 42, 2020, s. 39-66.

DURSUN, Hasan, “Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetkisi Yoktur”, *TBB Dergisi*, S. 95, 2011, s. 377-418.

EFE, Haydar, DEMİRCİ, Murat, “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, *Sayıştay Dergisi*, S. 90, Ankara 2013, s. 49-72.

EKEN, Musa ve TUZCUOĞLU, Ferruh, “Kötü Yönetimi Tedavi Etmek” Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Bildiriler Kitabı”, Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, Sakarya 2005, s.113-125.

ERDOĞAN, Oğuzhan, *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon 2010, (Yüksek Lisans Tezi).

ERDOĞAN, Nurcan, *Dünya ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Etkinliği*, Kastamonu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Üniversitesi, Kastamonu 2021, (Yüksek Lisans Tezi).

ERDOĞMUŞ, Osman, *Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açıdan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2006, (Yüksek Lisans Tezi).

EREN, Hayrettin, “Ombudsman Kurumu”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 4, S. 1, 2000, s. 79-96.

ERDENGİ, Tevfik Bora, *Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye*, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2009, (Doktora Tezi).

ERGUN, Turgay, *Kamu Yönetimi Kuram, Siyasa, Uygulama (İkinci Baskı)*, TODAİE Yayınları, Ankara 2015.

ERHÜRMAN, Tufan, *Dünyada ve KKTC’de Ombudsman*, Işık Kitapevi, Lefkoşe 1995.

ERHÜRMAN, Tufan, “Ombudsman”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 31, S. 3, Ankara 1998, s. 87-102.

ERHÜRMAN, Tufan, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.49, S.1-4, Ankara 2000, s. 155-180.

ERHÜRMAN, Tufan, *İdari denetim ve ombudsman*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2001, (Doktora Tezi).

ERKUL, Hüseyin, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Detay Yayıncılık, Ankara 2013.

ERTEKİN, Yücel, “Çağdaş Yönetim ve Denetim”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:70, S. 421, Ankara 1998, s. 493-515.

ERYILMAZ, Bilal, *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, (Üçüncü Baskı), Ankara 2010.

ERYILMAZ, Bilal, *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*, Okutman Yayıncılık, (Dördüncü baskı), Ankara 2011.

ERYILMAZ, Bilal, *Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul 2013.

ERYILMAZ, Bilal, *Kamu Yönetimi, Düşünceler – Yapılar – Fonksiyonlar – Politikalar*, Umut Tepe Yayınları, Kocaeli 2014.

ERYILMAZ, Bilal, *Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*, Umut Tepe Yayınları, Kocaeli 2015.

FENDOĞLU, H. Tahsin, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)”, *SDE Analiz*, 2010, s.1-20

FENDOĞLU, H. Tahsin, *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Yetkin Yayınları, Ankara 2011.

FİŞEK, Kurthan, “Yönetim”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını*, Ankara 1979.

GAC Anayasası, 1996, <https://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996-chapter-9-state-institutions-supporting#183>. Erişim Tarihi: 03.02.2022.

GAMMELTOFT, Hans-Hansen, “Ombudsman Kavramı”, (Çev. Turgay Ergun), *Amme İdaresi Dergisi*, C. 29, S. 3, Ankara 1996, s. 195-202.

GİŞİ, Selçuk, “Ombudsmanlık kurumu, İsveç ve Fransa ülke uygulamaları ile Avrupa ombudsmanı üzerine bir inceleme”. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Yıl. 2, S. 2, 2017, s. 1-42.

GÖKÇE, A. Fuat, “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye için Askeri Ombudsmanlık Önerisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 17, S. Isparta 2012, s.203-227.

GÖZLER, Kemal, *İdare hukuku*, Ekin Kitapevi, Cilt 1, Bursa 2003.

GÖZLER, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2018.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Sevinç Matbaası, Ankara 1978.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, TAN, Turgut, *İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, Ankara 1998.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, (Güncelleştirilmiş Onuncu Baskı), Turhan Kitabevi, Ankara 2008.

GÖZÜYÜK, Şeref, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi (13. Baskı), Ankara 2015.

GÜL, Hüseyin, KILIÇ, Ramazan, "Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Denetçiliği", *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 49, Aydın 2016, s. 182-213.

GÜLER, Yasemin, *İsveç, Fransa ve Rusya'da Ombudsmanlık: Karşılaştırmalı bir analiz*, Gümüşhane Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gümüşhane 2020, (Yüksek Lisans Tezi).

GÜLENER, Serdar, "Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme", *Akademik İncelemeler Dergisi*, C. 8, S. 1, 2013, s.1-27.

Güney Afrika, ([www.mfa.gov.tr](http://www.mfa.gov.tr)) /güney-afrika-siyasi-görünüm:(16.01.2020). Erişim Tarihi: 03.04.2022

KDK Kanunu, Resmî Gazete, C. 52, S. 28338, Ankara 2012.[www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr). Erişim Tarihi: 03.02.2022

KDKKUIÜVEH Yönetmelik, Resmî Gazete, S. 28601, Ankara 2013.<https://www.ombudsman.gov.tr>. Erişim Tarihi: 03.02.2022

KDK, 2013 Yıllık Raporu, Ankara 2014. <https://www.ombudsman.gov.tr>. Erişim Tarihi: 02.02.2022

KDK, 2016 Yıllık Raporu, Ankara 2017. <https://www.ombudsman.gov.tr> .Erişim Tarihi: 03.03.2022

KDK, 2017Yıllık Raporu, Ankara 2018. <https://www.ombudsman.gov.tr>. Erişim Tarihi: 04.03.2022

KDK, 2018 Yıllık Raporu, Ankara 2019. <https://www.ombudsman.gov.tr>. Erişim Tarihi: 01.02.2022

KDK, 2019 Yıllık Raporu, Ankara 2020. <https://www.ombudsman.gov.tr>. Erişim Tarihi: 05.02.2022

KDK, 2020 Yıllık Raporu, Ankara 2021. <https://www.ombudsman.gov.tr>. Erişim Tarihi:03.03.2022

KDK, 2021 Yıllık Raporu, Ankara 2022.<https://www.ombudsman.gov.tr>. Erişim Tarihi: 12.05.2022

KAĞITÇIOĞLU, Mutlu, “Kamu Denetçiliği Kurumunu (Türk Ombudsmanını) Yeniden Tasarlamak”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, C. 7, S.14, 2018, s. 457-512.

KAHRAMAN, Mehmet, “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 8, S. 16, 2011, s.355-373.

KALKIŞIM, H. Mahmut, *Ombudsmanlığın Beşiği İsveç, Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri: Dünyanın Altı Kıtasında Ülke Ombudsmanlarının Yapısal-Kurumsal ve İşlevsel Açılardan Analizi*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2016.

KARCI, Şükrü Mert, *Ombudsman: İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2016.

KAYA, *Kamu Yönetimi Araştırması*, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Takav Yayıncılık, Ankara 1991.

KAYA, Emre, *Türk Kamu Yönetiminde Bir Denetim Aracı Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu: Vatandaş Algısı*, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya 2017, (Doktora Tezi).

KAYA, Kübra, *İngiltere’de Ombudsmanın Yapısı, Faaliyetleri ve Etkinliği: Nitel Bir Çalışma*, Gümüşhane Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gümüşhane 2020, (Yüksek Lisans Tezi).

KAYHAN, Ebru, *Ombudsmanlık: Türkiye ve ABD Uygulamaları*, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya 2019, (Yüksek Lisans Tezi).

KESTANE, Doğan, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, S. 151, 2006, s. 128-142.

KILAVUZ, R. YILMAZ, A. İZCİ, F, “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 4, S.1, 2003, s. 49-68.

KILIÇ, Selçuk, *Ombudsmanlık ve İdarenin Denetimi*, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya 2014, (Yüksek Lisans Tezi).

KOCABAŞ, Engin, *Ombudsmanlık: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye Uygulamalarının Karşılaştırılması ve Öneriler*, İstanbul Aydın Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2015, (Yüksek Lisans Tezi).

KÖSE, H. Ömer, “Denetim ve Demokrasi”, *Sayıştay Dergisi*, S. 33, Ankara 1999, s. 62-85.

KULUÇLU, Erdal, “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, *Sayıştay Dergisi*, S. 63, Ankara 2006, s.3-37.

KULUÇLU, Erdal, ALTUN, Murat, “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, *Sayıştay Dergisi*, S. 56, Ankara 2005, s. 23-51.

KURUÜZÜM, İrfan, *Ombudsman Kurumu, Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Model Önerisi*, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2008, (Doktora Tezi).

KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. Galip, “Ombudsmanlık Kurumu: Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme”. *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, C.2, S.5, 2006, s. 90-111.

MENSİZ, Ufuk Ceren, *Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)*, Galatasaray Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2014, (Yüksek Lisans Tezi).

MUSUVA, Catherine, Promoting the Effectiveness of Democracy Protection Institutions in Southern Africa South Africa’s Public Protectorand Human Rights Commission. EISA Research Report, 2009, s. 1-54.

MUTTA, Serdar, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 2005.

ODYAKMAZ, Zehra, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl. 4, S. 14, 2013, s. 1-85.

ODYAKMAZ, Zehra, KAYMAK, Ümit, ERCAN, İsmail, *İdari Yargı*, 11. Baskı, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2015.

OK, Mert, *Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarında İyi Yönetim*, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli 2021, (Yüksek Lisans Tezi).

OYTAN, Muammer, “Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, *Danıştay Dergisi*, Yıl. 5, S. 18-19, Ankara 1975, s. 193-214.

ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara 2018.

ÖZER, Ömer Faruk, *Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumunun Örgütsel ve İşlevsel Analizi*, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın 2015, (Yüksek Lisans Tezi).

ÖZER, M. Akif, “Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler”, *Sayıştay Dergisi*, S.28, Ankara 1998a, s.92-113.

ÖZER, M. Akif, “Yönetimin Denetimi, Temel Unsurları, İlkeleri ve Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl. 70, S. 419, 1998b, s.141-162.

ÖZDEMİR, Birol, *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi ve Yapısı*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2014, (Yüksek Lisans Tezi).

ÖZDEMİR, Birol, *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*, Adalet Yayınevi, Ankara 2015.

ÖZDEN, Kemal, *Ombudsman, Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*, Tasam Yayınları, İstanbul 2005.

ÖZDEN, Kemal, *Ombudsman: Türkiye’deki Tartışmalar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2010.

ÖZEKİCİOĞLU, Seda, “Ombudsmanlık Mekanizmasının Gelişimi: Avrupa Birliği ve Türkiye Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, C. 16, S.1, 2018, s. 158-175.

ÖZTEKİN, Ali, *Yönetim Bilimi* (4.baskı), Siyasal Kitapevi, Ankara 2010.

ÖZTÜRKOĞLU, Fatih, *Kamu Yönetiminin Denetimi: Ombudsmanlık Kurumunun İşlevi ve Etkililiği*, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2020, (Yüksek Lisans Tezi).

PARLAK, Bekir, DOĞAN, K. Caner, *Kamu yönetiminde Denetim ve ombudsmanlık Dünya ve Türkiye uygulamaları*, Ekin yayınevi, Bursa 2019.

PAKİSTAN, Ombudsman, ([www.mohtasib.gov.pk](http://www.mohtasib.gov.pk)/erişim tarihi:26.12.2021).

PICKL, Victor, J. “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, (Çev. Turgay Ergun), *Amme İdaresi Dergisi*, S. 29, 1986, s. 37-46.

ROWAT, Donald C. “The Parliamentary Ombudsman: should the Scandinavian scheme be transplanted?”, *International Review of Administrative Sciences*, C.28, S. 4, 1962, s. 399-405

SAĞLAM, Abdi, *İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve İdari Yargı ile İlişkisi*, Çankaya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2012, (Yüksek Lisans Tezi).

SAFALI, Ayşe, *Ombudsmanlık ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu*, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2021, (Yüksek Lisans Tezi).

SATYANAND, Hon Judge Anand, “Human Rights in the Commonwealth: The Ombudsman Role”, *Commonwealth Law Bulletin*, C.28, S. 1, 2002, s. 547-552

SAYGIN, Engin, “Anayasa Mahkemesi’nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline dair Gerekçeli Kararı Üzerine bir İnceleme”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XII, S. 1-2, 2008, s. 1045-1072.

STADLMAYER, Kucsko G., *The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe-Legal Comparative Analysis*, Ed. Gabriele Kucsko STADLMAYER, *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of An Idea*, Austria, Springer, 2008, s.10-19.

SEVİNÇ Hüseyin, “Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 7, S: 35, 2014, ss. 730-746.

SEVİNÇ, İsmail, “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunu Uygulanabilirliği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.20, S.4, Isparta 2015, s. 99-121.

SEZEN, Seriya, *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*, TODAİE Yayını, Ankara 1999.

SEZEN, Seriya, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.34, S.4, 2001, s. 71-96.

SÖDERMAN, Jakob, “How To Be A Good Ombudsman”, *International Ombudsman Institution*, 2004, s. 80.

SU, Mücahit Muhammed, *Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya örneği Üzerinden bir Değerlendirme*, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya 2019, (Yüksek Lisans Tezi).

SUCU, Şadiye, *Kamu Denetçiliği Kurumunun Transfer Süreci ve İşlevselliğinin Analizi*, Hasan Kalyoncu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gaziantep 2021, (Doktora Tezi).

SUNAL, Handenur, *Türkiye’de Kamu Kurumlarının Ombudsmanlık Denetimi Üzerine Nitel Bir Araştırma*, Çanakkale On sekiz Mart Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale 2021, (Yüksek Lisans Tezi).

SÜLER, Gamze Yudum, (2010) “Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” *Bütçe Dünyası Dergisi*, S. 34, 2010, s.157-167.

ŞAFAK, Emre, *Ombudsman Denetimi ve Türkiye İçin Bir Polis Ombudsmanı Model Önerisi*, Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay 2019, (Yüksek Lisans Tezi).

ŞAHİN, Ramazan, “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri”, *Türk İdare Dergisi*, S. 468, 2010, s.131-158.

ŞAHİN, Yusuf, *Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi*, Murathan Yayınevi, Trabzon 2011.

ŞAHİN, M. Serkan, *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*, Astana Yayınları, Ankara 2015.

ŞAHİN, Muhammed, *Seçilmiş Ülke Uygulamaları Bağlamında İdarenin Denetlenmesinde Ombudsman Uygulaması ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu*, Gaziantep Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gaziantep 2018, (Yüksek Lisans Tezi).

ŞAHİN, M. Serkan, *Kamu denetçiliği (Ombudsmanlık) Uygulama Örnekleri*, Astana Yayınları, Ankara 2020.

ŞAHİN, Engin, ŞABAPLI, Mehmet, “Dünyada ve 2010 Anayasa Değişikliği Sonrası Türkiye’de Genel Özellikleriyle Ombudsmanlık”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C. 9, S. 42. 2016, s. 768-778.

ŞENGÜL, Ramazan, “Fransa’da Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabuluculuğunun Rolü”, *Danıştay Dergisi*, Yıl. 33, S. 105, 2003, s. 31-37.

ŞENGÜL, Ramazan, “Henri Fayol’un Yönetim Düşüncesi Üzerine Notlar” Yönetim ve Ekonomi”, *Celal Bayar Üniversitesi İİBF dergisi*, C. 14, S.2, 2007, s. 257-273.

TAYŞİ, İsmet, “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Sayıştay Dergisi*, S. 25, 1997, s.106-123.

TBMM İç Tüzüğü, Resmî Gazete, C. 12, S. 1850, Ankara 1973. [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr). Erişim Tarihi: 03.02.2022

TBMM, Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporları, S. Sayısı 289’a 1. Ek, Ankara 2017, s.165-221.

TEMİZEL, Zekeriya, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman*, IULA – EMME Yayınları, İstanbul 1997.

TEMİZKAN, Koray, *Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin 2008, (Yüksek Lisans Tezi).

TEPE, K. “Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)”, *Belediye Dünyası Dergisi*, C.7, S. 10, 2006, s. 10, s.61-62.

TORTOP, Nuri, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 7, S. 1, 1974, s. 27-50.

TORTOP, Nuri, İSBİR, Eyüp G. ve AYKAÇ, Burhan, *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara 1993.

TORTOP, Nuri, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerdeki Uygulanması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.31, S.1, 1998, s.3-11.

TORTOP, Nuri, İSBİR, Eyüp G., AYKAÇ, Burhan, *Yönetim Bilimi*, Nobel Yay., Ankara 2007.

TORTOP, Nuri, İSBİR, Eyüp, G., AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin, ÖZER, M. Akif, *Yönetim Bilimi*, 8. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2010.

TUTAL, Erhan, “İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl:4, S. 13, 2013, s. 509-544.

TUTAL, Erhan, *Dünya’da ve Türkiye’de ombudsmanlık*, Adalet Yayınevi, Ankara 2014.

TÜSİAD, *Kamu Bürokrasisi*, Yayın No: TÜSİAD-T/83.10.78, İstanbul 1983.

TÜSİAD, *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, Yayın No: TÜSİAD-T/97-206, İstanbul 1997.

Venedik İlkeleri, “Ombudsmanlık Kurumunun Korunması, Desteklenmesi ve Geliştirilmesi”, 2019, <https://www.coe.int>.

YATKIN, Ahmet, TAŞER, İzzet, “Kamu Yönetiminde Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık: Türkiye ve Avrupa Birliği Karşılaştırmalı Örnek Olay Araştırması”, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 25, S. 1, Elâzığ 2015, s. 89-103.

YILDIRIM, Ferhat, *Arabuluculuk ve Ombudsmanlık*, İstanbul Okan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2019, (Yüksek Lisans Tezi).

YILDIZ, Hülya, *Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun İdare Üzerindeki Etkisi*, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya 2016, (Yüksek Lisans Tezi).

YILMAN, Bülent, *Modern Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsmanlık Kavramı: Eleştiriler ve Beklentiler üzerinden Türkiye Deneyimi*, Ömer Halis Demir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Niğde 2017, (Yüksek Lisans Tezi).

YÜCE, Necip, *Türkiye’de Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu’nun İşlevselliği*, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2019, (Yüksek Lisans Tezi).

YÜCE, Mehmet, BEYCE, Atanur, *Kamu Denetçiliği Hukuku*, Savaş Kitap ve Yayınevi, Ankara 2013.

