

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU VE TÜRKİYE UYGULAMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Kadir AYDIN

MAYIS-2018

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU VE TÜRKİYE UYGULAMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Kadir AYDIN

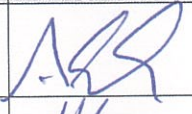
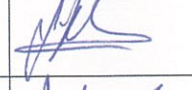
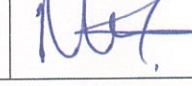
Tez Danışmanı: Prof. Dr. Abdulkadir TOPAL

MAYIS-2018

TRABZON

ONAY

Kadir AYDIN tarafından hazırlanan “Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve Türkiye Uygulaması” adlı bu çalışma 22.06.2018 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Programı’nda **yüksek lisans tezi** olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyesi		Karar		İmza
Unvanı- Adı ve Soyadı	Görevi	Kabul	Ret	
Prof. Dr. Abdulkadir TOPAL	Başkan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Dr. Öğr. Üye. Suna ERSAVAŞ KAVANOZ	Üye	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Doç. Dr. Nihat YILMAZ	Üye	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım.

Prof. Dr. Yusuf SÜRMEŒEN
Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca KTÜ - Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kılavuzu'na uygun olarak hazırlanan bu Çalışmada yararlanılan kaynakların tümüne eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Kadir AYDIN

28.05.2018

ÖNSÖZ

Bir İskandinav ülkesi olan İsveç'te doğan ombudsmanlık denetimi sistemi günümüzde dünyanın birçok farklı ülkesinde başarı ile uygulanmakta ve vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması konusunda başarılı sonuçlar elde etmektedir. Dünyadaki bu gelişmelere paralel ombudsmanlık kurumunun ülkemizde kurumsal bir yapıya büründürülmesi sık sık gündeme gelmiştir. Bu konuda birçok çalışma yapılmış birkaç kez kanuni düzenleme çalışması yapılarak ombudsmanlık kurumunun kurulması için girişimde bulunulmuş ancak bu girişimler başarılı olamamıştır. Bu girişimlerin ardından 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile anayasal temele oturtulan ve 14.06.2012 tarihinde çıkarılan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapısı, işleyişi, görev ve yetkileri, kuruma yapılan şikayet başvuruları, bu başvurular üzerine alınan kararlar hakkında bir değerlendirme yapmanın faydalı olacağı düşünülmektedir.

Tezimin hazırlanma sürecinde kendisinin yanına her gittiğinde kıymetli zamanını ayırıp mümkün olduğunca bana yardımcı olmaya çalışan ve her daim samimiyeti ve güler yüzüyle çalışmama rehberlik eden sayın hocam, Prof. Dr. Abdulkadir TOPAL'a, her zaman yanımda olan ve desteklerini esirgemeyen aileme ve eşime, tezin yazımı aşamasındaki katkılarından dolayı Doktor Öğretim Üyesi M. Yunus Bilgili, Fatih ÇİN, Lokman AYGÜN ve meslektaşım Fatih Tuna TUNASOYLU'ya teşekkürü borç bilirim.

Mayıs, 2018

Kadir AYDIN

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	VI
İÇİNDEKİLER	VII
ÖZET	IX
ABSTRACT	X
TABLolar LİSTESİ.....	XI
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	XII
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XIII
GİRİŞ	1-6

BİRİNCİ BÖLÜM

1. DENETİM.....	7-31
1.1. Denetim Kavramı	7
1.2. İdarenin Denetlenmesinin Gerekliği	8
1.3. İdarenin Denetlenmesinde Kullanılan Yöntemler.....	10
1.3.1. İdari Denetim	10
1.3.1.1. Hiyerarşik Denetim.....	11
1.3.1.2. İdari Vesayet Denetimi	12
1.3.2. İdarenin Siyasi Denetimi.....	14
1.3.2.1. Soru.....	14
1.3.2.2. Genel Görüşme	15
1.3.2.3. Meclis Araştırması.....	16
1.3.2.4. Meclis Soruşturması	17
1.3.2.5. Gensoru.....	19
1.3.2.6. Dilekçe Hakkı	20
1.3.2.7. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu	21
1.3.3. İdarenin Yargı Yoluyla Denetlenmesi	22
1.3.3.1. Yargı Sistemleri.....	24
1.3.3.1.1. Yargı Birliği Sistemi	24
1.3.3.1.2. İdari Yargı Sistemi	25
1.3.3.2. İdarenin Yargı Yoluyla Denetlenmesinin Faydalı Yönleri.....	25
1.3.3.3. İdarenin Yargı Yoluyla Denetlenmesinin Sakıncalı Yönleri.....	26
1.3.4. Kamuoyu Denetimi	27

1.3.5. Ombudsmanlık Denetimi	29
1.3.6. Uluslararası Denetim	29

İKİNCİ BÖLÜM

2. OMBUDSMANLIK KURUMU	32-67
2.1. Ombudsmanlık	32
2.1.1. Ombudsmanlık Kavramı	32
2.1.2. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi	34
2.1.3. Ombudsmanın Görevleri	41
2.1.4. Ombudsmanın Sahip Olduğu Yetkiler	42
2.1.5. Ombudsmanın Yasal Statüsü ve Atanması	44
2.1.6. Ombudsmana Başvuru Yolları	45
2.1.7. Ombudsmanın Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı	47
2.1.8. Ombudsmanın Yetki Alanı	50
2.1.9. Ombudsmanlık Kurumunun Temel Özellikleri	51
2.2. Ombudsman Kurumunun Temel İşlevleri	53
2.3. Ombudsman Kurumunun Faydaları	56
2.3.1. Vatandaşlarının Hak ve Özgürlüğünün Korunmasına Yardımcı Olur	57
2.3.2. İdarenin İyileşmesine Yardımcı Olur	58
2.3.3. Ombudsman İdare İle Vatandaşlar Arasındaki Sorunların Azalmasına Yardımcı Olur	59
2.3.4. Ombudsman Yargı Yükünün Azalmasına Yardımcı Olur	59
2.3.5. Ombudsman Katılımcı Demokrasinin Sağlanmasına Yardımcı Olur	60
2.4. Ombudsmanlık Türleri	61
2.4.1. Parlamento Ombudsmanı	61
2.4.2. İnsan Hakları Ombudsmanı	61
2.4.3. Yerel Yönetimler Ombudsmanı	62
2.4.4. Sağlık Ombudsmanı	63
2.4.5. Tüketici Ombudsmanı	63
2.4.6. Çocuk Ombudsmanı	65
2.4.7. Askeri Ombudsman	66
2.4.8. Polis Ombudsmanı	66
2.4.9. Basın Ombudsmanı	67

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. DÜNYADAKİ MEVCUT OMBUDSMANLIK UYGULAMALARI	68-94
3.1. Çeşitli Ülkelerdeki Mevcut Ombudsmanlık Kurumu Uygulamaları	68
3.1.1. İsveç	69

3.1.2. Norveç.....	73
3.1.3. Finlandiya	75
3.1.4. Danimarka.....	77
3.1.5. İngiltere.....	79
3.1.6. Fransa.....	83
3.1.7. Almanya.....	87
3.1.8. Avrupa Birliği (AB).....	89
3.1.9. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC).....	92

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TÜRKİYE’DE OMDUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU)

KURUMU	95-124
4.1. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu Oluşturulması İçin Yapılan Çalışmalar ve Yaşanan Gelişmeler	95
4.2. Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye’deki Yansıması Kamu Denetçiliği Kurumu	99
4.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yapısı, İşleyişi, Görev ve Yetkileri.....	99
4.2.1.1. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yasal Dayanağı.....	99
4.2.1.2. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Fiziksel Yapısı	100
4.2.1.3. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Görev ve Yetkileri	100
4.2.1.4. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Teşkilat Yapısı.....	101
4.2.1.5. Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin Görevleri.....	103
4.2.1.6. Kamu Denetçiliği Kurumu Genel Sekreterliğinin Görevleri.....	104
4.2.1.7. Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin Sahip Olması Gereken Nitelikler ve Seçilmeleri.....	104
4.2.1.8. Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin Bağımsızlığı.....	106
4.2.1.9. Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin Göreve Başlaması, Görev Süreleri, Mali Hakları ve Görevlerinin Sona Ermesi.....	106
4.2.1.10. Kamu Denetçiliği Kurumu’na Başvuru ve Başvuru Üzerine Yapılacak İşlemler	108
4.2.1.11. Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Rapor Hazırlanması	113
4.2.1.12. Kamu Denetçiliği Kurumu Personeli.....	113
4.2.1.13. Kamu Denetçiliği Kurumu Bütçesi.....	114
4.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumu’na İlişkin Sayısal Veriler.....	114
4.2.2.1. Kurumun İnsan Kaynağına İlişkin Veriler.....	114
4.2.2.2. Kuruma Yapılan Şikayet Başvuruları ve Başvurular ile İlgili Alınan Kararlara İlişkin Veriler.....	116
4.2.2.2.1. Kuruma Yapılan Şikayet Başvurularına İlişkin Veriler	116

4.2.2.2.2. Kuruma Yapılan Şikayet Başvuruları İle İlgili Alınan Kararlara İlişkin Veriler	120
4.2.2.2.3. Kurum Hakkında Basında Çıkan Haberlere İlişkin Veriler.....	123
SONUÇ VE ÖNERİLER	125
YARARLANILAN KAYNAKLAR	131
ÖZGEÇMİŞ	136



ÖZET

Günümüzde devletler, demokratik hukuk devleti ilkelerinin temini ve vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin ön plana çıkarması ve hukukun üstünlüğünün temini için idarenin denetlenmesi hususuna çok fazla önem verir hale gelmişlerdir. Son yüzyılda devlet anlayışında yaşanan değişimler, devletlerin görev ve fonksiyonlarında meydana gelen önemli artışlar, devlet yapılarının büyük ve karmaşık bir hale gelmesi idarenin faaliyetlerinin denetlenmesinde kullanılan klasik denetim yöntemlerinin yetersiz kalmasına neden olmuştur ve devletler vatandaşlarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla yeni denetim yolları arayışına başlamıştır.

Yaşanan bu gelişmelerin sonucunda ilk kez 1809 yılında İsveç'te uygulanmaya başlayan ombudsmanlık kurumu İkinci Dünya Savaşı'nın ardından diğer devletlerin dikkatini çekmeyi başarmıştır. 1950'li yıllardan itibaren birçok ülke ombudsmanlık sitemini kendi ülkelerinde uygulamaya başlamışlardır. Kurum uygulandığı ülkelerde başarılı olmuş ve vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması noktasında etkin bir görev üstlenmiştir.

Ülkemizde ombudsmanlık kurumu uzun tartışmaların ardından 14.06.2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Kamu Denetçiliği Kurumu adı altında kurulmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu kuruluşunun tamamlanması sonucunda 2013 yılında şikayet başvurularını fiilen almaya başlamıştır.

Bu tez çalışmamızda ilk olarak denetim, idarenin denetlenmesinin gerekliliği ve denetim türleri konularına değinilmiş ardından ombudsmanlık kurumunun doğuşu, gelişimi, özellikleri, işlevi ve dünyadaki uygulama örnekleri üzerinde durulmuştur. Son olarak ombudsmanlık kurumunun ülkemizdeki yansması olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş süreci hakkında bilgi verilmiş, kurumun işleyişi, görev ve yetkileri hakkında bilgilere yer verilmiş ve kurumun olumlu ve olumsuz yanları hakkında değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Ombudsmanlık, Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye'de Ombudsmanlık, Denetim

ABSTRACT

Nowadays, the states have given much importance to the control of the administration for establish the foundations of democratic rule of law principles and to promote the fundamental rights and freedoms of citizens and the rule of law. The changes in the state understanding in the last century, the significant increases in the functions and duties of the states, the large and complicated state structures have led to the inadequacy of the traditional control methods used in the supervision of their activities and states have begun to seek new ways of control for the protection of the rights and freedoms of their citizens.

As a result of these developments, the ombudsman institution which was first implemented in Sweden in 1809, succeeded in attracting the attention of other states after the Second World War. Since the 1950s, many countries have started to implement the ombudsman system in their own countries. The institution has been successful in the countries where it has been practiced and has taken an active role at the point of protecting the rights and freedoms of its citizens.

After the long discussions, the ombudsman institution was established under the name of Public Auditing Institution with the Law on Public Auditing Institution dated 14.06.2012 and numbered 6328.vAs a result of the completion of the establishment of the Ombudsman Institution, the complaint began to be actively received in 2013.

In this thesis, firstly, the issue of supervision, the necessity of supervision and types of supervision are mentioned, then, the birth, development, characteristics and function of the institution of ombudsman and its applications in the world are emphasized. Finally, information about the establishment process of the Public Auditing Institution, the reflection of the ombudsman institution in our country, was given, information about the institution's functions, duties and authorities was given and evaluations about the positive and negative aspects of the institution were made.

Keywords: Ombudsman, the Ombudsman, the Ombudsman in Turkey, Auditing

TABLULAR LİSTESİ

Tablo Nr.	Tablo Adı	Sayfa Nr.
1	Kurumun Kadro Dağılımı ve Dolu-Boş Kadro Durumu	115
2	Kurumda Geçici Görevli Personelin Unvanlarına Göre Dağılımı	116
3	Yıllar İtibariyle Kurum Yapılan Başvuru Sayıları	117
4	Yıllar İtibariyle Şikayetlerin Başvuru Yoluna Göre Dağılımı	117
5	Yıllar İtibariyle Şikayet Başvuruların Konularına Göre Dağılımı	118
6	Kuruma 2017 Yılında Yapılan Şikayetlerin İdarelere Göre Dağılımı	119
7	Kuruma Yapılan Şikayet Başvurularının Bölgelere Göre Dağılımı	120
8	2017 Yılı Şikayet İnceleme Verileri	121
9	Yıllar İtibariyle Kuruma Yapılan Şikayet Başvuruları Üzerinin Alınan Kararların Türlerine Göre Dağılımı	121
10	2016-2017 Dostane Çözüm Yoluyla Sonuçlandırılan Dosya Sayısı	122
11	2013-2017 Yıllarında Alınan Tavsiye Kararı Sayıları	122
12	Yıllar İtibariyle Alınan Tavsiye Kararlarına Uyuma Oranları	123
13	Kurum Hakkında Basında Çıkan Haberlere İlişkin Veriler	124

ŒEKİLLER LİSTESİ

Œekil Nr.	Œekil Adı	Sayfa Nr.
1	Kamu Denetçiliği Kurumu TeŒkilat Yapısı	102



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
AP	: Avrupa Parlamentosu
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
İHK	: İnsan Hakları İnceleme Komisyonu
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
K.K.TC.	: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici İşadamları Derneği

GİRİŞ

İnsanların toplum halinde yaşama arzularının sonucu ortaya çıkan devlet, zamanla güçlenerek insanlar üzerinde güçlü bir otorite halini almıştır. Bunun sonucunda da vatandaşlar devletin bu güçlü otoritesini zayıflatmak için büyük bir mücadeleye girişmişlerdir.

Geçmişten günümüze devlet vatandaş arasındaki bu mücadele vatandaşların devlet karşısındaki hak ve özgürlüklerinin artırılması, devlet idaresinin daha demokratik bir yapıya bürünmesinin sağlanması ve iktidarın sınırlandırılması hususlarında yoğunlaşmıştır.

Tarihsel süreç içerisinde yaşanan mücadeleler sonucunda devletlerin yapılarında önemli değişiklikler olmuştur. Şöyle ki, dilediği tüm kararları alabilen, almış olduğu kararları ve yapmış olduğu eylemleri hukuk kuralları ile sınırlandırılmayan, vatandaşların hukuki güvencelerinin olmadığı ve yol açmış olduğu zararlar sebebi ile mali sorumluluğu olmayan bir devlet olan polis devleti anlayışı zamanla ortadan kalkarak yerini hukuk devleti anlayışına bırakmıştır.

Otoriter devlet anlayışının zıttı olan hukuk devleti anlayışı almış olduğu kararlar ve yapmış olduğu eylemlerde hukuk kuralları ile bağlı olan, kararların alınmasında keyfiyetin olmadığı, vatandaşların hak ve menfaatini gözeten, vatandaşlara hukuki güvenceler sağlayan, yapmış olduğu eylem ve işlemlerin yol açmış olduğu zararlardan sorumlu ve koyduğu kurullarla kendisi de bağlı olan bir devlet şeklidir. Devlet yapısı ve anlayışında yaşanan bu değişiklikler vatandaşların devlet karşısında hak ve özgürlük sahibi olmalarını, can ve mal güvenliklerinin teminini sağlamıştır. Ayrıca devletler vatandaşlar aleyhine gerçekleştirmiş oldukları eylem ve işlemler sebebi ile hukuki açıdan sorumlu hale gelmişlerdir.

Toplumsal yaşamda düzenin temini için görevli olan kamu yönetimi vatandaşların sahip oldukları hak ve özgürlüklerinin birbirlerine karşı korunması için çaba göstermektedir. Kamu yönetiminin kendisine verilen bu görevi yerine getirirken kendine verilmiş olan yetkileri, hukuk kurallarına, toplum yararına, halkın beklentilerine uygun bir biçimde kullanması hukuk devletinin ve demokratik yaşamın bir gereğidir.

Günümüzde devletler demokratik bir hukuk devleti olabilmek için temel hak ve özgürlükleri ön plana çıkarmaya ve hukukun üstünlüğünü sağlamaya çalışmaktadır. İnsan hakları bilincinin dünya genelinde önem kazanması ve insanların kendi hak ve özgürlükleri ile ilgili olarak daha fazla bilgi sahibi olması devletleri daha fazla özgürlükçü olmaya zorlamaktadır. Bunun sonucunda da

lkeler, idarenin faaliyetlerini denetleyen ve vatandaşların haklarını koruyan çeşitli tedbirler almışlardır.

Ülkemizde de temel hak ve özgürlüklerin koruma altına alınması ve idarenin faaliyetlerinin denetlenmesi amacıyla Anayasal düzenlemeler yapılarak bu hususta önemli tedbirler alınmıştır. Cumhuriyetin niteliklerini belirleyen Anayasanın 2'inci maddesinde Türkiye Cumhuriyeti Devletinin "*insan haklarına saygılı*" bir devlet olduğu hüküm altına alınmıştır. Bunun yanında Türkiye Cumhuriyeti Devletinin amaçlarının ve bu amacı gerçekleştirmek için yerine getirmesi gerektiği görevlerinin sayıldığı Anayasanın 5'inci maddesinde: "*Devletin temel amaç ve görevleri;, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır*" hükümlerine yer verilmiştir. Bu maddelerdeki hükümler Türkiye Cumhuriyeti'nin kişi hak ve özgürlüklerine verdiği önemi ve kişi hak ve özgürlüklerinin kullanılmasının önündeki engelleri kaldırmakla kendini görevli kıldığını göstermektedir.

Anayasanın 125'inci maddesinde ise "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*" denilerek devlet idaresinin gerçekleştirmiş olduğu tüm işlem ve eylemlerin yargı denetimine bağlı olduğu belirtilmiştir. Böylelikle idarenin gerçekleştirmiş olduğu işlem ve eylemlerde hukuka uygun olarak hareket etmesi zorunlu kılınmıştır. Yine aynı maddede "*idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür*" denilerek idare tarafından gerçekleştirilmiş olan işlem ve eylemlerinin yol açmış olduğu zararları tazmin etmesi zorunlu hale getirilmiştir.

Yapılan bu anayasal düzenlemelerle ülkemiz bir hukuk devletinde olması gerektiği gibi insan haklarına saygılı, hak ve özgürlükleri koruyan, hak ve özgürlüklerin kullanılmasının önündeki engelleri kaldırmakla yükümlü, gerçekleştirmiş olduğu eylem ve işlemlerinin tamamı yargı tarafından denetlenen, yapmış olduğu eylem ve işlemlerin yol açmış olduğu zararları tazmin etmekle yükümlü bir devlet olmuştur.

Dünyada ve ülkemizde hukuk devleti ilkesinin benimsenmesinin sonucunda idarenin tüm eylem ve işlemlerinin yargı yoluyla denetlenmesinin etkisi ve önemi artmış olsa da bu denetim mekanizmasının yanında farklı denetim mekanizmaları da kullanılmıştır. Yargı denetimi dışında ortaya çıkan ve idarenin eylem ve işlemlerinin denetlenmesini sağlayan bu klasik denetim mekanizmalarını şu Şekilde sıralayabiliriz: İdarenin kendi kendini denetlemesini sağlayan idari denetim, yasama organı eliyle yapılan siyasi denetim, vatandaşların kendisinin yaptığı denetim olan kamuoyu denetimi ve devletlerin bir araya gelerek kurmuş oldukları ulus üstü birlikler tarafından gerçekleştirilen uluslararası denetimdir.

İdarenin eylem ve işlemleri sonucunda ortaya çıkan şikayet ve yakınmaların çözülmesi için kullanılan idari denetim, siyasal denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi ve uluslararası denetim gibi klasik denetim yolları içerisinde yargı denetiminin ayrı işlevi ve önemi bulunmaktadır. Ancak idarenin denetlenmesi konusunda yargı eliyle gerçekleştirilen denetim de bir takım sorunlara yol açabilmektedir. Vatandaşların idarenin eylem ve işlemlerinin yol açmış olduğu kötü yönetim uygulamalarını şikayet yoluyla yargı mercilerine taşıması belli bir süreci gerektirmektedir. İlaveten yargı denetimin vatandaşlara getireceği mali külfet, kimi zaman vatandaşların yargı denetimine başvurmaktan kaçınmalarına neden olmaktadır. Ayrıca yargı yoluna başvurulması sonucunda şikayet konusu olayın çözülme sürecinin uzun zaman alması hakkın yerine getirilmesi noktasında vatandaşlar için hakkaniyetsiz durumların doğmasına neden olabilmektedir.

Zaman içerisinde devletlerin görev ve fonksiyonlarında önemli artışlar yaşanmış, devlet yapıları giderek büyümüş ve karmaşık bir hale gelmiştir. Ayrıca devletler daha esnek, katılımcı, şeffaf, vatandaş odaklı, etkin, ekonomik, verimli ve sonuç odaklı yönetim anlayışını benimsemeye başlamıştır. Tüm bu gelişmelerin sonucunda da idarenin faaliyetlerinin denetlenmesinde kullanılan klasik denetim yöntemleri yetersiz kalmaya başlamış ve devletler vatandaşlarının hak ve özgürlüklerinin korunması, adalet, demokrasi ve hukuk devleti ilkelerinin temini için yeni denetim yolları arayışına girmiştir.

Bu noktada ilk olarak İsveç'te ortaya çıkan ve başarı ile uygulanan ombudsmanlık denetimi alternatif bir denetim mekanizması olarak ön plana çıkmaya başlamıştır. Ombudsmanlık denetimi idarenin eylem ve işlemlerini araştırıp inceleyen, basit kuralları olan, şekil kuralı az olan, şikayetin konusu olayın özüne yönelik çözüm arayan ve klasik denetim mekanizmalarına kıyasla hızlı işleyen bir denetim yoludur.

Vatandaş ile devlet arasında yaşanan sorunların çözümü için kullanılan klasik denetim kurumları yaşanan sorunları çözme konusunda yetersiz kalmaya başlamıştır. Bundan dolayı yaşanan sorunların çözülmesine katkı sağlaması için yeni bir nefes olarak kabul edilen ombudsman yargının yükünü çok önemli ölçüde hafifletmektedir. Ombudsmanlık kuruma yapılacak başvuruların basit, hızlı ve masrafsız olması, kurum tarafından yapılacak incelemelerin bürokrasiden tamamen bağımsız olması, alınacak kararların dışarıdan gelecek etkilere kapalı olması ve şikayet konusu olayların sadece insan hakları açısından ele alınması sebebiyle bu denetim yöntemi dünyada yaygın olarak uygulamaya konulan bir denetim mekanizması halini almıştır.

Dünyada pek çok ülke siyasi ve idari yapılarına uygun olarak ombudsmanlık denetimi sistemi uyarlayarak kendi ülkelerinde uygulamaya başlamıştır. “Arabulucu”, “halkın avukatı”, “kamu hakemi”, “parlamento komiseri” veya ülkemizce olduğu gibi “kamu denetçisi” gibi adlarla

anılan ve ülkelere göre farklı yetki ve görev alanı belirlenen ombudsman kurumu, devletteki yanlış, yerinde olmayan, hakkaniyete aykırı uygulamalara karşı bireylerin haklarını korumak, kamu yönetiminin iyileştirilmesine yardımcı olmak ve devlet-vatandaş ilişkilerinin daha iyi hale gelmesi noktasında önemli görevler üstlenmiştir.

Günümüzde Avrupa Birliği dahil bir çok ülkede uygulanan ombudsmanlık kurumunun temeli ilk olarak İsveç'te 18. yüzyılda atılmıştır. 1809 yılında İsveç Anayasasına eklenerek anayasal bir kurum olma özelliği kazanan ombudsmanlık kurumu 19. yy boyunca yalnızca İsveç'te uygulanmış fakat özellikle yirminci yüzyılın ikinci yarısı itibariyle bir çok devlet tarafından örnek alınarak uygulanmaya başlanılmıştır. 1959'da Finlandiya'da 1953'de Danimarka'da, 1962'de Norveç'te uygulanmaya başlanmıştır. Daha sonra 1956'da Almanya'da, 1967' de İngiltere, 1973'de Fransa'da, 1976'da Portekiz'de, 1977'de Avusturya'da, 1978'de İspanya'da, 1982'de Hollanda'da, 1995'de Belçika'da kabul edilmiştir (Tortop, 1998:3).

Ülkemizde ombudsmanlık kurumu olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu 2012 yılında gerçekleşse de ülkemizde ombudsmanlık kurumu benzeri bir kurum kurulmasına yönelik düşünceler çok eski yıllara dayanmaktadır. Ülkemizde 1960'lı yıllardan itibaren ombudsmanlık kurumu ile ilgili çeşitli akademik çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Böylece ombudsmanlık kurumu ülke gündeminde kendisine yer bulmaya başlamıştır.

Daha sonra Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ile Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde görev yapmakta olan akademisyenler "Gerekçeli Anayasa Önerisi" adlı bir çalışma hazırlamış ve bu çalışma da anayasal güvenceye sahip bir Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması teklifinde bulunmuşlardır. Ancak akademisyenlerin önerdiği bu teklif hayata geçirilmemiştir.

Daha sonraki süreçte kalkınma raporlarında, çeşitli akademik çalışmalarda ve raporlarda sivil toplum örgütlerinin çalışmalarında ombudsmanlık kurumu kurulmasına yönelik düşüncelere yer verilmiştir.

2005 yılına gelindiğinde ülkemizde ombudsmanlık kurumunun kurulması amacıyla Bakanlar Kurulu'nca "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı" adında bir kanun tasarısı hazırlanmış ve bu tasarı, 15.06.2006 tarih ve 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Mecliste kabul edilmiş ve ardından Resmi Gazete'de yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Ancak bu kanun Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından yeniden görüşülmesi için TBMM'ye geri gönderilmiştir. İade edilen kanun Meclis'te bir kez daha görüşülmüş ve üzerinde hiçbir herhangi bir değişiklik yapılmadan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu adıyla 28.09.2006 tarihinde TBMM'de aynen kabul edilmiştir. 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak Resmi Gazete'de yayımlanarak yasalamaştır. Ancak Cumhurbaşkanı ve Ana Muhalefet Partisi Gurubu tarafından

yasalaşan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun iptal edilmesi için Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmıştır. Ardından da kanunun tümü Anayasa Mahkemesi'nce oybirliği ile iptal edilmiştir. Böylece ülkemizde ombudsmanlık kurumu benzeri kurumun kurulması yine ertelenmek zorunda kalmıştır.

Tüm yaşanan gelişmelerin ardından Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun iptal edilmesinde etkili olan hususlar da göz önünde bulundurularak yeni bir yasal düzenleme çalışması yapılmıştır. Yapılan bu çalışmalar sonucunda 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Kanun'unun 8. Maddesi ile Anayasanın 74. Maddesine; "*Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler*" hükmü eklenerek Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal temele oturtulmuştur. Yapılan anayasal düzenleme ile TBMM Başkanlığı'na bağlı olarak kurulması öngörülen Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu, görevleri, çalışma usulü ve yapmış olduğu incelemeler sonucunda yapılacak işlemler, Kamu Başdenetçisi ile kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimleri ve özlük haklarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bu anayasa değişikliği teklifi 12 Eylül 2010 tarihinde gerçekleştirilen halk oylaması ile kabul edilmiştir.

Ardından 14.06.2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu nihayet resmen kurulmuş ve 2013 yılı itibarıyla de vatandaşların idare ile yaşadıkları sorunlarla ilgili olarak şikâyet başvurularını almaya başlamıştır.

Bu tez çalışmamızda, uzun süren tartışma ve çalışmalar sonucu 2012 yılında yapılan yasal düzenleme ile kurulmuş olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idare ile vatandaşlar arasında yaşanan sorunların çözümü konusunda sağlamış olduğu katkılar, kurumun kuruluşundan günümüze göstermiş olduğu performans ve etkinliğinin nasıl olduğu ve kurumun olumlu ve eksik yönleri ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Bu tez çalışması yapılırken konumuzun dört ana bölüm halinde sistematikleştirilmesi ve ortaya konulması amaçlanmıştır. Çalışmamızı ortaya koyarken takip edeceğimiz yolu şu şekilde özetleyebiliriz:

İlk bölümde denetim kavramı, idarenin denetlenmesi, idarenin denetlenmesinin gereği ve denetim yöntemleri üzerinde durulacaktır. Çalışmamızın asıl konusu olan ve bir denetim türü olan ombudsmanlık kurumu denetimi ile diğer denetim türleri açıklanmaya çalışılacaktır.

İkinci bölümde, ombudsmanlık kavramı, ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışı ve tarihi gelişimi, ombudsmanın görevleri, yetkileri, yasal statüsü ve atanması, ombudsmana başvuru yolları, ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı, ombudsmanlık kurumunun yetki alanı ve temel

özellikleri üzerinde durulacaktır. Ayrıca ombudsmanlık kurumunun temel işlevleri, faydaları ve ombudsmanlık türleri konularında bilgi verilmeye çalışılacaktır. Böylelikle ombudsmanlık kurumunun genel bir çerçevesi çizilmeye ve temel bilgiler verilmeye çalışılarak tez çalışmamızın diğer aşamalarında bize yol gösterecek bir takım konular üzerinde durulmuş olacaktır.

Üçüncü bölümde ise dünyadaki farklı ülkelerdeki ombudsmanlık kurumu uygulamalarına yer verilerek bu ülkelerdeki mevcut ombudsmanlık kurumlarının yapısı ve işleyişi üzerinde durulacaktır. Bunu yaparken de ombudsmanlık kurumunun ilk ortaya çıktığı İsveç'ten başlanacaktır. Daha sonra sırasıyla Norveç, Finlandiya, Danimarka, İngiltere ve Fransa devletlerindeki ombudsmanlık kurumu uygulamaları hakkında bilgi verilecektir. Ardından ulus üstü örgüt olan Avrupa Birliği'ndeki ombudsmanlık kurumu ele alınacaktır. Son olarak da Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde mevcut olan ombudsmanlık kurumu hakkındaki bilgiler verilecektir.

Son olarak, dördüncü bölümde Türkiye'deki uzun süredir mevcut olan ombudsmanlık kurumu tartışmalarına ve ülkemizde ombudsmanlık kurumu benzeri kurum kurma çabalarına değinilecektir. Ardından 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile anayasal temele oturtulan ve 14.06.2012 tarihinde çıkarılan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapısı, işleyişi, görev ve yetkileri hakkında bilgiler verilecektir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sahip olduğu personel sayısı hakkında ve Kuruma yapılan şikayet başvuruları, bu başvurular üzerine alınan kararlar ile Kurum hakkında basında yer alan haberlere ilişkin verilere yer verilecektir.

Bu tez çalışmasının esas konusunu ve temelini oluşturan ombudsman kurumu ve ombudsmanlık denetimine bu bölümde temel olarak değinilmiş olup bu denetim yönteminin tarihi sürecine, uygulama esasları ve özellikleri ile ülkemizdeki vücut bulmuş hali olan Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilerleyen bölümlerde kapsamlı olarak yer verileceğinden burada daha fazla açıklama yapma ihtiyacı duyulmamaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. DENETİM

1.1. Denetim Kavramı

Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre denetim: “*Kamu veya özel bir kuruma ait olan bilgilerin önceden belirlenmiş standartlara uygunluğunun tespit ve rapor edilmesi amacı ile uzman bir birim tarafından kanıt toplama ve değerlendirme süreci*” olarak tanımlanmıştır (12.11.2017, www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bilimsanat&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5a5e8de544df99.84796069).

En genel anlamıyla denetim, olması gereken ile olan arasında yapılan bir karşılaştırmadır. Bu anlamda denetim, gerçekleşmiş bir olayın önceden belirlenmiş modele uygunluğunu araştırarak gerekli düzeltmelerin hayata geçirilebilmesi amacıyla yapılan işler bütünüdür (Odyakmaz vd., 2015: 1).

Diğer bir anlatımla ise denetim, herhangi bir kurumun, kuruluşun, planın, programın veya projenin yapısı, işleyişi ve elde edilen sonuçlarının önceden kararlaştırılmış olan standartlara uygunluğunu ve bu uygunluğun oranını araştırma, gözleme, sorgulama gibi yollarla tespit etme ve ortaya çıkan sonuçların nesnel ve sistematik yollarla değerlendirilerek sonuçlarının ilgililere iletilmesi süreci olarak tanımlanabilir (Köse, 1999: 63).

Denetim kavramı Uluslararası Denetim Komisyonu tarafından; “*Ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili gerçekleşmiş sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre tarafsızlıkla analiz etme, ölçme suretiyle, değerlendirerek gelecekteki hataların. önlenmesine yardımcı olma, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin gerçeklik, güvenilirlik ve tutarlılığını sağlama ve ulaşılan sonuçları ilgililere duyurma sürecidir*” şeklinde tanımlanmaktadır (Demirbaş, 2001: 30).

Denetimin yapıldığından söz edilebilmesi için gerçekleştirilen bir işlemin, yapılan bir eylem veya fiilin bulunması ve bununla ilişkili olan iş ve işlemlerin kurallara uygunluğunun tespitine yönelik inceleme ve araştırmanın olması gerekmektedir. Bu noktadan hareketle, denetim kavramından kastedilen sadece bir kontrol işlemi değil, bunun yanında uygunluğun tespit edilmesi veya uygun olunmadığının ifade edilmesidir. Söz konusu inceleme, işlemin tamamlanmasını takiben yapılabileceği gibi uygulama esnasında hatta uygulamadan önce de yapılabilir (Avşar,

2000: 6). Çoğunlukla teftiş, kontrol, revizyon gibi kavramlarla aynı anlamda kullanılıyor olmasına rağmen denetim, bunların dışında amaçları ve belirli yöntemleri olan, bununla birlikte bunların sonuçlarından faydalanan bir mekanizmadır (Köse, 1999: 63).

Denetim faaliyetinin denetlenen birimlerdeki hataların, eksikliklerin ve yolsuzlukların ortaya çıkmasına ve bu gibi durumlara sebebiyet verenlerin cezalandırılmasını, sağlamasının yanında bu gibi olumsuz durumların, hiç yaşanmamasını sağlamaya yönelik önleyici etkileri de bulunmaktadır. Ayrıca yürütülen denetim faaliyetleri denetlenen idare birimlerindeki personeli eğitici nitelik de taşımaktadır. Çünkü çalışanlar eksiklerini ve hatalarını görmekte bunun sonucunda da söz konusu bu olumsuzlukların tekrarlanmaması için kendilerini geliştirmeye çalışmaktadırlar. Tüm bu sayılanlar bir arada değerlendirildiğinde, yapılan denetimler idarenin işleyişinin daha düzgün bir hal almasını sağlamakta kamuya ait olan kaynaklarının da daha etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasına katkı sağlamaktadır.

Yönetsel mekanizmaların ve süreçlerin önceden belirlenmiş usul ve esaslara bağlı olması, halkın bilgi edinme özgürlüğü, halkın karar ve işlemlere katılımının, sağlanması yönetimde demokrasinin hayata geçmesi için gerekli unsurlardır. Bu unsurların hayata geçirilmesi noktasında ise denetim faaliyetini yerine getirecek olan bağımsız yüksek denetim mekanizmalarının önemi giderek artmıştır. (Köse, 1999: 64).

Bir ülkede sistemli bir şekilde işleyen denetim mekanizmalarının var olması ülkedeki mevcut idari teşkilatlanmanın demokratik bir yapıya sahip olduğunu göstermesi bakımından son derece önemlidir. Günümüzde ülkeler kendi yönetim sistemlerinin demokratik bir yapıya kavuşmasını sağlamak amacıyla etkili, bağımsız ve şeffaf denetim mekanizmaları kurma çabası içerisine girmişlerdir.

1.2. İdarenin Denetlenmesinin Gerekliliği

Denetleme, yönetme faaliyetinin tamamlayıcı bir elemanıdır. Gerçekleştirilen denetimler yapılmak istenen bir şeyi ve gerçekleştirilmek istenen bir amacı, hedeflenen biçime uygun olarak gerçekleştirmeye yardımcı olmaktadır. Denetleme işlemi yardımı ile yapılması doğru bulunmayan ve yapılması sakıncalı olan işlerin gerçekleştirilmesine engel olunabilmektedir. Yine, denetleme işlemi yardımıyla, amaçların önceden belirlenen hedeflere uygun olarak gerçekleştirilmesi imkanı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, denetleme, yapılan işlerin yapılan planlara, üstler tarafından verilen emir ve talimatlara ve önceden belirlenmiş olan ilkelere uygun bir şekilde yerine getirilip getirilmediğini tespit etmeye yardımcı olmaktadır (İnaç ve Ünal, 2007: 3).

Denetim faaliyetinin amacı, kusurların düzeltilebilmesi amacıyla gösterilmesi ve bunların tekrarlanmasının engellenmeye çalışılmasıdır. Denetleme, düzeltme için gerekli tedbirlerin alınmasını gerektirir (Eryılmaz, 2000: 301).

Denetimin diğer amacı, güçlü ve zayıf yönlerin ortaya çıkarılarak olanın olması gerekene yaklaştırılmasıdır. İdare ne kadar iyi örgütlenirse örgütlensin, ne kadar büyük olanaklara sahip olursa olsun personelinden, örgüt yapısından veya hizmetin kuruluş ve işleyişinden doğan kusurlardan dolayı denetime muhtaçtır. Bu anlamda idarenin eylem ve işlemlerinin denetlenmesinin temelde iki ana amacı bulunmaktadır: İlki, idare tarafından gerçekleştirilen işlem ve eylemlerin hukuka aykırı olarak gerçekleşmesini önlemek (hukuksal denetim), ikincisi ise kamu yararının en rasyonel biçimde gerçekleşmesini sağlamaktır (yerindelik denetimi) (Odyakmaz vd., 2015: 1).

İdarenin büyümesi ile birlikte, idari yapı gittikçe daha karmaşık bir nitelik kazanmakta ve idarenin karmaşık bir yapıya dönüşmesi onun faaliyetlerinin daha fazla denetlenmesini gerekli hale getirmektedir. İdarenin, kendi yapısından dolayı ve memurların tutum ve davranışlarından dolayı sürekli olarak denetlenmesi ihtiyacı bulunmaktadır (Tortop, 1974: 27).

İdarenin denetlenmesi, gerçekleştirdikleri işlere oranla daha fazla büyüme eğilimlerinin engellenmesini sağlamak, bürokrasi tarafından, kamuoyunun eleştirdiği konuların dikkate alınmasını sağlamak, devlet görevlilerinin hukuk kurullarını, keyfiyete yol açacak bir şekilde yorumlamamalarını sağlamak, bürokratların yönetilenlerin, sahip olduğu hakları görmezden gelerek buldukları makamları kişisel gayeleri için kullanmalarını önlemek ve bürokratların, devletin idaresinde tek başlarına etkili olmalarına engel olmak açısından da gereklidir (Tortop vd., 1993: 157).

Denetimle, idarenin kendisine verilen görevi nasıl ve ne şekilde yerine getirileceği araştırılır ve tespit edilir. İdarenin işleyişindeki eksik ve hatalar ile bu durumun sebepleri, denetim faaliyeti sonucunda tespit edilir. Bu hata ve eksiklikleri gidermek ve düzeltmek için, denetim faaliyeti önleyici tedbir alma imkanı vermektedir. Eğer idari işlem ve eylemlerin yerine getirilmesinde ortaya çıkan eksiklik ve aksaklıkların, görevlilerin kişisel hatalarından kaynaklandığı tespit edilir ise, hatalı davranışları tespit edilen görevliler, kendilerine, uygulanacak olan yaptırımlarla görevlerini en iyi şekilde yapmaya zorlanır. Denetim, idarenin işleyişindeki aksaklıkları saptayarak bu aksaklıkların düzeltilmesini ve kamu görevlilerinin daha iyi bir şekilde çalışmalarını sağlamaya yönelik bir faaliyettir (Örnek, 1992: 248).

İdarenin işlem ve eylemlerinde hukuka uygun davranması asıldır. Zira bir hukuk devletinde idarenin hukuka uyup uymama konusunda takdir yetkisi bulunmamaktadır. Ancak idare de sonuçta iradesini gerçek kişilerle somutlaştırdığı için bu kişilerin hatalı tutum ve davranışları sebebiyle

İdarenin de hukuka aykırı işlem ve eylemlerde bulunması mümkündür. İdarenin, hukuka aykırı bir tutum ve davranışta bulunsa bile bunu sürdürme konusunda direnmemesi, en hızlı ve etkili bir şekilde söz konusu hukuka aykırı bu durumu ortadan kaldırması ve eğer bir zarar doğmuşsa bunu gidermesi gerekir. Zira hukuk devletinde polis devletinden farklı olarak, hukuk kurallarına uymak bakımından yönetenler ile yönetilenler arasında bir fark bulunmamaktadır. Devlet de koyduğu hukuk kuralları ile kendisini bağlı görmektedir (Odyakmaz vd., 2015: 1-2). Bu açıdan devletin hukuk kurallarına uygun olarak davranıp davranmadığının tespit edilmesi veya söz konusu bu kurallara uymaması sonucunda bir zararın doğması sonucunda bu zararın tespit ve tazmininin gerçekleştirilmesi bakımından etkili bir denetim mekanizması gerekli görülmektedir.

Bu noktada, idarenin gerçekleştirmiş olduğu bütün hizmet ve faaliyetler, hizmet ve faaliyeti gerçekleştiren organın hiyerarşik üstü konumundaki makamlarca veya denetim yapması amacıyla hususi olarak kurulmuş olan makam ve organlar tarafından denetime tabi tutulmaktadır. İdarenin durumunu değerlendirerek, eksik yönlerini tespit etmek için farklı denetim yolları kullanılmaktadır. İdare tarafından gerçekleştirilen hizmetlerin hukuk kurallarına ve kamu gereklerine uygun olarak gerçekleştirilmesini hedefleyen idarenin denetlenmesi yöntemlerinden başlıcaları "idari denetim", "siyasal denetim", "yargı denetimi", "kamuoyu denetimi", "ombudsman denetimi" ve "uluslararası denetim" olarak sıralanmaktadır (Tortop vd., 1993: 157).

Denetim faaliyetinde temel amaç, idarenin amaçlarının gerçekleştirilme durumunu tespit ederek, idarenin faaliyetlerinin etkinliğini arttırmak ve bu etkinlik düzeyinin geliştirilmesini sağlamaktır. Bundan dolayı da idarenin işleyişi sürekli takip edilir ve eksik kalan noktalar belirlenerek, idarenin hedeflerinden sapmasının önüne geçilmeye çalışılır.

Genel olarak denetim faaliyeti, idare tarafından sahip olunan yetkilerin kötüye kullanılması ihtimalini ortadan kaldırmakta ya da idarenin gerçekleştireceği işlemlerde ortaya çıkabilecek hukuka aykırılığı engellemede önemli katkı sağlamaktadır. Böylece denetim faaliyeti ile birlikte, idare adına iş ve işlemleri yerine getirme yetkisini elinde bulunduran kişilerin mümkün olduğunca yetkilerini hukuka uygun olarak kullanması ve hukuk kurulları çerçevesinde işlemler tesis edilmesi sağlanmaktadır. Böylece alınan kararların ve tesis edilen işlemlerin eşit, makul ve tarafsız olması sağlanabilecektir (Erdoğan, 2010: 10).

1.3. İdarenin Denetlenmesinde Kullanılan Yöntemler

1.3.1. İdari Denetim

İdari denetim, idare tarafından gerçekleştirilen işlem ve eylemlerin idari kuruluş ve makamlar tarafından denetime tabi tutulmasıdır. İdari denetim; adı üzerinde organ, usul ve hukuksal sonuçları açısından idari olan bir denetimdir (Odyakmaz vd., 2015: 2).

Günümüzde idarenin sahip olduğu görevleri artmış ve daha karmaşık hale gelmiştir. Bu şekilde görevleri artmış olan idarenin hukuka uygun olarak hareket etmesi güçleşirken, kişi haklarının da ihlal edilebilmesi ihtimali artmıştır (Erdoğan, 2010: 10).

İdarenin gerçekleştirmiş olduğu faaliyetler, yasama organı ve yargı organı tarafından denetlenmesinin yanında ilgili idarenin kendi bünyesinde oluşturulan denetim birimlerince de denetime tabi tutulmaktadır. Yapılan bu denetim faaliyetinin bir kısmı idarenin mevcut yapısı içerisinde diğer bir kısmı ise özel olarak kurulan denetim kurumları tarafından gerçekleştirilmektedir (Özkan, 1995: 33).

İdari denetim; hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Hiyerarşik denetim idarenin denetlenmesinde kullanılan temel denetim yöntemidir. İdari vesayet denetimi ise daha sınırlı olarak ve kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde kullanılan denetleme yöntemidir. İdari denetim, hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi başlıkları altına aşağıda açıklanmaya çalışılacaktır.

1.3.1.1. Hiyerarşik Denetim

Fransızca kökenli bir kelime olan hiyerarşi, her makamın bir alt makama göre pozisyon ve yetkilerinin yükselerek girmekte olduğu bir yapıdır. Eski dilde hiyerarşi kelimesi yerine, rütbe sırasına göre küçükten büyüğe veya büyükten küçüğe doğru sıralama anlamına gelen silsile-i meratip (mertebeler silsilesi) terimi kullanılmıştır (Gözler ve Kaplan, 2011: 107).

Hiyerarşi, idari teşkilat içindeki düzenin temini için üst makamda yer alan kamu görevlilerinin alt makamdaki kamu görevlileri üzerinde sahip olduğu hukuki bir güçtür. Hiyerarşi, hem her idarenin kendi içindeki hem de başkent teşkilatının kendi taşra teşkilatı üzerindeki denetim vasıtasıdır. Hiyerarşi, temelde bir emir komuta zinciridir (Odyakmaz vd., 2015:2).

Hiyerarşik denetim, hiyerarşik amirin astları üzerinde kullandığı, eşyanın tabiatından kaynaklanan genel bir denetim yetkisidir; ayrıca bu yetkinin üste kanunla verilmesi de gerekmez. Amir sahip olduğu bu yetkiyi re'sen veya kendisine yapılan başvuru üzerine kullanabilir, bu yetkisinden vazgeçemez. Hiyerarşik denetim, hem hukukilik hem yerindelik denetimini kapsar. Hiyerarşi ilişkisinden doğan işlemler, ast tarafından idari davaya konu edilemez (Kalabalık, 2014: 700).

Hiyerarşi ilişkisi, üstün asta emir vermesiyle astı yönlendirme ve her aşamada denetleme yetkisini bünyesinde barındırır. Ast görevini ifa ederken, yasaları kendi düşüncesine göre değil, hiyerarşik olarak amiri konumundakilerin düşünce ve yönlendirmesine uygun olarak yerine getirir.

Bu açıdan, üstün düşüncesi, ast konumda bulunan birisi için bağlayıcıdır. Üstün astları üzerinde iki tür denetim yetkisi vardır. Birincisi emri altında çalışanlar üzerindeki yetkileri; ikincisi astların gerçekleştirdikleri işlemler üzerindeki yetkileri. Hiyerarşik denetim yönünden önem taşıyan husus üst konumda bulunanların astların işlemleri üzerinde bulunan yetkileridir. Bu bağlamda; üst astı konumunda bulunan kişilerin işlemlerini her zaman denetleme yetkisi bulunmaktadır. Üst makamda olan kişi astının gerçekleştirmiş olduğu işlemleri hukuka uygunluk ve de yerindelik yönünden denetime tabi tutabilir. Hiyerarşik amir bu işlemi önceden, onay alma şeklinde uygulayacağı gibi yapıldıktan sonra da uygulayabilir (Sanal, 2002: 7).

Hiyerarşi denetimi çerçevesinde üst makam, ast konumdaki makamın gerçekleştirdiği işlemi, onaylayabilmekte, yürürlüğünü erteleyebilmekte, iptal edebilmekte ya da dilerse değiştirebilmektedir. Fakat tüm bu yetkilere sahip olan amir astının yerine geçerek onun yapmış olduğu herhangi bir işlemi iptal edip, o işlemin yerine kendisi başka bir işlem tesis edememektedir (Tortop vd., 1993: 173). Hiyerarşik denetim kapsamında amirler, hiyerarşik kademe içerisinde yer alan kademeleri atlayarak herhangi bir denetim yapabilme yetkisine sahip değildirler. Şöyle ki, icrai karar alabilme veya re'sen hareket etme yetkisi bulunan makam ya da memur bir hiyerarşi makam konumundadır.

Hiyerarşik denetim yetkisi, aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde bulunan kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde görevli olan kamu görevlileri için söz konusu olmaktadır. Aynı kamu tüzel kişiliğine bulunan kuruluşlarda çalışmakta olan kamu görevlileri arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır (Gözler, 2003: 169). Örneğin Maliye Bakanı ile kendi bakanlığı dışında bir bakanlıkta çalışan bir memur arasında hiyerarşi ilişkisi bulunmamaktadır.

Ayrıca, hiyerarşi ilişkisi içerisinde ast konumda bulunan bir kamu görevlisinin idari başvuru yollarına ya da yargı yolluna başvurusu söz konusu değildir. Ast kamu görevlisi üstün gerçekleştirmiş olduğu işlemlere ilişkin, örneğin üstün verdiği emir ve talimatlarla ilgili olarak, dava açma ya da bir üst makama şikayet başvurusunda bulunma hakkı yoktur (Gözler, 2003: 170).

Son olarak da, hiyerarşik denetim uygulamasında üst makamda bulunanların astlarını denetleyebilmesi için yasal bir düzenlemeye ihtiyaç bulunmamaktadır (Eryılmaz, 2000: 309). Üst makamdakiler, hiyerarşik denetim yapma yetkisine görevleri gereği ve kendiliğinden sahip olurlar. Özetle hiyerarşi yetkisi, bir "genel yetki"dir ve bu yetkiye sahip olanların bu yetkiden vazgeçebilmeleri de söz konusu değildir (Erdoğan, 2010: 11).

1.3.1.2. İdari Vesayet Denetimi

1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinin beşinci fıkrasında idari vesayet denetimi hüküm altına alınmış olup söz konusu hüküm şu şekildedir: "*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde,*

mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. "

Vesayet denetimi, idarenin bütünlüğü ilkesinin sonucu olarak ortaya çıkan bir denetim yöntemidir. Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının, başka bir kamu tüzel kişiliği tarafından kanunların belirlemiş olduğu sınırlar çerçevesinde denetlenmesi faaliyetidir (Eryılmaz, 2000: 309).

Bu denetim faaliyeti, merkezi idare kuruluşları tarafından gerçekleştirilmelidir. Vesayet denetimini çerçevesinde bir denetim yapılabilmesi için, kanunu dayanağa ihtiyaç vardır. Hiyerarşik denetimdeki gibi kanuni dayanağı olmayan bir denetim söz konusu değildir (İnaç ve Ünal, 2007: 5). Anayasaya göre, merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir biçimde yerine getirilmesi, kamu görevlerinin yerine getirilmesinde birliğin sağlanması, kamu yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasının sağlanması amacıyla, kanunda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır (Odyakmaz vd., 2015: 3).

Yerinden yönetim kuruluşlarının organları veya görevlileri ile ilgili vesayet denetimi çoğu zaman organların veya görevlilerin seçimleri, atanmaları veya seçimlerinin onaylanması, görevlerine son verilmesi gibi çeşitli şekillerde gerçekleşmektedir (Gözübüyük, 1996: 295). Fakat vesayet denetimini uygulayan vesayet makamları hiçbir şekilde yerinden yönetim organlarının işlemlerini değiştiremez, onların yerine geçip karar alamazlar (Nohutçu, 2011: 9).

Gerçekleştirilen vesayet denetimi sonucunda, denetime muhatap olan kamu tüzel kişisinin yapılan bu denetime karşı yargı yoluna başvurma hakkı olduğu gibi vesayet makamının da muhatap kurumun vesayet denetimine tabi tutulan uygulamalarına karşı idari yargıya başvuru hakkı vardır (Derdiman, 2004: 3).

Tek bir tüzel kişilik içerisinde gerçekleştirilen hiyerarşik denetim ile birbirinden farklı iki tüzel kişilikler arasında gerçekleştirilmiş olan idari vesayet denetimi arasında temel olarak önemli değişiklikler bulunmaktadır. İlk olarak vesayet denetimi kanuna dayanan ve kanun tarafından çizilen sınırlar içerisinde kullanılan denetim yetkisidir. Fakat hiyerarşik denetim yetkisi ise idarenin kendi yapısından kaynaklanır ve bu denetim yetkisinin kullanılması için herhangi bir yasal dayanağa ihtiyaç bulunmamaktadır. Bunun yanında hiyerarşi genel ve geniş yorumlanabilen bir yetki iken, idari vesayet yetkisi istisnai ve dar yorumlanan bir denetim yetkisidir. Hiyerarşi içerisinde ast-üst ilişkisi bulunmaktadır ve bu husus emir ve talimat verme yetkisini de kendi bünyesinde bulundurur. İdari vesayet denetiminde ise emir ve talimat verme yetkisi bulunmamaktadır. Hiyerarşik üst astın işlemlerini değiştirebilir ve onları ortadan kaldırabilirken,

idari vesayette, vesayet makamının vesayet denetimine tabi olan makamın işlemlerini değiştirme yetkisi kural olarak bulunmamakla birlikte sınırlı bir şekilde onama yetkisi mevcuttur (Gözler, 2003: 180).

1.3.2. İdarenin Siyasi Denetimi

İdare denetlenmesi amacıyla kullanılan önemli denetim yollarından bir tanesi de siyasi organlar tarafından yapılan denetimdir. Bütün ülkelerde parlamento, bütçe kanunu, araştırma, soruşturma, genel görüşme, soru önergeleri ile yasa tasarısı ve tekliflerinin görüşülmesi sırasında idare üzerinde denetim yapmaktadır. Ancak, parlamentonun idare üzerindeki denetimi doğrudan yapılan bir denetim değildir. Bu denetim dolaylı olarak yapılır. Parlamento idareyi, hükümet aracılığıyla denetlemektedir (Kestane, 2006: 130).

Günümüzde Parlamento vatandaşların iradelerini temsil etmenin yanında, yürütme yetkisini kullanmakta olan hükümeti denetlemektedir. Parlamento hükümeti denetleme yetkisini kullanırken dolaylı yoldan hükümetin astı konumunda bulunan idareyi de denetlemektedir. Her ne kadar parlamento tarafından gerçekleştirilen denetim faaliyeti çerçeve olarak sınırlı ve etki açısından da zayıf bir denetim olsa da parlamento denetimi hükümet tarafından gerçekleştirilen işlem ve eylemlerin onları seçen halkın irade ve taleplerine ne kadar uygun olduğunu kendine has yöntemlerle tespit etmeye çalışır (Sağlam, 2012: 5).

Ulusal düzeyde bakanlar ve meclis tarafından yerine getirilen, yerel düzeyde ise yerel yönetim meclis üyeleri ile yerinden yönetim kuruluşlarının halk tarafından seçilmiş olan başkanları tarafından yapılan denetim de bir siyasi denetim faaliyetidir. Örnek vermek gerekirse belediye başkanı, belediye meclisi, encümen, köy muhtarı ve ihtiyar heyeti birer siyasi denetim organlarıdır (Tortop vd., 1993: 176).

Özet olarak siyasal denetim, yasama organının yürütme organı üzerinde uygulamakta olduğu denetim mekanizması şeklinde tanımlanabilir. Siyasi denetim mekanizması 1982 Anayasa'sına göre Soru, Genel Görüşme, Meclis Soruşturması, Meclis Araştırması, Gensoru, Dilekçe Hakkı ve TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu gibi araçlarla kullanılmaktadır. Bu araçlar aşağıda açıklanmaya çalışılacaktır.

1.3.2.1. Soru

İdarenin parlamento tarafından denetlenmesinin araçlarından olan soru Anayasanın 98. maddesinin 2. fıkrasında: *“Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemektir”* şeklinde tanımlanmıştır.

TBMM İç Tüzüğü'nün 96. maddesinde de soru "*Kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile Hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir*" şeklinde tanımlanmıştır.

TBMM İç Tüzüğü'ne göre soru yazılı veya sözlü olarak muhatabına yöneltilebilir. Verilen soru önergeleri, yalnızca bir milletvekili tarafından imzalanır. Ardından bu önerge TBMM Başkanlığına verilir. Verilen soru önergeleri konusunda Meclis'te genel görüşme yapılamaz.

TBMM İç Tüzüğü'ne göre sözlü olarak sorulmuş sorular, ilgili önergenin Başbakanlığa veya ilgili bakanlığa sevk edildiği tarihten itibaren beş gün sonra gündeme alınmalıdır. Anayasa, kanun ve İçtüzük tarafından getirilen zorunlu durumlar haricinde Danışma Kurulunun önerisi ve TBMM Genel Kurulun onayı ile sözlü soruların cevaplandırılabilmesi amacıyla haftanın en az iki günü, birleşimin başında ve birer saatten aşağı olmamak kaydıyla belirli bir süre verilir.

Yazılı olarak cevaplandırılması istenen soru önergelerinin cevapları, Başbakanlık ya da ilgili bakanlık vasıtasıyla TBMM Başkanlığına sunulur. Başkan, gelen cevapları ivedilikle soruyu soran vekile gönderir. İlaveten gelen cevap soru metni ile beraber TBMM Başkanlığı tarafından teslim edildiği günün ya da bir sonraki birleşim tutanağına ilave edilir. Yazılı olarak cevaplandırılacak olan sorular, Başbakanlığa veya ilgili bakanlığa gönderildiği tarihten itibaren en geç on beş gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir. Başkan, belirlenen süre zarfında cevaplanmayan sorular için Başbakanın ya da ilgili bakanın dikkatlerini çeker.

1.3.2.2. Genel Görüşme

İdarenin parlamento tarafından denetlenmesinin araçlarından olan genel görüşme Anayasanın 98. Maddesinin 4. fıkrasında: "*Toplum ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir*" şeklinde tanımlanmıştır.

Genel görüşme TBMM İç Tüzüğü'nün 101. maddesin de şu şekilde tanımlanmıştır: "*Genel Görüşme toplum ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.*"

TBMM İç Tüzüğü'nün 102. maddesine göre genel görüşme açılması, hükümet, siyasî parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından TBMM Başkanlığından bir önergeyle talep edilir. Bu istem derhal gelen kâğıtlar listesine alınarak milletvekillerine ve hükümete duyurulur.

Verilmiş olan genel görüşme önergesinin metni beş yüz kelimeyi aşması halinde genel görüşme talep edenler beş yüz kelimedenden fazla olmamak kaydıyla önergenin özetini taleplerine

eklemek mecburiyetindedirler. Yapılan önerge talepleri sonucunda genel görüşme yapılıp yapılmaması konusunda kararı Genel Kurul verir.

Genel Kurulda yapılan talebe ilişkin görüşme sırasında hükümet, siyasî parti grupları ve talepte bulunan milletvekilleri arasından birinci imza sahibi ya da onun göstereceği bir diğer imza sahibine söz hakkı verilir. Genel Kurul bunların sonrasında genel görüşme yapılıp yapılmamasına yapılacak olan işaretle oylama sonucuna göre karar verilir.

TBMM İç Tüzüğü'nün 103. maddesine göre de genel kurulda yapılan oylama sonucunda genel görüşme yapılması yönünde karar alınır, Danışma Kurulu genel görüşmenin yapılacağı günü özel bir gündem şeklinde belirler. Genel görüşme, görüşme yapılmasına karar verilmesinden itibaren kırk sekiz saatten önce ve yedi tam gün geçtikten sonra yapılamaz.

Genel görüşmenin parlamentoda görüşülmesi sırasında ilk söz hakkı genel görüşme önergesi veren siyasî parti grubuna veya genel görüşme önergesi üzerindeki birinci imza sahibi milletvekiline veya bu milletvekilinin göstereceği diğer imza sahibi milletvekiline aittir.

1.3.2.3. Meclis Araştırması

Parlamentonun denetim araçlarından biri olan Meclis araştırması, Anayasanın 98. maddesinin 3. fıkrasında; “*Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir*” şeklinde tanımlanmıştır.

TBMM İç Tüzüğü'nün 104. maddesinde ise meclis araştırması; “*Meclis araştırması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Anayasanın 98'inci maddesinin üçüncü fıkrası gereğince yapacağı incelemedir*” şeklinde tanımlanmıştır.

TBMM İç tüzüğüne göre meclis araştırma istemine ilişkin önerge beş yüz kelimedden oluşmalı söz konusu önerge beş yüz kelimedden fazlaysa önerge sahipleri beş yüz kelimeyi geçmemek üzere özetini önergeye eklemek zorundadırlar. Meclis araştırmasının açılmasına ilişkin hükümler genel görüşme ile ilgili hükümlerle aynıdır. Meclis araştırma komisyonunun hazırladığı rapor hakkında Genel Kurulda, genel görüşme açılır. TBMM İç Tüzüğü'nün 105. maddesine göre meclis araştırmasının yürütülmesi görevi, genel hükümlere göre seçilecek bir özel komisyona verilir. Bu komisyonun üye sayısı, görev süresi ve Ankara dışında çalışma yapmasına ilişkin hususlar Meclis Başkanının teklifi sonucunda Genel Kurulca belirlenir.

Araştırma komisyonunun çalışmalarını üç ay içerisinde sonuçlandırması gerekmektedir. Komisyon araştırmalarını üç ay içerisinde bitiremezse komisyona bir aylık nihai ek süre verilir. Komisyonun bu sürenin sonunda da çalışmalarını tamamlayamaması halinde sürenin bitiminden

itibaren on beş gün içinde çalışmalarının bitirilememesinin sebepleri ya da o zamana kadar ulaşılan sonuçlar hakkında Genel Kurulda görüşme açılır. Yapılan bu görüşme ile yetinebileceği gibi yeni bir komisyon kurulmasına da karar verilebilir.

Meclis araştırma komisyonu, araştırmaları sırasında bakanlıklardan, genel ve katma bütçeli idarelerden, mahallî idarelerden, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumundan, kamu iktisadi teşebbüslerinden, banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi isteyebilmekte ve buralarda inceleme yapabilmektedir. Ayrıca gerektiğinde ilgilileri çağırıp bilgi alma yetkisi de bulunmaktadır. Komisyon yürüttüğü çalışmalarla ilgili olarak ihtiyaç duyulan hallerde araştırma yapılan konu ile ilgili uzman kişilerin bilgilerine başvurabilir.

Devlet sırrı ile ticari sır niteliği taşıyan konularla ilgili olarak meclis araştırması kapsamında herhangi bir inceleme ve araştırma yapılması söz konusu değildir.

1.3.2.4. Meclis Soruşturması

Parlamentonun denetim araçlarından olan ve Başbakan ve bakanların cezai veya mali sorumluluklarının araştırılması amacıyla gerçekleştirilen Meclis soruşturması Anayasanın 100. maddesinde; *“Başbakan veya bakanlar hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile, soruşturma açılması istenebilir. Meclis, bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar”* şeklinde açıklanmıştır.

Meclis İç Tüzüğü'nün 107. maddesinde görevi devam eden ya da görevi sona ermiş olan Başbakan ve bakanlar ile ilgili olarak Meclis Soruşturması açılması, TMMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği bir önerge ile talep edilebilmektedir. Verilen bu önergede; hakkında soruşturma açılmak istenen Başbakan veya bakanların cezai sorumluluğunu gerektiren fiillerinin görevleri sırasında işlenmiş olduğundan bahsedilmeli, hangi fiillerinin hangi kanun ve hukuki düzenlemeye aykırı olduğunun belirtilmesi ve ayrıca ilgili kanun maddelerine de yer verilmesi gerekmektedir

Anayasa'nın 100. maddesinin 2. fıkrasına göre önerge sonucunda soruşturma açılmasına durumunda, Meclisteki siyasi partilerin, meclisteki üye sayıları oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı kadar gösterecekleri adaylar içerisinde her parti için ayrı ayrı ad çekerek kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma gerçekleştirilir. Komisyon, kendi içerisinde bir başkan, bir başkanvekili, bir sözcü ve bir katip seçer.

Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre bir hakimın herhangi bir davaya bakmasına veya karara katılmasına engel olan durumlarda bulunan, Meclis soruşturması önergesini veren veya daha

önce TBMM’de ya da meclis dışında bu önerge ile ilgili görüşünü açıklamış milletvekilleri, bu komisyonda görev alamazlar.

Komisyon, soruşturma sonucunda hazırlanan raporu iki ay içerisinde Meclise sunar. Soruşturmanın bu süre içerisinde sonuçlandırılmaması halinde, komisyona iki aylık ek süre verilir. Bu süre içinde raporun TBMM Başkanlığına teslim edilmesi zorunludur. İçtüzüğe göre komisyon üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve kararlarını toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile alır. Komisyon çalışmaları gizli bir şekilde yürütülür. Komisyon çalışmalarına komisyon üyesi olmayan milletvekillerinin katılması mümkün değildir.

Anayasa’nın 100. maddesinin 3. fıkrasına göre Başkanlığa verilen rapor veriliş tarihinden itibaren on gün içerisinde basılarak üyelere dağıtılır, dağıtım tarihinden itibaren on gün içinde görüşülür ve görüşme sonucunda ilgili kişinin Yüce Divana sevk edilip edilmemesine karar verilir. Yüce Divana sevke üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla karar verilir. Mecliste bulunan siyasi parti grupları, Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapamaz ve karar alamazlar.

Meclis soruşturması komisyonunun TBMM İç Tüzüğünde yer alan yetkileri şunlardır (TBMM İç Tüzüğü 111. Madde):

- Komisyon, kamu kurumları ve özel kuruluşlardan soruşturma ile ilgili tüm bilgi ve belgeleri isteyebilir; gerekli gördüğü durumlarda belgelere el koyabilir; Bakanlar Kurulunun tüm araçlarından faydalanabilir; Bakanlar Kurulu üyelerini, konu ile ilgili diğer ilgili kişileri, tanık ve bilirkişileri dinleyebilir.
- Komisyon, naip veya istinabe yollarını kullanarak adli makamlardan yardım talebinde bulunabilir. Bunun yanında komisyon, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun adli mercilere verdiği tanık, bilirkişi, zapt ve arama ile ilgili hürriyetleri kısıtlayıcı tedbirlerin genel hükümler çerçevesinde kullanılmasını gerekçesini de belirtmek şartıyla görevli adli merciden yazıyla talep edebilir.
- Komisyon, hakkında meclis soruşturması açılması istenen Başbakan veya bakanın savunmalarını alır. Ayrıca bu işlemle ilgili ihtiyaç duyacağı belgelerin teminini sağlar.
- Komisyon, ihtiyaç duyulan hallerde alt komisyonlar kurarak Ankara dışında da çalışma kararı alabilir.

TBMM İç Tüzüğü’nün 112. maddesine göre soruşturma komisyonunun çalışmaları sonucu düzenlenen soruşturma komisyonu raporu, Başkanlığa veriliş tarihten itibaren on gün içinde

bastırılarak hakkında soruşturma açılması talep edilen Başbakan veya bakana ivedilikle gönderilir ve TBMM üyelerine dağıtılır. Rapor, üyelere dağıtıldığı tarihten itibaren on gün içinde görüşülür.

Bu görüşme sırasında, komisyona, kişiler adına altı milletvekiline ve görüşme sırada görevde olsun veya olmasın hakkında soruşturma açılması talep edilen Başbakan ya da bakana söz hakkı verilir. Son söz, hakkında soruşturma açılması talep edilen Başbakan veya bakana aittir ve konuşma süresi sınırlandırılmaz.

Görüşmelerin sona ermesinin ardından komisyonun hazırlamış olduğu rapor Genel Kurul tarafından yapılan gizli oylama ile karara bağlanır. Komisyonun Yüce Divana sevk yönündeki raporları ile Genel Kurulun Yüce Divana sevk kararlarında konunun hangi ceza hükmüne dayanıldığına yer verilir.

Komisyonun ilgili kişiyi Yüce Divana sevk etmeme yönünde rapor hazırlaması halinde söz konusu bu raporun reddi, ancak, Yüce Divana sevke ilişkin olarak verilen ve sevk kararının hangi ceza hükmüne dayanacağını belirten bir önerenin kabulü halinde mümkündür. İlgili kişinin Yüce Divana sevkine ilişkin karar ancak üye tamsayısının salt çoğunluğu ile alınabilir. TBMM tarafından yapılan oylama sonucunda Yüce Divana sevk kararı alınırsa dosya, en geç yedi gün içerisinde Başkanlıkça gizli bir şekilde Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilir.

1.3.2.5. Gensoru

Gensoru, Bakanlar Kurulu'nun düşürülmesi veya bir bakanın görevinin sona erdirilmesi amacı ile TBMM'de gerçekleştirilen bir genel görüşmedir. Gensoru bir bakanın veya bakanlar kurulunun tamamının siyasi sorumlulukları çerçevesinde meclis tarafından denetlenmesini sağlayan bir denetim aracıdır.

Anayasanın 99. maddesine göre gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu adına ya da en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir.

Gensoru önergesi, verildiği tarihten itibaren üç gün içinde bastırılır ve üyelere dağıtılır. Üyelere dağıtılan önerge, dağıtım tarihinden itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı yönünden görüşülür. Bu görüşme sırasında önerge sahiplerinden birisi, siyasi parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına Başbakan ya da bir bakan konuşma yapabilir.

Gündeme alma kararıyla beraber gensorunun görüşülme günü de belirlenir. Ancak gensoru önergesinin görüşülmesi, gündeme alma kararının alındığı tarihten başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonrasına bırakılamaz.

Gensoru görüşmelerinin yapılması sırasında üyelerin veya siyasi parti gruplarının verecekleri gerekçeli güvensizlik önermeleri ya da Bakanlar Kurulunun talep ettiği güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanarak karara bağlanır. Bakanlar Kurulunun düşürülmesi veya bir bakanın görevine son verilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu ile mümkündür; oylama sırasında yalnızca güvensizlik oyları sayılır.

1.3.2.6. Dilekçe Hakkı

Anayasanın 74. maddesinde dilekçe hakkı; “*Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir*” hükmü ile anayasal güvence altına alınmıştır.

Yine Anayasaya göre, kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.

TBMM İç Tüzüğü’nün 115. maddesine göre Dilekçe Komisyonu, Türk vatandaşlarının ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderdikleri dilek ve şikâyetleri inceler.

İç tüzüğün 116. maddesine göre Dilekçe Komisyonu gelen şikayet dilekçelerini inceleyerek;

- Belirli bir konuyu içermeyen,
- Yeni yasal düzenleme veya mevcut yasaların değiştirilmesini gerektiren,
- Yargı makamlarının görev alanı içerisindeki konularla alakalı olan veya yargı tarafından haklarında verilmiş kararlar olan konularla ilgili olan,
- Yetkili idare tarafından verilen ancak kesin cevap niteliğinde olmayan konularla ilgili olan,
- Dilekçede kanun tarafından olması gereken şartlardan biri olmayan, dilekçelerin değerlendirilmeye tabi tutulup tutulmayacakları konusunda karar alır.

Ardından Komisyon Başkanlık Divanı, alınan kararların metnini bastırır ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin tamamına dağıtır. Dağıtımın yapıldığı tarihten başlanılarak on beş gün içinde itiraz olunmayan Başkanlık Divanı kararları kesin hüküm kazanır. Bunun sonucunda durum dilekçe veren kişilere yazılı olarak bildirilir. Komisyon Başkanlık Divanı; görüşülemediği yönünde karar aldığı dilekçelerden, konuları yasal düzenleme yapılmasını gerektiren ve yasal

düzenleme yapılmasında toplumsal yarar gördükleri konularla ilgili dilekçelerin birer örneğini TBMM Başkanlığına ve Başbakanlığa bilgi edinilmesi için gönderir.

İç tüzüğün 118. maddesine göre Komisyon Başkanlık Divanı, Komisyon Genel Kurulunca alınan kararları bastırır ve bu kararları bütün milletvekillerine ve bakanlara dağıtır.

İç tüzüğün 119. maddesine göre ise, TBMM'nin tüm üyeleri Komisyon Genel Kurulu tarafından alınan kararlara karşı ilgili kararın dağıtım tarihinden itibaren otuz gün içinde gerekçeli bir yazı ile birlikte itiraz edebilir. Kararlara karşı itiraz edilmezse dilekçe hakkındaki karar kesinleşmiş olur. Komisyon Genel Kurulu, itiraz edilen dilekçeler hakkında itirazın yapıldığı tarihten itibaren otuz gün içinde bir rapor düzenleyerek TBMM Başkanlığına sunar. TBMM'nin alacağı kararlar kesindir. Kesinleşen kararlar, dilekçe sahiplerine ve ilgili bakanlıklara bildirilir.

Dilekçeler hakkındaki kesinleşen kararlara ilişkin olarak neler yapılacağı İç tüzüğün 120. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, Bakanlar kesinleşen bu kararlara ilgili olarak yaptıkları işlemleri kendilerine yapılmış olan bildirin tarihinden itibaren otuz gün içinde, Komisyon Başkanlığına yazılı olarak bildirirler. Komisyon Genel Kurulu, yapılan bu bildirimlerden gerekli gördüklerinin TBMM'de görüşülmesini talep edebilir. Bu durumda, komisyon kendi görüşünü içeren bir rapor hazırlar ve TBMM Başkanlığına sunar.

1.3.2.7. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu 08.12.1990 Tarih, 20719 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiş olan 3686 Sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu ile kurulmuştur.

Adı geçen kanunun 3. Maddesine göre komisyonun üye sayısı Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca belirlenir. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu siyasi parti grupları ile bağımsızlar Meclisteki sayılarının -boş üyelikler hariç- üye tamsayısına oranlanması sonucu tespit edilecek orana göre her parti ve bağımsızlardan üye alınarak oluşturulur.

Kanunun 4. maddesinde İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun görevleri şu şekilde sıralanmıştır:

- İnsan hakları konusunda uluslararası alanda yaşanan gelişmeleri takip etmek,
- Türkiye'nin imzalamış olduğu ve insan hakları ile ilgili uluslararası anlaşmalar ile Türkiye Cumhuriyeti mevzuatı arasındaki uyumun sağlanması amacıyla çalışmalar

yapmak ve yasal düzenleme yapılması gereken noktalarla ilgili olarak önerilerde bulunmak,

- İnsan hakları ile ilgili olarak yapılan kanun tasarı ve tekliflerini görüşmek, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları tarafından görüşülmekte olan konularla ilgili olarak görüş ve önerisi talep edilmesi halinde görüş ve öneride bulunmak,
- Türkiye’de gerçekleştirilen insan hakları uygulamalarının, ülkemizce imzalanmış olan uluslararası anlaşmalara ve ülkemizdeki mevcut yasal mevzuata uygunluğunu incelemek ve araştırma yapmak eksik görülen noktalarla ilgili olarak yapılabilecek düzenlemelerle ilgili çözüm ve görüşler bildirmek,
- Komisyona yapılan insan hakları ihlaline ilişkin başvurular üzerinde incelemede bulunmak ve gerektiğinde bu durumu konu ile alakalı mercilere sevk etmek,
- Yabancı ülkelerde yaşanan insan hakları ihlalleri ile ilgili incelemelerde bulunmak ve bu hak ihlalleri ile ilgili olarak ilgili ülkenin dikkatini çekmek,
- İnsan hakları alanında yapılan çalışmalar ile ilgili olarak her yıl rapor hazırlamak.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca kendisine gönderilen başvuruları inceler. Ayrıca Komisyon, başvuru sahibine yapmış olduğu başvurunun sonucu hakkında ya da başvuru ile ilgili çalışmalar tamamlanmamışsa komisyonca yapılan işlemler hakkında en geç altmış gün içerisinde bilgi vermelidir.

1.3.3. İdarenin Yargı Yoluyla Denetlenmesi

Günümüzde tüm demokratik ülkelerde benimsenen hukuk devleti ilkesinin vazgeçilmez bir denetim aracı olarak idarenin yargısal denetimi kabul edilmektedir. Yönetimin hukuka aykırı eylem ve işlemleri karşısında bireylerin hak, çıkar, menfaat ve özgürlüklerini koruyan, yönetimin hukuka uygun davranmasını sağlayan en etkili, nesnel ve tarafsız denetim mekanizması yargı denetimidir. Önceki siyasal ve yönetsel denetim türlerinin hiçbiri, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan salt nesnel ve evrensel bağımsız yargı denetimi kadar yeterli etkin ve objektif olamaz (Nohutçu, 2011: 17).

Yargı denetimi, yargıç güvencesi bulunan bağımsız ve tarafsız yargıçlar tarafından, yargılama usulleri çerçevesinde kalınarak ve yalnızca hukuksal ölçülere dayalı olarak gerçekleştirilen denetimdir (Odyakmaz vd., 2015:19).

Modem hukuk devletlerinde idarenin tüm teşkilat yapısı ve faaliyetleri, yalnızca hukuk kuralları ile sınırlanmıştır. Ayrıca, idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimi güvencesi sağlanmıştır (Kestane, 2006: 130).

İdare ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerle ilgili olarak bağımsız bir denetim gerçekleştiren yargı denetimi mekanizması denetim faaliyetini idare üzerinden gerçekleştirmektedir. İdarenin almış olduğu kararlar yargı denetimi sayesinde hukuk ilkelerine sadık kalınarak vatandaşlar adına ve onların çıkarları gözetilerek alınmaktadır. Ayrıca yargı mercileri tarafından alınan kararlar kesin hükümler taşıması sebebiyle vatandaşlara daha fazla güven vermektedir (Mutta, 2005: 39). Bu açıdan ele alındığında, idare üzerinde gerçekleştirilen ve idarenin yapısı dışında yer alan en etkili idareyi denetleme yolu yargı denetimidir. Bu durum, hukuk devletinin bir sonucu olup, idareyi yapmış olduğu faaliyet ve işlemlerde hukuk sınırları içerisinde tutmaya yarar (Gözübüyük, 1996: 377).

İdarenin yargısal yollarla denetimi, hukuk devleti anlayışının doğal bir sonucudur. Yargısal denetimin amacı; idarenin faaliyetleri sırasında yürürlükte bulunan hukuk kurallarına uygun hareket etmesini sağlayarak, idarenin vatandaşların haklarını zedelemesini engellemek, böylelikle de vatandaşların haklarının korunmasını sağlamaktır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 310-312).

Devlet faaliyetlerinin yargısal eliyle denetlenmesi ve devletin hukuk kurallarına bağlı kalarak faaliyet göstermesi, hukuk devleti anlayışının da temelini oluşturmaktadır. Her alanda kamu makamları ile kişiler arasında ya da vatandaşların kendi arasında ortaya çıkabilecek her türlü uyuşmazlığın usulünce ortadan kaldırılması yargısal yöntemlere uygun olarak verilecek kararlarla mümkündür (Derdiman, 2004: 12).

Yargısal denetim ile idarenin denetlenmesinde kullanılan denetim yöntemleri arasında iki önemli fark bulunmakta ve bunlar şöyle ifade edilebilmektedir (Nohutçu, 2011: 17):

- Yargısal denetimde idarenin işlem ve eylemleri ancak hukuka uygunluk açısından denetlenmekte iken diğer denetim yollarında yapılan denetimde hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimini beraber yapılmaktadır. Dolayısıyla yargısal yönden yapılan denetim hukukilik denetimi ile sınırlı bir şekilde yapılmakta iken, siyasal, yönetsel ve diğer denetim yöntemleri daha kapsamlı bir şekilde yapılmaktadır.
- Yargısal denetim, davanın açılmasına ilişkin süreler, usul ve esas kuralları gibi konularda sıkı hukuki usul kurallarına tabidir. Ancak diğer denetim yolları yargısal denetime göre kolay, basit, masrafsız biçimde ve (özellikle hiyerarşik denetim ve kamuoyu denetiminde olduğu gibi) kendiliğinden harekete geçerek denetim faaliyetinde bulunurlar.

Anayasa'nın 125. maddesinde, "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*" denilerek idarenin yapmış olduğu eylem ile almış olduğu kararlara karşı yargı yoluna başvurulabileceği hususu anayasal güvence altına alınmıştır. Böylece idarenin gerçekleştirmiş

olduğu eylem ve işlemler karşısında hakları zayı olan veya menfaatleri ihlal edilen vatandaşların yargı yoluna başvurarak haklarını aramalarının önu açılmıştır.

Günümüzde idarenin yargısal olarak denetlenmesinde ulusal düzeyde denetlenmesini sağlayan denetim yollarının yanında uluslararası düzeyde de denetlenmesini sağlayan hukuksal koruma yöntemleri uygulanmaktadır. Buna göre vatandaşlar mevcut iç hukuk yollarını tükettikten sonra bireysel başvuru yoluyla Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine başvurabilirler (Odyakmaz vd., 2015: 20).

1.3.3.1. Yargı Sistemleri

Hukuk devleti ilkesi idarenin yargı yoluyla denetimini gerekli hale getirmekle birlikte, bu ilkenin uygulandığı ülkelerde farklı yargı sistemleri uygulanmaktadır. İdarenin yargı organı eliyle denetlenmesinde esas olarak iki sistem bulunmaktadır. Bu sistemlerden ilki, “adli idari yargı” veya “yargı birliği” sistemi, ikincisi ise “idari yargı” sistemidir.

1.3.3.1.1. Yargı Birliği Sistemi

Yargı birliği sistemi İngiltere’de doğan ve yayılan adli idari yargı sistemidir. Bu sistemde idarenin gerçekleştirmiş olduğu eylem ve işlemler için ayrı hukuk kuralları öngörülmemiştir. İdarenin işlemleri ve eylemleri de herkes gibi özel hukuka tabidir. Bunun sonucunda da söz konusu eylem veya işlemlerin denetimi de genel mahkemeler tarafından yapılmaktadır.

Bu sistem yaygın olarak İngiltere, Amerika, Kanada gibi Anglo-Sakson ülkelerinde, İngiliz egemenliğindeki ülkelerde (Commonwealth) ve İsviçre, Norveç, Danimarka İskandinav ülkelerinde uygulandığı için “İngiliz Sistemi” ya da “Anglo-Sakson Sistemi” olarak da anılmaktadır (Nohutçu, 2011: 17).

Yargı birliği sisteminin uygulanmakta olduğu ülkelerde yargı tek bir yapı altında örgütlenmiştir. Yargı birliği sisteminde idare ve vatandaşlar arasında hukuki açıdan herhangi bir fark bulunmamaktadır ve her ikisinin işlem ve eylemleri için özel hukuk kuralları uygulanmaktadır. Yürütme organının eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi özel yargı kuruluşlarına yani idari mahkemelere bırakılmamaktadır (Demirel, 2003: 93).

Bu sistemde, idareye ve etkilediklerine, bireylere uygulanan özel hukuk kuralları uygulanmaktadır. Yani, gerek idareye gerekse bireylere genel ve ortak hukuk (common law) uygulanır. Kişiler arasındaki veya vatandaşlarla yönetim arasındaki tüm uyuşmazlıklar, aynı mahkemelerde çözülür (Nohutçu, 2011: 17).

İdarenin eylem ve işlemlerinin adli yargı makamlarınca denetlenmesi yargı birliği açısından olumlu bir durumdur. Ancak her geçen gün artış gösteren ve genişleyen kamu hizmetlerinin ve kamu idaresinin denetimi bu sistemde tam anlamıyla gerçekleştirilemez. İdarenin tam olarak denetlenmesi için hukuk alanında bilgisi sahibi olmanın dışında idarenin yapısı ve işleyişi hakkında özel bilgi ve donanım gerekmektedir. Sistemin yapısından kaynaklanan yetersizliğinin giderilmesi için, bazı ülkelerde adli mahkemelerin dışında ve idarenin eylem ve işlemlerini denetleyen farklı mahkemeler kurulmuştur (Versan, 1990: 110).

1.3.3.1.2. İdari Yargı Sistemi

İdari yargı sistemi Kıta Avrupası ülkelerinde gelişerek diğer ülkelerde yaygınlaşmıştır. Ülkemizde de idare sistemini Fransa'dan aldığından dolayı bu sistemden etkilenilerek idari yargı sistemi oluşturulmuştur.

İdari yargı sistemi devlet geleneklerinin (ceberut devlet) ve baskısının yoğun olduğu transandantal (devletin aşkın ve baskın olduğu) yapıdaki Fransa ve diğer kara Avrupası ülkelerinde uygulandığı için "Fransız" veya "Kara Avrupa" sistemi adıyla da anılmaktadır. (Nohutçu, 2011: 17). İdari yargı sisteminde, idarenin kuruluş ve faaliyetleri özel kuruluş ve faaliyetlerden farklı bir hukuk düzenine bağlıdır, bu sistem içerisinde özel hukuk kurallarından doğan uyuşmazlıklar adli yargı mercileri tarafından, idare hukuku çerçevesinde yer alan ilişkilerden doğan uyuşmazlıklar ise idare mahkemeleri tarafından karara bağlanmaktadır.

Temel olarak idari yargı sistemi idarenin, idare hukuku tarafından belirlenen etkinlikleri nedeniyle meydana gelen uyuşmazlıkları inceleyen, adli yargı teşkilatının yapısı dışında, kendisine has kuralları ve usulleri bulunan farklı bir sistemdir. İdari yargı sistemi, idari rejimin en belirgin unsurlarından bir tanesidir. Bu sistemde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin tabii olduğu ve "İdare Hukuku" olarak bilinen bir yargı düzeni bulunmaktadır. Söz konusu bu yargı düzeninin en belirgin özelliği sürekli değişim içinde olan dinamik bir yapıya sahip olmasıdır (Erdoğan, 2006: 30).

Kamu hizmeti olarak adlandırılan hizmetlerin yerine getirilmesi sırasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların bünyelerinde barındırdıkları özellikler, bu uyuşmazlıklar için öngörülen kuralların hukuki ve teknik olarak farklı niteliklere sahip olması, idare hukukunun genel hukuktan farklı esas ve prensiplere sahip olması, idare tarafından gerçekleştirilen işlemlerin idare hukuku alanında uzman ve kamu hukuku dalında bilgi sahibi ve tecrübeli hakimler tarafından denetlenmesi ihtiyacı, adli yargı sisteminin dışında teşkilatlanmış olan idari yargı sisteminin ortaya çıkmasını sağlamıştır (Zuhal ve Demirkol, 1996: 35).

1.3.3.2. İdarenin Yargı Yoluyla Denetlenmesinin Faydalı Yönleri

İdarenin yargı mercileri vasıtasıyla denetlenmesinin amacı, yargı mercilerinin, tarafların idare hakkındaki şikayet ve yakınmalarını inceleyerek, kanunlara uygun iş ve işlemler yapmasını sağlamaktır. Bu bağlamda idarenin yargısal yolla denetlenmesi, idarenin. işleyişinden dolayı ortaya çıkan uyuşmazlıkları nihai olarak çözme yetkisinin, idareden tamamen ayrı ve bağımsız bir organa verilmesi amacını taşımaktadır (Tortop vd. 1993: 178).

İdarenin yargı dışı yollarla denetlenmesi, idareyi ancak belli bir oranda hukuka uygun olarak faaliyet göstermeye zorlayabilir. Bundan dolayı idare üzerinde yargı dışı yollarla gerçekleştirilen denetimler, vatandaşların hak ve çıkarlarının korunabilmesi, zarar gören kişilerin zararlarının tazmin edilmesi noktalarında yetersiz kalabilmektedir. İdarenin yargı denetimi dışındaki yollarla denetlenmesiyle yönetim faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygunluğunun daha etkin bir şekilde sağlanması hedeflenmektedir. Fakat yapılan bu denetimler vatandaşların hak ve menfaatlerinin korunabilmesi, mağdur olanların zararlarının tazmin edilmesi bakımından yeterli olamamaktadır. Siyasi denetim hükümetin denetlenmesi imkanını vermekte ancak yönetilenlerin kişisel başvuruları dilekçe komisyonunda değerlendirilmekte bunun dışına çıkılmamaktadır. İdari denetim yollarında ise idarenin kedisini koruma yoluna başvurarak taraflı davranacağı endişesi ortaya çıkmaktadır. İdarenin denetlenmesinin de ise asıl amaç idarenin korunması değil aksine yönetilenlerin hak ve menfaatlerinin teminat altına alınması amaçlanmaktadır. Bunun sağlanması amacıyla da başka bir denetim yöntemi ve mekanizması olan yargı denetimi yöntemi devreye girmektedir (Avşar, 2012: 45-46).

Yargı mercileri tarafından idare üzerinde yapılan denetim, uygulamada birliği sağlama hususunda son derece önemli bir görevi ifa etmektedir. Hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan, "idarenin işlemlerinin önceden bilinirliği ve objektifliği", diğer idari düzenlemelerin yanında, idarenin yargı yoluyla denetlenmesi ile sağlanmakta ve tamamlanmaktadır (Derdiman, 2004: 13).

Demokratik toplumlarda, idarenin faaliyetlerinin hukuk kurallarının sınırları içerisinde yürütülmesi ve kuralların ihlal edilmesi halinde kendisine hukuki bir yaptırım uygulanması, hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Kişiler arasında yaşanan uyuşmazlıkların ortadan kaldırılması noktasında nasıl yargı yolu etkili bir yol ise, vatandaşlar ile devlet organları arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların ortadan kaldırılmasında da en etkili çözüm yargı yoludur (Eryılmaz, 1993: 97).

1.3.3.3. İdarenin Yargı Yoluyla Denetlenmesinin Sakıncalı Yönleri

İdarenin yargı yolu ile denetlenmesinin bünyesinde taşımakta olduğu en önemli sorunlar, bu sistemin hem devlet hem de vatandaşlar için pahalı bir yöntem olması ve yargı yoluyla yapılan denetim faaliyeti ile sonuca ulaşmanın uzun zaman almasıdır.

Yargı eliyle gerçekleştirilmekte olan denetim bünyesinde çok fazla şekil kuralı barındırmaktadır. Öyle ki dava açılırken dikkat edilmesi gereken yetki kuralları, süreler, dava dilekçelerinde yer alması gereken hususlar konusunda yargılama mekanizması içinde yer alan ve bu mekanizmanın sacayağı olarak görülen avukatların bile bazen yanlışlıklar yaptıkları ve hak kaybına neden olduklarına rastlanılmaktadır. Bundan dolayıdır ki normal vatandaşların bu konularda yeterince bilgi sahibi olmamaları ve haklarını tam olarak arayamamaları doğal bir durumdur. Bu durum ise yargı denetiminin eksik bir yönünü göstermektedir (Sağlam,2012: 29).

Yargı denetiminin başka bir sakıncalı yönü de, her ne kadar idarenin yargı yolu ile denetlenmesi kişilere güven vererek önemli bir yarar sağlasa da idarenin işlerinin gecikmesine sebep olabilmekte ve bu durum kamu hizmetlerinin ifa edilmesini zorlaştırabilmektedir. Nitekim yargı denetiminin bu gibi sakıncalı yönlerinin ortadan kaldırılması için, vatandaşların bireysel yararı ile toplumsal yarar arasında bir dengenin kurulmasını sağlamak zorunlu hale gelmektedir (Erdoğan, 2010: 17).

1.3.4. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu kelimesini meydana getiren kelimelerden yola çıkılarak bir tanım yapılmak istenirse kamuoyu, en temel anlamda vatandaşların tercihleri ve düşünceleri şeklinde tanımlanabilir. Kamuoyunun yerine getireceği en önemli görevlerden biri de idarenin denetlenmesi noktasında aktif bir görev üstlenmektir. İdarenin gerçekleştirmiş olduğu eylem ve işlemlerden etkilenmekte olan vatandaşların bu eylem ve işlemlerin denetlenmesi noktasında da söz söyleme hakkına sahip olmaları doğal ve gerekli bir durumdur. Bu noktadan hareketle kamuoyu; belirli bir zamanda, belirli bir sorunun ve olayın karşısında, bu sorun ve olayla ilgili pek çok insanın aynı yöndeki düşüncelerinin siyasi iktidarı önemli ölçüde etki altına alabilecek bir biçimde ortaya koyulması şeklinde tanımlanabilmesi mümkündür (Sağlam, 2012: 25).

Kamuoyunun önemi, siyasi karar alma süreç ve faaliyetlerini etkileyen faktör olması noktasında ortaya çıkmaktadır. Günümüzde iktidarı elinde bulunduran gruplar gerek demokratik toplumlarda gerekse demokratik olmayan toplumlarda uygulamakta oldukları politikalarla ilgili olarak yönetilenlerin düşüncelerini merak eder ve bunun yanında onların düşüncelerini de etkilemek isterler. Bundan dolayı kamuoyu, yönetenlerin belli bir amaç için yönlendirilmesi ve iktidarların kararlarının etkilenmesi noktasında önemli bir görevi ifa etmektedir (Odyakmaz vd., 2015: 14).

Kamuoyu kendisini siyasi partiler, dernekler, sendikalar, basın ve benzeri gruplarla ifade eder. Bu grupların yönetsel eylem ve işlemler karşısındaki tepkileri dikkate alındığı ölçüde, vatandaş ile yönetim arasında işbirliği ve uyum ortamı oluşabilir.

Kamuoyu denetimi ile idare eylem ve işlemleri halk tarafından takip edilmektedir. Böylece idarenin kusurlu görülen eylem ve işlemlerine halk tarafından tepki gösterilmeye çalışılmaktadır. İdareyi zorlayıcı bir gücü bulunmayan kamuoyu denetimi iletişim imkanlarının gittikçe arttığı günümüzde daha etkili hale bir hale gelmektedir (Avşar, 2012: 46).

Kamuoyu denetimi yönteminde, vatandaşlar tek başlarına veya bir araya gelerek yazılı veya sözlü açıklama yaparak ya da gösteri yaparak, kamu mallarından veya kişisel imkanlarından faydalanarak fikir ve düşüncelerini ifade ederler. Böylelikle idare tarafından gerçekleştirilen fakat doğru bulmadıkları eylem ve işlemlerin düzeltilmesini, zararların tazmin edilmesini, idarenin eylem ve işlemlerinin istedikleri gibi yapılmasını idareden talep etmiş olurlar. Kamuoyunun rahatsız olduğu hususların yeniden gözden geçirilmesi için halka açık alanlarda broşür, duyuru, bildiri dağıtılması, bunların posta kutusuna bırakılması, halka açık alanlarda bağış toplanması, posterlerin asılması, picketing, vatandaşlık hakları gösterileri ve boykotlar, grevler gerçekleştirilmesi kamuoyu denetiminin kullanılması yöntemi olarak ele alınmaktadır. Yine, kamuoyu denetimi yapılırken bireysel olarak gerçekleştirilen eylem ve faaliyetlerin idare üzerinde etkili olduğu görülse de sivil toplum örgütlerinin ve geniş katılımlı faaliyetlerin daha etkili olduğu gözlemlenmektedir (Avşar, 2012: 47).

Ulusal yöneticiler, farklı biçimler ve farklı ölçülerde olsa bile, kendi, halklarının kanılarına ve davranışlarına karşı duyarlılık göstermekte, onların baskılarına açık bulunmaktadırlar. İster kurumlaştırılmış demokratik süreç içinde düzenli bir biçimde, ister ayaklanmalarla düzensiz biçimde, isterse bu iki davranış ucu. arasında başka bir yoldan olsun, dünya halklarının çoğu, bugün, hükümetlerin yapısını ve davranışlarını etkileme kapasitesine sahip bulunmakta ve bunu ya zaman zaman, ya da sürekli olarak kullanmaktadır (Gönlübol, 1985: 234).

Göreve ne şekilde gelmiş olursa olsun, tüm parlamentolar, hükümetler, diktatörler, siyasi parti yöneticileri vb. için kamuoyu önemli bir siyasa kaynağı olarak görülmekte ve halkın tercihleri hiçbir zaman tamamen göz ardı edilmemektedir. Ancak bu denetimin etkili olmasında halkın bilinç düzeyi önemli rol oynamaktadır. Halk kamu yönetiminin işleyişine karşı ilgili. olduğu, yozlaşma ve kötü yönetime tepkisini güçlü ve sağlıklı bir biçimde gösterebildiği ölçüde, yönetimin iyi işlemesi yönünde etkili denetim sağlayabilir. Kamuoyunun gücünün etkisinin yönetim tarafından bilinmesi ve kabul edilmesi, hukuk dışı uygulamaları sınırlar ve kamu yönetiminin daha iyi işlemesi için gerekli ortamı sağlar (Düğen, 2005: 14).

Kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için kamuoyunun da serbest ve özgür bir biçimde oluşması gerekmektedir. Bunun için de ifade özgürlüğünün sağlanması en önemli koşuldur. Ancak ifade özgürlüğünün yalnızca bireyler yönünden değil, kamuoyunu yönlendiren dinamikler yönünden de sağlanması gerekmektedir. Bu çerçevede, basın özgürlüğünün evrensel ölçülerle

güvence altına alınması ve sivil toplum örgütlerinin serbestçe faaliyet gösterebilmesine imkan sağlanması son derece önem taşımaktadır (Odyakmaz vd., 2015: 14-15).

Yönetimleri etkilemek amacıyla baskı grupları tarafından gerçekleştirilen faaliyetler kimi ülkelerde yasal bir yapı kazanarak kurumsal hale gelmiştir. Örnek vermek gerekirse Amerikan siyasi kültüründe baskı gruplarının faaliyetleri Avrupa'ya kıyasla daha normal karşılanmakta ve baskı gruplarının faaliyetlerine hoşgörü ile yaklaşılmaktadır. Bakı grupları tarafından Amerika'da gerçekleştirilen faaliyetler "lobicilik" olarak tanımlanmıştır (Eryılmaz, 1993: 98).

1.3.5. Ombudsmanlık Denetimi

İsveç dilinde "ombudsman" kelime anlamı olarak vekil, temsilci, delege, avukat veya bir başkası adına işlem yapması ve bu kişilerin haklarını koruması için yetki verilmiş kimse anlamında kullanılmaktadır (Ataman, 2000: 780).

Ombudsman (kamu denetçisi), ilke olarak parlamento (yasama organı) tarafından göreve getirilmektedir. Ombudsman görevini yerine getirirken hükümete karşı bağımsız olmasının yanında parlamentoya karşı da bağımsız yapıdadır. Ombudsman, idarenin gerçekleştirmiş olduğu işlem ve eylemler sonucunda zarar gören vatandaşların hiçbir şekil şartına bağlı olmadan gerçekleştirdikleri şikayet başvuruları sonucunda inceleme ve araştırmaya başlayan, görevini ifa ederken çok geniş araştırma ve soruşturma yetkisi bulunan bir denetim merciidir. Ombudsman, idarelerin sebep olduğu haksızlıkları ortaya çıkarmak, idareler tarafından kullanılan takdir yetkisinin kötüye kullanılmasına engel olmak, yasal düzenlemelere saygılı olunmasını ve mevcut yasal düzenlemelere uygun olarak davranılmasını sağlamak, bağlayıcı nitelikte olmayan önerilerde bulunmak, idarenin hakkaniyetli davranmasının sağlanması için gerekli tedbirleri açıklamak ve idarenin gerçekleştirmiş olduğu kamu hizmetlerinin daha iyi olması için ihtiyaç duyulan reform önerilerinde bulunmak için çaba gösteren kişidir (Odyakmaz vd., 2015: 15).

Ombudsmanlar görevlerini yerine getirirken genel olarak vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması veya yönetimin işlem ve eylemleri sonucunda hakları zarar gören vatandaşların haklarını koruma konuları üzerinde çalışmaktadır. Ombudsmanın faaliyetleri genel olarak vatandaşlara yardım etme üzerinedir. Ombudsmanın, görev alanı ise kamu hizmeti ifa eden kamu kuruluşlarıdır.

Ombudsmanlık denetimi yöntemi yargı yoluyla yapılan denetimin sınırlı bir denetim olması, sonuç almanın uzun sürmesi nedeniyle etkisiz ve yetersiz kalması, günümüzde idarelerin yapısında yaşanan gelişim, dönüşüm ve değişimine ayak uyduramaması, idarenin kendi bünyesinde gerçekleştirdiği denetim faaliyetinde de yanlış davranması, nesnel davranılamaması gibi nedenlerle günümüzde birçok ülke tarafından kendi ülkelerine uyarlanarak kullanılmaktadır (Avşar, 2012: 55).

1.3.6. Uluslararası Denetim

Uluslararası denetim kavramı yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren uluslararası siyaset ve uluslararası ekonomi alanlarında yaşanan gelişmeler sonrasında gündeme gelmeye başlayan bir kavramdır. Daha sonra yaşanan siyasal, ekonomik gelişmeler ve küreselleşme sonucunda uluslararası denetim dünya genelinde benimsenen ve uygulanan bir denetim yöntemi olmaya başlamıştır. Dünyadaki ülkelerin neredeyse tamamının Uluslararası Denetim Standartlarını kabul etmesi ve modern denetim yöntemlerinin evrensel hale gelerek yaygınlaşması sonucunda denetim kavramı da doğal olarak globalleşmiştir. Böylelikle de uluslararası denetim kurumlarının kendi aralarında uzlaşması ve bir birliktelik tesis ederek birlikte çalışması zorunlu hale gelmiştir (Kocabaş, 2015: 29).

Yönetimlerin ulusal düzeyde kendilerini meşrulaştırmak için araç olarak kullanmakta oldukları demokrasi taahhüdü, bu yönetimlerin uluslararası arenada çeşitli yaptırımlarla karşı karşıya gelmelerine neden olmaktadır. Günümüzde uluslararası örgütler temel olarak bireyin özgürlüklerini idare karşısında genişletmek üzere yoğun çaba sarf etmektedirler. Bundan dolayı uluslararası örgütlerin kendilerine mensup olan ülkelerin uygulamalarını bu açıdan denetlemeleri doğal bir durumdur (Köse, 2000: 74).

Günümüz dünyasında insan haklarının korunması bakımından uluslararası denetim büyük bir öneme sahip olmuş ve hiçbir ülke yönetiminin kayıtsız kalamayacağı bir etkiye sahip olmayı başarmıştır.

Bu açıdan uluslararası sözleşmelerin iç hukuk üzerindeki etkilerinin önemi, 1950 yılında imzalanan ve 1954 yılında onaylanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin uygulamalarında ortaya çıkmaktadır. İmzalanan sözleşme bireyleri uluslararası hukuk alanında hak sahibi haline getirmektedir. Üye ülkedeki vatandaşlara Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvuru hakkı (iç hukuk yolları tüketilmesi koşuluyla) tanınmıştır. Bunun yanında üye devletler, sözleşmeyi imzalayan diğer devletlerin sözleşmeye uyup uymadıklarını denetleme görevi bulunmaktadır (Köse, 1999: 73-74).

Ulusal düzeydeki yönetimlerin uluslararası örgütlerce denetlenmesi, önemli sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Sözleşmeyi imzalayan devletin ilgili organların nihai kararlarına uymaması halinde önemli yaptırımlara maruz kalması söz konusu olabilmektedir. Bunun yanında ülkenin uluslararası camiadaki itibarı da zarar görmektedir. Bu sebeple uluslararası denetim mekanizmalarının daha etkin bir biçimde çalışmasını sağlayan tedbirlerin alınması ve toplumun bu yönde daha fazla bilgilendirilmesi, yönetimlerin hukuka uygun hareket etme noktasında daha duyarlı davranmalarını ve kişi hak ve özgürlüklerine daha fazla saygı göstermelerini sağlayacaktır (Özer, 1998: 107).

Günümüzde birçok alanda ortaya çıkan uluslararası örgütlenmeler, uluslararası örgütlerin devletler üzerinde olan etkisinin gün geçtikçe daha fazla artmasına neden olmaktadır. Bu örgütler insan hakları, demokrasi, çevre sorunları, barış ve sosyal adalet gibi alanlarda gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde çalışmalar yürütmektedir (Köse, 1999: 75).

Bu hususta anayasada özel bir maddeye yer verilmiştir. 1982 Anayasası'nın 90'ncı maddesinde uluslararası anlaşmaların iç hukuktaki statüsüne yönelik düzenleme yapılmış ve *“usulüne uygun olarak yürürlüğe girmiş olan milletlerarası antlaşmalar da kanun hükmündedir ve bunların Anayasa'ya aykırılıkları ileri sürülemez”* denilerek uluslararası anlaşmaların hükümleri kanunlara göre daha ayrıcalıklı bir konuma sahip olmuştur.

Uluslararası denetim faaliyeti devletleri daha şeffaf, daha demokratik ve katılımcı, çoğulcu, insan haklarına saygılı olmaya ve hukukun üstünlüğünü kabul ederek buna göre adım atmaya sevk etmektedir. Böylece, ülkelerin demokratikleşme süreçleri hızlanmakta, kamusal alanda etik kural ve davranışları yaygınlaşmakta, kötü yönetimler engellenmekte, kamu kaynağının etkili ve ekonomik bir şekilde kullanılması sağlanarak daha yaşanılır bir toplumun tesis edilmesine öncülük edilmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

2. OMBUDSMANLIK KURUMU

2.1. Ombudsmanlık

2.1.1. Ombudsmanlık Kavramı

Ombudsman, günümüzde bir çok ülkede uygulanma imkanı bulmuştur. Bundan dolayı da ombudsman kavramının tanımını değişik şekillerde yapmak mümkündür. Çünkü ombudsmanlık kurumu Anglo - Sakson hukuk sisteminin uygulandığı ülkelerde, Kıta Avrupa'sı hukuk sisteminin uygulandığı ülkelerde ve Afrika ülkelerinde başarılı bir şekilde uygulanmaktadır. Ombudsmanlık sistemi hayata geçirildiği ülkelerde ülkelerin kendi siyasi, sosyal, kültürel ve idari yapılarına göre teşkilatlanmaktadır. Bu teşkilatlanmanın sağlanması için her ülke kendi ülkesinin gereklerine göre yasal ve anayasal düzenlemeler yapmaktadır (Şahin, 2015: 18).

Ombudsman kelimesinin ortaya çıkışı İsveç'te 'aracı' anlamına kullanılan 'ombuds' ve kişi anlamında kullanılan 'man' kelimelerinin bir araya gelmesi ile oluşmuştur. Bu iki kelimenin birleşimi sonucu oluşan ombudsman kelimesinin anlamı aracı kişidir. İsveç dilinde ombudsman genel olarak temsilci, avukat, vekil tayin edilen kişi veya bir veya birden fazla kişi tarafından kendileri adına hareket etmesi ve onların haklarını koruması için yetki verilmiş kimse anlamında kullanılmaktadır. Ombudsmanlık kavramı parlamento tarafından yine parlamento temsil etmesi amacıyla görevlendirilmiş kişi veya kişileri ifade etmektedir. Ombudsman kelimesi Türkçede; arabulucu, kamu denetçisi, kamu hakemi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri gibi anlamlarda kullanıldığı görülmektedir. Ombudsman kelimesinde yer alan 'man' kelimesi kadınlar açısından olumsuz yorumlanabileceği için ombudsman kelimesi zaman zaman 'ombudsperson' ya da doğrudan 'ombuds' olarak kullanılmaktadır. Ombudsmanlık kurumu günümüzde birçok ülkede uygulanmakta ve uygulandığı ülkelerde farklı isimlerle anılabilmektedir. Örnek vermek gerekirse ombudsmanlık İspanya'da 'defensor del pueblo/halkın savunucusu', Avusturya'da "halk avukatı", Fransa'da "cumhuriyet arabulucusu" Türkiye'de "Kamu Denetçisi" gibi isimlerle kurulmuş ve bu ülkelerde önemli görevleri yerine getirmektedir (Büyükcavcı, 2008: 10-11).

Parlamento tarafından seçilen veya atanan ombudsmanlık kurumunun en önemli görevi idare karşısında vatandaşları korumak ve idarenin işlem ve eylemleri sonucunda hakları zarar gören vatandaşların haklarını savunmaktır. Ombudsmanlık kurumu kuruluş aşamasında parlamento adına

hareket ederek idareyi denetlemek amacıyla kurulmuştur. Ancak zamanla kurumun görev tanımında değişiklik yaşanarak kurum, vatandaşların haklarını idareye karşı koruyan, vatandaşlardan gelen şikayetleri ve yakınmaları dinleyerek onların haklarını savunan, idare ile vatandaş ilişkilerinin yeniden ele alınarak değerlendirilmesi gerektiği düşüncesini savunan bir kuruma dönüşmüştür. Ombudsmanlık, zaman içerisinde değişen, gelişen ve büyüyen kamu yönetimi içerisinde kamu güç ve yetkilerinin yanlış kullanımının önüne geçilmesi, devletin karmaşık hale gelen idari yapısının denetlenmesinde klasik denetim kurumlarının yetersiz kalması, yürütme üzerindeki yasama denetiminin artık işlevsiz hale gelmesi, yargı eliyle yapılan denetimin ise uzun süren, pahalı ve hukuka uygunluk ile sınırlı bir denetim olması ve vatandaşların haklarının daha etkili bir biçimde korunabilmesi amacıyla kurulmuştur. Ombudsmanlık iyi yönetim anlayışın tesisi ve yasalara uygun hareket edilip edilmediğinin denetlenmesi amacıyla oluşturulmuştur. Kısaca Ombudsman, idare tarafından gerçekleştirilen işlem ve eylemleri denetleyen, kötü yönetim uygulamalarını ortadan kaldırmaya ve vatandaşların şikayetlerini çözmeye çalışan bir kamu kurumudur (Gişi, 2017: 5-6).

Ombudsman, idarenin işlem ve eylemlerini denetlemekle görevli, bağımsız, almış olduğu kararlar ise ilgili idare için bağlayıcı nitelikte olmayan bir kamu kurumudur. Daha geniş bir tanımını yapmak gerekirse; ombudsman, kendisine yapılan şikayet başvuruları sonucunda veya tespit ettiği olumsuz durumlar sebebi ile re'sen harekete geçerek, idarenin gerçekleştirmiş olduğu işlem ve eylemler ile ilgili olarak hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapma yetkisi bulunan ve yapmış olduğu inceleme ve araştırmalar sonucunda hukuka uygun olmadığı kanaatine vardığı ya da yerinde olmadığını düşündüğü işlemlerin idare tarafından geri alınmasını, kaldırılmasını veya bu işlem ve eylemler sebebiyle ortaya çıkan zararın idare tarafından tazmin edilmesini talep eden ve vatandaşlara karşı idarenin kötü davranışlarının düzeltilmesi amacıyla girişimlerde bulunan ve hukuken idare için bağlayıcı nitelikte olmayan kararlar alan bağımsız bir devlet kurumudur (Erhürman: 1998: 87).

Ombudsmanı görev alanı ile kendisine verilen görevlerinden yola çıkılarak tanımlamak gerekirse Ombudsman; kamu yönetimi ile vatandaş arasındaki ilişkilerde, vatandaşların sahip oldukları temel hak ve özgürlükleri idareye karşı savunan, onları idare karşısında korumaya çalışan ve idarenin haksızlıklara neden olan kötü uygulamalarına mani olarak idarelerin genel yapısının daha iyi hale getirilmesini amaçlayan bir kurum olarak tanımlanmaktadır. En genel anlamıyla ombudsman; vatandaşların hak ve özgürlüklerinin idareye karşı korunması için çalışan ve bu çalışmalarını bağımsız bir şekilde gerçekleştiren kamu görevlisidir (Yılman, 2017: 50).

Uluslararası Barolar Birliği ise ombudsmanı şu şekilde tanımlamıştır: "Anayasa veya kanuni düzenleme ile kurulmuş; yasama organına karşı sorumlu olan bağımsız bir üst düzey kamu yöneticisini idaresinde; kamu kurumları, kamu görevlileri ve çalışanları tarafından mağdur edilmiş

kişilerin şikayetlerini kabul eden veya kendiliğinden harekete geçen; inceleme, doğru işlem ve eylemi önerme, raporlar yayımlama yetkilerine sahip bir kuruluştur” (Karcı, 2016: 37).

Sonuç olarak ombudsman, belli bir ülkede adaletsizliklere ve idarenin keyfi uygulamalarına maruz kalan vatandaşların söz konusu bu adaletsizlik ve keyfilikler sebebiyle başvurabileceği bir kurumdur. Ombudsman, vatandaşların şikayetlerini dinler, şikayetlerinin kaynağını araştırır, araştırma sonucu elde ettiği bulgu ve sonuçları şikayetçiye ve hakkında soruşturma yapılan kuruma bildirir. Bir açıdan Ombudsmanın varlığı, idarenin hukuka ve hakkaniyete aykırı davranmayacağına, eğer davranırsa, bu durumun tarafsız, bağımsız ve saygın bir kişinin uyarısı çerçevesinde düzeltereği hususunda taahhütte bulunulmasıdır (Gişi, 2017: 7).

2.1.2. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Vatandaşların tarihin hemen hemen her döneminde kendilerini idare edenlerin kötü davranışlarına tepki gösterdikleri, idarecilerle ilgili olarak şikayetlerde buldukları ve idare ve idareciler hakkında yapmış oldukları şikayetlerin idareden bağımsız olarak örgütlenmiş denetim organlarınınca incelenmesini ve araştırılmasını talep ettikleri görülmektedir (Avşar, 2012: 67).

Kamu yönetiminde adaletli uygulamaların hayata geçirilmesi için özellikle İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraki dönemde dünyada pek çok ülke tarafından kendi ülkelerinin idari ve hukuki yapılarına uyarlanarak farklı isimlerle uygulanmaya başlanan ombudsmanlık kurumunun modern anlamda ilk kez 1809 yılında kurulduğu kabul edilmektedir. Ancak ombudsmanlık kurumu ilk olarak 18. yüzyılın başlarında İsveç’te kurulmuştur (Şahin, 2015: 20).

Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışı ile ilgili olarak bazı kaynaklar, ombudsmanlık kurumu ile M.Ö. 206 ve M.S. 220 yılları arasında Çin’de hüküm süren Han Hanedanlığı tarafından kurulan Yuan Control Kurumu, Roma İmparatorluğu’nda kurulan Halk Tribünleri ile 17. Yüzyılda Amerika Kolonilerinde mevcut olan Censosrs kurumları arasında benzerlikler olduğunu belirtirler (Avşar, 2012: 67).

Bazı kaynaklar ise ombudsmanlık kurumunun temellerini İslam devletlerinde mevcut olan kurumlara da dayandırmaktadır. Bu kaynaklara göre Hz. Muhammed (sav.)’ in vefatından ardından İkinci İslam Halifesi Hz. Ömer (ra.) döneminde tüm vatandaşların başvuru yapabilmesi, şikayetlerini iletebilmeleri için kurulan Muhtesib kurumu ombudsmanlık kurumunun temelini oluşturmaktadır (Avşar, 2012: 67). Muhtesib kurumu günlük hayatın hemen hemen her alanında özellikle de çarşı ve pazar yerlerinde genel ahlakın koruyucusu konumunda idi. Muhtesib olarak atanan kişi, çarşı ve pazar yerlerinin idareciliğini yapmakla, çarşı ve pazar yerlerini gözetlemekle ve buralarda yaşanan uyuşmazlıkları çözmekle görevliydi (Avşar, 2012: 69).

Bir İslam devleti olan Abbasi Devletinde kurulmuş olan Divan-ı Mezalim kurumu da ombudsmanlık kurumu ile ilişkilendirilmektedir. Divan-ı Mezalim'in görevi, halk tarafından hükümet memurları hakkında yapılan şikayet ve sızlanmaları incelemek, araştırmak ve soruşturmaktır. Bu kurumun başında bu şikayet ve yakınmaları incelemekle görevli yüksek dereceli bir devlet memuru olan kadı bulunmaktaydı (Avşar, 2012: 76).

Ombudsman kurumunun, tarihsel olarak Osmanlı Devleti ile yakın bir ilişkisi de bulunmaktadır. 1697 yılında kral olan İsveç Kralı XII. Şarl (XII. Charles veya Demirbaş Şarl) 1709 yılında Rusya ile Poltava'da yapılan savaşı kaybetmesi sebebiyle Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. XII. Şarl 1709 ile 1714 yılları arasında Osmanlı Devleti'nde yaşamıştır. Ülkesinden kilometrelerce uzakta yaşamak zorunda kalan Kral bu süre içerisinde ülkesinde bazı karışıklıkların yaşandığını ve yöneticilerin halka eziyet ettiğini duyunca 1713 yılında kendisinin ülkesindeki gölgesi konumunda olacak ve ülkede bozulan düzeni yeniden tesis edecek olan bir kişiyi (Hogste Ombudsmannen) görevlendirmesiyle ombudsmanlık kurumunun doğmasını sağlamıştır (Demir, 2014: 28).

İsveç Kralı XII. Şarl ülkesine döndüğü zaman atamış olduğu görevlinin halkın istek, dilek ve şikayetleri konusunda neler yaptığını gösteren bir raporun kendisine takdim edilmesinden çok memnun kalır ve bu şekilde gözlem yapacak bir görevlinin devamlı olarak faaliyet göstermesi durumunda ülkesini daha adaletli ve etkili yönetebileceğini bunun sonucunda da halkın onun yönetimden daha fazla memnun kalabileceği düşüncesi ile bu uygulamanın kurumsallaşması için çalışmalara başlamıştır (Avşar, 2012: 95).

Böylelikle öncelikle adaleti tesis etmeye çalışan "yargıç" lardan başlamak üzere bütün kamu görevlilerinin uygulanmakta olan hukuk kurallarına uygun davranıp davranmadıklarını gözetmekle yetkili ve görevli yeni bir denetim kurumu kurulmuştur (Sezen, 2001: 73).

Kurulan bu kurumun hiçbir siyasi gücü ve yetkisi bulunmamaktaydı. Kurum sadece kralın temsilcisi sıfatına sahip olması sebebiyle kamu düzeninin tesisi için başsavcı konumundaydı. Bu kişinin, yönetimde yaşanan ihmal ve verilen emirlerdeki itaatsizlikleri araştırma yetkisi de bulunmaktaydı. Kuruluşunda "Högste Ombudsman-men" olan İsveç Ombudsman kurumunun adı 1719 yılında " Justutien Kansler-JK (Kraliyet Denetçisi)" olarak değiştirilmiştir. Ardından 1766 yılına gelindiğinde ise ombudsman olacak kişiyi atama yetkisi kralın elinden alınarak, bu yetki temsil organına (Riksdag) verilmiştir. Böylelikle meclis adına hareket eden Justiti Ombudsmanne-JO (Parlamento Denetçisi) kurulmuştur. Kral XII. Şarl'ın 1718 yılında ölümüyle İsveç'te tüm politik yetkiler İsveç Parlamentosu Riksdag'a geçmiş; ülke bugünkü parlamento sistemine oldukça yakın görünen bir nitelik kazanmış, bunun sonucunda kralın memuru sayılan Adalet Şansölyesi ilk kez 1766'da Riksdag'da seçimle iş başına getirilerek parlamento ombudsmanlığı kurumu ortaya çıkmıştır. Kralın Adalet Şansölyesini tek başına atama yetkisini ele geçirdiği kısa bir süre olan monarşi dönemi ise 1809 ilkbaharında sona ermiştir. 1809 İsveç Anayasası'nda Justitie

Ombudsmannen kurumuna yer verilmiştir. Böylece İsveç Ombudsmanlık Kurumu anayasal bir kurum haline gelmiştir. Birçok yazar bu nedenle Ombudsmanın başlangıç tarihini bu tarih olarak almaktadır (Avşar, 2012: 96).

Ombudsman olarak atanan kişi, devlet görevlilerinin ve yargıçların mevcut yasal düzenlemeleri uygulayış biçimini gözlemlemek, bu görevliler hakkında yapılan hukuk kurallarına uymama, iş ve işlemlerinde keyfi hareket etme, kendilerine verilen görevleri yerine getirmeme gibi şikayetleri inceleme ve araştırma ile görevlendirilmiştir. Ombudsman yapacağı inceleme ve araştırmalarında hukuka bağlı kalmak zorundadır. Böylelikle hükümet organlarından tamamen bağımsız olan ve hukuki kurallara göre hareket eden bir "gözetim organı" kurulmuştur (Akıncı, 1999: 266).

Ombudsmanlık kurumunun kurulmasından önce yaşanan süreç dikkatlice incelendiğinde, ombudsmanlık kurumunu ülkesinde kuran XII. Şarl'ın Osmanlı Devleti'nde bulunan benzer nitelikteki kurumlardan etkilendiği yönündeki düşünceler önemli ölçüde güç kazanmaktadır. İsveç ile Rusya arasında 1709 yılında Poltava'da yapılan savaşta İsveç Rusya'ya yenilmiş bu yenilginin sonucunda da XII. Kark (Demirbaş Şarl) Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Demirbaş Şarl Osmanlı Devletinde beş buçuk yıla yakın esir durumda kalmak zorunda kalmıştır. Ancak bu süre sarfinca Osmanlı Devleti'nin siyasal kurumlarını ve devlet yapısını inceleme ve gözleme fırsatı olmuştur. İsveç Kralı, Osmanlı'da bulunan ombudsman benzeri kurumsal örgütlerden önemli ölçüde etkilenmiştir (Şahin 2015: 21).

Fakat etkilenilen bu kurumun Divan mı, mali denetim yapan muhtesip mi, adli denetim yapan kadı mı, şer'i bir makam olan şeyhülislamlık mı yoksa çarşı- pazar yerleri ve günlük hayatta etkili olan, bununla birlikte halkın her türlü dilek, şikayet ve sorunlarını idareye iletebilme gücüne sahip olan, güçlü sivil örgütlü yapı olan Ahilik ve sonrasında kethüdalık mı veya hepsinin birleşimi bir yapı mı olduğu konusunda net olarak bir şey söylemek mümkün değildir. Lakin XII. Şarl'ın sistemi uzun süren ikameti sırasında Osmanlı Devleti'nde tanıyıp ülkesinde önce uygulayıp daha sonra bizzat kendisi uyguladığı düşünülürse, kuruma örnek olacak en önemli kurumların Osmanlı Devleti'nde mevcut olan kurumların olması sürecin doğal bir sonucudur (Avşar, 2012: 95).

Bu yıllarda Osmanlı Devleti'nde "kadı-ul kuzat" diye anılan Osmanlı Başyargıcı bürosu mevcuttu. Burada görevli kişiler devletin en yetkili kadısıydı ve tüm kadıların amiri konumundaydı. İlmiye sınıfı içerisinde Kazasker ve Şeyhülislam rütbelerine terfi edenler ise, kadı-ul kuzat unvanını alıyordu. Bu büro o dönemdeki gibi bugün de İslam adalet sisteminin en önemli parçalarından biridir. Başyargıcın görevi, padişah dahil memurlarca, halkın kendi aralarındaki ilişki ile devletle halk arasındaki ilişkileri düzenlerken İslam hukukunun doğru bir şekilde uygulanmasını temin etmektir. Bu görevi yerine getirirken baş yargıç, halkın hakkını yetkililerin adaletsiz uygulamalarına ve güçlerini kötü bir biçimde kullanmalarına karşı koruyordu. İslam Başyargıcının

yetki alanında "Divan Al-mazalim" ya da "Muhtesib" adlarıyla anılan bir kurum bulunmaktaydı. Günümüzde de bazı İslam ülkelerinde bulunan ve "Şikayetler Kurulu" olarak adlandırılan bu kurum İslam Devletinin büyümesi ve işlevlerinin artması ile birlikte kurulmuştur (Pickl, 1986: 39).

Şüphesiz günümüzdeki ombudsmanların yapısıyla, o dönemin ombudsman benzeri kurum ve örgütlenmeleri arasında son derece büyük farklılıklar bulunmaktadır. Ancak bahsedilen bu kurumların yapıları ile İsveç Ombudsmanı'nın kuruluş döneminde sahip olduğu yapı arasında önemli benzerlikler bulunmaktadır.

İdarenin sün geçtikçe artan kamu hizmetlerini tek bir merkezden denetleme, düzenleme, destekleme ve hizmetin gereğini yerine getirmemesi oldukça zordur. Bu zorluğa takdir yetkisinin de artan hizmetlere paralel olarak genişlemesi ilave olunca vatandaşların yasal durumlarında yürütme karşısında zayıflama olduğu ve vatandaşların bu durum sebebiyle parlamento adına görev yapacak güçlü bir kişi tarafından korunması gerektiği düşüncesi kendini iyice hissettirmiştir. Bu düşünceler ışığında Finlandiya, 1919 yılında Anayasal düzenleme yaparak parlamento ombudsmanını kendisine uyarlayan ilk ülke olmuştur (Altuğ, 2002: 55).

Kökleri 18. yüzyıla dayanan ombudsmanlık kurumunu, 20. yüzyılın ortalarından itibaren tanınmaya ve dünya genelinde giderek yaygın hale gelmeye başlamıştır. Bu noktada 2. Dünya Savaşı'nın yaşanması ve savaşın yıkıcı etkileri ombudsmanlık kurumunun yaygınlaşmasında etkili olmuştur. Zira savaş sonrası dönemde demokratikleşme ve insan haklarının özellikle Avrupa devletlerinde önem kazanmaya başladığı görülmektedir (Şahin, 2015: 24). İsveç ve Finlandiya devletlerinin kendi özgün koşullarına göre kurmuş oldukları ombudsman kurumu, II. Dünya Savaşı sona erene değin diğer Avrupa ve dünya devletlerinin dikkatini çekememiştir. Bu dönemde kurumun nüfusun az, kültür seviyesinin ve gelir düzeyinin yüksek, yerinden yönetimlerin gelişmiş, siyasi katılımın yüksek olduğu ve yerinden yönetimlerin gelişmiş olması nedeniyle merkezi yargı denetimin çok fazla etkin olmadığı sistemlere özgü olduğu, bundan dolayı da ombudsmanlık kurumunun farklı ülkelerde uygulanmasının mümkün olmadığı yönündeki düşünce güçlü bir şekilde savunulmuştur. 2. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde ise devlet faaliyetlerinde önemli bir artış yaşanması, kamu kurumlarının faaliyetleri ile ilgili şikayetlerde önemli ölçüde artış yaşanmasına neden olmuştur. Ancak bu zamana kadar kurumun yalnızca İskandinav ülkelerinde hayata geçirilmiş olması kurumun farklı hukuk ve yönetim teşkilatına sahip olan ve nüfusu fazla olan ülkelerde bu tarz bir kurumun başarılı olamayacağı konusunda endişe duyulmasına neden olmuştur (Karcı, 2016: 43).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında takvimler 1950 yılını gösterdiğinde dünya genelinde sadece İsveç ve Finlandiya'da uygulanan ombudsmanlık kurumu bu tarihten sonra dünya genelinde yaygın hale gelmeye başlamıştır (Karcı, 2016: 43). Ombudsmanlık kurumu ilk olarak 1950-1960 yılları arasında diğer İskandinav ülkelerinde uygulanmıştır. Kurum 1954 yılında Danimarka'da, 1959

yılında Norveç ve Quebec'te kuruldu. Batı Almanya'da ise kurum 1957 yıllarında hayata geçirildi. Ombudsmanlık kurumu dünya genelinde yayılmasını 1960'lı yıllarda da devam ettirmiştir. Kurum 1962 yılında Yeni Zelanda'da, 1967 yılında İngiltere'de, 1969 yılında Yeni Brusvisk ve Monitobaise'da, 1970 yılında Yeni Ecosse ve Kuzey İrlanda'da hayata geçirilmiştir (Avşar, 2012: 98).

Ombudsmanlık kurumunun 1962 yılında Yeni Zelanda'da kurulması, Westminster türü parlamenter ombudsmanlık kurumunun uygulanmasının mümkün olmadığı yönündeki düşünceleri asılsız çıkarmıştır. Ombudsmanlık denetiminin İngiltere idare sistemine uygun olmadığını savunanlara verilecek en iyi yanıt kurum kararlarının bağlayıcı olmaması ve yalnızca öneride bulunmasıdır (Karcı, 2016: 43). 1962 yılında Yeni Zelanda'da "parlamento komiseri" adıyla Danimarka'da uygulanan ombudsman modeline benzer bir ombudsman modeli kurmuştur. İlk yıllarda bu ülkedeki ombudsmanın yetki alanı çok dar tutulmuşken sonraki yıllarda gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle merkezi ve yerel yönetim teşkilatının büyük bir bölümü ombudsmanın görev alanına ilave edilmiştir. Yeni Zelanda Ombudsmanı'na hükümet birimlerinin çoğunu gözetleme ve denetleme yetkisine verilmiştir. Ombudsman yeri geldiğinde kamu yararı için elektrik ve demiryolları gibi kamu hizmet birimlerini dahi denetleyebilmektedir (Avşar, 2000: 154).

Ombudsman kurumu ile ilgili olarak yaşanan bu gelişmelerden sonra Afrika'da da bu kurum için önemli çalışmalar ve hazırlıklar yapılmıştır. 1966 yılında Tanzania Devleti, kamu görevlileri tarafından vatandaşlara yapılan ayrımcılık, yoksun bırakma, eziyet, işkence vb. gibi hukuk dışı işlemlerine karşı "İdari Araştırma Kurulu" nu kurmuştur. Kuruma ilişkin atama işlemleri cumhurbaşkanı tarafından yapılmıştır. Bu kurul başlangıçta "geçici" olarak kurulmasına rağmen, yerine getirdiği görevler ve başarılı çalışmaları dolayısıyla kalıcı hale gelmiş ve ombudsmanın gerçekleştirmiş olduğu tüm işleri yapmaya başlamıştır (Altuğ, 2002: 57).

Ombudsman kurumu İsveç'te kuruluşundan 158 yıl sonra İngiltere'de kurulabilmiştir. 1954 yılından yaşanan Crichel Down Skandalı ombudsmanlık kurumunun kurulmasına katkı sağlamıştır. Söz konusu skandal Tarım Bakanlığındaki görevli kişilerin hukuk dışı işlemleri ile ilgiliydi. II. Dünya Savaşı'nın ilk yıllarında askeri havaalanı yapmak amacıyla bazı çiftçilerin topraklarına el konulmuş ancak savaşın sona ermesinin ardından bu topraklar Tarım Bakanlığı'na devredilmiştir. Söz konusu topraklar Tarım Bakanlığı tarafından satılmaya kalkınca köylüler "mülkiyet haklarına açık bir saldırı" olduğunu savunarak durumu protesto etmiştir. Çünkü çiftçilerin topraklarına savaş zamanında "savunma amacıyla" el konulmuş, fakat savaş bitince bu ihtiyaç da ortadan kalkmıştır. Ancak topraklar çiftçilere geri verilmek yerine satışa sunulmuştur. Tarım Bakanlığı durumu incelemiş ancak adalete uygun, vicdanları tatmin edici bir çözüm bulamamıştır. Çiftçilerin isyanının ardından bakan gelen baskı sonrasında istifa etmiştir. Ardından yasama organı konunun araştırılmasına istemiş ve konuyla ilgili olarak bir komite görevlendirmiştir. Görevlendirilen bu komitenin çalışmaları ombudsmanın kurulmasına katkı sağlamıştır. Komite yasama ve yürütme

arasında herhangi bir soruna neden olmaması için ombudsmanın adının "yönetim için parlamento komiseri" olmasını tavsiye etmiştir. Bu öneriye göre halk "parlamento komiseri"ne doğrudan başvurmamalı, başvurular parlamenterin filtresinden geçmelidir. Ayrıca "parlamento komiseri" gerçekleştirmiş olduğu araştırmalar sonucunda araştırma konusu işlemi hakkaniyete ve hukuka aykırı bulursa bu işlemi tesis eden yönetimi kamuoyuna açıklamaktadır (Akıncı, 1999: 272).

Yapılan bu öneri bazı değişikliklerle yasalaşmış ve "parlamento komiseri" işe 1967 yılında göreve başlamıştır. Ombudsmanın görev alan hükümet faaliyetlerini de kapsadığı için ona "parlamentonun bir memuru" statüsü verilerek ombudsman güçlü bir hale getirilmek istemiştir. Böylece ombudsman yürütmenin etkisi altında kalmayan, gücünü halkın egemenlik yetkisinden alan saygın bir kamu kurumu olmuştur (Akıncı, 1999: 272).

İskandinav ülkelerinde uygulanan ombudsmanlık modelinin, otoriter ve kuralcı bir yapıya sahip olan Fransa'daki mevcut idari yapıyı daha yumuşak hale getireceği ve devlet vatandaş ilişkilerini daha sağlam hale getireceği düşünülüyordu. Ombudsmanlık sisteminin Fransa'da uygulanamayacağını savunanlar ise, ombudsman kurumunun Fransa'daki idare ve yargı arasındaki bağımsızlıkla uyuşmayacağı, ombudsmanın yalnızca saygı duyulan makam olmakla sınırlı kalmayıp, bürokratların amiri konumundaki bir büyük büro şefi konumuna geleceği ve Fransa'da idari yargı sisteminin iyi işlemesi gibi gerekçelerle karşı çıkmıştır (Tortop vd., 1993: 186). Bunun yanında, dünyada mevcut olan ombudsmanlık uygulamalarında ombudsmanın genellikle parlamento tarafından atanmaktadır. Ancak Fransa'daki Parlamentosu'nun tarihinin hiçbir döneminde atama yetkisine sahip olmamıştır. Bu durum ombudsmanlık kurumunun Fransa'ya uygun olmadığı düşüncesini güçlendirmiştir (Tortop vd., 1993: 186).

Diğer yandan ombudsmanlık sisteminin Fransa'da kurulmasını savunanlar ise, parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı ülkelerde ombudsmanlık kurumu ile parlamento arasında yaşanmış herhangi bir uyuşmazlığa rastlanılmaması, ombudsmanın, yargı denetiminin tamamlayıcısı konumunda olması ve vatandaşları yönetimlerin keyfi uygulamalarından korumanın yönetimleri güçlendireceği gerekçeleri ile ombudsmanlık sisteminin Fransa'da hayata geçirilmesi düşüncesini desteklemişlerdir (Tortop vd., 1993: 186-187).

Yukarıda belirtilen ve Fransa'da ombudsmanlık kurumu benzeri bir kurumun kurulmasına yönelik yaşanan tartışmalar sonrasında ombudsmanlık kurumunun Fransa'da kurulması fikrini dile getiren ilk kişi Cumhuriyet Parti Genel Sekreterliği görevini yürüten Michael Poniatowski olmuştur. 1973 yılına gelindiğinde Fransa'da yaşanan bu gelişmeler sonrasında ombudsmanlık kurumunun bu ülke idari sistemine uyarlanmış hali olan Cumhuriyet Mediyatörü, Başbakan Messmer tarafından verilen bir kanun teklifi sonucunda kurulmuştur. 3 Ocak 1973 tarihinde yasalaşan bir kanunla kurum resmi olarak göreve başlamıştır. Fransa'da çeşitli üst düzey görevler yapmış olan Antonie Pinay, mediateur olarak görevlendirilmiştir. Fransa'da kurulan ombudsmanlık

kurumu her ne kadar İskandinav ülkelerindeki ombudsmanlık kurumu modellerinden esinlenilmiş olsa da bu ülkelerde uygulanan ombudsmanlık modellerinden ayrılan önemli yönleri bulunmaktadır (Erdengi, 2009: 67).

Bu noktada Fransa'nın da ombudsmanlık kurumunun kurulmasıyla birlikte ombudsmanlığın uygulanmakta olan denetim sistemlerinin bireylerin haklarını koruma noktasında ortaya çıkan eksikliklerini gideren ve evrensel olarak uygulanabilen bir sistem olduğu anlaşılmıştır (Kılavuz vd., 2003: 52).

Daha sonraki dönemde ombudsmanlık kurumunun Avrupa'da yayılması devam etmiş son dalga ise 1989 yılından sonra ombudsmanlık kurumunun, Doğu Avrupa'nın eski komünist devletlerinde ortaya çıkmasıyla görülmüştür. Rejim değişikliği yaşanan bu ülkelerdeki ombudsmanlık kurumları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü anlayışı ile kurulmaya çalışılan yeni bir yapının önemli birer parçaları olmuştur. Kurulmaya çalışılan demokratik yapılarda ombudsmanlık kurumunun iyi yönetim anlayışının sağlanmasında önemli katkıları olmuştur. Ayrıca ombudsman, vatandaş haklarının korunması ve yolsuzluklarla mücadelede önemli araç olmuştur (Karcı, 46: 2016).

Avrupa'da ombudsmanlık kurumunun yayılması Avrupa Birliği bünyesinde kurulan Avrupa ombudsmanı ile en üst noktaya taşınmıştır. Avrupa Birliği'nin en üst karar alma organı olan Avrupa Konseyi 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması ile birlikte Avrupa Birliğine üye olan devletlerde ombudsmanlık kurumu kurulması tavsiyesinde bulunmuştur. Hollanda'nın Maastricht kentinde imzalanmış olan Avrupa Birliği Anlaşması ile; AB hayatının daha demokratik hale gelmesinin sağlanması, AB kurumlarının daha fazla şeffaf olması sağlanarak vatandaşlar ile bu kurumlar arasındaki ilişkilerdeki güven duygusunu arttırması ve vatandaşların şikayet ve yakınmalarını dinleyerek AB kurumlarının vatandaşlara daha fazla yardımcı olması ve daha demokratik bir yapıya kavuşması amacıyla Avrupa Ombudsmanı kurulmuştur. Avrupa Ombudsmanının görevi Avrupa Birliği kurumları ile organları hakkındaki kötü yönetim şikayetleri ile ilgili inceleme, araştırma ve soruşturma yapmaktır. İlk derece mahkemeleri ile Avrupa Adalet Divanı Ombudsmanının görev alanı dışındadır. Avrupa Ombudsmanlığının kurulması ile ilk kez birden çok ülkeyi kapsayan uluslararası bir ombudsmanlığın kurulduğundan dolayı bu kurum son derece önemli bir adım niteliğindedir (Demirci, 2013: 12).

Ombudsmanlık kurumunun Amerika'da kurulmuş olması kurumun farklı yönetim modeline sahip bir ülkede uygulanabilmesi açısından önemlidir. Amerika ulusal düzeyde faaliyet gösteren bir ombudsmanlık kurumu bulunmamaktadır. Ombudsmanlık kurumu, bazı eyalet ve şehirlerde idare ve vatandaşları yakınlaştırmak, vatandaşların bürokrasi ile ilgili şikâyetlerini dinlemek amacıyla kurulmuştur. Amerika'da New Jersey (1974), Alaska (1975) ve Florida (1980) gibi eyaletlerde,

Atlanta ve Detroit (1974), Berkeley (1975) ve New York City gibi şehirlerde ombudsmanlık kurumu kurulmuştur (Demirci, 2013: 12).

Ombudsmanlık denetim sistemi günümüz dünyasında altı kıtasında ve yüzün üzerinde ülkede başarı ile uygulanmaktadır. Bu gün yeni ya da eski, küçük ya da büyük, üniter ya da federal, zengin ya da fakir, yargı birliği sistemi olan ya da olmayan, başkanlık sistemine sahip ya da parlamenter sisteme sahip birçok ülkede ombudsmanlık kurumu etkin ve etkili bir şekilde var almaktadır. İlk olarak kurulduğu günden günümüze kadar değişerek kendini güncelleyen ve bu açıdan gelişime açık dinamik bir yapıya sahip olan ombudsmanlık kurumu, bu gün birçok farklı ülkede farklı adlarla hayata geçirilmiş ve uygulanıyor olsa da benzer görevleri yerine getirmektedir (Şahin, 2015: 25).

2.1.3. Ombudsmannın Görevleri

Kamu otoritesi ile vatandaşlar arasında yaşanan ilişkiler sonucunda ortaya çıkan sorunların çözümü ile ilgilenen, vatandaşların yaşadıkları ülkelerdeki kamu yönetiminin işlemlerinden kaynaklanan rahatsızlıkları ile ilgili olarak yapmış oldukları şikayetleri kabul edip, söz konusu sorunları inceleyen ve söz konusu sorunların kamu yönetimi ve vatandaşlar tarafından kabul edilecek şekilde hakkaniyet çerçevesinde çözülebilmesi için çaba harcayan ombudsmannın görev alanı doğal olarak kamu yönetimidir. Ombudsman, yasalarla kendine verilen görev alanı içerisinde devlet, yerel yönetimler, bağımsız idareleri ve kamu müesseselerinin tamamını ve görev yasasıyla özel olarak görev alanına ilave edilen kurumları denetleme yetkisi ve görevine sahiptir (Avşar, 2012: 111-112).

Ombudsman kurumu için, demokrasiyi pozitif hukuk kuralları içinde işler hale getirmek amacıyla, vatandaşlara mevcut denetim mekanizmalarına ilave olarak, idarenin işlem ve eylemleri ile alakalı olan şikayetlerini, bağımsız ve işinde uzman bir kurum vasıtasıyla çözmelerine imkan sağlayan; vatandaşların zarar görmüş olan adalet duygularını onarmaya çaba gösteren bir nevi "adalet doktoru" benzetmesinin yapılması hiç tartışmasız bir şekilde yerinde olacaktır. Ombudsmanlık kurumu, ortaya çıktığından buyana hayata geçirildiği ülkelerde hukuk devletinin güçlendirilmesi için çaba sarf eden ve demokratikleşmenin sağlanması için emek harcayan bir eleman olarak görülmeye başlanmıştır (Akıncı, 1999: 284).

Ombudsmanlık kurumunun farklı ülkelerde üstlenmiş olduğu farklı görevler olmasına rağmen, ombudsmannın görevleri genelde şu şekilde sıralanmaktadır: Kişisel hak ve özgürlüklerin koruma altına alınması, vatandaşların kötü yönetime karşı korunması, idare ile vatandaşlar arasında vuku bulan ilişkilerde hakkaniyetin sağlanması, vatandaş ve idare arasındaki ilişkilerin mümkün olduğunca daha da iyileştirilmesi ve idari yargının yükünün mümkün olduğunca azaltılmasıdır (Şahin, 2015: 31).

İlk başlarda ombudsmanın görev alanı idarenin kötü yönetim uygulamalarının önlenmesi olarak görülmekteydi. Ancak zamanla insan haklarının önem kazanması ve devlet anlayışında insan haklarının öneminin artması ile birlikte ombudsmanlık kurumunun görev alanı da insan hak ve özgürlüklerinin korunmasını kapsayacak şekilde genişlemiştir. Bu gelişmelere paralel olarak ombudsmanlık kurumu vasıtasıyla gerçekleştirilen denetim faaliyeti ile ulaşılmak istenilen hedef etkili, süratli, sağlıklı çalışan bir kamu yönetimine ulaşmak ve insan hak ve özgürlüklerinin olabildiğince korunmasını sağlamaktır (Şahin, 2015: 31).

Böylelikle, ombudsmanlık kurumunun görevleri zaman içerisinde artış göstermiş başlangıçta kötü yönetimi önleme olan görevine zamanla yeni görevler eklenmiştir. Günümüzde ombudsmanlık kurumu vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini koruma görevini de üstlenir hale gelmiştir. Böylece vatandaşlar da temel hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmemesi veya ihlallerin minimuma indirilmesi için çaba gösteren klasik denetim yolları dışında yeni bir denetim yolu kazanmıştır.

2.1.4. Ombudsmanın Sahip Olduğu Yetkiler

Ombudsmanın sahip olduğu yetkiler ve bu yetkilerin kendisine sağladığı araçlar ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Ancak genel olarak ombudsmanın idare karşısındaki yetkileri, tavsiye, uzlaştırma ve buyruk şeklindedir (Sağlam, 2012: 42).

Ombudsmanlar çok geniş inceleme, araştırma ve sorgulama yetkilerine sahip olsalar da, eleştiride bulunma ve ikna etmeye çalışma dışında, idareyi zorlayarak bir şey yaptırma yetkisine sahip değildirler. Ombudsmanların karar verme, idare tarafından verilen kararları değiştirme veya verilmiş bu kararı tümüyle kaldırma gibi bir yetkisi yoktur. İdarenin vatandaşlarla ilgili olan eylem ve işlemlerinde tespit ettiği kusur ve eksiklikleri parlamentonun ve kamuoyunun bilgisine sunma yetkilerini bünyesinde barındıran ombudsman asıl gücünü de bundan almaktadır (Avşar, 2012: 123-124).

Ombudsmanın parlamentoya sunmuş olduğu ve alenileşen raporlar kamuoyunda geniş bir yankı uyandırmakta ve farkındalık yaratmaktadır. Öyle ki birçok olayda ombudsmanların gündeme getirdiği önerileri hükümetlerin uygulamaya yanaşmadığı ancak kamuoyundan gelen baskılar sonucunda ombudsmanların kararlarını uygulamaya koydukları bilinmektedir (Avşar, 2012: 123-124).

Ombudsmanların yapmış oldukları araştırma ve incelemeler sırasında dilediği dosya üzerinde inceleme yapabilme, yöneticileri dinleme, idari mercileri denetleyebilme yetkileri vardır. Bu denli geniş araştırma ve soruşturma yetkilerinin olması ombudsmana yönetim mekanizmasının tam olarak içerisine girme imkanı vererek yaşanan aksaklık ve hukuksuzlukları olduğu gibi görmesini

ve ortaya çıkarmasını sağlamaktadır. Ombudsmanın yapmış olduğu bu araştırmalar ve soruşturmalar sonucunda konu ile ilgisi bulunmayan vatandaşlar bile idarenin işlemlerinin gerçek yüzü hakkında bilgi sahibi olmaktadır (Sağlam, 2012: 42).

Buna ek olarak farklı ülkelerin kendi yapılarına göre oluşturulmuş olan ombudsmanlık kurumunun genel olarak araştırma ve soruşturma yetkileri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Avşar, 2012: 125-126):

- Ombudsmanlar idarenin işlemlerini hukuka uygunluk denetimi ve yerindelik yönünden denetleme yetkisi bulunmaktadır. Örnek vermek gerekirse: Mahkumlara hapisanede, hastalara hastanede iyi muamelede bulunulup bulunulmadığını araştırmak gibi,
- Ombudsman kendiliğinden harekete geçerek de soruşturma ve kovuşturma yapabilme yetkisine sahiptir,
- Basında yer alan ve idareye karşı yapılan eleştiriler ortaya çıktığında söz konusu iddiaların doğruluğu konusunda araştırma yapabilmektedir,
- Ombudsman askeri kışlalarda da denetim yapabilmektedir. Böylece askeri hiyerarşi içerisinde “üstten korkma” sebebiyle kendisine gelemeyen şikayetleri inceleyebilme imkanı ortaya çıkmaktadır,
- Ombudsmanın soruşturma aşamasında konu ile ilgili bilgi ve belgeleri isteme, sorguya çekme yetkisi vardır,
- Ombudsman idare birimlerinin (merkezi idari birimler, mahalli idareler, kamu kuruluşları ve kamu görevi ifa eden diğer kuruluşlar) kamu yararı amacıyla hareket edip, etmediğini denetleyebilirler,
- Her türlü inceleme ve soruşturmanın yapılması için Danıştay ve Sayıştay’a başvurma yetkisi vardır.

Ombudsman vatandaşlar tarafından kendisine yapılan şikayetlere istinaden veya re’sen yapmış olduğu inceleme ve soruşturma sonucunda idarelerden ortaya koydukları tutum ve davranışları değiştirmelerini, suç işledikleri yönünde kanaat edindiği kamu görevlileri ile ilgili olarak ceza veya disiplin kovuşturması başlatılmasını isteyebilir (Şahin, 2015: 33-34).

Sahip olduğu tüm bu yetkilere rağmen ombudsmanların en önemli yetkisi, araştırma ve incelemeleri sonucunda parlamentoya sunmuş oldukları raporlar ile kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla gerçekleştirmiş oldukları çalışmalardır. Kamu idareleri ve bu idarelerin yöneticileri işlem veya eylemleri sebebiyle ombudsmanın eleştirilerine maruz kalarak kamuoyu önünde olumsuz bir imaja sahip olmayı doğal olarak istemezler. Bundan dolayıdır ki, ombudsmanın görüşleri, vermiş olduğu tavsiyeler ve yapmış olduğu değerlendirmeler, idareciler tarafından bağlayıcı gibi algılanarak uygulamaya konulmaktadır (Sağlam, 2012: 42-43).

2.1.5. Ombudsmannın Yasal Statüsü ve Atanması

Dünyanın çeşitli ülkelerinde her ülkenin idari yapısına uygun olarak vücut bulan ombudsmanlık kurumunun en önemli özelliklerinin başında ombudsmanların bağımsız bir statüye sahip olmaları gelmektedir.

Ombudsmanlar bağımsızdır ve bu bağımsızlık yürütme organına karşı olduğu kadar kendilerini bu makama seçen yasama organına ve diğer devlet organlara karşı da geçerli olmaktadır. Ombudsmanların devletin mevcut anayasal ve yasal organlarına karşı bağımsız bir statüye sahip olmaları onlara politik ve idari makam ve mercilerden çekinmeden gerçeği arama özgürlüğü vermektedir. Böylelikle ombudsmanlar hiçbir beklenti içerisine girmemekte ve kendi kendilerini sınırlandırmamaktadırlar (Avşar, 2012: 132).

Ombudsmanların bağımsızlığına katkı sağlayan en önemli unsur da atanma şekilleridir. Ombudsmanlık kurumunun uygulandığı farklı ülkelerde görev yapmakta olan ombudsmanların seçimi de bu ülkelerin idari, yasal ve kültürel yapısına göre farklılık göstermektedir. Şöyle ki ombudsman genel olarak yasama organı tarafından seçilmekte ancak ülkelerin yapısına göre bu seçimin ardından ombudsmanın ataması kral, kraliçe, genel vali veya hükümet tarafından gerçekleştirilmektedir. Uygulanmakta olan bu yöntemler bazı avantaj ve dezavantajları bünyesinde barındırmaktadır (Erhürman, 2000: 165).

Ancak, amacını tam anlamıyla gerçekleştirebilmesi için bağımsız bir yapıda olması mecburi bir durum olan ombudsmanın seçilmesi için kullanılması gereken en uygun yöntem ombudsmana tam anlamıyla yürütmeden ve idareden bağımsız bir nitelik kazandıracak olan yöntemdir. Ombudsman kurumunun uygulanmakta olduğu ülkelerin büyük bir kısmında ombudsmanın yürütme ve idareden bağımsızlığı yasama organı tarafından seçilmesi ile sağlanmaktadır. Ancak bu ilkeye aykırı uygulamalara da rastlanılmaktadır. Örneğin, ombudsman İngiltere'de kraliçe tarafından, Yeni Zelanda'da genel vali tarafından ve Fransa'da ise hükümet tarafından atanmaktadır (Erhürman, 2000: 165).

Ombudsmanlar belirtildiği üzere genellikle parlamento eliyle bu göreve seçilmektedir. Ancak ombudsman görevini ifa ederken kendisini bu göreve seçen parlamentodan da bağımsızlık olarak hareket eder. Parlamento, ombudsmanı bu göreve seçmeye ve gerekli durumlarda onu görevden almaya yetkisi vardır. Fakat parlamento ombudsmana kesinlikle herhangi bir emir ve talimat veremez ve çalışmaları ile ilgili olarak onu yönlendiremez. Çok yaygın bir uygulama olmasa da bazı ülkelerde ombudsman yürütme organı tarafından da atanmaktadır. Ombudsmanın halk tarafından seçilmiş olan parlamento tarafından bu göreve seçilmesi ombudsmana ayrı bir güç vermekte ve bağımsızlığını arttırmaktadır (Arslan, 2014: 28-29).

Ombudsmanların görevlerine atanması parlamento tarafından değil de hükümet veya devletin diğer bir organı tarafından yapılacaksa, ombudsmanların görevden alınması yetkisi kesinlikle parlamentoya verilmekte bu da onları idare veya iktidarın etkilerinden sıyrılarak bağımsız bir statüye sahip olmalarını sağlamaktadır. Ombudsmanlar genel olarak beyan ettikleri görüşleri ve görevlerini ifa ettikleri sırada yaptığı işlemlerden dolayı parlamenterin sahip olduğu dokunulmazlık gibi bir dokunulmazlığa sahiptirler. Ombudsmanlar, parlamento tarafından kabul edilen bütçelerinden gerekli tüm harcamaları bağımsız bir şekilde yapmaktadır. Ombudsmanlar faaliyetleri ve görevleri ile ilgili hiçbir biçimde denetimle karşı karşıya gelmemektedir (Yılman, 2017: 60).

Ombudsmanlık kurumunun hayata geçirildiği ülkelerde ombudsmanların görev süreleri farklılık göstermektedir. Ancak ombudsmanın genel olarak 4 ve 6 yıl arasında görev yapmaktadır. Ombudsmanın bazı ülkelerdeki görev süresi ise parlamentonun görev süresi ile eşit olarak kabul edilmiştir. Ombudsmanların görevlerine son verilmesi usulü de farklı ülkelere değişiklik gösterilmektedir. Ancak Ombudsmanların daha bağımsız bir yapıya sahip olması ve üzerinde herhangi bir baskının olmaması için ombudsmanın görev süresinin kendisini bu göreve atayan yasama organının görev süresinden daha uzun olması gerekmektedir (Yılman, 2017: 60-61).

2.1.6. Ombudsmana Başvuru Yolları

Ombudsman kurumunun idarenin hukuk dışı veya hakkaniyete uymayan işlem ve eylemleri sonucunda nasıl harekete geçebileceği konusu, ombudsmanlık kurumuna sistem içerisinde ne kadar önem verileceği ve nasıl bir yer verileceği ile ilgilidir. İngiltere’de olduğu gibi geleneksel sebeplerden dolayı ombudsmanın sadece parlamenterler aracılığı ile harekete geçebileceği ülkeler dışında ombudsmanların harekete geçme biçimleri, onların etkinliği noktasında önemli bir göstergedir (Erhürman, 1998: 94).

Ombudsman genel olarak kendisine yapılan başvuru sonucunda harekete geçmektedir. Bunun yanında bazı ülkelerde ombudsmana, almış olduğu bir duyum, basında yer alan bir haberin ardından re’sen harekete geçme yetkisi de verilmiştir. Örneğin; Norveç, Danimarka, İsveç, Finlandiya ve Hollanda gibi ülkelerde ombudsmanın kendiliğinden harekete geçme yetkisi bulunmaktadır ve bu yetki yaygın bir şekilde kullanılır (Akıncı, 1999: 287).

Ombudsmanlara yapılacak başvurular genellikle ombudsmanla vatandaş arasında herhangi bir aracı bulunmaksızın direk olarak yapılan başvurular şeklindedir. Fakat bu uygulamanın istisnası olarak İngiltere ve Fransa ombudsmanlarında ombudsmana yapılacak başvuruların bir parlamenter vasıtasıyla yapılması zorunluluğu bulunmaktadır (Avşar, 2012: 140).

Böylece vatandaşların ombudsmana başvurularını yapmalarına ilişkin olarak dünyada uygulanan iki yöntem vardır:

- Doğrudan, aracısız başvuru,
- Yapılan şikayet başvurularının elemeye tabi tutulduğu dolaylı başvuru. Örneğin; İngiltere ve Fransa'da vatandaşlar yalnızca bir parlamenter vasıtasıyla başvuruda bulunabilmektedirler (Esgün, 1996: 259).

Ombudsmanlar, sadece yönetimin denetlenmesi ile görevli kılınan kişiler değildirler. Ombudsmanlar ayrıca vatandaşların idare ile olan ilişkilerinde vatandaşların haklarını kamu idaresine karşı savunmasını da yerine getirmekle görevlidirler. Böylece ombudsmanlar vatandaşların haklarının korunmasının bir güvencesi haline gelmiştir (Tortop, 1998: 6).

Ombudsmanın denetime başlama şekillerinde, ülkeden ülkeye farklılıklar bulunmaktadır. Uygulamada görülen farklılıklar da dikkate alındığında ombudsmanın; vatandaşın şikayeti üzerine, parlamenter aracılığıyla veya re'sen harekete geçtiği anlaşılmaktadır (Eren, 2000: 87).

Ombudsmanı harekete geçiren en önemli yöntem vatandaşların şikayet hakkıdır. Esasen ombudsmana şikayet başvurusunda bulunma hakkı genel olarak ilgili ülkenin vatandaşlarınca kullanılmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun uygulandığı bazı ülkelerde ise kamu ve özel hukuk tüzel kişilerine de şikayet başvurusunda bulunma hakkı verilmiştir. Örneğin Fransa'da yapılan değişikliklerle yalnız vatandaşların değil, yabancı uyruklu olan kişilerin de şikayetlerini parlamenterler aracılığıyla ombudsmana iletilebilmesinin önü açılmıştır (Tortop, 1998: 6).

Bir vatandaşın ombudsmana başvuru yapabilmesi için genel olarak bütün idari başvuru yollarını tüketmesi gerekmektedir. Ombudsmana başvuru, bireylerin hak arama uğraşısının en son basamağını oluşturmaktadır. Ombudsman denetimini diğer denetim yollarından ayıran en temel özelliği başvuru için herhangi bir şekil şartı aranmamasıdır. Ombudsmana doğrudan, masrafsız ve kolay bir biçimde başvuru yapılabilmektedir. Şikayet başvurusunda bulunan vatandaşlardan hiçbir ücret talep edilmemekte ve ombudsmana yapılan her başvuru ciddi bir biçimde değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Ombudsmana sözlü olarak da şikayet başvurusunda bulunulması mümkün bulunmaktadır. Ombudsmana sözlü olarak yapılan şikayet başvurularının yazılı hale getirilmesi gerekir. Bundan dolayı görevliler sözlü olarak yapılan şikayetlerde vatandaşlara dilekçe yazmaları için yardımcı olurlar. Sonuç itibari ile vatandaşlar ombudsmana hem sözlü hem de yazılı bir şekilde şikayet başvurusunda bulunulabilmektedirler. Ayrıca ombudsmana yapılacak şikayet başvurularında şikayete konu olan eylem ve işlemlerden dolayı başvuru sahibinin doğrudan etkilenmesi veya zarar görmesi şartı aranmaz. Herhangi bir vatandaş idarenin uygunsuz bir eyleminin olduğunu tespit etmesi halinde söz konusu eylemi gerçekleştirmiş olan idare hakkında

şikayet başvurusunda bulunabilmektedir. Şikayet başvurusu, Avusturya örneğinde olduğu gibi telefon aracılığı ile dahi yapılabilmektedir (Arslan, 2014: 31).

Ombudsman yasal statüsünün izin verdiği ölçüde herhangi bir şikayet başvurusu olmadan almış olduğu duyma istinaden inceleme yapabilir. Örneğin, Avusturya Ombudsmanının kendiliğinden harekete geçerek idarenin eylem ve işlemlerini denetleme yetkisi vardır (Eryılmaz, 1993: 92). İdarenin ihlallerinin sıkça yaşandığı konularda Hollanda Ulusal Ombudsmanını şikayet başvurusu olmadan araştırma yapabilir. Aynı şekilde, İsveç Ombudsmanı idarenin eylem ve işlemleri sonucu yaşanan sorunlarla ilgili olarak kendiliğinden soruşturma başlatabilme yetkisi vardır. 1993 yılında yapılan yasal düzenleme ile Danimarka parlamento komiseri de kendiliğinden inceleme ve araştırma yetkisine sahip olmuştur (Akıncı, 1999: 287).

Bazı ülkelerde ombudsmana yapılacak olan şikayet başvuruları parlamenterler aracılığı ile yapılabilmektedir. İngiltere ve Fransa'da vatandaşın ombudsmana doğrudan başvuruda bulunma imkanı bulunmamaktadır. İngiltere Parlamento Ombudsmanı'na yapılacak olan başvurularda başvurunun öncelikle bir parlamentere yapılması gerekmektedir. Başvurunun ombudsmana iletilmesi gerekirse, şikayet konusunun şikayetçinin rızasıyla ve dilekçe ile beraber yazılı bir şekilde bu parlamenter tarafından ombudsmana iletilmesi gerekmektedir. Aynı şekilde Fransa'da da Fransız ombudsmanına (Mediatura) yapılacak olan şikayet başvuruları bir parlamenter aracılığıyla yapılmaktadır (Avşar, 2012: 140).

Ombudsman görevi ile ilgili olmayan ya da incelemesini uygun bulmadığı şikayet başvurularını reddeder. Şayet yapılan başvuruyu incelemeye gerek duyarsa, ilgili kurumlardan ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri talep edebilmektedir. Ombudsman gizli nitelikteki belgeleri bile ihtiyaç duyulan durumlarda inceleyebilmektedir. Ayrıca ombudsman yapmış olduğu inceleme ve araştırma sonucunda varmış olduğu sonuçları ilgili kurumlara bildirir (Sezen, 2001: 82).

Ombudsmana kimler tarafından şikayet başvurusunda bulunacağı ülkeden ülkeye değişmektedir. Uygulamada hakkı zarar gören kişinin başvurusunun yanında siyasi partilerin, derneklerin, sivil toplum örgütlerinin ve azınlıkların başvurularının kabul edildiğine de rastlanılmaktadır (Akıncı, 1999: 300).

2.1.7. Ombudsmanın Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Ombudsmanın bağımsızlığı ombudsmanlık kurumunun tamamlayıcı bir unsurudur. Bu bağımsızlığından yürütme organı ile idareden bağımsız bir yapıda olması gerektiği anlaşılmalıdır. Yoksa, ombudsman devlet yapısının dışında ve devletten tamamen bağımsız bir kurum olmadığı konusunda herhangi bir şüphe bulunmamaktadır. Ayrıca ombudsman, iktidardaki ve muhalefetteki

herhangi bir partiyle de ilişkisinin bulunmaması gerekmekte ve tam anlamıyla tarafsız bir kimliğe sahip olması gerekmektedir (Erhürman, 1998: 91).

Ombudsmanın, yetki alanı içerisinde olan ve hakkında soruşturma ve değerlendirme yapacağı idarenin doğrudan ya da dolaylı etkilemelerine açık bir konumda olmaması gerekmektedir. Ombudsman bu makamlardan bağımsız olarak hareket edebilmeli ve işini yaparken tarafsız bir şekilde kalabilmeyi başarmalıdır. Ombudsmanın bağımsız bir yapıya sahip olması, onun statüsü ile alakalı bir durum iken, tarafsızlık ise ombudsmanın davranışlarıyla ilişkili bir durumdur. Ombudsman gerek kendisini atayan otoriteye karşı ve gerekse denetim yetkisi alanında bulunan otoritelere karşı tam anlamıyla bir bağımsızlığa sahip olmadıkça, baskı ve yönlendirmelere maruz kalma ihtimaliyle her zaman için karşı karşıya olabilecektir (Erdoğan, 2010: 38).

Daha önce de belirtildiği üzere ombudsmanlık kurumu devlet idari yapısı içerisinde yer alan bir kurumdur ve devletin idari yapısı içerisinde yer alan bir kurumun idareden ve yürütmeden tamamıyla bağımsız olması ve özellikle de iktidardaki siyasi parti veya partilere karşı bağımsız kalması o kadar da kolay bir iş değildir. Bundan dolayıdır ki, ombudsmanın en azından kağıt üzerinde bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanabilmesi için çeşitli alanlarda düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Bununla birlikte belirtmek gerekir ki, ombudsmanlık kurumu kanuni olarak bağımsız ve tarafsız kurum olarak teşkilatlandırılmış olursa da, önem taşıyan husus bu makama getirilecek kişinin görevini ifa ederken sergilemiş olduğu tavır ve idare ile yürütmenin ombudsmana bakışıdır (Erhürman, 1998: 91).

Ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığının sağlanmasında anayasal ve yasal metinlerin yanında, seçilme biçimleri, dokunulmazlıkları, bir başka görev ve işle uğraşp uğraşmamaları, atanma şekli, görev süreleri ve bu sürenin sonunda yeniden göreve getirilip getirilmemeleri, çalışmaları sırasında üzerinde bir dış denetimin bulunup bulunmaması, mali imkanları, işbirliğine girdiği kurum ve kamuoyundan alacakları destekler de son derece önemlidir. Fakat ombudsmanlar için yargıç bağımsızlığı tarzında tam bir bağımsızlık sağlanması söz konusu olmamaktadır. Bu durum, ombudsmanların kendilerini seçen parlamentonun güvenini hiçbir zaman yitirmemesi gerektiği hususunun bir sonucudur. Bu temel prensip uygulandığı müddetçe, parlamento güvenini kaybetmemiş olan ombudsmanların görevden alınmaları söz konusu olmayacaktır (Avşar, 2012: 132).

Ombudsmanın seçilme şekli kurumun bağımsızlığının ihdas edilebilmesinin sağlanması açısından çok önemli bir husustur. Hiç şüphesizdir ki, yürütme organı veya idare tarafından veya bunların her ikisinden birinin etkisi altında kalınarak seçilen ombudsmanın kendisinin seçiminde etkili olanlardan bağımsız olarak hareket edebileceğini ve karar alabileceğini söyleyebilmek oldukça zor bir durumdur. Dolayısıyla, Ombudsmanın nasıl seçileceği konusunda bir karara varılırken, ilgili ülkenin kendi şartları dikkate alınmalı ve ombudsmanın idareden ve yürütmeden

mümkün olabildiğince bağımsız olabileceği bir yöntemin benimsenmesi gerekmektedir (Erhürman, 1998: 91).

Önceki bölümlerde de belirtildiği üzere, ombudsmanlar genel ilke olarak yasama organı yani parlamento vasıtasıyla seçilmektedir. Ombudsmanların hükümet eliyle göreve getirilmesi yöntemi çok nadir olarak görülmektedir. Ombudsmanlık kurumunun bağımsız bir denetim organı olabilmesi için de buna gerek duyulmaktadır. Ayrıca halk tarafından seçilen kişilerden oluşan parlamento eliyle ombudsmanın seçilmesi onun meşruluğunu da arttırmaktadır (Tortop, 1998: 5). Fakat bu genel uygulamanın dışına çıkan üç devlet bulunmaktadır. Bu devletler İngiltere, İrlanda ve Fransa'dır.

İngiltere'de ombudsmanlık görevini ifa eden parlamento komiseri hükümetin yapmış olduğu öneri sonrasında kraliçe tarafından bu göreve atanmaktadır. Fakat kraliçe, bu atamayı gerçekleştirmeden önce, parlamento komiseri ile Avam Kamarası arasındaki ilişkileri yürüten soruşturma komisyonu başkanının görüşünü almaktadır. Bunun yanında İngiliz Parlamentosu'nun iki meclisi (Avam ve Lordlar kamarası) de parlamento komiserinin görevden alınmasına ilişkin karar alma yetkisi vardır. Böylelikle parlamento yürütme organını önemli derecede etkilemektedir. İrlanda'da da ombudsman, parlamento tarafından alınan kararın ardından cumhurbaşkanı tarafından atanır. Fransa'da ise Mediateur, cumhurbaşkanının imzasının da bulunduğu bakanlar kurulu kararı ile bu göreve atanmaktadır. (Tortop, 1998: 5).

Ombudsmanın bağımsızlığının tam anlamıyla sağlanabilmesi için, ombudsmanın atanması ve sahip yetkilerle ilgili olarak halkın bilgilendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca ombudsman olarak görevlendirilen kişilerin araştırma konusu işlerle ilgililerinin bulunmaması, herhangi bir kurumla bağlantıları varsa sona erdirilmesi ve ombudsmanlık makamını yükselmeleri için araç olarak görmemeleri gerekmektedir (Akıncı, 1999: 296).

Bunların yanı sıra ombudsmanların bağımsızlığının tam anlamı ile tesis edilmesinin sağlanması için üç husus daha önem taşımaktadır.

Bu hususlardan ilki bütçe konusudur. Bütçesi sürekli bir biçimde yasama organı tarafından belirlenen veya denetlenen bir ombudsmanın bağımsızlığından söz edilebilmesi pek mümkün bulunmamaktadır. Bundan dolayı ombudsmanın özel bütçeli bir kurum olarak teşkilatlandırılması ve bu kurumun belirli bir gelirin bulunmasında önemli faydalar bulunmaktadır. Unutmamak gerekir ki bütçesi hakkında yürütme organının söz sahibi olduğu bir ombudsmanlık kurumunun, zaman içerisinde yürütme organın güdümüne girmesi veya sıfır bütçeli bir kurum haline gelmesi ihtimali ortaya çıkmaktadır (Erhürman, 1998: 92).

Ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığının tesis edilmesinin sağlanması için önemli hususlardan bir diğeri de ombudsmanın görevden alınması ve görev süresine ilişkin kuralların açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Ombudsmanın seçilme usulü tespit edilirken kurumun bağımsızlığı ne kadar göz önünde tutulmuş olsa da, yönetenler tarafından her an görevden alınma ihtimali olan bir ombudsmanın bağımsızlığından söz edilemeyeceği kaçınılmaz bir gerçektir. Bundan dolayı ombudsmanın hangi durumda görevden alınabileceği ilgili yasalarda açık bir biçimde ortaya konulmalı ve bu koşulların sayısı mümkün olduğunca sınırlı tutulmalı ve bu koşulların tespitinde belirsiz ve takdire açık kavram ve ifadelerden mümkün olduğunca kaçınılması gerekmektedir (Erhürman, 2000: 168).

Ayrıca ombudsmanın yasama organının görev süresinden daha uzun bir görev süresine sahip olması, ombudsman kurumunun yasama organı tarafından seçildiği hallerde, yasama organının hiç olmazsa belli bir süre için kendilerinin seçmedikleri ombudsmanlarla çalışmak zorunda kalmalarını sağlamak açısından yerinde bir durum olacaktır. Bu durum parlamentonun çoğunluğunu elinde bulunduran partinin yürütme organını da ele geçirmiş olduğu dönemlerde ombudsmanın bağımsızlığı açısından son derece önemli bir durum haline gelmektedir (Erhürman, 1998: 92).

Ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığının tesis edilmesinde önemli ve son husus da ombudsmanlık kurumunun personelin seçilmesi ve kurum altında bir araya getirilmesidir. Ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığının ve tarafsızlığının tesis ettirilmesi, sadece kurumun başında olan kişiyle sınırlı kalabilecek bir husus değildir. Dolayısıyla kurumda görevli personelin de bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda kuşkuya yer vermeyecek tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bu noktadan yola çıkılarak, kendisinin seçilmesi sırasında olabildiğince dikkat gösterilen bir ombudsmanın personelinin seçiminde de aynı şekilde dikkatli ve özenli bir şekilde hareket edilmesi gerekmektedir. Bu da, personelin idare veya yürütme organınca ya da onların etkisi altında olmadan doğrudan ombudsman makamına atanan kişi tarafından seçilmesi yoluyla ortadan kaldırılacak bir durumdur. Ayrıca, kurumda görevli personelin yeterli miktarda maaş alması, bağımsızlığı ve tarafsızlığının maddi yollarla zedelenmesi ihtimalini mümkün olduğunca en aza indirmesi açısından büyük önem taşımaktadır (Erhürman, 1998: 92).

2.1.8. Ombudsmanın Yetki Alanı

Ombudsmanlık kurumunun görev alanı içerisinde devlet, yerel yönetimler, kamu yönetim müesseseleri ve kamu görevi gören kuruluşlar bulunabilmektedir. Ombudsmanlık kurumunun hayata geçirildiği ülkelerin özelliklerine göre bu kurumların tamamı veya bir kısmı ombudsmanın görev alanı içerisine dahil edilebilmektedir. Bazı ülkelerde yargı organları da ombudsmanın yetki alanına dahil edilirken bazı ülkelerde ise yargı organları, parlamento ve ordu gibi bazı kurumlar ombudsmanlık kurumunun yetki alanı dışında bırakılabilmektedir (Avşar, 2012: 120).

Ombudsman kurumunun hangi alanlarda yetkisinin olacağı hangi alanlarda ise yetkisinin olmayacağı kurumu uygulayan ülkelere göre değişiklik göstermektedir. Ombudsmanın yetki alanı ile ilgili olarak düzenleme yapılırken iki farklı yaklaşımdan hareket edilerek düzenleme yapılabilir: Bu yaklaşımların birincisi işlevsel yaklaşım, ikinci yaklaşım ise organik yaklaşımdır. Bu yaklaşımlardan işlevsel yaklaşımda yapılan işlem, eylem veya davranışın hangi organ eliyle yapıldığına bakılmadan niteliği esas alınır. Bu yaklaşımda, hangi organ tarafından gerçekleştirilirse gerçekleştirilsin idari işlemler, idari eylemler ve idari davranışlar ombudsmanın yetki alanında yer alacaklardır. Bu yaklaşıma göre yargı organlarının, yasama organının ve askeri kurumların idari nitelik taşıyan işlem, eylem ve davranışlarının ombudsmanın denetim yetkisi içerisinde olacağına ilişkin herhangi bir kuşkuya yer yoktur. İkinci yaklaşım olan organik yaklaşımda ise yapılan işlem, eylem veya davranışın niteliğinin önemi bulunmamaktadır. Önemli olan nokta işlemin hangi organ tarafından yapıldığıdır (Erhürman, 1998: 93).

2.1.9. Ombudsmanlık Kurumunun Temel Özellikleri

Ombudsmanlık kurumu uygulamaya geçtiği ülkenin kendi sosyal, kültürel, demografik, hukuki ve idari yapısına göre örgütlenebilmektedir. Ancak ombudsmanlık kurumu her ne kadar ülkelere göre değişen bir yapıya sahip olsa da ülkelere göre değişen bu farklı uygulamalardan yola çıkılarak ombudsmanlık kurumunun dünya genelinde yaygın ve genel kabul gören ortak özellikleri de bulunmaktadır. Bunları şu şekilde özetleyebilmek mümkündür:

Ombudsmanın bağımsızlığı ombudsmanlık kurumunun tamamlayıcı bir unsurdur. Bu bağımsızlığın yürütmeden ve idareden bağımsız bir yapıda olması gerektiği anlaşılmalıdır. Ombudsmanlık kurumu devletin yapısının dışında ve devletten tamamen bağımsız bir kurum değildir. Ancak ombudsmanın, iktidardaki ve muhalefetteki herhangi bir partiyle de ilişkisinin bulunmaması gerekmekte ve tam anlamıyla tarafsız bir kimliğe sahip olması gerekmektedir (Erhürman. 1998: 91).

Ombudsman, anayasa veya kanunla kurulmuş, idarenin işlem ve eylemlerini parlamento namına denetleyen, tarafsız ve bağımsız nitelikte olan bir kamu görevlisidir. Ombudsman vatandaşlar ile devlet arasında hakemlik görevi ifa etmektedir. Kamu kurumları tarafından yapılan işlemlerin doğru, haklı ve vatandaş yararına olup olmadığını inceler. Genellikle parlamento veya cumhurbaşkanı tarafından 4-6 yıl görev yapmak üzere bu göreve getirilmektedir. Kendisini atayan makam tarafından; çalışmalarında başarısızlık, yetersiz görülmesi, görevinde ihmalde bulunması veya iletişim kopukluğu gibi sebeplerle görevden alınabilmektedir (Sezen, 2001: 75-76).

Genel olarak ombudsman olarak seçilecek kişide aranan özelliklerden birisi de “saygınlık” dır. Ombudsman idare, yasama ve yargının gözünde ve de en önemlisi kamuoyu nezdinde saygın bir kişiliğe sahip olmalıdır. Çünkü ombudsman idareye karşı doğrudan kullanabileceği bir yaptırım

aracı olmadığından sözleri, teklifleri, eleştirileri kamuoyunu harekete geçirerek idare üzerinde etki oluşturabilmelidir (Kestane, 2006: 133).

Ombudsman çalışmaları ile ilgili olarak izlenememekte, sorguya çekilememekte, tutuklanamamakta ve yargılanamamaktadır. Ombudsmanın parlamenter dokunulmazlığa sahip olduğu ifade edilebilir. Ombudsman parlamento tarafından belirlenen bütçe kapsamında dilediği gibi harcama yapabilmektedir (Temizel, 1997: 41). Çalışmaları sırasında, kendisini seçenler tarafından herhangi bir müdahaleye maruz kalması söz konusu değildir. Kurum kariyer peşinde koşmayan, dürüst, tecrübeli ve hukuki bilgisi iyi olan hakim kişilerden oluşmaktadır. Ombudsman yaşanan haksızlıkları, adaletsizlikleri, idarenin kötü uygulamalarına ilişkin şikayetleri incelenin yanı sıra kamu gündemini meşgul eden konuları da re'sen inceleyebilme yetkisi bulunmaktadır. Özel anlaşmazlıklar ise ombudsmanın yetki alanı dışındadır (Avşar, 2012: 63).

Ombudsmanın en temel özelliklerinden bir tanesi de kolay erişilebilir olmasıdır. Bir çok ülkede teşkilatlandırılmış olan ombudsmana ulaşmak herhangi bir masraf gerektirmez ve kolaydır. Ombudsmana şikayet başvurusu yapabilmek için konu hakkındaki dokümanların yer aldığı bir e-mail, telefon ya da mektup yeterli olacaktır (Fendoğlu, 2010:7).

İdarenin eylem ve işlemleri karşısında vatandaşların haklarının korunabilmesi için ombudsmana ulaşmanın yolu ve yöntemi önem taşımaktadır. Şikayet başvuruları genellikle vatandaşlar tarafından gerçekleştirilir. Bunun yanında kimi ülkelerde tüzel kişilere de başvuru hakkı tanınmıştır. Ombudsmana başvuru şekli ve yöntemi ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir (Kestane, 2006: 134).

Tarafsızlık da ombudsmanın için önem taşıyan özelliklerden bir tanesidir. Ombudsman olarak görev yapan kişinin görevi sırasında kimsenin tarafını tutmaması ve partizanca davranışlardan uzak durması gerekmektedir. Bu sebeptendir ki siyasi partiler ve ombudsmanlar arasındaki ilişkinin ombudsmanın görevindeki tarafsızlığına engel olmasını önlemek amacıyla seçim veya atama yöntemleri kullanılmaktadır. Tarafsızlığının sonucu olarak ombudsmanın, yapılan şikayet başvuruları ile ilgili inceleme ve araştırma yaparken, adalet, eşitlik ve tarafsızlık ilkelerine bağlı kalması ve değerlendirmelerini hukuk kuralları çerçevesinde yapması beklenir (Aktel vd., 2013: 25).

Ombudsmanın çalışmalarındaki farklı ve önemli özelliklerinden bir tanesi de idare ile dostça bir diyalog kurma çabasının olmasıdır . Ombudsman, yalnızca idarenin hak ve menfaat ihlallerine neden olan davranış ve uygulamalarını araştıran ve idarenin kusurlarını ortaya çıkarmaya çalışan bir dedektif değildir. Ombudsman, idarenin eksikliklerini ve kusurlarını tespit etmekle sınırlı kalmayıp bu sorunlar üzerine çözüm üretmeye de çalışan bir birimdir. Başka bir anlatımla ombudsman, önüne gelen bir sorunu öncelikle kendisi çözmek için uğraş verir sorunu başka kurum

ve kuruluşlara havale ederek işin içinden sıyrılmaya çalışmaz. Bu açıdan ombudsman eğitici bir görev üstlenir ve idarelere hatalarını düzeltilmesi ve hataların tekrarlanmaması için yol gösterir. Ombudsman, idarelere işlem ve davranışlarındaki yanlışın ne olduğunu ve doğrusunun nasıl olması gerektiğini gösterir ve kendilerini doğruya ikna etmeye çalışır. Bu yönüyle ombudsman idareye uzak olmayı değil, yakın olmayı temsil etmektedir (Şengül, 2007: 128).

Ombudsmanın, idarenin gerçekleştirmiş olduğu kusurlu işlemleri iptal etme, idareye yol açtığı zararlardan dolayı tazminat ödemeye veya herhangi bir konu ile alakalı olarak idareye emir ve talimat verme gibi yetkileri yoktur. Yani ombudsman tarafından alınan kararların yerine getirilmemesi idarenin ve kamu görevlilerinin herhangi hukuki veya cezai yaptırımla karşılaşmasına neden olmamaktadır. Ombudsman tarafından alınan kararların etkisi ancak bu kararları uygulamayan idare veya kamu görevlisi üzerinde kamuoyu baskısının artması halinde görülebilir (Kestane, 2006: 134).

Ombudsman denetçi ya da müfettiş değildir. Yargıç ya da mahkeme de değildir. Yargı organları üzerinde herhangi bir denetim yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca yargıya alternatif olması için kurulmamıştır ve yargılama da yapmamaktadır. Ombudsman idarenin eylem ve işlemlerini idareden bağımsız olarak inceleyen bir denetim mekanizmasıdır (Özden ve Gündoğan, 1997: 49).

Bir denetim kurumunun ombudsmanlık sistemine benzemek için temel olarak bünyesinde barındırması gereken genel özellikler şunlardır (Şahin, 2015: 28):

- Ombudsman genel olarak yasama. organı (parlamento) tarafından bu göreve seçilir.
- Ombudsman yasama ve yürütme organlarından bağımsız bir yapıda teşkilatlanmıştır. Ayrıca görevini ifa ederken de tarafsız davranmakla yükümlüdür.
- Ombudsmana yapılan şikayet başvuruları şahsidir.
- Ombudsmanın tüm belge ve bilgilere ulaşma hakkı vardır.
- Ombudsman yaptığı incelemeler sonucunda varmış olduğu kararı açıklarken son derece titiz davranır.
- Ombudsman bir yıl boyunca gerçekleştirmiş olduğu çalışmalarının sonucunu yasama organına rapor olarak sunar ve ayrıca bu raporları kamuoyuna da açıklar.
- Ombudsmanın almış olduğu kararların idareyi bağlayıcı yönü bulunmamaktadır.

2.2. Ombudsman Kurumunun Temel İşlevleri

Ombudsmanlık kurumunun sağlamış olduğu faydalı işlevler, vatandaşlar ve idare açısından önem taşımaktadır. Vatandaşlar açısından ombudsman idarelerin zamanında, adil ve saygılı hizmet sunmalarını sağlayan bir vasıtaadır. İdare açısından değerlendirildiğinde ise sunulan hizmetin

yerindeliliğinin kontrol edilmesi işlevini üstlenmektedir. Zaman zaman gözden kaçan eksikliklerin sonradan düzeltilebilmesini sağlamaktadır. Hatalı olduğu tespit edilen bir durum, kötü yönetimin varlığını göstermekte ve bu kötü yönetim durumunun ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bununla birlikte yapılan bir uygulamada hata olmadığıın anlaşılması durumunda da bunun uygulanmasına devam edileceği düşüncesi ortaya çıkmaktadır. Bu şekilde ombudsmanlık kurumu, idare ve vatandaşlar için ilave bir koruma mekanizması sağlamaktadır. Ombudsman vatandaşları idarenin hukuk kurallarına aykırı ve keyfi davranışlarına karşı korurken idarelere de hatalı davranışlarını düzeltmesi önemli fırsatlar vermektedir. Ombudsman, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında idare tarafından bilerek veya bilmeyerek yapılan bir hatanın fark edilmesine ve bu hatadan dönülmesine imkan sağlamaktadır. Öte yandan ombudsmanlık kurumu, yanlış uygulamaların bulunmadığı yerlerde mevcut uygulamaların yaygınlaşmasına katkı sağlamaktadır. Ayrıca bu uygulamaları gerçekleştiren kurumlara olan güvenin kamuoyu nezdinde artmasına katkı sağlamaktadır (Sevinç, 2015: 102).

Kamusal sorgulama, demokratik yönetim anlayışının tesis edilebilmesi için çok önemlidir. Yönetimler tarafından alınan kararların vatandaşlara dayatılmaması için yönetimlerin kamusal sorgulamaya açık olması gerekmektedir. Böylece yönetim-vatandaş ilişkisinde “rıza”nın ön plana çıkması sağlanmış olacaktır. Vatandaşların kamusal menfaatlerle ilgili sorgulama ve eleştiri yapmalarına izin verildiği sürece siyasal karar alma mekanizmalarının meşruluğundan bahsedilebilecektir. Ombudsmanlık kurumu, yönetimlerin meşrutiyetlerinin sağlanması ve yurttaşların kamusal sorgulama süreçlerine katılmalarında önemli bir işlev üstlenmektedir. Kamu yönetimlerinin meşrutiyetlerinin sağlanması ve vatandaşların kamusal sorgulama sürecine dahil olmaları ise ombudsmanın faaliyetlerini sonucunda ortaya çıkmaktadır. Böylelikle ombudsman, vatandaşları yasa dışı ve keyfi uygulamalara karşı korumaktadır (Karcı, 2016: 74-75).

Ombudsmanın varoluş nedeni vatandaşları, güçlü ve tek yanlı bir biçimde kararlar alabilen yönetimlerin hukuk dışı ve keyfi uygulamalarına karşı korumaktır. Ombudsman vatandaşların hak ve özgürlüklerine yönelik ortaya çıkabilecek tehlikelere karşı güvence sağlamaktadır. Çünkü vatandaşlarının haklarını yargı yoluna başvurarak aramaları pahalı, zaman alıcı ve karmaşık bir yoldur. Fakat ombudsman vasıtasıyla hak aramak, yargı yoluna göre daha basit, kolay, masrafsız ve hızlıdır. Şöyle ki uygulamada ombudsmana başvuru yapılması sırasında herhangi bir harç alınmamakta ve bazı ülkelerde sözlü olarak bile başvuru alınmaktadır. Diğer önemli bir farklılık, denetimin içeriği ile ilgilidir. Yargı denetimi yalnızca hukuka uygunluk açısından yapılmaktayken ombudsman olayları hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından denetler. Bu noktada ombudsman, yasaya uygun olan ancak hakkaniyet kurallarına uymayan idari işlemleri de denetleyebilmekte ve sorunlara ilişkin çözüm önerilerinde bulunabilmektedir. Ombudsmanın idari yargı denetimine karşı diğer bir üstün yönü de idari yargıya göre daha esnek olmasıdır (Erhürman, 1998: 101).

Ombudsmanın demokrasiye yeni geçen ülkelerdeki önemli bir işlevi de eğitimidir. Ombudsman uygulanmakta olduğu ülkelerin vatandaşlarına sahip oldukları haklar konusunda bilgi vererek vatandaşları bilinçlendirir ve onların kendi haklarını koruyabilir hale getirilmelerine katkı sağlar. Yine ombudsman kamu görevlilerini de görevlerini ifa ederken uymaları gereken kurallar konusunda uyarır ve onlara rehberlik eder. Örneğin; Afrika'da bir ülke olan Gana on yıl devam eden askeri diktatörlüğün ardından sivil anayasal rejime geçmiş ve ülkede kurulan İnsan Hakları ve Yönetmelik Adalet Komisyonu, yaşanan insan hakları ihlallerine, idarenin elindeki yetkileri kötüye kullanılmasına ve yaşanan yolsuzluklara ilişkin şikayetleri araştırma ve soruşturmanın yanında vatandaşların sahip oldukları haklar ve özgürlükler konusunda eğitilmesi konusunda önemli bir görev üstlenmiştir. Komisyon bünyesinde bulunan halk eğitimi birimi, öğrenciler, kamu görevlileri, askerler, polisler, kadınlar ya da dinsel gruplar gibi çeşitli toplumsal ve idari kesimlere yönelik olarak konferanslar ve sempozyumlar düzenlemiştir. Yapılan bu çalışmalarla birlikte hem komisyonun yapmış olduğu çalışmalar hakkında bilgi verilmiş hem de toplumun insan hakları konusundaki bilgi seviyesinin artırılması amaçlanmıştır (Sevinç, 2015: 102).

Ombudsmanın diğer bir önemli işlevi önleyiciliktir. Önleyici işlev, daha idare tarafından hukuka aykırı veya yerinde olmayan herhangi bir eylem, işlem veya davranış gerçekleştirilmeden bunun önüne geçilmesidir (Yılman, 2017: 61). Ombudsmanın önleyici işlevi, idarenin herhangi bir işlem, eylem veya davranışta bulunmadan önce ombudsman tarafından denetleneceğini bilmesi sebebiyle dikkatli davranması şeklinde gerçekleşmektedir. Karar alma yetkisi elinde olan idareler hukuk kuralları çerçevesinde eylem ve işlemlerini yerine getirirken adaletsizlik, bilgisizlik, yetkilerin kötüye kullanılması gibi nedenlerle kötü yönetim uygulamalarına neden olabilmektedirler. Yaşanabilecek kötü yönetim uygulamalarının minimum seviyeye indirilebilmesi idarelerin denetimden geçebileceği düşüncesi, bu idarelerin yöneticilerinin eylem ve işlemlerinde hukuk kurallarına bağlı ve hakkaniyet ölçülerine daha fazla önem vererek hareket etmelerini sağlamaktadır (Sevinç, 2015: 103).

Ombudsman kurumunun diğer bir işlevi de düzeltici bir etkiye sahip olmasıdır. Ombudsman yapmakta olduğu denetim kapsamında gereken araştırma ve soruşturmayı tamamladıktan sonra, araştırma ve soruşturmaya neden olan eylem, işlem ve davranışla ilgili olarak, yapılması gereken düzeltmelerin yapılması için gerekli işlemlerin yapılmasını idareden istemektedir. Böylelikle idareler hukuka aykırı uygulamalarını düzeltmek ve gözden geçirmek için bir fırsat elde etmektedirler. Bunun sonucunda da kamu hizmeti ifa edilirken bilerek veya bilmeden neden olunan yanlışların düzeltilebilmesi imkanı bulunmaktadır. Ombudsman, idare ile vatandaş arasındaki ilişkilerde ortaya çıkan eksikleri ve yanlışları gün yüzüne çıkararak idarenin vatandaşlara karşı olan davranışlarını düzeltmesini ister. Ombudsman, idareye yaptığı tavsiyelerle yol gösterici bir görev üstlenir ve idarenin işlem ve eylemlerini düzeltmesine olanak sağlar (Yılman, 2017: 61).

Öte yandan ombudsman tarafından hazırlanmakta olan yıllık faaliyet raporları, kamu yönetiminin kendi işlemlerinin sonucunu görmesini ve başarılarının ölçümünü sağlamaktadır. Ayrıca ombudsman tarafından tespit edilen kötü yönetim uygulamalarını düzeltmek isteyen kamu yönetimi için ombudsman tarafından getirilen çözüm önerileri yönlendirici ve yol gösterici bir işlev görecektir. Ombudsmanın yönlendirici ve yol gösterici işlevinden faydalanmak için bazı ülkelerde ombudsmanlara reform önerisinde bulunma yetkisi de verilmiştir. Örneğin Fransa'da, kamu yönetiminin işleyişine katkı sağlaması için Mediateur'e öneride bulunma yetkisi verilmiştir. Bu yetkilere istinaden de Mediateur, demiryolu istasyonlarında alınması gereken küçük önlemlerden, vatandaşların günlük hayatlarında kaliteyi arttırmaya yönelik yasa değişikliği gerektiren çok değişik önlemlerde bulunmuştur. Fransa'da 1976-1984 yılları arasındaki dönemde Mediateur'ün yayımlanmış 289 reform önerisi bulunmaktadır. Bu dönemi takip eden yıllarda ise yıllık 20 ile 40 arasında değişen sayılarda reform önerisinde bulunmuş ve yapmış olduğu bu önerilerin yarısı uygulanmıştır (Sezen, 2001: 80).

Ombudsmanların bir başka işlevi de günümüz demokratik ülkelerinde gittikçe önem kazanan yönetimde saydamlığı sağlamaya katkıda bulunmasıdır. Ombudsmanlara verilmiş olan inceleme araştırma, bilgi ve belgeye ulaşma yetkisi normal şartlarda vatandaşların ulaşmasının çok zor olduğu bilgi ve belgelere ombudsman tarafından kolayca ulaşmasına imkan sağlamaktadır. Bu sayede de idarenin eylem ve işlemleri sebebiyle hak kaybına uğrayan ve bu sebeple ombudsmana şikayet başvurusunda bulunanlar haklarında yapılan eylem veya işlemin gerekçesinin ne olduğunu öğreneceklerdir. Bu da kamu yönetiminin daha şeffaf bir yapıya dönüşmesine katkı sağlayacaktır (Sevinç, 2015: 103).

Nihayet, etkin olarak çalışan ombudsman mekanizması yargı organlarının da iş yükünü azaltarak, yargının daha hızlı ve etkin çalışmasına katkıda sağlamaktadır (Altuğ, 2002: 25). Hakları ihlal edilen vatandaşlar idare ile ilgili şikayetlerini kolay ve masrafsız bir şekilde ombudsmana iletebilecek ve bu şikayet başvuruları ombudsman tarafından hızlı ve hakkaniyet çerçevesinde sonuçlandırılacaktır. Ombudsman tarafından şikayetlerin bu şekilde çözüme kavuşturulması idari yargının önüne gelecek olan dava sayısını da önemli ölçüde azaltacaktır. Bu noktada dikkat edilmesi gereken husus, ombudsmanın idari yargıya alternatif bir denetim birimi olarak dava sayısını azaltmayı idarenin kusurlu uygulamalarının yargı önüne gelmeden çözülmesine yardımcı olmasıdır. Diğer bir ifadeyle ombudsman tarafından gerçekleştirilen denetim tamamlayıcı görev üstlenmektedir (Sevinç, 2015: 103).

2.3. Ombudsman Kurumunun Faydaları

Günümüzde hemen hemen tüm ülkelerin anayasalarında yer alan sosyal devlet ilkesi gereği ülkeler bu ilkenin gerektirdiği görevleri yerine getirmek amacıyla, görevlerini her geçen gün arttırmaktadır. Ülkelerin artan görevleri, büyük bürokratik yapının ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Bunun sonucunda da vatandaşla yönetim arasında kopukluk meydana gelmiştir. Böylece vatandaşlar, yönetimlere sesini duyurmaz bir hale gelmişlerdir. Vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin yönetimlere karşı korunmasını sağlamak amacıyla kurulan ombudsman kurumunun, zamanla demokratik hukuk devletinin ilkelerine ulaşma konusunda yardımcı olduğu görülmektedir.

2.3.1. Vatandaşlarının Hak ve Özgürlüğünün Korunmasına Yardımcı Olur

Dünyadaki mevcut bütün ombudsman kurumları vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini korumak ve hukukun üstünlüğü ilkesine dayanan demokratik bir düzen kurmak amacıyla kamu yönetimi içerisinde görev yapmaktadır (Arslan, 2014: 21).

Vatandaşlar, hukuk kurallarının kendilerine tanıdığı hakları belirli sebeplerden dolayı kullanamamaları, demokratik hukuk devletlerinde karşılaşılan en önemli problemlerden bir tanesidir. Vatandaşların kendilerine tanınan hakları kullanamamalarında (Erhürman, 1998: 99),

- Haklarından haberdar olabilmelerini sağlayacak eğitim ve haberleşme olanaklarına sahip olmamaları,
- Sahip oldukları hakları bilseler bile bu hakları kullanma yol ve yöntemleri konusunda bilgilerinin olmaması ya da maddi imkansızlıklar sebebiyle bu yol ve yöntemleri kullanamamaları,
- Devleti karşısına almaktan korkmaları sebebiyle haklarını kullanmadan çekinmeleri olarak sayılabilir.

Ombudsmanlar vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması için kendisine aracısız olarak yapılan şikayet başvurularına istinaden veya kendiliğinden harekete geçer ve idare tarafından yasaların kötüye kullanılması durumlarında ya da temel hak ve özgürlüklerin korunması dahil, ihtiyaç duyulan tüm durumlarda soruşturma görevini ifa eder (Avşar, 2012: 113).

Ombudsmanlık kurumu hukukçuları ve alanlarında uzman kişileri bir arada istihdam etmektedir. Bu durum da, halkın farklı konularda bilgilendirilmesi ve başvuruları hakkında tatmin edici cevaplar alabilmeleri açısından son derece önemlidir. Ombudsman, kendisine başvuruda bulunan vatandaşların sorunları ile ilgili hızlı ve tatmin edici bilgi aktarmak, sorunların giderilmesi için harekete geçemeyen yurttaşları bilgilendirerek harekete geçirmek veya en kötü ihtimalle onlar adına re'sen harekete geçerek demokratik hukuk devletlerinde bu alandaki eksikliklerinin ortadan kaldırılmasına yardımcı olabilecek bir yapıya sahiptir (Erhürman, 1998: 99-100).

2.3.2. İdarenin İyileşmesine Yardımcı Olur

Ombudsman, idare tarafından yerine getirilen işlemlerin yapılması sırasında gözden kaçırılan ya da bir memurun kötü niyeti sebebiyle ortaya çıkan hataların süzgeçten geçirilerek tespit edilmesine ve bunların düzeltilebilmesine imkan sağlayan ek bir denetim ve kontrol yoludur (Akıncı, 1999: 292).

Ombudsman tarafından yapılan denetimlerin idare üzerinde önleyici etki ve caydırıcı etki olarak iki ayrı etkisi bulunmaktadır. Ombudsmanın önleyici etkisi, ombudsman tarafından sıkı bir denetime tabi tutulacağını bilen ve bu durumun farkında olan idarenin eylem ve işlemlerinde daha dikkatli davranması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Ombudsmanın caydırıcı etkisi ise, hukuk kurallarına aykırı olarak eylem ve işlem ortaya koyma gibi bir niyeti olan kamu görev ve görevlilerinin bu durumun ortaya çıkacağı endişesi ile bu niyetlerinden vazgeçmeleri şeklinde kendini göstermektedir. Bu iki durumun sonucu olarak ombudsmanlık kurumu idarenin iyileşmesi noktasında önemli katkılar sağlamaktadır (Erhürman, 1998: 100).

Ombudsman, hakkında yoğun bir biçimde şikayet gelen kurumlarla ilgili olarak, şikayet konusu hususlar ve bu hususların düzeltilmesine yönelik öneriler sunarak, kurumların dikkatinden kaçan noktaların neden olduğu sorunların yeniden gözden geçirilmesi ve gerekli tedbirlerin alınması hususunda rehberlik etmelidir (Avşar, 2000: 57).

Bunlara ek olarak ombudsman, zaman zaman, haklarında sürekli bir şekilde şikayet gelen kamu kurumları ile ilgili olarak, gereksinim duyulan yapısal ve yöntemsel reformlara ilişkin öneri ve görüş belirten raporlar hazırlayabilmektedir. Bunun yanında, idarenin genelini ilgilendiren aksaklıklarla ilgili önerilerde de bulunabilmektedir. Ombudsmanın bu konularla ilgili olarak yapacağı öneriler kamu yönetimi ile ilgili reform yapmak isteyen makam ve merciler için çok büyük önem taşımakla birlikte, vatandaşların da dolaylı bir biçimle de olsa kamu yönetiminde gerçekleştirilecek reform çalışmalarına katılabilmelerine imkan sağlamaktadır (Erhürman, 1998: 100).

Ombudsmanlık kurumunun idarenin işleyişinde yaşanan sorunların ortaya çıkmasında ve bu sorunların yetkililerin bilgisine sunulup onların yaşanan bu sorunlardan haberdar olmasında önemli katkıları bulunmaktadır. Böylece idare ombudsman yardımı ile yönetim faaliyeti sırasında meydana gelen aksaklıkları düzeltme fırsatı elde etmiş olacaktır. Bu durumda ombudsmanlık kurumunun idarenin iyileşmesine yardımcı olduğu düşüncesini haklı çıkarmaktadır.

2.3.3. Ombudsman İdare İle Vatandaşlar Arasındaki Sorunların Azalmasına Yardımcı Olur

Ombudsmanın yapmış olduğu çalışmalar sonucunda, idareler hatalarının farkına varmakta ve bu hatalar yargıya taşınmadan düzeltilmektedir. Böylelikle vatandaşlar idarenin iyi niyetin farkına varmakta ve ilişkiler daha olumlu bir hal almaktadır. İdare, otoriter yapısını terk ederek yaptığı hataları kabul eden ve bu hataları düzeltme yolunu seçen bir yapıya dönüşmektedir (Erhürman, 1998: 100).

Ombudsmanlık, yöneten-yönetilen, devlet-vatandaş, kamu görevlileri-toplum arasındaki ilişkilerde yeni bir dönemin başlamasını sağlamıştır. Geçmişten günümüze yönetenler, yönetilenlere farklı görev ve sorumluluklar vermiştir. Genel bir bakış açısıyla incelendiğinde yönetim mekanizmaları, yönetenlerin yönetilenlere karşı korunması üzerine kurulmuştur. Ancak bu düşünceye karşı olarak, yönetilenlerin de haklarının korunması yönünde bazı başarılı girişimler olmuştur. Bunlar anayasacılık, hukukun üstünlüğü, idarenin yargısal denetimi, idare hukuku, özerk yönetim, katılımcı demokrasi gibi kavramlardır. Modern devlet anlayışında vatandaşlar bazı kurumlar vasıtasıyla devlete karşı koruma altına alınmış olsa da yönetenlerin ne şekilde ve ne kadar sınırlanabileceği tam olarak belli değildir. Bu konuyla alakalı olarak bir sınır tespit edilememektedir. Bağımsız bir şekilde görev yapan ombudsman kurumları, yönetenlere yönetilenlere karşı görev ve sorumluluklarının olduğunu, yönetilenlere adil, zamanında ve nazik davranmaları gerektiğini, görevlerini hukuka bağlı olarak yerine getirmeleri gerektiğini ve kamu görevinin dürüst ve etkili bir biçimde sunulmasının gerektiğini göstermektedir(Karcı, 2016: 75-76).

Böylece, ombudsman idarenin hata yapması engellenmekte, vatandaşlar idarenin yaptığı hataların en kısa sürede ortadan kaldırılmasına katkı sağlayan bir yol göstericiye sahip olmakta ve idare de vatandaşlarla iletişimini en üst düzeyde tutmasına yardımcı olan bir halkla ilişkiler uzmanına sahip olmaktadır (Erhürman, 1998: 100).

2.3.4. Ombudsman Yargı Yükünün Azalmasına Yardımcı Olur

Ombudsman vatandaşların haklı şikayetlerini kolay, masrafsız, çabuk ve hakkaniyetli bir çözüme kavuşturarak yargı mercilerinin önüne gelen dosya sayısını azalmaktadır. Bu noktada dikkat edilmesi gereken önemli husus ombudsmanın yargı mekanizmasına alternatif bir denetim yolu olduğundan dolayı dava konusu edilen uyuşmazlık sayısını azaltmayıp, idarenin yanlış uygulamalarının yargıya taşınmadan çözülmesine imkan sağlamasıdır. Yani tamamlayıcı bir görev ifa etmesidir (Eren, 2000: 94).

Yargı denetiminin aşırı biçimsel bir yapıya sahip olması, pek çok ülkede kamu yönetimine karşı yurttaşların korunmasını amaçlayan, yargı denetimi haricinde bir denetim mekanizmasının kurulmasını teşvik etmiştir. Yargı organları gibi bağımsız hareket edebilen fakat onlar kadar şekilci olmayan, hızlı karar alabilen, kamu yönetimi ile ilgili çok daha fazla bilgiye sahip olan, yönetimi yakından inceleyebilen, somut ve kişisel inceleme yapabilme yeteneği olan bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur. Bu esaslar doğrultusunda bu kurumun yalnızca hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı kalmaması ayrıca insan hakları bakımından da denetim yapması gerekmektedir (Karcı, 2016: 73).

Bunun yanında ombudsman, ortaya çıkan uyuşmazlıkları iki yolla yargı önüne gelmeden çözmektedir. Bunların birincisi, hukuka aykırı bir biçimde işlem tesis eden ve eylemde bulunan idarenin, bu işlem ve eylemleri geri almaya ve söz konusu işlem ve eylemlerin yol açtığı zararı tazmin etmeye ikna edilmesidir. Bu yolların ikincisi ise, incelemesine gerek olmayan veya yargı yoluna başvurulmadan da çözülebilecek olan şikayetlerin yargıya intikal ettirilmesinin engellenmesidir (Erhürman, 1998: 101).

Ayrıca ombudsman tarafından alınan kararlar ve parlamentoya sunulan raporlar sonucu daha önce yaşanan aksaklıklarla ilgili olarak yapılacak düzenlemeler de benzer sorunların yaşanmasının önüne geçmektedir. Böylece ombudsmanlık kurumu bireyler ile idare arasında ortaya çıkacak ve yargıya intikal edecek uyuşmazlıkların önüne geçme konusunda önleyici bir işlev üstlenmektedir.

2.3.5. Ombudsman Katılımcı Demokrasinin Sağlanmasına Yardımcı Olur

Katılımcı demokrasi seçimden seçime oy kullanmadan öte günlük hayatın içerisinde anlam kazanmaktadır. Bu sayede vatandaşlar kendilerini idare edenlere seslerini duyurabilmekte ve yönetim tarafından alınacak kararları etkileyebilmektedirler. Tarih boyunca yönetenlerin hakimiyetini kabul eden idare anlayışı değişmekte ve günümüz dünyasında yönetilenler de idarede söz sahibi olmaktadır. Vatandaşlar sivil toplum örgütleri, baskı grupları ve kitle iletişim gibi araçlarla idari sürece katılmaktadırlar. Bu araçlara artık bir çok ülkede başarı ile uygulanmakta olan ombudsmanlık kurumu da katılmaktadır (Kestane, 2006: 135).

Ombudsman, vatandaşların idare hakkındaki şikayetlerini devlete bildirmeleri noktasında son derece kullanışlı ve önemli bir imkan sağlamakta ve katılımcı demokrasi idealinin sağlanması için de önemli bir görev üstlenmektedir (Erhürman,1998: 102). Vatandaşlar idare tarafından gerçekleştirilen işlem ve eylemlerden dolayı haksızlığa uğradıklarında bu konu hakkındaki şikayetlerini ombudsmana ileterek sorunu çözmesini isterler. Ombudsman, bu gibi durumlarda idareden kaynaklanan aksaklıkların giderilmesi için idareye hatta parlamentoya önerilerde bulunarak vatandaşların idareden olan beklentilerini dile getirir (Kestane, 2006: 135).

Dolayısıyla, ombudsman bir yandan yurttaşların idarenin denetlenmesine katılımları için yeni bir yolun açılmasına yardımcı olarak katılımcı demokrasi idealinin gelişmesine katkıda bulunmakta, bir yandan da yurttaşların şikayetlerini ombudsmana aktararak, idarenin denetlenmesini sağlanmasına, idarenin hukuka aykırı işlem ve eylemlerinin ortadan kaldırılmasına katkı sağlamaktadır. Yapılan şikayet başvuruları ile vatandaşlar ombudsmana idarenin hangi noktalarında eksiklikler olduğunu göstererek ombudsmanın hazırlayacağı reform önerilerinde yol gösterici rol oynamakta, ombudsman aracılığıyla yönetime katılabilmektedir (Erhürman,1998: 102).

2.4. Ombudsmanlık Türleri

Ombudsmanlık kurumunun uygulanmakta olduğu ülkelerdeki mevcut idari yapı, ihtiyaçlarda ortaya çıkan artışlar ve nüfus artışı gibi sebeplerle farklı ombudsmanlık türleri ortaya çıkmıştır. Söz konusu bu farklı ombudsmanlık türlerini temel olarak aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

2.4.1. Parlamento Ombudsmanı

Parlamento ombudsmanı, bu göreve parlamento tarafından seçilmektedir. Parlamento ombudsmanını güçlü kılan da parlamento eliyle seçilmiş olmasıdır. Parlamento ombudsmanının görevi, idari makamların ve onların görevlilerinin kötü yönetim uygulamaları sonucunda hakları zarar gören fertler veya özel hukuk tüzel kişilerinin şikayetlerini incelemek ve araştırmaktır. İdarenin kanuna uygun olarak gerçekleştirmiş olduğu ancak hakkaniyet çerçevesinde olmayan işlemleri de ombudsmanın görev alanındadır (Şahin, 2015: 35).

Parlamento ombudsmanı, kamuoyu tarafından tanınan ve kendisine güven duyulan kişiler arasından seçilir. Parlamento ombudsmanı her ne kadar parlamento tarafından seçilmiş olsa da görevini yerine getirirken kendisini seçen parlamentodan da bağımsız bir biçimde hareket eder (Temizel, 1997: 59).

Farklı ülkelerde uygulanmakta olan parlamento ombudsmanlarının pek çok ortak özelliği bulunmaktadır. Fakat parlamento ombudsmanının bu göreve seçilmesi, yetkileri, görev alanı gibi konularda farklılıklar görülebilmektedir. Parlamento ombudsmanı, ombudsmanlık kurumunu kendi ülkelerinde kurmak isteyen ülkeler için iyi bir modeldir. Parlamento ombudsmanı görevden kendisini bu göreve seçen parlamento tarafından alınmaktadır (Demirci, 2013: 28).

2.4.2. İnsan Hakları Ombudsmanı

İnsan hakları ombudsmanı günümüzde birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Parlamento tarafından bu göreve seçilen ombudsmanların görevi, insan haklarını korumaya çalışmak, insan

haklarını daha ileri bir seviyeye taşımaya çalışmak ve devlet idaresini insan hakları çerçevesinde takip etmek ve denetlemek olarak sayabiliriz (Şahin, 2015: 35).

İlk insan hakları ombudsmanı 1975 yılında kişi hak ve özgürlüklerin korunması ve ayrıca bu konularla ilgili olarak yönetimlerin izlenilmesi amacıyla Portekiz’de çalışmaya başlamıştır. İnsan haklarına olan ilginin artması ise 80’li yıllardan itibaren Latin Amerika ülkelerindeki otoriter rejimlerin sona ermesi ile başlamıştır. İnsan hakları ombudsmanı, Arjantin, Kolombiya, Bolivya ve birçok Latin Amerika ülkesinde insanların özgür bir biçimde yaşayabilmesi ve doğuştan gelen tüm haklarını kullanabilmesi için çalışmaya başlamıştır. İnsan hakları ombudsmanının Hırvatistan, Slovenya, Macaristan, Rusya gibi ülkelerde kurulması ise Sovyet Rusya’nın dağılmasıyla başlayan demokratikleşme hareketleri sonucunda gerçekleşmiştir (Özden, 2005: 55-56).

Günümüz toplumlarında, demokrasi anlayışının hızlı bir şekilde gelişme göstermesi ile birlikte insan hakları ve özgürlüklere verilen önem ve değer de önemli ölçüde artış görülmüştür. Bu durum da insan hakları ombudsmanının ortaya çıkmasına katkı sağlamıştır.

2.4.3. Yerel Yönetimler Ombudsmanı

Yerel yönetimler ombudsmanının gerekliliği konusunda tartışmalar devam etmektedir. Söz konusu kurumun uygulanmakta olduğu ülkelerden bazılarında yerel yönetimler, ombudsmanın yetki alanı içerisinde bulunmazken, bazı ülkelerde ise yerel yönetimler ve merkezi yönetim için farklı ombudsmanlık kurumu ihdas edilmiştir (Şahin, 2015: 37).

İlk yerel yönetim ombudsmanı 1974 yılında İngiltere’de hayata geçirilmiştir. Mahalli idareler yasasının 23. Maddesi gereğince bir komisyon yerel yönetim ombudsmanı olarak atanmaktadır. Bu komisyon halkın yerel ihtiyaçlarından kaynaklanan sorunlarını incelemektedir. İngiltere’de üç, İskoçya’da bir, Galler’de ise bir yerel yönetim ombudsmanı kurulmuştur (Avşar, 2012: 154).

Yerel yönetim ombudsmanının görev ve yetki alanı; büyükşehir belediyesi, il belediye meclisleri, kentsel gelişme idaresi, konut vakıfları, itfaiye, polis, ulusal park yönetimleri, çevre sorunları idaresi ve eğitim başvuru komitelerini kapsamaktadır (Avşar, 2012: 154).

Yerel yönetim ombudsmanları hakkında çeşitli yasal düzenlemeler yapılmış ve bu düzenlemeler ile yerel yönetim ombudsmanlarının statüleri belirlenmiştir. Ülkelerin beklentileri yerel yönetim ombudsmanlarının görevleri, çalışma usul ve esasları açısından belirleyici olmakta ve bu hususlar beklentilere göre değişmektedir. Yerel yönetim ombudsmanlarının vermiş olduğu kararların, hukuken bağlayıcı niteliği yoktur (Yıldırım, 2014: 203-204).

Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen kötü yönetim uygulamaları, vatandaşları zarara uğratması ve vatandaşların mağduriyetine sebep olması durumunda ve ilgili idare nezdinde idari başvuru yollarının tüketilmesi durumunda yerel yönetim ombudsmanının görev alanına girmektedir. Yani kısaca idari ve hukuki başvuru yolları tüketilmeden yerel yönetim ombudsmanına başvuruda bulunulamaz (Avşar, 2012: 154).

Günümüzde gelişmiş demokrasiye sahip ülkelerde yerel yönetimlerin önemi ve sahip olduğu yetkiler her geçen gün artış göstermektedir. Bunun sonucunda da yerel yönetimler ile vatandaşlar arasındaki etkileşimler her geçen gün artmaktadır. Böylece yerel yönetim ombudsmanının önem ve gerekliliği de bu gelişmelere paralel olarak artmaktadır.

2.4.4. Sağlık Ombudsmanı

Sağlık hizmetleri ombudsmanı, sağlık hizmetleri alanını incelemek ve araştırmak üzere ilk olarak İngiltere, Galler ve İskoçya'da 1973 yılında uygulanmaya başlamıştır. Hastanelerin ve toplumsal sağlık hizmeti veren kurumların hizmet kalitesinin artırılmasında sağlık hizmeti ombudsmanları önemli rol oynamıştır (Avşar, 2012: 152).

Sağlık Hizmetleri Ombudsmanına başvuru için herhangi bir ücret ödenmemektedir. Ombudsmanın incelediği konular arasında sağlık kuruluşlarında yaşanan olumsuzluklar, kötü yönetim, hasta haklarına aykırı durumlar yer almaktadır. Buradaki kötü yönetim şekillerinden kasıt hastaya karşı nezaket kurallarına aykırı davranmak, hastayı bilgilendirmemek ya da yanlış veya eksik bilgilendirmek, hastalar arasında ayrımcılık yapmak ve hatalı teşhis sonucu hastayı mağdur etmektir (Arslan, 2014: 41).

Sağlık Ombudsmanı sisteminin hayata geçirilmesi ile beraber kamu hastanelerinin, özel hastanelerin ve diğer sağlık kurumlarının vatandaşlara olan yaklaşımı, sunmuş oldukları hizmetin kalitesi ve fiziki olanaklarında önemli derecede değişiklikler yaşanmıştır (Avşar, 2012: 152-153).

Sağlık ombudsmanı uygulama alanı bulduğu ülkelerde sağlık alanında faaliyet gösteren kurumlar ile bu kurumların çalışan ve amirlerini kanunlarla belirlenen sınırlar içerisinde inceleme ve soruşturması yetkisine sahiptir. Bu yetkinin etkin kullanımı vatandaşların daha kaliteli sağlık ve yeterli sağlık hizmeti alabilmeleri açısından önem taşımaktadır.

2.4.5. Tüketici Ombudsmanı

Serbest piyasa ekonomisi kurallarının hakim olduğu günümüzde üretici-tüketici ilişkilerinin her geçen gün daha fazla gelişmekte olduğu görülmektedir. Bu durum ürün çeşitliliğinin artmasına ve üretici rekabetine neden olmakta ayrıca artan rekabet de üreticilerin aldatıcı pazarlama

stratejilerine yönelmesine neden olabilmektedir. Tüm bu süreçte ise üretici-tüketici ilişkisinde mağdur olan tarafın genel olarak tüketici olduğu görülmektedir (Şahin, 2015: 37).

Günümüz dünyası kapitalist ekonomik sisteminde şirketler daha fazla satarak büyüdükleri için genellikle aldatıcı ve yanıltıcı hareketlerle tüketiciyi mağdur etmektedirler. Bulunan yeni pazarlama yöntemleri ve yapılan reklamlarla ürünlerin kusurlu yönleri gizlenmekte iyi yönleri ise abartılarak ön plana çıkarılmaktadır. Bunun yanında şirketler, yapılan satış sonrasında ortaya çıkacak uyuşmazlıklarda hukuki yönden kendilerini haklı gösterecek şekilde sözleşmeler yapmaktadır. Böylece tüketiciler hukuki yollarla hak aramaya çalışsa da her hangi bir sonuç elde edememektedirler (Demirci, 2013: 32).

Bundan dolayı tüketicinin haklarını korumak için yeni denetim mekanizmalarına ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyacı gidermeye yönelik olarak yapılan çalışmaların sonucunda yeni bir denetim mekanizması olarak tüketici ombudsmanı, tüketicilerin Pazarlama Yasası ve Adil Olmayan Sözleşmeler Yasası'ndaki tüketici haklarını savunmak amacıyla ilk olarak 1971 yılında İsveç'te kurulmuştur. Pazarlama yasası, şirketlerin satışını gerçekleştirdikleri mal ve hizmetlerin müşterilere sunumu ile ilgili kuralları ve standartları belirlemektedir. Tüketicileri kandırmaya çalışan ve onların bilgisizliğinden faydalanmaya çalışan satıcılara ilişkin hükümler ile bozuk, hileli mal ve hizmet satışları da Pazarlama Yasası'nda düzenlenmiştir. Ayrıca, tüketicinin bilgi eksikliğini, ekonomik gücünü sömüren, yanıltıcı ve gerçeği yansıtmayan reklamlar da bu yasa kapsamına dahil edilmiştir. Bu yasa ile birlikte ispat yükümlülüğü ilkesi ön plana çıkarılmıştır. Mal ve hizmete yönelik pazarlama iddialarının doğruluğunun istenildiğinde kanıtlanması şarttır. Yine Ürün Güvenliği Yasası ile bozuk ve kalitesiz mal ve hizmetlere yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Keza, Adil Olmayan Sözleşmeler Yasası ile de tüketicinin bilgi eksikliğinden yararlanılarak düzenlenmekte olan her türlü yazılı sözleşme yasaklanmaktadır (Avşar, 2012: 156-157).

Tüketiciler şirketlerin gerçeği yansıtmayan, yanıltıcı ve abartılı reklamları, yeni pazarlama teknikleri sonucu söz konusu şirketlerin ürünlerine talepte bulunmaktadır. Tüketici talep ettiği ürünün beklentilerinden uzak olduğunu ise genellikle ürünü aldıktan sonra fark etmekte ve elindeki belgelere rağmen mağdur olmaktadır. Tüketici ombudsmanı tüketicilerin karşılaştığı bu gibi mağduriyetleri ortadan kaldırmayı hedeflemektedir (Özden, 2010: 63).

Tüketici ombudsmanı, öncelikle tüketicilerin şikayetleriyle alakalı inceleme yapar; şikayet konusu sorunun çözümüne ilişkin önerilerini şikayet konusu sorunun çözülebilmesi ve düzeltilebilmesi için ilgili şirkete yazılı olarak bildirir. Ombudsmanın yaptığı öneriler tavsiye niteliğindedir ve hiçbir yaptırım gücü ve bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Fakat bu önerilere uyulmadığı hallerde konuyu hukuki soruşturmasının yapılabilmesi amacıyla Ticaret Mahkemesine götürebilir. Tüketici ombudsmanı böylelikle bir ihtisas mahkemesi olarak görev yapan Ticaret Mahkemesi'nin de iş yükünü önemli ölçüde azaltmaktadır (Avşar, 2012: 157).

Tüketiminin son derece önemli bir artış gösterdiği günümüz dünyasında artan tüketim alışkanlığı sonucunda satıcılar ile tüketiciler arasındaki uyuşmazlıkların sayısı da ciddi bir şekilde artış göstermiştir. Artan tüketici şikayetleri hem yargıyı meşgul etmekte hem de yargı sürecinin uzun zaman alması tüketicileri mağdur etmektedir. Tüketici ombudsmanı ise yargı yoluna gidilmeden satıcılar ile tüketiciler arasındaki uyuşmazlıkları hızlı ve daha az masraflı şekilde çözerek tüketicilerin haklarını koruyabilecektir.

2.4.6. Çocuk Ombudsmanı

Çocuk ombudsmanının özel denetçilik anlamında diğer ombudsmanlara oranla çok farklı ve önemli bir yeri bulunmaktadır. Bunun nedeni ise çocukların hak ve özgürlüklerinin yapılan yasal düzenlemelerde kapsamlı bir biçimde ele alınmamasıdır. Bundan dolayı çocuklar sahip oldukları haklar bakımından toplum içerisinde en korumasız ve savunmasız sınıfı oluşturmaktadır. Çocukların karşılaştıkları sorunlarla mücadele etme ihtimalleri oldukça sınırlı olduğundan dolayı çocuk hakları ombudsmanlığı sistemi hayat bulmuş ve son zamanlarda birçok ülkede çocuk hakları ombudsmanlığı sistemi uygulanmaya başlanılmıştır (Şahin, 2015: 38).

Çocuk ombudsmanlığının ilk olarak kuruluş yeri Norveç'tir. Bu ülkede çocuk ombudsmanlığı 1981 yılında kurulmuştur. Günümüzde sayıları artan çocuk hakları ombudsmanları diğer ülkelere de mülteci çocukları, cinsel istismar, ayrımcılık, kötü muamele, medyadan olumsuz etkileri, aile içi şiddet ve bazı çocukların özellikli durumları gibi çocuklar açısından yüksek derecede önem arz eden ve sürekli karşılaşılabilecek konularla ilgilenmektedirler (Fendoğlu, 2011: 90).

Çocuklar yetişkinlere göre savunmasız bir durum içerisinde buldukları için karşılaştıkları sorunlar diğer bireylere oranlara çok daha fazla olabilmektedir. Bu gibi durumlar karşısında çocuklar çoğu zaman nasıl davranacaklarını bilemediklerinden bir çıkış yolu bulamamaktadırlar. Bu nedenle karşılaşılan olumsuz durum çocuklar açısından çok daha ağır sonuçlara neden olabilmektedir. Bu noktada özel ihtisas ombudsmanlarından birisi olan çocuk ombudsmanına önemli görevler düşmektedir. Söz konusu bu görevler; çocuk hakları konusundaki şikâyetleri incelemek, çeşitli gözlemler yapmak, gerekli araştırmaları yapmak, eğitimi toplum tabanına yayan çalışmalar yapmak, çocukların hayat koşullarının daha iyi hale gelmesi için yetkili makamlara tavsiyelerde bulunmak ve gerekli olan hallerde sorumlularla ilgili çocuklar adına dava açmaktadır (Özden, 2010: 56-57).

Ayrıca çocuk ombudsmanları, çocuk hakları ile ilgili konularda yasal mevzuatta ihtiyaç duyulan düzenlemelerin yapılması için çalışmalar yapar ve parlamentoya bu konularla ilgili olarak kanun teklifi hazırlanması sırasında yardımcı olur. Bunun yanında çocuk ombudsmanları, parlamentoyu yönlendirerek ihtiyaç duyulan yasal düzenlemelerin yapılmasına katkı sağlar.

Ombudsman çocuk hakları ile ilgili olarak kamuoyu oluşturulması ve çocuk hakları konusunda yaşanan ihlallerin en aza indirilmesi amacıyla eğitim programları da hazırlar ve bu programları hayata geçirerek kamuoyunu bilincini geliştirir (Demirci, 2013: 31).

Çocuklar toplumun en savunmasız bireylerini oluşturmakla birlikte toplumun geleceği için de en fazla korunması gereken bireylerdir. Toplum açısından son derece önemli olan çocukların karşılaşacakları hak ihlalleri ve kötü muamelelerin ortadan kalkması açısından çocuk ombudsmanı son derece önemli bir koruma mekanizması görevi üstlenmektedir.

2.4.7. Askeri Ombudsman

Çeşitli ülkelerdeki ombudsman uygulamalarının çoğunda silahlı kuvvetlerle ilgili konuların tümünün ombudsmanın yetki alanı dışında tutulduğu görülmüştür. Bazı ülkelerde ise kamu denetçisi görevi ifa eden ombudsmanın yetki alanı içerisinde silahlı kuvvetler de yer almaktadır. Ayrıca bazı ülkelerde de silahlı kuvvetlerle ilişkili konuları incelemesi için ayrı bir silahlı kuvvetler ombudsmanı sistemi mevcuttur (Avşar, 2012: 165).

Askeri Ombudsman ilk olarak 31 Nisan 1952 tarihinde Norveç'te hayata geçirilmiştir. Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı (Askeri Ombudsman) askeri hiyerarşinin dışında ve bağımsız olarak teşkilatlanmış bir ombudsman çeşitidir. Askeri Ombudsman silahlı kuvvetler kapsamında cereyan eden olumsuz yanları ve eksik hususları tespit etmekte ve bu olumsuzlukların düzeltilmesi için gerekli mercilere tavsiyelerde bulunmaktadır. Askeri Ombudsman, savunma ile ilgili politikalar ve gerçekleştirilecek askeri operasyonlarla ilgili yaptırıma neden olacak fikir beyan edemez. Yapmış olduğu tavsiyeler yalnızca öneri niteliğindedir ve herhangi bir yaptırım gücü bulunmamaktadır (Arslan, 2014: 37).

Silahlı kuvvetler ombudsmanının denetim alanına, silahlı kuvvetlerin iç işleyişi, askeri hizmetlerin amacına uygun olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği, disiplin, terfi ve özlük işlemleri, kışlaların fiziki durumları, askerlik hizmetinin güvenlik ve sağlık şartlarının uygunluğu gibi konular girmektedir (Avşar, 2012: 165).

2.4.8. Polis Ombudsmanı

Polis ve savcı arasındaki organik ilişkiden dolayı polislerin kötü yönetim içeren eylem ve işlemlerine maruz kalanların bu eylem ve işlemlere ilişkin şikayetlerinin savcı tarafından tam bir tarafsızlık ve nesnellik içerisinde ele alınamayacağı düşüncesi ile İngiltere'de savcılıktan bağımsız olarak 1976 yılında Polis Şikayetleri Kurulu kurulmuştur. Ancak meslekten üyelerin seçildiği bu kurulun incelemekte olduğu olaylarla ilgili yanlı davranışlar sergilemesi kurula olan güvenin

kaybolmasına neden olmuştur. Kurulun güvenilirliğini yitirmesi 1981 yılında Polis Şikayetleri Otoritesinin kurulmasına neden olmuştur (Avşar, 2012: 164).

2.4.9. Basın Ombudsmanı

Basın ombudsmanı, yazılı ve görsel basının yayınlamış oldukları haberlerin, programların ve bunların içeriklerinin doğruluğu ve tarafsızlığı ile ilgili olarak okur, izleyici ve dinleyiciler tarafından dile getirilen şikayetleri inceler, taraflı ve yanlış haberleri düzeltmeye çalışır. Basın ahlak ilkeleriyle bağdaşmayan, yayıncı kişinin mağduriyetine neden olan veya çeşitli şekillerde zarara uğramasına yol açan gazeteci ya da yazar ombudsmana şikayet edilmektedir. Ombudsman, kendisine yapılan şikayet başvurusu ile ilgili olarak konunun aslını araştırır, bunun sonucunda şikayet şikayet başvurusunda bulunan tarafın haklı olduğu anlaşılırsa gazete tarafından düzeltme yapılmasına ya da cevap hakkı verilmesine yönelik karar verilir. Eğer ombudsman uyulması gereken habercilik ilkelerinin kasıtlı olarak ihlal edildiği kanısına varırsa daha kapsamlı bir soruşturma başlattırabilir (Şahin, 2015: 39).

Uygulamada iki tür basın ombudsmanı bulunmaktadır: Bunlardan bir tanesi kamusal makamlardan bağımsız bir biçimde mesleki esasları yerine getirmek amacıyla meslek örgütlerince belirlenen ve İsveç ombudsmanı modeli olarak adlandırılan basın şikayetleri ombudsmanı; bir diğeri ise medya içerisinde incelemeler yapmak, karar almak ve açıklamalar yapmak, kimi zaman da yapılan hataları düzeltmek gibi konularda sorumluluğu bulunan okuyucu temsilcisidir. (Avşar, 2012: 183).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. DÜNYADAKİ MEVCUT OMBUDSMANLIK UYGULAMALARI

3.1. Çeşitli Ülkelerdeki Mevcut Ombudsmanlık Kurumu Uygulamaları

1713 yılında Demirbaş Şarl tarafından çıkarılan bir buyrukla İsveç'te temeli atılan ombudsmanlık kurumu ilk önce İskandinav ülkelerinde uygulama alanı bulmuştur. Ombudsmanlık kurumunun İskandinav ülkelerindeki uygulamalarından alınan başarılı sonuçlar diğer ülkelerin dikkatinden kaçmamıştır. Ombudsmanlık kurumu 1950'li yıllardan sonra Avrupa kıtasındaki ve diğer kıtalardaki ülkeler tarafından kendi ülkelerinde oluşturulmaya başlanmıştır.

Günümüze gelindiğinde artık ombudsmanlık kurumu birçok ülkede ülkelerin kendi toplumsal, kültürel, hukuksal, siyasal ve idari yapısına uygun olarak ve kendi ülkelerinin ihtiyaçlarına cevap verebilecek farklı yapılarda hayata geçirilmiştir.

Ülke düzeyinde bir çok ülkede uygulama imkanı bulan ombudsmanlık kurumu devletler üstü bir yapılanma olan Avrupa Birliği tarafından birlik düzeyinde etkili olacak şekilde oluşturularak tamamen farklı bir boyuta taşınmıştır.

Bu bölümde, ilk olarak ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkmış olduğu İsveç'teki ombudsmanlık kurumu uygulamasına yer verilecektir. Ardından, İsveç gibi İskandinav ülkeleri olan ve ombudsmanlık kurumunun İsveç'ten sonra başarılı bir şekilde uygulandığı ve kurumun dünyaya tanıtılmasında önemli katkılar sağlayan Norveç, Finlandiya ve Danimarka'daki ombudsmanlık kurumlarına yer verilecektir. Daha sonra, yargı birliği sistemine sahip İngiltere'deki ombudsmanlık kurumu uygulaması, idari yargı sistemine sahip Fransa'daki ombudsmanlık kurumu uygulaması ve askeri ombudsman olarak kurulan Almanya'daki ombudsmanlık kurumu uygulaması ele alınacaktır. Yine bu bölümde devletler üstü bir yapılanma olan Avrupa Birliği'nde kurulmuş olan ombudsmanlık kurumu üzerinde durulacaktır. Son olarak da ülkemiz idari yapısı model alınarak kurulmuş olan Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde uygulanmakta olan ombudsmanlık kurumuna yer verilecektir. Böylece, ombudsmanlık kurumunun farklı toplumsal, kültürel, hukuksal, siyasal ve idari yapıya sahip olun ülkelerde uygulanabildiği ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

3.1.1. İsveç

İlk ombudsman İsveç'te 1713 yılında Kral XII. Şarl tarafından atanmıştır. Ardından ombudsmanlık 1809 İsveç Anayasası'nda düzenlenerek anayasal bir kuruma dönüşmüştür. İsveç Ombudsmanlık Kurumu kurulduğu tarihten günümüze kadar yapılan bir çok yasal ve anayasal düzenlemelerle sürekli olarak bir değişim içerisinde olmuştur. İsveç'te 1915 yılına kadar bir, 1915-1968 yılları arasında biri sivil biri askeri işlerden sorumlu üzere iki ombudsman bulunmakta iken, bu ombudsman sayısı 1972-1976 yılları arasında üçe çıkmıştır. Son olarak da 1976 yılında yapılan yasal bir düzenleme ile bu sayı dörde çıkarılmıştır (Şahin, 2015: 45-46).

Bu ombudsmanların her birinin görev alanı birbirinden farklıdır. Bunların birincisi genel uygulama esaslarını tespit eden, vatandaşların resmi belgelere ulaşabilmesinde, kararların uygulanmasında ve ombudsmanlık kurumunun personeli ile ilgili olan merkezi yönetim ve mahalli idarelerin kararları ile ilgili konularda yetkili olan ombudsmandır. İkinci ombudsman, mahkemeler, savcılık, polis ve hapishaneler gibi alanlarda yetkili olan ombudsmandır. Üçüncü ombudsman, silahlı kuvvetlerle ilgili konularda ve diğer idari işlerle ilgili yetkilere sahiptir. Dördüncü ve son ombudsman ise vergiler ve sosyal hizmetler gibi konularda yaşanabilecek uyuşmazlıklar ile ilgili yetkilere sahiptir (Tutal, 2014: 118).

İsveç Anayasası'na göre, bir tanesi Baş Ombudsman, üç tanesi ise Parlamento Ombudsmanı olmak üzere Riksdag (parlamento) tarafından dört adet ombudsman seçilmektedir. Ayrıca Parlamento Ombudsmanı makamlarından herhangi birinin herhangi bir sebeple boşalması halinde yeni ombudsman belirlenene kadar görev yapmaları için iki adet de yardımcı ombudsman seçilmektedir (Gişi, 2017: 13). Bu görevlere seçilen kişilerin görev süreleri dört yıldır. Ayrıca parlamento gerekli şartlar oluştuğu zaman bu kişileri görevden alınabilmektedir. Ombudsman görev süresi dolduğunda tekrar seçilebilir (Kestane, 2006: 128).

Ombudsman seçimi genel seçimlerin tamamlanmasının ardından 15 gün içinde yapılır. Dört Parlamento Ombudsmanı, parlamento tarafından açık oylama usulü ile yapılan seçim sonucuna göre seçilir. 1974 yılından önce Ombudsman olarak seçilecek kişilerin hukuk eğitimi almış olması gerekirdi. Ancak bu tarihten sonra böyle bir şart aranmamaktadır. Fakat Ombudsmanlar genel olarak yüksek yargı üyeleri içerisinde veya üst düzey görevliler arasından seçilmektedir. Ombudsman olarak seçilebilme yaşına ilişkin ise herhangi bir yasal sınır bulunmamaktadır (Gişi, 2017: 13).

Parlamentonun dağılmasının ombudsmanın görev süresine herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Ombudsmanın görevi kendi isteğiyle veya tekrar bu göreve seçilmemesi sonucunda sona erer. Bunun yanında baş ombudsman tarafından her yıl parlamentoya sunulan raporu inceleyen komitenin talebi sonucunda da parlamento ombudsmanı görevinden azledilebilir.

Ombudsmannın görevinden azledilebilmesi için raporları inceleyen komitenin talebi yalnız başına yeterli görülmemektedir. Ombudsmannın görevden alınması için parlamentonun ombudsmana olan güvenini kaybetmiş olması gerekmektedir. Parlamento, ombudsmanı görevden alma yetkisi tek başına elinde bulundurur. Bunun sonucunda ombudsman hükümet tarafından görevinden alınma endişesi taşımadan daha rahat çalışma imkanı bulmaktadır (Şahin,2015: 48-49).

Bu noktada belirtmek gerekir ki her ne kadar ombudsman bu göreve parlamento tarafından seçilse de görevini ifa ederken parlamentoya karşı da bağımsız bir konumdadır. Ombudsman hiçbir makam ve mevkiden emir almamakta, bağımsız ve tarafsız olarak çalışmaktadır (Kestane, 2006: 128).

Ombudsmannın almakta olduğu maaş, en yüksek dereceli hakimin maaşı ile aynıdır. Ombudsman, kurumda çalışacak memurları kendisi seçmektedir. Ayrıca ombudsman kurum bütçesi üzerinde istediği gibi tasarrufta bulunma hakkına da sahiptir. Bunlar da ombudsmana önemli derecede itibar sağlar (Tortop, 1998: 7). Ombudsmanlık ofisinde otuz kadar hukukçu, sekreter ve idari personel görev yapmaktadır. Personeller kamu yönetiminde görev yapmakta olan hukukçular ve genç hakimler arasından seçilmektedir. Bu çalışanların görev süreleri dört veya altı yıl arasında değişmektedir. Personelin alınan nihai kararları imzalama yetkisi bulunmamaktadır. Alınan nihai kararları sadece ombudsmanlar imzalamaktadır (Eklund, 2000: 479).

İsveç'te kurumun denetim alanına tüm merkezi ve mahalli birimler, merciler ve personel ile kamu otoritesine sahip kişiler, askeri kurumlar girmektedir. Ombudsmannın denetim alanı İsveç'teki bir kuruluşa verilen en geniş denetim alanıdır. Ayrıca devlet memurları olmaları sebebiyle rahipleri ve kilise mensuplarını dahi denetleyebilmektedirler. İsveç'te ombudsman, mahkemeleri de denetleyebilmektedir. Buradaki amaç, davaların görüşülmesinin ve karara bağlanmasının makul bir zaman içerisinde, yargıçların görevini suiistimal etmeden ve kötüye kullanmadan gerçekleştirmesini ve davaların usul kurallarına uygun olarak ele alınıp alınmadığını belirlemek olup, ombudsman yargıçların verdiği kararların içeriği ile ilgilenmez ve bu kararlara etkiye bulunamaz. Günümüzde İsveç ombudsmanı en çok yetkiye sahip olan ombudsman olarak kabul edilmektedir (Tatal, 2014: 119-120).

Görev alanı ile ilgili düzenlemeler yasalarla yapılmaktadır. Ombudsman, kamu hizmeti ifa eden görevlilerin bu sırada kanunlara ve görev tanımına uyup uymadıklarını gözlemlemektedir. Ayrıca ombudsman, yargı kurumlarının ve idari kuruluşların faaliyetleri icra ederken kanunların aradığı tarafsızlık, nesnellik ilkelerine uygun davranılıp davranılmadığını; idarenin vatandaşların anayasal hak ve özgürlüklerini çiğneyip çiğnemediğini de denetleyebilmektedir. Özellikle de mahkemelerinin nesnellik ve tarafsızlık ölçüleri doğrultusunda hareket edip, tüm vatandaşlara aynı durumlarda benzer şekilde muamelede bulunarak eşit bir biçimde davranması gerekmektedir. Bu şekilde davranılmaması durumunda ise ombudsman harekete geçecektir (Akıncı, 1999: 308).

İsveç'te ombudsmanların yetki alanı çok geniş çizilmiş olsa da; yasama organı üyeleri, yasama organının idari ve temyiz mercileri üyeleri, Seçim İnceleme Komitesi, Parlamento Genel Sekreterliği üyeleri, yönetici ve bunların yardımcıları, İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu, Milli Borç Ofisi yönetim kurulu ve komisyon üyeleri ile baş kontrolör, kabine bakanları, belediye konseyi üyeleri, başsavcı ombudsmanın yetki alanı dışındadır. Bunun yanında ombudsmanlar birbirlerini de denetleyemezler. Ayrıca siyasi özellik taşımaları nedeniyle kabine üyeleri de denetim dışı bırakılmışlardır. Ayrıca, ombudsman görevini yerine getirirken gerekli olan her türlü bilgiye erişebilme, yöneticileri dinleyebilme, gerektiğinde birimleri denetleyebilme ve sorumlular hakkında disiplin veya ceza kovuşturması açılmasını talep etme yetkilerine de sahiptir (Şahin, 2015: 50-51).

Ombudsmanlık kurumuna başvuru yapılması durumunda, kural olarak işlem veya eylemin üzerinden iki yıl geçmemiş olması şartı aranmaktadır. Ayrıca başvuruda bulunabilmek için İsveç vatandaşı olmak ya da İsveç'te yaşıyor olmak şartları da aranmamaktadır. Tüzel kişiler de ombudsmanlık kurumuna başvuruda bulunma hakkına sahiptirler (Tutal, 2014: 121).

Ombudsmanlık kurumuna yapılan şikayet başvurularından herhangi bir ücret talep edilmemektedir. Ayrıca başvurular formaliteden uzak bir şekilde yapılabilir. Şikayetlerin sözlü ya da yazılı olarak iletilmesinde herhangi bir sakınca bulunmamaktadır. Fakat ombudsmanlık kurumunun görev alanı içerisinde bulunmayan konularla ilgili yapılan başvurular ile gerçek olmayan başvurular işleme konulmamaktadır. Bununla birlikte şikayet başvurusundan iki yıl önce gerçekleşen şikayet konusu eylem ve işlemlere ilişkin başvurular ancak kamu yararının bulunduğu kanısına varılması durumunda işleme konulabilmektedir (Şahin, 2015: 52).

Ombudsman, genellikle idarenin eylem veya işlemleri sonucunda hakkı ya da menfaati zarar gören vatandaşların başvurusu sonucunda harekete geçmektedir. Fakat ombudsmanın re'sen harekete geçerek yönetimi denetleme yetkisi de bulunmaktadır. Özellikle haberleşme olanaklarının diğer yerlere göre önemli ölçüde az olduğu ceza evleri, yargı birimleri, akıl hastaneleri gibi yerlerde yürütülmekte olan teftişlerde hukuka aykırı durumlara rastlandığında hızlıca harekete geçmektedir. Son dönemde merkezi yönetim birimleri, bölgesel yönetim kurulları, mahkemeler, hapishaneler, polis karakolları, askeri kışlalar ilgili bir çok soruşturma başlatılmış ve insan hakları ihlallerine yol açan uygulamalar düzeltilmiştir (Akıncı, 1999: 310).

İsveç Ombudsmanı asıl görevi insan hak ve özgürlüklerini korumaktır ve bu görevi yerine getirmek için idarenin işlemlerini hukuka uygunluk ve yerindelik yönünden denetlemektedir. Ombudsman başvuru üzerine veya basında yer alan haber, aldığı duyurular vb. sonrasında kendiliğinden harekete geçerek araştırma ve soruşturma yapabilmektedir. Bu süreçte, ombudsman ilk olarak araştırma konusu ile ilgili belgeleri inceler ve şikayetin gerçek bir hususu içerip içermediğine karar verir. Ombudsman şikâyetin gerçek bir hususu içermediği kanaatine varırsa,

şikâyetle bulunan kişiye başvuruyu reddetme kararını ve bunun nedenini belirten bir tebligat yollar. Fakat şikâyetin doğru olduğu anlaşılırsa ombudsman inceleme yapmaya devam eder. Bu aşamada ombudsman ilgili görevlilerden konu ile ilgili kapsamlı bilgi talep etmektedir (Altuğ, 2002: 13).

İncelenen şikâyet başvurularında, şikâyet edilen kurum ya da kişilerden gerekli görülen belgeler talep edilir. Ayrıca gerekli hallerde şikâyet edilen kurum veya kişilerden yazılı açıklama da istenebilir. Yapmış olduğu inceleme neticesinde bir kamu görevlisinin suçlu olduğu sonucuna ulaşan Ombudsmanın savcı gibi ceza soruşturması açmaya yetkisi bulunmaktadır. Bu gibi durumlarda Ombudsman cumhuriyet savcılarında yürütülmekte olan davada kendisine yardımcı olunmasını talep edebilir. Araştırma konusu yeterince açıklığa kavuşturulamazsa ombudsman da muhataplarla görüşebilmektedir. Ombudsman yapmış olduğu araştırma ve soruşturma sonrasında almış olduğu kararları muhataplara ve idareye bildirmektedir (Gişi, 2017: 16).

Ombudsmanların kapsamı çok geniş çizilmiş olan araştırma ve soruşturma yapma yetkileri olmasına rağmen, çalışmaları neticesinde aldıkları kararların ilgili kurumlar nezdinde herhangi bir bağlayıcılığı söz konusu değildir. Ombudsmanın tavsiye niteliğini geçmeyen kararlarına karşı, idarelerin ve görevlilerin çekinmelerini sağlayan en önemli etken, ombudsmanın incelediği kurum ve görevlilerle ilgili yıllık raporlar hazırlanması ve söz konusu bu raporların 1986 yılında yürürlüğe giren Ombudsman Yasası gereğince en geç 15 kasım tarihine kadar ve 1 temmuz- 30 haziran tarihlerini kapsayacak şekilde yasama organına sunulması ve kamuoyu ile paylaşılmasıdır. Raporla ombudsmanların bir yıl içerisinde gerçekleştirmiş oldukları denetim ve araştırmalara değinilerek çalışmaların ne şekilde sonuca bağlandığı hususlarına da yer verilir. Rapor ilk olarak Anayasa Komisyonu tarafından incelenir ardından yasama organına sunulur gerek duyulması halinde parlamento genel kurulunda rapor üzerinde görüşme yapılır (Şahin, 2015: 53).

Ombudsmanlar kendisini yürütmenin yerine koyarak karar alamaz, yürütme organınca verilmiş kararı değiştiremez, ortadan kaldıramaz ve yetkilere uyarı vermekten öteye geçemezler. Fakat diğer ülkelerdeki gibi kamu görevlilerini herhangi bir zorunluluk altına sokmayan ombudsmanın bu kamu görevlilerini eleştirme ve tavsiyede bulunma yetkisi asıl etkisini basın ve yayın organları aracılığıyla göstermektedir. İsveç'te toplumda yaygın olarak benimsenmiş olan açıklık ve basın özgürlüğü ilkeleri Ombudsman Kurumuna büyük ölçüde ve azımsanmayacak derecede güç kazandırmaktadır (Karcı, 2016: 119).

Ombudsman, açıklık ilkesi ve basın özgürlüğünün sağladığı güçle bir kurumda kötü yönetim uygulamalarının yaygın bir şekilde görüldüğünü tespit etmesi halinde ilgili kamu kurumunda görevli bütün çalışanların eğitim programlarına tabi tutulmasını dahi talep edebilmektedir. Yapılan incelemeler neticesinde herhangi bir suç işlendiğinin saptanması halinde ise, ombudsman ilgili kamu görevlisi hakkında görev ihmal vb. suçlamalarla kovuşturma açabilmektedir. Günümüzde ise bu tarz uygulamalara nadiren rastlanılmaktadır. Çok nadir olarak rastlanılan bir başka yaptırım türü

ise ilgili kamu görevlileri hakkında disiplin soruşturulması açılması hususunun ilgili kamu görevlilerinin üstlerinden talep edilmesidir (Karcı, 2016: 120).

3.1.2. Norveç

Norveç'te ombudsman ilk olarak askeri konularla ilgili şikayetlerle ilgilenmesi amacıyla 1952 yılında kurulmuştur. Askeri ombudsman, askeri personelin hiyerarşi içerisinde üsleri ile ilgili olarak şikayetlerini araştırmak ve incelemek üzere görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiştir. Daha sonraki dönemde ise Meclis (Storting) tarafından ilk sivil ombudsman 1962 yılında seçilmiştir. İsveç, Finlandiya ve Danimarka'nın aksine, Norveç'te ombudsmanlık kurumu ülkede yapılan anayasal reformların sonucu olarak kurulmamış; hükümetce sıradan bir yasama kanunu formunda hazırlanarak kurulmuştur (Demiral, 2009: 65-66).

Bu ülkede ombudsman, yapılan genel seçimlerin ardından Parlamento Yasası ve 1968 İdari Ombudsman Yasasına göre dört yıl için seçilmektedir. Ombudsman bu göreve tekrar seçilebilmektedir. Ombudsman olarak seçilen kişi gerekli ve zorunlu durumlarda parlamento tarafından parlamento üye sayısının 2/3 çoğunluğunun oyuyla görev süresi sona ermeden de görevinden azledilebilmektedir. Ombudsman seçilecek kişi, parlamento üyesi olmayan Anayasa Mahkemesi yargıcı olmak için aranan şartlara sahip olanlar arasından görevlendirilmektedir. Norveç ombudsmanı diğer İskandinav ülkelerindeki ombudsmanlarla kıyaslandığında statüsü olarak nispeten daha zayıf kalmaktadır. Ombudsmanın maaşı parlamento tarafından takdir edilmektedir. Ombudsman kurumuna ait kadro sayısı, ombudsman tarafından belirlendikten sonra parlamentoya tavsiyede bulunulur ve ombudsmanın bu tavsiyesi üzerine parlamento yönetim kurulu tarafından belirlenmektedir (Avşar, 2012: 295).

Norveç Ombudsmanı'nın inceleme ve araştırma yetkisi tüm kamu yönetimini kapsamaktadır. Ancak Ombudsman Yasası ile bu yetkiye bazı sınırlamalar getirilmiştir. Ombudsmanın; Bakanlar Kurulu kararları, maliye müfettişlerinin çalışmaları, mahalli idareler, parlamentoda görüşülen konular ile mahkemelerin yetki alanına giren konular ve son olarak idari takdir yetkisi hakkında hiçbir inceleme ve araştırma yetkisi bulunmamaktadır (Sağlam, 2012: 69).

Norveç'te sivil ombudsmana askeri alanlarda soruşturma yapma yetkisi verilmemiştir. Bunun nedeni Norveç'te askeri ombudsman bulunmasıdır. Askeri ombudsmana ise sivil ombudsmana göre daha geniş yetkiler verilmiştir. Askeri Ombudsman kendisine gelen şikayet ve başvuruları Milli Savunma Bakanlığı'na bildirmekte ve gelen cevaba istinaden soruşturma yapmaktadır. Ayrıca, askeri ombudsman askeri bina ve tesislerde de inceleme ve soruşturma yapma yetkisi bulunmaktadır (Baylan, 1978: 33).

Norveç ombudsmanı bu kadar sınırlı yetkilere sahip olmasından dolayı İskandinav ülkelerinde bulunan ombudsmanlar içerisinde yetki alanı en kısıtlı ombudsman olarak kabul edilmektedir. Örnek vermek gerekirse; hukuka uygun olan ancak kamu vicdanına ve hakkaniyete uymayan bir idari işlemle ilgili olarak ombudsman adeta bir izleyici durumundadır ve bu durumla ilgili hiçbir görüş ve tavsiyede bulunamaz (Sağlam, 2012: 69).

Norveç'te ülkenin her vatandaşının idare ile ilgili olarak karşılaşmış olduğu her türlü sorunla ilgili olarak ombudsmana başvurma hakkı bulunmaktadır. Ombudsmana başvuru hakkının vatandaşlar tarafından kullanılabilmesi için idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir. Ayrıca ombudsmana yapılacak olan şikayet başvurusunun şikayet konusu olayın gerçekleştiği tarihten itibaren bir yıllık süre içinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Fakat ombudsman, şikayet konusu olay zamanaşımına uğrasa da ilgili olayı re'sen araştırma yetkisi bulunmaktadır. Norveç Ombudsmanının diğer İskandinav ülkelerinin ombudsmanlardan farklı bir çalışma usulü bulunmaktadır. Şikayet başvuruları yazılı olarak yapılmalı ve şikayet eden şikayet başvurularını imzalar (Babür ve Hatipoğlu, 1997: 51).

Ombudsmana yapılan şikayetin incelenmesi ve araştırılması sonucunda, şikayet başvurusu reddedilmezse, ilgili kurum hakkında gerekli eleştiriler yapılır. Şikayet konusu durumlarla ilgili olarak ne gibi tedbirlerin alınmasına ihtiyaç duyulduğu konusunda ilgili idareler bilgilendirilir. Ancak, tüm bu işlemler sonucunda ombudsman tarafından iş ve işlemlerin kusurlu olduğu tespit edilen kamu görevlisi ile ilgili olarak bizzat soruşturma başlatılamayacağı gibi, idare de soruşturma açması yönünde herhangi bir zorlanmaya tabi tutulamaz (Sağlam, 2012: 70).

Norveç ombudsmanı şikayet yetkisi konuyla ilgili olarak tüm. kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi talep ederek alabilmektedir (Avşar, 2012: 295). Ancak ilgili kurumun amirinin rızası olmadan kamu görevlilerinden bilgi ve belge talep edebilme yetkisi bulunmamaktadır (Demirci, 2013, 70).

Yukarıda da belirtildiği üzere Norveç Ombudsmanının sahip olduğu yetkiler diğer İskandinav ülkelerine göre daha az ve sınırlıdır. Ombudsmanın sınırsız olarak kullanabileceği en önemli ve etkili yetki ise, vardığı sonuçları kamuoyuna ilan edebilme yetkisine sahip olmasıdır (Sağlam, 2012: 71).

3.1.3. Finlandiya

Ombudsman kurumu, kurulduğu şekilde İsveç'te yaklaşık bir buçuk asıra yakın bir süre uygulandıktan sonra İsveç dışında bir ülkede dünyada çok da tanınmadan ilk kez Finlandiya tarafından kendi ülkesine adapte edilerek uygulamaya konulmuştur (Tutal, 2014: 125).

Finlandiya’da 1919 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle meşruti monarşi kaldırılmış yerine cumhuriyet getirilmiştir. Finlandiya ombudsmanı da ilk defa 1919 Anayasası’nda yer alarak kurulmuştur. Yine 1919 yılında Ombudsman Yasası çıkarılmıştır. Daha sonra 1928 yılında Parlamento yasası ile ombudsmanlık kurumu yeniden düzenlenmiştir (Avşar, 2012: 294).

İsveç’ten sonra Ombudsmanlık kurumunu ilk olarak hayata geçirmiş olan ülke Finlandiya olması çok da sürpriz olmamıştır. Finlandiya’nın uzun bir süre İsveç’in bir parçası olarak kalması, İsveç’ten yoğun bir şekilde etkilenmiş olması, idari yapı ve kurumları ile birlikte birbirine çok benzeyen ve neredeyse aynı olan iki devleti karşımıza çıkarmaktadır (Sağlam, 2012: 70).

Finlandiya’da vatandaşların hak ve menfaatlerini idari otoriteye karşı korumak maksadıyla ihdas edilmiş iki kurum mevcuttur. Bu kurumların biri adalet şansölyesidir. Bu kurumun görevi kamu görevlilerinin eylem ve işlemlerinde vatandaşın hak ve özgürlüklerini zarar görmesini engellemek, kamu görevlilerinin yasaları uygulayıp uygulamadıklarının ve görevlerini tam olarak yerine getirip getirmediğinin kontrolünü sağlamaktadır. Şansölye başsavcı unvanını taşır ve ülkedeki bütün savcıların üstüdür. İkinci kurum ise ombudsmanlık kurumudur. Ombudsman parlamento tarafından yapılan yasal düzenlemelerin mahkemeler ve idare tarafından kanunların gereği gibi uygulanıp uygulanmadığını denetlemektedir. Ombudsmanın Şansölyeyi savcı sıfatıyla yargı karşısına çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Şansölyenin ise Finlandiya ombudsmanına karşı kullanabileceği bir yetki bulunmamaktadır. Finlandiya’da ombudsmanlık kurumu vatandaşları idareye karşı koruyarak geleneksel ombudsmanlık görevini yerine getirirken, Şansölye vatandaşları daha sonra zarara uğratabilecek olan yasaların ve idari kararların uygulanmasından önce vatandaşları koruma görevine sahiptir. Böylece kamu kuruluşlarının yanlış işlem ve eylemde bulunmalarının önüne geçilmeye çalışılmaktadır (Demirci, 2013: 64).

Finlandiya’da Ombudsman parlamento tarafından öncesinde belirlenen adaylar arasından yine yasama organınca gerçekleştirilen gizli oylama sonucunda belirlenir. Ombudsman seçilecek kişinin hukuk eğitimi görmesinin yanı sıra uzun süre hukuk alanında çalışmış olması ve hukuk alanında donanımlı bir hale gelmesi gerekmektedir. Ombudsmanın seçilmesinde politik etkiler gözlemlenmektedir. Ombudsmanın görev süresi 4 yıldır. Fakat görev süresi dolan Ombudsmanın bu göreve tekrar seçilmesi mümkündür (Avşar, 2012: 294). Görev süresi dolmayan ombudsmanın görevden alınması söz konusu değildir. Finlandiya Ombudsmanın görev süresi ilk olarak bir yıl olarak belirlenmiş, daha sonra bu süre üç yıla çıkarılmış ve son olarak bu süre 1954 yılında dört yıl olarak belirlenmiştir (Tutal, 2014: 125).

Ombudsman görev süresi boyunca hiçbir makam ve merciin etkisi altında kalmaksızın bağımsız olarak görevini yürütmektedir. Parlamento ombudsmanı görevden alma yetkisine sahip olmadığı gibi ona inceleme ve araştırmaları ile ilgili olarak emir veya talimat da veremez.

Ombudsmanın almakta olduğu maaş, yüksek mahkeme başkanına verilmekte olan maaşa eşittir (Baylan, 1978: 38).

Finlandiya Ombudsmanı, hükümeti, bakanları ve mahkemeler de dahil olmak üzere bütün kamu görevlilerini denetleyebilme yetkisine sahiptir. Fakat Cumhurbaşkanı ve Chancellor of Justice ombudsmanlık kurumunun yetki alanının dışında bırakılmıştır (Avşar, 2012: 294).

Finlandiya ombudsmanının yetki kapsamı diğer ülkelerdeki mevcut benzer kuruluşların yetkilerinden daha kapsamlıdır. Bu yetki alanı, yargı üyelerini, din görevlilerini, kamu görevlilerini, kamu hizmeti yürüten bütün özel şirketleri, Devlet Başkanı, Başbakan, Adalet Şansölyesi ve parlamentonun kendisini de dahil olmak üzere tüm kamu görevlilerini içine almaktadır. Ombudsmanın yargı yetki alanının kapsamı Ceza Kanunu'nda belirtilen kamu görevlisi tanımına girenlerin tamamını içerisine almaktadır. Yani kamu idaresinin tamamı bütünüyle ombudsmanın yetki alanının içerisinde yer almaktadır. Hukuk mahkemeleri, hükümetlerin gerçekleştirmiş olduğu faaliyetler ve bakanlar kurulu üyeleri ombudsmanın denetim yetkisinin içine dahil edilmiştir. Ayrıca silahlı kuvvetlerin ve cezaevlerinin denetiminin sorumluluğu ve görevi de ombudsmana verilmiştir. Bunun sonucu olarak da, ombudsmanın hukuk mahkemelerinin ve kamu kurumlarının tüm oturumlarına ve Bakanlar Kurulu'nun toplantılarına katılma hakkı bulunmaktadır (Tatal, 2014: 126).

Finlandiya ombudsmanı vatandaşlardan gelen şikayetler, denetim gezileri esnasında tespit ettiği bulgular ve basın yayın organlarından elde ettiği bulgular üzerine kendi inisiyatifiyle harekete geçebilmektedir (Demiral, 2009: 60).

Finlandiya Ombudsmanı'na herkes başvurabilir ve başvuru ayrı bir şekilde tabi değildir. Vatandaşların şikayetleri üzerine, ombudsman öncelikle ilgili kurumdan bilgi ve belge ister. Bunun yeterli olmadığı durumlarda gerektiğinde kolluk kuvvetlerinden de faydalanarak gerekli araştırmayı yapar. Ombudsmanın istediği bilgileri vermek zorunludur (Sağlam, 2012: 68).

Finlandiya'da ombudsmanın incelediği şikayetler genel olarak mahkemelerce karara bağlanmış konuların tekrar dava edilmesi, zamanaşımına uğramış bir davanın açılması veya temyiz davalarından oluşmaktadır. Ombudsman re' sen bazı denetimlerde bulunur. Özellikle mahkumların durumunu öğrenmek için hapishanelerde denetlemelerde bulunur. Ombudsmana gelen şikayetlerin büyük bir kısmının idari görevlilerle ilgili olması sebebiyle idari denetimler önem kazanmaktadır. Personel azlığı sebebiyle sık sık denetim yapılamamakta, gerçekleştirilen denetimler ise önceden haber verilmeden yapılır (Babür ve Hatipoğlu, 1997: 45).

Finlandiya Ombudsman'ı kendisine ulaşan veya re'sen soruşturmasını yaptığı denetimlerinde tespit etmiş olduğu usulsüzlüklerin araştırılması hususunda İsveç Ombudsmanı'nın sahip olduğu

yetkilerin tamamına sahiptir. Finlandiya Ombudsmanı, İsveç Ombudsmanı'ndan farklı olarak suçlu bulmuş olduğu memurlar hakkında adli soruşturmayı bizzat kendisi yaparak iddia makamı görevini de üstlenmektedir. Çok geniş yetkilere haiz Finlandiya Ombudsmanının gerçekleştiremeyeceği tek şey, parlamento, hükümet veya sorumlu bulduğu idarelerin eylem ve işlemlerini, kendi düşünceleri doğrultusunda değiştirememek ve idarenin yerine geçerek işlem tesis edememektir (Tutal, 2014: 127).

Finlandiya Ombudsman'ı yıl boyunca yapmış olduğu çalışmalarla ilgili olarak her yıl yıllık rapor hazırlar. Ombudsman hazırlamış olduğu yıllık raporu parlamento kanun komitesine takdim eder. Ombudsman ayrıca söz konusu bu raporlarla ilgili olarak kamuoyuna paylaşım yapar ve raporlarını açıklar (Avşar, 2012: 295).

3.1.4. Danimarka

Danimarka'da yönetsel faaliyetlerin denetlenmesi ile ilgili olarak hususi görevli bir mekanizmanın kurulması konusu, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından ülke gündeminde geniş bir yer tutmuştur. Yürütme organının sahip olduğu bazı ayrıcalıklı yetilerinin olması, bağımsız bir denetim mekanizmasını istemeyen yüksek yönetici ve politikacılar, yargı ve yönetim yetkilerinin yerel düzeyde tek elde olması gibi hususlar ise bu konuda bazı engellerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Daha sonraki süreçte İsveç'te vatandaşların idare karşısında korunmasına yardımcı olan bağımsız mekanizmalar, bu hususta o dönemde vatandaşlar için güvence olarak yalnızca adli makamların olduğu Danimarka'da ilgiyle ve yakından takip edilmiştir. Bunun sonucunda idari yargı makamlarının ve ombudsmanlık kurumunun kurulmasına zemin hazırlayan anayasal değişiklikler gerçekleştirilmiştir (Karcı, 2016: 125-126).

Ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik tartışmalar birkaç yıl devam etmiş, söz konusu tartışmalarda kurulması gündeme gelen ombudsmanlık kurumunun yetkilerinin hangi kurumları kapsayacağı, hangi yaptırım güçlerine sahip olacağı konuları gündemi meşgul etmiştir. Tüm bu tartışmaların sonucunda 1953 Anayasa Tasarısı'nda Danimarka Ombudsmanlık Kurumuna yer verilmiştir (Karcı, 2016:126).

Danimarka'da ombudsmanlık kurumu yapılan anayasa değişikliğini takiben 1954 yılında çıkarılan Ombudsman Yasası ile kurulmuş olup, kurum 1956 yılında çıkarılan Ombudsman Yönetmeliği ile faaliyete geçmiştir (Tutal, 2014: 123). Danimarka, İsveç ve Finlandiya'nın ardından ombudsmanlık kurumunun kurulduğu bir diğer İskandinav ülkesi olmuştur.

Danimarka Ombudsmanına askeri ve sivil kurumlarla ilgili yetki verilmiştir. Danimarka Ombudsmanı daha önce kurulan ombudsmanlara kıyasla biraz daha sınırlı bir yetkiye sahip olmasına rağmen, kurumun tüm dünyaya tanıtılmasında büyük ve esas rolü üstlenmiştir. Ülkeler

ombudsman kurumunu kendi ülkelerine göre bir uyarlama yaparak oluştururken Danimarka ombudsmanının teşkilat yapısından çok fazla yararlanmışlardır. Bu durumun esas nedeni de, ilk defa ombudsmana yargı organlarını denetleme yetkisinin Danimarka’da verilmemiş olmasıdır. Böylelikle bu durum yargı bağımsızlığı konusunda hassas olan ülkelerin dikkatini çekmiş ve Danimarka ombudsmanının teşkilat yapısından faydalanmışlardır (Erdengi, 2009: 51-52).

Danimarka Ombudsmanı, “The Legal Affairs Committee”nin önerisi sonrasında parlamentoda yapılan oturum sonucu seçilir. Seçim her genel seçimle birlikte tekrarlanır. Görev süresi parlamento süresi ile aynı olup 4 yıldır. Görev süresi sona eren ombudsman, parlamento tarafından bu görece tekrar seçilebilmektedir. Ombudsman, 70 yaşına kadar görevde kalabilmektedir. Ombudsman olarak seçilecek kişinin parlamento üyesi olmaması ve hukuk eğitimi almış olması gerekmektedir (Avşar, 2012: 292-293).

Danimarka Ombudsmanının sahip olduğu görev alanı tüm kamu idareni kapsamaktadır. Merkezi idare teşkilatında yer alan tüm Bakanları ve Bakanlıkları, kamu kuruluşlarını, buralarda görev yapmakta olan tüm kamu görevlilerini ve kamu yetkisini kullanan görevlilerin hepsini kapsamaktadır. Ayrıca 1961 yılında gerçekleştirilen yasa değişikliğiyle yerel yönetimler ile seçimle göreve gelmiş ve kamu yetkisi kullanan birimlerde ombudsmanın yetki kapsamına dahil edilmiştir. Danimarka kilisesi dahi görüş ve doktrinleri hariç olmak üzere ombudsmanın görev alanı içinde yer almaktadır. Yargıçlar, adliye mahkemelerinin baş idari görevlileri, Kopenhag Şehir Mahkemesinin Veraset Bölümü Başkanı, Anayasa Mahkemesi katipleri ve asistan yargıçlar ombudsmanın yetki alanının dışındadır. Parlamento, ombudsmana hiçbir konu hakkında telkinde bulunamaz ve araştırma sonuçlarına da müdahalede bulunamaz (Erdengi, 2009: 53).

Danimarka Ombudsmanının yetki alanına tüm kamu yönetiminin yanı sıra Haziran 2009’da yapılan değişiklikle özel sektördeki işletmeler de dahil edilmiştir. Danimarka’da mevcut tüm kurumlar ombudsman tarafından talep edilen bilgi ve belgeleri ombudsmana vermek zorunluluğu altındadır. Ayrıca ombudsman çalışma alanlarına istediği araştırmayı yapabileceği gibi tüm binalara girme yetkisine de sahiptir. Bu yetkiye özel işletmeler ve özel binalarda dahildir (Tutal, 2014: 124).

Danimarka Ombudsmanı kendisine şikayet başvurusu sonrasında veya kendiliğinden harekete geçebilmektedir. Hakları zarar gören vatandaşlar, ombudsmana sözlü ya da yazılı olarak ve herhangi bir bedel ödemeksizin şikayetlerini iletebilirler. Yapılan şikayetlerin Danimarka dilinde yapılması şartı bulunmamaktadır. Kurum tarafından diğer dillerde yapılan şikayetlerin çevirisi yapılmaktadır. Şikayet konusu olayla ilişkin olarak üst bir idari makama şikayet başvurusunda bulunulması halinde, ilgili idari makamdan cevap gelene kadar ombudsmana ayrıca başvuruda bulunulamamaktadır. Ayrıca şikayet edilen olayın gerçekleşme tarihinden itibaren bir yıl içinde şikayet başvurusunda bulunulması gerekmektedir (Erdengi, 2009: 53-54). Ayrıca ombudsmana

yapılacak olan şikayet başvurusu, şikayette bulunulan konuya ilişkin olarak başvurulabilecek tüm idari başvuru yolları tüketildikten sonra yapılabilir (Tutal, 2014: 125).

Danimarka Ombudsmanının, Finlandiya ve İsveç ombudsmanından farklı olarak incelediği konularla ilgili olarak direkt olarak ceza kovuşturması veya disiplin soruşturması başlatma yetkisi bulunmamaktadır. Ancak ceza kovuşturmasına ilişkin olarak savcıya ve disiplin soruşturması için de ilgili kurumun yöneticilerine önerilerde bulunabilir. Ombudsman elinde bulunan dosyaları neticelendirme süresi 5 ay olarak kabul edilmiştir (Babür ve Hatipoğlu, 1997: 48).

Danimarka ombudsmanı temel olarak iki amacı yerine getirmek amacıyla kurulmuştur. Bunlar, hükümet kurumlarına aktarılan geniş ve yasama yetkisine benzeyen yetkilerin, idarenin ve idari sürecin gittikçe artan gücü ve idari süreçlerde karmaşıklığın artması nedeniyle gerekli görülmesi ve parlamentonun bakanlıklar ve onların memurları üzerinde gerçekleştirmiş olduğu denetimi güçlendirmek ve idari kurumlarla uyumsuzluğa düşen vatandaşların başvurabilecekleri bir yargı yeri olması ve birey için yasa ve düzenin korunmasında bir araç vasıtası olmasıdır (Tutal, 2014: 125).

3.1.5. İngiltere

İngiltere, sahip olduğu köklü ülke geçmişi ve farklı idare şekli, dünyayı şekillendirmede almış olduğu rol ve yazılı bir anayasasının olmaması yönünden dikkatlice incelenmesi gerekli olan bir ülkedir. İngiltere ombudsman kurumunun ülkede hayata geçirilmesi noktasında bir çok ülkeye göre nispeten geç kalmış olsa da, daha sonra kendi idare yapısına göre geliştirmiş olduğu farklı ombudsman türleriyle vatandaşlarının şikayetlerini en kısa sürede çözme konusunda önemli mesafe kat etmiştir (Erdengi, 2009: 79).

İngiltere’de idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi için ayrı olarak örgütlenmiş mahkemeler bulunmamaktadır. Bu sebeptendir ki, herhangi bir idarecinin eylem ve işlemleri hakkında şikayet başvurusunda bulunmak isteyen bir kişi, haklılığını adli mahkemeler önünde ispatlamak zorunda kalmaktadır. Mahkemelerin idari eylem ve işlemleri yetki dışı ilan etmesi mümkün bulunmaktadır. Ayrıca mahkeme tarafından bir idarecinin yapmakla yükümlü olduğu bir görevi yerine getirmediğinin tespit edilmesi durumunda, yargıcın bu kişiye söz konusu görevi mahkemenin belirlemiş olduğu kural ve şekil çerçevesinde yerine getirmesini emretme yetkisi bulunmaktadır. Tüm bunlara rağmen kişilerin haklarını mahkeme vasıtasıyla araması şekilci, masraflı ve uzun zaman alan bir yöntemdir. Bu durumda kişilerin haklarını aramaları konusunda karşılarına önemli bir engel olarak çıkmaktadır. Bundan dolayı İngiltere’de vatandaşların idare karşısındaki mağduriyetlerinin ortadan kaldırılması ve ülkede bulunan denetim yollarına yardımcı olunmasını sağlamak amacıyla, ombudsmanlık kurumunun kurulması için Sir John Whytt tarafından 1961 yılında bir rapor hazırlanmıştır. Bu raporda İngiltere’de bulunan

denetim yollarının yetersiz olduğu belirlenmiş olup yeni bir denetim mekanizması seçeneği olarak ombudsmanlık kurumunun kurulması gerektiği tavsiyesinde bulunulmuştur (Şahin, 2015: 63).

İngiltere’de ombudsmanlık kurumu 1967 yılında çıkarılmış olan “Parlamento Komiserliği Kanunu” ile kurulmuş ve bu ülkedeki ombudsmana “Parlamento Komiseri” adı verilmiştir. İngiltere’de ulusal düzeyde yetkili olan parlamento ombudsmanı yanı sıra, sektörel düzeyde görevlendirilmiş ve 1973 yılında kurulmuş olan sağlık ombudsmanı, 1974 yılında kurulmuş olan yerel yönetimler ombudsmanı, Polis Yakınları Otoritesi ile 1990 yılında kurulmuş olan adli hizmetler ombudsmanı da bulunmaktadır. Belirtilen bu ombudsmanların yanı sıra İngiltere’de görev yapmakta olan farklı ombudsmanlar da bulunmaktadır (Tutal, 2014: 128-129).

İngiltere’de ombudsmanlık kurumunun kurulmasında 1954 yılında yaşanan ve Tarım Bakanlığı’nda çalışan görevlilerin köylülere ait bir araziye hukuka aykırı bir biçimde el koymaları sonucunda yaşanan skandal etkili olmuştur. İngiltere siyaset geleneğine göre her bir parlamenter kendisini bir ombudsman olarak görmekte ve vatandaşların idareyle yaşamış oldukları sıkıntılarla ilgili şikayetlerini dinlemektedirler. İlave olarak, kamu yönetiminde görevli memurlara kural olarak güvenilmesine rağmen, bu güveni zedeleyen olayların yaşanması sıkı bir denetim mekanizmasının kurulması gerektiği inancının doğmasına sebep olmuştur (Tutal, 2014: 129-130).

İngiltere’de parlamentonun üstünlüğü ve hakimiyeti bulunmasına rağmen parlamento komiseri parlamento tarafından seçilememektedir (Şahin, 2015: 63). Parlamento Komiseri Başbakan’ın Kraliçe’ye yapmış olduğu öneri sonrasında Kraliçe tarafından Parlamento’ya yazılan bir mektup (Letters Patent) ile bu göreve getirilmektedir (Ataman, 1993: 222).

Parlamento Komiserliği atama kararnamesi Kraliyet tarafından yapılsa da söz konusu kararın yürürlük kazanması Bakanlar Kurulu kararıyla olduğu için atamada asıl etkili olan taraf hükümettir. Parlamento Komiseri görev süresi ile ilgili hiçbir sınır bulunmamaktadır. Bu göreve atandıktan sonra görevinin gereklerine aykırı davranmazsa 65 yaşına kadar görevi başında kalabilmektedir. Fakat görevini ifa ederken başarısız olan Parlamento Komiseri, Lordlar ve Avam Kamarasının kararı sonrası Kraliçe tarafından, her zaman bu görevden alınabilmektedir (Erdengi, 2009: 86-87).

Parlamento Komiseri görev süresi boyunca çalışmalarını tamamen bağımsız bir biçimde yürütmektedir. Herhangi bir hiyerarşik üstü bulunmamaktadır. Bundan dolayı da kimseden emir ve talimat almamaktadır. Parlamento komiseri, sayısı ve hizmet şartları Hazine Bakanlığı tarafından onaylanmış olması şartıyla, kendi personelini atama yetkisine sahiptir. Parlamento Komiserinin yanında avukat çalıştırmama geleneği bulunmaktadır. Bu hususun temelinde avukatların olaylara salt hukuki yaklaşımları ve uzun tahlilleri faydadan çok zarar getireceği düşüncesi yatmaktadır. (Şahin, 2015: 63).

İngiltere Parlamento Komiserinin görevi, merkezi yönetim organları, personeli veya onun adına hareket eden diğer makamların görevlerini ifa ederken ya da görevlerini gereği gibi yerine getirmemelerinin sonucu olarak ortaya çıkmakta olan kötü yönetim nedeniyle hakları zarar gören gerçek kişi ve özel hukuk tüzel kişilerin şikayetlerin çözüme kavuşturulması ve güzel bir yönetimin uygulamaya konulabilmesidir. İngiltere’de kötü yönetimin ne anlama geldiği ile ilgili olarak mevzuatta açık bir tanımın yapılmamasına karşın İngiliz hukukunda bu kavramdan idarenin işlem ve eylemlerinde önyargılı, yanlı, dikkat yükümlülüğüne aykırı, gecikmeli, keyfi ve yersiz davranışlarda bulunması anlaşılmaktadır (Mutta, 2005: 81).

Parlamento komiserinin inceleme yapabileceği kurum ve kuruluşlar Ombudsman Yasası ile parlamento tarafından belirlenmiştir. Burada kanun koyucu ombudsmanın görev alanını belirleme konusunda yöntem olarak sayma usulünü seçmiştir. Parlamento komiserinin yetki alanına giren kurumlar incelendiğinde, Tarım Bakanlığı, Eğitim Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Kütüphanecilik Kurulu, Memur Komisyonu, Turist Kurulu, Fırsat Eşitliği Komisyonu vb. merkezi idare içerisinde yer alan kurumların bulunduğu görülmektedir. Sayılan kurum ve kuruluşlar ile görevleri zaman zaman değişenilmekte, liste zamanın gereklerine göre güncellenmektedir (Tutal, 2014: 130-131).

İngiltere Parlamento Komiserinin görev ve yetkileri ilk yıllarda günümüzdeki haline göre sınırlı tutulmuş, ancak daha sonra günümüze kadar bu görevlerde sürekli bir artış yaşanmıştır. Parlamento Komiserinin ilk yıllarda yerel yönetimler ve sağlık hizmetleri denetleme yetkisi bulunmamaktaydı. 1973 ve 1974 yıllarında yapılan yasal düzenlemelerle beraber artık bu kurumlar da parlamento komiserinin denetim alanı içerisine dahil edilmiştir. 1983 yılında yapılan değişiklikle de kırk dört bakanlık, tüzel kişiliği bulunan veya bulunmayan kamu kurum ve kuruluşları da denetim kapsamına alınmıştır. Bu durum da İngiliz halkının Parlamento Komiserliği müessesesini ne denli benimsediğinin göstergesidir. Fakat dışişleri, yargısal işlemler, devlet güvenliğini ilgilendiren işlemler, kraliyet dominyonlarıyla ilgili işlemler, elçiliklerin ve konsoloslukların işlemleri, suçluların iadesi ve kaçak suçlularla ilgili işlemler, ordunun sivil ve askeri mensuplarına ilişkin işlemler kurumun denetim yetkisi alanı dışında yer almaktadırlar. Parlamento komiseri çalışmaları sırasında ihtiyaç duyduğu tüm belge ve bilgilere ulaşma konusunda yüksek mahkemenin sahip olduğu yetkilere sahiptir. Böylelikle, parlamento komiseri tarafından talep edilmiş olan bilgi ve belgelerin muhatap kamu kurum ve kuruluşları tarafından temin edilmesi ve gönderilmesi zorunludur (Şahin, 2015: 66).

İngiltere Parlamento Komiseri, görevini yerine getirirken ki yetkisi inceleme yapmakla sınırlıdır. Parlamento Komiserinin şikayet konusu husula ilgili olarak idari karar alma, almış olan kararları değiştirme takdir yetkisi kullanma hakkı söz konusu değildir. Komiser, kendisine gelen şikayetleri inceler ve konu hakkında kapsamlı bir rapor hazırlayabilir (Aslan, 1986: 160).

Fransa'da olduğu gibi İngiltere Parlamento Komiserine de vatandaşlar tarafından doğrudan şikayet başvurusu yapılamamaktadır. Ayrıca Parlamento Komiserinin re'sen soruşturma yapma yetkisi de bulunmamaktadır. Bu durum iki ülkedeki ombudsmanların görevlerini tam anlamıyla yapmalarını engelleyen en önemli faktörler olarak ortaya çıkmaktadır. Şikayetin yapılış biçimi Parlamento Komiseri Yasasının 5 inci maddesinde açıklanmıştır. Maddeye göre şikayetin vatandaşlar tarafından yazılı biçimde Avam Kamarası üyelerinden birine yapılması ve ayrıca başvuruda konunun parlamento komiserine iletilmesi talep edilmektedir. Lordlar Kamarası üyelerine ise başvuru yapılamamaktadır. Şikayet başvuruları ücretsizdir. Kuruma aşırı bir biçimde başvuru yapılmasını engellemek amacıyla düşünülen sistemde ayrıca milletvekilinin şikayet konusu olayı bizzat kendisinin araştırmasının da önü açılmıştır. Fakat burada şikayet başvurusu milletvekilinin uygun bulması halinde kuruma iletilecektir. Önemli bir diğer husus ise, milletvekiline yapılmış olan herhangi bir şikayet başvurusu yoksa milletvekilinin kuruma başvuruda bulunma hakkının olmamasıdır. (Erdengi, 89-90).

Kamu hizmeti görmeleri için kurulan idareler, yerel yönetimler veya diğer birimler, bakanlar, merkezden yönetim kurulu, kraliçe tarafından atanan kişiler, gelirleri tamamen veya büyük ölçüde Parlamento tarafından karşılanan idare vb. Parlamento komiserine şikayet başvurusunda bulunamazlar (Aslan, 1986: 161).

Parlamento Komiserine yapılacak başvuruları idare tarafından hakkı ihlal edilen kişiler tarafından yapılmalıdır. Şikayetçinin ihlal edilen hakkı ile idarenin yapmış olduğu iş ve işlemlerden kaynaklanan kötü yönetim arasında bir illiyet bağı olması şarttır. Parlamento Komiserine başvuru için herhangi bir süre şartı bulunmamaktadır. İdarenin kötü yönetimi sonucunda haksızlığa uğradığını savunan gerçek ve özel tüzel kişilerin idarenin eyleminin öğrenilmesinden itibaren 12 aylık süre içerisinde şikayet başvurusunu gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Fakat Parlamento Komiseri, özel durumlar sebebiyle incelenmesinin gerekli olduğunu düşündüğü konularda süresi geçmiş şikayetleri de kabul ederek inceleyebilir. Haksızlığa uğrayan kişinin Parlamento Komiserine başvurabilmesi için kötü yönetimin telafi edilmesi için tüm idari yolları da tüketmesi gerekmektedir. Şikâyetçi olan kişi, Avam Kamarası'na yazılı olarak başvurmalı ve şikayetinin Parlamento Komiserine gönderilmesini talep etmelidir (Aslan, 1986: 162).

Parlamento Komiseri'nin yapmış olduğu inceleme ve araştırmalar sonucunda herhangi bir yaptırım yetkisi bulunmamaktadır. Fakat almış olduğu kararlara uyulmadığını ve yaşanan haksızlığın düzeltilmediğini tespit ederse durumu düzenleyeceği özel bir raporla hem Avam Kamarası'na hem de Lordlar Kamarası'na bildirebilir. Bu yol kurumun en önemli gücüdür. Fakat uygulamada kamu kurum ve kuruluşları genellikle parlamento komiserinin kararlarına uymaktadırlar. Bu nedenle parlamento komiserinin böyle bir gücü kullanmasına pek gerek duyulmamaktadır. Parlamento komiseri İngiltere'de çok başarılı bir biçimde çalışmasına rağmen, kurumun harekete geçme şekli sık sık eleştiriye maruz kalmaktadır. Çünkü hakim olan görüşe göre

bir kamu denetçisinin, herkesçe ve kolayca ulaşılabilecek bir konumda olması gerekmektedir (Şahin, 2015: 68).

3.1.6. Fransa

Fransa'da kamu kurumları tarafından gerçekleştirilmiş olan idari işlem ve eylemler sebebiyle haksız muamelelere maruz kaldığını düşünen vatandaşlar, idari yargı makamlarına başvurarak hakları arama imkanları olmasına rağmen ülkede ayrıca Ombudsmanlık müessesesi de vardır. Fransa'nın Ombudsmanlık sisteminin incelenmesi, idari yargı sistemine bulunan bir ülkede de Ombudsmanlık kurumunun kurulabileceği düşüncesini ortaya koyulabilmesi açısından önem taşımaktadır. Fransa'da idari yargı sistemi olması sebebiyle Ombudsmanlığın Fransa için gerekli olmadığı ve tehlikeli olabileceği ve en iyi Ombudsmanın Danıştay olduğu düşünceleri güçlü bir şekilde savunulmuştur (Gişi, 2017: 16-17).

Fransa devlet yapısı olarak güçlü bir merkezi yönetim geleneği olan bir ülkedir ve bu özelliğiyle beraber etkili bir idari yargı sistemi bulunmaktadır. Böylelikle idarenin gerçekleştirmiş olduğu her türlü işlem ve eylemin hukuka uygunluk açısından denetlenmesi sağlanabilmektedir (Şahin, 2015: 54). Fransa'da idari yargıya duyulan bu güven sebebiyle bireyleri idareye karşı başka bir kurumun korunması ihtiyacı duyulmamıştır. Mevcut bu idari yargı sistemi idarenin her türlü işlem ve eylemine karşı vatandaşlara bu işlem ve eylemleri idari yargı yoluna başvurarak iptal ettirme ve ortaya çıkan zararını da ödetme imkanı verdiği için yeni bir denetim ve korunma mekanizmasına ihtiyaç olmadığı düşüncesi savunula gelmiştir. Bu düşünceleri savunanlarda Fransa'da ombudsmanlık kurumu kurulursa bu kurumun yargı organları ile rekabet içerisine gireceği ve bunun sonucunda idari yapılanmada istenmeyen sıkıntıların ortaya çıkacağı endişesi hakim olmuş ve bu düşünce savunulmuştur (Erdengi, 2009: 66).

Fransa'da 1970'li yıllara gelindiğinde ise, devlete karşı halk nazarındaki güvenin azalması, idari yargının hem yavaş işlemesi hem de kamu yararını ön plana çıkararak vatandaşların haklarını tam olarak koruyamadığı düşüncesinin giderek hakim olmaya başlaması ve yargı organlarının mevcut hukuki düzenlemelere uyan ancak hakkaniyete uygun olmayan kararlar vermesi ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik düşüncelerin güçlenmesini sağlamıştır (Tatal, 2014: 137).

1973 yılına gelindiğinde Fransa'da yaşanan bu gelişmeler sonrasında ombudsmanlık kurumunun bu ülke idari sistemine uyarlanmış hali Cumhuriyet Mediyatörü, Başbakan Messmer tarafından verilen bir kanun teklifi sonucunda kurulmuştur. Fransa'da kurulan ombudsmanlık kurumu her ne kadar İskandinav ülkelerindeki ombudsmanlık kurumunu modellerinden esinlenilmiş olsa da bu ülkelerde uygulanan ombudsmanlık modellerinden ayrılan önemli yönleri bulunmaktadır (Erdengi, 2009: 67).

1973 yılında Fransa'da kurulan Ombudsmanlık kurumu, 2011 yılına gelindiğinde reform çalışmaları sonucunda kaldırılmış ve kurum yeniden yapılandırılmıştır. Yapılan yeniden yapılandırma çalışmaları sonucunda kurumun ismi Hakların Savunucusu olarak değiştirilmiştir. Fransa'da 2008 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Hakların Savunucusunun (Ombudsman) temeli atılmıştır. 2011 yılında çıkarılan kurum yasasıyla ise kurumun yeniden yapılandırılması tamamlanmıştır. Hakların Savunucusu, Fransız idari teşkilatında içerisinde görev yapmış Arabulucu, Çocuk Hakları Ombudsmanı, Eşitlik ve Ayrımcılıkla Mücadele İdaresi ve Güvenlik Etiği Hakkında Ulusal Komisyonun halefi olarak görülmektedir. Gerçekleştirilen yasal düzenleme ile birlikte, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması görevini yürüten dört kurum Hakların Savunucusu (Ombudsman) kurumu altında toplanmıştır. Bunun sonucunda hak ve özgürlüklerin korunması görevinin tek merkezden etkili bir biçimde yerine getirilmesi sağlanmıştır. Böylece kurum, insan hakları odaklı bir şekilde yeniden yapılandırılmıştır. Hakların ve özgürlüklerin savunulmasında ve ayrımcılık konularında Hakların Savunucusuna (Ombudsman) başvurulması sağlanmıştır (Gişi, 2017: 18).

Fransa'da ombudsman Bakanlar Kurulu'na altı yıl görev yapmak üzere atanmaktadır. Bu görev için atanacakların hukukçu olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Uygulamada ombudsman olarak atanacak kişiler genellikle üst düzey kamu görevlileri veya yüksek yargı organlarında görev yapmış kişiler içerisinden seçilmektedir. Görev süresi sona eren kişiler tekrar ombudsman olarak seçilemezler. Fransa ombudsmanının Bakanlar Kurulu tarafından seçilmesi bağımsızlığına gölge düşüren bir durum olarak görülse de ombudsmanın bağımsızlığının sağlanması için önemli düzenlemeler mevcuttur. Bunlar şöyle sıralanabilir: Ombudsman görevini ifa ederken yapmış olduğu işlemlerden ve söylemiş olduğu sözler sebebiyle kovuşturulamaz, aranamaz, tutuklanamaz, mahkum edilemez, görevi ile ilgili olarak hiçbir kurum ve kişiden talimat almaz. Ayrıca görevi boyunca başka bir kamu görevi yürütemez, il genel meclisi ve belediye meclisi üyesi olarak seçilemez. Ombudsman kendi personelini askeri-sivil tüm kamu görevlileri ve özel sektör çalışanları içerisinden kendisi seçebilir. Bu kişiler ombudsmanlık bünyesindeki görev süreleri sona erdikten sonra tekrar eski görevlerine dönüş yapabilirler. Ombudsmanlık kurumun masrafları ise başbakanlık bütçesinden karşılanır (Şahin, 2015: 55-56).

Fransa ombudsmanının görev süresi sona ermeden görevden alınabilmesine ilişkin yetki Danıştay, Sayıştay ile Yargıtay başkanlarından oluşan ve oy birliği ile karar alması gereken bir kurula verilmiştir. Cumhurbaşkanı'nın daveti üzerine toplanan bu kurulun ombudsmanı görevden alması için ombudsmanın görevini yerine getirmesine engel bir durumunun olduğunu tespit etmesi gerekmektedir (Avşar, 2012: 137).

Fransa'daki ombudsmanının yetki alanı İsveç'e nazaran daha dar kapsamdadır. Ombudsmanın yetki alanı içerisinde yer alan kurumlar şunlardır: Merkezi yönetim kurumları, yerel yönetimler, kamu hizmeti ifa eden diğer kurumlardır. Ombudsman bu kurumların gerçekleştirmiş

oldukları hizmetler sebebiyle vatandaşlardan gelen şikayetleri incelemektedir. Şayet şikayet konusu durum yetki alanı içerisindeyse iki taraf arasında yaşanan uyuşmazlığı arabuluculuk yöntemini kullanarak hakkaniyet kuralları çerçevesinde sona erdirmeye çalışır. Fransa ombudsmanının diğer bir görevi ise çalışmalarını sırasında idari birimlerin iyi işlemediği ya da yasal ve idari düzenlemelerin mevcut şartlara uygun olmadığını görürse yeni yasal ve idari düzenleme yapılması için önerilerde bulunabilmesidir. Fransa’da ombudsman arabulucu şeklinde görüldüğünden dolayı yetkileri diğer ülkelere göre nispeten sınırlı tutulmuştur (Şahin, 2015: 56-57).

Fransa Ombudsmanının yargı makamlarını denetleme yetkisi olmadığı gibi yargı kararları üzerinde de herhangi bir denetim yapması mümkün bulunmamaktadır. Arabulucu vatandaşlar ile idare arasında yaşanan sorunlarla ilgilendiğinden dolayı kamu kurumlarında çalışmakta olan görevlilerin özlük hakları ile ilgili konularda da denetim yapamaz (Mutta, 2005: 82).

Fransa’da da İngiltere’de olduğu gibi ombudsmana bir parlamenter aracılığıyla başvuru yapılabilmektedir. Başvurularda süre şartı ve herhangi bir şekil şartı olmayıp, basit bir mektupla ve gerekli görülürse şikayete konu olaya ilişkin belgeler de eklenmek suretiyle başvuru yapılabilmektedir. Öte yandan ombudsmana yapılan başvuru işleyen dava açma süresini kesmez. Parlamenter, arabulucunun yetkisinde olmayan veya onun meşgul olmasına lüzum görmediği şikayetleri arabulucuya getirmeyerek, arabulucunun işlerinin gereksiz yere artmasına engel olmaktadır (Demiral, 2009: 83). Ancak 2011 yılında gerçekleştirilen değişikliklerle, tüm vatandaşların kuruma direk olarak başvuru yapmalarının önü açılmıştır. Kamu kuruluşların yapmış olduğu işlemler ve gerçekleştirmiş oldukları faaliyetler nedeniyle haklarının zarar gördüğünü düşünen herkes, Hakların Savunucusuna, başvuruda bulunabilmektedir (Gişi, 2017: 21).

Fransa ombudsmanına yapılan başvurular için herhangi bir şekil şartı bulunmamaktadır, bir mektupla bile şikayet başvurusunda bulunabilmektedir. Başvuru yapılabilmesi için herhangi bir zamanaşımı süresi de söz konusu değildir. Başvuru sırasında herhangi bir ücret talep edilmemektedir. Ayrıca başvuruda bulunacak kişilerin Fransa vatandaşı olmasına da gerek yoktur. Fransa ombudsmanı kendisine yapılan başvurularla ilgili kamu kuruluşu yetkililerinden ve teftiş kurullarından tüm konularla ilgili araştırma ve soruşturma yapılmasını talep edebilir. Ayrıca gerçekleştirilen anayasa değişikliğiyle Fransa Ombudsmanına daha önce yetkileri arasında yer almayan re’sen inceleme ve araştırma yetkisi de verilmiştir. Arabulucu incelemesini yaptığı konuyla ilgili her türlü gizli bilgi ve belgeyi talep edebilmektedir. Gizli olduğu gerekçesiyle talep edilen belgelerin gönderilmemesi söz konusu olamaz. Fakat milli savunma, devlet güvenliği ve dış politika ile ilgili konuları içeren bilgi ve belgeler lüzumu halinde gönderilmeyebilir. Ombudsman kendisine gönderilen önemli ve gizli bilgilerin ortaya çıkmamasını sağlamakla yükümlü kılınmıştır (Mutta, 2005: 88).

Fransa ombudsmanına başvuru yapacak kişiler şikayet konusuyla ilgili olarak öncelikle kamu kurum ve kuruluşuna başvuruda bulunmalı, daha sonra ombudsmana başvurmalıdırlar. Şikayet başvurusunda bulunanlar yapılan başvuruda kurum ve kuruluşları ile yaptığı yazışmaları da dosyaya koymalıdırlar. Fransız ombudsmanına yapılan şikayet başvurusu yargı makamlarına yapılacak başvuru için öngörülen başvuru süresini durdurmamaktadır. Fransız ombudsmanı, kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili yaptığı inceleme ve araştırmalar sonucunda ilgililerin görevlerini yapmadığını tespit etmesi durumunda düzeltici tavsiyelerde bulunabilir. Ayrıca ilgili kamu kurum ve kuruluşunun da arabulucuya konuyla alakalı cevap verme hakkı da bulunmaktadır. Fransız ombudsmanının vermiş olduğu tavsiyelerin ilgili makamlar tarafından süresi içerisinde uygulanmadığının tespiti halinde arabulucunun bunu halka açıklama yetkisi bulunmaktadır (Erdengi, 2009: 73-74).

Fransa ombudsmanı her yıl ilgilenmiş olduğu konuları ve bunların sonuçlarını bir rapor ile Cumhurbaşkanı'na ve Parlamento'ya sunar. Bu rapor daha sonra da yayımlanır. Bu rapor vasıtasıyla ombudsman bir yıllık faaliyetinin hesabını vermiş olur. Ayrıca kendisine yapılan başvuruları ve bunların nasıl sonuçlandırıldığını yasal ve yönetsel düzenleme konusu olan reform önerilerini belirtir (Tutal, 2014: 138).

Fransa'da büyük tartışmalar sonucunda 1973 yılında kurulan ombudsmanlık kurumuna başlangıçta şüpheyle yaklaşılmıştır. Fransa ülke olarak idari yargı sisteminin başarılı bir uygulayıcısı olduğu için ombudsmanın ülkede başarısız olacağı düşünülmüştür. Fakat yavaş işleyen, şekilci, yalnızca hukukilik denetimi yapan, masraflı yargı sistemi, yasalara uygun olan ancak adil olmayan idari kararlar, kurumun kısa zamanda ülkede kendini kabullendirmesine katkı sağlamıştır. Bu durumda göstermektedir ki idari yargı sisteminin uygulanmakta olduğu ülkelerde de ombudsmanlık sistemi başarılı bir şekilde uygulanabilmektedir (Şahin, 2015: 59).

3.1.7. Almanya

Almanya'da ombudsmanlık kurumu 1956 yılında Anayasaya ilave edilen bir madde ile kurulmuştur. Böylece ülke düzeyinde bir ombudsman olan "Parlamento Savunma Delegesi" atanmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu anayasa değişikliği teklifi, Hitler rejimi süresince İsveç'te sürgün olarak kalan ve burada bulunan askeri ombudsmanın çalışmalarını izleme imkanına sahip olan Ernest Paul tarafından yapılmıştır. Takip eden süreçte 1957 yılında "Parlamento Savunma Delegesi Hakkında Yasa" yürürlüğe girmiş ancak ilk delegenin atanması 1959 yılında gerçekleştirilebilmiştir (Şahin, 2015: 59-60).

Almanya'nın sahip olduğu güçlü idari yargı sistemi vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini etkili bir şekilde korusa da özellikle askeri konularla ilgili ombudsman benzeri bir kurumun kurulması konusunda önemli bir ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Ülkede uygulanana gelen. denetim

mekanizmaların yetersiz kalması. kişilerin idare karşısında güçsüz bir konumda kalmasına neden olmuş, bu durum da yeni denetim mekanizmalarının kurulması noktasında önemli bir ihtiyacın ortaya çıkmasını sağlamıştır. İkinci Dünya Savaşı sonunda hezimete uğrayan Almanya'da ülkenin yeniden inşası çalışmaları sırasında kişi hak ve hürriyetlerine büyük önem verilmiş, dünyayla bütünleşme çalışmaları sırasında da diğer ülkelerdeki örnek uygulamalar model olarak alınarak hayata geçirilmiştir. Uygulanmakta olan denetim mekanizmalarının askeri konularla ilgili olarak yetersiz kaldığı ve bunun sonucunda da vatandaşların hak ve özgürlükleri ihlal edildiğinden dolayı askeri konular ombudsmanın yetki alanına dahil edilmiştir (Demir, 2002: 156).

Weimar Anayasası, hukuk devleti ilkesi açısından son derece önemli olan yargı bağımsızlığına ilişkin hükümleri bünyesinde taşımaktaydı. Fakat Hitlerin başbakanlığa seçilmesinin ardından rejim değiştirilerek totaliter rejime geçilmiştir. Kişilerin hak ve özgürlüklerin dikkate alınmadığı bu yönetim tarzını devam ettiği 1933-1945 yılları arasında, vatandaşların hak ve özgürlüklerin korunmasının gerekli olduğu fikri ortaya çıkmaya başlamıştır. Savaşın devam ettiği yıllarda insan hakları ihlallerinin çok fazla yaşandığı Federal Almanya bir takım önleyici tedbirler olarak hukuk sisteminde yeni düzenlemeler yapmıştır. Savaşın insanlar üzerinde yol açtığı korku ve moral bozukluğu, ordu mensuplarının bazı hukuka aykırı davranışları, birtakım önlemlerin alınmasını zorunlu hale getirmiştir (Demir, 2002: 156-157).

Orduyu denetlemek üzere parlamento savunma delegeşi kurumunun oluşturulmasının ardından ordunun yalnızca yürütmenin denetimi ve idaresi altında olduğu düşüncesi sona ermiş, ordunun artık parlamento eliyle de denetlenebileceği düşüncesi de gelişmeye başlamıştır. Tüm bu bahsedilen hususlar göstermektedir ki, bir zamanlar dünyaya korku salan ve bu nedenle bir çok sorunun yaşanmasına neden olan ordunun denetlenmesi amacıyla ombudsmanlık kurumu kurulmuştur. Alman ombudsmanlık kurumu, sadece ordunun denetlenmesi amacıyla kurulan dünyadaki ilk ombudsmanlık kurumu olması sebebiyle önem taşımaktadır (Şahin, 2015: 60).

Parlamento Savunma Delegeşi, Milli Savunma Komisyonu'nun önerisi üzerine parlamento tarafından gerçekleştirilen oylama ile seçilir. Delege olarak seçilen kişinin görev süresi beş yıldır. Delege seçiminin ardından görevine parlamento başkanı tarafından atanır. Milletvekili olma yeterliliğine sahip ve otuz beş yaşını dolduran her Alman bu görev için seçilebilmektedir. Görev süresince bu görevi üstlenen kişi bakan statüsündedir (Tutal, 2014: 139).

Parlamento Savunma Delegesinin 40 tane hukukçudan oluşan personeli bulunmaktadır. Bunlar askerlere kendilerinin de belli haklara sahip olduklarını anlatarak onları bilinçlendirmek amacıyla çalışmalar gerçekleştirir. Delege bakan statüsünde olmasına rağmen bu personel memur statüsünde görev yapmaktadır. Parlamento Savunma Delegesinin görevini yasamanın bir memuru gibi parlamento başkanının gözetimi altında gerçekleştirmesi sebebiyle tam olarak bağımsızlığından söz etmek mümkün değildir. Ayrıca Parlamento Savunma Delegeşi, Milli

Savunma Komisyonun isteği üzerine parlamento başkanı tarafından görevden alınabilmektedir (Şahin, 2015: 60-61).

Parlamento Savunma Delegatesinin görev alanı ombudsmanlık kurumunun uygulandığı diğer ülkeler ki benzer kurumlara göre farklıdır. Parlamento Savunma Delegesi, Parlamento üyeleri, askeri kişilerin, basın ve diğer iletişim organlarının uyarısı üzerine ordunun yasal yetkilerini kötüye kullanılıp kullanılmadığını ve temel hak ve özgürlüklerin ihlal edilip edilmediğini denetler (Mutta, 2005: 85).

Ayrıca asker ve memur kişiler de parlamento savunma delegesine, herhangi bir hiyerarşik mekanizmadan geçmeden, doğrudan doğruya başvurma imkanına sahiptir (Şahin, 2015: 62).

Parlamento savunma delegesi, askeri birlikleri görevlerini ihmal edip etmediklerini tespit etmek amacıyla haberli ya da habersiz olarak ziyaret edebilir (Tatal, 2014: 139). Parlamento savunma delegesi, Savunma Bakanlığı ve bakanlığın tüm birimleri ve bakanlık personelinden bilgi ve belgeleri isteme yetkisi bulunmaktadır. Delegenin talebi ancak bilgi ve belgelerin sır niteliği taşıması halinde reddedilebilir. Ayrıca delege, gerekli olan hallerde ceza ve disiplin soruşturması başlatılmasını ilgili birimlerden talep edebilmektedir. Delege, gerekli gördüğü zaman bütün askeri birlikleri, karargahları, federal silahlı kuvvetlere ait birimleri ve kurumları, önceden haber vermeksizin ziyaret edebilmektedir (Sağlam, 2012:76). Parlamento Savunma Delegesi soruşturma konusu olayla ilgili olarak hatalı olduğunu tespit ettiği kişilerle ilgili olarak doğrudan disiplin soruşturması ve ceza kovuşturması yapabilme yetkisine sahiptir. Parlamento Savunma Delegatesini soruşturma konusu olayla alakalı olarak hatalı olduğunu tespit ettiği kişilerden davranışlarını düzeltmelerini ve soruşturma konusu olayla alakalı olarak gerekli yasal tedbirlerin alınmasını da ayrıca talep edebilir (Mutta, 2005: 85).

Parlamento savunma delegesi, ayrıca bir yıl içinde gerçekleştirmiş olduğu çalışmaları ve bunların sonucunu gösteren raporu parlamentoya sunar (Şahin, 2015: 62).

3.1.8. Avrupa Birliği (AB)

Günümüzde Avrupa Birliği olarak anılan Avrupa Bütünleşmesi hareketinin hukuki temelleri, ilk olarak 1951 tarihli “Avrupa Ekonomi Topluluğu” ve “Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu” nu kuran Roma Antlaşması ile atılmıştır. Kuruluş aşamasında öncelikli olarak ekonomik menfaatlerin gerçekleştirilmesi için kurulan Avrupa Birliği zaman içerisinde ekonomik menfaatlerin ötesinde anlam kazanmıştır. Demokratik yönetim, şeffaflık, hesap verilebilirlik, kaliteli yönetim gibi herkes tarafından savunulan kavramlar Maastricht Anlaşması ile Avrupa Birliği’nde ön plana çıkmıştır (Şahin, 2015: 72).

Avrupa Ombudsmanı 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği kurumsal teşkilatına eklenmiştir. Avrupa Birliği'nde bulunan kurumlar arasında Avrupa Ombudsmanı, şikayet mercii ve denetim kurumu olarak öngörülmüştür. Ombudsmanlık kurumuna Avrupa Birliği antlaşmalarında yer verilmesi fikri Maastricht Antlaşması'ndan önce toplanan Hükümetlerarası Konferans'ta İspanya ve Danimarka tarafından önerilmiştir. Ardından 7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması ile birlikte Avrupa Ombudsmanı kurumunun kurulması ile birlikte, birlik yapısının demokratikleştirilmesi süreci içerisinde Avrupa Birliği kurumlarının şeffaflığı sağlanarak birlik vatandaşları ile birlik kurumları arasındaki güven ilişkisinin geliştirilmesi, bunun yanında vatandaşların şikayetlerini dinleyerek ortaklık kurumlarının demokratik bir biçimde vatandaşlara yardımcı olunması hedeflenmektedir (Gişi, 2017: 22-23).

Avrupa Ombudsmanı, birlik bünyesindeki bir kurumun kanuna aykırı davranması, iyi yönetim ilkelerine uymaması ya da insan haklarını ihlal etmesi durumunda söz konusu olan, idari usulsüzlükler, haksızlık, ayrımcılık, yetkiyi kötüye kullanma, bilgi vermeyi reddetme ve gereksiz yere gecikmelere neden olma gibi birlik içerisindeki kötü yönetim uygulamalarını inceleyen, ayrıca bu kötü yönetim uygulamalarının sebeplerini araştıran; Avrupa Birliği organ ve kurumlarına tavsiye ve önerilerde bulunan; fakat hiçbir Avrupa Birliği kurumunu veya organını kararını düzeltmesi veya değiştirmeye zorlama yetkisine sahip olmayan; mahkemelerin yerine geçemeyen aksine mahkemelerle uyumlu çalışan Avrupa Ombudsmanı, kamuoyuna ve medyaya yaptığı açıklamalarla Avrupa Birliği kurum, organ ve ajanslarının daha düzgün işlemesine ve Avrupa vatandaşları ile Avrupa Birliği kurumlarının ilişkilerinin daha yakın bir hal almasında önemli görev üstlenmektedir (Tutal, 2014: 144).

Avrupa Ombudsmanı Uygulama Yönetmeliği 16 Ekim 1997 tarihinde kabul edilmiştir. Bu yönetmelikte 2004 ve 2008 yıllarında iki kez değişiklik yapılmıştır. 2008 yılında gerçekleştirilen değişiklikle şikayetçi ile soruşturulan kurumlar arasındaki güvenin sağlanması ve güçlendirilmesi noktasında tedbirler alınmıştır. Buna göre, şikayet sahibinin şikayet edilen kurumun Avrupa Birliği Ombudsmanına gönderdiği belgelere ulaşabilmesi ve Avrupa Birliği Ombudsmanının soruşturma ile ilgili bütün bilgi ve belgelere erişebilmesi garanti altına alınmıştır. Bunun sonucunda Avrupa Birliği organları Avrupa Birliği üyesi ülkelerde ikamet eden gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine karşı daha sorumlu, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya dönüşmüşlerdir (Efe, 2011: 8).

Avrupa Ombudsmanlığı görevine ilk olarak eski Finlandiya Ombudsmanı da olan Jacob Söderman 1995 yılında atanmıştır ve 2003 yılına kadar bu göreve devam etmiştir. Ardından, eski Yunanistan Ombudsmanı olan P. Nikiforos Diamandourus 2003 yılında Avrupa Birliği ombudsmanı seçilmiştir. Ardından 2014 yılında P. Nikiforos Diamandourus boşalan Avrupa Birliği Ombudsmanlığına 2003-2007 yılları arasında İrlanda Ombudsmanlığı görevini de yapmış olan Emily O'Reilly seçilmiştir. Ayrıca Emily O'Reilly Avrupa Birliği'nin ilk kadın ombudsmanı olmuştur (<https://www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm>, 07.01.2018).

Avrupa Ombudsmanı, 5 yıl görev yapmak üzere Avrupa Parlamentosu tarafından bu göreve seçilir. Bu seçim işlemi Avrupa Parlamentosu seçimlerinin ardından gerçekleştirilir. Avrupa Ombudsman seçilen kişinin görev süresi dolduktan sonra yeniden bu göreve seçilebilmesi mümkündür (Şahin, 2015: 73). Şimdiye kadar görev yapan Avrupa Ombudsmanları genellikle bu göreve ikişer kez seçilmişlerdir.

Avrupa Ombudsmanı, çalışmalarını Strasburg'daki Avrupa Parlamentosu binasında yürütür. Ayrıca kurumun yardımcı sekreteryası da bulunmaktadır. Avrupa Ombudsmanı, çalışmalarını bağımsız ve tarafsız olarak yürütmektedir. Hiçbir ülke ya da makam ombudsmana tavsiye ve direktif veremez. Avrupa Ombudsmanı, görevi boyunca Avrupa Adalet Divanı'nda görev yapan yargıçlarla aynı statüdedir (Şahin, 2015: 73). Avrupa Ombudsmanı seçim yeterliliğini kaybetmesi durumunda Avrupa Parlamentosu'nun talebi sonrasında Adalet Divanı tarafından bu görevden alınabilir (Erdengi, 2009: 159).

Görevi sırasında tamamen bağımsız ve tarafsız olan Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği kurum ve organlarının kötü yönetim uygulamalarına ilişkin şikayetleri inceleme yetkisine sahiptir. Bu çerçevede ombudsman, Avrupa Adalet Divanı ve Avrupa İlk Derece Mahkemesi'nin hukuki görevleri hariç idari kararlarını incelemekte, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası gibi kurum ve kuruluşlarla ilgili şikayetleri incelemekle görevlendirilmiştir. AB kurumları ve organları haricindeki yerel, bölgesel veya ulusal kamu otoriteleri veya kurumlarla alakalı olarak yapılan şikayetler ombudsmanın yetki alanı dışındadır (Tutal, 2014: 145).

Avrupa Ombudsmanı, kötü yönetim, ayrımcılık, yetkinin kötüye kullanılması, bilgi isteme hakkı, yönetimin görevini ihmal ederek gereksiz gecikmelere sebep olması, şeffaflık sorunu, görevi ihmal ve diğer kötü yönetim uygulamaları ile ilgili olarak yapılan şikayetleri incelemektedirler. Avrupa Birliği mevzuatında kuvvetler ayrılığı prensibi benimsendiğinden, ombudsmanın yargı ile ilgili herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Fakat ombudsman mahkemeler tarafından alınan kararların uygulanmasını temin etmek amacıyla ve yargının daha etkili işlemesine yönelik eleştiri ve tavsiyede bulunma yetkisi vardır (Şahin, 2015: 74).

Ayrıca Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği içinde ortaya çıkan kötü yönetim hadiselerinin nedenlerini bulmak için araştırmalar yapar ve bu konuda tespit etmiş olduğu noktalar ile bu çalışmalarını ilgili öneri ve tavsiyelerini Avrupa Birliği organlarına rapor eder. Fakat AB Ombudsmanı herhangi bir kurumdan ya da organdan alınan kararların düzeltilmesini veya değiştirilmesini talep edemez. Ayrıca, Avrupa Birliği Ombudsmanı organ veya kurumların yerini olarak onlar adına karar alamaz (Efe, 2011: 3).

Avrupa Ombudsmanına, Avrupa Birliği'ne üye ülke vatandaşları yada vatandaş olmasa da üye ülkelerde ikamet eden kişiler veya kayıtlı işyeri olan gerçek veya tüzel kişiler tarafından başvurulabilir (Şahin, 2015: 74-75). Avrupa Ombudsmanına başvuru yapmak ucuz ve kolaydır. Şikayet başvuruları direkt Ombudsmana yapılabileceği gibi Avrupa Parlamentosu üyeleri vasıtasıyla da yapılabilir. Ombudsmana mektup, faks ya da elektronik postayla başvuru formu doldurularak başvuruda bulunulabilir. Şikayet formlarında şikayetçinin adı, soyadı, ülkesi, adresi, telefonu, faksı, e-mail adresi, Avrupa Birliği'nin hangi kurumu veya organı hakkında şikayet başvurusunda bulunulduğu, şikayet konusunun ne olduğu ve ne zaman haberdar olunduğu, Avrupa Birliği'nin kurum veya organlarının hangi konularda hatalı olduğu, ilgili kurum veya organın söz konusu durumu düzeltebilmesi için ne yapabileceği, konu ile alakalı olarak Avrupa Birliği kurum veya organlarına başvuru yapıp yapılmadığı, şikayet konusunun Avrupa Birliği kurum veya organlarındaki çalışanların istihdam ilişkileri ile ilgili olması halinde personele ilişkin düzenlemelerde yer alan idari başvuru yollarının tamamının tüketilip tüketilmediği, başvurulmuşsa cevap verme süresinin sona erip ermediği, şikayet konusu olayla ilgili olarak yargı yoluna gidilip gidilmediği ve şikayet konusunun açıklanıp açıklanmayacağı soruları ile başvuru tarihi ile başvuranın imzası bulunmalıdır (Gişi, 2017: 22-23). AB ombudsmanı soruşturmaları genellikle şikayet üzerine açılrsa da, kendiliğinden de soruşturma açma yetkisi bulunmaktadır (Tatal, 2014: 145).

Avrupa Ombudsmanı kendisine ulaşan şikayetle ilgili olarak bir hafta içerisinde bir ön inceleme gerçekleştirir. Daha sonra bir ay içerisinde şikayet konusu olayla ilgili olarak soruşturma açıp açmama konusunda karar verir. Avrupa Ombudsmanı başlatmış olduğu soruşturmayı bir yıl içerisinde sonuçlandırır. Yapmış olduğu soruşturma sonucunda şikayetçinin haklı olduğu sonucuna varırsa şikayet konusu durumun değiştirilmesi için ilgili kuruma üç aylık bir süre verir. Söz konusu kurum şikayet konusu durumu verilen süre içerisinde düzelmezse ombudsman durumu AB Parlamentosu'na rapor eder. Yapılan şikayet başvurusunun ombudsmanın yetki alanı dışında bulunan bir kurumla ilgili olduğu tespit edilirse, ombudsman bu konu ile ilgilenmez ancak şikayetçiyi hangi kuruma başvurması gerektiği konusunda bilgilendirir. İlgili kurumlar ombudsmana talep ettiği tüm bilgileri vermek zorundadırlar (Şahin, 2015: 75).

Avrupa Ombudsmanı yıl içerisinde yapmış olduğu çalışmaların sonuçlarını da kapsayan faaliyet raporunu Avrupa Parlamentosu'na sunar. Ayrıca, ombudsman kendisine verilen sorumluluklarını ifa etmek için belirtilen özel raporları da parlamentoya sunabilir. Avrupa Birliği Ombudsmanı soruşturma konusuyla alakalı gereken hallerde ulusal ombudsman ve kurumlarla da işbirliği içerisinde çalışma gerçekleştirebilir. Avrupa Ombudsmanı kötü yönetim örneği ortaya koyan Avrupa Birliği organ ve kurumları hakkında Avrupa Parlamentosu'na şikayet konuyla alakalı olarak rapor sunmak ve basın toplantısı yapmak suretiyle kamuoyunu bilgilendirmek dışında başka herhangi bir yaptırım yetkisine sahip değildir. Avrupa Ombudsmanının elinde kurumları kınama yetkisi bulunmaktadır ancak sürekli kınama yolunu kullanarak Avrupa Birliği organ ve kurumlarını yıpratmak ve kamuoyunun gözündeki Avrupa Birliği düşüncesinin

zedelenmesini ve duyulan güveninin azalmasını istemez. Çünkü böyle bir durum aynı Avrupa Ombudsmanının da yıpranmasına neden olur. Avrupa Ombudsmanı tarafından hazırlanan yıllık ve özel rapor Avrupa Parlamentosu'na sunulduktan sonra bu raporlar Avrupa Birliği'ne ait resmi gazetede de yayımlanır. Bu raporda yer verilen eleştirilerle ilgili olarak kurum ve organların uygulamalarını gözen geçirmeli ve raporlarda yer verilen iyi yönetim uygulamalarını da kendilerini geliştirmeleri için yeni bir imkan olarak görmeleri gerekmektedir (Erdengi, 2009: 162).

3.1.9. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC)

KKTC Anayasası'nın 114. Maddesinde ombudsmanlık müessesesi düzenlenmiştir. Söz konusu maddede; idarenin hizmet veya eylemlerinin, hukuk kurallarına ve mahkeme kararlarına uygun olup olmadığını veya hizmet veya eylemleri denetlemek, soruşturmak ve yetkililere rapor sunmak veya yasada belirlenecek diğer görevleri yerine getirmek amacıyla Cumhurbaşkanı tarafından meclisin onayı alındıktan sonra bir Yüksek Yönetim Denetçisi atanır denilerek ombudsmanlık kurumunun anayasal temeli atılmıştır.

Yine KKTC Anayasası 114. Madde ile yer alan düzenleme ile Yüksek Yönetim Denetçisinin görev ve yetkilerinin kanun ile düzenleneceği belirtilmiş olup yargı ile dış politikayı ve ülke savunması ile alakalı konular Yüksek Yönetim Denetçisinin yetkisi dışında bırakılmıştır.

KKTC'de Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi) Yasası, Mecliste 15-16 Temmuz 1996 tarihlerinde yapılan görüşmeler sonucunda kabul edilmiştir. Yüksek Yönetim Denetçisinin, 1997 yılında kurumun kuruluşunun tam anlamıyla tamamlanması ile beraber resmen göreve başlamıştır.

Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasasına göre, Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) KKTC Cumhurbaşkanı'nın Cumhuriayet Meclisinin onayı alınarak atanır. Cumhurbaşkanı tarafından bir kişi Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) olarak atanır daha sonra bu atama Cumhuriayet Meclisinin onayına sunulmaktadır. Cumhuriayet Meclisi Başkanlığı bu atama işleminin değerlendirilmesi için konuyu Hukuk ve Siyasi İşler Komitesi'ne sevk etmekte, daha sonra komite tarafından hazırlanan raporun Genel Kurul'da görüşülmesin ardından da söz konusu atama işlemi Cumhuriayet Meclisi'nin onayına sunulmakta ve onay için meclisin üye tam sayının üçte iki çoğunluğu sayısında üyenin kabul oyu gerekmektedir. İlk turda üçte iki çoğunluğun sağlanmaması halinde ise ikinci bir oylama yapılacaktır ve bu turda üye tam sayının salt çoğunluğu yeterli olacaktır. KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasasına göre ombudsman seçilen kişi göreve başlamadan önce Cumhurbaşkanı karşında yemin ederek görevine başlamaktadır (KKTC Ombudsman Yasası, 1996).Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasasına göre, Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) olarak atanacak kişi milletvekili KKTC'de milletvekili olarak seçilmek için aranan şartlara haiz olmalıdır. Hukuk; Siyasal Bilgiler, İktisat, İşletme, Kamu Yönetimi gibi bölümlerden birinden mezun olması gerekmektedir. Ayrıca, kamu görevinde veya kamu görevi

dışında sorumluluk gerektiren bir görevde en az 10 yıl bulunmuş olması gerekmektedir. (KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası, 1996: Madde 4-5).

Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) 6 yıllık bu süre için atanır. Alt yılın sonunda görevi sona eren bir kişi, yeniden ikinci bir defa bu göreve atanamaz. Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) olarak atanan bir kişi 65 yaşını bitirinceye kadar görevi başında kalır. Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) görevi süresince istifasını yazılı olarak Cumhuriyet Meclisine sunabilir. Bunun yanında Yüksek Yönetim Denetçisinin (Ombudsmanın) görevine son verme ve disiplin işlemleri Mahkemeler Yasa uyarınca bir Yüksek Mahkeme Yargıcına uygulanan aynı sebeplerle ve aynı usuller çerçevesinde Yüksek Mahkeme tarafında yapılmaktadır (KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası, 1996: Madde 6-7).

Yüksek Yönetim Denetçisinin (ombudsmanın) görev ve yetkileri şunlardır (KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası, Madde 9):

- KKTC’de ombudsman yürütme ve idari yetkisi olan organ, makam, teşkilat, kamu kurum ve kuruluşlarının veya kişinin Anayasa’da ve bu Yasada belirtilen istisnalar dışındaki ifa etmiş oldukları hizmetlerin yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygunluklarını ve yerindeliklerini denetler, soruşturur ve bunlarla ilgili rapor sunar.
- Ombudsman, yönetimin herhangi bir biriminin görev alanında giren bir hizmetin yerine getirilip getirilmediğinin araştırmasını yapar, ilgili birimlerden yerine getirilmeyen hizmetle ilgili gerekçeli bilgi talebinde bulunur ve tespit ettiği eksikliklerle ilgili olarak ilgili makamları uyarır.
- Ombudsman, soruşturmasını yaptığı konunun herhangi bir aşamasında, hakkında soruşturma yürütülen kamu görevlisinin görevde kalmasının sakıncalı olduğu yönünde kanaat edinmesi halinde ilgili kamu görevlisinin geçici tedbir olarak görevden alınmasını talep edebilmektedir.

KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası’nda ombudsmanın görev yetkisi dışında olan kurumlar tek tek sayılarak belirtilmiş olup bu kurumlar: Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisi, Bakanlar Kurulu, mahkemeler, Hukuk Dairesi, Kamu Hizmeti Komisyonu, Sayıştay ve Polis Örgütü’dür. Ayrıca yine aynı yasayla; dış politikayı ve ülke savunmasını ilgilendiren konular da Ombudsmanın yetki alanı dışında bırakılmıştır. Ombudsmanın, yetkisi dışında bulunan kurumlarla ve konularla ilgili konularda yapılan müracaatları veya alınan duyumları konu ile ilgili makamlara iletmekle yükümlüdür (KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası, Madde 13).

Ombudsman, kendisine verilen görevleri ifa ederken ve yetkilerini kullanırken yemin ve belgelere dayanarak yapmış olduğu işlemlerden, açıklamış olduğu görüşlerden ve sunmuş olduğu raporlardan dolayı sorumlu tutulamamakta ve hakkında soruşturma başlatılamamaktadır (KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası, Madde 12).

KKTC'de ombudsman, haksızlığa uğradığını düşünen bir kişinin ombudsman dairesi tarafından şekli belirlenmiş olan formu doldurarak imzalamış olduğu formla şahsen yapacağı başvuru sonucunda incelemeye geçebileceği gibi, basında yer alan haberler, kendisine ulaşan duyular, yapmış olduğu gözlemler sonrası re'sen de inceleme başlatabilir (KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası, Madde 15).

Ombudsman, kendisine gelen şikâyet başvurularını ve duyularını incelemeye başlamadan önce söz konusu olayla alakalı olarak dava açılıp açılmadığını, hukuk dairesinin ya da emniyetin bu konu hakkında herhangi bir çalışmasının olup olmadığını araştırır. Söz konusu durumun polis teşkilatı veya hukuk dairesi tarafından incelendiğinin tespit edilmesi halinde, şikâyet başvurusunda bulunan bu konunun polis teşkilatı veya hukuk dairesinin incelemesinin ardından ele alınabileceğini yazılı olarak iletilir. Ombudsman, altı aylık dönemler halinde çalışmalarını ilgili olarak Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına kapsamlı rapor sunar. Ayrıca ombudsman, hazırladığı raporu cumhurbaşkanına ve başbakana da gönderir. Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına tevdi edilen bu rapor basına da açıklanır (KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası, Madde 16)

Böylelikle, KKTC'de kabul edilen Ombudsman yasası ile beraber idarenin yerine getirdiği bir hizmet veya görevin, yürürlükte bulunan yasal düzenlemelere ve alınmış mahkeme kararlarına uygun olup olmadığını araştırmak, denetlemek, soruşturmak ve yetkili makamlara rapor vermek gibi görevleri olan ombudsmana yapacağı çalışmalarda yardımcı olmak ve onun gözetim ve denetimi altında görev yapmak üzere Ombudsman Dairesi kurulmuştur (KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası, Madde 18).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU) KURUMU

4.1. Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumu Oluşturulması İçin Yapılan Çalışmalar ve Yaşanan Gelişmeler

Türkiye'de ombudsmanlık kurumu olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu her ne kadar 2012 yılında kurulmuş olsa da ülkemizde ombudsmanlık kurumu benzeri bir kurum kurulmasına yönelik düşünceler çok eski yıllara dayanmaktadır. 1950'li yıllardan itibaren İsveç ve Finlandiya'da başarı ile uygulanan ombudsmanlık kurumu diğer ülkeler tarafından örnek alınarak kendi ülkelerine uyarlanmaya başlanılmıştır. Böylece ombudsmanlık kurumu dünyada yaygınlaşmaya başlamıştır. Türkiye'de de 1960'lı yıllardan sonra ombudsmanlık kurumu ile ilgili çeşitli akademik çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Böylece ombudsmanlık kurum ülke gündeminde kendisine yer bulmaya başlamıştır.

Ombudsmanlık kurumu ile ilgili olarak ülkemizde ilk araştırma yapan kişi Prof. Dr. Yılmaz Altuğ olmuştur. Prof. Dr. Altuğ 1968 yılında yayımlanmış olan bir makalesinde İsveç, Norveç, Yeni Zelanda, İngiltere'de uygulanmakta olan ombudsmanlık kurumları hakkında detaylı bilgi vermekte, kurumun demokrasinin tamamen benimsenmiş olduğu İskandinav ülkelerinde başarılı bir şekilde işlediğini belirtmektedir (Işır, 2004: 266).

Ülkemizde ombudsmanlık kurumu ile ilgili ilk resmi çalışma ise 1982 Anayasasının hazırlık aşamasında gerçekleştirilmiştir. Bu çalışma ombudsmanlık kurumunun ülkemizde kurulmasına yönelik olarak yapılan ilk mevzuat çalışması olması sebebi ile de önem taşımaktadır. 1982 Anayasası'nın hazırlanmasına katkı sağlamak ve önerilerde bulunmak amacıyla Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde görevli öğretim üyeleri "Gerekçeli Anayasa Önerisi" isminde bir çalışma hazırlamışlardır. Bu çalışma ile vatandaşların idarenin eylemleri sonucunda mağdur olmamaları ve zarar gören haklarını kolayca arayabilmeleri için ülkemizde anayasal güvenceye sahip bir Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması önerisi yapılmıştır. Ancak akademisyenlerin önerdiği bu teklif Milli Güvenlik Kurulu tarafından kabul görmemiş ve öneri ile kurulması tavsiye edilen Kamu Denetçiliği Kurumu'na 1982 Anayasasında yer verilmemiştir (Demir, 2014: 28).

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik olarak yapılan önemli çalışmalardan biri de 1991 yılında TODAİE bünyesinde yapılan çalışmalar sonrasında hazırlanmış olan “Kamu Yönetimi Araştırması Projesi (KAYA)” raporudur. Söz konusu raporun öneriler kısmında Kamu Denetçiliği Kurumu’na ilişkin olarak “*Devlet Denetleme Kurulu’nun (DDK) bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir*” şeklinde önerilerde bulunulmuştur (Kaya Raporu, 1991: 44).

Türkiye’de ombudsmanlıkla alakalı önemli bir çalışma da 1996 yılında Bayburt Valiliği tarafından gerçekleştirilmiştir. Bayburt Valiliğince 5442 sayılı İl Yönetimi Yasası doğrultusunda “Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması” adında bir yönerge hazırlanmıştır. Yönerge ile “Kamu Danışmanlar Kurulu” adında bir kurulun oluşturulması öngörülmüştür. Kurulun üyelerinin il idare kurulu, il daimi encümen üyeleri, ilçe kaymakamları, il ve ilçe belediye başkanlarından oluşacak bir heyet tarafından seçilecektir. Kurula seçilen kişiler kendileri arasından bir kurul başkanı seçeceklerdir. Yedi üyeden oluşan kurulun görev süresi bir yıldır. Kurul, il sınırları içerisinde kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili istek ve şikayetleri incelemek, yapmış olduğu incelemeler sonucunda suç niteliği taşıyan işlem ve eylemler görürse bunları ilgili makamlara bildirmekle görevli kılınmıştır. Kurulun, en az beş kurul üyesinin oyu ile incelenen konularla ilgili olarak basına açıklama yapabileceği belirtilmiştir (Öner, 1996: 6). Ancak yönergenin uygulanması çok uzun sürmemiş kısa sürede bu uygulama tozlu raflarda yerini almıştır.

Türkiye’de ombudsmanlık kurumu ile ilgili kamu kuruluşlarının yanında sivil toplum kuruluşları da çalışmalar gerçekleştirmiştir. Öyle ki Türk Sanayici ve İşadamları Derneği’nin (TÜSİAD) 1983 yılında yayınlamış olduğu bir raporda, “*devlet büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir sahaya el attığı için, bürokratların sert ve tek düzen davranışlarından rahatsız olan bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir üniteye duydukları ihtiyaçtan*” bahsedilmekte ve İskandinav ülkelerinde uygulanan Ombudsman benzeri bir kurumun, parlamentoya bağlı olmak üzere Türkiye’de faaliyete geçirilmesinin, idarenin vatandaşlarla ilişkilerinde daha dikkatli ve anlayışlı olacağı belirtilmiştir (Kılavuz vd, 2003: 63).

Türkiye’de ombudsmanlık kurumu kurulmasına ilişkin çalışmalara Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) yayınlamakta olduğu kalkınma planlarında da yer verilmiştir. 1979-1983 yılları arasındaki dönem için hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda; “*uyuşmazlıkları mahkeme önüne gelmeden çözümlenecek yetkilerle donatılacak bir “Devlet Avukatlığı Kurumu” oluşturulacak, kurum etkinliğini ve sağlıklı çalışmasını öngören yöntem ve koşullara kavuşturulacaktır*” şeklinde bir ifadeye yer verilerek ombudsmanlık kurumu benzeri kurumun Devlet Avukatlığı Kurumu adı altında kurulmasının hedeflendiği belirtilmiştir (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979: 484).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan sonra ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik en net ifadelerle 1996-2000 yılları arasında uygulanmak üzere hazırlanan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer verilmiştir. Adı geçen planda: *"Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin Türkiye'de kurulması sağlanacaktır."* denilerek ombudsmanlığın hayata geçirilmesi hedeflenen bir kurum olduğu belirtilmiştir (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1995: 119).

2001-2005 yılları arasında uygulanmak üzere hazırlanan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da: *"Kamu yönetimi vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sistemi kurulacaktır. Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamına önem verilecektir"* ifadesine yer verilerek ombudsmanlık sisteminin kurulmasına yönelik çalışmalara gerekli önemin verileceği belirtilmiştir (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000: 193).

2007-2013 yılları arasında uygulanmak üzere hazırlanan Dokuzuncu Kalkınma Planında ayrı bir başlık altında ele alınmış ve kurumunun tarihçesi, işleyişi, yapısı, görev ve yetkileri gibi konularda ayrıntılı bilgiye yer verilmiştir. Ayrıca Ombudsmanlık kurumunun kısa süre içerisinde hayata geçirilmesi, ombudsman olacak kişinin ehil kişiler arasından seçilmesi, hukukun üstünlüğü ve yönetimin hukuka bağlılığının sağlanarak, siyasi ve idari kadroların eylem ve işlemlerinin bu ilkeler doğrultusunda yerine getirmesi sağlanarak, ombudsmanın kendi inisiyatifi üzerine harekete geçebilmesi, yaptırım yetkisinin olmaması nedeniyle ombudsmanın anayasal dayanağı olması; ayrıca, yerel yönetim ombudsmanları kurulmadan önce ulusal ombudsmanın kurulmasının sağlanması yönünde geleceğe yönelik stratejilerde alınması gereken öncelik ve tedbirler ele alınmıştır (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007: 193).

Türkiye'de ombudsmanlık kurumu kurulması yönündeki ilk somut çalışma 57. Hükümet döneminde yapılmıştır. Kurumun oluşturulmasına yönelik 14.09.2000 tarihinde Kanun Tasarısı hazırlanarak TBMM'ye sevk edilmiş ancak, tasarı kadük kalmıştır. Bu girişimin başarısızlıkla sonuçlanmasının ardından çalışmalara devam edilmiştir (Aktel vd, 2013: 27). Ardından 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı hazırlanmış ve tasarıda ombudsmanlık kurumuna ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenleyen bu kanun tasarı 3 Kasım 2003'te kamuoyuna açıklanmıştır. "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı" üzerinde bazı değişiklikler yapılmış ve 29 Aralık 2003'te TBMM'ye sunulmuştur. Tasarı üzerinde 14 Ocak 2004 tarihinde İçişleri Komisyonu ile

Plan ve Bütçe Komisyonu'nda 15 Ocak 2004 tarihinde Anayasa Komisyonu'nda görüşmeler yapılmış ve bazı değişikliklerle kabul edilmiştir. TBMM Genel Kurulu'nda tasarı üzerindeki görüşmeler 18 Şubat 2004 tarihinde başlamış, görüşmeler aralıklarla 15 Temmuz 2004 tarihine kadar devam edilmiş, tasarı başta adı olmak üzere bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle kabul edilmiştir. Tasarının 42'nci maddesi ile her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere "mahalli idareler halk denetçiliği" müessesesinin kurulması hususu kabul edilmiştir. TBMM Genel Kurulu'nda kabulünün ardından 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer kanunu, "*hukukun genel ilkelerine, anayasal kurallara ve kamu yararına uymadığı*" genel gerekçesiyle 3 Ağustos 2004 tarihinde TBMM'de bir daha görüşülmesi için TBMM Başkanlığı'na geri göndermiştir. Geri gönderilen kanun üzerinde ise TBMM tarafından herhangi bir işlem gerçekleştirilmemiştir (Sevinç, 2015: 111).

2005 yılında ülkemizde ombudsmanlık kurumunun kurulması için Bakanlar Kurulu'nca yeni bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı" adı ile hazırlanan bu tasarı Bakanlar Kurulu TBMM Başkanlığı'na sunulmuş, TBMM Başkanlığı tarafından ilgili komisyonlara gönderilmiş ve tasarı bu komisyonlarda görüşüldükten sonra kabul edilmiştir. 15.06.2006 tarih ve 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Mecliste kabul edilmiş ve ardından yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Ancak söz konusu kanun Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından "*Anayasa değişikliği yapılmaksızın TBMM'ye bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu kurulamayacağı*" gerekçesiyle TBMM'ye geri göndermiştir (Şahin, 2015: 112).

Ancak geri gönderilen bu kanun Meclis'te tekrar görüşülmüş ve üzerinde hiçbir değişiklik yapılmadan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu adıyla 28.09.2006 tarihinde TBMM tarafından aynen kabul edilmiştir. Ardından 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 13.10.2006 tarihinde de Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak Resmi Gazete'de yayımlanarak yasalasmıştır. Ancak hemen ardından Cumhurbaşkanı ve Ana Muhalefet Partisi tarafından 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu iptali için Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmış, kanunun 2006 yılında yürürlüğü durdurulmuş, 2008 yılında ise kanunun tümü oybirliği ile iptal edilmiştir (Sevinç, 2015: 111).

Tüm yaşanan gelişmelerin ardından 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinde etkili olan hususlar da göz önünde bulundurulurken yeni bir yasal düzenleme çalışması yapılmıştır. Yapılan bu çalışmalar sonucunda 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Kanunu'nun 8. Maddesi ile Anayasanın 74. Maddesinde değişiklik yapılmıştır. Söz konusu bu

değişiklikle TBMM Başkanlığı'na bağlı olarak kurulacak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu görevleri, çalışma usulü ve inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimleri ve özlük haklarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bu anayasa değişikliği teklifi 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylaması ile kabul edilmiş ve kesin sonuçların 23 Eylül 2010 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanması ile yürürlüğe girmiştir.

4.2. Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye'deki Yansıması-Kamu Denetçiliği Kurumu

Yukarıdaki bölümlerde ayrıntılı olarak belirtildiği üzere Türkiye'de idarenin eylem ve işlemlerini denetlemek amacıyla bir ombudsmanlık kurumu kurulması maksadı ile son yıllarda birçok çalışma yapılmış kanun teklifinde bulunulmuş fakat bu çalışmalar sonucunda ombudsmanlık kurumunun kurulması noktasında bir sonuç alınamamıştır. Bu durum 07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 8. Maddesi ile Anayasa'nın 74. Maddesinde yapılan değişikliğin 12.09.2010 tarihinde yapılan halkoylaması ile kabul edilmesi ile değişmiştir. Adı geçen kanunun halkoylaması sonucunda kabul edilmesi ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 74. Maddesine Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu kurulacağı ve bu kurumun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir hükümleri eklenmiştir. Böylece Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal bir dayanak kazanmıştır. Daha sonraki süreçte 14.06.2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Kamu Denetçiliği Kurumu resmen kurulmuştur.

Aşağıda da Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun yansıması olarak hayata geçirilen Kamu Denetçiliği Kurumu'nun mevcut yapısı, görevleri, yetkileri, çalışmaları ile ilgili bilgilere yer verilecek ve kurumun çalışmaları ile ilgili değerlendirmeler yapılmaya çalışılacaktır.

4.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yapısı, İşleyişi, Görev ve Yetkileri

4.2.1.1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yasal Dayanağı

Türkiye'de 12.09.2010 tarihinde yapılan halkoylaması ile Anayasa'nın 74. Maddesine aşağıdaki hükümler eklenmiştir:

“ Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir. ”

Böylece yapılan düzenleme ile birlikte TBMM’ye bağlı olarak idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri incelemek üzere kurulacak olan Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal bir temele dayandırılmıştır.

Daha sonra, Anayasa’da yapılan bu düzenlemenin ardından çıkarılan 14.06.2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile de kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu [KDKK], 2012: Madde 1).

4.2.1.2. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Fiziksel Yapısı

Kamu Denetçiliği Kurumu, Kavaklıdere Mah. Zeytinalı Cad. No:4 Çankaya/ANKARA adresinde bulunan kalıcı hizmet binasında faaliyet göstermektedir. Ayrıca, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri” ni düzenleyen 4’üncü maddesi kapsamında gerekli göreceği yerlerde büro açma yetkisi de bulunan Kurum, İstanbul’da bir ofis açılmasına yönelik çalışmalarını 30/04/2015 tarihinde tamamlamış olup, Şişli ilçesi Matbaacı Osmanbey Sokak No: 46 adresinde faaliyetlerini sürdürmektedir (KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 19).

4.2.1.3. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Görev ve Yetkileri

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun beşinci maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli kılınmıştır.

Ancak;

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı karar ve emirler,
- Yasama yetkisinin kullanılmasına ile ilgili işlemler,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına ile ilgili kararlar,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır (KDKK, 2012: Madde 5).

Ayrıca yine anılan kanunda yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan ve daha önce sonuçlandırılan şikayetler ile bir konuyu içermeyen şikâyetler de Kurumun inceleme alanı dışında bırakılmıştır (KDKK, 2012: Madde 17).

Kamu Denetçiliği Kurumu, inceleme ve araştırma yetkisini kullanırken ilgili idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığı hususlarını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine göre hareket eder (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik [KDKKY], 2013: Madde 6).

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kamu Denetçiliği kurumunun şikayet üzerine harekete geçeceğini hüküm altına almış olup Kuruma idarenin eylem ve işlemlerini re'sen inceleme yetkisi verilmemiştir. Bu açıdan değerlendirildiğinde Dünya'da bazı ülke ombudsmanlarına verilen re'sen inceleme yetkisi ülkemizdeki ombudsmanlık müessesesi için öngörülmemiştir.

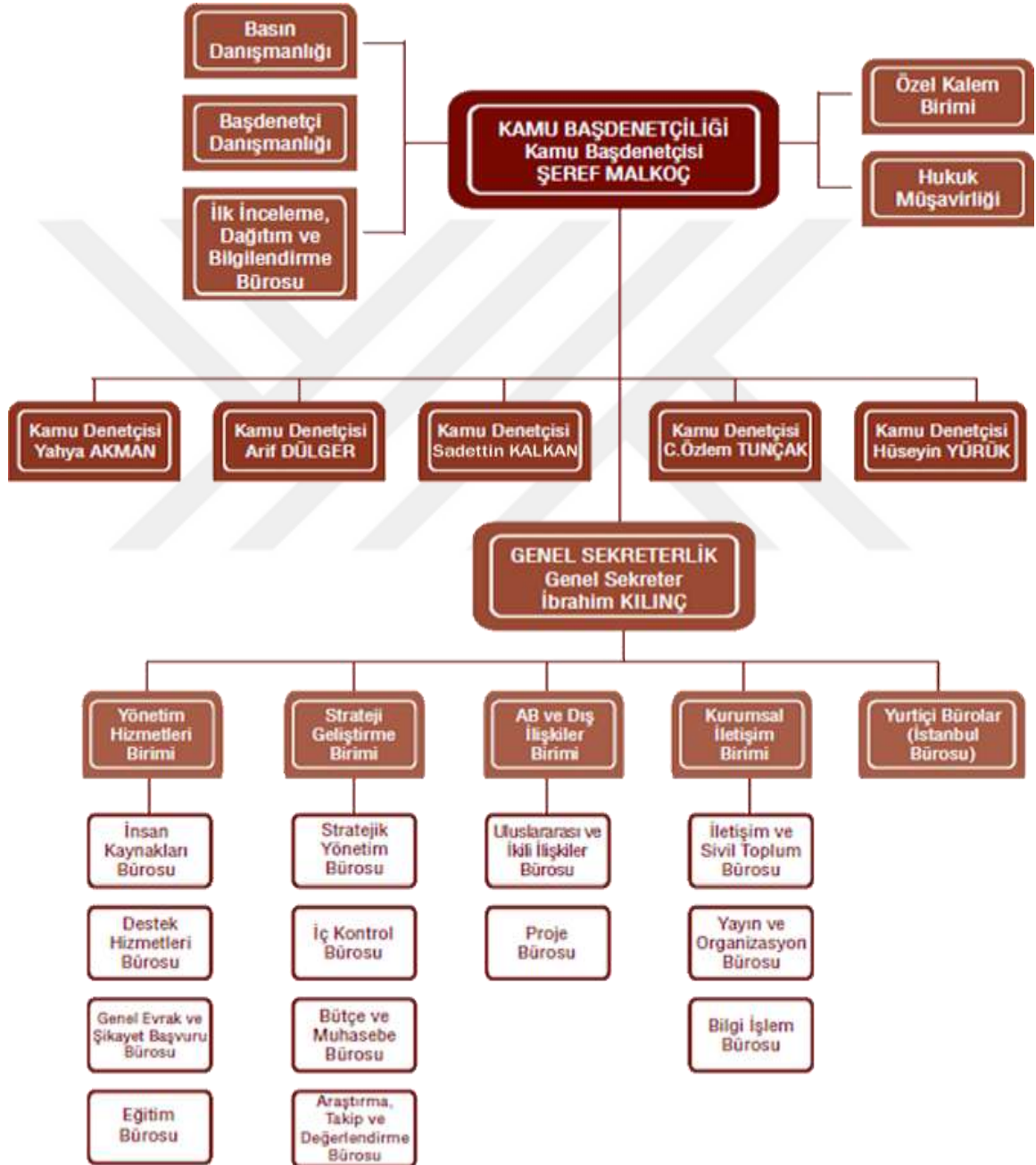
4.2.1.4. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Teşkilat Yapısı

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu dördüncü maddesinde kurumun kuruluş ve teşkilat yapısı düzenlenmiştir. İlgili maddede Kurumun kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek üzere TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da olduğu belirtilmiştir. Yine aynı maddede Kurumun Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten meydana geldiği, kurumda bir Başdenetçi, beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personelin görev alacağı ayrıca

kurumun gerekli görülen yerlerde büro açabileceği hüküm altına alınmıştır (KDKK, 2012: Madde 4).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun teşkilat yapısı aşağıda yer alan organizasyon şemasında görüldüğü gibidir.

Şekil 1: Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Yapısı



Kaynak: KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 19

Yukarıda yer alan Kamu Denetçiliği Kurumu Organizasyon şemasında da görüleceği üzere Kurum'un başkanlık birimi olarak Kamu Başdenetçiliği makamı öngörülmüştür. 6328 Sayılı

Kanunda da Başdenetçiliğin; Başdenetçi ve denetçilerden oluştuğu belirtilmiş olup ve Kurumu, yönetmeye ve temsil etmeye Başdenetçinin yetkili olduğu belirtilmiştir (KDKK, 2012: Madde 5).

Kurum teşkilatlanması sırasında Kamu Başdenetçisine bağlı danışma birimleri, Kamu Başdenetçisine yardımcı olmak ve verdiği görevleri yerine getirmek üzere beş adet kamu denetçisi, Kurumun idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirmek üzere Genel Sekreterlik birimi oluşturulmuştur. Ayrıca Kurumun iş ve işlemlerinin yürütülebilmesi için Genel Sekreterliğe bağlı hizmet birimleri oluşturulmuştur.

4.2.1.5. Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin Görevleri

Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin Görevleri 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun yedinci maddesinde sayılarak belirtilmiştir.

İlgili madde hükümlerine göre Kamu Başdenetçisinin görevleri şu şekilde sıralanmıştır (KDKK, 2012: Madde 7):

- Kuruma yapılan şikayet başvurularını incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak,
- Kanunun uygulanmasına yönelik yönetmelikleri hazırlamak,
- Yıllık raporlar hazırlamak,
- Yıllık raporu beklenmeden gerekli görülen konular hakkında özel rapor hazırlamak,
- Hazırlamış olduğu raporları kamuoyuna duyurmak,
- Görevde bulunmadığı dönemlerde kendisine vekalet edecek denetçiyi belirlemek,
- Kadın ve çocuk hakları konularında biri görevlendirilmek şartıyla, denetçiler arasındaki iş bölümü yapmak,
- Genel Sekreteri ve diğer personelin atamasını yapmak,
- Kanunlarla kendisine verilmiş olan diğer görevleri yapmak,

Yine aynı maddede Kamu Denetçisinin görevleri şu şekilde sıralanmıştır (KDKK, 2012: Madde 7):

- Bu Kanunla verilmiş olan görevlerin yerine getirilmesi sırasında Başdenetçiye yardımcı olmak,
- Başdenetçi tarafından kendilerine verilmiş olan görevleri yapmak.

4.2.1.6. Kamu Denetçiliği Kurumu Genel Sekreterliğinin Görevleri

Görevleri 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda genel sekreter ve diğer idari personelin görev yaptığı genel sekreterlik Kurumun idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getireceği öngörülmüş olup görevleri şu şekilde sıralanmıştır (KDKK, 2012: Madde 9):

- Kurumun yerine getirilmesi gerekli büro işlemlerini yürütmek,
- Personelin özlük dosyalarını tutmak,
- Kurumun arşiv hizmetlerini yerine getirmek,
- 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15' inci maddesi ve diğer mevzuatla mali hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yerine getirmek,
- Kurum personelin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek,
- Kurumda görevli personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek,
- Kurumun görev alanıyla ilgili olarak bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak,
- Kanunlarla verilen yada Başdenetçilik tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

4.2.1.7. Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin Sahip Olması Gereken Nitelikler ve Seçilmeleri

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun onuncu maddesine göre Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için şu şartlar aranmaktadır (KDKK, 2012: Madde 10):

- Türk vatandaşı olmak,
- Başdenetçilik için elli, denetçilik için kırk yaşını doldurmuş olmak
- Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmuş olmak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak,
- Kamu haklarından yasaklı bulunmamak,
- Başvuru tarihi itibarıyla herhangi bir siyasi partiye üyeliği bulunmamak,

- 26/9/2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, milli savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkum olmamış olmak gerekmektedir.

6328 Sayılı Kanunu'nun on birinci maddesinde de Başdenetçi ve denetçilerin adaylık ve seçim süreçleri ayrıntılı olarak düzenlenmiş ve hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen kanun maddesi incelendiğinde, Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresi dolmadan doksan gün önce, söz konusu görevlerin herhangi bir sebepten dolayı sona erdiği durumlarda ise görevin sona erdiği tarihten itibaren on beş gün içinde ortaya çıkan bu durum, Kurum tarafından TBMM Başkanlığına bildirilir.

TBMM Başkanlığı tarafından ilan edilen başvuru süresi içinde, aranan nitelikleri taşıyanlar, Başdenetçi veya denetçi adayı olmak için TBMM Başkanlığına başvuruda bulunabilirler.

TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşturulan Karma Komisyon, Başdenetçi seçilmek amacıyla başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin sona erdiği tarihten itibaren on beş gün içinde tespit ederek Genel Kurula sunulmasını sağlamak amacıyla Başkanlığına bildirir.

Başkanlığa yapılan bu bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde TBMM Genel Kurulunda Başdenetçi seçimlerine başlanır. Genel Kurulda yapılan bu Başdenetçi seçimi gizli oylama usulü ile gerçekleştirilir.

Başdenetçi, TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı durumda ikinci oylama yapılır. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu gerekmektedir. Bu oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamaması halinde üçüncü oylamaya geçilir. Üçüncü oylamada ise üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday Başdenetçi seçilir. Üçüncü oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamaması durumunda, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama

yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olan 139 oydan aşağı olmamak şartıyla en fazla oy alan aday Başdenetçi olarak seçilir.

Denetçi seçimleri sırasında TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşturulan Karma Komisyon tarafından oluşturulan alt komisyon, denetçi seçilmek üzere başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirler ve belirlemiş olduğu bu adayları Komisyona sunar. Komisyon takip eden on beş gün içinde denetçi seçimlerini gerçekleştirir. Denetçiler, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamaması halinde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamaması halinde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday denetçi olarak seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamaması halinde ise en çok oy alan adaylardan, denetçi olarak seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday denetçi olarak seçilmiş olur (KDKK, 2012: Madde 11).

4.2.1.8. Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin Bağımsızlığı

Çalışmamızın önceki bölümlerinde bir ombudsmanın bağımsız ve tarafsızlığının ne kadar önemli olduğu belirtilmeye çalışılmış ve ombudsmanlık kurumunun hayata geçirildiği ülkelerde bağımsızlık ve tarafsızlığın sağlanması için ne gibi tedbirler alınmaya çalışıldığı belirtilmiştir.

Bağımsızlık ve tarafsızlık Başdenetçisi ve Denetçilerin sahip olmaları gereken en önemli özelliklerden bir tanesidir. Bundan dolayı da 6328 sayılı kanunda bunun sağlanmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Kanunun on ikinci maddesinde; hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı ve Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine aykırı davranmamaları gerektiği hüküm altına alınmıştır (KDKK, 2012: Madde 12).

4.2.1.9. Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin Göreve Başlaması, Görev Süreleri, Mali Hakları ve Görevlerinin Sona Ermesi

Görevlerine başlamadan önce Başdenetçi TBMM Genel Kurulda, denetçiler ise Komisyonda görevlerini tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getirecekleri yönünde yemin ederek göreve başlarlar (KDKK, 2012: Madde 13).

Başdenetçi ve denetçi olarak seçilen kişilerin görev süreleri dört yıldır. İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçinin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de dört yıl olarak belirlenmiştir. Başdenetçi veya denetçi olarak seçilen bir kişi tekrar bu görevlere seçilebilir ancak Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapanlar en fazla iki dönem bu görevi ifa edebilirler (KDKK, 2012: Madde 14).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasının ardından Türkiye'nin ilk Kamu Başdenetçisi olarak Mehmet Nihat ÖMEROĞLU seçilmiştir. Mehmet Nihat ÖMEROĞLU'nun görev süresinin sona ermesinden ardından Kamu Başdenetçiliği görevine 2016 yılında Şeref MALKOÇ seçilmiştir.

Başdenetçi veya denetçi olarak seçilen kişilerin bu görevleri ifa ettikleri süre boyunca eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak kamu görevlisiyken Başdenetçiliğe veya denetçiliğe seçilen kişiler, memur olmada aranan şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir nedenle görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma talebinde bulunmaları veya görev sürelerinin sona ermesi durumunda, otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları durumunda, ilgili kurumların atamaya yetkili amirleri tarafından otuz gün içinde önceki kadrolarına uygun bir kadroya atanırlar. Yüksek mahkeme üyeliği yapmakta iken Başdenetçi veya denetçi olarak seçilenlerin görevlerinin sona ermesi halinde ise, herhangi bir işleme ihtiyaç duyulmaksızın ve boş kadro şartı aranmaksızın, gelmiş oldukları yüksek mahkeme üyeliği görevine tekrar geri dönebilirler ve boşalan ilk üye kadrosu kendilerine tahsis olunur. Belirtilen atama yapılırken Başdenetçi veya denetçilerin Kurumda geçirdikleri süreler makam veya hakim sınıfından olup da yüksek hakimlik tazminatını almaya başladıktan sonra seçilenler için yüksek hakimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş olarak değerlendirilir. Bu hükümler, akademik unvanların kazanılmasına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla üniversitelerden gelen personel hakkında da aynı şekilde uygulanır. Önceki kadrolarına uygun bir kadroya atamaları gerçekleştirilene kadar görev süresi dolması sebebiyle görevi sona eren Başdenetçi ve denetçilere almakta oldukları aylık ücret ile sosyal hak ve yardımların Kurum tarafından ödenmesine devam olunur. Önceki kadrolarına uygun kadrolara atanarlara, atama yapıldığı tarih itibarıyla Kurum tarafından ödeme yapılmasına son verilir (KDKK, 2012: Madde 14).

Başdenetçi olarak görev yapan kişiye Başbakanlık Müsteşarı, denetçi olarak görev yapanlara Başbakanlık müsteşar yardımcıları için belirlenmiş olan her türlü ödemeler dahil mali haklar tutarında aylık ücret ödenmektedir. Başbakanlık Müsteşarı ve müsteşar yardımcılarında yapılan ödemelerden, vergi ve diğer kesintilere tabi olmayanlar bu Kanuna göre de vergi ve diğer kesintilere tabi tutulmaz. Ayrıca 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer yasal mevzuat uyarınca Başbakanlık Müsteşarının yararlanmakta olduğu sosyal hak ve yardımlardan Başdenetçi, Başbakanlık müsteşar yardımcılarının yararlanmakta olduğu sosyal hak

ve yardımlardan da denetçiler aynı esas ve usuller çerçevesinde yararlanırlar (KDKK, 2012: Madde 16).

Başdenetçinin veya denetçilerin bu göreve seçilmeleri için gereken ve Kanunda belirtilen nitelikleri taşımadıklarının daha sonra anlaşılması veya bu nitelikleri bu görevlere seçilmelerinden sonra kaybetmeleri halinde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesinden sonra Başdenetçinin görevinin sona erdirilmesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona erdirilmesine ise Komisyon tarafından karar verilir. Ayrıca seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya hakkında kısıtlama kararı verilen Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasının ardından, denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının ise Komisyonun bilgisine sunulmasının ardından Başdenetçi veya denetçilik görevini yürütenlerin bu görevleri sona erer (KDKK, 2012: Madde 15).

4.2.1.10. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvuru ve Başvuru Üzerine Yapılacak İşlemler

Gerçek ve tüzel kişiler Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurabilmektedir. Başvuru sahibinin talep etmesi halinde başvuru gizli tutulur (KDKK, 2012: Madde 17). Kuruma başvuruda bulunulması için herhangi bir başvuru ücreti talep edilmemektedir.

İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kamu Denetçiliği Kurumuna, şikâyet yoluyla başvuruda bulunabilir. Ancak, şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konularla ilgili olması durumunda menfaat ihlali şartı aranmamaktadır (KDKKY, 2012: Madde 7).

Kuruma yapılacak başvuru, başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır (KDKK, 2012: Madde 17). Ancak, şikâyetçinin kendisini başka dilde daha iyi ifade edebildiği durumlarda başvurusu, Kurumca haklı ve makul olduğunun tespiti halinde kabul edilebilir (KDKKY, 2012: Madde 8).

Kuruma yapılan başvurulardan;

- Belli bir konuyu içermeyenler,
- Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organları tarafında karara bağlanmış davalarla ilgili olanlar,

- Kanunen aranan şartları taşımayanlar,
- Daha önce yapılan şikayet başvuruları ile sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan başvurular, dikkate alınmaz.

Kuruma şikayet başvurusunda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan şikayet başvuruları ilgili kuruma gönderilir. Fakat Kuruma yapılan başvuru ile ilgili olarak telafisi güç veya imkansız zararların doğması ihtimalinin bulunduğu durumlarda, idari başvuru yolları tüketilmemesi halinde de yapılan başvurular kabul edebilir (KDKK, 2012: Madde 17).

Şikayet başvurusuna ilişkin dilekçeler Kuruma veya Kurumun gerekli gördüğü yerlerde açmış olduğu bürolara elden verilebileceği gibi posta, elektronik posta veya faks yoluyla da gönderilebilir. Kurum tarafından başvurular için oluşturulan elektronik sistem aracılığıyla da Kuruma şikayet başvurusunda bulunulabilmektedir. Bunun yanında, illerde valilikler ve ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla elden veya posta yoluyla şikayet başvurusu yapılabilmektedir. Valilik veya kaymakamlıklar, kendilerine yapılan şikayet başvurularını tarih ve sayı vermek suretiyle kayıt altına alır ve daha sonra şikayet başvurusunu ve varsa eki belgeleri en geç üç iş günü içinde doğrudan Kuruma gönderir. Kuruma faks veya elektronik posta yoluyla yapılan şikayet başvurularına ait dilekçe asılları, on beş gün içinde Kuruma gönderilmedikçe başvuru geçersiz sayılır. Kayıtlı elektronik posta yoluyla yapılan başvurularda ise bu şart aranmamaktadır (KDKKY, 2012: Madde 8).

Kuruma yapılacak şikayet başvurusu, kanunî temsilci veya vekil tarafından da gerçekleştirilebilir. Kanuni temsilci veya vekil aracılığıyla şikayet başvurusu gerçekleştirilirse temsile veya vekaletle ilişkin olarak geçerli bir yetki belgesinin başvuru sırasında ibraz edilmesi gerekir (KDKKY, 2012: Madde 11).

Kuruma yapılan başvurulara ilişkin olarak başvuruda bulunanlardan herhangi bir ücret talep edilmez. Kuruma, idari başvuru yolları tüketilerek yapılacak başvurularda ilgili idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden itibaren altı ay içinde yapılmalıdır. Ancak ilgili idare söz konusu başvuruya almış gün içinde cevap vermemesi halinde bu sürenin sona erdiği tarihten itibaren altı ay içinde ilgililer kuruma başvuruda bulunabilirler. Başvuru tarihi, başvuru dilekçesinin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği tarih, diğer hallerde ise başvurunun Kuruma ulaşmış olduğu tarihtir (KDKK, 2012: Madde 17).

Ancak ilgili idarenin tutum ve davranışları ile kanunlarda kesin olduğu belirtilen işlemlere karşı, tutum ve davranışın gerçekleştiği veya öğrenildiği tarihten veya işlemin tebliği tarihinden

itibaren altı ay içinde ilgililer Kuruma şikayet başvurusu gerçekleştirebilir (KDKKY, 2012: Madde 13).

Dava açma süresi içinde yapılan şikayet başvuruları, işlemeye başlamış olan dava açma sürelerini durdurmaktadır (KDKK, 2012: Madde 17).

Kuruma yapılmış olan şikayet başvuruları, inceleme ve araştırma safhasına geçilmeden önce ön incelemeye tabi tutulur. Yapılan ön incelemede, şikayet başvurusuna ilişkin konunun kurumun görev alanına girip girmediği, şikayet başvurusunun süresi içinde yapılıp yapılmadığı, yapılan şikayet başvurusunun Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikayet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı veya Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikayetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, şikayet başvurusunun Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarıca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı, Kuruma başvurmadan önce idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği, başvurusunun usulüne uygun yapılıp yapılmadığı, belli bir konuyu içerip içermediği, şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı ve başvurunun menfaat ihlali içerip içermediği hususları incelenir (KDKKY, 2012: Madde 19).

Şikayet başvurusunun, belirtilen şartlardan herhangi bir tanesi taşımaması halinde şikayetle ilgili olarak incelenemezlik kararı verilir. Alınan bu karar, şikayetçiye tebliğ edilir ve tebliğ sonucunda başvuru sebebiyle durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden tekrar işlemeye başlar (KDKKY, 2012: Madde 20).

Yapılan ön inceleme ardından şikayet başvurusunun aranan şartlara uygun olduğu anlaşılırsa şikayet konusu işlem ve eylemlerin incelenmesi ve araştırılması safhasına geçilir. Kurum şikayet başvurularını incelerken ilgili idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönlerinden inceler ve araştırır.

Şikayet başvurusu Başdenetçi, denetçi veya görevlendirilecek uzman ve uzman yardımcıları tarafından incelenir ve araştırılır. Aynı sebep ve konuya ilişkin benzer nitelikteki şikayet başvuruları birleştirilerek incelenebilir. Şikayet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk hakları ile alakalı olması halinde yerinde inceleme ve araştırma yapılması mümkündür. Bunun yanında kamuyu ilgilendiren genel konularla ilgili şikayetlerde ise, şikayetçi veya şikayet edilen idarenin talebi üzerine yerinde inceleme ve araştırma yapılabilmesi mümkündür. Bu durumda da ilgili idare ve yetkililer inceleme ve araştırma yapılabilmesi için gerekli her türlü kolaylığı sağlamalıdır (KDKKY, 2012: Madde 20).

Yapılan şikayet başvuruları ile ilgili olarak Kurum tarafından ilgili idarelerden bilgi talebinde bulunulabilir. Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde Kuruma gönderilmesi gerekmektedir. Belirtilen süre içinde istenen bilgi ve belgelerin haklı bir neden olmaksızın verilmemesi halinde bu bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusunun ardından ilgili merci tarafından soruşturma açılır. Fakat devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek şartı ile kuruma gönderilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilmektedir (KDKK, 2012: Madde 18).

Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak özel veya teknik bilgiyi gerektiren durumlarda alanında uzman kişilerden bilirkişi görevlendirmesi yapılabilmektedir. Ayrıca, Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesine karar verebilirler. Tanık veya ilgili kişiler, Başdenetçi, denetçi veya uzmanlar tarafından dinlenebilmektedir (KDKK, 2012: Madde 19).

Şikayetçi, Kurum tarafından karar verilene kadar şikayetinden vazgeçebilme hakkına sahiptir. Bu durumda Kurum inceleme ve araştırmasını sonlandırmaktadır. Şikayetçi gerçek kişi ise ölümü halinde, tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi halinde inceleme ve araştırma Kurum tarafından sonlandırılır. Ancak, şikayet başvurusuna ilişkin konusunun mirasçıları ilgilendirmesi durumunda inceleme ve araştırmaya devam edilebilir. İnceleme ve araştırma devam ederken Kurum tarafları dostane çözüme davet edebilir. Bu durumda gizliliğe yönelik gerekli görülen tedbirler Kurum tarafından alınır. Kurum, şikayete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi durumunda söz konusu şikayet başvurusu ile ilgili olarak dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sona erdirir (KDKKY, 2012: Madde 26-28).

Kurum tarafından yapılmakta olan inceleme ve araştırma devam ederken şikayet konusuyla ilgili olarak dava açılması halinde Kurum inceleme ve araştırmasını dava sonuçlanıncaya kadar erteleyebilir veya şikayet başvurusunun mahiyetine göre inceleme ve araştırmasını sona erdirebilir. Daha sonra bekletilen şikayet başvurusu hakkında kesinleşen dava sonucuna göre Kurum, yapmış olduğu inceleme ve araştırmayı karara bağlanır (KDKKY, 2012: Madde 29).

Şikayetten vazgeçme, şikayete konu talebin idarece yerine getirilmesi ve şikayetçinin ölümü veya tüzel kişiliğinin sona ermesi hallerinde şikayet konusunun; insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumlarında Kurum inceleme ve araştırmaya devam edilebilmektedir (KDKKY, 2012: Madde 30).

Kurum, şikâyet başvurusuna ilişkin olarak yapmış olduğu inceleme ve araştırma sonucunda tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığına ilişkin kararlar verebilmektedir. Tavsiye kararı, inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması halinde verilen karardır. Ret kararı, yapılan inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varılmasıdır. Dostane çözüm kararı, şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi halinde verilen karardır. Karar verilmesine yer olmadığı kararı ise, şikâyetinin şikâyetinden vazgeçmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölmesi veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi ve inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması halinde alınan karardır (KDKKY, 2012: Madde 31-34).

Kuruma yapılan şikâyet başvuruları yukarıda da belirtildiği kurum tarafından ön incelemeye tabi tutulmakta ve gerekli şartları taşıyan şikâyet başvuruları için inceleme aşamasına geçilmektedir. Kurum tarafından yapılan şikâyet başvurularının haklılığının anlaşılması durumunda ilgili kuruma şikâyet konusu işlem ve eylemini değiştirmesi konusunda tavsiyede bulunur. Fakat kurum tarafından alınan tavsiye kararlarının hukuki açıdan bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. İlgili kurumun alınan kararlara uymaması mümkündür. Ancak kurum tarafından alınan kararlar muhatap kurumların yapmış oldukları hatalı işlemlerin ortaya çıkmasına ve kamuoyu tarafından duyulmasına katkı sağlamaktadır. Bu durum da ilgili kurumların kendilerine çeki düzen vermesine katkı sağlayacaktır. Çünkü hiçbir kurum alınan olumsuz kararlarla sık sık adının anılmasını istemeyecektir

Kurum, yapmış olduğu inceleme ve araştırmayı başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırmalıdır. Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, yapmış olduğu bildiriminde başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da göstermelidir. İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmemesi halinde bunun gerekçelerini otuz gün içinde Kuruma bildirmek zorundadır (KDKK, 2012: Madde 20).

Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi durumunda, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliği tarihinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi durumunda; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi bu sürenin dolmasından itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde de durmuş olan dava açma süresi bu sürenin sonundan itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar (KDKK, 2012: Madde 21).

4.2.1.11. Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Rapor Hazırlanması

Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunmaktadır. Söz konusu rapor, takip eden yılın Ocak ayının son gününe kadar Komisyona sunulur. Komisyon, kendisine sunulan bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere hazırlar ve raporu TBMM Başkanlığına gönderir. Komisyonun bu raporu TBMM Genel Kurulunda ivedilikle görüşülür. Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazete’de yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur. Gerek görülen konularda yıllık rapor beklenmeksizin özel rapor hazırlanabilir. Ayrıca Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususlarla ilgili olarak rapor açıklanmasını beklemeksizin her zaman kamuoyuna açıklamada bulunabilir (KDKK, 2012: Madde 22).

Gereken hallerde Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi yetkilidir (KDKK, 2012: Madde 23).

4.2.1.12. Kamu Denetçiliği Kurumu Personeli

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yirmi dördüncü maddesinde Genel Sekreter ve diğer personelin Başdenetçi tarafından atanacağı belirtilmiştir. Genel Sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, Devlet Memurları Kanununa tabi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı Kanunun 48 inci maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından atanır (KDKK, 2012: Madde 24).

Yine kanunun yirmi beşinci maddesinde Kurumda Kamu Denetçisi Uzman Yardımcısı olarak görev alacaklarda aranan şartlar belirtilmiştir (KDKK, 2012: Madde 25).

Kamu Denetçisi Uzmanı olarak aranan şartlara ise kanunun yirmi altıncı maddesinde yer verilmiştir. Bahsi geçen maddeye göre; kamu denetçiliği uzman yardımcısı olarak atananlar, en az üç yıl fiilen çalışmaları halinde açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında en az (C) düzeyinde puan veya uluslararası kabul görmüş yabancı dil seviye tespit sınavlarından bu puana denk puan almış olmaları halinde kamu denetçiliği uzmanı unvanını almaya hak kazanırlar (KDKK, 2012: Madde 26).

Ayrıca kanunun yirmi sekizinci maddesine göre; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, sosyal güvenlik kurumlarında, mahallî idarelerde, mahallî idarelerin bağlı idarelerinde, mahallî idare birliklerinde, döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait

kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde görev yapan kişiler ile hâkim ve savcılar, kurumlarında da izin alınması şartıyla Kurumda geçici olarak görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilecek personel sayısı Kamu Denetçiliği Uzmanı kadro sayısının yüzde yirmisini geçemez ve bu şekilde yapılacak görevlendirmenin süresi iki yıldan fazla olamaz. Ancak zorunlu hallerde bu süre bir yıllık dönemler halinde uzatılabilir. Kurumun bu hususa ilişkin talebi, ilgili kurum ve kuruluş tarafından on iş günü içinde yerine getirilir (KDKK, 2012: Madde 28).

4.2.1.13. Kamu Denetçiliği Kurumu Bütçesi

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yirmi dokuzuncu maddesine göre Kurumun gelirleri Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden alınacak Hazine yardımı ile diğer gelirlerden oluşmaktadır. Kurum kendisine tahsis edilen bütçesinden Kanun ile kendisine verilen görevleri yerine getirebilmek için gereken harcamaları gerçekleştirir (KDKK, 2012: Madde 29).

4.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumu'na İlişkin Sayısal Veriler

4.2.2.1. Kurumun İnsan Kaynağına İlişkin Veriler

Kamu Denetçiliği Kurumu'nda 31 Aralık 2017 tarihi itibariyle, 128 kadrolu ve 25 geçici personel olmak üzere toplam 153 personelden oluşmaktadır. Kurumda 1 Genel Sekreter, 54 Kamu Denetçiliği Uzmanı, 2 Mali Hizmetler Uzmanı, 39 Kamu Denetçiliği Uzman yardımcısı, 27 idari personel, 25 geçici personel istihdam edilmektedir (KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 19).

Kurumunun sahip olduğu kadroların 31.12.2017 tarihi itibariyle doluluk durumuna ilişkin bilgiler aşağıda yer alan Tablo 1'de görüldüğü gibidir:

Tablo 1: Kurumun Kadro Dağılımı ve Dolu-Boş Kadro Durumu

Sınıfı	Unvanı	Derecesi	Dolu	Boş	Toplam
GİH	Kamu Başdenetçisi	1	1	0	1
GİH	Kamu Denetçisi	1	4	1	5
GİH	Genel Sekreter	1	1	0	1
GİH	Hukuk Müşaviri	1	0	1	1
GİH	İç Denetçi	1	0	1	1
GİH	İç Denetçi	3	0	1	1
GİH	İç Denetçi	5	0	1	1
GİH	Kamu Denetçiliği Uzmanı	1	53	12	65
GİH	Kamu Denetçiliği Uzmanı	3	1	44	45
GİH	Kamu Denetçiliği Uzmanı	5	0	40	40
GİH	Mali Hizmetler Uzmanı	1	2	1	3
GİH	Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcısı	9	39	11	50
GİH	Şube Müdürü	1	2	0	2
GİH	Şef	3	2	1	3
GİH	Mütercim	5	0	1	1
GİH	Memur	7	0	1	1
GİH	Memur	9	1	0	1
GİH	Memur	10	1	0	1
GİH	Memur (Ş)	5-13	1	0	1
GİH	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	3	8	1	9
GİH	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	5	1	0	1
GİH	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	7	4	0	4
GİH	Bilgisayar İşletmeni	7	4	0	4
GİH	Şoför	10	0	1	1
SH	Psikolog	1	1	0	1
SH	Sosyal Çalışmacı	1	1	0	1
THS	Mühendis (Ö)	1-8	0	3	3
THS	Çözümleyici	3	0	1	1
THS	Programcı	5	0	1	1
THS	Kütüphaneci	7	0	1	1
THS	Tekniker	5	0	1	1
THS	Tekniker (Ö)	1-9	0	3	3
THS	Teknisyen	8	1	0	1
THS	Teknisyen (Ö)	3-12	0	3	3
		Toplam	128	131	259

Kaynak: KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 25-26

Kurumda 31.12.2017 tarihi itibariyle geçici görevli personelin unvanlarına göre dağılımına ilişkin bilgiler aşağıda yer alan Tablo 2’de yer aldığı gibidir:

Tablo 2: Kurumda Geçici Görevli Personelin Unvanlarına Göre Dağılımı

Sınıfı	Unvanı	Sayısı
HS	Hâkim	6
GİH	Başkanlık Müşaviri	2
GİH	Uzman	6
GİH	Öğretim Görevlisi	1
EÖH	Şehir Planlayıcısı	1
TH	Çözümleyici	1
TH	Teknisyen	1
GİH	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	3
GİH	Ambar Memuru	1
GİH	İnfaz ve Koruma Memuru	1
GİH	İcra Memuru	1
GİH	Zabıt Kâtibi	2

Kaynak: KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 27

Tablo 2’de ayrıntılı olarak görüldüğü üzere Kuruma ihdas edilen kadrolara personel istihdamı tam olarak yapılamamıştır. Halen mevcut olan kadrolarda boş olarak görülen pozisyonlar bulunmaktadır. Bunun en büyük sebebi olarak da kurumun 2013 yılında faaliyete geçen ve çok uzun bir geçmişi olmayan hatta yeni sayılabilecek bir kurum olmasıdır. Fakat çok uzun bir süre geçmeden boş olarak görülen kadroların da doldurularak Kurumun daha etkili ve hızlı bir şekilde hizmet vermesine katkı sağlayacağına inanılmaktadır.

4.2.2.2. Kuruma Yapılan Şikayet Başvuruları ve Başvurular ile İlgili Alınan Kararlara İlişkin Veriler

4.2.2.2.1. Kuruma Yapılan Şikayet Başvurularına İlişkin Veriler

Kamu Denetçiliği Kurumu 2012 yılında yapılmış olan yasal düzenlemelerle kurulmuştur ancak kurum 2013 yılında fiilen şikayet başvurusu almaya başlamıştır. Ancak mahalli idarelere ilişkin şikayet başvuruları 2014 yılından itibaren alınmaya başlamıştır. Kurum şikayet başvuruları elden, posta, faks ve e-başvuru sistemi yöntemlerinden birisi kullanılarak yapılabilmektedir.

Kuruma yapılan toplam şikayet başvurularının yıllara göre sayıları aşağıda yer alan Tablo 3’te görüldüğü gibidir:

Tablo 3: Yıllar İtibariyle Kurum Yapılan Başvuru Sayıları

Yıl	2013	2014	2015	2016	2017	Toplam
Toplam Şikayet Sayısı	7.638	5.639	6.055	5.519	17.131	41.982

Kaynak: KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 59

Çalışmamızın önceki bölümlerinde belirtildiği üzere Kuruma başvuru yapılabilmesi için başvuruda bulunacak kişilere birçok alternatif yol sunulmuştur. Bu başvuru yolları faks, elden, posta, e- başvuru ve e- posta olarak öngörülmüştür. Başvuru yapacak olanlara böyle çeşitli ve çok başvuru yolu öngörülmüş olması kurumun ulaşılabilirliğini arttırmakta ve başvuru yapacak olanlara kolaylık sağlayacaktır. Bu da kurumun gerçekleştirmek istediği etkin bir şikayet mekanizmasıyla idarenin hukuka ve hakkaniyete aykırı uygulamalarına karşı bireyleri korumak ve kamu hizmetlerinin insan hakları ile iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde yürütülmesine katkı sağlama amacına uygun bir durumdur. Kuruma yıllar itibariyle yapılan şikayet başvurularının kullanılan başvuru yolları itibariyle dağılımına ilişkin veriler Tablo 4'te yer aldığı gibidir:

Tablo 4: Yıllar İtibariyle Şikayetlerin Başvuru Yoluna Göre Dağılımı

Başvuru Şekli/Yıl	2013	2014	2015	2016	2017	Toplam
Faks	211	133	94	79	133	650
Elden	365	665	574	585	1.263	3.452
Posta	2.136	1.775	1.776	1.117	2.191	8.995
E- Başvuru	4.356	2.978	3.516	3.631	13.312	27.793
E-posta	570	88	95	107	232	1.092
Toplam	7.638	5.639	6.055	7.535	17.131	41.982

Kaynak: KDK 2016 Faaliyet Raporu, 2017: 42 ve KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 59

Kuruma yapılmış olan şikayet başvuruların yıllar itibariyle şikayet konusu ve alanına göre dağılımı Tablo 5'deki gibidir:

Tablo 5: Yıllar İtibariyle Şikayet Başvuruların Konularına Göre Dağılımı

Şikayet Konusu veya Alanı	2013 Yılı	2014 Yılı	2015 Yılı	2016 Yılı	2017 Yılı
Kamu Personel Rejimi	2.142	1.349	1.584	1.759	4.803
Eğitim-Öğretim, Gençlik ve Spor	1.203	1.056	1.296	669	4.480
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	888	419	385	556	1.953
Mahallî İdarelerce Yürütülen Hizmetler	455	343	329	368	927
Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik	455	283	190	338	1.126
Ekonomi, Maliye ve Vergi	784	440	295	326	708
İnsan Hakları	263	423	327	303	352
Diğer	141	381	384	217	133
Mülkiyet Hakkı	239	144	188	155	341
Kadın Hakları	32	40	103	8	26
Çocuk Hakları				137	245
Orman, Su, Çevre ve Şehircilik	198	186	376	120	568
Enerji, Sanayi, Gümrük ve Ticaret	166	64	111	111	222
Sosyal Hizmetler	46	73	52	58	78
Nüfus, Vatandaşlık, Mülteci ve Sığınmacı	37	17	26	21	99
Gıda, Tarım ve Hayvancılık	28	18	14	20	68
Ailenin Korunması	13	28	37	17	77
Bilim, Sanat, Kültür ve Turizm	32	13	22	15	56
Sağlık	158	131	130	110	283
Ulaştırma, Basın ve İletişim	271	125	95	107	457
Engelli Hakları	87	106	111	104	129
Toplam	7.638	5.639	6.055	5.519	17.131

Kaynak: KDK 2016 Faaliyet Raporu, 2017: 43 ve KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 61-62

Kuruma 2017 yılında yapılan şikayet başvurularının şikayet edilen idare bazındaki şikayet başvuru sayıları Tablo 6'da yer almaktadır. İlgili tabloda da görüleceği üzere 2017 yılında hakkında en fazla şikayet başvurusu yapılan idare %15,56'lık oranla Milli Eğitim Bakanlığı olmuş ve onu Sosyal Güvenlik Kurumu, Mahalli İdareler, Üniversite ve Fakülteler izlemiştir.

Tablo 6: Kuruma 2017 Yılında Yapılan Şikayetlerin İdarelere Göre Dağılımı

İdare	Sayı	Yüzde
Milli Eğitim Bakanlığı	2.665	15,56
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı	1.469	8,57
Mahalli İdareler	1.424	8,31
Üniversite ve Fakülteler	1.118	6,53
Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)	1.116	6,51
Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı	795	4,64
İçişleri Bakanlığı	770	4,49
Adalet Bakanlığı	700	4,09
Özel Şirket, Kişi, Kuruluşlar ve Belirtilmeyenler	650	3,79
Emniyet Genel Müdürlüğü	486	2,84
Sağlık Bakanlığı	467	2,73
Maliye Bakanlığı	320	1,87
Milli Savunma Bakanlığı	305	1,78
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	300	1,75
Gelir İdaresi Başkanlığı	258	1,51
Valilik, Kaymakamlık	241	1,41
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	205	1,2
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	194	1,13
Karayolları Genel Müdürlüğü	180	1,05
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	151	0,88
Bankalar, Finans ve Sigorta şirketleri	118	0,69
Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Başkanlığı	117	0,68
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	116	0,68
Devlet Personel Başkanlığı	107	0,62
Başbakanlık	98	0,57
Adli-İdari Yargı Kuruluşları	88	0,51
Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu	79	0,46
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	73	0,43
Diyanet İşleri Başkanlığı	72	0,42
Toplu Konut İdaresi Başkanlığı	70	0,41
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	68	0,4
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü	68	0,4
Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. Genel müdürlüğü	67	0,39
Orman Genel Müdürlüğü	62	0,36
Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü	53	0,31
Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	52	0,3
PTT Genel Müdürlüğü	44	0,26
Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı	43	0,25
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	41	0,24
Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Başkanlığı (BTK)	41	0,24
Elektrik Üretim İletim ve Dağıtım Şirketleri	39	0,23
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	35	0,2
Bankacılık, Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanlığı	35	0,2
Kültür ve Turizm Bakanlığı	32	0,19
Yüksek Seçim Kurulu	30	0,18
Genelkurmay Başkanlığı	28	0,16
Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı	26	0,15
Dışişleri Bakanlığı	25	0,15
GSM Operatörleri	24	0,14
Göç İdaresi Başkanlığı	24	0,14
Gençlik ve Spor Bakanlığı	22	0,13
Enerji, Doğalgaz Üretim İletim ve Dağıtım Şirketleri	19	0,11
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Başkanlığı	15	0,09
Diğer	1.434	8,38
Toplam	17.079	100

Kaynak: KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 63-64

Kuruma 2013- 2017 yılları arasında yapılan şikayet başvurularının bölgeler itibariyle dağılımı Tablo 7’de yer almaktadır. İlgili tabloda da görüleceği üzere 2013-2017 yıllarında toplamda 11.526 adet başvuru ile en fazla şikayet başvurusunun Marmara Bölgesi’nden yapıldığı görülmektedir. İkinci olarak en fazla şikayet başvurusu 10.594 adet başvuru ile İç Anadolu Bölgesinden yapılmıştır. En az şikayet başvurusu ise 2.299 adet ile Güneydoğu Anadolu Bölgesinden yapılmıştır.

Tablo 7: Kuruma Yapılan Şikayet Başvurularının Bölgelere Göre Dağılımı

Bölgeler	2013	2014	2015	2016	2017	Toplam
İç Anadolu Bölgesi	1.739	1.630	1.723	1.516	3.986	10.594
Marmara Bölgesi	2.106	1.515	1.476	1.651	4.778	11.526
Karadeniz Bölgesi	664	672	701	660	1.661	4.358
Ege Bölgesi	846	615	762	503	1.759	4.485
Akdeniz Bölgesi	703	601	699	577	1.782	4.362
Doğu Anadolu Bölgesi	526	302	339	303	2.083	3.553
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	452	277	324	301	945	2.299
Yurtdışı	65	27	31	8	74	205
Adresi yok	537	-	-	-	63	600

Kaynak: KDK 2016 Faaliyet Raporu, 2017: 49 ve KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 65

4.2.2.2. Kuruma Yapılan Şikayet Başvuruları İle İlgili Alınan Kararlara İlişkin Veriler

Kuruma yapılan şikayet başvurularına ilişkin olarak yapılacak inceleme ve araştırmanın başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandırılması gerektiği Kurum kanununda hüküm altına alınmıştır. Söz konusu bu yasal düzenleme şikayet başvurusunda bulunanların hızlı bir şekilde netice almaları için konulmuş son derece önemli bir düzenlemedir. Kurum tarafından 2017 yılında incelenen şikayet başvurularının büyük bir kısmının sonuçlandırılmış olması bunun önemli bir göstergesidir. Şöyle ki Kurum tarafından 2017 yılında 2016 yılından devreden dosyalarla birlikte toplam 18.808 şikayet başvurusu üzerinde inceleme ve araştırma yapılmış olup bu şikayet başvurularının 14.746 adeti yani incelenen toplam şikayet başvurusun % 78,40’lık kısmı karara bağlanmıştır. Kurum tarafından 2017 yılında incelemiş olan şikayet başvurularının tamamlanma durumunu gösteren Tablo 8’de görüldüğü gibidir:

Tablo 8: 2017 Yılı Şikayet İnceleme Verileri

Kamu Denetçisi	2017 Yılında Dağıtılmış Dosya Sayısı	2016 Yılından Devreden Dosya Sayısı	Toplam Dosya Sayısı	Sonuçlandırılan Dosya Sayısı	2018 Yılına Devreden Dosya Sayısı
Toplam	17.131	1.677	18.808	14.746	4.062

Kaynak: KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 68

Kamu Denetçiliği Kurumunun 2017 Yılı Faaliyet Raporunda 2018 yılına devreden 4.062 şikayet dosyasının büyük çoğunluğunun Kasım ve Aralık ayında Kuruma yapılan 3.425 adet başvurudan kaynaklandığı belirtilmiştir (KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 68).

Kuruma yapılan şikayet başvuruları üzerine çalışmamızın önceki bölümlerinde de belirtileceği üzere Kurum tarafından gönderme kararı, incelenemezlik kararı, başvurunun geçersiz sayılması kararı, birleşme kararı, dostane çözüm kararı, karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar, tavsiye kararı, ret kararı ve kısmen tavsiye kısmen ret kararı şeklinde kararlar alınmaktadır. Kuruma yapılan şikayet başvuruları üzerine alınan kararların türleri yıllar itibarıyla Tablo 9'da görüldüğü gibidir:

Tablo 9: Yıllar İtibarıyla Kuruma Yapılan Şikayet Başvuruları Üzerinin Alınan Kararların Türlerine Göre Dağılımı

Karar Türleri /Yıl	2013	2014	2015	2016	2017
Gönderme Kararı	2155	2323	2205	1976	4629
İncelenemezlik Kararı	2240	2147	1759	1723	4381
Başvurunun Geçersiz Sayılması	329	80	42	53	56
Birleştirme Kararı	522	806	1025	354	2861
Dostane Çözüm	-	-	-	-	1575
Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar	307	643	675	428	469
Tavsiye Kararı	64	93	56	62	245
Ret Kararı	37	150	109	191	353
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	26	26	32	177

Kaynak: KDK 2016 Faaliyet Raporu, 2017: 60 ve KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 68

Kurum şikayet başvurularının daha hızlı ve etkin bir şekilde sonuca bağlanmasını sağlayan uzlaştırma yolunu uyuşmazlıklarının çözümü için sık sık kullanmaktadır. Bu yöntem sayesinde 2013 yılında 184, 2014 yılında 123, 2015 yılında 161 ve 2016 yılında 80 şikayet başvurusu hızlı bir şekilde çözüme kavuşturulmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te 02/03/2017 tarihli ve 29995 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan düzenleme ile

Kurumun kuruluş amacı doğrultusunda ve yapılan katkı ve hizmetlerini düzgün ifade edilebilmesini teminen “**Dostane Çözüm Kararı**” eklenmiş olup, uzlaşma kültürünün çerçevesi daha anlamlı hale getirilmiştir (KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 73).

Kurumun 2017 yılında dostane çözüm yoluyla sonuçlandırmış olduğu başvuru sayısı ile 2016 yılında uzlaşma yoluyla sonuçlandırmış olduğu başvuru sayısının karşılaştırması aşağıda yer alan Tablo 10’da görüldüğü gibidir:

Tablo 10: 2016-2017 Dostane Çözüm Yoluyla Sonuçlandırılan Dosya Sayısı

Karşılaştırılan Dönem	2016 yılı	2017 yılı	Artış Oranı %
Dostane Çözüm ile Sonuçlandırılan Toplam Şikayet Sayısı	80	1.887	2.259

Kaynak: KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 73

Tablo 10’da görüleceği üzere yapılan yasal düzenleme ile 2017 yılında kurumunun karar verme yöntemleri arasında yasal olarak yer alan dostane çözüm yöntemi ile 2016 yılında uzlaşma yöntemi ile çözüme kavuşturulan dosya sayısından % 2.259 daha fazla dosya 2017 yılında çözüme kavuşturulmuştur. Kurum tarafından bu yöntemin bundan sonraki yıllarda da kullanılmaya devam edilmesi halinde vatandaşlar ile kurumlar arasında uzlaşma kültürünün yaygınlaşacağı tahmin edilmektedir.

Kuruma yapılan başvurular ile bu başvurular üzerine alınan kararlara ilişkin olarak alınmış olan kararlarla ilgili olarak değinilmesi gereken diğer bir konu da yapılan şikayet başvuruları ile ilgili olarak kurum tarafından alınan tavsiye, kısmen tavsiye ve kısmen ret kararları ile ilgili istatistiklerdir.

Kuruma yapılan şikayet başvurularında yukarıda yer alan verilerde de görüleceği üzere 2017 yılında önemli bir artış olduğu görülmektedir. Şikayet başvurularında görülen artışın bir sonucu olarak da Kurum tarafından alınmış olan tavsiye kararlarında da önemli bir artış görülmüştür. Kurum tarafından alınan tavsiye kararlarının yıllara göre sayıları Tablo 11’de yer almaktadır.

Tablo 11: 2013-2017 Yıllarında Alınan Tavsiye Kararı Sayıları

Yıllar	2013	2014	2015	2016	2017
Alınan Tavsiye Kararı Sayısı	64	93	56	62	245
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	26	26	32	177

Kaynak: KDK 2016 Faaliyet Raporu, 2017: 60 ve KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 74

Belirtildiği üzere ve Tablo 11’de görüldüğü üzere Kurum tarafından alınan tavsiye kararlarında 2017 yılında önemli bir artış görülmüştür alınan tavsiye kararı bir önceki yıla göre

yaklaşık 4 kat artmıştır. Bu artış Kurum tarafından alınan kısmen tavsiye kısmen ret kararlarında 5 kattan daha fazla olmuştur. Ancak söz konusu bu tavsiye kararları ilgili kurum ve idarelerin bu kararlara uyması ile anlam kazanmaktadır. Çünkü ilgili kurumlar alınan tavsiye kararlarına uymadıkça şikayet başvurusunda bulunanların mağduriyetlerinin ortadan kalması söz konusu olmamaktadır.

Aşağıda yer alan Tablo 12’de Kurum tarafından alınmış olan tavsiye kararlarına yıllar itibariyle ilgili kurumların uyma oranlarına yer verilmiştir.

Tablo 12: Yıllar İtibariyle Alınan Tavsiye Kararlarına Uyma Oranları

Yıllar	2013	2014	2015	2016	2017
Kararlara Uyma Oranı %	20	39	37	42	65

Kaynak: KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 76

Tablo 12’de görüleceği üzere Kurum tarafından alınmış olan tavsiye kararlarına uyma oranı Kurumun şikayet başvurusu almaya başlamış olduğu 2013 yılından itibaren artış seyri göstermiş 2017 yılına gelindiğinde ise bu oran en yüksek seviyesine ulaşarak %65’e ulaşmıştır. Bu durum Kuruma başvuruda bulunan ve şikayetleri haklı bulunan kişilerin büyük çoğunluğunun mağduriyetlerinin yargı yoluna başvurmadan ve kısa sürede çözüme kavuşmasını sağlamıştır. Kurum tarafından alınan tavsiye kararlarına ilgili idarelerinin uyma oranlarının yüksek olması Kurumun almış olduğu kararların ilgili kurumlar tarafından ciddiye alındığını göstermektedir.

Alınan tavsiye kararlarına uyulma oranının giderek artması ve yüksek bir seviyeye ulaşması Kurumun kamuoyu nezdindeki etkinliğini ve güvenilirliği arttıracaktır. Kararlarına yüksek oranda uyulan ve kamuoyu nezdinde etkin ve güvenilir konumda bulunan bir Kurum tarafından alınan tavsiye kararlarına ilgili idarelerin uyumu da kaçınılmaz olacaktır. Böylelikle de idarenin eylem ve işlemleri sebebiyle mağduriyet yaşayan ve idare ile itilafli duruma düşen vatandaşlarının mağduriyetleri kısa sürede ortadan kalkacaktır.

4.2.2.2.3. Kurum Hakkında Basında Çıkan Haberlere İlişkin Veriler

Kurum hakkında gerek yazılı gerekse görsel basında yer alan haberler Kurumun bilinirliğini arttıracaktır. Böylelikle vatandaşlar kurumun varlığı, işlevi ve almış olduğu kararlar hakkında bilgi olacaktır. Bunun sonucunda da idare ile sorun yaşayan vatandaşlar Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurması halinde sorunlarının çözüleceği inancına sahip olacaklardır. Ayrıca Kurum hakkında ve Kurum tarafından alınan haberler hakkında yapılan haber sayısının artması şikayet muhatabı ilgili idareleri kurumun almış olduğu tavsiye kararlarına uymaya teşvik edecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında 2016 ve 2017 yılında basında yer alan haberlere ilişkin verilerin karşılaştırmasına Tablo 13'te yer verilmiştir.

Tablo 13: Kurum Hakkında Basında Çıkan Haberlere İlişkin Veriler

Haber Kaynağı	2016 Yılı Haber Sayısı	Haber Kaynağı	2017 (Ocak-Aralık)Haber Sayısı
Gazete	852	Gazete	2.630
		TV	1.190
TV	189	İnternet	25.025
Toplam	1.041	Toplam	28.845

Kaynak: KDK 2017 Faaliyet Raporu, 2018: 77

Tablo 13'te görüleceği üzere Kurum hakkında basına yer alan haber sayı 2016 yılında toplam 1.041 adet iken bu sayı 2017 yılında 28.845 olmuştur. Söz konusu bu artışta gazete ve televizyon haberlerinde yaşanan artışın yanında Kurum hakkında internette yapılan haber sayısının fazlalığı etkili olmuştur. Kurum hakkında yapılan haber sayısının bu denli bir artış göstermiş olması Kurumun vatandaşlar nezdinde bilinirliğini artırmış ve yukarıda yıllar itibariyle Kuruma yapılan şikayet başvurularına ilişkin olarak yer verilen rakamlarda görüleceği üzere 2017 yılında Kuruma yapılan şikayet başvurusu sayısında önceki yıllarda yapılan başvuru sayılarına göre önemli bir artış olduğunun göstergesidir. Ayrıca alınan tavsiye kararlarına ilgili idarelerin uyma oranında da 2017 yılında basında yer alan haberlerde yaşanan artışa paralel olarak önemli bir artış yaşandığı görülmüştür.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Devlet anlayışında son asırda yaşanan değişim ve gelişimler sonrasında vatandaşların da devletten olan beklentilerinde önemli değişiklikler olmuştur. Yaşanan bu gelişmeler sonrasında vatandaşların devletten olan beklentilerinde önemli derecede artış yaşanmış bu durum da devletin faaliyet ve hizmet alanının genişlemesine neden olmuştur. Artık devlet daha fazla alanda hizmet sunmakla mükellef hale gelmiştir.

Devletin yerine getirmesi gereken hizmetlerin önemli ölçüde artması bu kez sunulacak hizmetlerin, yerinde, zamanında ve ihtiyaçlara uygun olarak yerine getirilmesini zorlaştırmıştır. Vatandaşlara sunulacak hizmetlerin en etkili ve verimli bir şekilde sunulması hem vatandaşların devlete karşı olan memnuniyetlerini artıracak hem de kamu kaynaklarının israfının önüne geçecektir. Bundan dolayı devletin yerine getirmekle sorumlu olduğu hizmetleri ifa ederken şeffaflık, hesap verilebilirlik, adalet, tarafsız davranma, ekonomiklik ve verimlilik kurallarına uygun olarak hareket etmesi gerekmektedir.

Devlet tarafından sunulan hizmetlerin etkili ve verimli bir biçimde sunulup sunulmadığının denetlenmesi hususu da hizmet kalitesinin artmasına önemli katkılar sağlamaktadır. Bunun için de devlet idaresinin faaliyetlerini denetleyecek etkili denetim mekanizmalarının kurularak aktif bir biçimde işletilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Çünkü devlet ile vatandaş arasında ortaya çıkabilecek olan uyuşmazlıkların en aza indirilmesi ve idarenin vatandaşların hak ve özgürlüklerini ihlal etmesinin önüne geçilmesi etkili bir şekilde işleyen denetim mekanizmaları ile mümkündür.

İdarenin sebep olduğu hak ve özgürlük ihlalleri ile ilgili olarak vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması için başvurabileceği en önemli denetim mekanizması olan yargı denetimi çok fazla biçim şartı taşıması, geç işlemesi, masraflı olması ve yerindelik denetimi yapamaması sebebi ile vatandaşların haklarını koruma noktasında yetersiz kalabilmektedir.

Ayrıca geçmişten günümüze idarenin faaliyetlerinin denetlenmesi için kullanılan idari denetim, siyasi denetim, kamuoyu denetimi ve uluslararası denetim gibi klasik denetim yöntemleri de devletin gelişen ve gittikçe karmaşık hale gelen yapısını denetleme konusunda yetersiz kalmaya başlamıştır.

Yaşanan tüm bu gelişmelerin ardından idarenin faaliyetlerinin daha etkili bir biçimde denetlenmesi, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin daha güçlü bir şekilde savunması ve adalet,

demokrasi ve hukuk devleti ilkelerinin temini için klasik denetim yöntemleri yanında onların eksik olduğu noktalarda devreye girebilecek yeni denetim yolları arayışına girilmiştir. Girişilen bu arayış sonucunda İsveç'te ortaya çıkan ve vatandaşların hak ve özgürlüklerinin idare karşısında korunması konusunda önemli başarılarla imza atan ombudsmanlık kurumu dikkatleri üzerine çekmeyi başarmıştır.

Ombudsmanlık kurumunun temeli İsveç'te 18. yüzyılda atılmıştır. Ardından İsveç'te yapılan anayasal düzenleme ile 1809 yılında İsveç Ombudsmanı anayasal bir kurum halini almıştır. Ombudsmanlık kurumu 19. Yüzyılda sadece İsveç'te uygulanmıştır. İsveç ombudsmanı bu süreçte vatandaşların hak ve özgürlüklerin idare karşısında savunulması ve idarenin eylem ve işlemlerinin yasal mevzuata ve hakkaniyet kurallarına uygunluğunun denetlenmesi konularında önemli çalışmalar gerçekleştirmiş ve başarılı sonuçlar elde etmiştir.

Ombudsmanlık kurumunu İsveç'ten sonra kendi ülkesine uyarlayarak bu kurumu kendi ülkesinde uygulayan ilk ülke 1919 yılında Finlandiya olmuştur. Daha sonra dünya genelinde yıkıcı etkilere yol açan İkinci Dünya Savaşı'nın ardından devlet anlayışında önemli değişiklikler yaşanmış ve devletler artık insan haklarına daha fazla önem vermeye başlamıştır. Devlet anlayışında yaşanan insan hakları odaklı gelişim idare karşısında vatandaşların haklarını koruma ve gözetme işlevi gören ombudsmanlık kurumunun diğer ülkeler tarafından fark edilmesini sağlamıştır. Bundan sonraki süreçte ombudsmanlık kurumu dünya genelinde popüler bir kurum olmaya başlamıştır.

Öyle ki, 1950'li yıllardan itibaren ombudsmanlık kurumu birçok ülke tarafından kendi sistemlerine uyarlanarak uygulanmaya başlamıştır. Ombudsmanlık hızlı bir şekilde yayılmaya başlamış İngiltere, Norveç, Almanya, Fransa, Portekiz, Amerika Birleşik Devletleri, Tanzanya ve Yeni Zelanda gibi birbirinden çok farklı teşkilat yapısına sahip olan ülkelerde ve hatta devletler üstü bir teşkilatlanma olan Avrupa Birliği'nde de hayata geçirilmiştir. Kurum uygulanmakta olduğu ülkelerde vatandaşların hak ve özgürlüklerinin idare karşısında korunması hususunda başarılı sonuçlar elde ederek idarenin denetlenmesi konusunda iyi bir alternatif olduğunu göstermiştir.

Ombudsmanlık kurumu dünya genelinde hızlı bir şekilde yayılırken ve hayata geçirildiği ülkelerde başarılı sonuçlar alırken ülkemizde de ombudsmanlık kurumu tartışılmaya başlanmıştır. Kurum 1960'lı yıllardan itibaren Türkiye'de gündeme gelmeye başlamış ve bu yıllarda ombudsmanlık kurumu ile ilgili akademik çalışmalar yapılmıştır. Daha sonraki dönemlerde kamu ve özel sektör tarafından ombudsmanlık kurumu ile ilgili çalışmalar yapılmış ve raporlar hazırlanmıştır. Ayrıca hazırlanan birçok kalkınma planında ombudsmanlık kurumuna yer verilmiştir. 2000'li yıllara gelindiğinde ise ülkemizde ombudsmanlık kurumu benzeri bir kurumun kurulmasına yönelik tartışmalar daha yoğun bir şekilde gündeme gelmeye başlamıştır. Bu tarihlere ombudsmanlık kurumu için yasal düzenleme hazırlıkları başlamış hazırlanan yasal

düzenlemelerin biri Meclis'te görüşülmeden gündemden kalkmış bir diğer yasal düzenleme meclis tarafından kabul edilmiş Cumhurbaşkanı tarafından meclise geri gönderilince daha sonra üzerinde hiçbir çalışma yapılmamıştır. 2005 yılında Türkiye'de ombudsmanlık kurumu kurulması için yeni bir yasal düzenleme çalışması başlatılmış Meclis'te kabul edilen Kamu Denetçiliği Kanunu bu kez Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilerek yürürlükten kaldırılmıştır.

Yaşanan tüm bu gelişmelerin ardından 2010 yılında anayasanın bazı maddelerinin değişmesi için yapılan halkoylaması ile ombudsmanlık kurumunun Türkiye'ye uyarlanmış hali olan Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal bir dayanak kazanmış ve 2012 yılında çıkarılan 6328 sayılı kanunla Kamu Denetçiliği Kurumu fiilen kurulmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu, idare ile vatandaş arasında yaşanan sorunları incelemek, bu sorunlara etkin ve hızlı çözümler bulmak, idarenin eylem, tutum ve davranışlarını hukuk ve hakkaniyet kurallarına uygunluk yönünden incelemek ve araştırmak üzere 2013 yılında fiilen şikayet başvurusu almaya başlamıştır. 2013 yılından itibaren kuruma toplam 41.982 adet şikayet başvurusu gerçekleşmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu kurulduktan sonra vatandaşların idare ile ilgili birçok farklı konudaki şikayetlerini incelemiş ve bunları çözüme kavuşturmuştur. Özellikle 2017 yılında kuruma yapılan şikayet başvurularında gözle görülür bir artış yaşanmıştır. Kurum, kadın ve çocuk hakları, sağlık, eğitim-öğretim, adalet, insan hakları gibi bir çok alanda kendisine yapılan başvuruları inceleyerek çözüme kavuşturmuştur.

Kurumun en önemli özelliklerinden bir tanesi kuruma yapılan şikayet başvurularının en fazla altı ay içinde sonuçlandırılmasının zorunlu olmasıdır. Bu sayede kuruma yapılan şikayet başvuruları sürüncemede kalmadan sonuçlandırılacaktır. Böylece vatandaşların sorunları daha hızlı bir şekilde ortadan kalkacak ve yaşanabilecek olan hak kayıpları en aza indirilebilecektir. Şöyle ki, kurum 2016 yılından devreden 1.677 adet şikayet başvurusu ile 2017 yılında kuruma yapılan 17.131 adet şikayet başvurusunun toplamı olan 18.808 adet şikayet dosyanın 14.746 adetini 2017 yılı içerisinde sonuçlandırmıştır. Şayet ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmamış olsaydı kuruma yapılan ve sonuçlandırılan şikayet başvuruları da yargıya intikal ettirmek zorunda kalacaktı. Bu da kurum tarafından kısa sürede sonuçlandırılan sorunların çok uzun süre sonra çözüme kavuşturulmasına neden olacak ve kişilerin bu zaman sarfında önemli hak kayıpları yaşamasına neden olacaktı.

Kuruma şikayet başvurusunun kolay ve birden fazla yolla yapılabilmesi de kurumun diğer önemli bir özelliğidir. Gerçek veya tüzel kişiler faks, posta, e-posta, e-başvuru yollarını kullanarak veya direkt olarak elden şikayet başvurularını yapabilmekte ve şikayet başvuruları için herhangi bir ücret ödememektedirler. Bu durum kurumu daha kolay ulaşılabilir kılmakta ve insanlar için iyi bir hak arama vasıtası olmasını sağlamaktadır.

Ayrıca kuruma yapılan şikayet başvuruları yargıya başvurulması için öngörülen süreleri de durdurmaktadır. Bu da vatandaşlara ilave bir güvence sağlamaktadır. Şöyle ki kuruma başvuruda bulunanlar şayet kurum tarafından sorunları çözülememesi durumunda yargıya başvurma haklarını kaybetmemekte ve başvurusunun sonucuna göre dilemesi halinde yargı mercilerine başvurabilmektedir.

Kurumun şikayet başvuruları ile ilgili olarak ilgili kamu kurumları ve makamları ile dostane çözüm yolları geliştirmesi de çok olumlu bir durumdur. Çünkü kurum yapmış olduğu incelemeler sonucunda kişilerin haklarının ihlal edildiği kanaatine varırsa ilgili kamu idarelerine söz konusu bu hak ihlaline neden olan durumu düzeltmesini tavsiye etmekte fakat ilgili kurumu bu durumu düzeltmesi için zorlama yetkisi bulunmamaktadır. Ancak geliştirilen dostane çözüm yolu ile kurum ve hakkı ihlal olan kişinin kendi aralarında uzlaşmasının önü açılmaktadır. Böylelikle şikayet konusu hak ihlali kısa sürede ortadan kalkmakta hem de kişilerle kurumlar arasındaki uzlaşma kültürü gelişmektedir.

Kurumun en önemli özelliği ise bağımsız bir yapıya sahip olmasıdır. Kamu Denetçiliği Kurumuna anayasada yer verilerek kurum anayasal güvence altına alınmıştır. Kurum TBMM'ne bağlı olarak kurulmuştur. Bu durum onu yürütmeden gelebilecek etkilere karşı korumakta ve bağımsızlığına katkı sağlamaktadır. Ayrıca Kurumun kuruluş kanununda da bağımsızlığına vurgu yapılmıştır. Kurumun bağımsız ve tarafsız bir şekilde çalışmasının temini için Kamu Başdenetçisinin seçimi yetkisi TBMM'ye verilmiş, Kamu Başdenetçisine ve denetçilere hiçbir makam, organ veya kişinin emir veya talimat veremeyeceği yasal olarak güvence altına alınmıştır. Ayrıca, Başdenetçiliğe ve denetçiliğe seçilen kişilerin eski görevleri ve kurumları ile bağlarının kesilmesi ve görevleri süresince kanunda belirtilen gerekli şartlar oluşmadan görevden alınamamaları hem kendilerinin bağımsız ve tarafsız olarak çalışabilmeleri hem de Kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığı için getirilen önemli kurallardır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sahip olduğu ve belirtilen bu olumlu özelliklerin yanında bir takım eksik yönleri de bulunmaktadır. Kurumun kuruluş amacına uygun olarak etkin ve verimli bir şekilde çalışabilmesi için eksik yönlerinin telafi edilmesi önem taşımaktadır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu'nda Kurumun idarenin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışını denetleyebileceği hüküm altına alınmış ancak Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapmış olduğu işlemler ve re'sen imzaladığı karar ve işlemler, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yalnızca askeri nitelik taşıyan faaliyetleri ile yasama ve yargı yetkilerinin kullanılmasına ilişkin yetkiler kurumun yetki alanı dışına çıkarılmıştır. Bu durum kurumun yetki alanını daraltmakta, kurumun kuruluş amacı ile çelişmekte ve kurumun etkin ve verimli denetim yapmasını engellemektedir. Tüm bunlar ise hakları zarar gören kişilerin haklarını aramasına engel olmaktadır. Bundan dolayı kurumun yetki alanı mümkün olduğunca geniş tutulmalı zaten idari yapının dışında olan yasama ve yargı

faaliyeti ile yargı denetimi dışında tutulan Cumhurbaşkanının tek başına yapmış olduğu işlemlere ilişkin olarak bir adım atılmayacaksa bile Türk Silahlı Kuvvetleri'nin yalnızca askeri nitelikte olan işlemlerinin sınırı tam olarak belirlenmelidir. Böylelikle silahlı kuvvetler tarafından yapılan ve askeri nitelikte olmayan diğer işlem ve eylemlerin bu kapsama sokularak Kurum tarafından incelenmesinin engellenmeye çalışılmasının önüne geçilmelidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu kamu hizmetinin ifası sırasında etkin, verimli ve bağımsız bir denetim yapması amacıyla idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere kurulmuştur. Ancak Kurum bu görevi ancak kendisine yapılan şikayet başvurusu üzerine kullanabilmektedir. Başdenetçi ve denetçiler re'sen harekete geçerek herhangi bir konu ile ilgili olarak inceleme ve araştırma yapamazlar. Bu durum da Kurumun kuruluş amacına uygun bir biçimde etkin ve verimli denetim yapmasına engel olmaktadır. Böylelikle Kurum önüne şikayet başvurusu ile gelmeyen idarenin hukuka ve hakkaniyete uygun olmayan işlem ve eylemleri ile ilgili olarak herhangi bir inceleme ve araştırma yapılamamaktadır. Bu eksikliğin ortadan kaldırılması için yasal bir düzenleme yapılarak İsveç, Finlandiya ve Danimarka ombudsmanların sahip olduğu gibi Kamu Denetçiliği Kurumu'na da resen harekete geçerek inceleme ve araştırma yetkisi verilmesi gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun mevcut yapısı ile ilgili olarak eleştirilebileceği diğer bir husus da merkezi Ankara olan kurumun merkez dışında sadece İstanbul'da bir ofisinin olması ve halen kendisine tahsis edilen kadro sayısını tam olarak doldurmamış olmasıdır. Kurumun yalnızca iki şehirde teşkilatlanması vatandaşların kuruma ulaşmasını güçleştirmekte ve yeri geldiği zaman kuruma başvurarak şahsen bilgi almak isteyecek olan vatandaşları bu olanaktan mahrum etmektedir. Bundan dolayı kurumun en azından ülkemizin yedi bölgesinde olacak şekilde ofisler açması hem bilinirliğini attıracak hem de kurumun ulaşılabilirliği daha fazla olacaktır. Diğer bir husus olan kurum kadrolarının tam olarak kullanılmaması durumu ise Kurumun halen teşkilatlanmasını tamamlamadığını göstermektedir. 2012 yılında kurulan ve nispeten yeni sayılabilecek bir kurum için bu durum normal karşılanabilir bir durum olsa da Kurumun bir an önce sahip olduğu boş kadrolar için gerekli niteliklere sahip personelleri bularak istihdam etmesi Kurumun kuruluş amacına uygun olarak hizmette bulunmasına katkı sağlayacaktır.

Ülkemizde uzun süren tartışmalar sonrasında kurulabilmiş olan Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili beklentilerin yüksek olması çok doğaldır. Ancak unutulmamalıdır ki Kamu Denetçiliği Kurumu 2012 yılında kurulmuş olan genç bir kurumdur. Dünyada diğer ülkelerdeki ombudsmanlık kurumları ülkemizden çok daha uzun zaman önce kuruluşunu tamamlamış ve belli bir zaman sonra sistemlerinin oturması ile başarılı sonuçlar almaya başlamıştır. Bu açıdan ülkemizde de gerek vatandaşların gerekse idarelerin daha fazla bilinçli olması ile Kurum daha faydalı bir şekilde çalışacaktır. Bunun için öncelikle kurumun tanıtımı çok iyi yapılarak vatandaşların idare karışışında zarar gören hakları ile ilgili şikayetlerini iletebilecekleri Kamu Denetçiliği Kurumu

hakkında bilgilendirilmeleri gerekmektedir. Ayrıca, idarelerin haksız uygulamalarına ilişkin Kurum kararları basın yoluyla gündeme getirilerek idarelerin bu kararlara uymaları için basın bir baskı aracı olarak kullanılmalıdır. Bu yöntem olumsuz haberlerle gündeme gelmek istemeyen idareleri de tutum ve davranışlarında daha dikkatli olmaya teşvik edecek ve hak ihlallerinde önemli oranda azalma olacaktır. Unutulmamalıdır ki kurum idarelerin hukuka ve hakkaniyete uygun olmayan davranışları ile ilgili olarak tavsiye kararları alabilmekte idareleri fiilen bir şey yapmaya zorlayamamaktadır. Bundan dolayı da Kurumun başarılı veya başarısız olarak nitelendirilmesi sadece kendi elinde olan bir durum değildir. Bundan dolayı idarelerin de Kurumun almış olduğu kararlara uyma eğiliminde olması gerekmektedir.



YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Akıncı, Müslüm (1999), **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, İstanbul.
- Aktel, Mehmet vd. (2013), “Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 9, 21-37. <http://oaji.net/articles/2014/1037-1405495164.pdf> (18.12.2017).
- Altuğ, Yılmaz (2002), **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**, İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü Yayınları, İstanbul.
- Arslan, Mustafa (2014), **Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı ve İşleyişi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karabük Üniversitesi -Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Aslan, Süleyman (1986), “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 19 (1), 157-172. http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/05cd2ddf25f3c4f_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi (18.12.2017).
- Ataman, Taykan (1993), "İngiltere'de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", **Türk İdare Dergisi**, 400, 217-256. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B11%2065%20-%20400%20\(1993\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B11%2065%20-%20400%20(1993).pdf) (11.12.2017).
- Avşar, B. Zakir (2000), **Ombudsman (Kamu Hakemi)**, Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara.
- _____ (2012), **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, Hayat Yayın Grubu, İstanbul.
- Babüroğlu, Oğuz, Hatiboğlu, Nevra (1997), “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği”, 1-59, **TÜSİAD Yayınları**, İstanbul.
- Baylan, Ömer (1978), **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara,
- Büyükcavcı, Mustafa (2008), Ombudsmanlık Kurumu, **Ankara Barosu Dergisi**, 4, 10-13. <http://www.ankarabarusu.org.tr/Siteler/1944-2010/Dergiler/AnkaraBarosuDergisi/2008-4.pdf> (18.10.2017).
- Demir, Galip (2002), “**Ombudsman Araniyor**”, Sade Ofset Ahilik Araştırmaları Yayınları, İstanbul.

- Demir, Konur Alp (2014), “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Türkiye’ye Sağlayacağı Katkıları Ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Dergisi**, 25-36. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/231935> (11.02.2018).
- Demiral, G. Yudum (2009), **Uluslararası Uygulamalar Işığında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü- Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu.
- Demirbaş, Tolga (2001), "Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştay’ı Uygulaması", **T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları**, Ankara.
- Demirci, Murat (2013), **Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kafkas Üniversitesi- Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Demirel, Mustafa (2003), **Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi- Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Derdiman, Ramazan Cengiz (2004), **İdari Yargının Genel Esasları**, Aktüel Yayınları, İstanbul.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1979), **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayınları, Ankara.
- _____ (1995), **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayınları, Ankara.
- _____ (2000), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, DPT Yayınları, Ankara.
- _____ (2006), **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, DPT Yayınları, Ankara.
- Düğen, Ümit (2005), **Kamu Denetçisi(Ombudsman) ve Türkiye Uygulaması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi -Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Efe, Haydar (2011), “Avrupa Ombudsmanı’nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü”, **Avrupa Çalışmaları Dergisi**, 19 (2), 1-19. <http://dergipark.gov.tr/maruaad/issue/325/1571> (14.01.2018).
- Erdengi, T. Bora (2009), **Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi -Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Erdoğan, Oğuzhan (2010), **Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi- Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Erdoğan, Osman (2006), **Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açılardan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Eren, Hayrettin (2000), "Ombudsman Kurumu", **Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 4 (2), 79-96.
- Ergun, Turgay ve Polatoğlu, Aykut (1992), Aykut, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE, Ankara.
- Erhürman, Tufan (1998), "Ombudsman", **Amme İdaresi Dergisi**, 3 (90), 87-102.
http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/61c1df13afce6c8_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi (16.11.2017).
- _____ (2000), "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü", **A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, 49 (1), 155-180 <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/292/2661.pdf> (16.11.2017).
- Eryılmaz, Bilal (1993), "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **Amme İdaresi Dergisi**, 4 (26). http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/07616007725e383_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi (18.10.2017)
- _____ (2000), **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaacılık, İstanbul.
- Fendoğlu, H. Tahsin (2010), "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)", **Stratejik Düşünce Enstitüsü**, 1-20. http://hasantahsinfendoglu.com/dokumanlar/insan_haklari/KAMU_DENETCILIGI_OMBUDSMANLIK_.pdf (18.02.2018)
- Fendoğlu, H. Tahsin (2011), **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Gişi, Selçuk (2017), "Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları İle Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme", **YBHD**, 2017/2, 1-42.
<http://dergipark.gov.tr/download/article-file/337002> (22.01.2018).
- Gönlübol, Mehmet (1985), **Uluslararası Politika**, 3. Baskı, A.Ü.S.B.F.Yayınları, Ankara.
- Gözler, Kemal ve Kaplan, Gürsel (2011), **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gözler, Kemal, (2003), **İdare Hukuku**, Cilt 1, Ekin Kitapevi, Bursa.
- Gözübüyük, A. Şeref, (1996), **Yönetim Hukuku**, 8. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara.
- Işır, Taner (2004), **Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Gazi Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- İnaç, Hüsamettin ve Ünal Feyzullah (2007), "Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi Ve Uygulanma Düzeyi" **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 18, 3.
- Kalabalık, Halil (2014), **İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kuramları**, 5. Baskı, Sayram Yayınları, Konya.

- Kamu Denetçiliği Kurumu (2017), **Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.
- _____ (2018), **Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.
- _____ Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, **T.C. Resmi Gazete Tarihi**, 28601, (28.03.2013).
- Karcı, Ş. Mert (2016), **Ombudsman İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Kestane, Doğan (2006), "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", **Maliye Dergisi**, (151),128-142. <http://www.mud.org.tr/uploads/yuklemeler/Dogan-kestane151-2006.pdf> (02.12.2017).
- Kılavuz, Raci, vd (2003), "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 4 (1), 49-68. <http://eskidergi.cumhuriyet.edu.tr/makale/162.pdf> (28.11.2017)
- KKTC Anayasası, **K.K.T.C. Resmi Gazete**, 43, (07.05.1985).
- KKTC Ombudsman Yasası, (1996), **K.K.T.C. Resmi Gazete**, 38, 15.06.1996.
- Kocabaş, Engin (2015), **Ombudsmanlık: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye Uygulamalarının Karşılaştırılması Ve Öneriler**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Köse, H. Ömer (1999), "Denetim ve Demokrasi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 33, 63-85.
- Mutta, Serdar (2005), **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, Kazancı Matbaacılık, İstanbul.
- Nohutçu, Ahmet (2011), **İdari Yargı**, Savaş Yayınevi, Ankara.
- Odyakmaz, Zehra vd. (2015), **İdari Yargı**, 11. Baskı On İki Levha Yayınları, İstanbul.
- Okur, Yaşar (2007), **Türkiye'de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi**, Nobel Yayınları, Ankara.
- Öner, A. Haydar (1996), **Ombudsmanlık Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması**, Bayburt Valiliği Yayınları, Bayburt.
- Örnek, Acar (1992), **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul.
- Özden, Kemal (2005), **Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, Tasarım Yayınları, İstanbul.
- Özden, Kemal (2010), **Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar**, Seçkin Yayıncılık, İstanbul.

- Özden, Kemal ve Gündoğan Ertuğrul (1997), "Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Tartışmaları", **Türkiye Günlüğü**, 62, 48-54.
- Özer, M. Akif (1998), "Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:28.
- Özkan, Gürsel (1995), **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**, Saydam Matbaacılık, Ankara.
- Pickl Victor (1986), "Ombudsman ve Yönetimde Reform", **Amme İdaresi Dergisi**, Çeviren: Turgay Ergun, 49(19), 37-46. http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/2b1c7d068d9abaa_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi (24.09.2017).
- Sağlam, Abdi (2012), **İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu Ve İdari Yargı İle İlişkisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çankaya Üniversitesi- Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Sanal, Recep (2002), **Türkiye’de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, TODAİE, Ankara.
- Sevinç, İsmail (2015), “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği” **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 20 (4), 99-121. <http://iibfdergi.sdu.edu.tr/assets/uploads/sites/352/files/yil-2015-cilt-20-sayi-4-yazi6-18122015.pdf> (03.11.2017).
- Sezen, Seriyel (2001), "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? - Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", **Amme İdaresi Dergisi**, 4, (34), 71-96. http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/c8fe327c3b42847_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi (03.11.2017).
- Şahin, M. Serkan (2015), **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri**, Astana Yayınları, Ankara.
- Şengül, Ramazan (2007), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 14, 126-145. <http://dergipark.gov.tr/kosbed/issue/25706/271252> (14.12.2017).
- TBMM İç Tüzüğü, **T.C. Resmi Gazete**, 14506, (13.04.1973).
- Temizel, Zekeriyel, Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman, **Yeni Türkiye**, 14, 764- 778.
- Tortop, Nuri (1974), "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri", **Amme İdaresi Dergisi**, 1 (7), 27-50, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/9e6ece79dd40fbc_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi (15.11.2017).

- _____ (1998), "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**,1 (31), 3-11. http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/ff8709d9f60b609_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi (12.11.2017).
- Tortop, Nuri vd. (1993), **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara.
- Tutal, Erhan (2014), **Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık**, Adalet Yayınları, Ankara.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, **T.C. Resmi Gazete**, 17863, (09.11.1982).
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (1991), **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu**, TODAİE Yayınları, Yayın No: 238, Ankara.
- Versan, Vakur (1990), **Kamu Yönetimi**, Der Yayınları, İstanbul.
- Yıldırım, Arzu (2014), “Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme” **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 2/2, 197-217. http://www.asosjournal.com/Makaleler/1890045968_108%20ARZU%20YILDIRIM%20UC3%87AR.pdf (04.02.2018).
- Yılman, Bülent (2017), **Modern Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsmanlık Kavramı: Eleştiriler Ve Beklentiler Üzerinden Türkiye Deneyimi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ömer Halisdemir Üniversitesi -Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu, **T.C. Resmi Gazete**, 20719, (08.12.1990).
- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, **T.C. Resmi Gazete**, 28338, (29.06.2012).
- www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bilimsanat&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5a5e8de544df99.84796069 , (12.11.2017).
- <https://www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm> (07.01.2018).

ÖZGEÇMİŞ

Kadir AYDIN, 05.06.1988 tarihinde Trabzon'un Araklı İlçesi'nde doğdu. 2002 yılında Araklı Yılmaz Çebi İlköğretim Okulu'ndan ve 2005 yılında Araklı Lisesi'nden mezun oldu. 2006 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde lisans eğitimine başlayan AYDIN 2011 yılında yüksek onur öğrencisi olarak lisans eğitimini tamamladı. 2011 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında yüksek lisans eğitimine başladı. 2012 yılında memuriyet hayatına başlayan AYDIN sırasıyla Gelir Uzman Yardımcılığı ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcılığı görevlerinde bulundu. Ardından Maliye Bakanlığı tarafından açılan Vergi Müfettiş Yardımcılığı sınavında başarılı olarak 2014 yılında Vergi Müfettiş Yardımcılığı görevine başladı ve halen bu görevine devam etmektedir.

AYDIN, evli ve bir çocuk babası olup İngilizce bilmektedir.