

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Hülya YILDIZ

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN İDARE ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2016

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Hülya YILDIZ

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN İDARE ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Danışman

Öğr. Gör. Bilgi KÜÇÜKCAN

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2016

Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Hülya YILDIZ'ın bu çalışması, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Yrd. Doç. Dr. Kadriye OKUDAN (İmza)

Üye (Danışmanı) : Öğr. Gör. Bilgi KÜÇÜKCAN (İmza)

Üye : Yrd. Doç. Dr. Şükrü Mert KARCI (İmza)

Tez Başlığı: Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun İdare Üzerindeki Etkisi

Onay : Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylıyorum.

Tez Savunma Tarihi : 30/06/2016

Mezuniyet Tarihi : 28/07/2016

(İmza)

Prof. Dr. Zekeriya KARADAVUT
Müdür

AKADEMİK BEYAN

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun İdare Üzerindeki Etkisi” adlı bu çalışmanın, akademik kural ve etik değerlere uygun bir biçimde tarafımda yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde bu eserlere atıf yapıldığını belirtir; bunu şerefimle doğrularım.

...../...../ 2016

Hülya YILDIZ

İmza

İÇİNDEKİLER

ŞEKİLLER LİSTESİ	v
TABLOLAR LİSTESİ	vi
KISALTMALAR LİSTESİ	vii
ÖZET	viii
SUMMARY	ix
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE GENEL OLARAK İDARENİN DENETİMİ

1.1 Genel Olarak İdarenin Denetimi	4
1.2 İdarenin Yargısal Denetimi.....	5
1.3 İdarenin Yargı Dışı Denetimi	7
1.3.1 İdarenin Siyasi Denetimi	7
1.3.1.1 Soru	8
1.3.1.2 Meclis Araştırması	8
1.3.1.3 Genel Görüşme	9
1.3.1.4 Meclis Soruşturması	9
1.3.1.5 Gensoru	10
1.3.2 İdarenin İdari (Yönetmel) Denetimi.....	11
1.3.2.1 İç Denetim.....	11
1.3.2.1.1 Hiyerarşik Denetim	12
1.3.2.1.2 Kurum İçi Özel Denetim (İdari Teftiş)	13
1.3.2.2 Dış Denetim	14
1.3.2.2.1 Vesayet Denetimi (İdari Vesayet)	14
1.3.2.2.2 Özel Denetim.....	15
1.3.3 Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi	16
1.3.4 Türkiye'de Kamu Yönetimi Denetimde Ombudsman Kurumuna Benzetilen Kurul ve Komisyonlar	18
1.3.4.1 Devlet Denetleme Kurulu	19
1.3.4.2 TBMM Dilekçe Komisyonu	20
1.3.4.3 TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu	22
1.3.4.4 Türkiye İnsan Hakları Kurumu	23

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMAN KURUMU

2.1	Ombudsman Kurumu.....	24
2.1.1	Genel İtibariyle Ombudsman Kurumu	24
2.1.1.1	Tanımı, Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Gelişimi.....	25
2.1.1.1.1	Tanımı	25
2.1.1.1.2	Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Gelişimi.....	26
2.1.1.2	Amacı, Görev ve Yetkileri, Statüsü, Özellikleri.....	29
2.1.1.2.1	Amacı	29
2.1.1.2.2	Görev ve Yetkileri.....	29
2.1.1.2.3	Statüsü.....	31
2.1.1.2.4	Özellikleri.....	32
2.1.2	Ombudsman Türleri.....	34
2.1.2.1	Genel Amaçlı Ombudsman.....	34
2.1.2.2	Tek veya Özel Amaçlı Ombudsman.....	35
2.1.2.3	Uluslararası veya Uluslararası Ombudsman.....	35
2.1.2.4	İnsan Hakları Ombudsmanı	36
2.1.2.5	Özel Sektör Ombudsmanı.....	36
2.2	Ombudsman Sisteminin Uygulandığı Ülke Örnekleri.....	37
2.2.1	İsveç'te Ombudsman Kurumu.....	38
2.2.1.1	Seçim Usulü	39
2.2.1.2	Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü	40
2.2.1.3	Görev ve Yetkileri	41
2.2.2	Fransa'da Ombudsman Kurumu.....	42
2.2.2.1	Seçim Usulü	42
2.2.2.2	Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü	43
2.2.2.3	Görev ve Yetkileri	44
2.2.3	İngiltere'de Ombudsman Kurumu.....	44
2.2.3.1	Seçim Usulü	45
2.2.3.2	Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü	45
2.2.3.3	Görev ve Yetkileri	47
2.2.4	Almanya'da Ombudsman Kurumu.....	48
2.2.4.1	Seçim Usulü	48
2.2.4.2	Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü	48

2.2.4.3	Görev ve Yetkileri	49
2.2.5	İspanya' da Ombudsman Kurumu	50
2.2.5.1	Seçim Usulü	50
2.2.5.2	Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü	50
2.2.5.3	Görev ve Yetkileri	51
2.2.6	Avrupa Birliği'nde Ombudsman Kurumu	52
2.2.6.1	Seçim Usulü	52
2.2.6.2	Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü	53
2.2.6.3	Görev ve Yetkileri	54
2.3	Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)	55
2.3.1	Gelişim Süreci	55
2.3.2	6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu Kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumu..	57
2.3.2.1	Kurumun Yapısı.....	57
2.3.2.2	Başdenetçi ve Denetçiler	58
2.3.2.2.1	Başdenetçinin Seçimi	59
2.3.2.2.2	Başdenetçinin Görevleri.....	60
2.3.2.2.3	Denetçilerin Seçimi	61
2.3.2.2.4	Denetçilerin Görevleri.....	61
2.3.2.2.5	Genel Sekreterlik.....	62
2.3.2.3	Başdenetçi ve Denetçilerin Tarafsızlığı ve Bağımsızlığı.....	63
2.3.2.4	Kurumun Görev ve Yetkileri	63
2.3.2.5	Kuruma Başvuru Şekli.....	65
2.3.2.6	Çalışma Usul ve Esasları	67

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE' DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN İDARE ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

3.1	Türkiye' de Kamu Denetçiliği Kurumunun Gerekliliği.....	70
3.1.1	Türkiye'de Yargı Denetiminin Eksiklikleri.....	71
3.1.2	Türkiye'de İdari Denetimin Aksaklıkları	72
3.1.3	Parlamento Denetiminin Eksiklikleri	73
3.2	Kamu Denetçiliği Kurumunun İnceleme ve Araştırmalarına Esas Aldığı İlkeler	74
3.3	Kamu Denetçiliği Kurumu'nda İnceleme ve Araştırma	77

3.3.1	Ön İnceleme Aşaması.....	78
3.3.2	KDK' nın Esas İnceleme Üzerine Verdiği Kararlar.....	81
3.3.2.1	Tavsiye Kararı.....	82
3.3.2.2	Ret Kararı.....	82
3.3.2.3	Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar.....	83
3.3.2.4	Kısmi Tavsiye Kısmi Ret.....	84
3.3.3	KDK' nın Özel Hukuk Tüzel Kişileri Üzerinde İnceleme ve Araştırma Yetkisi...	85
3.4	Kamu Denetçiliği Kurumunun İdare Üzerindeki Etkisi	87
3.4.1	KDK'nın Mevzuat Değişikliğine Etkisi	91
3.4.1.1	KDK'nın Tavsiye Kararlarına İstinaden Yapılan Mevzuat Değişiklikleri	92
3.4.1.2	Kamu Denetçiliği Kurumunun 2014 Yılında Önerdiği Mevzuat Değişiklikleri	95
3.4.2	KDK' nın İdarenin Tutum ve Davranışlarına Etkisi	101
3.4.2.1	Tavsiye Kararlarının İdarelerin Tutum ve Davranışlarına Etkisi	101
3.4.2.2	Gönderme Kararlarının İdarelerin Tutum ve Davranışlarına Etkisi	103
3.4.2.3	Uzlaşmanın İdarelerin Tutum ve Davranışlarına Etkisi.....	103
	SONUÇ	108
	KAYNAKÇA.....	112
	ÖZGEÇMİŞ	117

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 2.1 Kamu Denetçiliği Kurumu Organizasyon Yapısı	58
Şekil 3.1 Şikayetlerde Ön İnceleme Aşaması.....	80
Şekil 3.2 Şikayetlerin İnceleme Aşaması	81

TABLolar LİSTESİ

Tablo 2.1 Ombudsman Türleri	37
Tablo 3.1 Şikâyetlerin Başvuru Şekillerine Göre Dağılımları	77
Tablo 3.2 KDK'da Denetçilik Bazında Konu Dağılımı	78
Tablo 3.3 2013 ve 2014 Yılında Gelen Şikâyetlerin Konu Bazlı Dağılımı.....	88
Tablo 3.4 Şikâyet Edilen İdarelere Göre Dağılımlar	89
Tablo 3.5 Şikâyet Başvuruları Üzerine Verilen Kararların Türlerine Göre Dağılımı	90
Tablo 3.6 2013 Yılında Şikâyet Başvuruları Üzerine Verilen Kararların Türlerine Göre Dağılımı	101
Tablo 3.7 2014 Yılında Şikâyet Başvuruları Üzerine Verilen Kararların Türlerine Göre Dağılımı	102
Tablo 3.8 4.Denetçilik 2015 Yılı Birim Özel Raporu	105

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABAD	: Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AY	: Anayasa
CB	: Cumhurbaşkanı
DDK	: Devlet Denetleme Kurumu
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
KDKK	: Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TAAD	: Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
TİHK	: Türkiye İnsan Hakları Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
KVYO	: Karar Verilmesine Yer Olmadığı
KTKR	: Kısmi Tavsiye Kısmi Ret
RG	: Resmi Gazete

ÖZET

Hukuk devleti anlayışının gelişmesiyle birlikte ülkeler devasa devlet yapısı karşısında birey haklarının korunması amacıyla denetim mekanizmaları geliştirmiştir. Çalışma, kişi hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla geliştirilen ve dünyada yaygın bir denetim mekanizması olarak kullanılan Ombudsman Kurumunun, Türkiye’de kamu yönetimi alanındaki etkisini anlamak bakımından hazırlanmıştır. Bu kapsamda öncelikle Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu olarak adlandırılan Kurumun yıllık raporlarında geçen verilerden faydalanılmıştır.

Her ülke gelişmişlik düzeyi ve sosyo kültürel yapısına uygun hale getirerek ombudsman kurumunu idari yapısına adapte etmiştir. Bu çaba sonucunda dünyada farklı ombudsman uygulamaları ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda ombudsman türleri, işleyişleri irdelenmiş ve ombudsman sisteminin uygulandığı ülke örnekleri tanımlayıcı araştırma yöntemi kullanılarak ele alınmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de idare üzerindeki etkinliğinin incelenmesi amacıyla, öncelikle Kurumun Türkiye açısından gerekliliği irdelenmiş, Kurumun çalışma usul ve esasları ele alınmış daha sonra karar türleri üzerine inceleme yapıp örnek kararlara yer verilmiştir. Bu çerçevede nicel ve nitel verilerden faydalanılarak Kurumun mevzuat değişikliğine etkisi, idarelerin tutum ve davranışlarına etkisi irdelenerek bu kapsamda Kurumun yıllık raporlarından faydalanılmıştır. Çalışmanın sonuç bölümünde Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de idare üzerinde nasıl daha etkin bir kurum olabileceği konusu tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman Etkisi, Ombudsman, Ombudsman Kararları, Ombudsmana başvuru, Kamu Denetçiliği Kurumu.

SUMMARY
THE IMPACT OF THE INSTITUTION OF OMBUDSMAN OVER THE
ADMINISTRATION IN TURKEY

Together with the improvement of consciousness about state of law, states have developed control mechanisms in order to protect individual rights against huge state structure. This study has been prepared to understand the impact of Ombudsman Institution, which is developed to protect individual rights and freedoms and used as a common control mechanism, on public administration in Turkey. In this context, first of all the data which are mentioned in the annual reports of Turkish Ombudsman Institution have been utilized.

Each state has adopted its ombudsman institution to its administration structure by bringing it in compliance with its development level and social-cultural structure. As a result of this effort, different ombudsman practices arose across the world. In this context, ombudsman types and their mechanisms have been examined and state examples where ombudsman system is applied have been discussed using descriptive research methodology.

In order to examine the impact of Ombudsman Institution on administrations in Turkey, first of all the necessity of the institution has been examined, working procedures and principles have been discussed, and then after analyzing decision types, sample decisions have been included. In this frame, by utilizing quantitative and qualitative data, the impact on the institution to change of legislation, the impact on attitudes and behaviors of administrations have been examined and in this context, the annual reports of the Institution have been utilized. In the conclusion section of this study, how Ombudsman Institution can be more effective on public administrations in Turkey has been discussed.

Keywords: Impact of Ombudsman, Ombudsman, Ombudsman Decisions, Application to Ombudsman, Ombudsman Institution.

GİRİŞ

Demokrasinin ve sosyal devlet anlayışının gelişimine paralel olarak, devletler temel hak ve özgürlükleri güvence altına almak, birey haklarının devasa devlet mekanizmasının işleyişi içinde kaybolmasını engellemek bakımından çeşitli denetim mekanizmaları geliştirmiştir. Bu mekanizmalar kamu yönetiminin; şeffaf, hesap verebilir, vatandaş odaklı hizmet anlayışının geliştirilmesi ve idarelerin yapmış olduğu eylem ve işlemlerden doğan zararın giderilmesi gibi amaçlara hizmet etmektedir.

Kamu yönetiminin denetimi, gerek yargı mekanizması gerek siyasi gerek yönetsel denetim mekanizmaları kullanılarak pek çok denetime tabi tutulmakla beraber kamu hizmeti anlayışında meydana gelen değişimler beraberinde yeni denetim mekanizmalarına ihtiyacı da doğurmuştur.

Ombudsman Kurumu, ilk olarak ileri demokrasi kültürüne sahip ülkelerde ortaya çıkmış; gelişen ve değişen toplumlarda, idareleri eylem ve işlemlerinde denetimi sağlamak, idarelerin hakkaniyetli davranmasını geliştirmek ve bireysel başvuru mercii oluşturmak bakımından dünyada giderek yaygınlık kazanmıştır.

Türkiye’de Ombudsman Kurumunun kurulması için yapılan çalışmalar, Türkiye’nin Avrupa Birliği adaylığı sürecinde hız kazanmıştır. Nihayetinde 2010 yılında Anayasa değişikliği referandumunda, Anayasanın siyasi hak ve ödevler başlığında düzenlenmiş, 2012 yılında da Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda 6328 sayılı yasa ile Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla kurulmuştur.

Çalışmada ombudsman denetiminin temel özellikleri ortaya konulacak, Ombudsman Kurumunun Türkiye’deki gelişimi ve işleyişine değinildikten sonra ombudsman kurumunun Türkiye’de kamu yönetimi alanında etkisi, KDK’nın yıllık raporlarından faydalanılarak ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Üç bölümden oluşan çalışmanın ilk bölümünde, Türkiye’de genel olarak idarenin denetimi, idarenin yargısal denetimi ve yargı dışı denetimi şeklinde bir ayrıma gidilmiş, yargı dışı denetimde idarenin siyasi, idari (yönetsel), baskı grupları ve kamuoyu denetimine ile ombudsman denetimine benzer denetim mekanizmalarına yer verilmiştir. Ombudsman başlığında, ombudsman ortaya çıkışı gelişimi, dünyada ombudsman örneklerine yer verilmiş ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) gelişim süreci ve 6328 sayılı Kanun kapsamında Kurumun yapısı ve işleyişi anlatılmıştır.

Türkiye’de kapsamlı bir idari yargı denetiminin dışında, yargı dışı denetim mekanizmalarının varlığı da idarenin pek çok yönden denetlendiğini göstermektedir. İdarenin denetiminde ombudsman diğer denetim mekanizmalarından ayrılmaktadır. Ombudsman, idareye karşı vatandaşları korurken aynı zamanda yerindelik denetimi de yapmaktadır. Bu gücünü ise kararlarını “Tavsiye Kararı” şeklinde vermekten almaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun gerekliliği irdelenmiş özellikle diğer denetim mekanizmalarının aksaklıklarına değinilmiş ve Kamu Denetçiliği Kurumunun inceleme ve araştırmalarını nasıl yaptığı, aldığı kararların kapsamı ve niteliği ile Türkiye’de idare üzerindeki etkisi değerlendirilmiştir.

Değerlendirme yapılırken, Kurumun verdiği tavsiye kararlarına idarelerin uyma düzeyleri, uzlaşma yoluyla şikayetlerin çözümünde Kurumun rolü ve Gönderme Kararları üzerine idarelerin gereğini yerine getirip getirmeme durumları dikkate alınmıştır.

Ülkemizde uzun süren tartışmalar sonrasında kurulan ve tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de kararlarını tavsiye şeklinde veren Ombudsman Kurumu bizde şekil aldığı ismiyle Kamu Denetçiliği Kurumunun idarelerin üzerindeki etkisi konusuna şüpheyle yaklaşmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de idare üzerindeki etkisini anlamak ve değerlendirmek bakımından hazırlanan çalışmada betimleyici araştırma yöntemi benimsenmiştir. Betimleyici araştırmaya uygun olarak nicel ve nitel verilerden faydalanılıp köprü yöntemi kullanılmıştır. Nitel verileri, Kurumun vermiş olduğu kararlardan örnek teşkil edenler oluşturmuştur. Ayrıca betimleyici araştırmaya dayanak oluşturması bakımından büyük ölçüde Kurumun yıllık raporlarından yararlanılmış ve Kurumun faaliyetlerine ilişkin örnek olaylar incelenmiştir.

Yapılan araştırma betimleyici yönelimde yapıldığı için açıklama kaygısı taşımamakta ve hipotez test etme gibi bir işlem sunmamaktadır. Bu kapsamda test edilecek hipotezler geliştirilmemiştir.

Kurumun idare üzerindeki etkisinin ortaya konulması bakımından dikkate alınan kriterler, Kurumun şikayetlerin çözümüne ilişkin ilgili idarelerle temasa geçmek amacıyla kullandığı argümanlarla paralel geliştirilmiştir. Bu kapsamda Kurumun etkinliğini değerlendirmek bakımından üç temel soru esas alınmıştır; Kamu İdarelerinin Kurumun verdiği tavsiye kararlarına ne oranda uyduğu, Kurumun şikayet başvurularını çözüme kavuştururken uzlaştırma mekanizmasını idareler üzerinde ne derece etkin kullandığı, son olarak da idari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurulara ilişkin Kurumun verdiği Gönderme Kararları üzerine idarelerin şikayetçilerin talebini ne ölçüde karşıladığı hususları

dikkate alınıp, karar örneklerine de yer verilerek, Türkiye açısından Kurumun etkinliği değerlendirilmesi yoluna gidilmiştir.

Kurumun etkinliğinin ortaya konulması ve yukarıda bahsi geçen argümanların baz alınması bakımından hem nicel hem nitel verilere ihtiyaç duyulmuştur. Bu kapsamda her ne kadar Kurumun yıllık raporlarından faydalanılmış olsa da, Kurumun çok yeni olması, sahip olduğu verilerin karmaşık bir yapıda ve eksik olması konunun değerlendirilmesi bakımından kısıtlılıklarla karşılaşılmasına neden olmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE GENEL OLARAK İDARENİN DENETİMİ

1.1 Genel Olarak İdarenin Denetimi

Denetleme, işlerin kabul edilen plana, verilen emir ve talimatlara ve saptanan ilkelere uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini belirlemeye yaramakta, aynı zamanda düzeltme amacıyla yapılan hataları göstermekte ve bunların tekrarına engel olmakla birlikte gereken düzeltme tedbirinin alınmasını da zorunlu kılmaktadır¹.

Vatandaşın idari işlem ve eylemlere itiraz edebilmesi veya bu işlem ve eylemleri denetleyebilmesi devletin vatandaşına sunabildiği imkanlar çerçevesinde vücut bulmaktadır. Devlet, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini güvence altına almak amacıyla hukuk devleti ilkesini geliştirmiştir.

Türkiye’de 1982 Anayasasının değiştirilemez ve hatta değiştirilmesi teklif dahi edilemez maddelerinden ikinci maddesinde de belirtildiği üzere, Türkiye Cumhuriyeti, ..., demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir.² denilmektedir.

Hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyan, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeyi kendine görev edinen, bütün faaliyetlerinde yargı denetimine tabi, hukuka ve anayasaya uyan devlettir.³ İdarenin denetimi de hukuk devletinin olmazsa olmazlarından. “Özgürlükler tarihi, hukukun temel hak ve özgürlükleri koruma işlevini ancak “ hukuk atmosferi”nin egemen olduğu, hukukun üstünlüğünden öte bir gücün üstün gelmediği bir yönetim biçiminde gerçekleştirebileceğini doğrulamıştır.”⁴ Kısaca hukuk devleti, hukuk ve devlet deyimini birleştirerek kamu otoritelerini vatandaş ile aynı düzeye getiren devlettir. Hukuk devletinde, devlet ve yurttaşlar hukuka bağlılık yönünden eşit durumdadır.⁵

Hukuk devleti olmanın en temel gereklerinden biri de idarenin denetimidir. İdarenin durumunu değerlendirmek aksaklıkları tespit etmek için denetim yollarına başvurulur. Kamu yönetiminin denetlenmesinde kabul edilmiş belli başlı yöntemler olmakta birlikte bu yöntemler ülkelerin siyasi ve idari yapısına göre değişiklik göstermektedir.⁶

Genel itibariyle idare üzerinde iki tür denetim yapılır. Bunlardan ilki hukuka uygunluk, diğeri de yerindelik (ihtiyaca uygunluk) denetimidir. Kural olarak yargı yerleri

¹ Tortop, 1974: 28.

² 1982 Anayasası, 9/11/1982 Tarih ve 17863 (Mükerrer) Sayılı Resmi Gazete.

³ Gözübüyük, 2001: 22.

⁴ Akıncı, 1999: 11.

⁵ Keskin, 2013: 133.

⁶ Tural, 2014: 39.

hukuka uygunluk denetimi yaparken, diğerleri ise hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik denetimi yaparlar. İdarenin davranışlarının hem hukuka hem hakkaniyete uygun olması gerekmektedir.⁷

İdari yönetimin geliştirilebilmesi, daha işlevsel hale gelebilmesi için çeşitli yollarla idarenin eylem ve işlemlerinin denetlenmesi gerekmektedir. Bu aynı zamanda kişi hak ve özgürlüklerini koruma altına almayı da etkin kılmaktadır. Kamu denetiminin amacı, yönetimin tüm iş ve işlemlerinin mevzuata uygunluğu, kurumsal hedeflere, plan ve programlara ve kamu yararına uyumlu olarak yürütülmesi açısından incelenmesidir. Eğer varsa usul ve esasa yönelik aykırı uygulamaların düzeltilmesini sağlayarak yönetimin işlevine artı değer katmaktır. İyi işleyen denetim mekanizmasının işlevselliği ve etkililiği kurumların temel fonksiyonlarını icrada yarar sağlamasının yanı sıra başarılı bir yönetim de sağlayacaktır.⁸

Türkiye’de idarenin yapmış olduğu eylem ve işlemlerin hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu denetlemek için yine idare tarafından geliştirilen mekanizmalar mevcuttur. Genel olarak kamu yönetiminin denetlenmesi iki şekilde yapılmaktadır. Bunlardan ilki yargısal denetim diğeri de yargı dışı denetimdir. Kamu yönetiminin yargısal denetimi idari yargı mekanizmasıyla sağlanırken, yargı dışı denetimi; siyasi denetim, idari denetim ve bağımsız idari otoritelerce sağlanmaktadır.

Genel hatlarıyla bu denetim mekanizmaları şu şekilde işlemektedir.

1.2 İdarenin Yargısal Denetimi

Hukuk devleti, yönetilen konumundaki vatandaşlara hukuk güvencesi sağlayan, hukukun temel ilkelerine ve Anayasaya bağlı olan, düzeni korumak ve devamını sağlamak için önceden koyduğu kurallara herkesten önce kendisi uyan devlettir.⁹

İdarenin yargı tarafından denetimi, hukuk devleti düşüncesinin yerleşmesine, kişi hak ve hürriyetlerinin gelişmesine paralel olarak ortaya çıkmıştır. Yargı denetiminin amacı, idareyi hukuka uygun davranmaya zorlamak suretiyle, vatandaşları idare karşısında korumaktır.¹⁰

Yargı denetimi vatandaşa güven verirken, idarenin hak ve özgürlükleri zedeleyici işlemlerini de kontrol altında tutmaktadır. Bu tür bir denetimi yapabilecek ve işlemlerin hukuka uygunluğunu denetleyebilecek organların başında yargı organları gelmektedir. Uygulamada her türlü kamu yönetimi işleminin yargı denetimi süzgecinden geçirilerek

⁷ Tural, 2014: 39.

⁸ Yaman, 2008: 2.

⁹ Okur, 2007: 5.

¹⁰ Kahraman, 2011: 57.

vatandaşa ulaştırılması gerekmektedir. İdarenin gerçekleştirdiği işlemlerin yargı denetimi dışında bırakılması hukuk devleti ilkeleri kapsamında kabul edilemez.¹¹

Türkiye’de yargı denetiminin önemine rağmen bu denetim türünün de aksayan yönleri mevcuttur. Yargının geç işlemesi, idare için sıkıntı ve külfet oluşturması, yargı denetimi kapsamının sınırlı olması, yargı organına başvuru yapmanın maddi yönden sıkıntılı olması, bir danışmanın yokluğunda başvuru yapmanın zor olması gibi olumsuzluklar yargı denetiminin aksayan yönlerini oluşturmaktadır.¹²

Türkiye’de yargı örgütü kollara ayrılmıştır. Yargı kolu ise kararları aynı yüksek mahkemede temyiz edilen mahkemelerin oluşturduğu düzen olarak tanımlanabilir. Türkiye’de yargının tepesini ise; anayasa yargısı, adli yargı, idari yargı, askeri ceza yargısı, askeri idari yargı oluşturur. Burada özellikle idarenin denetimi bakımından önem arz eden yargı kolu idari yargı koludur.

İdari yargı, idari makamların idare hukuku alanındaki faaliyetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümlendiği yargı koludur. Diğer bir ifadeyle idari yargı, devletin merkez ve taşra teşkilatına mensup organlar ile mahalli idareler ve kamu kurumlarının idari eylem ve işlemlerinden doğan hukuki uyuşmazlıkların karara bağlandığı yargı koludur.¹³

Yargısal denetim sadece hukukilik denetimi ile sınırlıdır. Yargısal denetime konu olan idari işlem ya da eylem, yerinde olmamakla birlikte hukuka uygunsa, yargı organlarının bu işlem hakkında bir karar vermesi mümkün olmamaktadır. Aynı şekilde, yargısal başvuru işlemlerinin karmaşıklığı, teknik hukuk bilgisini gerektirmesi ve yargılamanın yavaş işlemesi gibi nedenlerle yargısal denetimin, idarenin denetlenmesinde sınırlı bir etkiye sahip olduğu anlamına gelir.¹⁴

Yargı yerlerinin yasallık denetiminin yanında, yerindelik denetiminde bulunması, yargıcın yönetime karışması, politikasını saptaması, yasama, yürütme ve kamuoyuna karşı sorumluluğu bulunmayan yargıcın, yönetimin yerini alması demektir. Yargı yerleri yerindelik denetimi yapamadıkları gibi yönetimin yerine geçerek iptal edilen kararın yerini almak üzere yeni bir karar da veremezler. Mahkemenin görevi, hukuka aykırı olan idari işlemi iptal etmek ya da şartları varsa idareyi tazminata hükmetmektir.¹⁵

Yargısal denetime getirilen önemli eleştirilerden bir diğeri de, yargı sürecinin çok biçimsel olmasıdır. Biçimsel koşulları bilmeyen ya da bu koşulları gereği gibi yerine getirmeyenlerin haklarını kaybetme tehlikesiyle karşı karşıya kalmaları; yine yargı

¹¹ Akıncı, 1999: 34.

¹² Melikşah, 2011: 22.

¹³ Gözler ve Kaplan, 2014: 223.

¹⁴ Kahraman, 2011: 357.

¹⁵ Tural, 2014: 69.

düzenindeki hukuk dilinin hukukçu olmayan bireylerce anlaşılmasının hak kaybının boyutlarını daha da büyüttüğü iddialarına neden olmaktadır. Başka bir eleştiri de yargı organlarına başvuru arttıkça, mahkemelerin işinin arttığı, bu nedenle de hakimlerin anlaşmazlıkları gereği gibi inceleme olanağı bulamadıklarıdır. İdarenin ya da idarecilerin sorumluluktan kaçmak için, her haklı talebe karşı koyarak vatandaşları mahkeme ilamı almaya zorlaması, yargının iş hacmini büyütmektedir. İdarecilerin bu tutumu zamanla, idarenin işlemez hale gelmesine, idarecilerin pasif ve inisiyatif kullanmaktan kaçınmalarına neden olmaktadır.¹⁶

1.3 İdarenin Yargı Dışı Denetimi

Türkiye’de idarenin yargı dışı yollardan denetimini, üç ana başlıkta incelemek mümkündür. Bunlardan ilki; siyasi denetim, ikincisi idari denetim ve üçüncüsü de bağımsız organlar tarafından denetimdir.

1.3.1 İdarenin Siyasi Denetimi

Milli iradenin temsilcisi olarak hukuk kurallarını koyan siyasal organların, bu kuralları uygulamakla yükümlü bulunan yönetimi, sürekli gözetim ve denetiminde bulundurması asli işlevlerindedir.¹⁷

Siyasi denetim; Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanların, yasama organı tarafından denetlenmesidir.¹⁸ Anayasanın 98 inci maddesinde belirtildiği üzere; TBMM; soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması yollarıyla bu denetleme yetkisini kullanır. Ayrıca, Anayasa’da düzenlenen dilekçe hakkı ile de bireylere kamu ile ilgili hususlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne başvurma imkanı sağlanmıştır. Bu yolla TBMM, yurttaşların başvurusu üzerine harekete geçmekte ve ilgili konuya müdahil olmaktadır. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu da bu bağlamda önemli bir denetim işlevi görmektedir.¹⁹

Siyasi denetim denildiğinde genellikle yasama organı tarafından yapılan denetim akla gelmektedir. Ancak, siyasi denetim sadece yasama organı tarafından yapılan denetim değildir. Ulusal düzeyde yasama organı ve bakanlar tarafından yapılmakta olan denetim, yerel düzeyde yerel meclis üyeleri ve yerel yerinden yönetim kuruluşlarının seçilmiş başkanları tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda, il genel meclisleri, daimi encümenleri, belediye meclisi

¹⁶ Tural,2014: 70.

¹⁷ Tural,2014: 58.

¹⁸ Gözler ve Kaplan, 2014: 218.

¹⁹ Kuluçlu, 2006: 6.

ve encümeni, belediye başkanı, köy muhtarı ve ihtiyar heyetleri de birer siyasi denetleme organıdır.²⁰

Yasama organın, kurulmasına onay verdiği teşkilat; personel, ödenek ve genelde bütçe ile ilgili konularda idareyi denetim altında tutmaktadır. Kamu yönetimi açısından yasama organının en önemli denetim aracı, “bütçe” dir. Bütçe ile bakanlıkların ve öteki kamu kurumlarının harcamaları denetlenerek, kamu yönetiminde verimlilik ve rasyonellik sağlanır. Devlet kurumlarının yıllık harcamalarını denetlemeyi sağlayan bütçe, seçilmişlerin isteklerini kabul etmeyen yöneticilere karşı bir yaptırım aracı olarak görülmektedir.²¹

İdarenin siyasi denetimi başta da belirtildiği üzere; soru, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve gensoru yoluyla yapılmaktadır. Bu denetim mekanizmalarına kısaca değinecek olursak,

1.3.1.1 Soru

Anayasaya göre Soru; Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya Bakanlardan, idarenin işleyişine ilişkin bilgi istenmesinden ibarettir. Soru sormaya bir milletvekili dahi yetkilidir. Soru cevabın verilmiş şekline göre “sözlü soru” ve “yazılı soru” olmak üzere ayrılır. Burada dikkat edilmesi gereken husus sorunun yazılı ya da sözlü olması değil cevabın yazılı ya da sözlü olması üzerine, yazılı soru ya da sözlü soru olarak nitelendirilmesidir. Sözlü veya yazılı soruda oylama yapılmaz, bu denetim türü hükümetin veya bir bakanın düşmesine yol açmaz. Ancak hükümet veya ilgili bakan soru yoluyla uyarılmış olur.²²

Soru önergesi ile parlamento üyesi, kamuoyunun dikkatine belli bir konu üzerinde toplayarak bu konuda hükümeti ya da bir üyesini kamuoyunun ve parlamentonun gündemine getirmeyi amaçlar.²³

1.3.1.2 Meclis Araştırması

İdarenin siyasal denetim yollarından bir diğeri, Meclis Araştırmasıdır. Meclis Araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için o konuya ilişkin yapılan incelemeden ibarettir.²⁴

Meclis Araştırması, TBMM İç Tüzüğünde düzenlenmiştir. Buna göre, hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili bir önergeyle araştırmanın açılmasını isteyebilir.

²⁰ Tural, 2014: 61.

²¹ Tural, 2014: 61

²² Gözler, 2014: 190.

²³ Özdemir, 2015: 97.

²⁴ Ay., Md. 98.

Araştırmasının yürütülmesi görevi, bir özel komisyona verilir. Bu komisyonun çalışma usul ve esasları da TBMM Başkanının teklifi ile TBMM Genel Kurulunca tespit edilir.

Bahsi geçen komisyon araştırmasını üç ay içinde bitirmek durumundadır. Araştırmasını üç ay içinde bitiremeyen komisyona bir aylık kesin süre verilir. Komisyon bu süre sonunda da çalışmasını tamamlayamadığı takdirde süre bitiminden itibaren on beş gün içinde araştırmanın tamamlanmaması nedenleri veya o ana kadar varılan sonuçlar üzerinde Genel Kurulda görüşme açılır. Genel Kurul bu görüşme ile yetinebileceği gibi yeni bir komisyon da kurabilir.²⁵

Meclis araştırma komisyonu faaliyetini tamamladığında TBMM'ye bir rapor sunar. Rapor hakkında TBMM Genel Kurulunda genel görüşme açılır genel görüşme neticesinde herhangi bir karar alınması ve hükümetin siyasal sorumluluğu gibi bir sorumluluğunun doğması mümkün değildir. Meclis araştırması Hükümetin düşmesine neden olan bir araştırma değildir.²⁶

1.3.1.3 Genel Görüşme

Genel görüşme, toplum ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir. Genel görüşme açılması, hükümet, siyasî parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından TBMM Başkanlığından bir önergeyle istenebilir. Bu istem derhal gelen kâğıtlar listesine alınır, Genel Kurula ve Hükümete duyurulur.²⁷

Genel görüşme müzakerelerine, önerge sahibi milletvekilleri de katılabilirler. Genel görüşme bu yönüyle soru önergesinden ayrılır. Genel görüşme önergesi TBMM Genel Kurulunda yapılan görüşmeler bakımından gensoruya benzemekte ancak, oylamaya başvurulmaması açısından gensorudan farklıdır.²⁸

Genel görüşme sonucunda hükümetin siyasal sorumluluğunu doğuracak bir oylama yapılmaz. Ancak genel görüşme sorudan daha etkili bir denetim aracıdır. Zira artık sadece bakan ve önerge sahibi milletvekili değil, diğer milletvekilleri de görüşmeye katılabilirler.²⁹

1.3.1.4 Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması, Başbakan ve bakanların görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır. Görevde bulunan veya görevinden ayrılmış olan Başbakan ve bakanlar hakkında Meclis soruşturması açılması,

²⁵ Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğü, Md. 105, 13/04/1973 Tarihli ve 14506 Sayılı Resmi Gazete.

²⁶ Gözler, 2014: 190.

²⁷ Tbbm İç Tüzük, Md.101-102.

²⁸ Özdemir, 2015: 97.

²⁹ Gözler, 2014: 190.

TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği bir önerge ile istenebilir. Bu önergede; Bakanlar Kurulunun genel siyasetinden veya bakanlıkların görevleriyle ilgili işlerden dolayı hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakanın cezai sorumluluğu gerektiren fiillerinin görevleri sırasında işlendiğinden bahsedilmesi, hangi fiillerinin hangi kanun ve nizamaya aykırı olduğunun gerekçe gösterilmek ve maddesi de yazılmak suretiyle belirtilmesi zorunludur.³⁰

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclise sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona iki aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Bu süre içinde raporun TBMM Başkanlığına teslimi zorunludur. Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımından itibaren on gün içinde görüşülür ve gerek görüldüğü takdirde ilgilinin Yüce Divana sevkine karar verilir. Yüce Divana sevk kararı ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla alınır. Meclisteki siyasi parti gruplarında, Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınmaz.³¹

Meclis soruşturması sonucunda Yüce Divana sevk edilen bakan bakanlıktan düşer. Başbakanın Yüce Divana sevk halinde Hükümet istifa etmiş sayılır.³²

Meclis soruşturmasının siyasal denetimin en güçlü denetim aracı olduğunu söyleyebiliriz. Ancak ülkemizdeki uygulamasında işler kurallar çerçevesinde yürümektedir. Çünkü Türk siyasi partilere disiplinli partilerdir. Bir partiye mensup bir parlamenter, partisinin yetkili kurallarının kararları doğrultusunda davranmakla yükümlüdür. Aksi halde çeşitli yaptırımlarla karşılaşmaktadır.³³

1.3.1.5 Gensoru

Gensoru, Bakanlar Kurulunun genel politikası ya da bir bakanın, kendi bakanlığın da izlediği politika ve etkinlikler hakkında, Meclis tarafından yapılan etkin bir denetim yoludur. Gensoru sonunda güvenoyuna başvurulacak bir tür genel görüşmedir.³⁴

Gensoru önergesi, verilişinden sonraki üç gün içinde bastırılarak üyelere dağıtılır, dağıtılmasından itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Bu

³⁰ TBMM İç Tüzük, md.107.

³¹ Ay., md. 100.

³² Ay., Md. 113/3.

³³ Mutta, 2005: 36.

³⁴ Gözübüyük, 2004: 232.

görüşmede, ancak önerge sahiplerinden biri, siyasi parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir bakan konuşabilir. Gündeme alma kararıyla birlikte, gensorunun görüşülme günü de belli edilir; ancak gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz. Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır.³⁵

Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur, oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır.³⁶

Bakanlar kurulunun göreve başlarken alınacak olan güvenoyunun üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alınması zorunlu olmadığı halde, gensoru ile düşürülebilmesi için, üye tamsayısının salt çoğunluğuna gerek vardır. Bu yol ile Anayasa hükümetin kurulmasını kolaylaştıran, düşürülmesini güçleştiren bir yöntem getirmiştir.³⁷

1.3.2 İdarenin İdari (Yönetmel) Denetimi

Türkiye’de idarenin yönetsel denetimi, bir kamu kuruluşunun, hem kendi kendini denetlemesi, hem de kendi dışındaki bir başka denetim birimince denetlenmesi şeklinde gerçekleşen bir denetimdir.³⁸Başka bir deyişle idarenin yasama veya yargı tarafından değil de yine idare tarafından denetlenmesidir.

İdari denetleme yönetimin etkinliğini, iyi ve doğru işlemlerini sağlamaya yönelten kendi kendini denetleme biçimidir. İdari denetleme genel olarak üç amaç için yapılır. Bunlar usule uygunluk, elverişlilik, etkinlik ve verimliliklerdir. Usule uygunluk, daha çok yapılan işlemin kanunların emredici yönlerine uygunluğuyla ilgilenirken, elverişlilik çok genel anlamda iyi bir davranış kuralına elverişliliği denetlemekte, etkinlik ve verimlilikte de yapılan hizmetin değeri ve verimi ortaya konulmaktadır.³⁹

İdarenin idare tarafından denetimi, iç denetim ve dış denetimi şeklinde yapılmaktadır.

1.3.2.1 İç Denetim

İdarenin kendi kendini, iç mekanizmalarını kullanarak denetlenmesidir. İç denetimin amacı; bağlı bulunduğu kuruluşun amacına en verimli şekilde, zamanında ve güncel hukuk düzenine uygun, amaca ulaşmada kullanılan metotların, yapılan eylem ve işlemlerin

³⁵ Ay., Md.99.

³⁶ Ay., Md.99.

³⁷ Gözübüyük, 2004: 233.

³⁸ Kahraman, 2011: 357.

³⁹ Tortop, 1974: 33.

uygunluğuna, bunların verimlilik, etkinlik ve ekonomi ile hizmet kalitesini sağlayıp sağlamadıklarını araştırmak ve kontrol etmek, sapmalar varsa meydana çıkarmak; genel düzeltme çarelerini tavsiye etmek; eğitim, haberleşme, merkez ve taşra arasında kpr kurmak, merkezdeki planlama ve düzenleme çalışmalarına katılmak gibi hizmetlerin en uygun tarzda yürümesine yardımcı olmaktır.⁴⁰

İç denetim ‘‘hiyerarşik denetim’’ ve ‘‘kurum içi özel denetim (idari teftiş)’’ şeklinde yapılmaktadır. Hiyerarşik denetim klasik anlamda en çok kullanılan denetim biçimi olması nedeniyle ayrıca önem arz etmektedir.

1.3.2.1.1 Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşi; ‘‘biri dışında her görevlinin, diğer bir görevliye tabi olduğu bir personel düzenidir.’’⁴¹

Hiyerarşi kelimesi yerine eskiden silsile-i meratip (mertebeler silsilesi) terimi yaygındı. Bu terim ise rütbe sırasına göre büyükten ke veya küçükten bye doğru sırama anlamına gelir. Hiyerarşi, idare içindeki görevliler arasındaki astlık-üstlük durumunu ifade eder.⁴²

Hiyerarşi içinde üstün aslar üzerinde sahip olduğu güce hiyerarşik g, bu gten kaynaklanan yetkiye de hiyerarşik yetki denir. Hiyerarşik yetki, kişiler üzerinde yetki ve işlemler üzerinde yetki şeklinde ortaya çıkmaktadır. Hiyerarşik amirin astı üzerindeki yetkileri; atama, terfi vb., disiplin yetkisi, görev bölüşümü yetkisi, emir ve talimat verme yetkisi şeklinde olurken; işlemler üzerindeki yetkisi de idari işlemi düzeltme yetkisi ve idari işlemi iptal yetkisi şeklinde vücut bulmaktadır.⁴³

Hiyerarşik denetim sonunda st astın işlemlerini ya uygun bulur ya uygulanmasını geciktirebilir ya da iptal edebilir. Astın görevine giren konularda, st ast yerine herhangi bir işlemdede bulunamaz. Başka bir deyişle, st astın yerine geçerek kendisi karar alamaz. Bununla birlikte, st asta emir vererek ne yönde karar alması gerektiğini bildirebilir. Ast, stn emri doğrultusunda karar alır; üstün verdiği emrinde hukuka uygun olması, suç teşkil etmemesi gerekir.⁴⁴

Hiyerarşik kontrol, merkeze bağlı idare memurları üzerinde cereyan eder. Yerinden yönetim idaresi ve bunların personeli üzerinde merkezin hiyerarşik kudreti yoktur. Hkimler

⁴⁰ Köse: 2007: 15.

⁴¹ Gözübüyük, 2001: 45.

⁴² Gözübüyük, 2001: 45.

⁴³ Gözübüyük, 2001: 45.

⁴⁴ Gözübüyük, 1988: 238.

üzerinde ve mahkemeler arasında da hiyerarşi ve hiyerarşik kontrol söz konusu olamaz. Ayrıca askerlerde sivil idarelerin ve hiyerarşinin dışında kalırlar.⁴⁵

Görüldüğü üzere idarenin iç denetimi yöntemlerinden olan hiyerarşik denetim idarenin otokontrolü bakımından büyük bir yere ve öneme sahiptir. İç denetimin bir diğer mekanizmasını da Kurum İçi Özel Denetim(İdari Teftiş) oluşturmaktadır. Ana hatlarıyla bu denetim türü ise şu şekildedir:

1.3.2.1.2 Kurum İçi Özel Denetim (İdari Teftiş)

Kurum içi özel denetim genel itibariyle, örgüt faaliyetlerini örgüt içinde incelemek ve değerlendirmek amacıyla örgütün kendi bünyesinde oluşturulmuş bağımsız bir değerlendirme fonksiyonu olarak tanımlanmaktadır. Bağımsızlık, her ne kadar iç denetim birimi örgüt kapsamında yer alsada istenilen sonuçların elde edilebilmesi için çalışmaların sınırlamalardan uzak tutulması gerektiğini ifade etmektedir.

Kamu idaresinin etkin bir biçimde denetlenebilmesi amacıyla en üst yöneticiye bağlı ve onun emriyle harekete geçecek, o kuruluşu denetleyecek bir denetim organı oluşturulmaktadır. Bunun için her bakanlık ve belirli boyutlardaki kamu kurum ve kuruluşlarında bir denetim kuruluşu yani teftiş heyeti bulunur. Araştırma bu kuruluşlardaki müfettişlerce yapılır.⁴⁶ Milli eğitim müfettişleri, İçişleri Bakanlığı müfettişleri, Ziraat Bankası müfettişleri gibi. Teftiş kurullarının asli görevi, bakanı ve kurumun başını kuruluşun işleyişi hakkında aydınlatmak ve denetim işinde ona yardım etmektir.⁴⁷

Teftiş sırasında müfettişler her türlü bilgi ve belge isteme yetkisine sahipken doğrudan karar alma ve yürütme yetkileri yoktur. Günümüzde iç denetimin inceleme ve değerlendirme işlevinden çok, değer katma ve geliştirme işlevi ön plana çıkmıştır. Değer katma ve geliştirme işlevinin yerine getirilmesi için iç denetimin; risk yönetimi, kontrol ve kurumsallık alanlarıyla ilgilenmesi gerekmektedir. Bu üç alan güncel tanımlarda iç denetime verilen rolün kapsamını göstermektedir. İç denetimin temel amacı, üst yönetimin sorumluluklarını yerine getirmesine yardımcı olmaktır.⁴⁸

Kurum içi özel denetim, faaliyetlerle ilgili kontrollerin uygulanmasını gözden geçirerek etkin kontrol sistemleri geliştirmek, faaliyetlerin önceden belirlenmiş planlara uygunluğunu, örgüt varlıklarının ne oranda korunduğunu, yönetimin sunduğu bilgilerin

⁴⁵Eroğlu, 1978: 346.

⁴⁶Başözen, 1999 [Http://www.Medeniyet.Edu.Tr/Subat-1999_Khuka_Kamu_Burokrasisi_ve_Denetim_Yollari.Html](http://www.Medeniyet.Edu.Tr/Subat-1999_Khuka_Kamu_Burokrasisi_ve_Denetim_Yollari.Html) (13/10/2014)

⁴⁷Coşkun, 2002: 86.

⁴⁸Karcı, 2010: 16.

doğruluğunu, sorumlulukların başarıma derecelerini araştırmak ve faaliyetlerin iyileştirilmesi konusunda yönetime tavsiye vermek gibi yetkileri olmalıdır.⁴⁹

1.3.2.2 Dış Denetim

İdarenin kendisi dışındaki başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesi dış denetim olarak tanımlanabilir. Kamu yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlama, tek merkezden yönetim ve kaynakların etkin kullanımını sağlamak için kullanılan denetim türüdür.⁵⁰

Dış denetim, Türkiye’ de vesayet denetimi ve özel denetim olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır.

1.3.2.2.1 Vesayet Denetimi (İdari Vesayet)

İdari vesayet, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan bir hukuki araçtır. Yerinden yönetim sisteminin hem yer hem de belli bir hizmet itibarıyla uygulanması, devlet tüzel kişiliğinin haricinde, başka tüzel kişiliklerin de kurulmasını gerektirmektedir. Kurulan bu kamu tüzel kişilikleri her ne kadar kanunla kurulmuş olsa da devlete karşı belli ölçüde bir özerkliğe ve bağımsızlığa sahiptirler. Yerinden yönetim sisteminin uygulaması sonucu zorunlu olarak ortaya çıkan bu kamu tüzel kişilikleri işlem ve eylemleri ile devlet bütünlüğünü tehdit edebilir ve kamu hizmetlerinin uyumlu bir biçimde yürütmesine engel olabilirler. Oluşabilecek bu tehdit ve engellere karşı devletin, yani devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarını belli ölçüde denetleme yetkisi ile donatılması gerekmiştir. Devlet tüzel kişiliğinin ve bu tüzel kişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu bu denetim yetkisine idari vesayet denilmektedir.⁵¹

Anayasamızın 127 nci maddesinin 5 inci fıkrasında merkezi idareye vesayet denetimi yetkisi; “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.” şeklinde verilmiştir.

Anayasa ile merkezi idareye verilen bu yetki istisnai bir niteliktedir. Yerel yönetim kuruluşlarının özerkliği kural, idari vesayete tabi olmaları ise istisnadır. Yani, hangi işlemlerin

⁴⁹ Karcı, 2010: 17.

⁵⁰ Sağlam, 2012: 21.

⁵¹ Günday, 2011: 84.

idari vesayete tabi olduğunun kanunda açıkça belirtilmesi gerekmektedir.⁵² Açıkça belirtilmemiş işlemler üzerinde idari vesayet yetkisi kullanılamaz. Ayrıca idari vesayet, emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisini kural olarak içermez.⁵³

1.3.2.2.2 Özel Denetim

Dış denetimin diğer ayağını da özel denetim türü oluşturmaktadır. Bu denetim türü, Sayıştay, Danıştay, Devlet Denetleme Kurulu gibi kurumlar tarafından yapılan denetimdir. Bu denetim türünde amaç yönetsel işleyişin hukuka uygunluğunu denetlemektir. Burada ne hiyerarşi ne de vesayet denetimi söz konusudur.⁵⁴

Danıştay; Anayasaya göre, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek gibi birçok yetki ve sorumlulukla donatılmıştır. Danıştay Kanununa göre ise, Danıştay Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir. Bu bağlamda Danıştay, **merkezi idarenin en yüksek danışma ve inceleme mercii** olarak tanımlanması nedeniyle bu başlıkta ele alınma gereği duyulmuştur.

Türk yönetim sistemi içinde Danıştay'ın büyük bir önemi vardır. Bu kapsamda, görevlerinden üye seçimine kadar pek çok konu Anayasada düzenlenmiştir. Anayasanın 155 inci maddesine göre,

“Danıştay üyelerinin dörtte üçü birinci sınıf idari yargı hakim ve savcıları ile bu meslekte sayılanlar arasından Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından; dörtte biri, nitelikleri kanunda belirtilen görevliler arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilir. Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri ve daire başkanları, kendi üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçilirler. Süresi biten üyeler yeniden seçilebilirler. Danıştay' ın, kuruluşu, işleyişi, başkan, başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ile üyelerinin nitelikleri ve seçim usulleri, idari yargının özelliği, mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.”

Özel denetim organlarından bir diğeri de Sayıştay'dır. Sayıştay, Anayasal bir kuruluştur ve 1982 Anayasasının 'Yargı' bölümünde düzenlenmiştir. Anayasanın 160 inci maddesine göre; Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve

⁵² Gözler, 2005: 102.

⁵³ Gözler, 2005: 103.

⁵⁴ Sağlam, 2012: 23.

sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli kılınmıştır.

Sayıştay bir yandan, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını TBMM adına denetler. Diğer yandan ise, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini TBMM'ye sunmakla görevlendirilmiştir. Yani, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri (genel ve özel bütçeli kuruluşlar ile düzenleyici ve denetleyici kurullar) ile mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemleri Sayıştay denetimine tabidir. Sayıştay ayrıca, kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetlemek ve ulaştığı sonuçlar hakkında TBMM'ye rapor sunmakla görevlidir.⁵⁵

Sayıştay'ın bir başka görevi de genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerindeki sorumluların, hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açanları yargılamak ve kesin hükme bağlamaktır.⁵⁶

Devlet Denetleme Kurulu, “Türkiye’de İdari Denetimde Ombudsman Kurumuna Benzetilen Diğer Kurul ve Komisyonlar” başlığında detaylı inceleneceğinden bu başlık altında açıklanmayacaktır.

1.3.3 Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu, yaşantısı ile ilgili olan tartışmalı bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişilerin veya grupların taşıdıkları kanaatlerin anlatımıdır. Kamuoyu genel olarak bireylerin ya da grupların belli konularda oluşturdukları inanç, kanaat ve görüş birliktelikleridir.⁵⁷

Kamuoyu, belli bir düşüncede olanların çoğunluğu ile değil, düşüncenin savunulabilmesi ve duyurulmasıyla etkili olur. Demokrasilerde kamuoyunu etkili kılan ve diğer denetim mekanizmalarından ayıran en önemli özellik kendiliğinden oluşmasıdır.⁵⁸

Kamuoyu kendini siyasi partiler, dernekler, sendikalar, basın ve benzeri araçlarla ifade eder. Toplumı oluşturan bireylerin bireysel oylarının aynı yönde toplanması sonucu oluşan kamuoyu, ferdi taleplerin kolektif talebe dönüşmesi şeklinde tanımlanabilir. Kamuoyu, yerel, bölgesel ve uluslararası kamuoyu şeklinde sınıflandırılabilir.⁵⁹

⁵⁵ Günday, 2011: 436.

⁵⁶ Günday, 2011: 437.

⁵⁷ Tural, 2014: 71.

⁵⁸ Tural, 2014: 71.

⁵⁹ Tural, 2014: 71.

Kamuoyu denetimi ise, “örgütlenmiş halk tarafından, yönetimin icraatının takip edilmesi, idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı gerekli tepkisini, eğilimini ve isteklerini ortaya koymasındır.” şeklinde tanımlanabilir.⁶⁰

Bu denetim türünde, bireylerin tek başına ya da toplu olarak, yazılı, sözlü veya gösteri yürüyüşü yaparak fikir ve düşüncelerini, idarenin yanlış buldukları eylem ve işlemlerin geri alınmasını, sonuçlarının tazminini, eylem ve işlemin kendi istekleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesini istemeleri, bunun için de kamu makamlarını uyarma, protesto etme ve kınama gibi yöntemleri kullanmaları sık karşılaşılan bir durumdur.⁶¹

İdarenin denetlenmesine yardımcı olan araçlardan biri de baskı grupların faaliyetleridir. Baskı grupları, ortak çıkarlarını gerçekleştirmek için siyasi ve idari otoriteleri etkilemeye çalışan örgütlü gruplardır. Bunlar çoğu zaman yasama organı, hükümet ve idare üzerinde etkili olmaya çalışırlar. Çünkü yasama organı idareye önemli ölçüde takdir ve düzenleme yetkisi vermektedir. Yasama organının bütün ihtimalleri düşünerek kanun yapması mümkün olmadığından, yasama organının boş bıraktığı ya da önceden göremediği alanlar, düzenleyici işlemlerle idare tarafından düzenlenmektedir.⁶²

Baskı gruplarının yürüttükleri faaliyetler bazı ülkelerde yasal olarak düzenlenmiştir. Örneğin Amerikan siyasi kültürü baskı gruplarının faaliyetlerini olağan sayarak onları hoşgörü ile karşılamaktadır. Bu faaliyetler Amerika’da “lobicilik” olarak tanımlanmaktadır.⁶³

Baskı grupları, idareyi açıklık ve verimliliğe yöneltmekte, yönetime katılma kanallarını genişletmekte ayrıca temel hak ve özgürlükleri korumada aktif rol oynayabilmektedirler.

Baskı grupları kendi üyelerinin haklarını korumak ya da geliştirmek için çalışırken siyaset yapmaktadır. Her baskı grubu, devlet dairelerinin bir ya da bir kaçının yürüttüğü faaliyetlerle ilgilenir; üyelerini faaliyetlerden haberdar eder, kamu siyasasının oluşmasına ve yürütülmesine etki etmeye çalışırlar.⁶⁴

Baskı grupları kendi taleplerinin haklılığına idareyi inandırabilmek adına, bazen yetkili otoritelere raporlar hazırlatırlar, geniş bir kitlenin memnuniyetsizliğini ya da gösteri yapma ihtimallerini ortaya atarak yöneticileri psikolojik ve politik açıdan ikna etmeye çalışırlar. Baskı grupları yönetimi dışarıdan etkilemeye çalıştıkları gibi idari komisyonlara katılmak suretiyle de idarenin içinde yer alırlar. Komisyon toplantılarına katılma, baskı gruplarının yöneticilerince yararlı bir yöntem olarak görülmektedir. Çünkü bu yöntem

⁶⁰ Tural, 2014: 71.

⁶¹ Avşar, 2012: 47.

⁶² Kahraman, 2011: 359.

⁶³ Kahraman, 2011: 359.

⁶⁴ Eryılmaz, 1993: 97.

sayesinde idare, projelerini uygulamaya koymadan önce kendilerini haberdar etmekte ve onlardan bilgi almaktadır. En azından onların tepkilerini ölçmeye çalışmaktadır. Bazen de baskı grupları, komisyon toplantılarını boykot ederek tepkilerini açığa vururlar.⁶⁵

Baskı grupları, hem doğrudan hem de dolaylı yoldan yüz yüze yönetimi etkilemeye çalışırlar. Baskı gruplarının dolaylı etkileme çabaları, kamuoyunu hedef alır. Kamuoyu bir konudaki egemen görüştür. Kamuoyunu etkilemenin başlıca yöntemi, basın-yayın yoluyla yapılan propaganda çalışmalarıdır. Basının önemli olayları gündeme getirerek ya da gizli bir olayı açığa çıkararak, hükümet krizlerine neden olduğu da görülmektedir.⁶⁶

Diğer yandan kararların, komisyonlarda alındığı ya da birden fazla daire veya bakanlığın onayına ihtiyaç olduğu durumlarda, baskı gruplarının yönetimi etkilemesi güçleşir. Bir dairenin inisiyatifinde olan kararları etkilemek kolaydır, ancak ikiden fazla kuruluşun yöneticilerini ikna etmek oldukça zordur. Politikacılar ve bürokratlar sorumluluktan kaçmak ve sorumluluğu yaymak için, kendi alabilecekleri kararları, komisyona havale etme eğilimindedir. Komisyon işleri sürüncemede bırakmanın bir aracıdır. Baskı grupları, yeni fikirler ve hizmet projeleri üreterek kamu yönetiminin hizmet yükünü belirli ölçüde paylaşmış olurlar. Bu bakımdan giderek her alanda, kamu yönetimi ile baskı grupları arasındaki işbirliği kaçınılmaz hale gelir.⁶⁷

Baskı gruplarının, yönetim üzerinde yürüttükleri etkileme faaliyetleri bütünüyle kendi çıkarlarına mı hizmet ettiği, yoksa bunların kamu yararını mı esas aldığı tartışma konusudur. Bir kesim, baskı gruplarının, genellikle kendi dar ve özel çıkarları peşinde koştuklarını ve bunların da çoğunlukla toplumun genel yararı ile bağdaşmadığını öne sürerken; kimi kesim ise, toplumun ortak değer ve çıkarlarını esas alan baskı gruplarının giderek gelişmekte olduğuna dikkat çekerek kamu yararı unsurunun ağırlık kazandığını belirtmektedir. Baskı grupları, kamu bürokrasisini açığa ve verimliliğe yönlendirebildikleri, yönetime katılma yollarını geliştirebildikleri, temel hak ve hürriyetleri korumada aktif rol oynayabildikleri ölçüde toplum yararına hizmet etmiş olurlar.⁶⁸

1.3.4 Türkiye’de Kamu Yönetimi Denetimde Ombudsman Kurumuna Benzetilen Kurul ve Komisyonlar

Türkiye’de ombudsman kurumunun gerekliliği bir çok alanda tartışma konusu olmuştur. Yapılan tartışmalarda, Türkiye’de mevcut kimi kurum ve komisyonların ombudsman benzeri işlevleri yerine getirip getirmediği konusunu irdelemekteydi. Bu

⁶⁵ Eryılmaz, 1993: 98.

⁶⁶ Eryılmaz, 1993: 99.

⁶⁷ Eryılmaz, 1993: 99.

⁶⁸ Eryılmaz, 1993: 100.

bağlamda ombudsman kurumunun işlevini yerine getiren kurul ve komisyonlar olarak sıklıkla Devlet Denetleme Kurulu(DDK), TBMM Dilekçe Komisyonu, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üzerinde durulmaktaydı.⁶⁹ Son dönemlerde ise Türkiye İnsan Hakları Kurumunun da ombudsmanın işlevlerini yerine getirip getirmediğine ilişkin tartışmalar süregelmiştir.

Ombudsman kurumunun daha iyi kavrayabilmek için bu yapılanmaların incelenip ombudsman kurumundan nasıl farklılaştıklarını açıklamak gerekmektedir.

1.3.4.1 Devlet Denetleme Kurulu

DDK, Türkiye’de ombudsman kurumunun işlevlerini yerine getirebilecek idari yapılara örnek olarak gösterilen kurumlar arasındadır. DDK’ nın yapısına değindikten sonra, ombudsman kurumunun işlevlerini yerine getirebilen bir kurum olup olmadığının tespitini yapmaya çalışacağız.

1982 Anayasasının 108 inci maddesinin 1 inci fıkrasında düzenlenen DDK, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulmuştur. Yine Anayasanın aynı maddesine göre; DDK, CB’ nin isteği üzerine; tüm kamu kurum ve kuruluşlarında sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı dernekler ile vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.

DDK’ nın kendiliğinden harekete geçip inceleme ve araştırma yapması mümkün değildir. CB’ nin istemi üzerine çalışabilir. Böyle bir durumda, incelemeyi görevlendireceği bir üye veya bir çok üye eli ile yapar. Araştırma yapan üyeler, gerekli gördükleri belgeleri ilgili kişi veya kuruluşlardan isteyebilirler. Bu kişi ve kuruluşlar istenilen bilgi ve belgeleri vermek zorundadır. Çalışmaların sonunda görevlendirilen üye veya üyeler bir rapor hazırlar, bu rapor Kurulda görüşülür, karara bağlanır ve CB’ye sunulur.⁷⁰

Kurul Raporlarının bağlayıcı gücü yoktur. Kurulun hazırladığı raporların, kamu kurum ve kuruluşlarını bağladığı iddia edilemez. Kurulun hazırladığı rapor bir “ihbar” niteliğindedir. Kamu kurum ve kuruluşu bu ihbarı öğrendikten sonra gerekli soruşturmayı yapar, soruşturma neticesinde gerekli kararları alabilir. Ancak, bu kurum ve kuruluşların DDK’ nın raporu

⁶⁹ Şengül, 2007/2: 129.

⁷⁰ Gözler, 2014: 122.

doğrultusunda işlem yapma mecburiyeti yoktur. Kamu kurumu bu işlemi yapmazsa onun üzerinde CB'nin kullanabileceği icrai bir yetki de yoktur.⁷¹

Anayasal düzenleme incelendiğinde, DDK'nın denetiminin sadece hukukilik denetimiyle sınırlı olmadığı görülmektedir. Yönetimin düzenli ve verimli işleyişini inceleme konusu yapabileceğinden denetiminin kapsamına yerindelik denetimi de girmektedir. DDK, hukukilik ve yerindelik denetimi yaptığı sırada, tespit ettiği hususlardan hareketle yönetimin geliştirilmesi için önerilerde bulunabilecektir.⁷²

DDK'nın, yönetim üzerinde yerindelik denetimi uygulayabilecek olmasıyla ombudsman kurumuyla benzerlik göstermesine rağmen DDK'nın statüsüne ilişkin diğer düzenlemeler, kurulu ombudsman kurumundan ayırmaktadır. Öncelikle DDK, yönetimle vatandaşlar arasında şikayet çözen bir işlev görmemektedir. Vatandaşların doğrudan Kurula başvurması söz konusu değildir. Anayasa'nın 108/1 inci maddesi gereğince DDK'nın harekete geçebilmesi için Cumhurbaşkanı'nın istemde bulunması gerekmektedir. Dolayısıyla DDK'nın kendiliğinden harekete geçmesi de söz konusu olamamaktadır. Oysaki ombudsman, bireylerin yönetimden kaynaklanan yakınmalarını çözümlenmeye çalışan bir kurumdur. Bireylerin doğrudan ombudsmana başvurabilmesi kurumun ayırt edici özelliğidir. Ombudsmanın yönetimi denetlemesi hem vatandaşlardan gelen şikayetler hem de kendiliğinden harekete geçmesiyle olabilmektedir.⁷³

Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak örgütlenmesi DDK'yı, bağımsız bir kurum olan ombudsmandan ayıran diğer bir özelliktir. Diğer yandan DDK'nın yaptığı inceleme ve denetimler esasen global nitelikte olup incelenen kurum ve kuruluşun bütününe fotoğrafını çekmeye yöneliktir. DDK, kurum ve kuruluşlarda tespit ettiği hukuka aykırılık, düzensizlik ve verimsizlikleri bir raporla Cumhurbaşkanlığına bildirmekle yetinir.

Kurum ve kuruluşlarda tespit ettiği olumsuzluklardan kaynaklanan şikayetlerin çözümü DDK'nın görev alanında değildir. Yapılan değerlendirmeler neticesinde; DDK'nın, Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini kullanmasında kendisine yardımcı bir devlet örgütü olduğu yolundaki görüşlere katılmak mümkün olduğundan, bu Kurulun Ombudsman niteliği taşıyan bir Kurum olduğunu söylemek oldukça zorlaşmaktadır.⁷⁴

1.3.4.2 TBMM Dilekçe Komisyonu

Belirli sayıda milletvekilinden oluşan komisyonların, yasama ve denetim faaliyetlerinde önemli işlevleri bulunmaktadır. Bazı komisyonların, kanun tasarı ve tekliflerini

⁷¹ Gözler, 2014: 123.

⁷² Şengül, 2007/2: 130.

⁷³ Şengül, 2007/2: 130.

⁷⁴ Şengül, 2007/2: 129.

inceleme görevlerinin yanı sıra kanunlarla verilmiş başka görevleri de bulunmaktadır. TBMM dilekçe komisyonu, TBMM İç Tüzüğü'nün 115inci maddesinde belirtildiği üzere, Türk vatandaşlarının ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili olarak TBMM Başkanlığı'na gönderdikleri dilek ve şikayetleri inceler.⁷⁵

Dilekçe Komisyonunun; Başkan, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibinden oluşan Başkanlık Divanı, komisyona gelen dilekçeleri inceleyerek; belli bir konuyu ihtiva etmeyen, yeni bir kanunu veya bir kanun değişikliğini gerektiren, yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olan veya haklarında bu merciler tarafından verilmiş bir karar bulunan, yetkili idarî makamlarca verilen kesin cevap suretini ihtiva etmeyen, kanunun dilekçede bulunmasını zorunlu gördüğü şartlardan herhangi birini taşımayan, dilekçelerin görüşülemeyeceğini karara bağlar.⁷⁶

1982 Anayasasının 74 üncü maddesinde düzenlenen dilekçe hakkı sayesinde vatandaşlar kamu yönetimiyle ilgili dilek ve şikayetlerini ilgili kurum veya kuruluşa ya da TBMM'ye yapabilmektedirler. TBMM'ye gönderilmişse Dilekçe Komisyonunda incelenmesi ve karara bağlanması altmış gün içinde sonuçlandırılmalıdır. Ancak, uygulamaya bakıldığında komisyonun iş yükünün fazlalığı nedeniyle başvuruların sonuçlandırılmasının söz konusu süreyi aştığı görülmektedir.⁷⁷

Komisyon, kendisine yapılan başvuruları ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına iletmektedir. Bu kamu kurum ve kuruluşlarının verdiği yanıtlar ekseninde başvuru sahibinin dilek veya şikayetine cevap veren Komisyonun yönetim üzerindeki denetiminde bu nedenle sınırlılık ortaya çıkmaktadır. Bu süreçte dilek ve şikayet konularının muhatabı olan kurum ve kuruluşun kendi görüşünü benimsetmesinde hakim pozisyona sahip olduğu görülmektedir.⁷⁸

İlgili mevzuat ve uygulamanın ortaya çıkardığı husus dilekçe komisyonunun esasen vatandaşlardan gelen şikayetleri yönetime ileten bir aracı işlevi üstlenmesidir. Vatandaşların dilek ve şikayetleri konusunda vatandaş ile yönetim arasında bilgi akışını sağlamakla yetinmekte ve yönetimden kaynaklanan mağduriyetlerin doğrudan çözümünde görevli olmamaktadır. Yönetimin verdiği cevapla bağlı kalan Komisyon, bu cevabı ilgililere iletmekle yetinmektedir. Mevcut durumuyla komisyon, ombudsmanın işlevlerini yerine getirmekten uzaktır. Komisyon, yönetimin denetlenmesinde statüsünden kaynaklanan etkinlik sorunu yaşamaktadır. Nitekim yeterince aktif olamadığı gerçeğinden hareketle Dilekçe

⁷⁵ *TBMM Yasama El Kitabı*, (Ed.İrfanNeziroğlu, Habip Kocaman, Semra Gökçimen),TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı, 3. Baskı, Ankara, 2012: 29.

⁷⁶ *TBMM İç Tüzüğü*, md.116.

⁷⁷ Şengül, 2007/2: 132.

⁷⁸ Şengül, 2007/2: 131.

Komisyonu,13.03.2003 tarihinde komisyon çalışmaları ile ilgili milletvekillerine dağıtılan bilgi notunda ilgili mevzuatta değişiklikler talep etmektedir.⁷⁹

1.3.4.3 TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 05.12.1990 tarih ve 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanununun kabul edilmesiyle, ülkemizde insan haklarının ulusal düzeyde korunması amacıyla kurulan ilk ulusal insan haklarını koruma mekanizmasıdır. Komisyon'un üye sayısının, Danışma Kurulu'nun teklifi üzerine Genel Kurul tarafından belirleneceği, siyasi parti grupları ile bağımsızların Meclis'teki sayılarının boş üyelikler hariç üye tamsayısına nispet edilmesi ile bulunacak yüzde oranına uygun olarak Komisyon'da temsil edilmektedir.⁸⁰

Bahsi geçen yasada Komisyona pek çok görev verilmiştir. Komisyonun görevlerinden biri de, insan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek olarak belirlenmiştir. Komisyon, görevlerinin gereği olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarında inceleme yapabilir, bilgi isteyebilir veya ilgilileri çağırıp bilgilerine başvurabilir. Komisyon, gerekli görürse ilgililer hakkında kovuşturma veya işlem yapılması sürecini başlatabilmektedir. Komisyonun, başvuruların akıbeti konusunda başvuru sahiplerini en geç altmış günlük süre içerisinde bilgilendirmesi gerekmektedir.⁸¹

Kanun hükümleri incelendiğinde, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun kamu yönetimini denetlemede sınırlı olduğu görülmektedir. Öncelikle belirtilmesi gereken husus Komisyonun harekete geçebilmesinin TBMM Başkanlığınca başvuruların kendisine iletilmesinden sonra olanaklı olduğudur. Komisyona yapılan başvuruların işleme konulabilmesi için ulusal ve uluslararası insan hakları belgelerinde düzenlenen temel hak ve özgürlüklerden birisinin ihlal edilmesi gerekmektedir. Belirtilen kapsama girmeyen hak ihlallerinin incelenmesi Komisyonun görev alanı dışında kalmaktadır.⁸²

Sayma yoluyla belirlenen komisyonun görev alanı, ombudsmanın görev alanına nazaran daha dar olmaktadır. Ayrıca hak ihlali dışında kalan ve şikayetlere konu olan yönetim karar ve uygulamaları Komisyonun inceleme alanı dışında kalmaktadır. Komisyonun vatandaşların yönetimle ilgili şikayetlerinin çözümü için yönetimle diyaloga girmesi mümkün değildir. Komisyonun denetimi hukukun vatandaşlara tanıdığı hakların yönetim tarafından ihlal edilip edilmediğine yönelik olmaktadır. Komisyon, bu anlamda hak ihlallerini tespit etmekle yetinerek gerekiyorsa ilgililer hakkında idari ve cezai yaptırım sürecinin

⁷⁹ Şengül, 2007/2: 132.

⁸⁰ <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm> (12/04/15)

⁸¹ Şengül, 2007/2: 133.

⁸² Şengül, 2007/2: 133.

başlatılmasını talep eder. Yönetim faaliyetlerinin yerindelik açısından denetimi Komisyonun inceleme alanı dışında kaldığı düşünülmektedir. Görüldüğü üzere yönetimin denetlenmesinde ombudsman ile karşılaştırıldığında Komisyonun işlevselliği sınırlı kalmaktadır.⁸³

1.3.4.4 Türkiye İnsan Hakları Kurumu

Türkiye İnsan Hakları Kurumu; 21.06.2012 tarih ve 6332 Sayılı Kanunla kurulan, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli, merkezi Ankara’da bulunan, Başbakanlıkla ilişkili bir kurumdur.⁸⁴

Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanununun 4 üncü maddesinde Kurumun görevleri şu şekilde tanımlanmıştır.

“Kurum, insan haklarının korunmasına, geliştirilmesine ve ihlallerin önlenmesine yönelik çalışmalar yapmak; işkence ve kötü muamele ile mücadele etmek; şikâyet ve başvuruları incelemek ve bunların sonuçlarını takip etmek; sorunların çözüme kavuşturulması doğrultusunda girişimlerde bulunmak; bu amaçla eğitim faaliyetlerini yürütmek; insan hakları alanındaki gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek amacıyla araştırma ve incelemeler yapmakla görevli ve yetkilidir.”

Türkiye’de, TİHK ve Kamu Denetçiliği Kurumu karşılaştırıldığında pek çok bakımdan benzerlik taşıdığı görülmektedir. Ancak TİHK insan haklarına ilişkin ihlallerde yetkili kılınmışken, Kamu Denetçiliği Kurumu(KDK) kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere yetkili kılınmıştır.⁸⁵

Bu bağlamda baktığımızda KDK’nın görev alanının daha kapsamlı olduğunu görebilmekteyiz. TİHK daha çok Türkiye’nin taraf olduğu insan hakları sözleşmeleri ve kanunlar ile tanınan temel hak ve özgürlükler üzerine yoğunlaşan şikâyetlerle ilgilenirken, KDK (Ombudsmanlık) idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri incelemektedir.

Bir başka fark ise, KDK’nın, kendisine gelen şikâyetleri hem hukukilik hem yerindelik hem de hakkaniyet yönlerinden incelemesi ve bu doğrultuda ilgili idarelere tavsiyelerde bulunma yetkisine sahip olmasıdır. TİHK ise, TİHK Kanununun 1 inci maddesinde belirtildiği üzere, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda çalışmalar yapmakla görevlidir. Bu kapsamda TİHK çalışmaları, insan hakları konularında daha çok ihlalleri önleyici nitelik taşıdığı söylenebilir.

⁸³Şengül, 2007/2: 133.

⁸⁴<http://www.tihk.gov.tr/tr/kurumsal> (12/04/2015)

⁸⁵ 6328 Sayılı *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*, md.1, 29/06/2012 Tarih ve 28338 Sayılı Resmi Gazete.

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMAN KURUMU

2.1 Ombudsman Kurumu

2.1.1 Genel İtibariyle Ombudsman Kurumu

İdarenin yargı dışı denetim yollarından bir diğeri de Ombudsman denetimidir. Erhürman'a göre; "Ombudsman, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararın giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, bağımsız bir devlet organıdır."⁸⁶

Çağımızda farklı ülkelerde değişik isimlerle nitelendirilen ombudsman sistemi çok farklı yöntemlerle uygulanmaktadır. Ulusal düzeyde, eyalet düzeyinde, mahalli idareler ve kamu teşebbüsleri düzeyinde uygulamaları mevcuttur. Ayrıca Avrupa Birliği(AB), düzeyinde de ombudsman kurumuna yer verilmiştir. Ombudsman sistemi ilk kez İsveç' te uygulanmış ve "Başkaları için şikayet yapan kişi" olarak tanımlanmıştır.⁸⁷

Ombudsman müessesesinin en önemli kuruluş nedeni; insanların bürokrasi ve diğer devlet erklerinin kurbanı olmasının önüne geçme arzusudur. Güvenirliliğini sürdürmek için ombudsman kurumu ve ombudsmanlar yürütme erkinden tümüyle bağımsız olmalıdır.⁸⁸

Vatandaşın temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve güvence altına alınması, günümüz demokratik toplumlarının en temel özelliklerindedir. Temel hak ve özgürlüklerin, vatandaşlar arasında olduğu kadar, siyasal iktidarı kullananlara karşı korunması da önemlidir. Modern kamu yönetiminde ve modern devlette kamu hizmetlerinin yoğunlaşp yaygınlaşması, bu hizmetler yerine getirilirken yapılan yanlışlara ilişkin şikayetlerin de artması sonucunu doğurmuştur. Pek çok insan, kamusal işlemlerdeki bürokrasiden, ihmali ya da kasıtlı şekilde hatalı uygulamalardan ve idarenin bu uygulamalarındaki eksikliklerinden şikayet etmektedir.⁸⁹

Devlet, devasa bir kuruluştur ve bu devasa kuruluştta yasama, yürütme ve yargı diye adlandırdığımız üç temel kuvvet vardır. Bu kuvvetlerin dengesi kamu yönetiminin sağlıklı işleyişi açısından önemlidir. Demokratik toplumlarda yönetimin sınırsız yetkilere sahip

⁸⁶ Erhürman, 1998: 89.

⁸⁷ Tortop, 1998a: 3.

⁸⁸ Küçüközyiğit, 2006: 90.

⁸⁹ Küçüközyiğit, 2006: 91.

olması demokratik uygulamaların sonu anlamına gelmektedir. İdarenin yargısal denetimi, hukuk devletinin en büyük güvencesi olmasına rağmen, her zaman vatandaşları tatmin edici sonuçlar doğurmamaktadır.⁹⁰

Ombudsman kurumu, öncelikle vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması, idarenin eylem ve işlemlerinde hakkaniyetin sağlanması açısından, yönetenlerle yönetilenler, devletle yurttaş, kamu görevlileri ile halk arasındaki ilişkilerde önemli bir gelişme evresini simgeler. Bu kurum, modern kamu yönetimi yapılanmasında kapalı, hikmeti hükümete sığınan klasik bürokrasinin aksine, vatandaş tarafını tutan, onun adına her türlü idari organı sorgulayabilen, her türlü bilgi ve belgeye ulaşarak elindeki bazı araçlarla idarenin modern yönetim anlayışına uygun işlemlerini sağlamaya yardımcı, bir kamusal kurum niteliğindedir.⁹¹

2.1.1.1 Tanımı, Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Gelişimi

2.1.1.1.1 Tanımı

Ombudsman, kelime kökeni açısından İsveç dilinde ‘aracı’ anlamına gelen ‘ombuds’ ve ‘kişi’ anlamına gelen ‘man’ kelimelerinden oluşmuştur ve aracı kişi anlamına gelmektedir. Bu bileşik sözcükteki ‘man’ sözcüğünün kadınlar aleyhine yorumlanmaması için ‘ombudsperson’ veya doğrudan doğruya “ombuds” olarak da adlandırılmaktadır. Terimsel anlamıyla Ombudsman birçok değişik şekilde tanımlanabilir; fonksiyonları, seçilme ve çalışma usulleri gibi pek çok yönden Ombudsmanı uyarlayan her ülke, kurumu kendi sistemine uyarlayarak idari sistemine katmıştır.⁹²

Ombudsman kelimesi İsveç dilinde genellikle delege, avukat, vekil veya bir diğer kişi veya kişiler tarafından o kişi veya kişiler adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimseyi ifade etmektedir. Kurumsal olarak Ombudsman terimi, Parlamento tarafından halkın şikayetlerini dinleyip, çözümlere ulaştırmak üzere seçilmiş kimse veya kimseleri temsil etmektedir. Ombudsmanın Türkçe karşılığı için kamu denetçisi, arabulucu, kamu hakemi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri gibi ifadeler önerilmiş olup neticede kamu denetçisi kavramı kullanılmıştır. Hollanda’ da ulusal ombudsman, Fransa’ da arabulucu, Kanada’ da vatandaş koruyucusu, İspanya’ da halk savunucusu, Avusturya ve Romanya’da halkın avukatı, Portekiz’ de adalet temsilcisi, İngiltere’ de yönetim için

⁹⁰ Küçüközyiğit, 2006: 91.

⁹¹ Küçüközyiğit, 2006: 91.

⁹² Küçüközyiğit, 2006: 95.

parlamento komiseri, Polonya’ da sivil haklar savunucusu, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’ nde yüksek yönetim denetçisi ifadeleri kullanılmaktadır.⁹³

Sonuç olarak, Ombudsman kamu hizmetlerinin yürütülüşündeki adaletsizlikler hakkında, konudan etkilenenlerden şikayetleri almak, bu konularda araştırmalar yapmak ve sorunları çözmekle görevlendirilmiş, bağımsız bir kamu otoritesidir.⁹⁴

Bir diğer tanımlamaya göre Ombudsman, parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan, yönetimin mağdur ettiği bireylerin hiçbir şekilde bağlı olmaksızın yaptıkları şikayetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış, yönetimin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai nitelik taşımayan tavsiyelerde bulunmak, hakkaniyet tedbirleri salık vermek ve kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması için önerilerde bulunmak amaçlarını güden kamu görevlileridir.⁹⁵

Uluslararası Ombudsman Enstitüsü’nün (International Ombudsman Institute) ombudsman tanımı ise şu şekildedir: “Ombudsman; kişileri, idarenin yaptığı hak ihlalleri, gücün kötüye kullanımı, hata, ihmalkarlık, yanlış kararlar ve kötü yönetimden korumak, idarenin aldığı kararların daha açık olmasını sağlamak ve kamu çalışanlarının daha fazla hesap verebilmelerini sağlamak amacıyla kurulmuş bir kurumdur.”⁹⁶

Uluslararası Barolar Birliği’nin 1974’de yaptığı ve geniş kabul gören tanımı ise şöyledir: “Anayasa, yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu, hükümet kuruluşları yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir.”⁹⁷

2.1.1.1.2 Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Gelişimi

1. Dünya Savaşı’ ndan sonraki dönemde; kamu yönetiminde meydana gelen değişme ve gelişmeler, artan devlet hizmetleri, kamu hizmeti anlayışındaki değişiklikler sebebiyle birey-devlet ilişkilerinde meydana gelen artış, bürokrasinin artması ve idari eylem ve işlemlerin karmaşıklaşması neticesinde geleneksel denetim mekanizmalarının yetersiz kaldığı görülmüştür. Bu bağlamda “sosyal devlet” veya “hizmet devleti” ya da son dönemlerdeki

⁹³ Eren, 2000: 82.

⁹⁴ Küçüközyiğit, 2006: 95.

⁹⁵ Küçüközyiğit, 2006: 95.

⁹⁶ Süler, 2010/2: 158.

⁹⁷ Süler, 2010/2:158.

ifadeyle “vatandaş odaklı kamu hizmeti” anlayışlarının da etkisiyle devlet-vatandaş ilişkilerinde “hakkaniyete” ağırlık veren yeni bir denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulmuştur.⁹⁸

Ombudsman, kamu yönetimiyle vatandaş ilişkisindeki gelişimin sonucu ortaya çıkan bir kurumdur. Kişilerin idare karşısında korunmasında diğer denetim yöntemlerinin yetersiz kalması ombudsmana olan ihtiyacı doğurmuştur. Ombudsman kurumunun kabulüyle devlet, halka karşı, iyi yönetimin tesis edilmesi yönünde niyetini ortaya koymaktadır.⁹⁹

Bazı kaynaklarda ombudsmanın temellerinin Çin ülkesindeki Han Hanedanlığı sırasında var olan Yuan Kontrol Kurumu’na, Roma İmparatorluğu’ndaki Halk Tribünleri’ne ve 17 nci yüzyıl Amerikan kolonilerindeki Censors Kurumuna kadar gittiği ifade edilmektedir. Ancak, günümüzde kavramsal olarak kabul gören ve İsveç’in de esinlendiği kurumun ilk örnekleri İslam toplumlarına dayanmaktadır. Benzer uygulamalar ikinci Halife Ömer İbni Hattab tarafından oluşturulup devam ettirilmiştir. İslam ülkelerinde “*divan-ı mezalim*”, “*muhtesib*”, “*şikâyetleri inceleme kurulu*” adı altında faaliyet gösteren kurumlar da bir nevi ombudsman modeline uygun çalışan kurumlardır.¹⁰⁰

Osmanlı Devletinde idari yargı sisteminin olmaması nedeniyle halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere, “*kadıül-kudat*” adıyla da özel görevli kadı tayin edilmiştir. Bu kişiler, padişah da dâhil, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkin bir denetim sağlamıştır. Ombudsman kurumu, Avrupa’da esasen Osmanlı’da yer alan ahilik kurumundan esinlenerek oluşturulmuştur. Ahilik kurumunda liderin seçimi, demokratik usulde yapılmakta, göreve getirilen kişide dürüstlük, liyakat, tarafsız olma özellikleri aranmaktaydı. Bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak faaliyet gösteren ve aynı zamanda sivil toplum kuruluşu olan ahilik, devlet ile vatandaş arasındaki sorunların çözümünde, hakların korunmasında halkın vekilliği görevini yerine getirmiş ve halkın gözlemcisi durumuna gelmiştir.¹⁰¹

1709 yılında Paltova Savaşı’ında Ruslara yenilip Osmanlı’ya sığınan İsveç Kralı 12. Charles(Demirbaş Şarl)1709-1714 yılları arasında sürgün yaşadığı Edirne’de “Kazasker” kurumuyla tanışmış ve sığındığı Osmanlı toprağından ülkesine gönderdiği bir kraliyet emriyle, yokluğunda ülke yönetimini ve yargısını onun adına denetleyecek bir kişi atamış ve adını da “Hogste Ombusdmannen”(Kraliyet Denetçisi) koymuştur.¹⁰² 1766 yılında

⁹⁸ Süler, 2010/2: 158.

⁹⁹ Şengül, 2013: 73.

¹⁰⁰ Keskin, 2013: 121.

¹⁰¹ Keskin, 2013: 122.

¹⁰² Süler, 2010/2: 159.

ombudsmanı atama yetkisi Kral' dan Meclise geçmiştir. 1766' dan itibaren de "Justitie ombudsmanen-JO"(Parlamento Ombudsmanı) ihdas edilmiştir.¹⁰³

1713 yılında İsveç'te kurulan ve 1809 yılında İsveç Anayasasına girerek anayasal bir boyut kazanan ombudsman kurumu önce İskandinav ülkeleri tarafından benimsenmiştir. Sistem İsveç dışında hemen hemen hiç tanınmadan iki asır uygulandıktan sonra, sisteminden etkilenecek ombudsman mekanizmasını uygulayan ilk ülke 1919'da Finlandiya olmuştur.¹⁰⁴

Demokratikleşmenin dalgalar halinde dünyaya yayılmasına paralel şekilde Ombudsman mekanizması da yayılmıştır. Demokratikleşmenin dünyaya yayılmasıyla Ombudsman Kurumunun dünyaya yayılması arasında bir benzerlik düşünülebilir. Ombudsman Kurumunun dünyaya yayılması genel itibariyle üç dalgada gerçekleşmiştir.¹⁰⁵

Demokratikleşmenin birinci dalgasının (1820-1920) kökleri Amerikan ve Fransız Devrimlerine dayanmaktadır. Bu dalga neticesinde genel oy hakkı elde edilmiş, üst yöneticilerin parlamentoya karşı sorumluluğu kabul edilmiştir.

Demokratikleşmenin ikinci dalgası (1950-1960), II. Dünya Savaşından sonra başlamıştır. 1950'lerin başlarında Türkiye, Yunanistan ve Uruguay demokrasiye dönmüştür. Bu dalga 1960'ların başında sona ermiştir.

Demokratikleşmenin üçüncü dalgası ise, 1974 Portekiz Devrimiyle başlamış ve yaklaşık otuz ülke (Avrupa, Asya, Latin Amerika'da) otoriter rejim yerine demokratik rejime geçmiştir. Demokratikleşmenin üçüncü dalgası devam etmekte ise de bazı ufak ters dalgalanmaların da olduğu görülmektedir.

Ombudsman Kurumu İsveç' ten sonra İskandinavya Ülkelerine, 1954 Danimarka, 1959 Norveç' e yayılmıştır (Birinci Dalga 1950-1960). Ombudsmanlığın yayılmasında ikinci dalga Avrupa Ülkelerine doğru olmuştur. 1957'de Almanya, 1973'te Fransa, 1974'te de İtalya Ombudsmanlığı kurmuştur. Üçüncü Ombudsman dalgası Anglo-Sakson ülkelere doğru olmuş, 1962'de Yeni Zelanda, 1967'de İngiltere, 1970 yılında Kuzey İrlanda ve 1966'da Arizona-ABD' de kabul edilmiştir. Dördüncü dalga da Rusya ve eski Sovyet ülkelere doğru olmuştur, 1994 yılında Romanya, 1997'de Rusya Federasyonu, ombudsman kurumunu kurmuştur.¹⁰⁶

Avrupa Konseyi İstişari Asamblesi, 1975'te 457 sayılı tavsiye kararı ile üye ülkelere ombudsman kurmalarını tavsiye etmiş, bunun üzerine Avrupa Birliği (AB)'ne üye ülkelerde mevcut hak arama yollarına ek olarak ombudsmanlar da kurulmuştur. AB'de 1994 yılında

¹⁰³ Fendoğlu, 2011: 61.

¹⁰⁴ Süler, 2010/2: 159.

¹⁰⁵ Fendoğlu, 2011: 60.

¹⁰⁶ Fendoğlu, 2011: 62.

Maastricht Anlaşması'nın 138/E maddesi kapsamında, AB bürokrasisi tarafından yanlış uygulamalara karşı vatandaşlarının haklarını koruyacak Avrupa Birliği Ombudsmanı adını verdiği kurumunu kanunlaştırmıştır.¹⁰⁷

Denilebilir ki, yeni ya da eski, küçük ya da büyük, üniter ya da federal, başkanlık sistemi ya da parlamenter sisteme sahip, yargı birliği olan ya da olmayan, bir çok ülkede ombudsman kurumu yer almaktadır. Ancak bu kurumu, kimi ortak özelliklere sahip ülkelerle kategorize etmek zordur. İdari yargının olmadığı ülkelerde daha yaygın olduğu söylenebilir. Ancak bunu genellemek çok doğru değildir. Çünkü İsveç, Hollanda ve Fransa gibi ülkelerde idari yargı da bulunmaktadır.¹⁰⁸

2.1.1.2 Amacı, Görev ve Yetkileri, Statüsü, Özellikleri

2.1.1.2.1 Amacı

Ombudsman kurumu yönetsel demokrasiyi pozitif hukuk düzeni içinde işler kılmak amacıyla, bireylere var olan yasama, yargı ve öteki başvuru mekanizmalarının yanında, idarenin işlem ve eylemleriyle ilgili şikayetleri, bağımsız ve işinde uzman bir organ aracılığıyla çözmelerine olanak sağlayan; bireylerin zedelenmiş adalet duygularını onarmaya yardımcı olan bir mekanizmadır. Ombudsman kamusal vicdanın gözü ve kulağıdır. Demokrasi düşüncesinin toplumun bütün katmanlarına yayılmasında, erdemli ve adaletli bir toplum düzeninin geliştirilmesinde yapıcı katkılar sağlayan bir aktördür. Maddi yaptırım yetkisi olmayan Ombudsman, demokrasi ve hukuk devleti savında bulunan bir toplumun hukuka olan saygısının bir göstergesidir.¹⁰⁹

Bu kurumun amacı: hukuk devleti kavramını yerleştirmek, demokrasiyi derinleştirmek, bireyle devlet arasındaki sorunları çözmek ve bazı ülkelerde hem yargıyı hem de orduyu denetlemektir.(İsveç gibi)¹¹⁰

Dünya uygulamalarına bakıldığında bu kurumun ana hedefinin, yönetimin iyileştirilmesi olduğu söylenebilir. Amaç; yönetimin iyileştirilmesi, kişi haklarının korunması, “bu gün git yarın gel” mantalitesinin yıkılması ve bireyin idareden hesap sorabilmesidir.¹¹¹

2.1.1.2.2 Görev ve Yetkileri

Ombudsman, kamu idareleri hakkındaki şikâyetleri alan, şikâyet üzerine veya kendi isteği doğrultusunda (re'sen) harekete geçen, araştırma yapan, aksaklıkları gidermek için

¹⁰⁷ Süler, 2010/2: 159.

¹⁰⁸ Sezen, 2001: 73.

¹⁰⁹ Akıncı, 1999: 284.

¹¹⁰ Fendoğlu, 2011: 28.

¹¹¹ Fendoğlu, 2011: 29.

izlenecek yollar hakkında öneride bulunan ve rapor hazırlama yetkisine sahip olan bağımsız bir kişidir. Çoğu ülkede ombudsmana masrafsızca ve doğrudan ulaşılabilir.¹¹²

Sorunları hem kamu yönetiminin hem de bireylerin kabul edecekleri çerçevede, hakkaniyet ölçülerinde çözülmesi için uğraşı veren Ombudsmanların görev alanını kamu yönetimi oluşturmaktadır. Ombudsman yasal olarak kendisine verilen yetki alanı içinde devlet, yerel yönetimler, bağımsız kamu yönetimi ve müesseselerinin tamamını ya da yasada özel olarak belirtilen kurum ya da hizmet alanını denetlemekle görevlidir.¹¹³

Ombudsmanı benzerlerinden ayıran özellikler, statüsü, yetkileri ve işlevidir. Ombudsman kurumu; denetim kurumudur, denetim organlarının yetersiz kaldığı noktada bireye çözümler sunar, yargının çözüm getiremediği noktalara da çözüm olabilir, bürokrasinin bürokratizme dönüştüğü durumlarda gerçeği bulur.¹¹⁴

Hak ve özgürlüklerin koruyuculuğunu üstlenen ombudsmanlar, görevleri itibariyle hem kamuoyu denetimini mümkün kılmakta hem de kamu yönetiminde iyi yönetim hakkının gerçekleştirilmesinde bir baskı unsuru olarak işlev görmektedir.¹¹⁵

Ombudsman kurumuna, yönetim ile yurttaş arasındaki çözülmeyen sorunlara yönelik öneride bulunmak, hakkaniyeti sağlamak ve kamu birimlerinin hatalı işleyişlerine tanıklık etme işlevi yüklenilmektedir.¹¹⁶

Bu kurumun görevleri, bazı ülkelerde sadece insan haklarını korumaktır (İsveç, Norveç ve Danimarka gibi). Bazı ülkelerde devlet ile birey arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesidir. Kimi ülkelerde idarenin denetlenmesidir. Bazı ülkelerde ise bireyi kötü yönetime karşı korumaktır.¹¹⁷

Görüldüğü üzere, ombudsmanın görev ve yetkileri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ombudsman parlamento tarafından atanıp, parlamento adına inceleme, araştırma ve soruşturma yapmasına rağmen, İskandinav ülkelerinden Danimarka’ da bakanlıkları denetleme ve bireyler için yasa ve düzenin koruyucusu olma, İsveç ve Finlandiya’da yargılama ve mahkemeleri denetleme yetkilerine sahiptir. Bu bağlamda İsveç’te “Yargısal Ombudsman” dahi kurulmuştur.¹¹⁸

Ombudsmanların çok geniş araştırma ve soruşturma yetkileri olmasına rağmen kamusal eleştiri ve ikna dışında zorlama yetkileri bulunmamaktadır. Ombudsmanların genel yetkileri şöyle özetlenebilir;

¹¹² Fendoğlu, 2010: 6.

¹¹³ Avşar, 2012: 112.

¹¹⁴ Fendoğlu, 2011: 28.

¹¹⁵ Tural, 2014: 105.

¹¹⁶ Tural, 2014: 106.

¹¹⁷ Fendoğlu, 2011: 28.

¹¹⁸ Özdemir, 2015: 27-28.

Ombudsman anayasa ve yasa ile kurulmuş, idareyi yasama organı adına denetleyen ve taraf tutmayan bağımsız bir görevlidir, ombudsman haksızlığı, adaletsizliği, idarenin kötü işleyişini dile getiren özel şikayetleri ve yakınmaları izler, bu kurumun soruşturma açmak, tenkit etmek, idarenin aksayan yönlerini kamuoyuna açmak yetkileri vardır. Ancak, tespit ettiği kötü davranış ve işleyişleri düzeltme yetkileri yoktur. Mutlak şekilde idarenin karşısında değildir.¹¹⁹ Ombudsman, icrai nitelikli, kendiliğinden sonuç doğuran ve ilgilileri bakımından bağlayıcı karar alma yetkisine sahip değildir. Ombudsman, araştırma yapma ve buna ilişkin tüm olanakları kullanma inisiyatifine sahiptir. Başvuru yoluyla ya da re'sen harekete geçme yetkisine sahiptir.¹²⁰

2.1.1.2.3 Statüsü

Ombudsmanın statüsü ve yetkileri benzerlik göstermektedir. Ancak devletlerin siyasi ve idari tarihi, sosyal yapısı, bürokratik kurumları vb. etkenler neticesinde ülkelere göre farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Bazı ülkelerde (İsveç ve Finlandiya gibi) ombudsmanın yetkileri çok genişken, İngiltere' de ombudsman daha sınırlı yetkilerle donatılmıştır.¹²¹

Ombudsmanlar bağımsızdır ve bu bağımsızlık tamamen ombudsmanların statüsüyle ilgilidir. Devletin anayasal, yasal organlarına karşı bağımsız olabilmeleri ombudsmanlara politik ve idari sonuçlardan korkmadan gerçeği arama özgürlüğü sağlamaktadır. Bu bağımsızlığını, anayasaldan, yasal metinlerden, seçilme biçimlerinden, dokunulmazlıklarından, bir başka görev ve işle uğraşmamalarından, atama şekillerinden, atanmanın süresinden, bu süre sonunda yenilenebilmesi veya yenilenememesinden, çalışmalarını üzerinde dış bir denetim bulunmamasından, mali imkanlarından, işbirliğine girdiği kurumlardan, kamuoyu desteğinden, almaktadır.¹²²

Ombudsmanın göstermelik bir kurum olarak faaliyet göstermemesi, görevini tam anlamıyla yerine getirmesi ve halk tarafından güvenilen bir kurum olabilmesi için bağımsız ve tarafsız bir statüde olması büyük önem arz etmektedir. Ombudsman denetimi, yürütmeden ve idareden bağımsız bir organ tarafından yerine getiriliyor olmakla idari denetimden, ombudsman tarafından alınan kararların bağlayıcı nitelikte olmamasıyla da yargıdan ayrılmaktadır.¹²³

Ombudsmanın bağımsızlığının, statüsü açısından büyük önem arz ettiği üzerinde durduk, ancak; bu bağımsızlığın tek bir sistemde aranması yanıltıcı olabilir. Bu durum her

¹¹⁹ Avşar, 2012: 124.

¹²⁰ Özden, 2005: 49.

¹²¹ Özden, 2005: 46.

¹²² Avşar, 2012: 132.

¹²³ Tural, 2014: 110.

ülkenin kendi yapısına göre şekillenmektedir. Bu bağlamda ombudsman seçimi ülkelerde farklılıklar göstermektedir. İsveç’ te ombudsman seçimini parlamento yaparken, İngiltere’ de başbakanın önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır. Fransa’ da bakanlar kurulu, Belçika’ da başbakan, İsrail’ de cumhurbaşkanı, Yeni Zelanda’ da meclisin önerisi ile genel vali tarafından, Hollanda’ da ise içişleri bakanlığının önerdiği üç üye arasından parlamento tarafından seçilmektedir.¹²⁴ Yunanistan’ da ise 2001 yılına kadar ombudsman hükümet tarafından seçilirken, o yıldan sonra parlamento tarafından seçilmesi ülke yapısına daha uygun görülmüştür.¹²⁵

Ombudsmanın seçilme şekli kurumun bağımsızlığı açısından büyük önem arz etmektedir. Yürütme organı ya da idare tarafından ya da bu ikisinden herhangi birinin etkisi altında seçilen ombudsmanın bunlardan bağımsız olabileceğini iddia etmek son derece güçtür. Dolayısıyla ombudsmanın nasıl seçileceği konusunda bir karara varılırken, ilgili ülkenin özel koşulları dikkate alınmalı ve ombudsman idareden olabildiğince bağımsız olacağı bir yöntem izlenmelidir. Ayrıca, ombudsman iktidardaki parti veya partiler tarafından veya onların etkisi altında seçilmemelidir. Aksine bir tutum ombudsmanın tarafsızlığına gölge düşürecektir.¹²⁶

2.1.1.2.4 Özellikleri

Ombudsman, ortaya çıkışından beri hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde hukuk devletinin güçlendirilmesi ve demokratikleşmenin bir elemanı olarak görülmeye başlanmıştır. Kurumun popülaritesinin artması nedeniyle neredeyse yargı dışında oluşturulan “her şikayet mercii” ombudsman olarak anılmaya başlamış, böylece de kurum konusunda bir kavram karışıklığı olduğu izlenimi belirmiştir.

Ombudsmanın en belirgin vasıfları, bağımsızlık, güvenilirlik ve tarafsızlıktır. Bu unsurlar seçim, faaliyet usulü, statüsü gibi konuların düzenlenmesi sırasında göz önüne alınmalıdır.¹²⁷

Ombudsmanın özellikleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte ombudsman sisteminin ortak özellikleri şu şekildedir.¹²⁸

Ombudsmanın pozisyonu ve görevleri anayasa ya da ayrı bir kanun ile düzenlenmiştir. Bu kanuni dayanak, ombudsmana kurumlarla olan ilişkilerinde kolaylık sağlayacak, çalışmalarını yürütürken gerekli her türlü bilgi ve dokümanı kamu görevlileri ve bürokratlardan kolayca temin edebilmesini sağlayacaktır.

¹²⁴ Özdemir, 2015: 119.

¹²⁵ Fendoğlu, 2011: 107.

¹²⁶ Erhürman, 1998: 91.

¹²⁷ Küçüközyiğit, 2006: 96

¹²⁸ Süler, 2010/2: 161.

Siyasi olarak tarafsızdırlar ve kararlarında ayrımcılığa yer yoktur. Vatandaşlar arasında milliyet, ırk, din, yaş veya cinsel tercihlere dayalı herhangi bir haksız ve adaletsiz ayrımcılığın ortaya çıkmasından özenle kaçınırlar.

Genel olarak parlamento tarafından seçilir ve parlamento desteği ile çalışırlar ve kamu kurumlarıyla işbirliği içerisindeyler. Ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesi ve parlamento desteği ile çalışması onun kamu idarelerinden ayrı bir konumda olmasını sağlamaktadır.

Kararlarında bağımsızdırlar. Ombudsmanlar parlamento tarafından seçilmelerine rağmen, kararlarını verirken parlamentodan ve kamu idarelerinden bağımsızdırlar. Bu bağımsızlık kamuoyunun ombudsman üzerindeki güveninin de sarsılmaması açısından önemlidir.

Ombudsman yüksek standartlara sahip kişiler arasından seçilir. Ombudsmanlar, hukuka son derece hakim, halk ile olumlu ilişkilere sahip, saygılı ve nazik, halka hizmet bilincinde olan, doğruluktan ayrılmayan, güvenilir ve dürüst kişiler arasından seçilir.

Ombudsman başvuruların tamamını değerlendirmeye alır. Ombudsman asılsız olsa bile şikayeti dikkate alır ve neden asılsız olduğunu belirtir.

Ombudsmanın verdiği kararlar gerekçelidir. Ombudsmana masrafsızca, kolayca ve doğrudan ulaşılabilir. Görev süreleri genellikle parlamento süresi ile sınırlıdır. Bu da Ombudsmanın tarafsızlığı ve bağımsızlığının sağlanabilmesi açısından önemli bir özelliktir.

Aldığı kararların bağlayıcılığı yoktur. Ombudsmanı yargı kurumlarından ayıran en önemli özellik, kararlarının bağlayıcı olmaması ve yaptırım uygulama yetkisine sahip olmamasıdır.

Ombudsman kurumu aynı zamanda uluslararası boyutta bir nitelik de taşımaktadır. AB çerçevesinde ombudsman kurumunun kurulduğu gibi kurumu yeni kabul eden ülkeler, diğer devletlerdeki uygulamayı ve onların ombudsman araçlarını dikkate almaktadır. Böylece Ombudsman kurumu “İskandinav malı” olma özelliğini biraz yitirmiştir. Yukarıdaki özelliklere ek olarak Ombudsman kurumu; gücün yanlış kullanımını engellemektedir. İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesinden sorumludur. Kamu hizmetlerinde etkinliği arttırmayı amaçlamaktadır. Moral yaptırım gücü olan bir kurumdur. Alınan kararlar doğrultusunda idareye tavsiyelerde bulunur. Yapılan araştırmalar sonucu bir hata tespit edilmiş ise hatanın düzeltilmesi ya da çözüm bulunması için ilgili idareye öneride bulunabilir, kendisi hatayı düzeltemez. Hatalı idarenin bir açıklama yapmasını ya da özür dilemesini, bir

kararı değiştirmesini, bir karar vermesini, alacağından vazgeçmesini ya da tazminat ödemesini önerebilmektedir.¹²⁹

2.1.2 Ombudsman Türleri

Dünyada 140'tan fazla ülkede ombudsman kurumunun başarılı uygulamalarının hayata geçmesi sonucu, ombudsman uygulamalarının görev ve yetki alanları zamanla genişlemiş ve ombudsmanların branşlaşması sağlanmıştır. Günümüzde, genel itibariyle; genel amaçlı ombudsmanlar, özel amaçlı ombudsmanlar, uluslararası ombudsmanlar, insan hakları ombudsmanı ve özel sektör ombudsmanı şeklinde çeşitleri mevcuttur.¹³⁰

Ombudsman kurumunun ilk olarak ortaya çıktığı zamandan itibaren hem uygulandığı ülkelerin özel durumları hem de gelişen ve değişen toplum yapısı nedeniyle değişikliklere uğramıştır. Bu değişim hem nicelik hem nitelik hem de bu kurumu kullanan aktörlerin çeşitlenmesiyle de ilgilidir.¹³¹

2.1.2.1 Genel Amaçlı Ombudsman

Genel amaçlı ombudsmanlar belirli bir hizmet alanıyla sınırlı olmaksızın, yönetim düzeyi ne olursa olsun bütün idari işlem ve eylemlerle ilgili şikayetleri kabul eden ombudsman türüdür. Genel amaçlı ombudsmanlar ulusal düzeyde olabileceği gibi bölgesel ya da yerel düzeyde de örgütlenebilmektedir. Örneğin, ulusal düzeyde ombudsman bulunmayan ABD ve Kanada' da ombudsmanlar eyalet düzeyinde etkinlik göstermektedir. Federal parlamento ombudsmanı oluşturmayan Almanya' da ise on altı eyaletten yalnızca üçünde ombudsman bulunmaktadır.¹³²

Genel amaçlı ombudsmandan kasıt klasik anlamda ombudsmandır. Bu kapsamda en çok bilinen ombudsman türü parlamento ombudsmanıdır. Bu ombudsman parlamento tarafından seçilir ve gücünü parlamentodan alır. Parlamento ombudsmanının görevi, idari fonksiyonları kullanırken merkezi idare organları, personeli ya da onun adına hareket eden diğer makamların kötü yönetiminin bir sonucu olarak haksızlığa uğradığını iddia eden fertler veya özel hukuk tüzel kişilerinin şikayetlerini incelemektir.¹³³

Başka bir genel amaçlı ombudsman türü de, yerel ombudsmanlardır. Bu tür ombudsmanlar belli bir yörede, yalnız o yöre halkının gereksinimlerini karşılamak üzere

¹²⁹ Tural, 2014: 103-104.

¹³⁰ Efe ve Demirci, 2013: 49.

¹³¹ Tural, 2014: 94.

¹³² Sezen, 2001: 74.

¹³³ Tural, 2014: 94.

yürütülen yerel kamu hizmetleri nedeniyle ortaya çıkan şikayetleri gidermekle ilgilenmektedirler.¹³⁴

2.1.2.2 Tek veya Özel Amaçlı Ombudsman

İdarenin belirli bir alanına girdiği veya bir şikayetçi grubunun çıkarlarını korumakla sorumlu olanlar bu ombudsman türünü oluşturmaktadır. Bu tür ombudsmanlar; çevre, sağlık, silahlı kuvvetler, polis, hapishaneler gibi belirli bir kamusal alandan sorumlu olmakta ya da engelliler, çocuklar, etnik azınlıklar gibi belirli bir grubun gereksinimleriyle ilgilenmektedirler. İsveç, Norveç, Almanya, Kanada ve İsrail’deki askeri ombudsmanlar; Kanada’da hapishaneler ombudsmanı, bilgi özgürlüğü ve özel yaşamı koruma komiseri; Kuzey İrlanda’da polis ombudsmanı; Norveç ve İsveç’te çocuk ombudsmanı ve İsveç’te etnik ayrımcılığı önleme ile eşit fırsatlar ombudsmanı gibi özel amaçlı ombudsman türleri mevcuttur.¹³⁵

2.1.2.3 Uluslararası veya Uluslarüstü Ombudsman

Bu tür ombudsmanın alanı yalnızca bir ülkeyi değil, birden çok ülkeyi veya bölgeyi kapsamaktadır. Bu tür ombudsmana en iyi örnek Avrupa Birliği içinde kurulan Avrupa Ombudsmanıdır.¹³⁶

Maastricht Antlaşması ile AB kurumsal yapısına kazandırılmış bir kurum olan Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu tarafından yenilenebilen 5 yıllık bir süre için atanır ve bağımsızlığı da Antlaşmalarda teminat altına alınmıştır. AB'nin İşleyişine Dair Antlaşmaya göre, Avrupa Parlamentosu tarafından seçilen Avrupa Ombudsmanına Birliğin her vatandaşı veya ikametgahı ya da tüzüğüne göre merkezi bir üye devlette bulunan her gerçek ve tüzel kişi başvurabilir. Anılan kişiler, Birlik organları, kurumları veya diğer birimlerinin faaliyetlerinde kötü yönetime ilişkin şikayetleri Avrupa Ombudsmanına iletirler ve Ombudsman bunları araştırarak rapor hazırlar.¹³⁷

Avrupa Ombudsmanın genel işleyişi ise şu şekildedir: Ombudsman re’sen soruşturma başlatabileceği gibi, doğrudan veya bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığıyla kendisine iletilecek şikayetleri de inceleyebilecektir. Ombudsman, şikayetin doğruluğuna ilişkin bulgulara ulaştığında, 3 aylık bir süre içinde cevap verilmesi için ilgili kuruma başvuracak ve kurumun cevabını, kendi görüşünü de ekleyerek, Avrupa Parlamentosu'na ve ilgili kuruma sunacaktır. Ayrıca, her yıl soruşturmalarının sonuçlarını içeren bir genel rapor da Ombudsman

¹³⁴ Tatal, 2014: 94.

¹³⁵ Sezen, 2001: 74.

¹³⁶ Tatal, 2014: 95

¹³⁷ <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=45639&l=1> (24/04/2015)

tarafından Avrupa Parlamentosu'na sunulmaktadır. Ayrıca, Ombudsmana iletilen bir konunun daha sonra yargıya intikal etmesi halinde de Ombudsman işlemi dava sonuna kadar erteleyerek, yargı kararına göre konu hakkında ne yapılacağını kararlaştırmaktadır.¹³⁸

2.1.2.4 İnsan Hakları Ombudsmanı

Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren önem kazanan bu ombudsman türü, İnsan Hakları Ombudsmanı, Yurttaş Hakları Ombudsmanı ya da sorumluluk alanına insan hakları boyutunun da eklendiği klasik ombudsmanları niteleyen ve “melez” olarak adlandırılan ombudsmanlardır.¹³⁹

Bu tip ombudsmanların temel görevi, insan haklarını koruyarak daha ileri seviyeye taşımak ve devlet yönetimini insan hakları bağlamında gözlemlemek ve sorunlara hakkaniyete uygun çözüm üretmektir.¹⁴⁰

Melez ombudsmanlar tarafından korunan insan hakları, birinci kuşak insan hakları olarak nitelendirilen vatandaşlık hakları ve siyasal haklardan, ikinci kuşak haklar olarak adlandırılan ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ve üçüncü kuşak haklar olan kolektif haklara, sağlıklı bir çevre hakkı gibi hakları kapsamaktadır.¹⁴¹

İnsan hakları ombudsmanı bir çok ülkede uygulanmakta olan bir ombudsman biçimidir. Genellikle parlamento tarafından atanan bu ombudsmanın iki temel işlevi vardır. İlki insan haklarını korumak ve iyileştirmek ikincisi ise, devlet yönetimini gözlemlemek.¹⁴²

İnsan hakları ombudsmanının yaygınlık kazanması Güneydoğu Avrupa’ da “üçüncü dalga demokratikleşme akımıyla birlikte başlamıştır. Latin Amerika ülkelerinde ise 1980’lerden itibaren otoriter rejimlerin yıkılmasıyla birlikte insan haklarına olan ilgi artmış ve buralarda da insan hakları ombudsmanı kurularak kitlesele insan hakları ihlallerinin önüne geçilmek istenmiştir. Bu amaçla Kolombiya, Panama, Bolivya, Arjantin, Peru ve diğer Latin Amerika ülkelerinin çoğunda bu tür ombudsman uygulaması başlamıştır.¹⁴³

2.1.2.5 Özel Sektör Ombudsmanı

Günümüzde Ombudsmanın görev alanı yalnızca kamu sektörüyle sınırlı değildir, özel sektör kuruluşları da bu mekanizmadan yararlanmaktadır. Ticari ya da sınai alanlarda tüketicinin haklarını korumak amacıyla kurulan bu ombudsmanlar başta bankacılık ve

¹³⁸ <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=45639&l=1> (24/04/2015)

¹³⁹ Sezen, 2001: 75.

¹⁴⁰ Tatal, 2014: 95

¹⁴¹ Sezen, 2001: 75.

¹⁴² Özden, 2005: 55.

¹⁴³ Özden, 2005: 55.

sigortacılık olmak üzere değişik sektörlerde görev yapmaktadır. İlgili sektör üyelerince atanan ve mali kaynakları da yine bu üyelerce sağlanan ombudsmanlar sektörde bir hakem rolü oynamaktadır.¹⁴⁴

Ekonomik ve sosyal hayatın geliştiği günümüzde, özel sektör sorunlarının sayısı azımsanmayacak düzeydedir. Bir işçinin çalıştığı özel kurumla sorun yaşaması veya bir tüketicinin aldığı ürün nedeniyle hak kaybına uğrayarak bundan üretici firmayı sorumlu tutması gibi iş, ticari, sosyal vb. alanlarda da sıkça sorunlarla karşılaşmaktadır. Özel sektör ombudsmanlığı, bu anlaşmazlıkları ortadan kaldırmak amacıyla ortaya çıkmış bir ombudsman türüdür.¹⁴⁵

Günümüzde, ülkeler sosyo-ekonomik yapılarına uygun pek çok ombudsman türü geliştirmiştir. Aşağıdaki tabloda ülke bazında belli başlı ombudsman çeşitleri mevcuttur.

Tablo 2.1 Ombudsman Türleri¹⁴⁶

ÜLKE	OMBUDSMAN TÜRLERİ
ABD	Yaşlı, Üniversite, İskan, Cezaevi Hizmetleri, Tüketici, Azınlık İşleri, Okul, Çevre, Çocuk, Adalet ve Yatırım, Sağlık, Aile, Vergi, İşveren Sorunları, İş, Zihinsel Sağlık
ALMANYA	Savunma
DANİMARKA	Parlamento
FRANSA	Mediateur (Arabulucu)
GÜNEY AMERİKA	Kadın, Dil, Azınlık Hakları, Gençlik, Basın, Bankacılık, Yasal Hizmetler, Arazi ve Mülkiyet, Sigorta, Cezaevi Hizmetleri, Mülkiyet, Savunma, Milli Uzlaşma
HOLLANDA	Emeklilik ve Sigorta, Mülkiyet, Sağlık
İNGİLTERE	Parlamento, Yerel Yönetim, Polis, Kuzey İrlanda, Adli Hizmetler, Yatırım, Sigorta, Mal Mülk, Bankacılık, Basın, Emekliler, Sağlık, Cezaevi
İSRAİL	Askeri, Polis
İSVEÇ	Parlamento, Fırsat Eşitliği, Tüketici, Etnik Ayrımcılık, Çocuk, Basın, Engelliler
KANADA	Eşit Fırsatlar, Dil, Cezaevi Hizmetleri, Polis, Çevre, Bilgi ve Gizlilik
NORVEÇ	Askeri, Tüketici, Çocuk, Fırsat Eşitliği

2.2 Ombudsman Sisteminin Uygulandığı Ülke Örnekleri

Çağımızda farklı ülkelerde değişik isimlerle adlandırılan ombudsman sistemi çeşitli yöntemlerle uygulanmaktadır. Ulusal düzeyde, eyalet düzeyinde, mahalli idareler ve kamu teşebbüsleri düzeyinde uygulanan ombudsman sistemleri mevcuttur. Çeşitli ülkelerde uygulanan ombudsman sistemi farklı şekillerde ifade edilmiştir. Hollanda’ da ulusal ombudsman, Fransa’ da arabulucu, Kanada’ da vatandaş koruyucusu, İspanya’ da halk savunucusu, Romanya ve Avusturya’ da halkın avukatı, Portekiz’ de adalet temsilcisi,

¹⁴⁴ Sezen, 2001: 75.

¹⁴⁵ Tatal, 2014: 97.

¹⁴⁶ Özden, 2005: 52.

İngiltere’ de yönetim için parlamento komiseri, Polonya’ da sivil haklar savunucusu, ifadeleri kullanılmaktadır.¹⁴⁷

Dünyada ombudsman örneklerine bakıldığında, her ülkenin kendi özel şartlarına, idari yapısına, insan haklarında gelişmişlik düzeyine göre, ombudsman uygulaması ortaya çıkmıştır. Ülke örneklerini incelemek Türkiye’deki işleyişi ve yapıyı anlamak bakımından çalışmamıza ışık tutacak, ayrıca Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumuna atfedilen önemi anlamamız bakımından da faydalı olacaktır.

Bu kısımda, idari yapıları ve gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak seçilen; İsveç, Fransa, Almanya, İngiltere, İspanya ve AB Ombudsman Kurumları ele alınacaktır. İspanya-Fransa Ombudsmanlarının kurduğu konsorsiyumun, teklifinin uygun bulunmasıyla, 13 Mart 2014 tarihinde sözleşme süreci tamamlanan, Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulmasının Desteklenmesi Projesi'nin Eşleştirmesi (twinning) ¹⁴⁸ kapsamında, Fransa ve İspanya Ombudsmanlarına ayrıca önem atfedilecektir. Akabinde, Türkiye’ de isimlendirildiği şekliyle Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) ele alınacaktır.

2.2.1 İsveç’te Ombudsman Kurumu

Daha önce de bahsettiğimiz gibi, II. Dünya Savaşı’ndan sonra oldukça yaygınlaşan ombudsman kurumu, ilk kez İsveç’te 1713 yılında Kral XII. Şarl tarafından oluşturulmuş, daha sonra 1809 İsveç Anayasası’na girerek anayasal bir kurum haline gelmiştir. 1915’e kadar bir ombudsman, 1915–1968 arasında biri sivil biri de askeri olmak üzere iki ombudsman varken, bu sayı 1972- 1976 arasında üçe, son olarak 1976’da yapılan bir yasal düzenlemeyle de dörde çıkarılmıştır. Başlangıçta, parlamento tarafından seçilip parlamento adına idareyi denetlemek amacıyla kurulmuş olan ombudsman kurumu, zamanla nitelik değiştirerek, giderek vatandaşların haklarını koruyan, onların şikâyetlerini dinleyerek haklarını arayan, kamu kurumlarıyla sorun yaşayanların başvurduğu bir kurum haline gelmiştir. Bu durum ülkede farklı uzmanlık alanları gerektiren çeşitli ombudsmanların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Şuanda parlamento tarafından seçilen dört ombudsmanın yanı sıra hükümet tarafından atanan Tüketici Ombudsmanı, Erkek Kadın Eşitliği Ombudsmanı, Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Çocuk Hakları Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Engeliler Ombudsmanı ve Basın Ombudsmanı da bulunmaktadır.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Tortop, 1998a: 3.

¹⁴⁸ http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-322-683-faaliyet-raporu.html (28/04/2015)

¹⁴⁹ Bahadır, 2010: 369-370.

2.2.1.1 Seçim Usulü

İsveç’ te ombudsman adaylarının seçimi, parti gruplarından seçilmiş üyelerden oluşan bir kurul tarafından belirlenir. “Parlamento Ombudsmanı Delegasyonu” denilen bu kurul ombudsmanların seçim çalışmalarını yürütür.¹⁵⁰

İsveç ombudsmanları her genel seçimden sonra on beş gün içinde parlamentonun her iki kanadından gelen yirmi dörder kişiden oluşan toplam kırk sekiz kişilik bir kurum tarafından oy birliği ile parlamento adına seçilir.¹⁵¹

Ombudsmanlar, genel olarak tüm partilerin üzerinde görüş birliğine vardıkları kişiler arasından seçilir. Ombudsmanların seçilme yaşına ilişkin herhangi bir yasal sınırlama olmamasına karşın kırk yaş ve üzerindeki kişilerin bu göreve seçilmeleri gelenekselleşmiştir. Görev süreleri ise parlamentonun görev süresine paralel olarak 4 yıl olarak belirlenmiş olup bu görev süreleri sonunda yeniden seçilebilirler. Ancak ombudsmanların üç dönem arka arkaya seçildikten sonra bir daha seçilmemesi teamül haline gelmiştir.¹⁵²

Ombudsmanın seçiminde ideolojik, politik yaklaşımlardan, mümkün olduğunca uzak kalınmış. Ombudsman genellikle tanınmış ve beğenilen kişiler arasından seçilmektedir. Özerkliğine son derece dikkat edilmiş Ombudsmanın hükümete karşı hiçbir sorumluluğu bulunmamaktadır. İsveç’te sadece meclise karşı sorumluluğu olan ombudsmanın bu sorumluluğu da, meclise yıllık rapor sunmakla sınırlıdır.¹⁵³

Ombudsmanın görev süresini tamamlamadan parlamento tarafından görevden uzaklaştırılması her ne kadar hukuken mümkünse de bu güne kadar böyle bir uygulama olmamıştır. Ombudsman olabilmek için hukukçu olmak şart değildir ve tarafsızlığı son derece önemlidir. Zira 20. yüzyıl içinde seçilen hiçbir ombudsmanın siyasi kökeni yoktur. Ombudsmanın maaşı en yüksek dereceli hakim maaşına eşittir. Ombudsman maiyetinde çalışacak memurları kendisi seçer ve kuruma tahsis edilen bütçeden rahatça tasarruf edebilir.¹⁵⁴

İsveç’ te parlamento tarafından atanan ombudsmanın yanında, hükümet tarafından sektörel düzeyde atanan, tüketici ombudsmanı, fırsat eşitliği ombudsmanı, etnik ayrımcılığa karşı ombudsman, çocuk ombudsmanı, engelliler ombudsmanı ve basın kamu denetçisi de bulunmaktadır. Bu ombudsmanların parlamento ombudsmanından farklı görevleri olmakla beraber bunlar da parlamento ombudsmanın denetimine tabidir.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Eryıldız, 2006: 74.

¹⁵¹ Eryıldız, 2006: 72.

¹⁵² Bahadır, 2010: 370.

¹⁵³ Özden, 2005: 74-75.

¹⁵⁴ Mutta, 2005: 64.

¹⁵⁵ Tatal, 2014: 118-119.

2.2.1.2 Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü

Parlamento ombudsmanına yapılacak başvurular yazılı olmalıdır. Şikayetçi dilekçesinde, şikayetini net bir şekilde ifade etmeli, hangi kurumu, hangi gerekçeyle şikayet ettiğini, olayın tarihini, adını soyadını ve adresini yazmalıdır. Ayrıca şikayet konusuna ilişkin delil teşkil eden doküman varsa dilekçeye bunları da ilave etmelidir. Ombudsmana gelen şikayet, ombudsmandan önce herhangi bir kuruma gittiyse ombudsman o kurumdan şikayetin neticelendirilmesini isteyebilir. Ombudsmana gidecek olan şikayet konularında zamanaşımı söz konusudur. Eğer istisnai bir durum söz konusu değilse, parlamento ombudsmanı iki yıl ya da daha önce gerçekleşmiş olaylara ilişkin şikayetleri inceleyemez.¹⁵⁶

İsveç'te Ombudsmana başvurmadan önce idari başvuru yollarını tüketme şartı yoktur ve şikayetler ücrete tabi değildir.¹⁵⁷ Ayrıca ombudsmana başvurabilmek için İsveç vatandaşı olmak ya da İsveç'te yaşıyor olmak şartı da aranmamaktadır. Tüzel kişilerin de ombudsmana başvuru hakkı mevcuttur.¹⁵⁸

Ombudsmanlar, görevlerini ifa ederken her türlü bilgiye ulaşabilme, yöneticileri çağırabilme, gerektiğinde birimleri denetleyebilme, sorumlu gördüğü kamu görevlileri ve yargıçlar hakkında ceza ve disiplin kavuşturması açılmasını talep etme, yargıya başvurma, Anayasa'ya aykırılık başvurusunda bulunma ve yasalarla ilgili reform önerilerinde bulunma yetkisine sahiptirler.¹⁵⁹

Ombudsman şikayet üzerine harekete geçebildiği gibi re'sen de yılın belli zamanlarında ya da medyada çıkan haberler üzerine harekete geçebilir. Ombudsman re'sen ya da şikayet üzerine yaptığı araştırmalarda hatalı bir işlem tespit ederse, öncelikle bu hatanın düzeltilmesini ilgili kurumdan isteyebilir. Bu uyarının uygulamada genellikle dikkate alındığı gözlemlenmektedir. Ombudsman zorlayıcı yetkilerini kullanmadan sorunları çözmede kendisine en büyük desteği basın vermektedir.¹⁶⁰

Parlamento Ombudsmanı Talimatı Yasasına göre, Parlamento Ombudsmanı, her yıl en geç 15 Kasım'a kadar parlamentoya yıllık raporunu sunmak zorundadır. Bu rapor, 1 Temmuz-30 Haziran dönemini kapsamakta olup, raporda başvurular teker teker sıralanmakta, komitenin isteği üzerine ombudsman görevinden alınabilmektedir.¹⁶¹

¹⁵⁶ Özden, 2005: 76-77.

¹⁵⁷ Mutta, 2005: 68.

¹⁵⁸ Tural, 2014: 121.

¹⁵⁹ Bahadır, 2010: 371.

¹⁶⁰ Mutta, 2005: 69.

¹⁶¹ Özden, 2005: 74-75.

2.2.1.3 Görev ve Yetkileri

İsveç parlamento ombudsmanının, yetkisi çok geniştir. Yargıyı, askeri ve tüm idareyi denetler.¹⁶²

Bu çerçevede ombudsmanın yetki ve görev alanını dört kısma ayırmak olanaklıdır.¹⁶³

Bunlardan ilki memurlar ve kamu personelini denetleme konusunda sahip olduğu yetkidir. Memurlar ve öteki kamu personeli, geniş bir takdir yetkisine sahip olduklarından hem yargı organları hem de ombudsman tarafından denetlenmektedirler. Ombudsman yasama organı adına bunların eylem ve işlemlerini, hukuka uygunluk ve yerindelik açısından denetlemektedir. Gerektiği durumlarda bunlar hakkında soruşturma açılmasını da isteyebilmektedir. Memurların keyfi tutumları, görevi ihmalleri, normatif emri yanlış yorumlamaları söz konusu olduğunda ombudsman devreye girerek bunun için en etkili önlemi almaya çalışmaktadır.

İsveç Ombudsmanının ikinci görev alanını yerel yönetimler oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, idare içindeki önemleri nedeniyle bağımsız denetim organı olan ombudsman tarafından denetlenmektedir. 1957 yılından önce ombudsman yerel yönetimleri denetleyemiyordu fakat, bu tarihten sonra yerel özerklik güvencesine dokunmadan belediyede kamu hizmeti yürüten görevlilerin bireylerle ilgili olarak yapmış oldukları işlemler ombudsman denetim yetkisine alınmıştır. Ancak belediyelerin karar organları bundan ayırık tutulmuştur.

İsveç Ombudsmanı, çoğu ombudsman kurumunun sahip olmadığı yetkilerden yargı erkini denetleme konusunda da yetkiye sahiptir. Yargı erki görevlileri, adalet hizmetini yerine getirirken görevi ihmal, görevi kötüye kullanma, davaları geciktirme, bireye anayasada tanınan savunma hakkını tanımama, davada taraf tutma gibi eylem ve işlemleri ombudsmanın görev alanına girmektedir. Ancak bu durum mahkemelerin bağımsız ve özerk olmadığı anlamına gelmemektedir. Bu anlamda ombudsman, bir davanın esasına ilişkin bir uygulamaya karışamaz, davada hangi kuralın uygulanacağına ya da kanıtların nasıl değerlendirilmesi gerektiğine ilişkin bir açıklamada bulunamaz. Kısacası davanın esasına ilişkin konulara karışamaz. İsveç Ombudsmanının; avukatlar, baro organları ve noterler üzerinde denetim yapma yetkisi de vardır.

İsveç Ombudsmanının sahip olduğu diğer yetki de askeri hizmete ilişkin sahip olduğu yetkidir. Askeri hizmete ilişkin aksaklıklarda da ombudsman denetim yapma yetkisine sahiptir. Özellikle disiplin, terfi ve özlük haklarına ilişkin uygulamalar, askeri kışlaların fiziki

¹⁶² Fendoğlu, 2011: 96.

¹⁶³ Akıncı, 1999: 309.

koşulları, güvenlik ve sağlık koşulları Askeri Ombudsman tarafından sık sık denetlenmektedir.

İsveç'te ombudsman, yaptığı incelemeler sonucunda bir kamu görevlisinin suçlu olduğuna karar verirse, bu kişi hakkında ceza soruşturması başlatmaya yetkilidir. Böyle bir durumda ombudsman Anayasa'nın kendisine verdiği yetkiye dayanarak savcılardan, görülmekte olan davada kendisine yardımcı olmalarını isteyebilir. Ombudsmanın ceza soruşturması açma yetkisi sadece İsveç'te vardır. Ancak ilgili kişiler ombudsmanın başlattığı soruşturmaya karşı mahkemeye itiraz edebilirler. Ombudsman tarafından eleştirilen kamu görevlilerinin konu ile ilgili olarak Parlamento Uzmanlık Komisyonu'na itiraz etme hakkı da vardır.¹⁶⁴

2.2.2 Fransa'da Ombudsman Kurumu

Türkiye gibi, güçlü bir merkezi devlet yönetimi geleneğine sahip olan Fransa, bu geleneğe bağlı olarak etkin bir idari yargı sistemine de sahiptir. Fransa, idari yargı sistemine sahip bir ülkede de ombudsman kurumunun başarılı olabileceğini göstermesi açısından önemli bir örnektir. Ombudsman kurumu Fransa' da 1973 yılında kurulmuş¹⁶⁵ olmasına rağmen 1992 yılında faaliyete geçmiştir. Uygulamadaki gecikmenin nedeni, yasal düzenlemelerin hazırlık sürecinin uzun zaman almasıdır. Fransa' da ombudsman kurumu mevcut kurumlarla, özellikle de idari yargı ile rekabete geçmeyecek şekilde kurumsallaşmıştır.¹⁶⁶

2.2.2.1 Seçim Usulü

Fransa' da ombudsman, Mediateur(arabulucu) diye adlandırılmıştır. Mediateur altı yıllık bir süre için Bakanlar Kurulu tarafından seçilmekte ve görevinin sonunda ikinci kez atanamamaktadır.¹⁶⁷ Bu düzenleme ile medyatörün bir sonraki dönem için beklentiye girerek hükümete yaklaşımının önüne geçilmek istenmiştir. Altı yıllık görev süresi, parlamento için normal koşullarda öngörülmuş beş yıllık seçim süresinden daha uzun bir süredir. Bunun dışında medyatörün görevinin ifası sırasında yaptığı işlemlerden veya söylediği sözlerden dolayı hakkında kovuşturma yapılamayacağı, aramaya tabi tutulamayacağı, tutuklanıp mahkum edilemeyeceği hükme de bağlanmıştır.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Bahadır, 2010:372.

¹⁶⁵ Bahadır, 2010: 375.

¹⁶⁶ Tural, 2014: 135.

¹⁶⁷ Tural, 2014: 136.

¹⁶⁸ Eryıldız, 2006: 99.

Fransa’ da medyatörün görev süresi bitmeden görevden alınabilmesi; Danıştay, Sayıştay ve Yargıtay başkanlarından oluşan ve oy birliğiyle karar vermek zorunda olan bir kurul tarafından, görevini yapmasına engel teşkil edecek durumun varlığının saptanmasına bağlıdır. Medyatörün hukukçu olması şart değildir. Görev süresi içinde il genel meclisi, belediye meclisi üyeliğine seçilemez ve ek bir kamu görevi yürütemez, personelinin seçmekte özgürdür, kurumun giderleri başbakanlık bütçesinden karşılanır.¹⁶⁹

2.2.2.2 Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü

Fransa’da ombudsmana, Fransız vatandaşı olanlar, Fransa’da yaşayan yabancılar ve tüzel kişiler başvurabilir. Fransa’ da ombudsman re’sen harekete geçemez. Ombudsmana doğrudan başvurmak mümkün değildir. Başvurular bir milletvekili veya senatör aracılığıyla yapılabilir.¹⁷⁰ Ancak, acil ve önemli şikayetler doğrudan ombudsmanlar tarafından kabul edilmektedir.¹⁷¹

Fransa ombudsmanına başvuru için bir süre şartı yoktur. Başvurular herhangi bir şekle tabi olmayıp, basit bir mektupla bile yapılabilmektedir. Parlamenteler, arabulucunun yetkisinde olmadığını düşündüğü veya meşgul olmasına lüzum görmediği şikayetleri arabulucuya iletip iletmeme konusunda takdir yetkisine sahiptirler.¹⁷²

Medyatör kendisine gelmeden önce mahkemeye başvurulmuş bir konuyla ilgili herhangi bir müdahalede bulunamaz ve bir mahkeme kararının haksız olduğunu iddia edemez. Sadece ilgili kurum ve kuruluşlara tavsiyede bulunabilir.¹⁷³

Medyatörün dokunulmazlığı vardır; görevinden dolayı, yaptığı işlemlerden dolayı ve söylediği sözlerden dolayı hakkında soruşturma açılmaz, aramaya tabi tutulamaz, tutuklanamaz ve mahkum edilemez. Hiçbir otoriteye karşı hesap vermek zorunda değildir. Bütün bunlar medyatörün görevini yaparken çok rahat davranmasını ve kişisel endişelerden uzak kalmasını sağlamaktadır.¹⁷⁴

Cumhuriyet Medyatörünün yaklaşık seksen beş kişilik bir kadrosu vardır. Ayrıca her ilde, il delegeesi olarak bir temsilci vardır. Gerekli elemanı diğer kamu kuruluşlarından talep etme yetkisi bulunmaktadır ve her tür dosyayı bakanlıklardan talep edebilir.¹⁷⁵

Medyatör yaptığı incelemeler neticesinde vardığı sonucu hem şikayetçiye, hem de ilgili yönetime bildirmek zorundadır. Medyatörün vardığı sonuç neticesinde yaptığı

¹⁶⁹ Mutta, 2005: 87.

¹⁷⁰ Bahadır, 2010:176.

¹⁷¹ Tatal, 2014: 137.

¹⁷² Mutta, 2005: 88.

¹⁷³ Özden, 2005: 83.

¹⁷⁴ Özden, 2005: 82.

¹⁷⁵ Fendoğlu, 2011: 104.

tavsiyelerin ilgili idare tarafından dikkate alınmaması halinde, duruma göre Medyatör disiplin mekanizmasını harekete geçirebilir ya da savcılığa başvurup dava açtırabilmektedir. Bu yetki ile Medyatör, görevi sadece ‘‘kötü yönetim sonucu haksızlık yapıldığını saptadığında rapor düzenlemek’’ olan İngiliz Parlamento Komiserinden ayrılıp İskandinav ombudsmanına yaklaştırmaktadır. Medyatör diğer ombudsmanlar gibi çalışmaları ile ilgili hazırladığı raporu hem cumhurbaşkanına hem de parlamentoya sunmaktadır.¹⁷⁶

2.2.2.3 Görev ve Yetkileri

Fransa Medyatörü milli savunmaya ve dış ilişkilere müdahale edemez.¹⁷⁷ Medyatörün seçilmesi, çalışma şekli, sorumlulukları, Cumhuriyet Medyatörü Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanuna göre Fransız Cumhuriyet Medyatörü bağımsız bir kurumdur. Fransa’da Medyatörün denetim alanına; merkezi yönetim kurumları, yerel yönetimler, kamu kuruluşları, kamu hizmeti gören diğer kurumlar şeklindedir.¹⁷⁸

Medyatör, yetkisi dahilindeki bu kurum ve kuruluşlar üzerinde yaptığı incelemelerde esas itibarı ile hizmetin gereği gibi yerine getirip getirilmediği ve hizmetin yürütülmesinde kamu yararına uygun hareket edip etmediği düşüncesinden hareket etmektedir. Medyatörün re’sen inceleme başlatma yetkisi yoktur.¹⁷⁹

Kendisine iletilen şikayeti inceleyen ve tahkik eden medyatör, şikayet konusuna ilişkin hususlarda ilgili idareye tavsiyelerde bulunur ve gerekirse, bu tavsiyelerden kamuoyunu da haberdar edebilir.¹⁸⁰ Arabulucunun kamu kurumları üzerinde hiçbir zorlama yetkisi bulunmamaktadır. Ancak yıllık raporun yayınlanmasıyla hatalı kamu görevlileri kamuoyuna deşifre edildiğinden arabulucunun bu silahı çok güçlüdür, bu nedenle tavsiyelerine uyulmadığı pek görülmez.¹⁸¹

2.2.3 İngiltere’de Ombudsman Kurumu

İngiltere’de kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemek için bir idari yargı mekanizması bulunmamaktadır. Herhangi bir yöneticinin eylem ve işlemleri hakkında şikâyeti olan kişi, adli mahkemeler önünde haklılığını ispat etmek durumundadır. Ancak mahkemeler yoluyla idareye karşı hak aramak, pahalı ve uzun zaman alan bir yöntemdir. Bu da kişilerin haklarını aramalarında önemli bir engeldir. İngiltere’deki kamu kurumlarına karşı vatandaşların

¹⁷⁶ Eryıldız, 2006: 100.

¹⁷⁷ Fendoğlu, 2011: 104.

¹⁷⁸ Özden, 2005: 82.

¹⁷⁹ Eryıldız, 2006: 100.

¹⁸⁰ Tatal, 2014: 137.

¹⁸¹ Mutta, 2005: 88.

mağduriyetlerinin giderilmesi ve mevcut denetim yollarına yardımcı olması amacıyla ombudsman kurumunun oluşturulması için 1961 yılında Sir John Whyatt tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Bu raporda mevcut denetim yollarının yetersizliği tespit edilmiş ve yeni bir denetim mekanizması olarak ombudsman kurumunun kurulması önerilmiştir. Bu öneriye zamanın muhafazakâr partisi karşı çıksa da, Parlamento İşçi Partisi iktidarı Whyatt'ın teklifini uygun bulmuştur. 1967'de çıkarılan "Parlamento Komiserliği Kanunu" ile kurum hukukilik kazanmıştır. Kurum, İngiltere'de kuruluş kanunu gereği, "Parlamento Komiseri" ismiyle anılmaktadır.¹⁸²

İngiltere'de ulusal parlamento ombudsmanının yanında, sektörel düzeyde 1973 yılında kurulan sağlık hizmetleri ombudsmanı, 1974 yılında kurulan yerel yönetim ombudsmanı, Polis Yakınmaları Otoritesi ile 1990'da kurulan adli hizmetler ombudsmanı bulunmaktadır.¹⁸³

2.2.3.1 Seçim Usulü

Parlamento Komiseri, kraliçe tarafından parlamentoya yazılan bir mektup ile atanır. İlgili kanun gereği, görevini iyi yaptığı sürece, altmış beş yaşına kadar görevini yürütebilir. Parlamento Komiseri olabilmek için Avam Kamarası, Lordlar Kamarası ve Kuzey İrlanda Avam Kamarası üyesi olmamak gerekmektedir. Bunun haricinde seçim için herhangi bir şart aranmaz. Parlamento Komiseri Avam Kamarası ve Lordlar Kamarasının kabulüyle Kraliçe tarafından her zaman görevinden alınabilmektedir.¹⁸⁴

2.2.3.2 Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü

Fransa'da olduğu gibi İngiltere'de de ombudsmana doğrudan başvurmak mümkün değildir. Vatandaşlar parlamento komiserine ancak Avam Kamarası üyesi olan bir parlamenterin aracılığıyla başvurabilirler. Bu durum parlamento üyelerinin geleneksel olarak halkın koruyucusu olarak görülmelerinden kaynaklanmaktadır.¹⁸⁵ Bu üyenin şikayetçinin bölgesinden seçilmiş bir parlamenter olması şart değildir. Lordlar Kamarası üyelerine ise şikayet başvurusunda bulunmak mümkün değildir.¹⁸⁶

Başvurunun doğrudan Parlamento Komiserine değil de parlamento üyelerine yapılması usulüne "filtreleme" adı verilmektedir. Şikayetlerin öncelikle parlamento üyelerine

¹⁸² Bahadır, 2010:372-373.

¹⁸³ Özden, 2010: 128.

¹⁸⁴ Mutta, 2005: 80.

¹⁸⁵ Bahadır, 2010: 374.

¹⁸⁶ Özden, 2010: 133.

yapılması zorunluluğunun, parlamenter sürecin devreden çıkması ya da ona alternatif olmaktan ziyade bu sürece yapılan bir katkı niteliğinde olduğu belirtilmiştir.¹⁸⁷

Parlamento Komiseri, görevi süresince çalışmalarını tamamen bağımsız bir şekilde yürütür. Herhangi bir hiyerarşik üstü yoktur. Bu nedenle hiç kimseden emir veya talimat almaz. Sayıları ve hizmet şartları Hazine Bakanlığı'nca onaylanmak şartıyla, kendi personelini atayabilir.¹⁸⁸

Parlamento üyeleri, kendilerine gelen şikayet başvuruları hakkında bir ön araştırmada bulunduktan sonra eğer konunun Parlamento Komiseri tarafından araştırılması gerektiğine kanaat getirilirse konuyu ona iletirler. Eğer konunun önemsiz olduğunu düşünürlerse parlamento ve ombudsman için inceleme yolu son bulmaktadır.¹⁸⁹

Parlamento Komiseri, Avam Kamarasındaki milletvekillerinden gelen şikayetleri eğer kendi görev alanı içindeyse soruşturmaya başlar. Öncelikle bir haksızlığın mevcut olup olmadığını araştırır. Bir haksızlık olduğunu tespit ederse, ilgili idareyi bu haksızlığı gidermeye davet eder ve inceleme sonucunu ilgili milletvekiline, şikayet sahibine ve ilgili idareye rapor halinde bildirir. Haksızlığın ilgili idare tarafından düzeltilmemesi halinde, Komiser bu durumu parlamentoya rapor eder. Ayrıca Komiser üçer aylık dönemler halinde örnek olaylarla desteklenmiş raporlar ve bir yıllık çalışmalarını konu alan yıllık raporlar sunabilmektedir. Raporlar parlamentoya ulaştıktan sonra Parlamento Komiserinin varmış olduğu sonucu takip etmek parlamentonun işidir.¹⁹⁰

Parlamento Komiserinin çalışma usulü genel itibariyle üç aşamadan oluşmaktadır. Ombudsman kurumu, dairesine gelen şikayetler öncelikle inceleme birimince incelenir. İnceleme birimince soruşturulabilir nitelikte olan şikayetler, ilgili soruşturma birimine gönderilmeden önce, ilgili idarenin en üst görevlisine inceleme ve şikayet hakkında idarenin görüş ve yorumlarının belirtilmesi için gönderilir. Bu evre soruşturmanın ilk evresini oluşturmaktadır.¹⁹¹

Soruşturmanın ikinci aşamasında, komiserlik görevlileri şikayetle ilgili dosya, belge ve evrakları incelerler. Son evrede ise haksızlığa sebep olan kötü yönetim olgusunu tespit etse bile, ilgili kamu kurumuna eylemini durdurma, geciktirme, hızlandırma, kararını değiştirme, para ödeme veya diğer herhangi bir şekilde icrai nitelikte talimat veremez.¹⁹²

¹⁸⁷ Tatal, 2014: 134.

¹⁸⁸ Bahadır, 2010: 373.

¹⁸⁹ Özden, 2010: 134.

¹⁹⁰ Eryıldız, 2006: 82.

¹⁹¹ Eryıldız, 2006: 84.

¹⁹² Eryıldız, 2006: 85.

2.2.3.3 Görev ve Yetkileri

Parlamento komiserinin görevi, parlamento üyeleri tarafından kendisine iletilen, yönetim tarafından haksızlığa uğradıklarını iddia eden vatandaşların şikâyetlerini incelemek, soruşturmak ve buna ilişkin raporunu her yıl parlamentoya sunmaktır. Parlamento komiserinin görev ve yetkileri zaman içerisinde giderek genişlemiştir. Başlangıçta yerel yönetimler ve sağlık hizmetlerini denetleme yetkisi yokken, 1973 ve 1974 yıllarında yapılan değişikliklerle artık bu kurumlar da parlamento komiserinin denetim alanına dâhil olmuştur. 1983'te yapılan değişiklikle de 44 bakanlık, tüzel kişiliği olan veya olmayan kamu kurum ve kuruluşları da denetim kapsamına girmiştir.¹⁹³

Parlamento komiserinin çalışmaları sırasında talep ettiği her türlü resmi evrak ve bilgileri ilgili idare vermek zorundadır. Resmi evrakı talep etmek ve bunları tetkik etmek açısından yüksek mahkemenin sahip olduğu bütün yetkilere sahiptir, ancak bakanlar kuruluna ait belgelerle bakanlar kurulu zabıtlarını talep ve tetkik etme yetkisine sahip değildir. Bu sınırlamalar dışında, milli savunma sırlarında dahil veya kamu yararına aykırı bile olsa, her türlü dokümanın incelenmesi için tanınan bu serbestlik, parlamento komiserinin faaliyetlerini hakimlerin faaliyetlerinden ayırmaktadır.¹⁹⁴

Dışişleri, yargısal işlemler, devlet güvenliğini ilgilendiren işlemler, kraliyet dominyonlarıyla ilgili işlemler, elçilik ve konsolosluk işleri, suçluların iadesi ve kaçak suçlularla ilgili işlemler, ordunun sivil ve askeri personeline ilişkin işlemler, mükâfat ve imtiyaz işlemleri denetim kapsamı dışındadır.¹⁹⁵

İngiltere 'de halen her birinin kendi soruşturma görevlileri bulunan dört çeşit ombudsman bulunmaktadır. Bunlar; Parlamento Ombudsmanı, Sağlık Ombudsmanı, Mahalli İdareler Ombudsmanı, Adli Hizmetler Ombudsmanı şeklinde görevlendirilmiştir.¹⁹⁶

Parlamento Ombudsmanı; resmen yönetim için "Parlamento Komiseri" dir.

Sağlık Ombudsmanı; sağlık hizmetleri ombudsmanı olarak bilinir ve sağlık hizmetleriyle ilgili şikayetleri inceler. Kanunen biri İngiltere, biri İskoçya birisi de Galler bölgesi olmak üzere üç görevli atanması mümkündür.

Mahalli İdareler Ombudsmanı; resmen mahalli idare komiseri olarak bilinir. İngiltere' de üç adet, Galler de bir adet, İskoçya da bir adet ve Kuzey İrlanda' da bir adet olmak üzere toplam altı adet mevcuttur.

¹⁹³ Bahadır, 2010: 373-374.

¹⁹⁴ Mutta, 2005: 81.

¹⁹⁵ Bahadır, 2010: 373-374.

¹⁹⁶ Eryıldız, 2006: 82.

Adli Hizmetler Ombudsmanı; adli hizmetler ombudsmanı, avukatlarla ilgili şikayetleri incelemekle görevlendirilmiştir.

2.2.4 Almanya’da Ombudsman Kurumu

Almanya’ da ombudsman kurumu, Alman Anayasasında 1956 yılında yapılan değişiklikle temel hak ve özgürlükleri rahatça kullanabilmesi amacıyla parlamenter denetim yapılanmasında Bundestag’ a (parlamentoya) yardımcı olması için Parlamento Savunma Delegesi’nin atanmasını kabul etmiştir. 1957 yılında kabul edilen Parlamento Savunma Delegesi Yasasına dayanılarak ilk delege 1959 yılında atanmıştır.¹⁹⁷

Almanya ombudsman kurumunu, başını çok ağrıtan ordusunun denetlenmesi amacıyla oluşturmuştur. Alman Ombudsmanı, dünyada sadece ordunun denetlenmesi amacıyla oluşturulan ilk ombudsman kurumu olması bakımından önem taşımaktadır.¹⁹⁸

Tam bir bağımsız organ olmasına rağmen, ombudsman askeri işler için Bundestag’ ın bir ajanıdır. Bu nedenle parlamentonun sahip olduğu yetkilerden fazlasına sahip değildir.¹⁹⁹

2.2.4.1 Seçim Usulü

Parlamento Savunma Delegesi, Milli Savunma Komisyonunun tavsiyesi üzerine, parlamentoda yapılan gizli oylamada salt çoğunluk ve beş yıllık süre için seçilir. Delegeyi parlamento başkanı atar. Milletvekili seçilme ehliyeti olan ve otuz beş yaşını dolduran her Alman bu göreve seçilebilir. Almanya’da ombudsman bakan statüsündedir.²⁰⁰

Yetkisi yasama döneminden daha uzun süre devam eder ve istediğinde görevinden istifa edebilir.²⁰¹ Ayrıca, Parlamento da gerekçeli olarak Delegeyi görevden alabilir.²⁰²

2.2.4.2 Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü

Parlamento komiserine, asker ve memurlar hiyerarşik kanaldan geçmeden direkt başvuru yapabilmektedir.²⁰³

Parlamento Savunma Delegesi, parlamenterlerin, askeri personelin, basın ve diğer iletişim organlarının uyarısı üzerine ordunun yasal statüsünü oluşturan hal ve görevlerin ihlal edilip edilmediğini incelemeye yetkilidir. Delege sorumlular hakkında disiplin ve ceza kovuşturması yapabilmektedir. Delegenin, disiplin yetkisini kullanışı ve ordu mensupları

¹⁹⁷ Mutta, 2005:85.

¹⁹⁸ Tatal, 2014: 139.

¹⁹⁹ Tortop, 1998a: 43.

²⁰⁰ Tatal, 2014: 139.

²⁰¹ Tortop, 1998a: 43.

²⁰² Fendoğlu, 2011: 101.

²⁰³ Tortop, 1998a: 43.

hakkında uygulanan ceza adaletinin işleyişine dair görüş ve düşünceleri, subay ve amirlerin davranışlarını düzeltmeye ve parlamentoyu da gerekli yasal tedbirleri almaya teşvik eder. Delege askeri birlikleri ziyaret edebilir ve geldiğini haber vermeden askeri birlikleri teftiş edebilir. Delege ilgili bakanlıkların hepsinden, ilgili her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Ancak, gizlilik taşıyan bilgi ve belgenin verilmesi bakanlık tarafından reddedilebilir.²⁰⁴ Bu isteğin reddi ancak askeri sır niteliği taşıyan belgeler için geçerlidir. Bu durumun da Milli Savunma Bakanı tarafından Milli Savunma Komisyonunda gerekçesiyle birlikte açıklanması gerekir.²⁰⁵

Parlamento Savunma Delegesi, yıl içinde yaptığı çalışmaları, yapılan şikayetleri nedenlerini, sonuçlarını ve yerinde yapılan denetlemeleri, yıllık rapor ile parlamentoya sunar.²⁰⁶

2.2.4.3 Görev ve Yetkileri

Parlamento Savunma Delegesi'nin görevi, diğer ülkelerdeki ombudsman kurumlarının görevlerinden farklıdır. Delege; Parlamentoların, asker kişilerin, basın ve diğer iletişim organlarının uyarısı üzerine, ordunun yasal statüsünü oluşturan hak ve ödevlerin kötüye kullanılıp kullanılmadığını, ihlal edip etmediğini incelemekle görevlidir.²⁰⁷

Alman Delege, görevini Bundestag Başkanı gözetiminde yerine getirmektedir. Ancak burada hiyerarşik bir ilişki söz konusu değildir. Delegenin belli başlı üç görevi vardır:²⁰⁸

Bunlardan ilki, Askerin ve Ordu Bakanlığı memurlarının temel haklarının korunmasını üstlenmektir.

Diğeri, ordu kuvvetlerinin parlamenter denetimin yapılmasında, Bundestag' ta hazır bulunmak durumunda olmalarıdır.

Üçüncüsü de, insanları sevk ve yönetimde, subaylar tarafından tutarlı ve iyi niyetli ilkelerin uygulanmasını sağlamak şeklindedir.

Almanya'da parlamento komiserinin görevleri şekil olarak İskandinav ülkelerinde uygulanan ombudsmanın görevleri ile benzerlik göstermektedir. Komiserin ceza adaletinin işleyişini ve ordu kuvvetlerinin üyeleri hakkında uygulanan disiplin usullerini de denetleme yetkisi vardır.²⁰⁹

²⁰⁴ Mutta, 2005:85.

²⁰⁵ Tatal, 2014:139.

²⁰⁶ Tortop, 1998a: 43.

²⁰⁷ Mutta, 2005: 85.

²⁰⁸ Tortop, 1998a: 43.

²⁰⁹ Tortop, 1998a: 43.

2.2.5 İspanya’ da Ombudsman Kurumu

“Defensor Del Pueblo” adıyla “Halkın Savunucusu” olarak tanımlanan İspanya Ombudsmanı, Anayasal bir kurum olup, İspanya Anayasası’nın 54 üncü maddesinde düzenlenmiştir. Parlamento Yüksek Komiseri adıyla Parlamento tarafından atanan Ombudsmanın temel görevi, kişilerin Anayasada belirtilen temel hak ve özgürlüklerini kamu yönetimine karşı korumak ve kötü yönetimi önleyerek yönetimin iyileştirilmesine katkıda bulunmaktır.

2.2.5.1 Seçim Usulü

İspanya’ da Ombudsman Kurumu, Ombudsman (Kamu Hakemi) ile İlgili Organik Kanunla düzenlenmiştir.

İlgili yasaya göre, Ombudsman parlamento tarafından beş yıllık bir süre için, rüşünü ispat etmiş, sivil ve siyasi tüm haklara sahip, İspanyol vatandaşları arasından seçilmektedir. Yine ilgili kanunun dördüncü maddesine göre, Ombudsman, birlikte toplanan iki Hükümet Meclisinin Usul Komiteleri huzurunda, yemin ederek veya görevlerini sadakatle gerçekleştireceğine söz vererek, göreve başlamaktadır.

Aynı yasanın beşinci maddesinde Ombudsmanın görevden alınması düzenlemiş ve istifa, görev süresinin bitişi, ölüm veya beklenmedik ehliyetsizlik, ofisinin yükümlülüklerini ve görevlerini yerine getirmede göze batan ihmal ve itirazı mümkün olmayan adli hüküm, İspanya Ombudsmanının görevini son bulacağı haller olarak sıralanmıştır.

Görevlerinin yerine getirilmesinde Ombudsman tamamıyla bağımsız ve tarafsız çalışır. Bir başka deyişle, Ombudsman siyasi, idari ve mali açıdan tamamen bağımsızdır; görevlerinin ifasında kimseden emir ve talimat almaz ve görev dokunulmazlığına, görevinin gerektirdiği bazı imtiyazlara sahiptir. Örneğin suçüstü halleri dışında Ombudsman tutuklanamaz ve gözaltına alınamaz.²¹⁰

2.2.5.2 Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü

İlgili Organik Kanunun 15 inci maddesine göre, Ombudsmana yapılan tüm şikayetler, düz bir kâğıda şikâyetin nedeni belirtilerek, bir belge ile, ad ve adres belirtilerek, ilgili kişi tarafından imzalanmış olmalıdır. Şikayetçi, şikayete konu olaydan haberdar olunduktan en geç bir yıl sonra başvuru yapmak zorunluluktur. Ombudsman tarafından yapılacak tüm faaliyetler şikayetçi için ücretsiz olup, avukat veya bir hukukçunun katılımı zorunlu değildir. Ombudsman, yapılan tüm şikâyet başvurularını kabul etmek zorundadır.

²¹⁰ *İspanya İnsan Hakları Kurumları/Ombudsmanları Çalışma Ziyaretleri Raporu*, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, Aralık 2009: 3.

Ombudsman Kurumları, Ombudsmanların şahıslarında somutlaşmışlardır. Kurumun işleyişinde ve temsilinde Ombudsmanlar temel belirleyici özelliğe sahip olup kendi yardımcılarını ve personelini seçmede büyük özgürlüğe ve yetkiye sahiptir.²¹¹

Ombudsman kurumunun görevini gereği gibi ifa edilebilmesi için; ombudsmanların gerek parlamento, gerek kamu idaresi ve gerekse de tüm vatandaşlar tarafından “güven” duyulan, tarafsız kişiler olması oldukça önem arz etmektedir. Bu nedenle, Ombudsman seçildikten sonra 10 gün içinde Ombudsmanın, ombudsman kurumu ile bağdaşmayan tüm görev ve üyeliklerinin sona ermesi gerekmektedir.²¹²

Ombudsmana verilen en önemli görev, kamu idaresinin hukuka, insan haklarına, adalete ve “iyi yönetim” ilkelerine aykırı, her türlü eylem ve işlem, tutum ve davranışlarına karşı yapılan şikâyetleri incelemek, araştırmak, değerlendirmek ve karara bağlamaktır. Ombudsman hem re’sen, (örneğin basında çıkan bir habere dayanarak) bir konuyu ele alıp inceleyebilir, hem de şikâyet üzerine harekete geçer. Ombudsmanın harekete geçmesi için görev alanına giren bir suistimalin varlığı yeterlidir.²¹³

2.2.5.3 Görev ve Yetkileri

Ombudsmanın görev alanına, askeri hizmete ilişkin faaliyetler de dâhil olmak üzere merkezi ve özerk yönetimler, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüslerinin tamamı veya bu yönetimlere bağlı olan veya işbirliği içerisindeki kamu hizmeti sunan tüm kurum ve kuruluşlar girmektedir.

Genel olarak, devletin yasama ve yargı faaliyetlerinin dışında, kamu otoritesinin veya gücünün kullanımından kaynaklanan idarenin her türlü eylem ve işlemleriyle, ulaşım hizmetleri, su ve elektrik dağıtım ve işletmesi veya buna ilişkin verilen ruhsat işlemleri gibi konusu itibarıyla kamusal hizmet niteliğinde olup kamu gücünün denetim veya gözetiminde bulunması gerekli hizmet veya işlemler Ombudsmanın görev alanına girer.

Söz konusu eylem ve işlemler ile tutum ve davranışlar, hem hukuka uygunluk hem de hakkaniyete uygunluk açısından incelenir. Ombudsman kural olarak her türlü şikâyeti alıp incelemeye yetkili ancak; kamu idaresini ilgilendirmeyen, bireyler arası uyuşmazlıkları içeren, şikâyet konusunun öğrenilmesinden itibaren bir yıllık, olayın gerçekleşmesinden itibaren iki yıllık süreyi aşan, bir konuyu içermeyen, kötü niyetli ve başkalarının haklarını

²¹¹ İspanya İnsan Hakları/Ombudsmanları, 2009: 3.

²¹² İspanya İnsan Hakları/Ombudsmanları, 2009: 7.

²¹³ İspanya İnsan Hakları/Ombudsmanları, 2009: 10.

zedeleyici nitelikte olan, yargılama sürecinde veya yargı kararına uyulmamasına ilişkin olan şikayetler Ombudsmanın görev alanı dışında kalmaktadır.²¹⁴

Ombudsman, askeri yönetimle ilgili sıkıntılarda milli güvenliği tehlikeye atmadan devreye girebilmektedir. Bu şikayetleri, genellikle askerlik yapmak istemeyenlerin başvuruları oluşturmaktadır. Ombudsmanın Anayasaya aykırılık savıyla Anayasa Mahkemesine gidebilme yetkisi de vardır.²¹⁵

Yargılama sürecine veya yargı kararlarına karşı Ombudsmana yapılan başvurular, Ombudsmanın görev alanının dışındır ancak, yargının işleyişine ilişkin hususlar, örneğin aşırı gecikmeler, Ombudsmanın görev alanına girmektedir.²¹⁶

2.2.6 Avrupa Birliği'nde Ombudsman Kurumu

Avrupa Birliği, uzun tartışmalar neticesinde Ombudsman kurumunu faydasına inanmış ve tüm Avrupa vatandaşlarının kapsayacak bir Avrupa Ombudsman Kurumunun kurulmasına karar vermiştir.²¹⁷ Avrupa Birliği Ombudsmanı 1 Eylül 1995 tarihinde faaliyete başlamıştır.²¹⁸

İlk Avrupa Ombudsmanı, eski Finlandiya Ombudsmanı Jacob Söderman'dır. Söderman 2003 yılına kadar bu görevde kamıştır. Daha sonra P. Nikiforos Diamandouros 1 Nisan 2003' te Avrupa Ombudsmanı seçilmiştir. Diamandouros, daha önceden ilk Yunanistan Ombudsmanı olarak görev yapmıştır.²¹⁹

2.2.6.1 Seçim Usulü

Avrupa Ombudsmanı, politik ve hukuksal haklardan kısıtlanmamış, Birlik vatandaşları arasından Avrupa Parlamentosu tarafından seçilmektedir. Ombudsman seçilebilecek kişilerin vasıflarında çok fazla seçici davranılmamış ve Parlamento'ya geniş bir takdir yetkisi kullanma alanı bırakmıştır. Avrupa Ombudsmanı, görev süresi bittikten sonra tekrar seçilebilmektedir. Ombudsmanın görevlerini yapabilmesi imkansızlaşmış ise ya da görevlerinde uygunsuz davranışları tespit edilmişse, görevden alınması, Avrupa Parlamentosunun talebi ve Avrupa Adalet Divanının nihai kararıyla mümkün olabilmektedir.²²⁰

²¹⁴İspanya İnsan Hakları/Ombudsmanları, 2009: 4.

²¹⁵Fendoğlu, 2011: 72.

²¹⁶İspanya İnsan Hakları/Ombudsmanları, 2009: 4.

²¹⁷Küçüközyiğit, 2006: 104.

²¹⁸Tatal, 2014: 145.

²¹⁹Özden, 2010: 113.

²²⁰Küçüközyiğit, 2006: 105.

Avrupa Parlamentosu tarafından Ombudsman Avrupa Adalet Mahkemesiyle aynı statüdedir. Avrupa Ombudsmanları Avrupa Parlamentosunun yeni seçimlerine kadar görev yaparlar ve görev süreleri beş yıldır.²²¹

2.2.6.2 Başvuru Şekli ve Çalışma Usulü

Herhangi bir kişi, memur ya da üye devletlerin herhangi bir birimi, doğrudan ya da bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığıyla Avrupa Ombudsmanına şikayette bulunabilmektedir.²²² AB ülkelerinin birinin vatandaşı olan ya da bu ülkelerde ikametgâhı olan tüm gerçek ve tüzel kişilerin Ombudsmana şikayet hakları bulunmaktadır. Daha açık ifade etmek gerekirse, sadece üye ülkelerin vatandaşları ya da kurumları değil aynı zamanda üye ülkeler içinde ikamet eden ya da orada işyeri bulunan kişiler de Avrupa Ombudsmanına başvurabilecektir. Başvurularda, somut olay ve şikayetçinin isminin bulunması öngörülmektedir. Ancak, gerekli durumlarda şikayetçinin isminin gizli tutulabileceği de hükme bağlanmıştır. Avrupa Ombudsmanına gelen şikayetlerin en geç iki yıl içinde yapılmış olması gerekmektedir.²²³

Birlik kurum, organ, ofis ve ajansları ile memur ve görevleri arasındaki iş ilişkileri ile ilgili şikayetler bakımından, şikayet başvurusundan önce iç idari başvuru yolları tüketilmelidir.²²⁴

Avrupa Ombudsmanı gerekli gördüğü takdirde re'sen harekete geçebilmektedir.²²⁵ Haklarında araştırma yapılan birimler veya bireyler ombudsmanların istediği her türlü bilgiyi sağlamakla yükümlüdürler. Buna gizlilik gerektiren konular da dahildir.²²⁶

AB kurum ve kuruluşlarından, incelemeler bağlamında talep edilen bilgi ve belgeleri, ilgili kurum ve kuruluşlar sunmak zorundadır. Ayrıca her ülkenin, iç hukukundaki düzenlemeler saklı kalmak şartıyla belge verme yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu bağlamda incelemelerin sonuçları hakkında ombudsman ilgili kurumlara tavsiyelerini içeren bildirimlerde bulunma ve gelişmeleri takip etme yetkisine haizdir. Ayrıca bu tavsiyeler konusunda ombudsman Avrupa Parlamentosuna da bilgi ve rapor vererek, Parlamentonun harekete geçmesini sağlayabilecektir.²²⁷

Avrupa Ombudsmanı bir şikayete ortalama dokuz ayda sonuçlandırmaktadır. Avrupa Ombudsmanının 2010 yılı raporunda, yürüttüğü soruşturmanın çoğunu bir yıl içinde, kalan

²²¹ Özden, 2010: 113.

²²² Özden, 2010: 113.

²²³ Küçüközyiğit, 2006: 104.

²²⁴ Baykal, 2013: 153.

²²⁵ Fendoğlu, 2011: 101.

²²⁶ Özden, 2010: 113.

²²⁷ Küçüközyiğit, 2006: 104-105.

kısmını da genellikle üç ay içinde bitirdiği ifade edilmektedir. Şikayetlerin en geç bir ila bir buçuk yıl içinde sonuçlandığı belirtilmektedir.²²⁸

2.2.6.3 Görev ve Yetkileri

Avrupa Ombudsmanı, AB kurumları hakkındaki kötü yönetim şikayetlerini, yani kurumların kanunlara uygun olmayan hareketlerini inceler. AB kurumları dışındaki yerel, bölgesel veya ulusal otoriteler ve kurumlarla ilgili şikayetler, Avrupa Ombudsmanının yetkisi dışındadır. Avrupa Ombudsmanının görev alanına; Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Sayıştay, Adalet Divanı, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, Bölgeler Komitesi, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Polisi, Diğer AB Kurumları girmektedir.²²⁹

Ombudsman, kendisine gelen şikayetleri ilgili kurumlara iletir ve bu kurumların gerekli düzeltmeyi yapmasını talep eder. Şikayet edilen kurum gerekli düzeltmeyi yapmayı reddedebilir. Ombudsman, bu durumda olayı Avrupa parlamentosuna rapor eder. Şikayet, Ombudsmanın denetim alanı dışında ise Ombudsman bunu incelemeyiz, ama şikayet sahibine çözüm yolu iletir, hangi kuruma ve nasıl başvurması gerektiğini söyler.²³⁰

Avrupa Ombudsmanı kendisine gelen şikayetleri öncelikle görev alanına girip girmediğini, ardından da kabul edilebilir olup olmadığını incelemektedir. Şayet şikayetçi, şikayet hakkına sahip biri değilse (menfaat ihlali yoksa), şikayet, bir Birlik Kurumu, ofisi, organı ya da ajansına yönelik değilse, şikayet, yargısal işlevleri bakımından ABAD' a yönelikse, şikayet siyasi bir faaliyetle ilgili ise Ombudsman o şikayeti incelemeyiz.²³¹

Ayrıca Ombudsman yargıya intikal etmiş davalara karışamaz veya herhangi bir mahkeme kararının isabetli olup olmadığını da tartışamaz.²³²

İlgili düzenlemelerden de anlaşılacağı gibi Avrupa Birliği Ombudsmanı düzenlenirken, hem İsviçre ombudsmanındaki asli düzenlemelere bağlı kalınmış, hem de ombudsman kurumunun başarılı uygulamalarında görülen genel özelliklere ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.²³³

²²⁸ Tatal, 2014: 147.

²²⁹ Özden, 2010: 114.

²³⁰ Özden, 2010: 115.

²³¹ Baykal, 2013: 153.

²³² Baykal, 2013: 153.

²³³ Küçüközyiğit, 2006: 105.

2.3 Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de, idari teşkilat ve idari teşkilatın faaliyetleri son derece artmıştır. Bu durum, idarenin denetiminde klasik denetim mekanizmalarının yetersiz kalması sonucunu doğurmuş ve idare üzerinde yeni denetim mekanizmalarının kurulması zorunluluğunu da beraberinde getirmiştir. Sayısız idari sorunlar yaşanan Türkiye’ de, idare, ilk bölümde değinildiği gibi farklı denetim yollarıyla denetlenmektedir. Ancak, idarenin bünyesine kolaylıkla nüfuz edebilen, formalite ve şekilcilikten uzak, masrafsız, hızlı işleyebilen, hem hukuka hem hakkaniyete uygun çözümler üretebilen bir denetim mekanizmasına ihtiyaçtan kaynaklı Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.²³⁴

2.3.1 Gelişim Süreci

Türkiye’de Ombudsman kurumunun mevzuatta yerini alması amacıyla uzun süren çalışmalar yapılmıştır. Yapılan çalışmalarda “ombudsman” terimi yerine, sırası ile Türk Ombudsmanı, Kamu Denetçisi veya Kamu Hakemi son olarak da Yurttaş Sözcüsü terimleri kullanılmıştır.²³⁵

Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de yaşanan değişim ve gelişmeler kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ihtiyacını doğurmuştur. Bu zorunluluk nedeniyle, Türkiye’de “ombudsman” kurumun oluşturulması için ilk resmi adım; Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Kamu Denetçisi Kurumunun kurulmasının ön görülmesiyle, atılmıştır.

Sonrasında, 55. Hükümet döneminde, İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu, ombudsman kurumu ile ilgili düzenleme yapılmasına karar vermiştir. Dahası, çeşitli ülkelerin ombudsman mevzuatı derlenmiş ve çeşitli ülkelere ombudsmanlar Türkiye’ye davet edilerek ombudsman kurumuna ilişkin bilgi alınmıştır.²³⁶

TODAIÉ’nin KAYA Raporu, Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Planlar doğrultusunda hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Taslağı ve 59. Hükümetin 2003’ te gündeme aldığı Kamu Yönetimi temel kanun tasarısında da bu konuda fizibilite çalışmaları yapılmış ve taslaklar hazırlanmıştır.²³⁷

Aday ülke statüsünde olduğumuz Avrupa Birliği, Maastricht Anlaşmasında ombudsman kurumuna yer vermiş ve bir Avrupa Parlamentosu üyesinin ya da her hangi bir şikayetçinin, Birlik Organlarının kötü işleyişi ile ilgili durumları bildirmesi üzerine, ombudsmanın bu durumları incelemeye alacağını düzenlemiştir. Aynı şekilde, Nice

²³⁴ Mutta, 2005: 94-98.

²³⁵ Eryıldız, 2006: 124.

²³⁶ Aşar, 2012: 243-244.

²³⁷ Özden, 2010: 143.

Zirvesi'nde onaylanan Temel Haklar Şartının 43 üncü maddesi; 'Birliğin bütün vatandaşları veya bir üye devlette ikamet eden veya kanuni adresi bir üye devlette bulunan bütün gerçek veya tüzel kişiler, ... Topluluk kuruluşları veya organlarının faaliyetlerinde karşılaşılan kötü idare vakalarını Birlik Kamu Denetçisine (ombudsmana) havale etme hakkına sahiptir.'" demek suretiyle ombudsmana başvuru imkanı, bir "vatandaşlık hakkı" olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla, Avrupa Birliği üyesi olmanın sonuçlarından birinin de ombudsman kurumuna sahip olmak ya da bir başka ülkenin ombudsmanına şikayet hakkını kabul etmek olacağı açıktır.²³⁸

Ayrıca, Ombudsman konusunda; AB'ye tam üyelik süreci kapsamında, Avrupa Komisyonu, 2005 Türkiye ilerleme Raporu'nda da, kamu idaresinin etkinliğinin artırılması ve suistimalin ortaya çıkarılmasında etkili bir kurum olacağı gerekçesiyle Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmasının altını çizmektedir.²³⁹

Avrupa Birliğine uyum süreci çerçevesinde 15/06/2006 tarihinde Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, TBMM Genel Kurulunda kabul edilmiştir. Ancak bu Kanun, bazı maddelerinin yeniden görüşülmesi amacıyla dönemin Cumhurbaşkanı tarafından Meclise geri gönderilmiştir. TBMM, Kanun üzerinde hiçbir değişiklik yapmadan Cumhurbaşkanı'na tekrar gönderilmiştir. İkinci kez kanunu onaylamak zorunda kalan Cumhurbaşkanı KDKK' nın iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi 5548 sayılı kanunu önce yürütmesini durdurmuş daha sonra da 25/12/2008 tarihinde, 2006/140 Esas ve 2008/185 Nolu kararıyla kanunun tümünün Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle ve oy birliğiyle iptaline karar vermiştir.²⁴⁰

Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçeleri;²⁴¹

Anayasal sistemin, TBMM' ye bağlı, "idare"nin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir kurum oluşturulmasına olur vermediğini,

Öte yandan, yasamanın yürütmeyi denetlemesi, yalnız siyasal denetimi kapsamakta ve denetim yolları, Anayasa'nın "Yasama" bölümünün 98-100. maddelerinde düzenlendiğini; bunun dışında, TBMM Başkanlığı'na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmasının Anayasa'ya göre olanaklı olmadığını,

Anayasa'nın 87. maddesinde, "idare"nin eylem ve işlemlerinin incelenip araştırılması TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmadığı,

²³⁸ Kahraman, 2011: 366-367.

²³⁹ http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf (20.12.2014)

²⁴⁰ Bahadır, 2010: 377.

²⁴¹ <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/50f62395-74fc-44ab-9f4b49d68de529a1?highlightText=kamu%20denet%C3%A7ili%C4%9Fi%20kurumu%20kanunu&excludeGerce=False&wordsOnly=False> (03/05/2015)

Üstelik, Anayasa'nın "Yargı" bölümünde bulunan 125. maddesinde, "idare"nin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine bağlı tutulduğunun yer aldığı,

"İdare"nin eylem ve işlemlerinin yargısal denetim dışında incelenip araştırılması, ancak yürütmenin kendi içinde oluşturacağı denetim kurum ya da birimleriyle olanaklıdır denilmiş ve Yasama Organına bağlı, idarenin işleyişini denetleyecek bir kurumun öngörülmesi anayasal sistemde değişiklik yapmayı gerektirmektedir ki, bunun yasayla yapılamayacağı açıktır, şeklindedir.

Anayasa Mahkemesinin iptal kararı dikkate alınarak, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun çerçeve 8. Maddesi ile, Anayasanın 74. Maddesinde değişiklik yapılmış ve bu değişiklikle, TBMM Başkanlığı'na bağlı olarak kurulacak Kamu Denetçiliği Kurumunun usul ve esaslarının kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu Anayasa değişikliği, 12/09/2010 tarihli referandumla kabul edilmiş ve 23/09/2010 tarihli ve 27708 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmasıyla yürürlüğe girmiştir.²⁴²

Anayasa'nın 74. Maddesinde yapılan bu değişiklikle, 6328 sayılı kanunla Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.²⁴³

2.3.2 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu Kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumu

2.3.2.1 Kurumun Yapısı

Kamu Denetçiliği Kurumu, Türk kamu yönetimi sistemine, 14 Haziran 2012 tarihli ve 6328 sayılı yasayla yeni bir kurum olarak girmiştir. Dünyadaki uygulamaların çoğu gibi, Türkiye' de de KDK parlamento ombudsmanı şeklinde değil, ülkenin tamamında, herhangi bir coğrafi ya da belirli bir konuya münhasır olmaksızın denetim yapan ombudsman kurumu şeklinde düzenlenmiştir.²⁴⁴

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 1 inci maddesinde, Kanunun "amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır." şeklinde açıklanmıştır.

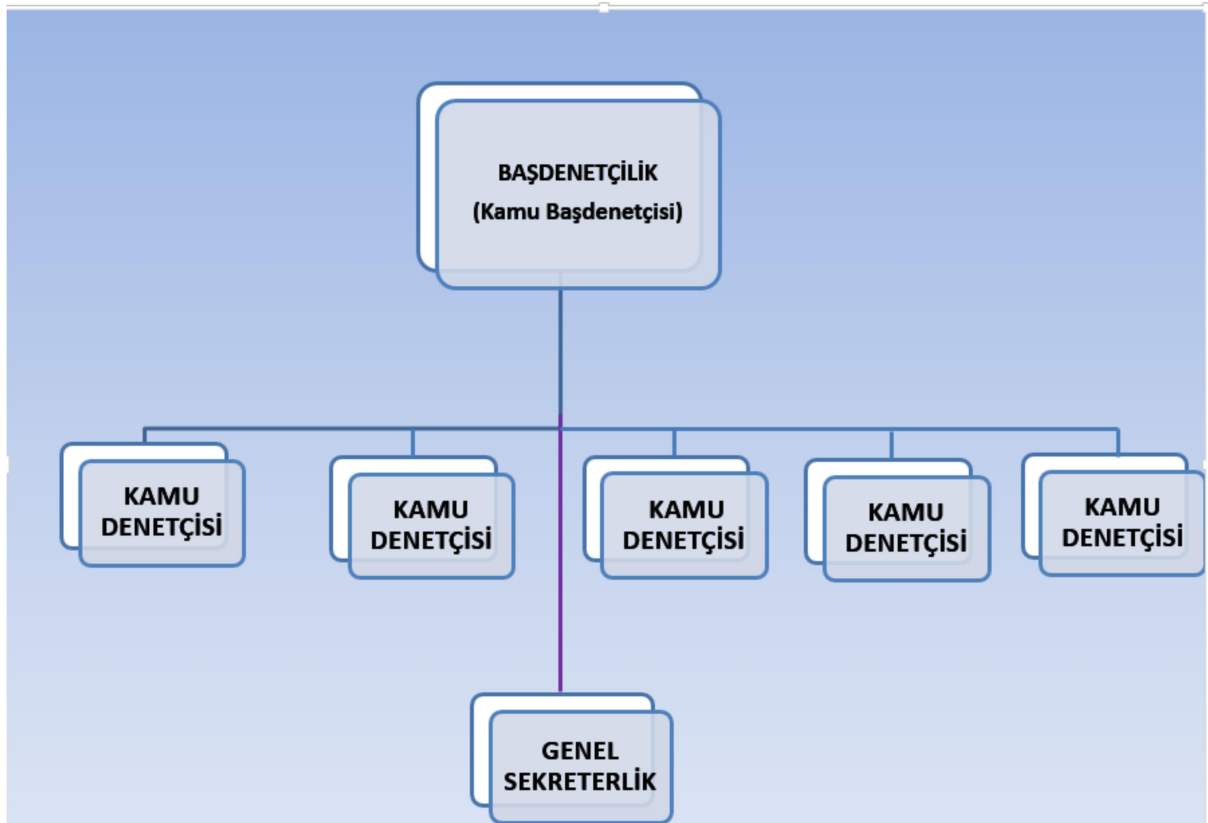
²⁴² Tural, 2014: 178-179.

²⁴³ Tural, 2014: 181.

²⁴⁴ Tural, 2014: 181.

Kurum, TBMM'ye bağılı kamu tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli kurulmuş olup, 29/3/2013 tarihi itibarıyla şikâyet başvurularını almaya başlanmıştır.²⁴⁵

TBMM Başkanlığına bağılı, şikâyet esasına göre idareyi denetleyen bağımsız bir niteliğe sahip Kamu Denetçiliği Kurumu, Kamu Başdenetçiliği (Baş Ombudsman) ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. KDK, Kamu Başdenetçisi tarafından yönetilmekte ve temsil edilmektedir.²⁴⁶



Şekil 2.1 Kamu Denetçiliği Kurumu Organizasyon Yapısı²⁴⁷

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 6 ıncı maddesinin 1 inci fıkrasına göre, Başdenetçilik; Başdenetçi ve denetçilerden oluşur.

2.3.2.2 Başdenetçi ve Denetçiler

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri kanununun 10 uncu maddesine göre şu şekilde belirlenmiştir. Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçinin elli, denetçilerin ise kırk yaşını doldurmuş olmaları gerekmektedir. Yaş şartının nedeni hayat tecrübesi ve bilgi birikimine duyulan ihtiyacı karşılamak içindir. Aranılan diğer bir nitelik başvuru sırasında herhangi bir

²⁴⁵ [http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-346-hakkimizda.html\(03/05/2015\)](http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-346-hakkimizda.html(03/05/2015))

²⁴⁶ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015: 8.

²⁴⁷ KDK, 2014: 8.

siyasi partiye üye olmamaktır. Kanunda “Siyasetle uğraşmamış olmak” tabiri yerine “Siyasi partiye üye olmama” şartının benimsenmiş olması milletvekili ve benzeri siyasi görevler icra etmiş birikimli kişilerden istifade edilmek istenmesiyle açıklanmıştır.²⁴⁸ İlgili Kanununun 14 üncü maddesine göre, Başkan ve Denetçilerin görev süresi dört yıldır.

Başdenetçi ve denetçiler süreleri dolmadan görevden alınamazlar. Ancak; istifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başkan veya Denetçilerin yerine yeni seçilen Başkan veya Denetçinin görev süresi de dört yıldır. Bir dönem Başkan veya Denetçi seçilen kişi en fazla bir dönem daha seçilebilmektedir.²⁴⁹

2.3.2.2.1 Başkanın Seçimi

Başdenetçinin seçimi KDK Kanununun 11 inci maddesinde düzenlenmiştir: Başkanın görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren on beş gün içinde durumu, TBMM Başkanlığına bildirilir. Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde Başkan adayları olmak isteyenler TBMM Başkanlığına başvuruda bulunurlar.

TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon, Başkanın seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirleyerek, TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere TBMM Başkanlığına bildirir. TBMM Genel Kurulu, bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde, Başkanın seçimlerine başlar.

TBMM Genel Kurulu, Başkanın seçimi için uyguladığı usulü, Kamu Başkanını seçmek için de uygular. Yani Kamu Başkanı TBMM Genel Kurulunca en geç dört turda ve gizli oyla seçilmektedir.

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

Görüldüğü üzere, Başkanın seçim usulünde Anayasa, nitelikli çoğunluğa öncelik vermiş, mümkün olmaması durumunda salt veya basit çoğunluğa imkan tanımıştır. Nitelikli

²⁴⁸ Şengül, 2013: 78.

²⁴⁹ Özdemir, 2015: 123.

çoğunluk, TBMM’de iktidar ve muhalefet partilerinin bir aday üzerinde uzlaşmasını esas alır. Hem İktidar hem de muhalefet partilerinin desteğine sahip kamu denetçilerinin parlamento desteği güçleneceği için yönetimle olan ilişkilerinde etkili olma imkanları artacaktır. Nitelikli çoğunlukla seçim yeni bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun bağımsızlığının kurumsallaşmasında etkili bir faktördür. Salt veya basit çoğunlukla seçim iktidar partisinin tercihini öncelikli hale getirir ve kurumun parlamento desteğini sınırlar.²⁵⁰

2.3.2.2.2 Başdenetçinin Görevleri

Başdenetçinin görevleri KDK Yönetmeliğinin 40 ıncı maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Başdenetçi;

Kurumu yönetmek ve temsil etmek, Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak, Denetçiler arasında iş birliğini sağlamak ve uyumlu çalışmalarını gözetmek,

Denetçilerin görev alanına ilişkin olarak ortaya çıkan tereddütleri gidermek, birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü belirlemek ve gerektiğinde değiştirmek, gerek gördüğünde şikâyet başvurusunu bizzat sonuçlandırmak,

Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak ve gerektiğinde değişiklik yapmak, yıllık raporu hazırlamak ve Komisyona sunmak, yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak, raporları kamuoyuna duyurmak,

Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmak, yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirlemek, Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi için izin vermek,

Bilirkişi görevlendirmek ve tanık ya da ilgili kişileri dinlemek, ihtiyaç duyulan iş ve konularla ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin geçici olarak görevlendirilmesini istemek, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak idareden bilgi ve belge istemek, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olan devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri yerinde incelemek veya görevlendireceği denetçiye inceletmek, gerektiğinde yerinde inceleme ve araştırma yapmak, istenen bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında ilgili merciden soruşturma açılmasını istemek, gerekli görülen yerlerde büro açılmasına karar vermek,

²⁵⁰ Şengül, 2013: 77.

Kurumun görev alanıyla ilgili olarak uluslararası işbirliğine ilişkin çalışmalarını yürütmek, Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak ile görevlendirilmiştir.

2.3.2.2.3 Denetçilerin Seçimi

İlgili kanunun 11 inci maddesine göre Denetçilerin seçimi ise şu şekildedir: Denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren on beş gün içinde durum, Kurum tarafından TBMM Başkanlığına bildirilir. TBMM Başkanlığı tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, denetçi aday adayı olmak isteyenler TBMM Başkanlığına başvuruda bulunurlar.

TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon, tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirler ve Karma Komisyona sunar. Karma Komisyon sonraki on beş gün içinde denetçi seçimlerini yapar.

Denetçiler, Karma Komisyonun üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

Başdenetçi ve denetçilerin görev sürelerinin sona ermesi; 6328 sayılı kanunun 10 uncu maddesinde sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan ortaya çıkması halinde, durumun Karma Komisyon tarafından tespitini takiben, Başdenetçinin görevinin sona ermesine TBMM Genel Kurulu tarafından görüşmesiz olarak, denetçilerin görevinin sona ermesine ise Karma Komisyon tarafından karar verilmektedir.

2.3.2.2.4 Denetçilerin Görevleri

Denetçilerin görevleri ilgili yönetmeliğin 41inci maddesinde düzenlenmiştir. Bu kapsamda Denetçilere; görevlendirildikleri konu veya alanlara ilişkin şikâyetleri incelemek,

araştırmak ve Başdenetçiye önerilerde bulunmak, inceleme ve araştırma konusıyla ilgili olarak idareden bilgi ve belge istemek,

İstenen bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında ilgili merciden soruşturma açılmasını istemek, gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak ve Başdenetçiye sunmak,

Başdenetçi tarafından görevlendirilmesi hâlinde Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmak, bilirkişi görevlendirmek ve tanık ya da ilgili kişileri dinlemek,

Başdenetçi tarafından görevlendirilmesi hâlinde devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri yerinde incelemek, gerekli görülen hallerde, yerinde inceleme ve araştırma yapmak,

Başdenetçiye, yokluğunda vekâlet etmek, Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak, Başdenetçi tarafından verilen diğer görevleri yapmak ile görevlendirilmişlerdir.

2.3.2.2.5 Genel Sekreterlik

Genel Sekreterlik, Kurumun idarî ve malî işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirir. Genel Sekreterlikte, Genel Sekreter ve diğer idarî personel görev yapar. İlgili yönetmeliğin 42 nci maddesine göre Genel Sekreterlik; Kurumun büro işlerini yürütmek, şikâyet başvurularının kayıt işlerini yürütmek, Kurumun insan gücü planlaması ve personel politikası ile ilgili çalışmaları yapmak, personel sisteminin geliştirilmesi için Başdenetçiye teklifte bulunmak, Genel Sekreterlikte görev yapan personelin sevk ve idaresini sağlamak, Kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek,

Kurum personelinin atama, nakil ve terfi işlemlerini yürütmek, Kurumun eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek, hizmet içi eğitim, kurs ve benzeri yerlere katılacak Kurum personelinin görevlendirmek ve malî haklarının ödenmesine ilişkin işlemleri yürütmek, Kurum personelinin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek, Kurumun arşiv hizmetlerini yürütmek, genel evrak faaliyetlerini düzenlemek ve yürütmek, kararların ve raporların otomasyonunu sağlamak ve bunları arşivlemek,

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 Kanununun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla malî hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapmak, Kurumun taşınır ve taşınmazlarına ilişkin işlemleri ilgili mevzuat çerçevesinde yürütmek, bütçenin harcanması konusunda Başdenetçiye bilgi vermek, Kurumun görev alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak, bilgi sistemleri ve otomasyonu konusundaki gelişmeleri izlemek, Kurum bilgi mimarisinin hazırlanması, veri

tabanlarının kurulması, güncellenmesi ve arşivlenmesi çalışmalarını yapmak, Kurumun sivil savunma ve seferberlik hizmetlerini planlamak ve yürütmek, Kurumun basın ve halkla ilişkiler ile tanıtım faaliyetlerini yürütmek, protokol işlerini düzenlemek, Kurumun idarî, malî ve teknik işlerini yürütmek, kanunlarla veya Başdenetçilik tarafından verilen diğer işleri yapmak ile görevlendirilmiştir.

2.3.2.3 Başdenetçi ve Denetçilerin Tarafsızlığı ve Bağımsızlığı

Başdenetçi ve Denetçilerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı, KDK Kanununun 12 inci maddesinde “Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.” hükmüyle garanti altına alınmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun en belirgin özelliği bağımsızlığı ve tarafsızlığıdır. KDK görevini ifa ederken gerek atama yapan otoriteye gerekse denetim yetkisi kapsamındaki kuruluşlara karşı bağımsız olmak zorundadır. Kısaca, Kurumun yürütmeden ve idareden bağımsızlığı sağlanmalıdır. Nitekim TBMM tarafından seçilerek parlamentonun desteğini almış bir kamu denetçisi, görevini daha rahat ifa edeceği gibi denetçinin meclis tarafından seçilmesi, onun bağımsızlığının sağlanmasının yanında gücünün ve otoritesinin de kaynağını oluşturacaktır.²⁵¹

Ayrıca, Kamu Denetçiliği Kurumu üzerinde hiyerarşik ve vesayet denetimi uygulanmaz. Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini tarafsız şekilde yerine getirmeleri asıldır ve bu husus ant içmelerinde dile getirilir. Ant, manevi bir müeyyide olarak kabul edilmektedir. Görev süreleri boyunca Başdenetçi ya da Denetçilerin eski görevleriyle ilişkilerinin kesilmesi bağımsızlık ve tarafsızlıklarını güçlendirmek içindir.²⁵²

Kanununun 13 üncü maddesine göre, Başdenetçi TBMM Genel Kurulunda, Denetçiler ise Karma Komisyonda ant içerek göreve başlarlar.

2.3.2.4 Kurumun Görev ve Yetkileri

Kamu Denetçiliği Kurumunun görevleri, KDKK’ nın 5 inci maddesinde şu şekilde belirlenmiştir.

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

²⁵¹ Tural, 2014: 207.

²⁵² Şengül, 2013: 78.

Kurum, “idare” söyleminden kastın hangi idareler olduğunu ilgili yönetmeliğin 5 inci maddesinde düzenlenmiştir. Bu kapsamda; KDK, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri inceler, araştırır ve önerilerde bulunur.

Kamu Denetçiliği Kurumu, kanunda da belirtildiği üzere idarenin sadece eylem ve işlemlerini değil ayrıca tutum ve davranışlarının da denetimini yapmaktadır. Yani KDK, kamu görevlilerinin görevini ifa ederken kötü davranışlarına ilişkin şikâyetleri de denetleyebilmekte ve tavsiyede bulunabilmektedir.

Ayrıca, KDK şikâyetleri hem hukuka hem hakkaniyete uygunluk yönlerinden inceleyebilme yetkisine sahiptir. Kuruma verilen hukukilik denetimi, bilgi ve belgeler üzerinden ve işlemin mevzuata uygunluğu açısından yapılan denetimdir. Hakkaniyete uygunluk yönüyle yapılmış olduğu denetim ise içerik itibariyle özgün bir alan oluşturmaktadır. Bu bakımdan, hakkaniyet yönünden denetim, Kurumun verdiği kararlardan da anlaşıldığı üzere hak ve adalete uygunluk olarak kabul edilmektedir.²⁵³ Başka bir deyişle, hukuka uygun olsa bile kamu vicdanını rahatsız eden eylem ve işlemler ya da tutum ve davranışlar hakkaniyet yönünden denetime tabidir.

Kuruma verilen yetkiler idari teşkilatın büyük bir bölümünü kapsamasına rağmen, KDKK’ nın 5 inci maddesinde; Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır.

Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzaladığı kararların Kamu Denetçiliği Kurumunun denetimine kapalı olması ise Anayasanın ruhuna ve Türkiye’ nin siyasi yapısına uygun bir düzenlemedir.²⁵⁴ Öte yandan, Türk Silahlı Kuvvetlerinin idari faaliyetleri kamu denetçisinin yetki alanı içindeyken sırf askerî nitelikteki faaliyetlerin kurumun görev alanı dışında bırakılması, Avrupa Birliği’nin 2011 ve 2012 yılları ilerleme

²⁵³ Özdemir, 2015: 29.

²⁵⁴ Efe ve Demirci, 2013: 60.

raporlarında eleştiri konusu yapılmıştır.²⁵⁵ Ayrıca, yürütme organının yasama organıyla olan ilişkileri de idari faaliyetin kapsamına girmez. Dolayısıyla, yürütme organının kanunların hazırlanması ve yayınlanması sürecinde yaptığı işlemler idari faaliyet niteliğinde değil, siyasi niteliktedir.²⁵⁶

Kurumun sahip olduğu yetkiler; ilgili kanunda, bilgi ve belge isteme, bilirkişi görevlendirme ve tanık dinlenme şeklinde düzenlenmiştir. Bu kapsamda;

Başdenetçi ve Denetçiler, inceleme ve araştırma konusu hakkında, ilgili idareden her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. KDKK' nın 18 inci maddesine göre Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar, şeklinde düzenlenerek, garanti altına alınmıştır.

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

Bu düzenlemeyle, bilgi ve belge istenilen ilgili kurum keyfi davranması önlenmiş ve şikayetlerin hızla neticelenmesi için de süre şartı getirilmiştir. Doğası gereği, olgu ve olayları en kısa sürede gidermek amacıyla kurulmuş ve temel özelliklerinden birisi soruşturmayı süratle sonuçlandırmak olan Kurumun en geç altı ay içinde karar vereceği ilgili kanunda düzenlenmiş olup, şikayetlerin hızlı sonuçlanması açısından idareye verilen 30 gün çok uzun bir süredir.²⁵⁷ İstenilen bilgi ve belgelerin verilmemesi durumunda soruşturma açılır hükmü, Kurumun etkinliğini güçlendirmektedir.

KDKK' da Kuruma verilen bir diğer yetki de, 19 uncu maddede hükme bağlanmıştır. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir. Gerektiğinde ise Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir, şeklinde düzenlenmiştir.

2.3.2.5 Kuruma Başvuru Şekli

İdarenin işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışları sonucu hak ve özgürlükleri veya menfaatleri ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler KDK' ya şikayet başvurusunda bulunabilir. Dolayısıyla, tüm bireyler, şirketler, sivil toplum kuruluşları, dernekler, vakıflar, sendikalar vb.

²⁵⁵ Efe ve Demirci, 2013: 60.

²⁵⁶ Tural, 2014: 200.

²⁵⁷ Tural, 2014: 210.

tüzel kişiler Kuruma başvuru hakkına sahiptir. Ayrıca, tabiiyet ve mütekabiliyet (karşılıklık) şartı aranmaksızın yabancı ülke vatandaşları da Kuruma şikâyetlerini iletebilmekte ve şikâyetleri Kurumca sonuçlandırılmaktadır.²⁵⁸ Kişi istediği takdirde başvurusu gizli tutulur. Ancak gizlilik talebinin, şikâyetin sonuçlandırılması sürecinde bazı tikanlıklara neden olduğu da söylenebilir. Zira bireysel işlemlerde kişi ile idare arasındaki sorunun giderilmesi veya memurun atamasına ya da yer değişikliğine ilişkin şikâyet başvurularında, kişinin isminin saklı tutulması olanaksız hale gelebilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyet başvurusunun incelenme süreci ilgili yönetmelikte açıkça belirtilmiştir.

Kişi idari başvuru yollarını tüketmiş olmalı, idari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular, tespiti yapılarak ilgili idareye gönderilir. Ancak ilgili yönetmelikte, mağdur durumda olan kişilerin daha fazla zarar görmesini engellemek amacıyla bu hükme bazı istisnalar getirilmiştir. Bu kapsamda;

Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi şikâyet başvurularını kabul edebilir. İdarenin tutum ve davranışına karşı idarî başvuru yollarının tüketilmemişse bile başvurular kabul edilebilir. İdarenin, kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen işlemlerine karşı da doğrudan Kuruma şikâyet başvurusu yapılabilir.

Gerçekleşen idari işlem ve eylemden dolayı şikâyetçinin menfaati ihlal edilmiş olmalı, kişinin, idari işlem ve eylemden dolayı menfaati ihlal edilmediyse başvuru hakkında “İncelenemezlik Kararı” verilir. Ancak, şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali şartı aranmaz.²⁵⁹

Şikâyet başvurusu Türkçe dilekçe ile yapılır. Ancak, şikâyetçinin kendisini daha iyi ifade edebildiği başka bir dildeki başvurusu, Kurumca haklı ve makul olduğunun tespiti halinde kabul edilebilir.²⁶⁰

Şikâyet dilekçeleri Kuruma veya Kurumun gerekli gördüğü yerlerde açtığı bürolara elden verilebileceği gibi posta, elektronik posta veya faks yoluyla da gönderilebilir. Bununla birlikte şikâyetçi, Kurumun elektronik sistemi (E-Başvuru) aracılığıyla da şikâyet başvurusunda bulunabilir. E-Başvurularda başvuru formunda imza şartı aranmaz. Elektronik posta ve faks yoluyla yapılan başvuruların asılları 15 gün içinde Kuruma gönderilmek

²⁵⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014: 63.

²⁵⁹ *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* md.7.,28.03.2013 Tarih ve 28601 (mükerrer) Sayılı Resmi Gazete.

²⁶⁰ KDK, md.8/1.

zorundadır. Aksi halde başvuru geçerli sayılmaz. Ayrıca, illerde valilikler veya ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla elden veya posta yoluyla şikâyet başvurusu yapılabilir. Valilik veya kaymakamlıklar, şikâyetleri tarih ve sayı vermek suretiyle kayıt altına aldıktan sonra şikâyet başvurusunu ve varsa eklerini en geç üç iş günü içinde doğrudan Kuruma göndermek zorundadır.²⁶¹

Şikâyet başvurusu, kanunî temsilci veya vekil tarafından da yapılabilir. Kanunî temsilci veya vekil aracılığıyla yapılan şikâyetlerde temsile veya vekâlete dair geçerli bir yetki belgesinin veya ispat belgesinin sunulması zorunludur.

Diğer yandan, haklı bir nedenin bulunması halinde başvuru yapılan yerde formun doldurulmasına yardımcı olunmak suretiyle sözlü şikâyette de bulunulabilmektedir.²⁶²

Başvuru süresine ilişkin dünyada ombudsman uygulamalarına bakıldığında kişi genellikle şikâyetin olduğu tarihten itibaren, bir ya da iki yıl içinde ombudsmana başvurabiliyor iken, bu sürenin Türkiye’ de daha kısa tutulmuştur. Bu bağlamda şikâyetçinin Türkiye’ de KDK’ ya başvuru süresi şu şekilde düzenlenmiştir.

İlgili yönetmeliğin 13 üncü maddesine göre, şikâyetçi KDK’ ya altı ay içinde şikâyet başvurusunda bulunmuş olmalıdır. Kişi şikâyet konusuna ilişkin ilgili idareye başvurduysa, yani idari başvuru yollarını tükettiyse, İdare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden itibaren altı ay içinde Kuruma başvuru yapılabilir. Ancak, İdare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediyse, (bu durumda idarenin talebi reddettiği varsayılır) bu sürenin bittiği tarihten itibaren altı ay içinde Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilir.

2.3.2.6 Çalışma Usul ve Esasları

Kamu Denetçiliği Kurumunun ilgili yönetmeliğinin 14 üncü maddesinde düzenlendiği üzere, Kuruma yapılan veya ulaşılan şikâyet başvurusu, tarih ve sayı verilmek suretiyle kaydedilir ve elden teslim edilenler için alındı belgesi verilir.

Şikâyet başvurusunun; Kuruma verildiği tarih, Kurumun ihtiyaç üzerine açtığı bürolara verildiği tarih, şayet şikâyet dilekçesi valilik veya kaymakamlıklara verildiyse bu kurumlara verildiği tarih, posta, elektronik posta veya faksla gönderilen dilekçeler Kuruma ulaştığı tarih, elektronik ortamda yapılan şikâyet başvurusunun ise Kurumun elektronik sistemine ulaştığı tarih, şikâyet başvuru tarihi olarak kabul edilir.

KDK’ nın çalışma usulüne ilişkin önemli konulardan biri de, ilgi kanununun 17 nci maddesinde düzenlenen dava açma süresi içinde yapılan başvurunun, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurması hususudur. İlgili düzenlemenin KDK’ nın ruhuna uygun bir

²⁶¹ KDK, md.8/2.

²⁶² KDK, 2013: 64.

düzenleme olduğu aşıkardır. Bu bağlamda şikayetçinin yasal haklarından olan mahkemeye başvuru hakkı zedelenmemiş, hak kaybı önlenmiş ve KDK' ya başvuru hakkı daha aktif hale getirilmiştir.

Daha önce de bahsedildiği üzere, Başdenetçi veya Denetçi, inceleme ve araştırma konusu hakkında şikayet edilen idareden bilgi ve belge isteyebilir. İlgili idare istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermez ise ya da eksik verirse, Başdenetçi veya Denetçinin talebi üzerine ilgili merci soruşturma açar.

Ayrıca, Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak özel veya teknik bilgiyi gerektiren hâllerde alanında uzman kişilerden bilirkişi görevlendirebilir. Bilirkişiler, adli yargı ilk derece mahkemesi adalet komisyonlarınınca belirlenen listelerde yer alanlardan, üniversite öğretim elemanlarından veya meslek odası mensuplarından da seçilebilir.

Bilirkişi olarak görevlendirilecek kişilerin; mesleklerinde en az beş yıllık deneyim sahibi olması, affa uğramış veya ertelenmiş olsa bile Devlete karşı işlenen suçlar ile zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflâs gibi bir suçtan veya kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, gerçeğe aykırı bilirkişilik yapma, yalan tanıklık suçlarından biriyle hükümlü bulunmaması, Disiplin yönünden meslekten ya da memuriyetten çıkarılmamış veya sanat icrasından geçici olarak yasaklanmamış olması, gerekir.²⁶³

Şikayet konusuna ilişkin, Başdenetçi veya denetçilerin isteği üzerine inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak tanık veya ilgili kişiler dinlenebilir. Tanık veya ilgili kişiler, Başdenetçi, denetçi veya uzmanlar tarafından dinlenebilir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, kendisine gelen ve başvuru koşullarını taşıyan şikayetler hakkında, inceleme ve araştırma sonucuna göre; Tavsiye kararı, Ret kararı veya Karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir.²⁶⁴

Kurum, kararlarını ilgili mercie ve şikâyetçiye tebliğ eder. Kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri hakkında verilen tavsiye kararları ise denetim ve gözetimden sorumlu bakanlığa veya kamu kurum ve kuruluşuna da gönderilebilir.

Bahsi geçen karar türleri ikinci bölümde detaylandırılacağından, bu bölümde ayrıca ele alınmayacaktır.

Kurum, ilgili yönetmelikte düzenlendiği üzere, ön inceleme aşamasında şikayet başvurularına ilişkin; şayet şikayet başvurusu, idari başvuru yolları tüketilmeden yapıldıysa, ilgili idareye gönderme, şikayet dilekçesindeki eksikliklerden dolayı ya da süresinde

²⁶³ KDK, md.24.

²⁶⁴ KDK, md.31.

yapılmayan başvurular, Kurumda incelemesi devam eden ve tarafları ve konusu aynı olan başvurular, belli bir konuyu veya menfaat ihlali içermeyen başvurular hakkında incelenemezlik kararı, faks ya da elektronik posta ile yapılıp on beş gün içinde asılları gönderilmeyen şikâyet dilekçelerine ilişkin, şikâyetin geçersiz sayılması, şikâyet konusuna ilişkin, mahiyetine göre davası biten veya devam eden başvurular hakkında incelenemezlik kararı, verir.

“İncelenemezlik” ve “Gönderme” kararlarının verilmesine gerek olmadığının tespiti halinde ise, inceleme ve araştırma aşamasına geçilmektedir. Şikâyetlerin sebepleri ve konuları aynı olanlar için ‘Birleştirme Kararı’ alınmakta ve birden fazla şikâyet tek bir şikâyet dosyası olarak incelenmektedir.²⁶⁵

Kurum karar verilinceye kadar, şikâyetçinin şikâyetinden vazgeçtiği hallerde ya da karar verilmeden önce şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi söz konusuysa veya şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü, tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi durumunda, Kurum inceleme ve araştırmasını sonlandırır. Ancak şikâyet konusunun; insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda inceleme ve araştırmaya devam edilebilir.²⁶⁶

Kurum kendisine gelen şikâyet başvurularını en geç altı ay içinde sonuçlandırmak durumundadır. Bu süre içinde inceleme ve araştırmanın sonuçlandırılmaması hâlinde şikâyetçiye sonuçlandırılmama gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı hususu bildirilerek inceleme ve araştırmaya devam edilir.²⁶⁷

KDK, her takvim yılına ilişkin olarak yürüttüğü faaliyetleri ve önerileri kapsayan yıllık rapor hazırlar. Bu rapor, takip eden yılın Ocak ayının son gününe kadar Karma Komisyona sunulur. Karma Komisyon, 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 hazırladığı raporu TBMM Başkanlığına gönderir. Karma Komisyonun raporu TBMM Genel Kurulunda ivedilikle görüşülür. Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazete’de yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.²⁶⁸

²⁶⁵ KDK, 2013: 67.

²⁶⁶ KDK, md.28/29.

²⁶⁷ KDK, md.36.

²⁶⁸ KDK, md.48.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’ DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN İDARE ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Çalışmanın bu bölümünde Kamu Denetçiliği Kurumunun Türk kamu yönetimine etkisi üzerinde durulacaktır. Bu kapsamda öncelikle KDK’nın Türkiye’de mevzuat değişikliklerinde oynadığı role değinilecektir. Akabinde, KDK’nın, kamu kurum ve kuruluşlarıyla temasa geçtiği her nokta tek tek irdelenecektir. Bu amaçla Kurumun idari başvuru yolları tüketilmeden idarelere göndermiş olduğu kararlara kurumların geri dönüşleri ele alınacak, daha sonra Kurumun uzlaşma yoluyla kurumlarla ne ölçüde şikayetleri çözüme kavuşturduğu hususu irdelenecek, son olarak da tavsiye ve kısmi tavsiye kısmi ret kararlarına kurumların ne ölçüde uyduğu hususlarına değinilecektir.

2012 yılında şikayet başvurularını almaya başlayan Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de kamu yönetimi üzerindeki etkisine geçmeden önce ülkemizde neden KDK’ya ihtiyaç duyulduğu konusuna değinilecektir.

3.1 Türkiye’ de Kamu Denetçiliği Kurumunun Gerekliliği

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumuna ihtiyaç duyulmasına; klasik denetim yollarının yetersizliği, bu denetim yollarındaki etkinin istenilen dereceye ulaşamaması ve çağdaş devletin idari yapısının gittikçe karmaşık hal alması neden olmuştur. Çağdaş devletin yetki ve yükümlülükleri gün geçtikçe artmakta ve karmaşık bürokratik bir yapıya sahip olan kamu yönetimi, üst düzey yöneticilerine verilen takdir yetkisindeki artış ve idari işlemlerde meydana gelen haksızlıklara karşı bireylerin korunması ihtiyacı yeni denetim araçları arayışına yol açmıştır.²⁶⁹

Türkiye’ de idarenin denetimini sağlayacak yeterli yol ve yöntemler mevcuttur. Ancak denetimin etkinliği ve denetimin neticelerinin saygıyla karşılandığı ve gereklerinin hayata aktarıldığını söylemek maalesef çok zordur. En etkin denetim türünün yargısal denetim olması beklenirken, yargı kendisinden beklenen etkinliği gösterememiştir. Yargı kararlarının niteliği, idarenin bu konudaki direngenliği ve kararların hiçe sayılması, en üst kademedeki devlet makamlarından en aşağısına sirayet eden kronik bir hastalığa dönüşmüştür.²⁷⁰ Ayrıca bu yöntemler çoğunlukla karmaşık, uzun süren ve pahalı yöntemlerdir. Bu yollara başvurmak sıklıkla yanıltıcı ve ürkütücü olduğundan, haklarını aramak isteyen bireyleri caydırmaktadır.

²⁶⁹ Atay, 2014: 27.

²⁷⁰ Atay, 2014: 26.

Kişiler kendilerine uygulanan kararların adaletsiz olduğunu düşünmekle beraber keyfi ve uygunsuz kararların kurbanları olup olmadıklarını inceleme imkanları da yoktur. İşte ombudsman bu noktada bireylerin haklarını korumak için devreye girecektir.²⁷¹

İdare üzerindeki denetim yollarının hiç biri mükemmel işleyen, hiçbir eksiği olmayan metotlar değildir. İdareyi denetleme yollarının işleyiş itibariyle kapatamadıkları ciddi aksaklıklar mevcuttur. Ayrıca, bu denetim sistemlerine daha çok yurttaşların en bilgili ve en varlıklı kesimi müracaat edebilmekte, vatandaşların büyük bir kısmı bunlara nasıl başvuracaklarını dahi bilmemektedir.²⁷² Mevcut denetim yöntemlerinin aksaklıkları incelendiğinde KDK' ya olan ihtiyaç daha net ortaya çıkacaktır.

3.1.1 Türkiye'de Yargı Denetiminin Eksiklikleri

İdarenin yargısal denetimi, hukuk devletinin en büyük güvencesi olmasına rağmen, her zaman vatandaşları tatmin edici sonuçlar doğuramamıştır. Yargı denetiminin ağır işlenmesi, formalitelerin çokluğu ve pahalı olması, sadece hukuka uygunluk denetimiyle sınırlı kalması gibi nedenlerle vatandaşları çoğunlukla yargı yolundan caydırmaktadır.²⁷³

Ayrıca, yargı denetimi karmaşık bir yapıya sahiptir ve teknik hukuk bilgisi gerektirmektedir. Sürecin karmaşıklığından dolayı vatandaşın yargı sürecini takip etmesi mümkün değildir. Sürecin usulüne de ayrıca önem atfedilmesinden, teknik şartları yerine getiremeyenler yargı yolunda haklarını kaybetme ile yüzleşmektedirler. Bu yüzden de mutlaka bir avukata danışmaya ihtiyaç doğmaktadır. Mahkeme harçlarına ilaveten avukat ücreti, bazen de bilirkişi ücreti gibi masraflar çıkabilmektedir. Yargı sürecinin yavaş işlenmesi; iş yükünün çok olmasından, ağır aksak işleyen bürokrasiden, kırtasiyecilik, posta süresi ve hatta postaların kaybolmasından kaynaklanmaktadır.²⁷⁴ Bütün bu süreci yaşamak istemeyen kişiler çoğunlukla hak aramaktan vazgeçmektedir.

Ombudsman, yargı yolunun tam tersine masrafsızdır. Bununla birlikte Türkiye' de tarafsızlığı ve bağımsızlığı güvence altına alınarak kurulan ombudsman kurumu, bürokrasi yılgınlığına düşmüş, idarenin kötü ve mağduriyet doğuran işlem ve eylemlerinden bıkmış kişileri hak arama yoluna itecektir.²⁷⁵

İdari yargının işleyişinde uyuşmazlık çoğunlukla dosya üzerinden çözümlendiğinden, yargı organları iş yükü nedeniyle yönetimin sunduğu belgeler üzerinden karar vermekte ve ayrıntılı bir inceleme yapamamakta bu durum da hak kaybına neden olmaktadır. Ayrıca idare,

²⁷¹ Pıckl, 1986: 37.

²⁷² Özden, 2010: 121.

²⁷³ Fendoğlu, 2011: 35.

²⁷⁴ Özden, 2010: 123.

²⁷⁵ Esgün, 1996: 268 <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/297/2711.pdf> (28/04/2015).

uyuşmazlığı ilgilendiren bilgi veya belgeleri yargı organlarına iletmede her zaman istekli olmamaktadır.²⁷⁶

Bununla birlikte yargı kararlarına zaman zaman kamu kurum ve kuruluşlarının uymadığına tanık olmaktadır. Nitekim, Kamu Denetçiliği Kurumuna iletilen şikayetler arasında yargı kararlarının uygulanmasına ilişkin taleplere rastlanmaktadır. Örneğin; işçilik haklarının ödemesine ilişkin Yargıtay tarafından da onanan mahkeme kararının uygulanması talebi ile KDK'ya başvuru yapıldığı, Kurumun girişim ve çabaları neticesinde bahsi geçen kararın ilgi kurum tarafından icra edildiği görülmektedir..²⁷⁷

Konuya ilişkin başka bir örnek verilecek olursa, şikâyetçinin çalıştığı sürelerin SGK'ya eksik bildirilmesi nedeniyle, eksik günlerin sigortalılık süresine eklenmesine ilişkin mahkeme kararının SGK tarafından uygulanmadığından şikâyetle KDK'ya başvurduğu ve mahkeme kararının uygulanmasını talep ettiği, Kurumun temaları sonucu mahkeme kararının icra edildiği ve şikâyet hakkında KVYO Kararı verildiği görülmektedir.²⁷⁸

Ombudsman tipi kurumlar her ülkede aynı ölçüde olmasa da, uygulandığı ülkelerde başarılı sonuçlar vermektedir. "Ombudsman kurumunun önemi, diğerlerine göre daha hızlı işletilebilecek bir denetim mekanizması olmasından ve yargının yapamadığı "yerindelik denetimi"ni de yapabilmesinde ortaya çıkmaktadır. Çünkü hukuk devletinde, idarenin sadece yasalara uygun hareket etmesi yetmez; hukuka da uygun olması gerekir. Hukukun temelinde de insan hak ve özgürlükleri, adalet ve eşitlik ilkeleri yattığına göre, idareyi bu açılardan da denetleyecek ve özellikle "kitabına uydurulmuş" bir haksızlığı ya da adaletsizliği saptayıp kamuoyuna duyuracak bir mekanizmanın gerekliliği ortaya çıkacaktır."²⁷⁹

3.1.2 Türkiye'de İdari Denetimin Aksaklıkları

Yönetim denetiminde en büyük sorun hiyerarşik denetimdedir. Öncelikle hiyerarşik yetki karmaşıklığına sebebiyet verebilir. Hiyerarşi yetkisi yukarıya çıktıkça, tepedeki yöneticinin astlarının işlem ve eylemlerini fark etmesi zorlaşır. Hiyerarşik denetimin en büyük aksaklığı ise, meslek içi dayanışmadan kaynaklanmaktadır. Ayrıca amir, emrinde çalışanların işlemlerinden doğacak sorumluluğun, bir bakımdan kendi denetim görevini aksatıldığı şeklinde algılanabileceği düşüncesiyle astını koruma eğiliminde olacaktır.²⁸⁰

²⁷⁶Şengül, 2007: 134.

²⁷⁷<http://www.ombudsmanmakas.com/dosyalar/files/BASKI%20ACM%20B%C4%B0R%C4%B0M%20RAPO R%202015.pdf> s.27. (10/04/2016)

²⁷⁸<http://www.ombudsmanmakas.com/dosyalar/files/BASKI%20ACM%20B%C4%B0R%C4%B0M%20RAPO R%202015.pdf> s.32 (10/04/2016)

²⁷⁹Esgün, 1996: 270.

²⁸⁰ Özden, 2010: 124.

İdare kendi yaptığı denetimde taraflı davranıyor olabilir, objektif olmayabilir. Kaldı ki mevzuatımızda öngörülen çeşitli organlar yerindelik denetimi yapamazlar. Bir işlem hukuka uygun olsa bile haksız olabilir. En çok da bu bakımdan ombudsman kurumuna ihtiyaç vardır.²⁸¹

3.1.3 Parlamento Denetiminin Eksiklikleri

Parlamento denetimi, yönetimin denetimi adına oldukça önemli ve faydalı bir denetim mekanizması olmasına rağmen, karşılaştığı bazı sorunlar nedeniyle sınırlamaları bulunmaktadır. TBMM Dilekçe Komisyonuna gelen başvuru sayısının baş edilemeyecek derecede fazla olması bu sorunların başında gelmektedir. Bu da dilekçelerin yüzeysel incelenmesine ve şikayetlere sağlıklı çözümler üretilmemesine neden olmaktadır.²⁸²

Bununla birlikte, milletvekillerinin başta yasama çalışmaları olmak üzere başka görevleri de bulunmaktadır. Ayrıca, milletvekilleri bir sonraki seçimde koltuklarını garantilemek adına objektif olamayabilirler.²⁸³

Bir ülkede idari işlemlerin basitleştirilmesi, vatandaşlarla yönetim arasında iyi ilişkiler kurulması, devletin iyi işlemesini sağlar. İyi işleyen devlet sisteminde şikayetler azalır. Yargı organlarının işleri azalır ve dava sayısı düşer. Devletin iyi örgütlenmemiş olması, yetki, görev ve sorumlulukların belirli ilkelere göre belirlenmemiş olması şikayetlerin sayısını arttırır. Vatandaşlar etkili, ekonomik ve kolay erişilebilir, bir devlet ve kamu hizmeti istemektedirler.²⁸⁴

İşte ombudsman, vatandaşın istekleri karşısında idare nerede hata yapmışsa, orada düzeltilmesi gereken yönetim bozukluğunu gösterir. Hata yapılmayan noktalarda ise geçerli uygulamaları güçlendirici bir etkidir. Bu nedenle ombudsman, hem halk hem de bürokrasi için, ikisi arasındaki ilişkiler arttıkça gerekli olan ek bir koruma sağlar.²⁸⁵

Bireyin idare karşısında korunmasını amaçlayan ombudsman kurumu, genellikle idareye karşı kişilerin şikayetlerini inceleyerek, idarenin aksayan ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarmakta, vardığı sonuçları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunmakta, konu hakkında kamuoyunun dikkatini çekmekte ve kamuoyunun sorunlara yönelik hassasiyetini tahrik ve teşvik etmektedir.²⁸⁶

²⁸¹ Fendoğlu, 2011: 36.

²⁸² Özden, 2010: 126.

²⁸³ Fendoğlu, 2011: 36.

²⁸⁴ Tortop, 1998b: 15.

²⁸⁵ Pıckl, 1986: 37.

²⁸⁶ Atay, 2014: 26.

Bu bağlamda, Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye’de 1982 Anayasasının hazırlık aşamasında gündeme alınmış, daha sonra Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) gibi sivil toplum örgütleri tarafından tartışılmaya başlanmış ve yedinci, sekizinci ve dokuzuncu beş yıllık kalkınma planları ile birlikte gerekliliği vurgulanmıştır. Kurumun gerekliliği Türkiye’nin Avrupa Birliği adaylık sürecinde de önemli bir konu olarak ilerleme raporlarında yer almıştır.²⁸⁷

3.2 Kamu Denetçiliği Kurumunun İnceleme ve Araştırmalarına Esas Aldığı İlkeler

Kurum, inceleme ve araştırma yaparken 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 bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar.²⁸⁸

Burada iyi yönetimden amaç, yönetimin temiz toplum ve ahlak kurallarına uygun olarak işlenmesini sağlamaktır. Yönetim iyi ve dürüst işlerse, denetleme organlarının yükü de hafifleyecektir.²⁸⁹

Kamu Denetçiliği Kurumu, idarinin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları üzerinde denetleme yetkisini kullanırken, idarelerin iyi yönetim ilkelerine uygun hareket edip etmediğini veya eylem ve işlemlerinde bu ilkeleri dikkate alıp almadığı üzerinde odaklanarak hareket etmektedir. Bu ilkelerin muhteviyatına kısaca değinecek olursak;

Kanunlara Uygunluk İlkesi: Yönetimin hukuk kuralları içinde kalarak, objektif bilgiye dayalı karar vermesi ve kararların hukuk yolu ile denetlenmesini ifade eder. Bu şekilde kurumların adil olarak oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmelerini ve kişilerin de kendi davranışlarına kanunların uygulanabileceğini kabul etmelerini öngörmektedir. Devletin sürekliliği için bu ilkeye mutlaka uyulması gerekmektedir.²⁹⁰

Şeffaflık İlkesi: KDK, hem yönetilenlerin idari işleyişe katılabilecekleri hem de gördükleri aksaklıkları denetleyebilecekleri bir yönetim anlayışını ortaya koymaktadır. En iyi denetimin yönetilenler tarafından gerçekleştirileceğini savunan yaklaşım öncelikle idari işleyişin şeffaf olmasını gerektirmektedir. Şeffaflık yoluyla yasalara uygunluk denetiminin

²⁸⁷ Sağlam, 2012: 44-31.

²⁸⁸ KDK, md.6.

²⁸⁹ Tortop, 1998b: 15.

²⁹⁰ Çukurçayır vd., 2012: 1.

sağlanması ve hukukun üstünlüğünün korunması güvence altına alınacak ve Kamu Denetçiliği, iş ve eylemlerde şeffaflığı sağlayacaktır.²⁹¹

Hesap Verilebilirlik İlkesi: İyi işleyen bir devlet mekanizmasında, kamu kurum ve kuruluşları her zaman hesap verebilirliğe tabidir. Bu bağlamda başta kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığını izlemeye imkân verecek olan mali saydamlık olmak üzere kamusal faaliyetlerin takibine olanak sağlayan ve gerçekleştirilen faaliyetlerde vatandaşın hakkını koruyan hesap verebilir bir anlayışı hayata geçirmek gerekmektedir. Bu amaçların gerçekleştirilmesinde KDK' nın gerçekleştireceği denetim faaliyeti ile vatandaşın hesap sorabilir bir bilgiye erişmesinde ve bu kapsamda kamuda hesap verebilirliğin sağlanmasında etkin rol oynayacaktır.²⁹²

Eşitlik İlkesi: Tüm vatandaşların mevcut refah seviyelerini muhafaza etmek ve geliştirmek fırsatlarına sahip olmalarını gerektirmektedir. Benzer olayların, benzer şekilde, tarafsız ve adil muamele görmesinden kesinlikle ödün verilmemelidir. Kamu sektörünün aldığı kararlarda toplumun her hangi bir kesimini kayırcı uygulamalar yapmaması ve vatandaşın tabi olduğu kuralların açık ve net şekilde ortaya konarak herkese aynı şekilde uygulanması vatandaşların devlete güven duymalarını sağlar.²⁹³

Kazanılmış Hakların Korunması İlkesi: Vatandaşların hak ve özgürlüklerini kamu erkini kullananlara karşı korumak ombudsmanın en temel görevidir. Ombudsman kurumu, kamu yönetimin adil olmayan ve bir konuda hata yapılması durumunda ya da vatandaşların haklarının açıkça kamu yönetimince ihlal edildiği durumlarda onu koruyucu tedbirlerin alınmasını sağlar. Ombudsman, devlet ile birey arasındaki aracılığını, hem vatandaşlar hem de idarece kabul edilebilecek ortak bir çözüm bulabilmek için kullanır ve ortaya çıkabilecek ihtilafların çözümünde objektif olur. Bağımsız, tarafsız, güven duyulan, kamu yönetiminin sahip olduğu tüm belge ve bilgileri ulaşıp inceleyebilen, parlamento ve kamuoyu desteğine sahip olan ombudsman, çalışmalarıyla temel hak ve özgürlüklerin korunmasında etkili olacaktır. Böylece, yönetenler de yönetilenlerin hak ve özgürlüklerine daha saygılı olma gereğini duyacaklardır.²⁹⁴

Bilgi Edinme Hakkı İlkesi: Açık ve demokratik bir yönetimin en önemli unsurlarından biri de bilgi edinme hakkıdır. Bilgi edinme hakkı daha demokratik ve açık bir toplumun inşası ve yolsuzlukla mücadelede son derece önemli bir araçtır. Her şeyin ötesinde bir insan hakkıdır. Saydamlık ve bilgilerin paylaşımı olmadan demokratik bir katılım sürecinden

²⁹¹Abdioğlu, 2007: 95.

²⁹²Abdioğlu, 2007: 96.

²⁹³Çukurçayır vd., 2012: 13.

²⁹⁴Efe ve Demirci, 2013: 6.

bahsetmek mümkün değildir. Kapalı bir devlet çoğu zaman etkililikten uzaktır. Bunun da ötesinde sır saklayan bir devlet şüphe uyandırır ve söylentileri artırır. Böyle bir kültürde halk tüm kamusal bilgi ve belgeleri şüpheyle karşılar. Bilgi edinme hakkı yasaları yolsuzlukla mücadelede de etkili bir araç olarak kullanılmaktadır. Vatandaşların ellerinde daha fazla kamusal bilgi ve belgenin mevcut olması yolsuzlukların ortaya çıkarılması ve giderilmesini kolaylaştırmaktadır.²⁹⁵ Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Bu bağlamda kişi kendisini ilgilendiren konuya ilişkin idareden bilgi isteyebilir ve idare de vatandaşa, Bilgi Edinme Kanunu kapsamında, kendisinden istenilen bilgi ve belgeleri on beş gün içinde temin etmek durumundadır.

Haklı Beklentiye Uygunluk İlkesi: Adil ve güvenilir bir kamu hizmeti, kamuoyunun güvenini sağlamlaştırır. Bu ilkenin etkili ve verimli bir şekilde uygulanması KDK' yı gerekli kılmaktadır. Kamu Denetçiliği (ombudsmanlık) müessesesi vatandaşın şikayetlerinin çözümlemesine yardımcı olur ve kamunun keyfi uygulamalarına karşı vatandaşı korur.²⁹⁶

Ayrımcılığın Önlenmesi İlkesi: Kamu sektörünün aldığı kararlarda toplumun her hangi bir kesimini kayırmacı uygulamalar yapmaması ve vatandaşın tabi olduğu kuralların açık ve net şekilde ortaya konarak herkese aynı şekilde uygulanması vatandaşların devlete güven duymalarını sağlar.²⁹⁷

Ölçülülük, Tarafsızlık ve Dürüstlük İlkesi: Kurumların aldığı kararların, herkese eşit ve eş zamanlı uygulanması ve elde edilmesi beklenen sonuçlarla gerek kullanılacak kaynaklar, gerekse olumsuz etkilenecek kesimlere olan etkileri arasında makul bir ilişki olması gerekmektedir.²⁹⁸

Dinlenilme Hakkı İlkesi: Kurumların ve usullerin tüm vatandaşlara hizmet etme gayreti içinde olması gerekmektedir. Bu ilke, vatandaşların yönetimde/hükümette bulunanlarca dinleneceklerini bilmeleri anlamına gelmektedir. Duyarlı yöneticinin, cevap vermeye hazır, sempatik, sorunlara duyarlı aynı zamanda halkın ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve uygulayabilen bir yapıda olması gerekmektedir.²⁹⁹

Eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, haklı beklentiye uygunluk, kararların açık, anlaşılır ve net olması, nezaket, ölçülülük, kararların gerekçeli olması gibi ilkeler, idarenin sunduğu hizmetin kalitesini artırmakta ve yönetimin bireylerin ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Kısaca, 'iyi yönetim ilkeleri' olarak ifade edilen bu

²⁹⁵ Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007/2013), *Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2007: 7/8.

²⁹⁶ Abdioğlu, 2007: 97.

²⁹⁷ Toksöz, 2008: 18.

²⁹⁸ Toksöz, 2008: 18

²⁹⁹ Özer, 2006: 80.

ilkelerle, birey, sesini idareye duyurabilmekte ve güçlü idarenin varlığı karşısında güçsüz kalacağı anlayışının sebep olduğu kısır döngüden çıkabilmektir.³⁰⁰

Bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 yılı Faaliyet Raporunda, iyi yönetim ilkelerinin incelenmesi suretiyle kamu yönetimi reformu alanında ilerleme kaydedilmesine katkı sağlamayı var oluş sebebi olarak belirtmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu, kurum ve kuruluşlara görevlerini daha iyi yerine getirmesinde yardımcı olan bir çözüm kaynağı rolü oynamaktadır.³⁰¹

Kamu kurum ve kuruluşları karar alma ve alınan kararları hayata geçirme aşamalarında vatandaşların ihtiyaç ve değerlerini gözetmelidir. Kamuda etkinliği sağlama çalışmaları ile beraber yetki ve sorumlulukların alt birimlerle paylaşılması ve daha geniş takdir yetkisi ile kamu çalışanları hesap verme düzenlemeleriyle yeni işlev ve sorumluluklar üstlenmektedirler. KDK ile kamuda hâkimiyetin sağlanması ve sorumluluk mekanizmalarının iyi düzenlenmesi amaçlanmaktadır.³⁰²

3.3 Kamu Denetçiliği Kurumu'nda İnceleme ve Araştırma

Aşağıdaki tabloda 2013 ve 2014 yıllarında Kuruma şikayet başvurularının ne şekilde yapıldığına ilişkin dağılım verilmiştir.

Tablo 3.1 Şikâyetlerin Başvuru Şekillerine Göre Dağılımları³⁰³

Başvuru Şekli	2013 yılı	2014 yılı	Toplam	2014 Yılı Yüzde
Faks	211	133	344	%2,36
Elden	365	665	1030	%11,79
Posta	2136	1775	3911	%31,48
E-başvuru	4356	2978	7334	%52,81
E-posta	570	88	658	%1,56
TOPLAM	7638	5639	13277	%100

Tablo 3.1'den de anlaşılacağı üzere, 2013 yılında gelen başvuruların yaklaşık %60'lık kısmı, 2014 yılında yapılan başvuruların ise, %52' si, Kurumun oluşturduğu internet sayfasında yer alan “e-başvuru” sistemi aracılığı ile gerçekleştirilmiştir.

Kurum, bahsi geçen yollardan aldığı şikayetleri öncelikle “ön inceleme” aşamasından geçirmektedir.

Kurum, kendisine gelen şikayet başvurularını öncelikle “Kamu Denetçilerinin İş Bölümüne İlişkin Yönerge” ye göre ilgili denetçiye incelenmek üzere göndermektedir.

Bahsi geçen yönergede, Denetçiler arasındaki iş dağılımı ise şu şekilde düzenlenmiştir.

³⁰⁰ KDK, 2013: 181.

³⁰¹ KDK, 2013: 181

³⁰² Abdioğlu, 2007: 97.

³⁰³ KDK, 2014: 44.

Tablo 3.2 KDK’da Denetçilik Bazında Konu Dağılımı

DENETÇİLERİN KONU VEYA ALANLARI	
İLGİLİ DENETÇİLİK	KONU VEYA ALANLAR
1.Denetçilik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Orman, su, çevre ve şehircilik 2. Enerji, sanayi, gümrük ve ticaret 3. Mahallî idarelerce yürütülen hizmetler 4. Mülkiyet hakkı
2.Denetçilik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kadın ve çocuk hakları 2. Ailenin korunması 3. Engelli hakları 4. Sağlık 5. Eğitim-öğretim, gençlik ve spor
3.Denetçilik	<ol style="list-style-type: none"> 1. İnsan hakları 2. Adalet, milli savunma ve güvenlik 3. Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları 4. Kamu personel rejimine ilişkin konulardan; <ol style="list-style-type: none"> a. Personel alımı, (Kamu görevlisi olarak atanamamadan kaynaklı sorunlar, kontenjan kısıtlamaları v.b. dahil) atama, nakil ve yer değiştirme. b. Kadro ve/veya pozisyonlar
4.Denetçilik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Çalışma ve sosyal güvenlik 2. Ekonomi, maliye ve vergi 3. Kamu personel rejimine ilişkin konulardan; <ol style="list-style-type: none"> a. Ek gösterge, makam ve görev tazminatı ile diğer mali haklar b. Emeklilik işlemleri
5.Denetçilik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gıda, tarım ve hayvancılık 2. Sosyal hizmetler 3. Bilim, sanat, kültür ve turizm 4. Ulaştırma, basın ve iletişim 5. Kamu personel rejimine ilişkin konulardan; <ol style="list-style-type: none"> a. Sosyal haklar ve izinler b. Disiplin cezaları ve affı c. Kamu personelinin tutum ve davranışları hakkındaki şikayetler.(mobbing ve kötü muamele dahil) d. Özelleştirme kapsamındaki personel e. Sözleşmeli ve geçici personel sorunları f. Görevde yükselme ve unvan değişikliği g. Terfi ve derece h. Kamu personeline ilişkin diğer konular 6. Diğer konu ve alanlar

Kamu Denetçilerinin İş Bölümüne İlişkin Yönergeye göre dağılımı yapılan başvurular ilgili denetçilikte aşağıda detaylandırılan ön inceleme aşamasından geçmektedir.

3.3.1 Ön İnceleme Aşaması

Ön inceleme aşamasında incelenen şikayetlere ilişkin verilen iki karar türü vardır. Bu kararlardan biri “İncelenemezlik Kararı” diğeri de “Gönderme Kararı”dır.

Şikayet başvurusunun, Kurumun görev alanına girip girmediği, süresi içerisinde yapılıp yapılmadığı, Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla veya Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, yargı organlarında görülmekte veya yargı organlarınca karara

bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı, başvurunun usulüne uygun yapıp yapılmadığı, başvuruda bulunması gereken isim, adres, unvan gibi zorunlu bilgileri içerip içermediği, menfaat ihlali içerip içermediği, gibi hususlar araştırılmakta ve inceleme aşaması için bu şartları taşımayan şikâyetler hakkında ‘İncelenemezlik Kararı’ verilmektedir. Başvuru sahibi, gerekçesiyle birlikte karar hakkında yazılı olarak bilgilendirilmektedir.³⁰⁴ Kararın şikâyetçiye tebliğ edilmesiyle birlikte durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam eder.³⁰⁵

Soyut bir kavram olması nedeniyle, üzerinde durulması gereken husus “menfaat ihlali” şartıdır. Başvurunun inceleme aşamasına geçebilmesi için “menfaat ihlali” şartının gerçekleşmesi gerekmektedir. Menfaat ihlali, doktrin ve içtihatlarda, dava konusu işlemle davacı arasında kişisel meşru ve güncel bir menfaat ilişkisi olarak tanımlanmaktadır. Yani kişi ile menfaatini etkileyen işlem arasında, kişisel, meşru ve güncel bir menfaat bağı olmalıdır. Kişisel menfaat, kişinin kendi menfaatini etkilemeyen işlemlere karşı başvuruda bulunamayacağını, meşru menfaat ise menfaatin hukuksal bir durumdan ortaya çıkması gerektiğini anlatmaktadır. Güncel menfaat ise, menfaat ilişkisinin halen mevcut olması gerektiğini ifade etmektedir.³⁰⁶

Bu kapsamda, yönetmelikle getirilen menfaat ihlali şartının; başvurularda ciddiyetin sağlanması, gereksiz iş yükünün önüne geçmesi veya mağdur olan kişilerin bu mağduriyetlerini gidermede zaman yönünden hız kazanması gibi pratik gerekçelerle getirildiği aşikardır.³⁰⁷

Ön inceleme aşamasında ele alınan bir diğer husus ise, şikâyetçinin Kuruma başvurmadan önce ilgili idareye başvurarak idari başvuru yolunu tüketip tüketmediğidir. Kuruma başvuruda bulunabilmek için, idarî işlemde doğan zararın giderilmesinin üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, özel kanunlarda belirtilmiş olması halinde ise belirtilen makamlardan, idarî dava açma süresi içinde istenmesi gerekmektedir. İdari başvuru yollarının tüketilmediğinin tespiti halinde ise, şikâyet başvurusunun gereğinin yapılması için ilgili kuruma “Gönderme Kararı” verilmektedir. Ayrıca karar, bilgi olarak da başvuru sahibine bildirilmektedir. Kurum tarafından verilen gönderme kararlarıyla şikâyetçi, ilgili idareye çözüm için başvurmuş olarak değerlendirilmekte ve idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı sağlanmış olmaktadır. Diğer

³⁰⁴ KDK, 2013: 64.

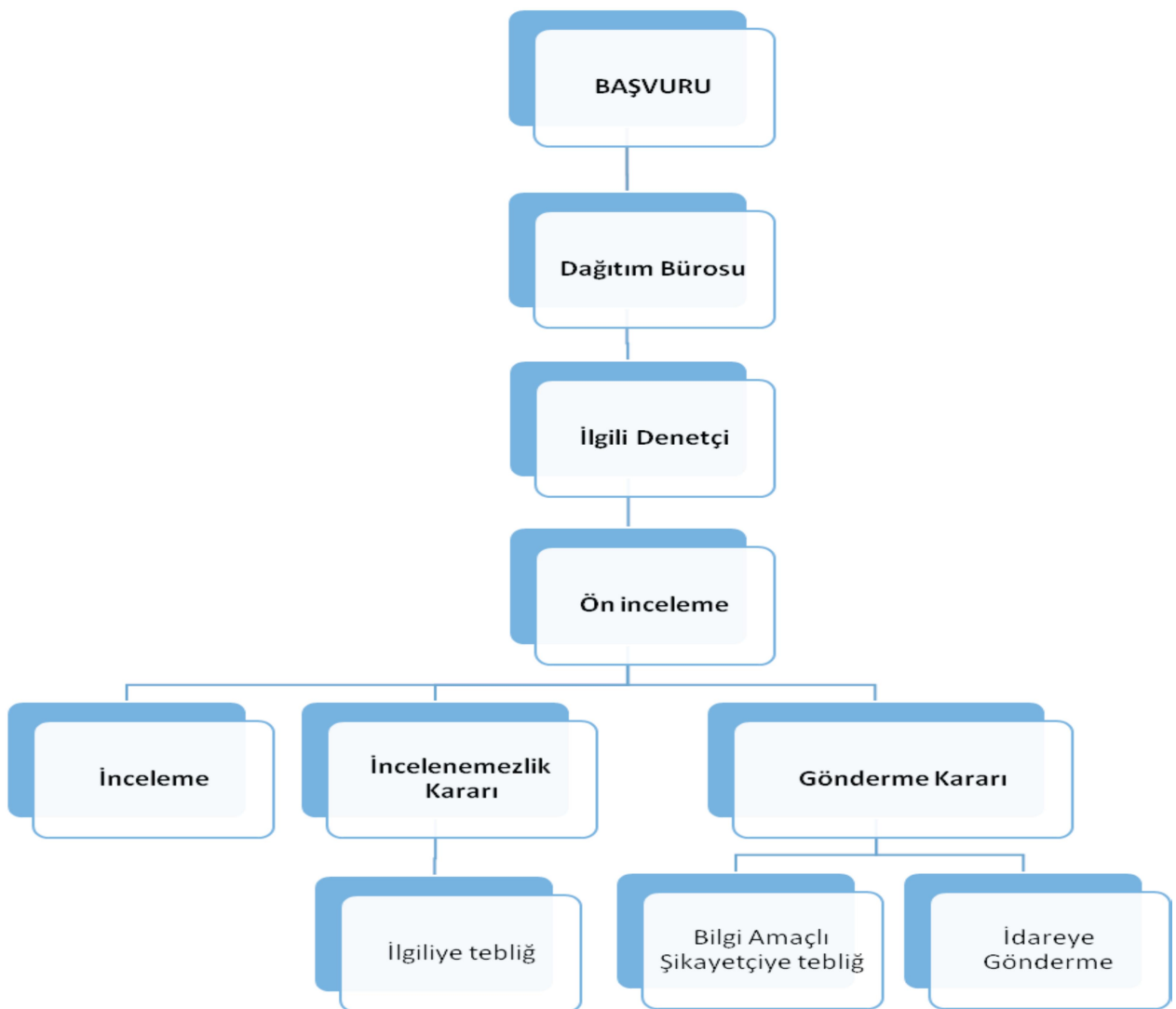
³⁰⁵ Özdemir, 2015: 153.

³⁰⁶ Özdemir, 2015: 147.

³⁰⁷ Özdemir, 2015: 148.

bir ifadeyle, şikâyet, işlem tesis etmesini sağlamak üzere Kurum aracılığıyla ilgili idareye bildirilmektedir.³⁰⁸

Kuruma şikâyet tarihi ilgili idareye başvuru tarihi olarak kabul edilmektedir. İdare tarafından şikâyetçiye verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde ise bu sürenin bittiği tarihten itibaren altı ay içinde Kuruma yeniden şikâyet başvurusu yapılabilmektedir.³⁰⁹ Şikâyet edilen idarenin yanlış gösterilmesi durumunda Kurum, re'sen doğru idareyi belirlemekte ve inceleme aşamasına geçmektedir.³¹⁰ Aşağıda, Kuruma başvuru aşamasından itibaren, şikâyetin işleme alınma aşamaları şematize edilmiştir.



Şekil 3.1 Şikâyetlerde Ön İnceleme Aşaması³¹¹

³⁰⁸ KDK, 2013: 65.

³⁰⁹ KDK, md.20.

³¹⁰ Özdemir, 2015: 154.

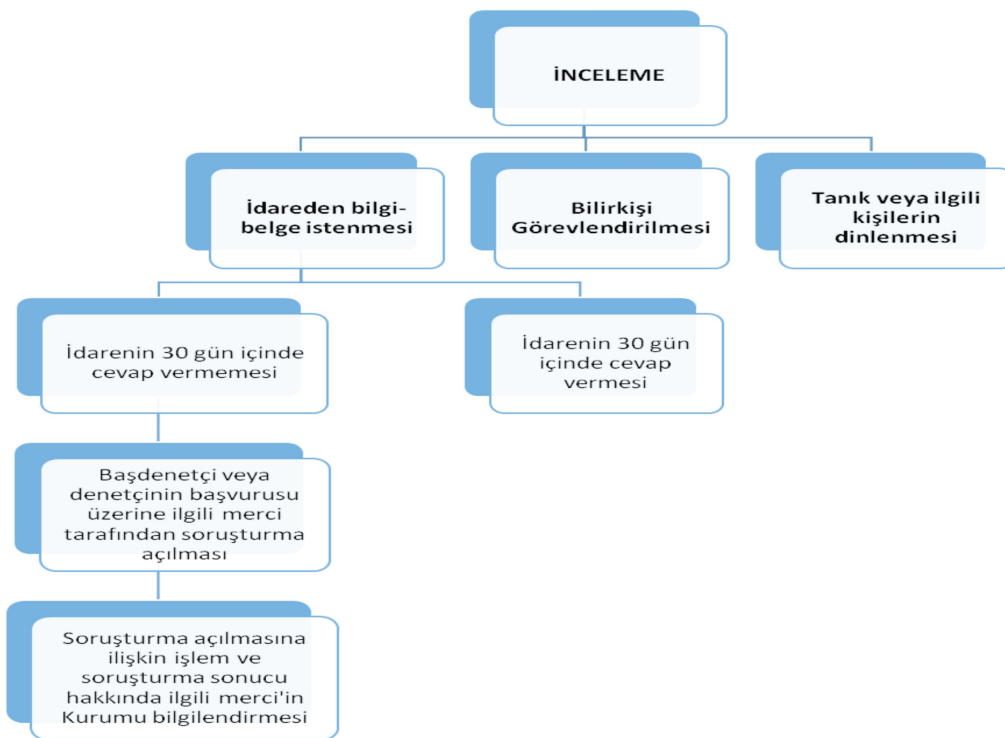
³¹¹ KDK, 2013: 66.

3.3.2 KDK' nın Esas İnceleme Üzerine Verdiği Kararlar

Şikâyet başvurusu inceleme ve araştırma için gerekli şartları taşıyorsa, şikâyetin inceleme ve araştırma aşamasına geçilir. Bu aşamada, bürokrasi ve kırtasiyecilikle çözümü geciktirmemek için, öncelikle şikâyetin en kısa sürede nasıl sonuçlandırılacağına ilişkin bir değerlendirme yapılmaktadır. Söz konusu şikâyetin herhangi bir yazışmaya yer verilmeden çözülebileceği kanaatine varılırsa, ilgili idare ile (telefonla veya bizzat) görüşmeler yapılmaktadır. Yapılan görüşmelerde şikâyet konusu olayla ilgili bilgi verilip, ilgili idareden çözüm için işlem tesis etmesi istenmektedir. İlgili idare, şikâyet konusu olayı çözüme kavuşturması halinde Kurumla irtibata geçerek konunun çözüme kavuşturulduğunu bildirmektedir.

Böylece, Ombudsman sisteminin temelindeki 'uzlaşma ve arabuluculuk pratiği' hızlı ve etkin bir şekilde hayata geçirilmiş olmaktadır.

Şikâyetin bu yolla çözülemediği hallerde, şikâyet konusu hakkında bilgi ve belgeler ile şikâyet hakkındaki değerlendirmeler ilgili idareden talep edilmekte ve böylece idareye de söz hakkı tanınmaktadır. Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak özel veya teknik bilgiyi gerektiren hâllerde alanında uzman kişileri bilirkişi olarak görevlendirilebilmekte, tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesine karar verebilmektedirler.³¹²



Şekil 3.2 Şikâyetlerin İnceleme Aşaması³¹³

³¹² KDK, 2013: 67-68.

³¹³ KDK, 2013: 69.

Kurum, şikayet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda, şikayetin yerinde olduğu kanaatine varırsa “tavsiye kararı”, şikayetin yerinde olmadığı kanaatine varırsa “ret kararı”, inceleme ve araştırmasını sonlandıracağı hallerde ise, “karar verilmesine yer olmadığına dair karar” verir.³¹⁴

3.3.2.1 Tavsiye Kararı

Tavsiye kararına ilişkin düzenleme ilgili yönetmeliğin 32 nci maddesinde yer almaktadır. Buna göre; Kurum, inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varırsa tavsiye kararı verir. Kurum, kararda kurum ve kuruluşlar hakkında; hatalı davranıldığının kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, mevzuat değişikliğinin yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi, tedbir alınması gibi tavsiyelerden bir veya birkaçına yer verebilir.

Kurum, ayrıca bahsi geçen tavsiyeler dışında başka bir tavsiye kararı da verebilir. İlgili kurum, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemi veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirmek durumundadır.

Tavsiye Kararı alan kurumların bu karara karşı yargı yoluna başvurma veya herhangi bir mercie itiraz etmesine ilişkin bir düzenleme bulunmamakla beraber Kurumun vermiş olduğu tavsiye kararına ilişkin idarenin yargı yoluna başvurmada herhangi bir menfaat ihlali de bulunmamaktadır. Zira Kurumun verdiği kararların, icrai bir işlem niteliğinin olmaması idare açısından bir menfaat ihlaline neden olmayacaktır.³¹⁵ Ayrıca tavsiye kararlarına uyulup uyulmaması idarenin takdir yetkisinde olan bir husustur.

KDK 2014 yılında gelen ve çeşitli idareler hakkında yapılan 6348 şikayet başvurusu içinden; 93 adet “Tavsiye Kararı” vermiştir.³¹⁶

3.3.2.2 Ret Kararı

Ret kararına ilişkin düzenleme, ilgili yönetmeliğin 33 üncü maddesinde düzenlenmiştir. İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varırsa, şikayete ilişkin ret kararı verilir.

KDK 2014 yılında gelen ve çeşitli idareler hakkında yapılan 6348 şikayet başvurusu içinden; 150 “Ret Kararı” vermiştir.³¹⁷

³¹⁴ Özdemir, 2015: 159.

³¹⁵ Özdemir, 2015: 159.

³¹⁶ KDK, 2014: 56.

3.3.2.3 Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar

KDK' nın inceleme ve araştırma üzerine verdiği kararlardan bir diğeri de Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karardır. Kurum, ilgili yönetmeliğin 34 üncü maddesine göre; şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi, inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması, şartlarından herhangi birinin vücut bulması halinde, inceleme ve araştırmasını sonlandırıp, KVYO kararı vermektedir.

Kurum şikâyet konusunun; insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda inceleme ve araştırmaya devam edilebilir.³¹⁸ Bu düzenlemeyle Kurumun yetki alanı genişletilmiş, insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara ayrıca önem atfedilmiştir.

KDK Yönetmeliğinin; karar verilmesine yer olmadığına dair kararı düzenleyen 34 üncü maddesinde düzenlenen, şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi konusunda dikkat çekilmesi gereken husus; KDK' nın şikayeti ön incelemeden geçirdikten sonra anlaşmazlıkların taraflar arasında uzlaşmayla bertaraf edilmesi temeline dayanarak³¹⁹ şikâyetlerin bürokrasi ve kırtasiyeciliğe meydan vermeden telefonla veya yüz yüze görüşmelerle çözülmesi, böylece, birey ile idare arasında bir köprü olma gayretindeki Kurumun, yanlış anlaşılmalardan, bilgi eksikliğinden, uygulamadaki gecikmelerden kaynaklan şikâyetleri, kaynağında hızlı bir şekilde çözüme kavuşturabilmesidir.³²⁰ Dolayısıyla, KDK uzlaşma yoluyla çözüme kavuşturduğu konular hakkında da, tavsiye vermeden, şikayet konusuna ilişkin husus idarece yerine getirildiğinden KVYO Kararı vermektedir.³²¹ KDK' nın idare üzerindeki etkinliğinde hiç tartışmasız bu husus dikkate alınacaktır.

³¹⁷ KDK, 2014: 56.

³¹⁸ KDK, md.30.

³¹⁹KDK bu yetkiyi (Karma Komisyona Sunduğu 2013 Yıllık Raporunda belirttiği üzere), Ombudsmanlığın tabiatı gereği, anlaşmazlıkların taraflar arasında uzlaşmayla bertaraf edilmesi temeline dayandırmaktadır.

³²⁰ KDK, 2013 Yıllık Faaliyet Raporu, 2013.

https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/kdk_yillik_faaliyet_raporu_12052014.pdf (17/05/2015)

³²¹Karar verilmesine yer olmadığına dair karar:

MADDE 34 – (1) Kurum;

a) Şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi,

b) Şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi,

c) Şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi,

ç) İnceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması,

üzerine inceleme ve araştırmasını sonlandırması hâlinde karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir.

Kurum 2014 yılında yapılan 6348 adet şikayet başvurusundan, 806 adet başvuru hakkında “Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar” vermiştir. Ancak önemle belirtilmesi gereken husus, bu tür kararların bir bölümüyle ilgili KDK devreye girmiş ve tavsiye kararı verilmesini beklemeden idare işlemini düzeltmiştir.³²²

3.3.2.4 Kısmi Tavsiye Kısmi Ret

Kamu Denetçiliği Kurumunun ilgili kanun ve yönetmeliğinde, inceleme ve araştırma aşamasına geçildikten sonra başvurular hakkında yukarıda detaylandırılan, tavsiye kararı, ret kararı veya KVYO kararı verileceği hükümlerine yer verilmiştir. Ancak, KDK’ nın 2013 ve 2014 yılı faaliyet raporları incelendiğinde, kanun ve yönetmelikte yer almadığı halde “Kısmi Tavsiye Kısmi Ret” Karar türüne de rastlanılmaktadır.

Bu melez karar türünün ortaya çıkmasının nedeni; somut olaya göre Kurumun, şikayete ve talebe ilişkin konuların bir kısmında şikayetçiyi haklı görmesi, bir kısmında ise ilgili kurumun işlem ve eylemini yerinde görmesi veya zaman aşımı sürelerinden dolayı kısmi hak kayıplarının yaşanması durumudur. Kurumun, bu ve benzeri durumlarda “Kısmi Tavsiye Kısmi Ret Kararı” vererek olabildiğince hak kaybını engellemeyi amaçladığı anlaşılmaktadır. Nitekim bu durum, Kurumun 26/12/2014 tarihinde Emlak Vergisinden Muafiyete ilişkin vermiş olduğu “Kısmi Tavsiye Kısmi Ret Kararından” da anlaşılmaktadır.

Bahsi geçen karar; 2002 yılından itibaren emlak vergisini düzenli bir şekilde ödeyen, ancak 2014 yılında Emlak Vergisi Kanununun 8. maddesi gereğince idareye 200 m² 'yi geçmeyen tek meskene sahip olan ve herhangi bir gelirin bulunmadığı beyanında bulunan, 2014 ve müteakip yıllar için indirimli emlak vergisi uygulamasından yararlanan ve anılan gerekçelerin 2002 yılından itibaren var olması nedeniyle şimdiye kadar ödemiş olduğu emlak vergisi tutarlarının iade edilmesini talep eden şikayetçinin, idarenin bu talebe olumsuz yanıt vermesi üzerine KDK’ ya başvurusu üzerine verilmiştir.³²³

Kararda Kısmi Tavsiye Kısmi Ret gerekçeleri ise şu şekilde açıklanmıştır:

213 sayılı Vergi usul Kanununun ilgili maddelerine dayanılarak, vergiden muaf bulunan kimselerden vergi istenmesinin mükellefiyette hata anlamına geldiği, yine aynı kanunun, 126 ncı maddesi ve 114 üncü maddesinde yer alan zamanaşımı süreleri (beş yıl) dolduktan sonra vergi hatalarının düzeltilemeyeceğini hükmünün yer alması üzerine; 2002-2008 yıllarına ait talebin yerinde olmadığı ve reddi gerektiği, (talebin “Kısmi Ret” gerekçesi),diğer taraftan anılan gerekçeleri idareye bildirme noktasında mevzuat bir süre belirlemediğinden, beş yıllık

³²² KDK, 2014 Yıllık Faaliyet Raporu: 55.

³²³ <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/Emlak%20Vergisinden%20Muaf%20Olma%20Karar%C3%84%C2%B1.pdf> (erişim tarihi: 14.05.2015)

düzeltilme zamanlaşımı doğrultusunda 2009-2013 yıllarına ilişkin ödenen vergilerin geri iade edilmesi konusunda ilgili idareye tavsiye kararı verilmiştir (“Kısmi Tavsiye” gerekçesi).

Kurum 2014 yılı verilerine göre 6348 adet şikâyet başvurusu arasından 26 adet şikâyete ilişkin KTKR kararı vermiştir.³²⁴

3.3.3 KDK’ nın Özel Hukuk Tüzel Kişileri Üzerinde İnceleme ve Araştırma Yetkisi

Kamu Denetçiliği Kurumunun inceleme ve araştırma alanına genel anlamda özel hukuk tüzel kişileri girmemektedir. Ancak, Kurum, ilgili yönetmeliğinin 4 üncü maddesinde de belirtildiği üzere; kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan, idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri incelemek, araştırmak ve önerilerde bulmakla da görevlendirilmiştir.

Konunun daha iyi anlaşılabilmesi bakımından öncelikle kamu hizmetinin ne olduğu, özel hukuk tüzel kişisinin ne anlama geldiği, idari düzenleme, denetleme ve gözetim yetkisine sahip kurumların hangileri olduğu üzerinde durulacak daha sonra KDK’ nın bunlar üzerinde denetleme yetkisi irdelenecektir.

Bu kapsamda öncelikle kamu hizmeti kavramına bakmakta fayda görülmektedir. Kamu hizmeti kavramının, doktrinde tartışmalara neden olmakla beraber, genel kabul gören tanımı şu şekildedir:

Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında özel girişim tarafından yürütülen genel ve kolektif gereksinimleri karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetler şeklinde tanımlanmıştır.³²⁵ Bu tanımdan yola çıkarak;

KDK yönetmeliğinin ilgili maddesinde de tam da bu şartları taşıyan özel hukuk tüzel kişilerinin inceleme ve araştırmaya tabi olduğu görülmektedir.³²⁶

Özel hukuk tüzel kişileri kaynağını özel hukuktan alan, özel hukuk kanunları ile düzenlenen tüzel kişiler olup, kamu otoritesini kullanma yetkisine sahip değillerdir.³²⁷

Kamu tüzel kişilerinin kurulmaları ancak bir kanun veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanan idari bir kararla gerçekleşmektedir. Kamu tüzel kişilerinin kuruluş ve kaldırılışları yanında görev ve yetkileri, işleyişleri, faaliyette bulunacakları idari alanla ilgili

³²⁴KDK, 2014: 56.

³²⁵ Çal, 2009: 10. <http://www.idare.gen.tr/cal-kh-dusunceler.pdf>(14/05/2015)

³²⁶ **MADDE 4 – b)** Kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri inceler, araştırır ve önerilerde bulunur.

³²⁷ Erten, 1971: 328. <http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1971-28-01-04/AUHF-1971-28-01-04-Erten.pdf> (erişim tarihi: 14.05.2015)

tüm konular hep yasal düzenlemelere gereksinim duyar. Özel hukuk alanında tüzel kişiliğin doğabilmesi için, hukuk düzeninin buna elverişli olması, iradenin kişilik kurma amacına yönelmesi ve bu muamelenin yasal geçerlik koşullarına uygun olarak yapılması yeterlidir.³²⁸ Özel hukuk tüzel kişilerinin faaliyetleri özel hukuk alanına girmektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları, bağımsız idari otoriteler olarak da adlandırılmaktadır. Bağımsız idari otoriteler; sermaye piyasası, rekabet, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık gibi kamusal yaşamın hassas alanlarında düzenleme ve denetleme görevini yerine getiren ve devlet tüzel kişiliği adına icrai karar alma yetkisine sahip bağımsız nitelikte kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır.³²⁹

Düzenleyici ve denetleyici kurumların ülkemizdeki gelişim süreci, ağırlıklı olarak Dünya Bankası ve IMF ile yapılan görüşmeler sonucunda hız kazanmıştır. Ekonomide verimliliği, iyi yönetim anlayışını ve dolayısıyla büyüme hızını düzelterek yapısal reformlar çerçevesinde benimsenen yeni kamu yönetimi anlayışında bağımsız düzenleyici kurumlar öne çıkmıştır.³³⁰

Bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılan kuruluşların temel işlevi, toplumsal ve ekonomik yaşantının temel hak ve özgürlükler ile yakından ilişkili alanlarında kamusal ve özel kesim etkinliklerini, bir takım kurallar koyarak düzenlemek, konulan kurallara uyulup uyulmadığını izlemek, denetlemek ve bu kurallara uyulmaması halinde de ya doğrudan yaptırım uygulamak ya da kuruluş kanunlarında öngörülen yaptırımların uygulanması için adli mercileri harekete geçirmektir.³³¹

Türkiye’ de düzenleyici ve denetleyici rol üstlenen kurumlar:³³²

- Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)
- Rekabet Kurumu (RK)
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)
- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)
- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK)
- Kamu İhale Kurumu (KİK)
- Telekomünikasyon Kurumu (TK)
- Şeker Kurumu (ŞK)

³²⁸ Açar, 2006: 283 http://www.idare.gen.tr/agar-kamukurumlari.htm#_ftnref18 (erişim tarihi: 14.05.2015)

³²⁹ Gözler, 2005: 185.

³³⁰ <http://www.tcgb.gov.tr/ddk/ddk45.pdf> (erişim tarihi: 14.05.2015)

³³¹ Günday, 2011: 573.

³³² Günday, 2011: 572.

Dolayısıyla KDK, yukarıda sayılan bağımsız idari otoritelerin denetim ve gözetiminde faaliyet yürüten kamu veya özel hukuk tüzel kişilerinin tamamını inceleme ve araştırma alanına dahil edebilir. Kısaca, bir özel hukuk tüzel kişinin KDK denetimine tabi olması için; kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılaması ve bağımsız idari otoritelerin denetim ve gözetiminde faaliyet göstermesi yeterlidir.

Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumunun kararları incelendiğinde, bankalara ilişkin inceleme ve araştırma yaptığı görülmektedir. Bu kapsamda; 14/01/2014 tarihinde Halk Bankası A.Ş.'ye, Bankadan alınan kredi sebebiyle şikayetçiden alınan dosya masrafının iadesine ilişkin tavsiye kararı verildiği görülmektedir.³³³

Yine, 20/02/2014 tarihli kararında, Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. hakkında yapılan şikayeti dikkate almış ve inceleme alanına dahil etmiştir. Kurum; şikayetçinin, Vakıflar Bankasından kredi kullanan Ş.Y' ye kefil olduğu ve adı geçen kişinin borcu ödememesi nedeniyle kendisinin borcu ödemek zorunda kaldığı bu nedenle mağdur olmasına ilişkin talebini³³⁴ her ne kadar yerinde görmeyip ret kararı vermiş olsa da, ayrıca kefil ile alacaklı arasında her ne kadar özel hukuktan doğan bir borç ilişkisi de olsa, yukarıda belirtilen gerekçelerle, şikayet konusunu inceleme alanına dahil ettiği görülmektedir.

3.4 Kamu Denetçiliği Kurumunun İdare Üzerindeki Etkisi

Kamu Denetçiliği Kurumunun yapısına, çalışma usul ve esaslarına ve verdiği kararlara değindikten sonra bu kararların idare üzerinde ne kadar ve nasıl etkin olduğuna değinilecektir. Etkinlik hususu üç ayrı kriter üzerinden değerlendirme yapılarak ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu kriterler ise; KDK'nın verdiği tavsiye ve kısmi tavsiye kısmi ret kararlarının idare tarafından ne kadar dikkate alındığı, Kurumun uzlaşma yoluyla çözülen KVYO Kararlarının verilmesinde ne kadar etkin olduğu ve idari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurulara ilişkin verdiği gönderme kararları üzerine idarelerin bu kararların ne kadarı hakkında gereğini yaptığı hususudur.

Kamu Denetçiliği Kurumunun amacının kurum ve kuruluşların eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarının düzeltilmesi olduğunu göz önünde bulundurursak, KDK'nın verdiği kararlar sonrası kamu kurum ve kuruluşlarının bu kararlara uyma oranı Kurumun amacına ne denli ulaştığını yani etkinliğini ortaya koyacaktır.

KDK'nın etkinliği denince; yasal düzenlemelerde yazılı görevlerini nasıl yerine getirdiği, idarelere ne gibi tavsiyelerde bulunduğu, idarelerin bu tavsiye kararlarına karşı

³³³http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/karar/04_2013-1431.pdf (erişim tarihi: 15.05.2015)

³³⁴http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/karar/04_2013-1633.pdf (erişim tarihi: 15.05.2015)

tutumu, akla gelmektedir. Bu amaçla, ilk olarak, Kurumun her yıl düzenli olarak TBMM Karma Komisyonuna sunduğu yıllık raporlardan yararlanılmıştır.

Çalışmanın bu kısmında, Kurumun yıllık raporları incelenerek etkisini anlamamıza yardımcı olacak istatistiki veriler değerlendirilmektedir. Ayrıca yer yer örnek tavsiye kararlarına değinilecek ve KDK'nın işlevi daha açık bir şekilde açıklanmaya çalışılacaktır.³³⁵

Daha önce de değinildiği gibi KDK 29 Mart 2013 tarihi itibarıyla şikayet başvurularını almaya başlamıştır. Tablo 3.3'de 2013 ve 2014 yılında gelen şikayetlerin konu bazlı dağılımı verilmiştir.

Tablo 3.3 2013 ve 2014 Yılında Gelen Şikayetlerin Konu Bazlı Dağılımı³³⁶

Şikâyet Konusu veya Alanı	2013 Yılı	2014 Yılı	Toplam	2013 Yüzde	2014 Yüzde
Kamu personel rejimi	2142	1349	3491	28,0	23,92
Eğitim-öğretim, gençlik ve spor	1203	1056	2259	15,8	18,73
Ekonomi, maliye ve vergi	784	440	1224	10,3	7,80
İnsan hakları	263	423	686	3,4	7,50
Çalışma ve sosyal güvenlik	888	419	1307	11,6	7,43
Diğer konu ve alanlar	141	381	522	1,8	6,76
Mahallî idarelerce yürütülen hizmetler	455	343	798	6,0	6,08
Adalet, milli savunma ve güvenlik	455	283	738	6,0	5,02
Orman, su, çevre ve şehircilik	198	186	384	2,6	3,30
Mülkiyet hakkı	239	144	383	3,1	2,55
Sağlık	158	131	289	2,1	2,32
Ulaştırma, basın ve iletişim	271	125	396	3,5	2,22
Engelli hakları	87	106	193	1,1	1,88
Sosyal hizmetler	46	73	119	0,6,	1,29
Enerji, sanayi, gümrük ve ticaret	166	64	230	2,2	1,13
Kadın ve çocuk hakları	32	40	72	0,4	0,71
Ailenin korunması	13	28	41	0,2	0,50
Gıda, tarım ve hayvancılık	28	18	46	0,4	0,32
Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları	37	17	54	0,5	0,30
Bilim, sanat, kültür ve turizm	32	13	45	0,4	0,23
TOPLAM	7638	5639	13277	%100	%100

2013 yılında “kamu personel rejimi” ne yönelik başvurular %28 oranında iken bu oran 2014 yılında % 24' e düşmüştür ancak konular arasında yine en çok şikayet alınan konu olmuştur. Bunu yaklaşık % 17 ile “eğitim-öğretim, gençlik ve spor”, % 7,80 ile “ekonomi, maliye ve vergi”, % 7,50 ile “insan hakları” ve % 7,43 ile “çalışma ve sosyal güvenlik” alanları takip etmektedir.

Tablodan da anlaşıldığı üzere 2014 yılında alınan şikayet sayısında 2013 yılına göre ciddi bir düşüş yaşanmıştır. Nitekim 2013 yılında başvurular neredeyse Nisan ayında

³³⁵Köseoğlu, 2010: 45.

³³⁶ KDK, 2014: 46. / KDK, 2013: 71.

alınmaya ve Kurum yeni olmasına rağmen, 2014 yılındaki başvuru sayısı ¼ oranında düşüş göstermiştir.

KDK' ya 2013 ve 2014 Yıllarında yapılan idare bazlı şikayetler ise şu şekildedir:

Tablo 3.4 Şikâyet Edilen İdarelere Göre Dağılımlar³³⁷

Şikâyet Edilen İdare	2013 Yılı	2014 Yılı	TOPLAM	2014 Yüzde
Mahalli İdareler (Belediye ve Şirketler)	381	511	892	9,6
Milli Eğitim Bakanlığı	954	473	1427	8,39
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı	294	326	620	5,78
Üniversite ve Fakülteler	432	305	737	5,41
Maliye Bakanlığı	365	292	657	5,18
Bankalar, Finans ve Sigorta Şirketleri	203	227	430	4,03
Emniyet Genel Müdürlüğü	95	179	274	3,17
Adalet Bakanlığı	240	173,07	413	3,07
Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Başkanlığı	-	142	142	2,52
Sağlık Bakanlığı	293	136	429	2,41
Valilik, Kaymakamlık	107	127	234	2,25
İçişleri Bakanlığı	332	125	457	2,22
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	844	121	965	2,15
Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı	188	106	294	1,88
ÖSYM	156	101	257	1,79
Toplu Konut İdaresi Başkanlığı	30	95	125	1,68
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	127	90	217	1,60
Gelir İdaresi Başkanlığı	-	90	90	1,60
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	140	80	220	1,42
Elektrik Dağıtım Şirketleri	55	79	134	1,40
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	136	75	211	1,33
Devlet Personel Başkanlığı	47	59	106	1,05
Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	278	56	334	0,99
Karayolları Genel Müdürlüğü	-	55	55	0,98
Türk Silahlı Kuvvetleri	10	51	61	0,90
Kültür ve Turizm Bakanlığı	35	48	82	0,85
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	96	45	141	0,80
Başbakanlık	183	43	226	0,76
Milli Savunma Bakanlığı	169	41	210	0,73
Gençlik ve Spor Bakanlığı	69	40	109	0,71
Diyanet İşleri Başkanlığı	36	34	70	0,71
Yüksek Öğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu GM	-	32	32	0,57
Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları	-	29	29	0,51
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	43	25	68	0,44
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	52	25	77	0,44
PTT AŞ Genel Müdürlüğü	-	22	22	0,39
Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü	22	22	44	0,39
Diğer	1226	673	1899	11,93
TOPLAM	7638	5639	13227	%100

Tablodan da anlaşılacağı üzere 2013 yılında en fazla şikayet Milli Eğitim Bakanlığına yönelik yapılmış iken 2014 yılında en fazla şikayet Mahalli İdarelere ilişkin olmuştur. Bu sayı SGK ve üniversiteler takip etmektedir.

³³⁷ KDK, 2014: 54. / KDK, 2013: 72.

Kamu Denetçiliği Kurumunun, 2013 ve 2014 yıllarına ilişkin yukarıda açıklanan şikâyetlere ilişkin kararları ise şu şekildedir.

Tablo 3.5 Şikâyet Başvuruları Üzerine Verilen Kararların Türlerine Göre Dağılımı³³⁸

KARAR TÜRLERİ	2013 Sayı	2014 Sayı	Toplam	2013 Yüzde	2014 Yüzde
Gönderme Kararı	2155	2323	4478	37	36,59
İncelenemezlik Kararı	2240	2147	4387	35	33,82
Başvurunun Geçersiz Sayılması	329	80	409	5,9	1,26
Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar	307	806	1113	5,3	10,13
Birleştirme Kararı	522	643	1165	7,1	12,70
*Mahalli İdarelere İlişkin Başvurular	432	80	512	7,9	1,26
Tavsiye Kararı	64	93	157	1	1,47
Ret Kararı	37	150	187	0,6	2,36
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	26	37	0,2	0,41
TOPLAM	6097	6348	12445	100	100

*29/03/2014 tarihinden önce gelen ve mevzuat gereği incelemeye alınamayan şikâyet başvuruları için yazılan bilgilendirme yazılarını göstermektedir.³³⁹

Yukarıda verilen veriler doğrultusunda, 2014 yılında gelen 5639 ve 2013 yılından devreden 1528 adet olmak üzere toplam 7167 adet şikâyet başvurusunun değerlendirilmek üzere işleme alındığı görülmektedir.

İncelenmeye alınan toplam 7167 adet şikâyet başvurusunun 6348 tanesinin (yaklaşık % 89'u) Kurum tarafından sonuçlandırıldığı, 819 adet dosyanın ise 2015 yılına devrettiği anlaşılmaktadır.

Diğer yandan, Kuruma gelen şikâyetlerin büyük oranda idari başvuru yolları tüketilmediği gerekçesiyle ilgili idarelere gönderildiği anlaşılmaktadır. Gönderme Kararlarını takip eden karar türü, yukarıda bahsi geçen incelenemezlik şartlarını taşıdığı gerekçesiyle, "İncelenemezlik Kararı" dır. Kuruma iletilen başvuruların çoğu hakkında Gönderme ve İncelenemezlik Kararları verilmiştir. Bu durum, şikâyetlere ilişkin esastan verilen karar türlerinin sayısının düşük kalmasına neden olmuştur.

2013 yılında 64, 2014 yılında ise 93 şikâyete ilişkin tavsiye kararı verildiği görülmektedir. KDK idareye verdiği tavsiyelerle idarelerin yaptıkları hatalı işlemlere karşı; mevzuat değişikliğinin yapılmasını, zararın tazminini, işlem yapılması veya eylemde bulunulmasını, hatalı davranıldığının kabulünü, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesini, uygulamanın düzeltilmesini, uzlaşmaya gidilmesini, tedbir alınmasını ister.

³³⁸ KDK, 2014: 57.

³³⁹ KDK, 2014: 57.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu; **GEÇİCİ MADDE 1: (5)** Bu Kanun hükümleri, mahallî idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında, bu Kanunun bütün hükümlerinin yürürlüğe girdiği tarihten bir yıl sonra uygulanmaya başlanır.

3.4.1 KDK'nın Mevzuat Değişikliğine Etkisi

Bu bölümde öncelikle mevzuat değişikliklerine ilişkin süreç incelenecek sonrasında KDK'nın şikayet üzerine, mevzuat değişikliğine ilişkin tavsiyeleri ele alınacaktır.

Mevzuat, Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemleri ifade eder.³⁴⁰

Diğer düzenleyici işlemler idare hukukunda “adsız düzenleyici işlemler” ya da “atipik düzenleyici işlemler” olarak da isimlendirilmektedir. Bunlardan kasıt ise; kararname, karar, tebliğ, sirküler, genelge, ilke kararları, esaslar, yönerge, talimat, statü, genel emir, ilan, duyuru gibi değişik isimler taşıyan idarenin yazılı işlemleridir.³⁴¹

Anayasanın 87 nci maddesine göre kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak TBMM'nin yetkisindedir. Kanun önermeye, Bakanlar Kurulu ile milletvekilleri yetkilidir. Bakanlar Kurulunca yapılan önermeye “Kanun Tasarısı”, milletvekillerince yapılan önermeye ise “Kanun Teklifi” adı verilir. Tekliflere oranla tasarıların kanunlaşma olasılığı daha fazladır. TBMM Başkanlığına verilen kanun tasarısı ve teklifleri önce Meclisin ilgili komisyonlarında incelenir sonra da TBMM Genel Kurulunda oylanıp kabul edildikten sonra kanunlaşır. Meclis tarafından kabul edilen kanunların, on beş gün içinde CB tarafından yayınlanması gerekir. Bu işlemten sonra kanun bağlayıcılık kazanır ve yasalaşma işlemi tamamlanmış olur.³⁴²

Anayasanın 91 inci maddesine göre TBMM çıkardığı bir yetki kanunuyla, Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verebilir. Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir. Tüzük çıkarma yetkisi de Anayasanın 115 inci maddesine Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Bu maddeye göre; Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir. Danıştayın incelemesinden geçirilmiş olan bir tüzük tasarısı, Başbakan ve öteki bakanlar tarafından imzalanan bir kararname ile Cumhurbaşkanının imzasına sunulur. CB tarafından imzalanarak tamamlanan tüzük, kanunlar gibi Resmi Gazetede yayımlanır. Yürürlük tarihleri metinlerde gösterilmiş ise, bu tarihte yürürlüğe girer. Yürürlük tarihi metinde gösterilmeyen tüzükler ise, tıpkı kanunlar gibi Resmi Gazetede yayımlandıklarının ertesi gününden başlayarak 45 gün sonra yürürlüğe girerler.³⁴³

³⁴⁰ *Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*, 17/2/2006 tarihli ve 26083 Sayılı Resmi Gazete.

³⁴¹ Gözler, 2005: 373.

³⁴² Gözübüyük, 2004: 222.

³⁴³ Günday, 2011: 112-113.

Yönetmelik çıkarma yetkisi, Anayasanın 124 üncü maddesinde Başbakanlık, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişiliğine sahip kurum ve kuruluşlara tanınmıştır.³⁴⁴ Yönetmelik çıkarmaya yetkili bu makamlar, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanun ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarabilirler. Yönetmelikler için belli bir şekil şartı öngörülmemiştir. Tüzüklerin tersine Danıştayın incelenmesinden geçirilme zorunluluğu da yoktur. Bakanlar Kurulunca çıkarılan yönetmelikler istisna tutulmak kaydıyla, yönetmeliklerin CB tarafından imzalanma şartı da yoktur. Ayrıca, 1982 Anayasasına göre her yönetmeliğin Resmi Gazetede yayımlanma şartı da yoktur. Ancak, Başbakanlık, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin; işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümlerini düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan, kamuyu ilgilendiren yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanması zorunludur.³⁴⁵

Resmi Gazetede yayımlanması gereken yönetmelikler, RG’ de yayımlandıkları tarihte, başka surette yayımlanan veya ilgililere duyurulan yönetmelikler ise bu tarihte yürürlüğe girer.³⁴⁶

Görüldüğü üzere mevzuat değişikliğine ilişkin çalışmalar uzun ve karmaşık bir süreç gerektirmektedir. Bu bağlamda KDK’ nın mevzuat değişikliğine ilişkin vermiş olduğu “Tavsiye Kararları” da uzun bir çalışma sonrasında vücut bulabilecek kararlardır.

Daha önce de bahsedildiği üzere Kamu Denetçiliği Kurumu, kendisine iletilen şikayetleri sadece hukuka uygunluk yönünden değil aynı zamanda hakkaniyete uygunluk yönünden de ele alıp incelemektedir. Türkiye Cumhuriyeti, Anayasada belirtildiği üzere bir hukuk devletidir. İdare almış olduğu kararlarda hukuka uygun hareket etmek durumundadır. İşte Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin hukuka uygun ancak hakkaniyete uygun olmayan işlem ve eylemlerine yönelik ilgili idarelere mevzuat değişikliğine ilişkin tavsiyelerde bulunmak suretiyle hakkaniyeti sağlama amacı gütmektedir.

Bu bölümde, Kurumun mevzuat değişikliğine ilişkin tavsiyeleri irdelenecektir.

3.4.1.1 KDK’nın Tavsiye Kararlarına İstinaden Yapılan Mevzuat Değişiklikleri

KDK’nın verdiği mevzuat değişikliklerine istinaden verdiği ve ilgi kamu kurum ve kuruluşlarınca dikkate alınan kararlar irdelenecektir. Bu kapsamda Kurum’un 2013 yılında verdiği ama 2014 yılında vücut bulan kararları Kurumun çok yeni olması nedeniyle az

³⁴⁴ Anayasa Md. 124. – Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.

³⁴⁵ Günday, 2011: 116.

³⁴⁶ Günday, 2011: 117.

sayıdadır. Kurumun mevzuat değişikliğine ilişkin verdiği ve ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından uyulan kararlar aşağıda verilmiştir.

30/09/2013 tarihli ve 2013/871 sayılı Tavsiye Kararı doğrultusunda verilen Doğum Borçlanması Kararına istinaden yapılan mevzuat değişikliğine bakıldığında karara ilişkin süreç şu şekilde ilerlemiştir.³⁴⁷

Bahsi geçen tavsiye kararında, geçmişte sigortalı çalışması bulunan şikâyetçinin, herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olarak çalışması bulunmayan dönemde gerçekleşen doğumuna ilişkin borçlanma talebinin yerine getirilmesi gerektiği hususunda tavsiyede bulunulmuştur.

2014 yılı içerisinde TBMM' nin çıkardığı, 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanundaki (Torba Yasa) bazı madde gerekçelerinde, KDK' nın kararına atıfta bulunulmuş ve karar doğrultusunda ilgili mevzuatta değişiklikler yapılmıştır.

Yapılan değişiklikle, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 41 inci maddesinin (a) bendi;

“Kanunları gereği verilen ücretsiz doğum ya da analık izni süreleri ile 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentleri kapsamındaki sigortalı kadının, üç defaya mahsus olmak üzere doğum tarihinden sonra iki yıllık süreyi geçmemek kaydıyla borçlanılacak sürelerde uzun vadeli sigorta kolları açısından sigortalı sayılmaması ve çocuğunun yaşaması şartlarıyla talepte bulunulan süreleri”

şeklinde değiştirilmiştir. Değişiklik öncesinde sadece SSK'lı çalışan kadınlar doğum borçlanması yaparken, değişiklik ile birlikte Bağ-Kur ve Emekli Sandığına tabi çalışanlar da borçlanma yapabileceklerdir.

Mevzuat değişikliğine ilişkin başka bir karar da; 09/10/2013 tarihli ve 2013/949 sayılı Tavsiye Kararı kapsamında Prim Borcuna Faiz İstenmemesi Kararıdır.³⁴⁸ Bu tavsiye kararında Kurum; şikâyetçinin tescil basamağının “13” olarak belirlenmesi nedeniyle tahsil edilen, basamak farkından doğan prim alacağının gecikme zammının, şikâyetçiye iade edilmesi gerektiği hususunda tavsiyede bulunmuştur.

Bu doğrultuda; 5510 sayılı Kanunun 88 inci maddesine yirmi birinci fıkrasından sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Sigortalılar ile tüzel kişilerin kasıt, kusur, hata veya yanıltıcı beyanından kaynaklanmaması şartıyla, sigortalılarca ödenen prim ve prime ilişkin borcun noksan tahakkuk ettirildiğinin Kurumca sonradan tespit edilmesi hâlinde tespit edilen fark prime

³⁴⁷ KDK, 2014: 260.

³⁴⁸ KDK, 2014: 261.

ilişkin borç aslına, tebliğ tarihinden itibaren 89 uncu maddenin ikinci fıkrasına göre gecikme cezası ve gecikme zammı uygulanır.”

Bu madde öncesinde, prim ve prime ilişkin borcun oluşmasında Kurumun herhangi bir hatası olup olmadığına bakılmaksızın borcun oluştuğu tarihten itibaren gecikme zammı uygulanırken; değişiklik ile birlikte vatandaşların herhangi bir kasıt kusur ya da yanılıcı beyanından kaynaklanmayan durumlarda borcun oluştuğu tarihten itibaren değil, borcun aslının kişiye tebliğinden itibaren gecikme zammı uygulanacaktır.

Bir başka mevzuat değişikliği kararı; 21/10/2013 tarihli ve 2013/951 sayılı Tavsiye Kararı kapsamında verilen Yurtdışı Borçlanma Kararıdır.³⁴⁹ Kurum, talep tarihinde Türk vatandaşı olmayan şikâyetçinin, Türk vatandaşlığından izinle çıkmadan önce yurtdışında gerçekleşen çalışma sürelerine ilişkin borçlanma hakkının, Türk Vatandaşlık Kanunu ile kazanılmış hak sayılarak korunması nedeniyle, borçlanma talebi ile ilgili olarak işlem yapılması gerektiği hususunda ve ileride yaşanması muhtemel benzer sorunların önüne geçilmesi amacıyla Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığınca 3201 sayılı “Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkındaki Kanun” ile anılan Kanunun uygulanmasına ilişkin alt düzenleyici normlarda gerekli düzenlemelerin yapılması hususunda tavsiyede bulunmuştur.

Tavsiye kararına ilişkin, 3201 sayılı Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanunun 1 inci maddesi

“Türk vatandaşları ile doğumla Türk vatandaşı olup da çıkma izni almak suretiyle Türk vatandaşlığını kaybedenlerin on sekiz yaşını doldurduktan sonra Türk vatandaşı olarak yurt dışında geçen ve belgelendirilen sigortalılık süreleri ve bu süreleri arasında veya sonunda her birinde bir yıla kadar olan işsizlik süreleri ile yurt dışında ev kadını olarak geçen süreleri, bu Kanunda belirtilen sosyal güvenlik kuruluşlarına prim ödenmemiş olması ve istekleri hâlinde, bu Kanun hükümlerine göre sosyal güvenlikleri bakımından değerlendirilir.” şeklinde değiştirilmiştir.

Değişiklik yapılan maddede açık bir hüküm olmamakla birlikte 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun Yabancı Muamelesi ve Saklı Tutulan Haklar” başlıklı 29 uncu maddesinde;

“Bu Kanun gereğince Türk vatandaşlığını kaybeden kişilerin, kayıp tarihinden başlayarak yabancı muamelesine tabi tutulacağı, ancak doğumla Türk vatandaşı olup da, İçişleri Bakanlığı’ndan vatandaşlıktan çıkma izni alanların ve bunların vatandaşlıktan çıkma belgesinde kayıtlı ergin olmayan

³⁴⁹ KDK, 2014: 262.

çocuklarının; Türkiye Cumhuriyeti'nin milli güvenliğine ve kamu düzenine ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla, askerlik hizmetini yapma yükümlülüğü ve seçme seçilme, kamu görevlerine girme ve muafin araç veya ev eşyası ithal etme hakları dışında, sosyal güvenliğe ilişkin kazanılmış hakları saklı kalmak ve bu hakların kullanımında ilgili kanunlardaki hükümlere tabi olmak koşuluyla Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanmaya devam edecekleri”

hüküm altına alınmıştır.

SGK daha önce bu konuda aleyhine açılmış davaları kaybetmekteyken, yapılan söz konusu değişiklik ile yasal açıdan mevzuat netleşmiştir.

Yukarıda mevzuat değişikliğine ilişkin sayılan kararların, sadece şikayetçiye değil, şikayetçi ile aynı durumda olan herkese sirayet etmesi bakımından niteliği itibariyle önem arz etmektedir.

3.4.1.2 Kamu Denetçiliği Kurumunun 2014 Yılında Önerdiği Mevzuat Değişiklikleri

Kamu Denetçiliği Kurumunun mevzuat değişikliğine ilişkin 2014 yılında daha çok tavsiye verdiği görülmektedir. Aşağıda Kurumun 2014 yılı mevzuat değişikliğine ilişkin kararlarına yer verilmiştir.

Çalışma ve Sosyal Güvenliğe İlişkin Düzenlemelere bakıldığında,³⁵⁰

KDK'nın, Polis Akademisinde Geçen Eğitim Sürelerinin Borçlanılması hususunda Sosyal Güvenlik Kurumuna tavsiye kararı verildiği,

Sigortalılara yapılan gecikmiş ödemeler için kanuni faiz verilmesi amacıyla mevzuat çalışması yapılması hususunda Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına tavsiyede bulunulmuştur.

Emekli aylıklarının hesaplama yöntemindeki farklılıklar nedeniyle oluşan eşitsizlikler nedeniyle KDK, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına tavsiye kararı vermiştir.

Sigortalılık Tescilinden Önce Gerçekleşen Doğum Nedeniyle Borçlanma: 5510 sayılı Kanunun, “Sigortalıların borçlanabileceği süreler” başlıklı 41 inci maddesinin birinci fıkrasının a bendinde, sigortalılık tescilinden önce gerçekleşen doğumların borçlanılabilmesine imkân sağlayacak gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılması hususunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına tavsiyede bulunulmuştur.

Gecikme Faizinin Ödenmesine Yönelik Mevzuat Değişikliği Önerisi: İdare tarafından kişi bazında verilen yargı kararlarının aynı konum ve durumda olup da henüz yargı yoluna başvurmamış kişilere etki etmemesi ve ancak alacakları yargı kararı ile sorunun çözüme kavuşturulması yaklaşımının hem yargının hem de dava sayısı yüzbinlerle ifade edilen Sosyal

³⁵⁰ KDK, 2014: 262.

Güvenlik Kurumunun iş yükünü artıracığı, bu sebeple gerek İdarenin iş yükünün hafifletilmesi gerekse de benzer mağduriyetlerin önlenmesi amacıyla, sigortalı ve hak sahiplerine SGK Hizmet Standartlarında belirtilen işlem süreleri dikkate alınarak, süresinde ödenmeyen kişi alacaklarının hukuka uygun yasal faiziyle ödenmesi adına mevzuat değişikliğine gidilmesi hususlarında Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına tavsiyede kararı verildiği görülmektedir.

İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik: “İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğin” 29 uncu maddesinin ilk fıkrasının b bendi ile diğer ilgili maddelerinin açık, anlaşılır ve farklı yorumlara yer vermeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi hususlarında İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğüne tavsiyede bulunduğu görülmektedir.

Milli Savunmaya alanında verilen kararlara bakıldığında, özellikle bedelli askerliğe ilişkin verilen karar kamunun büyük bir kesimine hitap etmesi bakımından önem arz etmektedir.³⁵¹ Bu kasamda KDK milli savunmaya ilişkin aşağıdaki konularda tavsiye kararı verilmesini uygun bulmuştur.

205 sayılı Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) Kanununun “geçici üyelere hiçbir aidat iadesi yapılmayacağını” düzenleyen amir hükmünde değişiklik yapılması hususunda, Milli Savunma Bakanlığına tavsiyede bulunulmuştur.

Bedelli Askerlik İçin Ödenen Paranın İadesi: “1111 Sayılı Askerlik Kanununun geçici 46 ncı maddesi uyarınca Bedelli Askerlik Hizmetinden Yararlanma, Bedelin Ödenmesi ve Uygulamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında 16 Aralık 2011 tarih ve 2011/2531 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı” nda düzenlenen 6 aylık zamanaşımı süresinin 5018 sayılı Kanunun 34 üncü maddesinde belirtilen süreye uygun olarak yeniden belirlenmesi ve söz konusu 6 aylık zamanaşımı süresi sebebiyle mağdur olan şikâyetçiler için paralarının iadesini mümkün kılacak yeni bir yasal düzenleme yapılması ve bedelli askerlik hizmeti kapsamında ödedikleri birinci taksit tutarının geri ödenmesi hususlarında Başbakanlığa, Milli Savunma Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına tavsiyede bulunulmuştur.

Verilen tavsiye kararlarına bakıldığında; kararların, geniş bir kitleye sirayet etmesi açısından nitelikli kararlar olduğu ve Kurum açısından olumlu sonuçlar elde edileceği değerlendirilmektedir.

Sağlık Konusuna İlişkin Düzenlemelere bakıldığında;³⁵² Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliğinin 41 inci maddesinin “e” bendinde ifade edilen “Gece nöbeti tutanlara ertesi günü görev verilmez.” hükmü uyarınca, hekimlerin dinlenme haklarının baştabip veya

³⁵¹ KDK, 2014: 268.

³⁵² KDK, 2014: 270.

nöbetçi tabibin ucu açık takdir haklarıyla sınırlandırılmaması ve sınırlama içeren hükümlerin değiştirilmesi yönünde mevzuat değişikliği yapılması, hekimlere aylık 130 saatten fazla nöbet yazılmaması konusunda sağlık mevzuatında düzenleme yapılarak aylık nöbet üst sınırının belirlenmesi, hekim eksikliğinin giderilmesi yolunda YÖK ve Tıp Fakülteleriyle koordineli işbirliği içerisinde yasal mevzuat değişikliği yapılması, hususlarında Sağlık Bakanlığına tavsiyede bulunulduğu görülmektedir.

Diğer bir tavsiye de, Sağlık Uygulama Tebliğinin “Doğuştan Metabolik Hastalıklar ile Çölyak Hastalığı” başlıklı 4.2.16. maddesinde gerekli değişikliğin yapılması hususunda Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına verilmiştir.

Türkiye’de en çok sorun yaşanan konulardan sınavlara ilişkin uygulamalar da KDK’nın mevzuat değişikliğine ilişkin tavsiye kararları veridiği görülmektedir.

Sınavlara İlişkin Düzenlemeler³⁵³;

KPSS ve ÖSYS gibi sınavlarda Nüfus Müdürlüklerini açık bulundurması uygulamasına istinaden bireylerin, hukukun üstün olduğu ve hukuki güvenilirliğin sağlandığı bir ülkede belirlilik, öngörülebilirlik ve istikrar ilkeleri gereği idarenin benzer bir uygulamayı gerçekleştireceğine duydukları inançla hareket ettiğinden söz konusu sınavlarda Nüfus Müdürlüklerinin açık olmaması hakkaniyete aykırı bulunmuş ve hak kayıplarının önüne geçilmesi amacıyla, sınavların yapıldığı merkezlerde nöbetçi nüfus müdürlüğü uygulamasının kalıcı hale getirilmesine yönelik gerekli idari düzenlemelerin yapılması hususunda ÖSYM Başkanlığına tavsiyede bulunulmuştur.

Diğer bir tavsiye sınav ücretinin iadesi konusunda verilmiştir. Sınav başvurusunu tamamlayamayan, başvurusunu yapmayan veya başvurusu geçersiz sayılan, ücret gerektirmeyen bir işlem için ücret yatıran, aynı işlem için birden fazla ücret yatıran, sınava başvuru ücretini olması gerekenden fazla tutarda veya birden fazla yatıran adayların ödedikleri ücretlerin geri verilmesine yönelik ilgili mevzuatta, sınav kılavuzlarında ve otomasyon sisteminde gerekli değişiklik ve düzenlemelerin yapılması hususunda Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına tavsiyede bulunulmuştur.

Gelir İdaresi Başkanlığı³⁵⁴ tarafından gerçekleştirilecek hacizli mal satışlarında satılan menkul ve gayrimenkullerle ilgili olarak bilinmesi istenen tüm özellikler hakkında satış öncesinde isteklilere bilgi verilmesi ve benzer sorunların yaşanmaması adına satışı yapılacak menkul ve gayrimenkullerle ilgili gereken tüm araştırmaların yapılmasını sağlayacak etkin bir mekanizmanın kurulması ve mevzuatta buna paralel değişiklik yapılması hususlarında Gelir İdaresi Başkanlığına tavsiyede bulunulmuştur.

³⁵³ KDK, 2014: 273.

³⁵⁴ KDK, 2014: 277.

Eğitime ilişkin dzenlemelere³⁵⁵ bakıldığında, Milli Eğitim Bakanlığı ile diğer bakanlık ve kurumlara bağlı okullara alınacak oğrenciler ile açık oğretim kapsamında merkezî sistemle yapılan sınavlar dışında, tđm sınavlarda sınav komisyonunda gdevlendirilen oğretmenlerin de ek ders ücreti alabilmesi yđnünde mevzuat değişikliğinin yapılması hususunda Milli Eğitim Bakanlığına tavsiyede bulunulduğu gđrđlmektedir.

Mesleki ve Teknik Eğitim Yönetmeliğinin Telafi Eğitiminin Kapsamı Başlıklı 89 uncu Maddesi ile Milli Eğitim Bakanlığı Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliğinin 61 inci Maddesi: yeniden dzenlenmesi yđnünde mevzuat değişikliğine ilişkin Milli Eğitim Bakanlığına tavsiyede bulunulmuştur.

Polis Meslek Yüksekokulları Giriş Yönetmeliğinin Adaylarda Aranılacak Nitelikler Başlıklı 8 İnci Maddesiyle Polis Meslek Eğitim Merkezleri Giriş Yönetmeliğinin “Adaylarda aranılacak şartlar” başlıklı 7 nci maddesi arasındaki, Polis Meslek Yüksek Okulları ve Polis Meslek Eğitim Merkezlerine kaydolan oğrenciler açısından doğan eşitsizliğin ortadan kaldırılmasının temin edilmesi yđnünde İçişleri Bakanlığına tavsiyede bulunulmuştur.

Milli Eğitim Bakanlığı Güzel Sanatlar ve Spor Liseleri Yönetmeliği: Milli Eğitim Temel Kanununun 8 inci maddesinde dzenlenen özel eğitime ve korunmaya muhtaç çocukları yetiştirmek için özel tedbirler alınacağı, hususları göz önüne alınmak suretiyle, Milli Eğitim Bakanlığı Güzel Sanatlar ve Spor Liseleri Yönetmeliğinde, engelli bireylerin özel durumlarına uygun sınav ve eğitim imkanı sağlayacak şekilde değişiklik yapılması hususunda Milli Eğitim Bakanlığına tavsiyede bulunulduğu,

Suni Tohumlara Tabii Tohumlama ve Embriyo Transfer Faaliyetleri Hakkında Yönetmelikte gerekli mevzuat değişikliği yapılması hususunda Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına tavsiyede bulunulduğu,

“Gazi Üniversitesi Mühendislik Tamamlama Programı Esasları” nın 6 ncı maddesinde yer alan “Ayrıca, bir başka fakülte ya da kurumdan da özel oğrenci statüsünde ders alınmaz.” hükmünün iptali için Gazi Üniversitesi Rektörlüğüne tavsiyede bulunulmuştur.

Basına İlişkin Dzenlemelere³⁵⁶ bakıldığında; 195 Sayılı Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair Kanununda mevzuat değişikliğine gidilmesi hususunda Basın İlan Kurumuna tavsiyede bulunulmuştur.

Aile ve Sosyal Politikalara İlişkin Dzenlemeler³⁵⁷ konusunda, çoğul gebelikte şikayetçiye sosyal yardım yapılması hususunda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına tavsiyede bulunulmuştur.

³⁵⁵ KDK, 2014: 278.

³⁵⁶ KDK, 2014: 284.

³⁵⁷ KDK, 2014: 285.

Mülkiyet Hakkına İlişkin Düzenlemelerde³⁵⁸; Suriye Arap Cumhuriyeti sınırları içerisinde taşınmaz malları bulunan vatandaşlarımızın söz konusu taşınmazlarının kendilerine iadesi hususunda Başbakanlığa tavsiyede bulunulmuştur.

Ulaştırma ile İlgili Düzenlemelere bakıldığında³⁵⁹; Karayolları Trafik Kanununun Muayeneye Yetkili Kuruluşlar Başlığı Altında Yer Alan 35 inci Maddesi: 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 35 ve ilgili maddeleri ile Araç Muayene İstasyonlarının açılması, İşletilmesi ve Araç Muayenesi Hakkında Yönetmeliğin 19 uncu maddesinde mevzuat değişikliği konusunda birlikte bir tasarı oluşturması hususunda, Maliye, İçişleri ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlıklarına tavsiyede bulunulmuştur.

Kamu Personel Rejimine İlişkin Düzenlemelerde³⁶⁰; polislerin çalışma şartları ve özlük haklarının iyileştirilmesi hususunda İçişleri Bakanlığına ve Maliye Bakanlığına, ilgili Bakanlıklarca hazırlanacak mevzuat değişikliği teklifine ilişkin tasarıyı gündemine alması hususunda takdir ve gereği için Başbakanlığa tavsiyede bulunulmuştur.

Kurum İçi Geçici Görevlendirmeler: Hukuk devleti ilkesi gereği, yönetmeliklerin, kanun ve tüzüklere aykırı hükümleri içermemesi veya kanunla düzenlenmemiş bir alanı düzenleme yetkisi olmaması sebebiyle gerekli mevzuat düzenlemesinin yapılması hususlarında Orman Genel Müdürlüğüne tavsiyede bulunulmuştur.

659 Sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamede değişiklik yapılması konusunda Maliye Bakanlığına, Bakanlıkça hazırlanacak mevzuat değişikliği teklifine ilişkin tasarıyı gündemine alması hususunda takdir ve gereği için Başbakanlığa tavsiyede bulunulmuştur.

Mali haklara ilişkin düzenlemeler kapsamında³⁶¹; Karayolları Motorlu Araçlar Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası (Trafik Sigortası) Genel Şartlarında mevzuat değişikliği yapılması hususunda Hazine Müsteşarlığına tavsiyede bulunulmuştur.

6245 Sayılı Harcırah Kanunu: Bakanlar Kurulu Kararı ile MEB Genelgesinde gerekli değişikliğin yapılması ve sözleşmeli personele belirli durumlarda nakil olanağı tanınması nedeniyle katlanmak zorunda kaldıkları zorunlu giderlerin karşılığı olarak yolluk ödenmesi için 6245 sayılı Harcırah Kanununda mevzuat değişikliğine gidilmesi hususunda Başbakanlığa ve Maliye Bakanlığına tavsiyede bulunulmuştur.

³⁵⁸ KDK, 2014: 286.

³⁵⁹ KDK, 2014: 286.

³⁶⁰ KDK, 2014: 287.

³⁶¹ KDK, 2014: 292.

Engelli haklarına ilişkin düzenleme kapsamında³⁶²; 2009/15481 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki “4458 sayılı Gümrük Kanunu’nun Bazı Maddelerinin Uygulanması Hakkında Karar”ın 104 üncü maddesinin 2 nci fıkrasının engelli bireyler arasında fark gözetmeksizin eşit bir düzenleme getirecek şekilde bir mevzuat değişikliği tasarı oluşturulması hususunda Gümrük ve Ticaret Bakanlığına ve Bakanlıkça hazırlanacak mevzuat değişikliği teklifine ilişkin tasarımı gündemine alması hususunda takdir ve gereği için Başbakanlığa tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir.

İnsan hakları kapsamında verilen kararlara bakıldığında³⁶³;

Kişisel Verilerin Korunması Kanunu Tasarısının ivedi yasalaştırılması hususunda Başbakanlık nezdinde gerekli girişimlerde bulunulması ile Cumhuriyet Başsavcılıkları ile Adli Yargı İlk Derece Ceza Mahkemeleri Yazı İşleri Hizmetlerinin Yürütülmesine Dair Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ilgili kısımlarının yürürlükten kaldırılarak gerekli yasal değişiklikler sonrasında yeniden düzenlenmesi yönünde Adalet Bakanlığına tavsiyede bulunulduğu görülmektedir.

Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Yönetmelik: Anayasamızın 38 inci maddesinin dördüncü fıkrasında suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimsenin suçlu sayılmayacağı hükmü ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasında yer alan bir suç ile itham edilen herkesin suçluluğu sabit oluncaya kadar masum sayılacağı ve İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 11 inci maddesinin birinci fıkrasındaki “Bir suç işlemekten sanık herkes ... kanunen suçlu olduğu tespit edilmedikçe masum sayılır.” Hükümlerine aykırı olduğundan, Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan söz konusu Yönetmeliğin 16 ncı maddesine eklenen dördüncü fıkranın kaldırılması hususunda Başbakanlığa tavsiyede bulunulmuştur.

Enerji Konusuna İlişkin Düzenleme kapsamında³⁶⁴; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliğinin miktar sınırlarıyla ilgili 40 inci maddesinin üçüncü fıkrasında mevzuat değişikliği yapılması hususunda Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna (EPDK) tavsiyede bulunulduğu görülmüştür.

Verilen kararların, mevzuat değişikliği yapılması hususunda verilmesi nedeniyle büyük kitlelere yönelik olduğu görülmektedir.

³⁶² KDK, 2014: 294.

³⁶³ KDK, 2014: 295.

³⁶⁴ KDK, 2014: 298.

Mevzuat değişikliği uzun ve meşakkatli bir süreç gerektirdiğinden, Kamu Denetçiliği Kurumunun 2014 yılında mevzuat değişikliğine ilişkin verdiği tavsiye kararlarına idarelerin uyup uymama durumuna ilişkin süreç devam etmektedir.

KDK'nın Türkiye'deki etkinliğini anlamak bakımından irdelenmesi gereken bir diğer husus Kurumun verdiği kararların idarelerin tutum ve davranışlarına nasıl yansıdığıdır.

3.4.2 KDK' nın İdarenin Tutum ve Davranışlarına Etkisi

Kamu Denetçiliği Kurumunun idare üzerindeki etkinliğini anlamak bakımından Kurumun kamu kurum ve kuruluşlarına verdiği tavsiye kararları, kısmi tavsiye kısmi ret kararları, idari başvuru yollarını tüketmeden gelen başvurulara ilişkin verilen "Gönderme Kararı" üzerine ilgili kurum ve kuruluşların gerekli işlemleri yapıp yapmadıkları ve uzlaşma yoluyla çözülen şikâyetlerin ne oranda olduğu hususlarına değinilecektir. Değerlendirme, Kurumun yıllık raporları ve Kurumdan alınan veriler doğrultusunda yapılacaktır.

3.4.2.1 Tavsiye Kararlarının İdarelerin Tutum ve Davranışlarına Etkisi

İdarelerin Kurumun verdiği tavsiye kararlarına uyma düzeyi veya kısmen de olsa uyma oranı, Kurumun idareler üzerindeki etkinliği konusuna ışık tutacaktır. Bu kapsamda 2013 ve 2014 yılı tavsiye kararları baz alınacaktır.

Kurum 2013 yılında yapılan 6097 adet başvurunun içinden toplam 64 adet başvuruya ilişkin tavsiye kararı ve 11 adet başvuruya ilişkin de Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı vermiştir. Bu rakamlar toplam başvuru sayısı içinde %1,2 lik orana tekabül etmektedir.

Tablo 3.6 2013 Yılında Şikâyet Başvuruları Üzerine Verilen Kararların Türlerine Göre Dağılımı³⁶⁵

KARAR TÜRLERİ	2013 Sayı	2013 Yüzde
Gönderme Kararı	2155	37
İncelenemezlik Kararı	2240	35
Başvurunun Geçersiz Sayılması	329	5,9
Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar	307	5,3
Birleştirme Kararı	522	7,1
*Mahalli İdarelere İlişkin Başvurular	432	7,9
Tavsiye Kararı	64	1
Ret Kararı	37	0,6
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	0,2
TOPLAM	6097	100

%1,2'lik oranın toplam başvuru sayısı içinde çok düşük bir oran olduğu açıktır. Verilen kararlar irdelendiğinde, en yüksek orana Gönderme Kararlarının (%37) ve

³⁶⁵ KDK, 2013: 74.

İncelenemezlik Kararlarının (%35) sahip olması, Kuruma nasıl başvuru yapılması gerektiğinin bilinmediği ve nitelikli başvuru alınmadığını göstermektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık raporu verilerine göre, verilen 64 adet Tavsiye Kararının ve 11 Kısmen Ret Kısmen Tavsiye kararının 40'ı hakkında idareden işlem tesis edip etmeyeceği konusunda bir geri bildirim beklendiği, 1 Tavsiye Kararı için idare tarafından işlem tesis etmeyeceği hakkında bir bilgi alınmadığı 2 Tavsiye Kararındaki öneriye de idarelerin kısmi uyum sağladığı belirtilmiştir. 27 tavsiye kararındaki öneriler ise idare tarafından uygulanmamıştır. 31/12/2013 tarihi itibarıyla, yalnızca 5 Tavsiye Kararı doğrultusunda idare işlem tesis etmiştir.

Bu veriler doğrultusunda idarelerin Kurumun verdiği tavsiye kararlarına uyma oranı %21³⁶⁶ olarak saptanmıştır.

Bu veriler ışığında 2013 yılına ilişkin %21' lik oranın; Ombudsman kararlarına uyma oranı %80 olan Avrupa ortalamasının³⁶⁷ çok altında olduğu söylenebilir. Ancak; yeni kurulmuş, yaptırım gücü olmayan ve daha idareler tarafından kamu yönetimindeki yeri bilinmeyen bir kurum açısından olumlu bir oran olduğu değerlendirilebilir.

2014 yılı verilerine bakıldığında ise toplam 6348 adet başvuru içinden 93 adet başvuruya ilişkin Tavsiye ve 26 adet başvuruya ilişkin Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı verildiği görülmektedir. Oransal olarak bakıldığında yüzdeler diliminde % 1,88' e denk gelmektedir. Yine Kurumun en çok verdiği karar türlerinin Gönderme Kararı ve İncelenemezlik Kararı olması 2013 yılı ile paralel bir gidişat olduğunu göstermektedir.

Tablo 3.7 2014 Yılında Şikâyet Başvuruları Üzerine Verilen Kararların Türlerine Göre Dağılımı³⁶⁸

KARAR TÜRLERİ	2014 Sayı	2014 Yüzde
Gönderme Kararı	2323	36,59
İncelenemezlik Kararı	2147	33,82
Başvurunun Geçersiz Sayılması	80	1,26
Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar	806	10,13
Birleştirme Kararı	643	12,70
*Mahalli İdarelere İlişkin Başvurular	80	1,26
Tavsiye Kararı	93	1,47
Ret Kararı	150	2,36
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	26	0,41
TOPLAM	6348	100

³⁶⁶ KDK, 2013: 180.

³⁶⁷ KDK, 2013: 180

³⁶⁸ KDK, 2014: 55.

2014 yılında idarelere gönderilen toplam 93 adet Tavsiye ve 26 adet Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararına idarelerin uyma oranına ilişkin veriye 2014 Yıllık raporunda yer verilmemiştir.

3.4.2.2 Gönderme Kararlarının İdarelerin Tutum ve Davranışlarına Etkisi

Kuruma başvuru şartlarının arasında idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı olduğuna daha önceki aşamalarda yer verilmişti. Kurum kendisine idari başvuru şartı yerine getirilmeden yapılan başvurulara ilişkin Gönderme Kararı vererek ilgili kurumlardan, yapılan şikayetlere ilişkin işlem yapmasını istemektedir. İlgili kurumlar bu Gönderme Kararlarına istinaden de şikayetlere ilişkin gerekli işlemleri yapabilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun, bu çerçevede de idareler üzerinde bir denetim mekanizması olarak etkinlik gösterdiği söylenebilir.

Bu kapsamda 2013 yılı ve 2014 yılı verilerine bakıldığında Kuruma yapılan toplam 12.445 adet şikayet başvurusundan, 4.478 adet şikayet hakkında “Gönderme Kararı” verildiği görülmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde bu Gönderme Kararlarına istinaden, şikayet başvurularına ilgili kamu kurumlarınca gereğinin yapıldığına ilişkin, Kamu Denetçiliği Kurumu verilerinde rastlanmamaktadır.

Kurumun 2015 yıllık raporunun yayımlanmamasıyla beraber 4. Denetçilikten çıkan, 2015 yılı Birim Özel Raporuna bakıldığında; 2015 yılı içinde adı geçen denetçiliğe yapılan 600 şikâyete ilişkin “Gönderme Kararı” verilmiş olup, bunlardan 40 adet başvurunun ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından çözüme kavuşturulduğu, 7 adet başvuruya ilişkin ise kısmen olumlu yanıt verildiği görülmektedir.³⁶⁹

Bu veriler ışığında, esasen Kurumun idareleri, kendileri hakkında yapılan şikayetlerden haberdar etme amacıyla verilen ve şikayetin esasına girmeden yani idarenin mi yoksa şikayetçinin mi haklı olduğuna karar vermeden, verilen Gönderme Kararlarına da idarelerin uyduğu görülmektedir. Bu bağlamda Gönderme Kararlarının da idareleri harekete geçirdiği açıktır.

3.4.2.3 Uzlaşmanın İdarelerin Tutum ve Davranışlarına Etkisi

Ombudsman kurumu kişiler ile kamu kurumları arasında bir köprü konumdadır. Ombudsman kurumunun sorunların çözümünde kullandığı uzlaşma usulü, hem idare hem de kişiler bakımından katılımcılığın sağlanması, zaman ve mali kaybın önlenmesi gibi

³⁶⁹<http://www.ombudsmanmakas.com/dosyalar/files/BASKI%20ACM%20B%C4%B0R%C4%B0M%20RAPO R%202015.pdf> (erişim tarihi: 09.04.2015)

gerekçelerle etkin bir çözüm mekanizması olmaktadır. Şikâyetçi ile kamu idaresini sorun temelli olarak bir araya getirmek suretiyle sorunun hızlı bir şekilde çözülmesi çağdaş yönetim anlayışının bir göstergesidir.

Bu bilgiler ışığında; Kamu Denetçiliği Kurumu, şikâyetçilerin talepleri doğrultusunda, kamu kurumlarıyla bağlantı kurularak söz konusu talepleri ilgili kurumlara iletmekte ve çoğu zaman kurumlar ile yüz yüze görüşmeler yaparak sorunların uzlaşma yolu ile çözülmesini sağlamaktadır.³⁷⁰

KDK bütün bu süreçleri işleterek çözüme kavuşturduğu şikayetler hakkında KVYO Kararı vermektedir. Bu kapsamda Kurumun 2013 ve 2014 yılı raporlarında yer alan KVYO Kararları incelenecektir.

Burada dikkat edilmesi gereken husus; kamu kurumlarıyla irtibata geçilerek çözüme kavuşturulan başvurular hakkında, şikâyetçilerin başvurularından vazgeçmesi üzerine, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi veya inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması üzerine³⁷¹ verilen karar türünün de KVYO Kararı olmasıdır. Dolayısıyla, KDK'dan çıkan bütün KVYO Kararlarının uzlaşma yoluyla çözülen şikayetler olmadığı aynı zamanda yukarıda sayılan nedenlerle de verilen kararlar olduğu gözden kaçmamalıdır.

Bu kapsamda 2013 yılı ve 2014 yılı verilerine bakıldığında Kuruma yapılan toplam 12.445 adet şikâyet başvurusuna ilişkin; toplam 1.113 adet “Karar Verilmesine Yer Olmadığı Kararı” verildiği görülmektedir.

Toplam 1.113 adet başvurudan kaç adet başvurunun uzlaşma sağlanarak çözüme kavuşturulduğuna ilişkin veri bulunmamakla beraber uzlaşma yoluyla çözülen şikâyet örneklerine 2013 ve 2014 yıllık raporlarında rastlamak mümkündür. 2013 yıllık raporunda toplam 25 adet karar örneğine ve 2014 yıllık raporunda da toplam 28 adet karar örneğine yer verilmiştir.

Bununla birlikte 4. Denetçilikten çıkan, 2015 yılı Birim Özel Raporunda, 2015 yılı içinde şikâyetler hakkında verilen karar türleri şu şekildedir.

³⁷⁰ KDK, 2014: 222.

³⁷¹ KDK, md.34.

Tablo 3.8 4.Denetçilik 2015 Yılı Birim Özel Raporu³⁷²

Karar Türleri	Sayı
Gönderme Kararı	600
İncelenemezlik Kararı	301
Başvurunun Geçersiz Sayılması	9
Karar verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar	136
Tavsiye Kararı Önerisi	23
Ret Kararı Önerisi	37
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı Önerisi	14
Toplam	1120

2015 yılı içinde adı geçen Denetçilik tarafından 136 adet şikâyet hakkında KVYO Kararı verildiği ve bunlardan 62 adet başvurunun idareyle uzlaşma sağlanarak şikâyetçinin talebinin yerine getirilmesi sağlanmak suretiyle verildiği anlaşılmaktadır.³⁷³

Bu veriler ışığında, 210 adet şikâyete ilişkin esastan karar verildiği ve bu kararlardan 62 adet şikâyetin ise uzlaşma sağlanarak çözüldüğü görülmektedir. Bu oranın ise esas başvuruların yaklaşık %30'una denk geldiğini ve azımsanmayacak bir oran olduğunu söylemek mümkündür.

Uzlaştırma mekanizmasının nasıl işlediğini anlamak bakımından birkaç karar örneğine bakmak faydalı olacaktır.

Örneğin, atama talebinin yerine getirilmemesi; şikâyetçi, kendisi ve eşinin zorunlu çalışma yükümlülüğü öngörmeyen yani serbest bölge diye nitelendirilen bir okulda görev yaptıklarını, Öğretmenlerin Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğine göre bu serbest bölgede bulunan okullarda en fazla 3 yıl çalışıldıktan sonra 4, 5 ve 6. bölgelerden herhangi birinde bulunan bir okula yer değiştirilmesi gerektiğini, kendisinin 7 yıllık zorunlu hizmet süresinin 3 yılını çalıştığını ancak eşinin görev süresinin henüz 3 yıl olmadığını ve eş özür durumunun kabul edilmediğini belirterek, aile bütünlüklerinin korunması ve eş durumu özrünün düzeltilmesi talebiyle KDK'ya başvuruda bulunmuştur. Şikâyet konusu ile ilgili olarak Milli Eğitim Bakanlığı ile yapılan yazışmalar neticesinde; şikâyetçinin talebi üzerine, yapılan atamasının iptal edildiği ve eşinin görev yaptığı ilçeye isteği doğrultusunda atamasının yapıldığı anlaşılmıştır.³⁷⁴

İşsizlik sigortası alan kişinin işe iade edilmesi nedeniyle ödenen işsizlik sigortası ödeneğinin geri talep edilmesi üzerine şikâyetçiye, iş akdinin feshedildiği dönemde 8 aylık işsizlik sigortası ödeneği bağlanmıştır. Şikâyetçinin, mahkeme kararıyla işe iade edilmesinin

³⁷²<http://www.ombudsmanmakas.com/dosyalar/files/BASKI%20ACM%20B%C4%B0R%C4%B0M%20RAPO R%202015.pdf> (erişim tarihi: 10.04.2015)

³⁷³<http://www.ombudsmanmakas.com/dosyalar/files/BASKI%20ACM%20B%C4%B0R%C4%B0M%20RAPO R%202015.pdf> (erişim tarihi: 10.04.2015)

³⁷⁴ KDK, 2014: 224.

ve geriye dönük 4 aylık ücretinin ödenmesi üzerine, Türkiye İş Kurumu tarafından 8 aylık dönemde yapılan ödemelerin tamamı yasal faiziyle istenmiştir.

Hakkaniyet gereğince; “Şikâyetçinin, mahkeme kararı ile işe iade edilmesi nedeniyle almış olduğu işsizlik ödeneklerinin geri iadesinde, ilgilinin geçmişe dönük almış olduğu dört aylık ücret dönemine denk gelen işsizlik ödeneği tutarları haricindeki dönemlerin dikkate alınmaması ve buna göre yeniden hesaplama yapılması” gerektiği değerlendirilmiş; ardından, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne söz konusu mevzuatta değişikliğe gidilerek; bundan böyle işsizlerin (işe yerleştirilmeleri halinde) geriye dönük ücret ödenmeyen dönemlerde almış oldukları işsizlik ödeneklerinin geri iadesi uygulamasından vazgeçilmiştir.³⁷⁵

Mahkeme kararının uygulanmaması; şikâyetçi, Kemer Belediyesinin mahkeme kararını uygulamadığı gerekçesiyle Kuruma başvuruda bulunmuş olup, Kemer Belediyesi yetkilileri ile yapılan görüşmeler akabinde Kemer Belediye Meclisinin 06/06/2014 tarihli kararı doğrultusunda şikâyetçinin tekrar sözleşmeli personel olarak işe başlatılması uygun görülmüştür.³⁷⁶

Deprem zararının tazmin edilmesi; şikâyetçi, 2011 yılında Van ilinde meydana gelen deprem nedeniyle konutunda oluşan hasarın tazmini talebinin dikkate alınmadığı gerekçesiyle Van Valiliği hakkında şikâyette bulunmuştur. KDK ve Van Valiliği arasında yapılan yazışmalar sonucunda, şikâyete konu deprem hasar bedeli Van Valiliği tarafından şikâyetçinin hesabına yatırılmıştır.³⁷⁷

Yukarıdaki karar örneklerinin niteliğine bakıldığında Kurumun genel itibarıyla, özellikle münferit konularda uzlaşma yolunu tercih ettiği, kamunun genelini ilgilendiren konularda da Tavsiye Kararlarıyla sorunların çözümüne başvurduğunu görebilmekteyiz. Dolayısıyla Kurumun Ombudsman mekanizması ruhuna uygun hareket ettiği söylenebilir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun kararlarına, kararlarını alış şekline ve kararların niteliklerine bakıldığında Kurumun özellikle iletişim araçlarını aktif kullanarak idareleri çok rahat harekete geçirebildiği ve idareler üzerinde bir baskı mekanizması olduğu görülmektedir.

Kurumun re’sen harekete geçme gibi bir yetkiye sahip olmaması, özellikle kamunun genelini ilgilendiren konularda şikâyet gelmeden harekete geçememesine neden olmakta ve eli kolu bağlı kalmaktadır. Yine aynı şekilde Kurumun re’sen incelememe yetkisinin olmaması da Kurumun niteliksiz şikâyetlerle vakit kaybetmesine ve verimliliğini beklenen düzeyde göstermemesine neden olmaktadır.

³⁷⁵ KDK, 2014: 228.

³⁷⁶ KDK, 2014: 229.

³⁷⁷ KDK, 2013: 98.

Genel olarak Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun başarılı olması, en azından Avrupadaki Ombudsman Kurumlarının düzeyine ulaşabilmesi için öncelikle siyasetten uzak durması, tarafsız, bağımsız olması ve tanınırlığını arttırması gerekmektedir.

Verilen karar örnekleri ışığında Kurumun tarafsız olduğuna kanaat getirilebilir ancak tanınırlığı açısından aynı şeyi söylemek mümkün görülmemektedir. Zira yıllık aldığı başvuru sayısı Türkiye’de yıllık açılan davalara göre çok azdır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun aldığı tavsiye kararlarına karşı kamu kurum ve kuruluşlarının tutumu beklenen düzeyde olmamıştır. Tarihsel süreç içinde çok fazla değişmeyen bürokratik yapı ve anlayışın yanında yöneticilerin otoriter eğilimleri, yönetsel sistemin mevzuatçılık gibi unsurlarıyla birleşince, ülkemizde Ombudsman kararları karşısında engeller olarak ortaya çıkmıştır. Kurum raporları incelendiğinde, Kamu Denetçiliği Kurumunun bu sorunu çözmek için önemli çalışmalar yaptığı görülmektedir.³⁷⁸

³⁷⁸ Karıcı, 2015: 52

SONUÇ

Temel hak ve özgürlükler günümüz toplumlarının vazgeçilmezleri değerleri arasındadır. Bu hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasında ise en önemli rol devletlere düşmektedir. Türkiye’de bu görev devlete Anayasanın 5 inci maddesiyle “*Devletin temel amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.*” denilmek suretiyle verilmiştir. İdarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı da kişi hakları, Anayasanın 125 inci maddesinde “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*” hükmü ile güvence altına alınmıştır.

Kamu yönetiminin karmaşık bir hal alması ile birlikte klasik denetim mekanizmalarının yetersiz kalması yeni denetim mekanizmalarına ihtiyacı doğurmuştur. Günümüzde pek çok ülkenin idari yapısına monte edilmiş ombudsman kurumu; devasa devlet mekanizması karşısında bireyin hakkını koruyan, saygın ve işlevselliğinin aktif olduğu ülkelerde, son derece önemli bir kurum halini almıştır. Türkiye’de 2010 yılında yapılan Anayasa referandumuyla Anayasanın “*Siyasî Haklar ve Ödevler*” başlığının 74 üncü maddesinde düzenlenmiştir. Kural olarak siyasi hak ve ödevlerden sadece vatandaşlar faydalanırken “*Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.*” hükmüyle vatandaş olmayanlara da bu hak tanınmıştır.

Ombudsman kurumunun amacı idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı şikayetleri alıp bu kapsamda idareleri denetlemek ve idarelere tavsiye kararı vermektir. 18.yüzyılda İsveç’te ortaya çıkan ve 20.yüzyılın başlarında hızla yayılmaya başlayan ombudsman kurumunun tavsiye kararları özellikle demokrasi kültürünün geliştiği ülkelerde adeta bir mahkeme kararı niteliği taşımakta ve uygulanmaktadır.

Ombudsman kurumu her ne kadar farklı ülkelerde farklı isimlerle anılıp farklı şekillerde çalışsa da tüm dünyada tavsiye şeklinde karar verir. Bu da kuruma idareler üzerinde yerindelik denetimi yapma, kanunların değişikliğine ilişkin tavsiye verme gibi avantajlar sağlamaktadır. Dolayısıyla ombudsman kurumu, verdiği kararların niteliği ve doğası gereği tavsiye kararı vermek durumundadır. Ombudsman kararlarına uymak o ülkenin gelişmişlik düzeyi, ombudsman kurumunun saygınlığı ve idarelerin kötü işleyişlerini kabullenip bir an önce tedbir almak istemesiyle doğru orantılıdır.

Dünya uygulamalarına bakıldığında ombudsmanın görev süresi genel itibariyle parlamento süresiyle sınırlı tutulmuş iken Türkiye’de ombudsmanlara iki dönem üst üste seçilebilme hakkı verilmiştir. Bu durum ombudsmanların ikinci kez seçilebilme kaygısıyla hareket etmesine neden olabileceği gibi saygınlığının zedelenmesine, asıl amacı idareleri iyi yönetime zorlamak olan Kurumun bu amacı ikinci plana itmesine, TBMM tarafından seçilen ombudsmanların, tarafsızlığının ve bağımsızlığının zedelenmesine de neden olabilecektir.

Ombudsmanlığın dünyada yaygın olan işleyiş şekli, şikayet üzerine harekete geçmektir. Ancak ombudsmanlar gerekli gördüklerinde re’sen de harekete geçip idareleri denetleyebilmektedir. Böylece ombudsman kurumu kamu kurum ve kuruluşlarını iyi yönetime zorlayan en önemli mekanizmalardan olmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu ise Türkiye’de re’sen harekete geçme yetkisine sahip değildir. Bu yetkisizlik Kurumun, özellikle toplumun geneline ilgilendiren konularda kayıtsız kalmakla ya da harekete geçmemekle suçlanmasına neden olabilecektir.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu olarak adlandırılan ombudsman kurumu üç yıldan fazla zamandır faaliyet göstermekte ve idarelere tavsiyelerde bulunmaktadır. KDK’ya gelen bir şikayet, en az iki farklı yoldan çözülmeye çalışılmaktadır. Gelen şikayet öncelikle uzlaşma yoluyla, uzlaşmayla çözülemediyse idareye tavsiye kararı verilerek çözüme kavuşturulmaktadır. Şikayet idari başvuru yolları tüketilmeden yapıldıysa uzlaşma ve tavsiyeden önce gönderme kararı verilerek de şikayetin çözümü için idare harekete geçirilmektedir. Tavsiye kararı verildikten sonra karara uyup uymama idarenin takdir yetkisinde gibi görülse de idare bu karara uymayacaksa gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdür. Dolayısıyla idare Kurumun kararına uymayacaksa en azından bir gerekçe sunmak durumundadır. Bu da idarenin keyfi davranmasının önüne geçmektedir. Bununla birlikte TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve Dilekçe Komisyonundan oluşan Karma Komisyonun oluşturduğu Alt Komisyon’da KDK’ nın verdiği tavsiye kararlarına uymayan veya KDK’ nın istediği bilgi ve belgelere zamanında cevap vermeyen veya eksik cevap veren idarelerin Meclise davet edilmesi³⁷⁹, hiç şüphesiz Kurum kararlarına idarelerce daha dikkatli ve titizlikle yaklaşılmasına katkı sağlayacaktır.

Kuruma yapılan başvuruların bedava olması ve hizmete erişimin kolay olması bakımından, Kurumun birey odaklı faaliyete girdiğini söylemek mümkündür. Bu çerçeveden bakıldığında Kuruma yapılacak başvuru sayısının, ülkemizdeki katı hiyerarşik yapı, “bu gün git yarın gel” hizmet anlayışı ve inisiyatif almaktan kaçınan kamu yöneticileri göz önüne alınırsa, fazla olması beklenmektedir. Ancak sayısal verilere bakıldığında Kurumun aldığı

³⁷⁹http://www.ombudsmanmakas.com/ContentDetail_150_tbmm_karma_alt_komisyonunda_kamu_idareleri_toplantiya_cagirildi.html (erişim tarihi: 01.05.2016)

şikayet başvuru sayısının, beklenenin çok altında olduğunu söylemek mümkündür. Bunun en önemli nedenleri; Kurumun tanınırlığının az olması, ülkemizde şikayet kültürünün gelişmemiş olması ve Kurum tarafından verilen kararların tavsiye kararı niteliği taşımasıdır.

Çalışmamızda Kurumun yaptığı işlere büyük ölçüde değinilmiş ve etkisi hususu üzerinde durulmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumunun bilhassa mevzuat değişikliğine ilişkin verdiği kararlar sirayet ettiği kişi sayısı bakımından, dikkate değer nitelik taşımakta ve ilgili merciler tarafından Kurumun kararları gerekçe gösterilerek yapılan mevzuat değişiklikleri, özellikle hakkaniyet yönünden Kuruma ihtiyacın boyutunu göstermektedir.

Türkiye’de Kurumun gerekliliği üzerine yapılan tartışmalarda idari yapımız içindeki denetim mekanizmalarının aksaklıklarından bahsedilmişti. Şüphesiz ki Kamu Denetçiliği Kurumunun bütün bu aksaklıkları gidermesi ve her derde deva olması beklenemez. Esasen KDK’nın bu denetim mekanizmalarından çok daha farklı bir denetim mekanizması olduğuna da değinildi. Bu kapsamda Kuruma bu denetim mekanizmalarına alternatif gözüyle bakılması hataya düşmemize neden olacaktır. Ayrıca yargının yükünü hafifleteceği bakış açısı Kurumun işlevine dar kapsamda bakılması anlamına gelecektir. Zira Kurum şikayet başvurularını sadece hukuka uygunluk yönünden değil aynı zamanda hakkaniyet yönünden de incelemektedir. Nitekim mevzuat değişikliğine ilişkin verdiği tavsiye kararlarının gerekçesini, idarenin eylem ve işlemlerinin hakkaniyete uygun bulunmaması oluşturmaktadır.

Çalışmamızda Kurumun, idare üzerindeki etkisi konusuna, olumlu bir aşamada olduğu değerlendirilmesi yapıldı. Kurumun ülkemizde hem etkinliğinin arttırılması hem de Kurumu daha isabetli ve daha titiz kararlar almaya zorlayacak bazı tedbirlerin alınması yerinde olacaktır. Örneğin Kurum kararlarının mahkemelerde istisari mahiyette dikkate alınması, Kurumun kamunun genelini ilgilendiren ya da toplumun hassasiyet gösterdiği konularda verdiği kararlarının Resmi Gazetede yayımlanması gibi tedbirler Kurumun etkinliğinin arttırılması konusuna katkı sağlayacaktır. Ayrıca Kurum kendi dinamikleriyle de Türk kamu yönetimine katkıda bulunabilecektir.

Yerindelik denetimi yapabilme gibi güçlü bir yetkiyi bünyesinde bulunduran Ombudsman kurumunun idareler üzerinde daha etkili bir mekanizmaya dönüşmesi için, münferit olaylardan ziyade kamunun geneline sirayet eden konularda karar vermesi daha isabetli olacaktır.

Bireyleri ilgilendiren şikayetlerde Kurum, ilgili kurum ve kuruluşların ret edemeyeceği argümanlarla bireyle uzlaştırma yolunu tercih etmeli, hatta ilgili kurumla şikayetçiyi uzlaşmaya zorlamalıdır.

Toplumsal olaylarda ise; saygın bir Kurum olarak objektif kriterlere uygun raporlarla kamu kurum ve kuruluşlarına yol gösterici bir rol üstlenmelidir.

Ayrıca, Kuruma başvuruda, her ne kadar şikayetlere ilişkin idari başvuru yollarının tüketilmesi ön koşulu yer alsın da, bu koşulu taşımayan başvurulara ilişkin de öncelikle uzlaşma yolunun tercih edilmesi, hak kaybı yaşayan vatandaşın güveninin kazanılması bakımından büyük önem arz etmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun saygın bir kurum halini alması, verdiği her türlü kararın objektif olması ve uzman kadro tarafından verilmesi ile yakından ilişkili olacaktır.

Kurum verdiği hakkaniyetli ve adaletli kararları sayesinde tanınırlığını da saygınlığını da kendisi kazanacaktır.

KAYNAKÇA

- 1982 Anayasası, 9/11/1982 Tarih ve 17863 (Mükerrer) Sayılı Resmi Gazete.
- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29/06/2012 Tarihli ve 28338 Sayılı Resmi Gazete.
- Abdioğlu, H., (2007) Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl: 6(11).
- Akıncı, M., (1999) Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yay.
- Atay, E. E., (2014) Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu, Ombudsman Akademik, (1), Aralık.
- Avşar, B. Z., (2012) Ombudsman Kamu Denetçisi, Hayat Yayın, İstanbul.
- Bahadır, O., (2010) Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelemesi, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD), Nisan, (1).
- Baykal, S., (2013) Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Coşkun, B., (2002) Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar, Türk İdare Dergisi, (86).
- Çukurçayır, M. A., Özer, M. A. ve Turgut, K., (2012) Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları, Sayıştay Dergisi, (86).
- Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007/2013), Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2007.
- Efe, H. ve Demirci, M., (2013) Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’ de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler, Sayıştay Dergisi, Temmuz-Eylül (90).
- Eren, H., (2000) Ombudsman Kurumu, AÜEHFD, 4(79)
- Eroğlu, H., (1978) İdare Hukuku Genel Esasları İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, 3.Baskı, Kalite Matbaası, Ankara.
- Eryılmaz, B., (1993) Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler, Amme İdaresi Dergisi, Aralık 26(4).
- Eryıldız, Ü., (2006) Ombudsmanlık Kamu Denetçiliği Kurumu, Kasım, Ankara.
- Erhürman, T., (1998) “Ombudsman”, Amme İdaresi Dergisi, 31(3).
- Fendoğlu, H. T., (2011) Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Yetkin Yayınları, Ankara.
- Fendoğlu, H. T., (2010) Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Stratejik Düşünce Enstitüsü Analizi, Aralık.

- Gözler, K., (2005) İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, 3.Baskı, Bursa.
- Gözler, K., (2014) Kısa Anayasa Hukuku, Ekin Yayıncılık, 10. Baskı, Bursa.
- Gözler, K. ve Kaplan, G., (2014) Kısa İdare Hukuku, 6. Baskı, Ekin Yayıncılık, Bursa.
- Gözübüyük, Ş., (1988) Türkiye'nin İdari Yapısı, Ed.:Burhan Erdem, Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir.
- Gözübüyük, Ş., (2001) Yönetim Hukuku, Turhan Kitapevi, Ankara.
- Gözübüyük, Ş., (2004) Anayasa Hukuku, 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Günday, M., (2011) İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara.
- İspanya Ombudsman (Kamu Hakemi) ile İlgili Organik(Anayasa) Kanun 3/1981.
- İspanya İnsan Hakları Kurumları/Ombudsmanları Çalışma Ziyaretleri Raporu, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, Aralık 2009.
- Kahraman, M., (2011) Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8(16).
- Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013 Yıllık Faaliyet Raporu, Ankara
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 28.03.2013 Tarihli ve 28601 (mükerrer) Sayılı Resmi Gazete.
- Keskin, İ., (2013) Temel İnsan Hakları Bağlamında Ombudsmanlık Kurumunun Hukuk Devletindeki Yeri ve Önemi, Adalet Dergisi, (45).
- Karcı, Ş. M., (2010) Türkiye'de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsman Kurumu, Doktora Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Karcı, Ş. M., (2015) Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu, T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Akademik Hakemli Dergisi, 1(34).
- Köse, Ö., (2007) Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim, 145. Yıl Yayınları, Ankara.
- Köseoğlu, Ö., (2010) Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği, Sayıştay Dergisi, (79): 45.
- Kuluçlu, E., (2006) Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine, Sayıştay Dergisi, (63).
- Küçüközyiğit, H. G., (2006) Ombudsmanlık Kurumu-Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme, Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi, 2(5).
- Mutta, S., (2005) İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazancı Kitap Tic.AŞ., İstanbul.
- Melikşah, Y., (2011) İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi, 1. Baskı, On iki Levha Yayıncılık, İstanbul.

- Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 17/2/2006 Tarih ve 26083 Sayılı Resmi Gazete
- Okur, Y., (2007) Türkiye’de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Özdemir, B., (2015) Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Özden, K., (2005) Ombudsman, Yeni Bir Yönetim Anlayışı İçin Bir Model, Tasam Yayınları, İstanbul.
- Özer, M. A., Yönetişim Üzerine Notlar, Sayıştay Dergisi, (63).
- Özden, K., (2010) Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Sağlam, A., (2012) Kamu Denetçiliği ve Yargı ile İlişkisi, Adalet Dergisi, (44).
- Sağlam, A., (2012) İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve İdari Yargı ile İlişkisi, Yüksek Lisans Tezi, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Sezen, S., (2001) "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", Amme İdaresi Dergisi, 34/4, Aralık, s.73.
- Süler, Y. G., (2010) Ombudsman Kurumu ve Türkiye’ de Uygulanabilirliği, Bütçe Dünyası Dergisi, S.34, /2.
- Şengül, R., (2007) Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (14)2: 126-145.
- Şengül, R., (2013) Kamu Yönetimi ile Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakülte Dergisi, 18(3).
- TBMM İç Tüzüğü, 13/04/1973 tarihli ve 14506 Sayılı Resmi Gazete.
- TBMM, (2012) Yasama El Kitabı, (Ed.İrfanNeziroğlu, Habip Kocaman, Semra Gökçimen), TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı, 3. Baskı, Ankara.
- Toksöz, F., (2008) İyi Yönetişimin El Kitabı, Tesev Yayınları, Mayıs 2008, İstanbul
- Tosun, K., (1984) İşletme Yönetimi, Mars Basım Yayın ve Dağıtım Ltd. Şti., İstanbul,.
- Tortop, N., (1974) Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri, Amme idaresi Dergisi, 7(1).

- Tortop, N., (1998a) Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması, Amme İdaresi Dergisi, Mart, 31(1).
- Tortop, N., (1998b) Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları, Amme İdaresi Dergisi, 31(2).
- Tutal, E., (2014) Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık, Adalet Yayınevi, Ankara,.
- Pickl, V. J., (1986) “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, Amme İdaresi Dergisi, Çeviren: Turgay Ergun, Aralık 19(4).
- Yaman, A., (2008) Kamu Yönetiminden Yararlanma Sürecinde Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış, Güncel Sorunlara İlişkin Değerlendirme ve Öneriler, Mali Hukuk Dergisi, (133).

İnternet Kaynakları

Başözen, A., Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları,

http://www.medeniyet.edu.tr/sUBAT1999_KHUKA_kamu_burokrasisi_ve_denetim_yollari.html (erişim tarihi: 13/10/2014)

<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm> (erişim tarihi: 12/04/2015)

<http://www.tihk.gov.tr/tr/kurumsal> (erişim tarihi: 12/04/2015)

<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=45639&l=1> (erişim tarihi: 24/04/2016)

Kamu Denetçiliği Kurumu Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu (Temmuz 2014)
http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-322-683-faaliyet-raporu.html (erişim tarihi: 28/04/2015)

Esgün, İ. U., Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme, s.268 <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/297/2711.pdf> (erişim tarihi: 28/04/2015)

http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-322-683-faaliyet-raporu.html (erişim tarihi: 28/04/2015)

<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/50f62395-74fc-44ab-9f4b-49d68de529a1?highlightText=kamu%20denet%C3%A7ili%C4%9Fi%20kurumu%20kanunu&excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (erişim tarihi: 03/05/2015)

http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-346-hakkimizda.html (erişim tarihi: 03/05/2015)

<http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/Emlak%20Vergisinden%20Muaf%20Olma%20Karar%C3%84%C2%B1.pdf> (erişim tarihi: 14/05/2015)

Çal, S., Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Düşünceler, <http://www.idare.gen.tr/cal-kh-dusunceler.pdf> (erişim tarihi: 14/05/2015)

Erten, A., Sendikaların Mahiyeti,s.328. <http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1971-28-01-04/AUHF-1971-28-01-04-Erten.pdf> (erişim tarihi: 14/05/2015).

Açar, S., Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları) Teorisi,
http://www.idare.gen.tr/agar-kamukurumlari.htm#_ftnref18 (erişim tarihi: 14/05/2015)
<http://www.tccb.gov.tr/ddk/ddk45.pdf> (erişim tarihi: 14/05/2015).
<http://www.ombudsmanmakas.com/dosyalar/files/BASKI%20ACM%20B%C4%B0R%C4%B0M%20RAPOR%202015.pdf> (erişim tarihi: 09/04/2016)

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve SOYADI : Hülya YILDIZ

Eğitim Durumu

Mezun Olduğu Lise : Ankara Dikmen Lisesi, 2002

Lisans Diploması : Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Antalya, 2009

Yüksek Lisans Diploması : Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Antalya, 2016

Tez Konusu : Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun İdare Üzerindeki Etkisi

Yabancı Dil : İngilizce

İş Denevimi

Stajlar : 2007 – 2007 Kızıltepe Kaymakamlığı - Stajyer

2006 – 2006 TBMM- Kanunlar ve Kararlar Müd. - Stajyer

Çalıştığı Kurumlar : 2008 – 2011 TEB AŞ. (Fortis Bank AŞ.)

2014 – Devam Ediyor Kamu Denetçiliği Kurumu
(Ombudsmanlık) - Uzman Yrd.

E-Posta : hulyayildiz00@gmail.com