

T.C.
KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI



YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN İDARE
ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: KOLLUK FAALİYETLERİ ÜZERİNDEN
BİR ANALİZ**

KADİR YÖNTEM

Danışman : Dr. Öğr. Üyesi Osman KARACAN

Jüri Üyesi : Doç. Dr. Deniz KUNDAKÇI

Jüri Üyesi : Dr. Öğr. Üyesi Yunus Emre KARACA

KASTAMONU-2025

TAAHHÜTNAME

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu; ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada bana ait olmayan her türlü ifade ve bilginin kaynağına eksiksiz atıf yapıldığını, bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini bildirir ve taahhüt ederim.

Kadir YÖNTEM

ÖZET

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN İDARE ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: KOLLUK FAALİYETLERİ ÜZERİNDEN BİR ANALİZ

KADİR YÖNTEM

KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI DANIŞMAN: DR. ÖĞR. ÜYESİ OSMAN KARACAN

Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) (Ombudsmanlık), idarenin hizmet kalitesinin artırılması, iyi idare ilkelerinin içselleştirilmesi, insan hakları standartlarının iyileştirilmesi, hak arama kültürünün güçlendirilmesi, şeffaf ve hesap verebilir bir idarenin oluşturulması temel amaçlarıyla Türkiye’de 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı anayasal bir kurumdur. 2013 yılı Mart ayında şikâyet başvurularını almaya başlayan KDK ilgili kanun çerçevesinde idareye tavsiye kararı vererek bu kararların uygulanmasını veya uygulanamaması durumunda neticesinin gerekçelendirilmesini ister. Kurumun temel görevi, idarenin hukuka, adalete ve insan haklarına aykırı her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı bireylerin savunuculuğunu yapmak, insan haklarını korumak ve geliştirmektir. Bu çalışmanın amacı, bir hak arama kurumu olan KDK’nın idare üzerindeki etkisini ortaya koymaktır. KDK, sağlıktan eğitime, adaletten ekonomiye, insan haklarından sosyal güvenliğe kadar toplumu ilgilendiren neredeyse her konuda denetleme yapmakla yetkilidir. Ancak bu çalışmada KDK’nın idare üzerindeki etkisi yalnızca kolluk faaliyetleri üzerinden analiz edilmektedir. Bu kapsamda çalışmada, ilk olarak denetimin kavramsal çerçevesi incelenmekte, Türk idare sisteminde denetimin yeri ve denetimle yetkili kurum ve kuruluşlar ele alınarak, daha etkili denetimlerin yapılabilmesi için gerçekleştirilen reformlar değerlendirilmektedir. Daha sonrasında ombudsmanlık kurumunun önemi, özellikleri ve türlerine değinilerek, dünyadaki ombudsmanlık uygulamalarının yanı sıra Türkiye’deki tarihsel serüveni, hukuki çerçevesi, yapısı ve özellikleri ele alınmaktadır. Çalışmanın devamında, kolluk kavramı, kolluk türleri, kolluk makamları ve kolluk kuvvetlerinin denetimi incelenmektedir. Son olarak ise KDK tarafından verilen tavsiye kararlarına karşı idarenin yaklaşımı analiz edilerek, kolluk faaliyetleri üzerinden KDK’nın idare üzerindeki etkisi ve idare sistemi açısından önemi ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bulgular göstermektedir ki yargının yükünü hafifletmeyi ve adalete hızlı erişilmesini misyon edinen ve başvuruların ücretsiz olduğu KDK’nın verdiği tavsiye kararlarına idarenin uyma oranı gün geçtikçe artmakta ve KDK Türk idare sisteminde daha etkin bir konuma gelmektedir.

ANAHTAR KELİMELELER: Kamu Denetçiliği Kurumu, Ombudsmanlık, Türk İdare Sistemi, Kolluk, Denetim

Mayıs 2025, 124 Sayfa

ABSTRACT

MSC THESIS

THE IMPACT OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION ON THE ADMINISTRATION IN TÜRKİYE: AN ANALYSIS THROUGH LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

KADİR YÖNTEM

**KASTAMONU UNIVERSITY INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCE
DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC
ADMINISTRATION**

SUPERVISOR: ASSIST. PROF. DR. OSMAN KARACAN

The Ombudsman Institution was established in Türkiye in 2012 with the Law on the Ombudsman Institution No. 6328 as a constitutional public entity affiliated with the Grand National Assembly of Türkiye, with the main aims of increasing the service quality of the administration, internalizing principles of good administration, improving human rights standards, strengthening the culture of seeking legal remedies, forming a transparent and accountable administration. The Institution, which started receiving complaints in March 2013, issues recommendations to the administration and requests the implementation of these decisions or, if not implemented, requests justification of the outcome. The main duty of the Institution is to advocate for individuals against the actions of the administration that are against the law, justice, and human rights, as well as to protect and promote human rights. This study aims to reveal the impact of the Ombudsman Institution in Türkiye on the administration. The Institution is authorized to conduct inspections on almost every issue concerning society, from health to education, justice to economy, human rights to social security. However, in this study, the impact of the Institution on the administration is analyzed only through law enforcement activities. In this context, the study first examines the conceptual framework of auditing, then evaluates the place of auditing in the Turkish administrative system and the institutions authorized for auditing, and evaluates the reforms carried out to ensure more effective auditing. Afterwards, the importance, characteristics, and types of ombudsman are discussed, ombudsman practices in the world are reviewed, and the history, legal framework, structure, and characteristics of the Ombudsman Institution in Türkiye are discussed. Then, the concept of law enforcement, types of law enforcement, law enforcement authorities, and the supervision of law enforcement forces are examined. Finally, the approach of the administration towards the recommendations given by the Ombudsman Institution in Türkiye is analyzed, and the effect of the Institution on the administration through law enforcement activities is tried to be revealed. The findings show that the rate of compliance with the recommendations of the Institution, which has adopted the mission of reducing the burden on the judiciary and ensuring rapid access to justice, is increasing day by day, and the Institution is becoming more effective in the Turkish administrative system.

KEYWORDS: Ombudsman Institution, Ombudsman, Turkish Administrative System, Law Enforcement, Audit

May 2025, 124 Page

TEŞEKKÜR

Yüksek lisans dönemimde ilk günden bugüne gelmemi sağlayan, tez sürecim boyunca her türlü desteğini esirgemeyen danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Osman KARACAN'a ve tez çalışmamın geliştirilmesinde emeği olan Doç. Dr. Deniz KUNDAKÇI'ya teşekkürü bir borç bilirim.

Tez çalışmam boyunca her türlü desteğini yanımda hissettiğim eşim Merve YÖNTEM ve bugünlere gelmemi sağlayan kıymetli ailemin yanı sıra yüksek lisans yolculuğumuza beraber başladığımız, bu süreçte desteğini hiç esirgemeyen kıymetli dostum Furkan BUYAN'a teşekkür ederim.

Kadir YÖNTEM

Kastamonu, 2025

İÇİNDEKİLER

Sayfa

TEZ ONAYI	ii
TAAHHÜTNAME	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ŞEKİLLER VE GÖRSELLER DİZİNİ.....	x
TABLolar DİZİNİ	xi
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ	xii
1. GİRİŞ.....	1
1.1 Araştırmanın Amacı	2
1.2 Araştırmanın Önemi	3
1.3 Araştırmanın Sınırlılıkları	3
1.4 Araştırma Sorusu	5
1.5 Araştırmanın Yöntemi	5
1.6 Araştırmanın Yapısı	5
2. DENETİMİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ.....	7
2.1 Denetimin Tanımı.....	7
2.2 Denetim Türleri	9
2.2.1 Yargısal Denetim	9
2.2.2 İdarenin Yargı Dışı Denetimi	11
2.2.2.1 İdarenin siyasi denetimi	11
2.2.2.1.1 Yazılı soru.....	12
2.2.2.1.2 Genel görüşme	12
2.2.2.1.3 Meclis araştırması	12
2.2.2.1.4 Meclis soruşturması	13
2.2.2.1.5 İdarenin idari (yönetmel) denetimi.....	14
2.2.2.2 İç denetim.....	15
2.2.2.2.1 Hiyerarşik denetim.....	16
2.2.2.2.2 Kurum içi özel denetim (idari teftiş).....	16
2.2.2.3 Dış denetim	17
2.2.2.3.1 Vesayet denetimi (idari vesayet).....	17
2.2.2.3.2 Özel denetim	18
2.2.3 Kamuoyu Denetimi	18
2.2.4 Uluslararası Denetim	19
2.2.5 Ombudsman Denetimi	19
3. TÜRK İDARE SİSTEMİNDE DENETİM	21
3.1 Türk İdare Sisteminde Denetleme Görevini Yerine Getiren Kuruluşlar.....	21
3.1.1 Sayıştay	21
3.1.2 Devlet Denetleme Kurumu	22
3.1.3 TBMM Dilekçe Komisyonu	23
3.1.4 TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu	24
3.2 Türk İdare Sisteminde Denetim İlkesine Yönelik Reformlar.....	24
3.2.1 Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu	25

3.2.2	İdari Reform Danışma Kurulu Raporu	26
3.2.3	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporu	26
3.2.4	Kalkınma Planları	27
4.	DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMU	31
4.1	Ombudsmanlığın Tanımı ve Tarihsel Gelişimi	31
4.2	Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri	34
4.3	Ombudsmanlık Denetimi ve Önemi	36
4.4	Ombudsman Türleri	38
4.4.1	Genel Amaçlı Ombudsman	38
4.4.2	Tek veya Özel Amaçlı Ombudsman	39
4.4.3	Uluslararası veya Uluslarüstü Ombudsman	39
4.4.4	İnsan Hakları Ombudsmanı	40
4.4.5	Özel Sektör Ombudsmanı	41
4.4.6	Yerel Yönetim Ombudsmanı	41
4.5	Dünyada Ombudsmanlık Uygulamaları	43
4.5.1	İsveç’te Ombudsmanlık Kurumu	43
4.5.2	Almanya’da Ombudsmanlık Kurumu	45
4.5.3	Fransa’da Ombudsmanlık Kurumu	47
4.5.4	Amerika Birleşik Devletleri’nde Ombudsmanlık Kurumu	48
4.5.5	Avrupa Birliği’nde Ombudsmanlık Kurumu	50
4.6	Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)	53
4.6.1	Kamu Denetçiliği Kurumunun Tarihsel Serüveni	53
4.6.2	6328 Sayılı Kanun Çerçevesinde Kamu Denetçiliği Kurumu	56
4.6.2.1	Kamu Denetçiliği Kurumunun amacı	56
4.6.2.2	Kamu Denetçiliği Kurumunun teşkilat yapısı	56
4.6.2.3	Başdenetçi ve denetçilerin görev ve yetkileri	57
4.6.2.4	Denetçiler arası iş bölümü	59
4.6.2.5	Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri	59
4.6.2.6	Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görev süreleri	60
4.6.2.7	Başdenetçi ve denetçilerin bağımsızlıkları ve tarafsızlıkları	61
4.6.3	Kamu Denetçiliği Kurumunun Karar Türleri	62
5.	KOLLUK VE KOLLUK KUVVETLERİNİN DENETİMİ	68
5.1	Kolluk Kavramı	68
5.2	Kolluk Türleri	68
5.2.1	Genel Kolluk	69
5.2.1.1	Polis	70
5.2.1.2	Jandarma	72
5.2.1.3	Sahil Güvenlik	75
5.2.2	Özel ve Yardımcı Kolluk	77
5.2.3	İdari ve Adli Kolluk	78
5.3	Kolluk Makamları	79
5.4	Sivil Gözetim Tanımı	81
5.5	Sivil Gözetim Boyutları	82
5.6	Sivil Gözetim İlkeleri	83
5.7	Kolluk Kuvvetlerinin Denetimi	85
5.7.1	Kolluk Kuvvetlerinin İç Denetimi	85
5.7.2	Kolluk Kuvvetlerinin Dış Denetimi	85
5.7.2.1	Yasama faaliyetiyle denetim	86
5.7.2.2	Yargı organınca yapılan denetim	87

5.7.2.3 İdari denetim	87
6. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN KARARLARININ KOLLUK ÜZERİNDEKİ ETKİNLİĞİ	89
7. SONUÇ	108
KAYNAKLAR	110
EKLER.....	122
EK A İdarelerin Başvurular Üzerine Cevapları	123



ŞEKİLLER VE GÖRSELLER DİZİNİ

Sayfa

Şekil 4.1 Kamu Denetçiliği Kurumu işleyiş yapısı.....	56
Şekil 4.2 Yıllar itibariyle şikâyet başvuru sayılarının gelişimi.....	62
Şekil 4.3 Yıllar itibariyle tavsiye kararı sayıları	64
Şekil 4.4 Yıllar itibariyle tavsiye kararlarına uyma oranları.....	66
Şekil 5.1 Emniyet Genel Müdürlüğü teşkilat şeması	72
Şekil 5.2 Jandarma Genel Komutanlığı teşkilat yapısı	75
Şekil 5.3 Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilat şeması.....	77



TABLÖLAR DİZİNİ

	<u>Sayfa</u>
Tablo 4.1 Ombudsman türleri	42
Tablo 4.2 Yıllar itibariyle dostane çözüm yoluyla çözüme kavuşturulan dosya dağılımı.....	65
Tablo 4.3 Yıllar itibariyle tavsiye, kısmen tavsiye kısmen ret karar dağılımları	65
Tablo 4.4 Kamu Denetçiliği Kurumu ve yargı tarafından verilen kararlar arasındaki farklar	67



SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

Kısaltmalar

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

1. GİRİŞ

12.09.2010 tarihinde gerçekleştirilen 1982 Anayasası'nın bazı maddelerinde değişiklik yapılmasına ilişkin referandumda %57,88 evet oyu çıkması neticesinde 74. madde ile “kamu denetçisine başvurma hakkı” anayasal güvence altına alınmış ve böylece Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK)'nın temelleri atılmıştır. Diğer bir ifadeyle, yapılan anayasa değişikliği ile Türk vatandaşlarına, idarenin kendisine haksızlık yapıldığını iddia ettiği olaylarda diğer hak arama mekanizmalarının yanı sıra KDK'ya ya da diğer adı ile Ombudsmanlık kurumuna başvurma hakkı da tanınmıştır. 29.06.2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmî Gazete ile de 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bahse konu kurumun yasal temellerinin atılması ile yargı bağımsızlığının arttırılacağı, bağımsızlık teminatının genişletileceği ve insan hakları konusundaki ihlallerin azaltılacağı öngörülmüş ve bu doğrultuda çalışmalar yapılmıştır.

Vatandaşlar hukuk devletinde haklarını yargısal araçlarla arayabilmektedirler. Ancak yargının iş yükü yoğunlaştığında yargı süreçlerinin uzaması ve yeterli denetim yapılamamakla beraber yargı organları yerindelik denetimi yapamamaktadır. Bu nedenle de vatandaşlar hak kaybına uğrayabilmektedir. Bu noktada ombudsmanlık kurumu, yargının yükünün azaltılması, başvuru kolaylığı ve hızlı işleyen yapısı sayesinde mağduriyetlerin hızlı şekilde giderilebilmesi gibi nedenlerle büyük önem kazanmıştır.

Ombudsmanlık kurumu ilk olarak İsveç'te kurulmuş, daha sonra Avrupa Birliği (AB)'ne üye ülkelerde yaygınlaşmış, devamında ise diğer ülkelerde faaliyete geçmiştir. Kurumun kuruluş amacı, vatandaşlar ile idare arasında bir “köprü” kurarak hak ihalelerinin önüne geçilmesidir. İşleyiş olarak diğer pek çok ülkede ombudsmanlık kurumunun resen harekete geçme yetkisi bulunurken, Türkiye'de böyle bir yetki söz konusu değildir. Ülkemizde KDK, yasal alt yapı hazırlıklarının tamamlaması akabinde 29.03.2013 tarihinde vatandaşların şikâyetlerini almaya başlamıştır.

Devlet, vatandaşların güvenliğini sağlamakla mükellef en muktendir kurumdur. Muktedir olması neticesinde temel görevi kendi vatandaşlarının güvenliğini sağlaması

gerekmektedir. Bu yetkisini kullanırken bazı özel durumlarda vatandaşların hak ve özgürlüklerini kısıtlama yetkisini de elinde bulundurmakta ve gerektiği durumlarda bu yetkisini kolluk kuvvetleri ile yerine getirmektedir. Kolluk kuvvetlerinin devletin egemenliği noktasında yürüttüğü bu görev öncelikli bir kamu hizmetidir. Bunun temel nedeni insanların can ve mal güvenliğinin sağlanması neticesinde diğer haklarının kullanılmasıdır. Kolluk kavramı Türkiye’de iç güvenliğin sağlanması için yapılan uygulamaların yanı sıra bu uygulamaları yerine getiren personel ve ilgili kolluk kurumlarını ifade etmektedir.

Kolluk kuvvetleri arasında gerekli koordinasyonun sağlanması oldukça elzemdir. Türkiye’de kolluk hizmetlerinin ülke genelinde bir bütün içinde çalışabilmeleri için gerekli koordinasyonun sağlanmasında en etkili kurum İçişleri Bakanlığıdır. Merkezde İçişleri Bakanlığı, taşrada ise ilgili bakanlığın denetiminde valiler ve kaymakamlar aracılığıyla gerekli koordinasyon sağlanmaktadır. Türkiye’de iç güvenlik temel olarak polis, jandarma ve sahil güvenlik kuvvetleri ile sağlanmaktadır. Bahse konu kolluk kuvvetlerinin ilgili kanunların ve mülki amirlerin kendilerine vermiş oldukları kamu görevi doğrultusunda güvenlik ve esenliğin sağlanması ile iç güvenliğin tesis edilmesi noktasında kullandığı yetkilerin demokratik ve insan haklarına uygun olması gerekmektedir. Bu hususun tesis edilmesi noktasında iç denetim ve sivil gözetim kavramı da ön plana çıkmaktadır.

Kolluk kuvvetleri günümüzde giderek yaygınlaşan sosyal medya kullanımı ile beraber vatandaşlara karşı yasal sınırı aşan haksız müdahalede bulunduklarında sosyal medyada birer hedef konumuna düşebilmekte ve hem adli süreçlere hem de KDK’nın kararlarına konu olabilmektedirler. Bu çalışmada, KDK’nın kolluk faaliyetlerine ilişkin vermiş olduğu tavsiye kararları incelenmektedir.

1.1 Araştırmanın Amacı

KDK, temel olarak vatandaşlar ile idare arasında yaşanan anlaşmazlıkların giderilmesi amacıyla oluşturulan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)’ne bağlı bir hak arama kurumudur. Kolluk ise toplumun güvenlik, sağlık ve huzur içerisinde yaşamasını sağlayan, olağan yaşam alanı içerisinde söz konusu kuralların ihlalini

engelleyen, düzenin bozulmasını önleyici tedbirler alan ve bozulması durumunda yeniden tesis edilmesini sağlayan faaliyetlerdir. Ancak idare kimi zaman adalet anlayışına sığmayan, hukukun dışına çıkan, insan haklarını aykırı kararlar verebilmekte, eylem ve işlemlerde bulunabilmekte, tutum ve davranışlar sergileyebilmektedir. Bu tür durumlar ise bireylerin devlete olan güvenini ciddi derecede sarsabilmektedir. Bu araştırmanın amacı, vatandaşların idare karşısında korunması temel amacıyla oluşturulan KDK'nın kolluk faaliyetlerine ilişkin olarak verdiği tavsiye kararları aracılığıyla idare sistemi üzerindeki etkisini ve Türk idare sistemi açısından önemini ortaya koymaktır.

1.2 Araştırmanın Önemi

Türkiye’de 2012 yılında oluşturulan KDK, 2013 Mart ayından bu yana şikâyet başvuruları almakta olup kuruma yapılan başvuru sayıları her geçen yıl artış göstermektedir. Söz konusu kurum, başvuru almaya başladığı günden bu yana binlerce karar almış ve bu kararlarının önemli bir bölümünü de kendi resmî web sitesi üzerinden kamuoyu ile paylaşmıştır. Kurumun çeşitli alanlarda verdiği kararlar akademik çalışmalara da konu olmuştur. Ancak bu kurumun Kamu düzenini sağlama ve ülkenin güvenliğini tesis etme konusunda en önemli mekanizmalardan olan kolluk kuvvetlerinin faaliyetlerine ilişkin verdiği kararlara dair herhangi bir akademik çalışma tespit edilememiştir. Bu nedenle, KDK'nın web sitesinde kolluk faaliyetlerine ilişkin olarak tavsiye kararının verildiği tüm başvuruların analiz edilerek kurumun Türk idare sistemi üzerindeki etkisinin ve ülkemizin demokratik gelişimi açısından önemini ortaya konulmaya çalışıldığı bu araştırmanın literatüre önemli bir katkı yapacağı düşünülmektedir.

1.3 Araştırmanın Sınırlılıkları

KDK 2013 yılı Mart ayından itibaren şikâyet başvuruları kabul etmekte olup insan hakları, kadın hakları, çocuk hakları, engelli hakları gibi hakların ihlaline ilişkin şikâyetlerin yanı sıra vatandaşlar eğitim ve öğretim, gençlik ve spor, bilim, sanat, kültür ve turizm, çalışma ve sosyal güvenlik, sosyal hizmetler, kamu personel rejimi, adalet, millî savunma ve güvenlik, nüfus, ekonomi, enerji, sanayi, gümrük ve ticaret,

evre ve Şehircilik, ulaştırma, gıda, tarım ve hayvancılık, ailenin korunması gibi konularda da başvuru yapılabilmektedir. KDK'nın vermiş olduğu kararlar bugüne kadar eőtli akademik çalışmalara konu olmuş, bir veya birkaç alanda verdiği kararlar üzerinden kurumun, Türkiye'de demokrasinin ve hukukun gelişimine yaptığı katkı, vatandaşların devlete olan güveninin temini, kamu hizmetlerinin kalitesinin artıőındaki etkisi, insan haklarının korunması ve geliőmesindeki rolü gibi açılardan analizler yapılmaya çalışılmıştır. Bu araştırmada ise KDK'nın etkinliği, daha önce herhangi bir akademik çalışmaya konu olmayan, sadece kolluk faaliyetlerine iliőtkin vermiş olduğu kararlar analiz edilmektedir.

Bu araştırma kapsamında anket, mülakat, odak grup görüőmesi gibi birincil veri elde edilecek bir saha çalışması yapılmamıőtır. Zira araştırmanın konusu gereği KDK'nın kolluk faaliyetlerine iliőtkin verdiği kararlarda kiőtisel verilerin gizliliği büyük önem arz etmekte olup bilgi edinme kaynakları da sınırlıdır. Veriler, literatürden elde edilen bulgular, kamu kurum ve kuruluşların kamuoyu ile paylaőtıđı resmî dokümanlar ve medya haberlerin yanı sıra KDK'nın resmî web sitesinde yer alan Kararlar Bilgi Bankası sayfasından elde edilmiőtır.

KDK, "ret kararı", "kısmen tavsiye ve kısmen ret kararı" ya da "tavsiye kararı" gibi farklı türlerde kararlar verebilmekte olup bu çalışmada kolluk faaliyetlerine iliőtkin olarak tavsiye kararları ile kısmen tavsiye ve kısmen ret kararları değerlendirmeye alınmıştır. Bu nedenle bu araştırmada incelenen karar sayısı on adet kararla sınırlıdır. Aslında, medya haberlerine göre kolluk faaliyetlerine iliőtkin olarak KDK'nın vermiş olduğu tavsiye kararı sayısı daha fazladır. Ancak Kararlar Bilgi Bankasında tüm kararlara yer verilmemekte ya da kararlar alınır alınmaz hemen Bilgi Bankasına eklenmemektedir. Medya haberleri üzerinden ise kararlar hakkında yeterli bilgiye ulaőtmak mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla KDK'nın, kolluk faaliyetlerine iliőtkin tavsiye kararı ya da kısmet tavsiye kısmen ret kararı vermiş olduğu ancak Kararlar Bilgi Bankasında yer almayan kararlar bu araőtırmaya dâhil edilmemiőtır.

1.4 Araştırma Sorusu

Bu araştırma, kolluk kuvvetlerinin faaliyetlerine ilişkin olarak KDK'nın, verdiği tavsiye kararları ile kısmen ret kısmen tavsiye kararları aracılığıyla idare sistemi üzerindeki etkisini ve insan haklarının korunması ve gelişmesinin yanı sıra vatandaşların devlet olan güveninin temini bakımından önemini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu nedenle bu araştırmada temel olarak “Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) Türk idare sistemi üzerinde ne derece etkilidir?” sorusuna yanıt aranmaktadır.

1.5 Araştırmanın Yöntemi

Bu araştırmada literatür taraması yöntemine başvurulmuş, konu ile ilgili kitaplar, makaleler, tezler, çeşitli kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan planlar ve raporların yanı sıra ilgili mevzuat taranmıştır. Öte yandan doküman analizi yöntemi ile KDK resmî web sitesindeki ilgili kararlar, internet haberleri toplanarak KDK'nın kolluk kuvvetleri üzerindeki etkisi analiz edilmeye çalışılmıştır.

1.6 Araştırmanın Yapısı

Bu tez çalışması toplam yedi bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünde, araştırmanın amacı, önemi, sınırlılıkları, araştırma sorusu ve araştırma yöntemine yer verilmektedir. İkinci bölümde, denetim kavramı tanımlanarak, denetim türleri incelenmektedir. Üçüncü bölümde, Türk idare sisteminde denetim kavramı irdelenerek, Türk kamu yönetiminde denetleme görevini icra eden kuruluşlar ile denetim ilkesine ilişkin olarak Türkiye’de gerçekleştirilen reform çalışmaları ele alınmaktadır. Dördüncü bölümde, öncelikle ombudsmanlığın tanımı ve dünyadaki tarihsel gelişimi incelenmekte, ombudsmanlık kurumunun özellikleri ve ombudsmanlık denetiminin önemi genel anlamda değerlendirilmektedir. Devamında ise dünyadaki ombudsmanlık türlerinden bahsedildikten sonra ombudsmanlık kurumunun doğduğu İsveç başta olmak üzere dünyanın çeşitli ülkelerindeki uygulamalara göz atılmaktadır. Bu bölümde son olarak Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş amacı, yapısı, görev ve yetkileri ile özellikleri incelenmektedir. Beşinci bölümde, kamu düzeni ve refahının sağlanması açısından en önemli organ olan kolluk kavramı tanımlanarak, kolluk türlerinden ve

kolluk makamlarında bahsedilmekte ve kolluk kuvvetlerinin denetim biçimleri aktarılmaktadır. Altıncı bölümde, KDK'nın idare üzerindeki etkisini ve verdiği kararlar ile ülkenin demokrasi, adalet, insan hakları başta olmak üzere çeşitli bakımlardan gelişimine yapabileceği katkıları ortaya koyabilmek adına kolluk kuvvetlerinin işlemleri sonucunda meydana gelen hukuka aykırı işlemleri önlemek veya en aza indirmek amacıyla KDK tarafından verilen tavsiye kararları ile kısmen tavsiye ve kısmet ret kararları analiz edilmektedir. Yedinci bölüm olan sonuç bölümünde ise KDK'nın Türk idare sistemindeki etkisi ve ülkenin pek çok bakımdan gelişimi için önemi genel olarak değerlendirilmekte ve kurumun Türk kamu yönetiminde daha etkin bir konuma gelebilmesi adına önerilerde bulunmaktadır.



2. DENETİMİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Çalışmanın bu bölümünde denetimle ilgili kavramlar ele alınmaktadır. Bu kapsamda ilk olarak denetim kavramı tanımlanmaktadır. Daha sonra ise dünyada ve Türkiye’de ön plana çıkan denetim türleri incelenmekte olup, denetim türlerinden biri olan ve bu çalışmanın ana konusu olduğu için çalışmanın ilerleyen bölümlerinde daha detaylı incelenecek olan ombudsman denetiminden de kısaca bahsedilmektedir.

2.1 Denetimin Tanımı

Denetimin pek çok tanımı vardır. Ancak denetim kavramını, denetimin pek çok özelliğini barındıran Tortop (1974, s. 28)’un şu ifadeleri bu kavramı oldukça iyi tanımlamaktadır: denetim, işlerin onaylanan plana ve belirlenen hedeflere uygun olarak yapılıp yapılmadığını tespit etmeye yarayan, onaylanan planda ve belirlenen hedeflerde yapılan hataları gösteren, tekrar hata yapılmasına engel olan ve düzeltme tedbirlerinin alınmasını zorunlu kılan bir eylemdir.

Toplum içindeki bireylerin, devletin yani idarenin iş ve eylemlerine karşı yapmış oldukları başvurular denetlenmeleri açısından idarenin kanunlarla belirledikleri usul ve yöntemlerle olmaktadır. Hukuk devletinin olmazsa olmazlarından biri insan haklarına saygılı olması ve bu hakları korumayı kendine görev edinmesidir. Bu durum ise idarenin yapmış olduğu tüm iş ve eylemlerin yargısal denetime açık olmasını gerektirir.

Denetim asıl olarak, denetleyen ve denetlenen arasındaki doğrudan ilişki sonucunda ortaya çıkmaktadır. Bu temel maddelerin alt unsurunu denetimin yetki ve konu kısmı oluşturmaktadır. Yetkiyi içinde barındıran etken bunu hangi organın kullanacağıdır. Konusu ise yetkili olan organın hangi denetimi yaptığıdır. Bu noktada denetimin şekilleri önemli bir konu başlığı olup iki temel denetim şeklinden bahsedilebilir: hukuka uygunluk denetimi ve yerindelik denetimi. Yargı makamları hukuka uygunluk açısından denetim yaparken, diğer makamlar hem yerindelik hem de hukuka uygunluk açısından denetim yapmaktadır. İdarenin iş ve eylemlerinin hem yerinde hem de hukuka uygun olması gerektiği hiç şüphe götürmeyecek bir gerçektir.

Denetim birçok alt kategoriye ayrıştırılabilmektedir. Bu bağlamda denetim; kurumların denetimi, organların denetimi, işleyişin denetimi, çalışanların denetimi, malların denetimi biçiminde olabilmektedir. Denetimin amaçlarıysa; kurumların ya da örgütlerin sürekliliğinin sağlanması, olumsuz gidişlerin önlenmesi, yanlışların düzeltilmesi, reform önerileri geliştirilmesi, birimler arası uyumsuzluk durumlarında eşgüdümün sağlanması, verimlilik ve etkinliğin gerçekleştirilmesi olarak özetlenebilir (Atay, 1999, s. 25-36).

Denetimin üç temel aşaması vardır. İlk aşamada, öngörülmekte olan ile gerçekleşen olay arasında uyum olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmaktadır. İkinci aşamada, bu iki noktada meydana gelen sapmaların neden ortaya çıktığı araştırılmaktadır. Son aşama ise meydana gelen olumsuz etkenleri onarma-tamir etme olarak nitelendirilebilir. Bu noktada denetimin, meydana gelen yanlışları düzeltme yanını ele alacak olursak; düzeltme yanını hata yapmamayı benimsemek, önleyici yanını ise istenmeyen bir nedenden dolayı hata meydana gelmişse bunun nedenini bulmak ve bu durumu düzeltmek oluşturmaktadır.

Denetim görevinin etkili bir şekilde yapılabilmesi için bazı temel unsurların varlığı gereklidir. İlk olarak, denetimin rastgele değil, düzenli ve birtakım kurallar çerçevesinde yapılması gerekmektedir. İkinci olarak ise, meşruiyeti sağlamak için denetim araçları alt-üst ilişkisi içinde dengeli bir şekilde dağıtılmalıdır (Fişek, 1979, s. 235).

Kamu yönetiminde denetim biçimlerinden en önemlisi içerik açısından denetim olarak tanımlanabilir. Bu da kendi içinde düzenlilik ve performans denetimi olarak ikiye ayrılır. Düzenlilik denetimi, mali denetim ve hukuka uygunluk denetimi olarak yapılmaktadır. Mali denetim, gelir gider ve malların genel hesaplanma durumu ile yapılan denetleme biçimidir. Hukuka uygunluk denetimi, eylem ve işlemlerin mevzuata uygunluğunun denetimidir. Performans denetimi ise, yönetimin bütün kademelerindeki faaliyet ve programların plan, uygulama ve kontrol aşamalarında ekonomiklik, verimlilik ve etkinliğinin denetlenmesidir (Okur, 2007, s. 22).

Türkiye’de idarenin gerçekleştirmiş olduğu eylem ve yerine getirmiş olduğu işlemlerin hukuk teamüllerine uygun olup olmadığını denetlemek amacıyla idare tarafından ortaya koyulan mekanizmalar bulunmaktadır. En temel hatları ile kamunun denetlenmesi iki şekilde yapılmaktadır: yargısal denetim ve yargı dışı denetim. Kamu yönetiminin yargıyı içinde barındıran kısmı yargı mekanizması ile yerine getirilirken; yargı dışı denetimi ise siyasi denetim, idari denetim ve bağımsız idari birimlerce yürütülen denetimle sağlanmaktadır.

2.2 Denetim Türleri

2.2.1 Yargısal Denetim

Hukuk devleti, yönetilen konumunda bulunan halka hukuki güvence sağlayan, hukukun ana ilkelerine ve anayasaya bağlı olan, düzeni koruyan ve devamlılığını sağlamak için koyduğu kurallara öncelikle kendisi uyan devlettir (Okur, 2007, s. 5). İdarenin yargı tarafından denetimi, süreç içerisinde hukuk devleti düşüncesinin halk tarafından benimsenmesiyle ve kişisel hak ve özgürlüklerin gelişerek anayasal statüye kavuşması ile ortaya çıkmıştır. Yargı denetimin ana amaçlarından biri de idarenin hukuk kurallarına uygun davranmasını sağlayarak vatandaşları idare karşısında koruyup kollamak, onlara kanuni güvenceler sunmaktır. Yargısal denetim vatandaşlara anayasal güvenceler sunarken, idareyi elinde bulunduran devleti de hak ve kişisel özgürlükleri zedeleyen işlemleri de kontrol altında tutmakta, zamansal denetimleri sağlamaktadır. Bu tür denetimi yapmaya ve gücü elinde bulundurmaya yetkili makam elbette ki yargı makamlarıdır. Genel teamül olarak kamu yönetiminin her türünde, yapılan işlemler bir süzgeçten geçirildikten sonra vatandaşlarla bunların buluşması gerekmektedir. Eğer ki bu süzgeçten geçirilmeyecek bir durum olursa hukuk devleti kurallarına aykırı bir durum ortaya çıkacaktır. Türkiye’de yargı denetiminin öneminin bilinmesi ve kuralların ona göre uygulanmasına rağmen bu denetim türünün de eksik veya tam yansıtılamayan yönleri mevcuttur. Yargılama süreçlerinin geç sonuçlanması, bu durumun ise idare için problem ve külfet oluşturması, yargı denetimi kapsamının geniş olmaması, yargı organlarına başvurunun ücretli olması, bir danışmanın yokluğunda başvuru yapmanın zor olması gibi durumlar yargı denetiminin zor yönlerini oluşturmaktadır (Melikşah, 2011, s. 22).

Ülkemizde en önemli örgütlerden biri olan yargı, işlevini daha iyi yapabilmesi amacıyla ilgili kollara ayrılmıştır. Yargının en önemli kolu olan yüksek mahkemeler kararların temyiz edilmesi gereken mahkemeler olarak nitelendirilebilir. Ülkemizde yargının en üst noktasında bulunan yetkili mahkemeleri adli yargı, idari yargı ve anayasa yargısı oluşturur. İdarenin denetimini sağlayan en önemli mahkeme yani kol idari yargıdır. Yetkilerle donatılmıştır ve kamunun iş ve işlemlerini denetlemekle yükümlüdür. İdari yargı en basit ifadeyle, idare makamında yer alan kurum ve kuruluşların idare hukuku yetki alanına giren ve bu noktada uyuşmazlık yaşanan konuların çözüm merkezidir (Gözler ve Kaplan, 2014, s. 223).

Yargısal denetim sadece hukukilik denetimi ile sınırlandırılmıştır. Yargısal denetime tabi olan herhangi bir idari işlem ya da eylem bazı konuları içinde barındırarak hukuka uygunluk gerekçeleri varsa yargı makamlarının bu eylem karşısında karar vermesi veya iptal etmesinin hukuki temelleri yoktur. Buradan da çıkarılabileceği üzere yargısal başvurulara konu olan bazı eylemlerin içinde barındırdığı karmaşa bazı teknik hukuki ayrıntıları içinde barındırması ve yargının bazı kararlarda yavaş kalması gibi nedenlerle yargısal denetimin idarenin denetlenmesi noktasında sınırlı bir etkisi olduğu sonucuna varılmaktadır.

Yargı erklerinin yasallık denetiminin dışında yerindelik denetimi de yapması, görevli yargıçların bazı kararlara ya da yönetimlere karışması, izlemiş olduğu yöntemleri belirlemesi, halka hesap verme zorunluluğu olmayan görevli yargıcın yönetimin yerini alması demektir. Yargı erkleri yerindelik denetimleri yapamamaktadır. Ayrıca yönetimin yerine geçerek iptal edilen kararları iptal ederek yeni hüküm kuramazlar. Mahkemelerin en önemli görevi, hukuka aykırılık taşıyan işlemi iptal etmek ya da şartları oluşuyorsa idareyi tazminat ödemeye mahkûm etmektir.

Yargısal denetime bazı eleştiriler getirilmektedir. Yaygın eleştirilerden birisi yargı sürecinin çok biçimsel olmasına ilişkindir. Biçimsel koşulları tam olarak yerine getirmeyenlerin haklarını kaybetmeleri riski ile karşı karşıya kalmaları, yargı düzeni içindeki hukuki temellerin hukuktan anlamayan bireylerce idrak edilemediği, hak kaybını daha büyük boyutlara taşıyacağı gibi düşüncelere yol açmaktadır. Eleştirilerden bir diğeri de yargı erklerine başvuru sayısı arttıkça mahkemelerin dosya-

iş yüklerinin artması sonucu yargıçların başvuruları yeterince inceleme imkânı bulamadıklarıdır. İdarenin sorumluluk almayarak bazı görevlerden kaçınmaları sonucunda onları mahkemeye yönlendirmeleri iş yüklerini artırmaktadır. İdarenin bu tutumu zamanla bazı idarecilerin pasifize olmalarına neden olacaktır.

2.2.2 İdarenin Yargı Dışı Denetimi

Ülkemizde idare, yargı denetimine tabii olduğu gibi yargı dışı denetime de tabidir. Yargı dışı denetimi beş farklı başlık altında incelemek mümkündür. Bunlar; siyasi denetim, idari denetim, kamuoyu denetimi, uluslararası denetim ve ombudsman denetimidir.

2.2.2.1 İdarenin siyasi denetimi

Halkın temsilcisi olan ve hukuk kurallarının temellerini atan siyasal organların, bu kurallara uymakla görevli bulunan yönetimi, daima gözetim ve denetiminde bulundurması temel işlevlerindendir (Tutal, 2014, s. 58). Siyasi denetim Türkiye’de 1982 Anayasası’nın 98. maddesinde belirtildiği üzere yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması yollarıyla yapılabilmektedir. Bunun yanı sıra kamuyu ilgilendiren belli hususlarda TBMM’ye başvurma imkânı bulunmaktadır. Bu yöntem ile TBMM, halkın başvurusu neticesinde harekete geçmekte ve gerekli incelemeleri yaparak neticelendirmektedir. Burada TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ile müştereken önemli bir yol izlemektedirler.

Siyasi denetim deyince akla ilk olarak yasama erki tarafından yapılan denetim türü gelmektedir. Ancak tek bu yöntemle sınırlı değildir. Ulusal anlamda yasama organı ve bakanlar tarafından yapılan denetim, yerel düzeyde ise yerel meclis üyeleri ve yerel yönetim organlarının seçilmiş yöneticileri tarafından yerine getirilmektedir. Bu gibi örnekler göz önüne alındığında il genel meclisi ve il encümeni, belediye meclisi ve encümeni, belediye başkanı, köy muhtarı ve ihtiyar heyetleri de siyasi denetim organları arasında gösterilmektedir (Tutal, 2014, s. 58).

Yasama organının kurulması için onayladığı teşkilat; personel, ödenek ve bütçelerle ilgili konularda idareyi denetlemektedir. Kamu yönetimi açısından yasama organını en

önemli denetleme aracı bütçedir. Bütçe ile bakanlıkların ve diğer kamu kuruluşlarının yapmış oldukları harcamaların denetlenmesi sonucunda kamu yönetiminde şeffaflık ve yönetimsellik sağlanır. Bütçenin ana konularından biri de devlet erkinin denetlenmesini sağlamaktır.

İdare, siyasi olarak meclis araştırması, meclis soruşturması, yazılı soru ve genel görüşme yolları ile denetlenmekte olup bu metotlar aşağıda kısaca açıklanmıştır.

2.2.2.1.1 Yazılı soru

1982 Anayasası'nın 98. maddesinde bahsedilen ve TBMM İç Tüzüğü altıncı kısımda “Bilgi Edinme ve Denetim Yolları” arasında en başta yer verilen yazılı soru, bir milletvekilinin Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlardan bir önerge ile resmî açıklama niteliğinde yazılı bilgi edinmesine yarayan bir bilgi edinme yöntemidir. Yazılı soru önergesi, sadece bir milletvekili tarafından imzalanabilmekte olup, TBMM Başkanlığına verilmektedir (TBMM, 1973).

2.2.2.1.2 Genel görüşme

Genel görüşme: “Toplum ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi” olup genel görüşme açılması, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından TBMM Başkanlığından bir önergeyle istenebilmektedir. Genel görüşmenin açılıp açılmayacağına Meclis Genel Kurulu karar vermekte olup, görüşme olması durumunda siyasi parti gruplarından veya istekte bulunan milletvekillerinden ilk imza sahibi veya ilk imza sahibinin göstereceği bir başka bir imza sahibi kişi konuşma hakkına sahiptir (TBMM, 1973). Genel görüşme sonucunda hükümetin siyasal sorumluluğuna neden olacak bir oylama yapılamamaktadır. Ama şu bir gerçek ki genel görüşme, yazılı sorudan çok daha etkili bir yöntemdir.

2.2.2.1.3 Meclis araştırması

Meclis araştırması, bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibaret olup, bu araştırmayı yürütmek üzere üye adedi ve çalışma süresi TBMM Başkanının teklifi

ve Genel Kurulun onayı ile belirlenen özel bir araştırma komisyonu oluşturulur ve bu komisyonun raporu hakkında Genel Kurulda genel görüşme yapılır. Bahse konu komisyonun, araştırmalarını üç ay içinde sonuçlandırması gerekmekte olup, bitiremediği takdirde en fazla bir ay daha süre tanınır. Eğer komisyon bu sürede de çalışmalarını bitiremezse komisyon sürenin sona erdiği tarihten itibaren on beş gün içinde bitirememesi nedenleri ya da bu süre zarfında elde ettiği bulgular Genel Kurulda görüşülür. Genel Kurul bu görüşme ile yetinebilir veya yeni komisyon oluşturulabilir. Devlet sırları ve ticari sırlar hakkında meclis araştırması yapılması mümkün değildir (TBMM, 1973). Meclis araştırma komisyonu, araştırma çalışması sona erdiğinde meclise rapor sunar. Sunulan rapor incelenerek Genel Kurulda görüşme açılmaktadır, lakin bu görüşme sonucuna bağlı olarak karar alınmasının yasal olarak imkânı bulunamamaktadır (Özbudun, 1988, s. 279).

2.2.2.1.4 Meclis soruşturması

Meclis soruşturması, görevine devam eden ya da görevinden ayrılmış olan Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleri sırasında görevleri ile ilgili olmak kaydıyla yasalara aykırı iş ve eylemlerde bulundukları iddiasıyla TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun verdiği önerge ile soruşturma başlatılmasıdır. Önergede, görevleriyle ilgili iş ve işlemlerden ötürü haklarında meclis soruşturması açılması istenen Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların cezai sorumluluğa neden olacak işlemiş oldukları iddia edilen iş ve eylemlerin hangi mevzuata aykırı olduğunun tespit edilmesi ve gerekçe gösterilmesi zorunludur (TBMM, 1973).

Önergeyi verenlerden ilk imza sahibinin ya da onun göstereceği başka bir imza sahibinin, şahısları adına üç milletvekilinin ve hakkında soruşturma açılması istenen kişinin konuşacağı bir görüşmenin ardından meclis soruşturması açılıp açılmamasına TBMM üye tam sayısının beşte üçünün gizli oyuyla karar verilir (TBMM, 1973).

Meclis soruşturması açılmasına karar verilmesi durumunda, Parlamentodaki siyasi partilerin sahip oldukları sandalye sayısı oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her parti için ayrı ayrı kura çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik komisyon tarafından gizli bir soruşturma

gerçekleştirilir. Komisyonun, raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunması gerekmekte olup, bu sürede tamamlanamadığı takdirde en fazla bir aylık süre daha tanınır (TBMM, 1973). Komisyon raporu Meclis Genel Kurulunda gizli oyla karara bağlanmakta olup, Yüce Divana sevk kararı TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile alınabilmektedir (TBMM, 1973).

Cumhurbaşkanı hakkında da meclis soruşturması yürütülmesi için takip edilecek usuller, meclis soruşturması açılması için gerekli oy sayısı ve Yüce Divana sevk için gerekli sayılar benzer şekilde Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlarda olduğu gibidir (TBMM, 1973).

Meclis soruşturması yöntemi, bu soruşturmanın Yüce Divana sevke kadar varması nedeniyle siyasal denetimin en güçlü denetim aracı olarak nitelendirilebilmektedir. Ancak bu yöntem nadiren başvurulmaktadır.

2.2.2.1.5 İdarenin idari (yönetmel) denetimi

İdari denetim, kamu yönetiminin yürütme organı içinde denetlenmesidir. Kamu yönetiminde bazı kamu kuruluşları kendi içlerinde denetime tabi tutulacağı gibi yürütme organı içerisinde yer alan diğer kuruluşlarca da denetime tabi tutulabilmektedirler. Bu çerçevede idari denetim kamu kuruluşlarında ast-üst ilişkisi içerisinde yapılabildiği gibi, hiyerarşik düzen içerisinde yer alan kurumlar tarafından da yapılabilmektedir. Bu haliyle kendi içinde ikiye ayrıldığı söylenebilir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin üzerinde kurumsal açıdan uyguladığı vesayet denetimini de bu kategoriye ekleyebiliriz. Tabi bu denetim şekli hukuk kuralları içerisinde sıkı kurallar çerçevesinde oluşturulmaktadır.

Hiyerarşik denetim kamu kuruluşlarında görevli amirlerin astları üzerindeki denetim yetkisi olarak tanımlanabilir. Astlar kural olarak hukuk kuralları çerçevesinde olmak kaydıyla amirlerinin emirleri doğrultusunda çalışmakla mükelleftirler. Bu durum baz alındığında kamu erkinin içerisinde yer alan amirler doğal olarak denetleyen ve denetlenen konumunda yer almaktadırlar. Astlar kanunlar gereği üstlerine karşı sorumluluk içerisinde çalışmaktadırlar. Hiyerarşik denetim iki kümede toplanabilir. Bunlardan ilkinin, üstlerin emirleri altında çalışanlarla ilgili denetimleri, ikincisini ise

üstlerin, astların yaptıkları işlemler üzerinde sahip oldukları yetkiler oluşturmaktadır. Astlar üzerinde yapılan hiyerarşik denetim yetkisi hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimini içermektedir (Gözübüyük, 1994, s. 83).

Kurul denetiminin ana amaçlarından biri de temel işi denetim faaliyetleri olan yetkili organlar vasıtasıyla yapılan denetimdir. Bu durum göz önüne alındığında ülkemizde gerekli kuruluşlar oluşturulmuştur. Bu kurullar iç mevzuatlarla oluşturulmuş ve belli yetkilerle donatılmıştır. Tabii ki bu kurullar farklı kurumların çatısı altında faaliyet yürütmektedir. Temel olarak idarenin yine kendisi tarafından denetlenmesi iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılır.

2.2.2.2 İç denetim

İç denetim en geniş ifadeyle, kamu yönetimi içinde yer alan örgüt faaliyetlerinin çalışma alanlarının belirlenerek, belirlenen bu faaliyet alanları içerisinde inceleme ve değerlendirmelerde bulunması sonucunda birbirinden bağımsız bir işlevsellik aracı katmayı sağlayan denetleme aracıdır. İdare sistemi içerisinde yer alan örgüt tanımının içinde ifade edilmesi, iç denetim organının önemli bir unsur olduğunu göstermektedir. İnceleme ve değerlendirme yapma özelliği araştırmalar sonucunda karar vermesi anlamına gelmektedir (Yılancı, 2006, s. 6-7). İç denetim kavramsal olarak ilk tanımlanmaya başladığı zamanlarda temel görevi, örgüt faaliyetlerinden dolayı ortaya çıkan ihtiyaçların giderilmesidir. Zaman geçtikçe örgüt faaliyetlerinin bütünü kapsamıştır.

İç denetimin çeşitli amaçları olup, bunları şu şekilde sıralayabiliriz: bağlı bulunduğu kuruluşun amacına en uygun şekilde, en uygun zamanda ve güncel hukuk kurallarına uygun biçimde amaca ulaşmada kullanılan metotların, yapılan eylem ve işlemlerin uygunluğu ile bu hususların verimlilik, etkinlik ve ekonomik olma ile hizmet kalitesi standartlarına uygun olup olmadığını araştırma, kontrol etme ve hususlarda hatalar tespit edildiğinde bunları meydana çıkarmak ve bunların yanı sıra düzeltme tavsiyelerinde bulunmak, merkez ve taşra arasında köprü kurmak, merkezdeki planlama ve düzenleme çalışmalarına katılmak gibi hizmetlerin en uygun tarzda yürütmesine yardımcı olmaktır (Köse, 2007, s. 15).

İç denetim kendi içerisinde “hiyerarşik denetim” ve “kurum içi özel denetim” olarak ikiye ayrılmaktadır. Hiyerarşik denetim kamu açısından ayrıca önem arz etmektedir.

2.2.2.2.1 Hiyerarşik denetim

“Hiyerarşi”, seçilmiş bir görevli dışında kalan görevlilerin diğer görevlilere tabi olduğu bir personel rejimi düzenidir. Hiyerarşi düzeni içerisinde üstlerin astlarına karşı elinde bulundurdıkları güce “hiyerarşik güç”, bu güçten kaynaklanan yetkiye ise “hiyerarşik yetki” denmektedir. 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 (Gözübüyük, 2001, s. 45). Bu denetleme biçimi sonucunda üst astın işlemlerini ya uygun görür ya gecikmeye alır ya da iptal eder. Üst astın yerine geçerek kendi başına karar veremez. Ama üst, astı karar verebilme aşamasında yönlendirebilir. Tabi ki bunun hukuk kurallarına uygun olması, konusunun suç teşkil etmemesi gerekir.

2.2.2.2.2 Kurum içi özel denetim (idari teftiş)

İdari teftiş olarak da adlandırılabilen kurum içi özel denetim, örgütsel faaliyetlerin örgütün kendisi içerisinde oluşturulan bağımsız bir değerlendirmeden geçirilmesidir. Bu denetimin bağımsız olması oldukça önemli olup bağımsız şekilde yürütülebilmesi için denetim sonucunda istenilen sonuçları elde etme hususunda bazı sınırlamalardan uzak tutulması gerekir. Bu denetim türünde, 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 bakanlıklarda ve belirli boyutlardaki kamu kurum ve kuruluşlarında bir denetim kuruluşu yani teftiş heyeti bulunmaktadır. Araştırma bu kuruluşlardaki müfettişlerce yapılır; örneğin, Millî Eğitim müfettişleri, İçişleri Bakanlığı müfettişleri, Ziraat Bankası müfettişleri gibi. Teftiş kurullarının asli görevi, kurumun başındaki kişiyi kuruluşun işleyişi hakkında aydınlatmak ve denetim işinde ona yardım etmektir (Coşkun, 2002, s. 86). Teftiş yaparken müfettişler iş ile ilgili belge, bilgi, bulgu

istemeye yetkilidir ancak doğrudan doğruya karar alma yetkisinden ve yürütme ile ilgili iş ve işlemlerden muaf tutulmuşlardır.

2.2.2.3 Dış denetim

İdarenin kendinden 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 (Sağlam, 2012, s. 21). Dış denetim ülkemizde vesayet denetimi ve özel denetim şeklinde yapılmaktadır.

2.2.2.3.1 Vesayet denetimi (idari vesayet)

İdari vesayet, en temel tabir ile merkezi idarenin yerinden yönetim kurum ve kuruluşları arasındaki tekdüzeliği sağlayan hukuki temelleri olan bir araçtır. Yerinden yönetim anlayışı ile çalışmakta olan hem yer bakımından hem de belli hizmet götürmekte olan devletin, tüzel kişiliği haricinde başka tüzel kişiliklerle de ilişkili olması gerekmektedir. Kurulmuş olan kamu tüzel kişilikleri hukuki temelinde kanunlarla kurulmuş olsalar da devlet otoritesine karşı belli bir oranda özerkliğe sahiptir. Yerinden yönetim hizmet anlayışı mecburiyetine karşı kurulmuş olan kamu tüzel kişilikleri yapmış oldukları işlemler neticesinde devlet otoritesini sarsmaya ve uyum içinde çalışılmasına engel olabilme kapasitesine sahiptirler. İşte bu noktada tehdit potansiyeli olan kurumlara karşı merkezi otoritenin devletin gücü ile birlikte yerinden yönetim kurumlarına karşı denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerinin tanımlanmış ve alt yapısı oluşturulmuş olması lazımdır. Bu kontrol mekanizmasının adına “idari vesayet” denilmektedir. Bu durum 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda yer almaktadır. Anayasa’daki tanımı ile merkezi idareye verilen bu yetkinin istisnai niteliği vardır. Hangi işlemlerin idari vesayetin denetimine tutulacağı hususunun kanunlarla açıklanmış, yasal zemine oturtulmuş olması lazımdır. Açıkça belirtilmemiş işlemler üzerinde idari vesayet yetkisi kullanılamaz. Ayrıca idari vesayet, emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisini kural olarak içermemektedir (Gözler, 2005, s. 103).

2.2.2.3.2 Özel denetim

İdare organlarının örgütlenmiş organları içerisinde bulunmayan ve yasa koyucu tarafından kendisine atfedilen denetleme göreviyle görevlendirilen ve asıl gayesi denetim ilkesinin faaliyetlerini gerçekleştirmek olan denetim türü olarak nitelendirilir. Bu denetim türündeki denetimi Devlet Denetleme Kurulu (DDK), Sayıştay ve Danıştay gibi yetkili kurumlar yapmaktadır. Özel denetimin en önemli gayesi, işleyişin hukuk teamüllerine uygun olup olmadığını araştırmaktır. Bu usulle vesayet denetiminden söz edilemez.

Sayıştay, Türk idare sistemi içerisinde kamu mali yönetimi ve mali hesap verebilirlik açısından yetkili bir kurum olup, kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesapların hukuka uygunluğunu denetlemekle yetkilidir. Danıştay ise idare mahkemelerince karar verilen ve kanunen verilen hükümler açısından en son inceleme makamıdır. Danıştay son karar mercii olduğu için kendisine incelenmek üzere tevzi edilen dosyaları inceler, bu dosyalar hakkında görüş bildirir ve iddia makamının her iki tarafı arasında yaşanan uyuşmazlık dosyalarında hüküm vererek yaşanan uyuşmazlıkları sonlandırır. Kendi kanununda belirtilen tanıma göre ise Anayasa ile görevlendirilmiş yüksek mahkemedir. Görev tanımında danışma ve inceleme yetkileri bulunur. Yüksek mahkeme olması nedeniyle temelleri Anayasa ile çizilmiştir.

2.2.3 Kamuoyu Denetimi

“Kamuoyu” kelimesi geçmişten bugüne oldukça farklı anlamlarda kullanılmıştır. En temel anlamlarından biri olarak bir olay ile ilgili toplumun en geniş kitlesi ile içine aldığı şekliyle ortak takınılan tavır, benimsenen görüş, inanılan değer denilebilir. Kamuoyu kelimesi bazen insanları yanlış benimsenen değerler bütününe de itebilmektedir. Çünkü ortada hep tayin ve takdir edilen kamuoyu varmış algısı yaratılmaktadır. Toplumun neredeyse tamamına hükmetmiş bir düşünce birliği sosyolojik hakikatlerle de uyuşmamaktadır. Kamuoyu tarafından genel kabul gören bir görüş; belirli bir zaman dilimi boyunca ve bununla ilgilenen kişiler grubu veya gruplarınca çoğunlukla kabul edilmiş görüşlerdir (Kapani, 2020, s. 160-162).

Kamuoyu, sendika, dernek, basın, siyasi partiler gibi araçlarla kendisini ifade edebilmektedir. Devlet erkinin uygulamaları ve takınmış oldukları tutuma karşı idare tarafından ne kadar çok dikkate alınırsa bir o kadar düzenli bir birliktelik ortaya çıkacaktır. Günümüzde teknolojinin son derece hızlı ilerlemesi, sosyal medya etkisinin artması gibi nedenlerle devlet yöneticileri ve halk ile olan etkileşim kamuoyu denetiminin daha etkili bir yapıya bürünmesini sağlamıştır.

2.2.4 Uluslararası Denetim

Dünyanın hızla küreselleşmesi sonucu ülkeler arası ilişkilerin gittikçe hızlanması ile beraber ihtilafa düşülen bazı konularda beraber olma ve yardımlaşmanın artması denetim olgusuna da etki etmiştir. Bu sebeplerden ötürü ortaya çıkan birçok sorun uluslararası boyutta değerlendirilmeye, tartışılmaya başlanmıştır. Ülkeler kendi istekleri ile taraf oldukları uluslararası sözleşmelerde iç hukuklarını alakadar eden hususlarda uluslararası sorumluluk altına girmişlerdir. Bu sorumluluk ve yükümlülük nedeniyle uluslararası denetim mekanizması idari iş ve eylemlere olumlu katkılar yapmıştır (Yasin, 2011, s. 7-8).

Devlet organlarının yönetilmesi ile bu organların belirli mevzuatlar içerisinde denetlenmesinde uluslararası organların belirtilen işlemi yerine getirmesi denetim ilkesi açısından önemli nedenlerin bir araya gelmesi sonucunda ortaya çıkmaktadır. Uluslararası sözleşmeleri imzalayarak kabul eden ülkeler bu kararlara uymadıkları takdirde büyük cezalar ödemeye hazır olmalıdırlar. Bu durumda devletin uluslararası arenada itibarı da büyük yara alacaktır. Bu sebeple uluslararası denetim sistemlerinin işletilmesine dair kişisel girişimlerde artış yaşanması ve bu şuurun toplum içerisine yerleşmesi, yönetimin işleyiş şeklinde hukuka uygun, kişisel hak ve özgürlüklere azami derecede dikkat edilmesi bakımından büyük gelişmelere kapı aralayacaktır (Özer, 1998, s. 107).

2.2.5 Ombudsman Denetimi

“Ombudsman” ya da “kamu denetçisi”, ifade ettiği kelime olarak incelenecek olursa, herhangi bir şikâyet veya olumsuzluk barındıran bir durum ele alınarak değerlendirme yapan ve her durumda bu iki durumla beraber ortaya çıkan sorunları da çözmeye

alışan kişiye denilmektedir. Bir diğer ifadeyle, halktan gelen şikâyetleri takip ederek vatandaşlar ile yöneticiler arasında ortaya çıkan sorunları tespit etmekle görevli, oldukça geniş yetkilere sahip olan kamu görevlisi anlamına gelmektedir. Kamu denetçisi bu çalışma tarzını benimseyen örgütün ta kendisidir. Geleneksel açıdan yasama erkince görev verilen ve bağımsız olarak hareket eden kamu denetçisi, yöneticilerce gerçekleştirilen yönetsel fiil ve işlemlere karşın gerçekleştirilen yakınmaları dikkate alır ve yönetimin hukuka uygun sınırlar içinde kalmasını sağlayarak, kamuoyunun ve siyasal denetimin daha etkin hale gelmesine yardımcı olur (Hansen, 1984, s. 19).



3. TÜRK İDARE SİSTEMİNDE DENETİM

Denetimle ilgili kavramların incelenmesinin ardından bu bölümde Türk idare sisteminde denetim konusu ele alınmaktadır. Bu bağlamda ilk olarak Türk kamu yönetiminde denetleme görevini icra eden kuruluşlar incelenmektedir. Daha sonra ise kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli şekilde sunulması için Türkiye Cumhuriyeti tarihindeki denetime ilişkin reform çalışmaları değerlendirilmektedir.

3.1 Türk İdare Sisteminde Denetleme Görevini Yerine Getiren Kuruluşlar

Türk kamu yönetiminde denetleme görevini icra eden birimler ile bu görevi ifa eden birimlere katılım sağlayan ve bunları yaparken gerekli argümanlar kullanan kuruluşlar vardır. Denetim görevini ifa eden klasik kurumlarımız ile uygulanmakta olan kuvvetler ayrılığı ilkesine göre yasama, yürütme ve yargı organları arasında dengeyi sağlayan, çok hassas dengeler üzerinde oturtulan ve görev icra eden denetleme organları bulunmaktadır. Bu organlar arasında Sayıştay, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, DDK, TBMM Dilekçe Komisyonu yer almaktadır.

3.1.1 Sayıştay

Sayıştay, özel bir denetim organıdır. Sayıştay, anayasal bir kuruluş olup, 1982 Anayasası'nın "Yargı" bölümünde temelleri oluşturulmuştur. Anayasa'daki tanıma göre Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamında yer alan kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleriyle beraber mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumlu olan kişilerin hesap kesim işlemlerini kesin hükme bağlamak ile görevlidir. Diğer bir ifadeyle, genel ve özel bütçeli kuruluşlar ile mahalli idarelerin gelir, gider ve ellerindeki mallarla ilgili denetleme yapmaktadır. Ayrıca, genel yönetim kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarındaki sorumluların, hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açanları yargılamak ve kesin hükme bağlamakla yetkilidir (Günday, 2011, s. 437).

3.1.2 Devlet Denetleme Kurumu

Devlet Denetleme Kurumu (DDK), 03.04.1981 tarihli ve 17299 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 2443 sayılı Devlet Denetleme Kuruluna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun’la ve 05.11.1981 tarihli Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilât Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik ile yönetimin hukuka uygun, verimli ve düzenli bir şekilde icrası ve geliştirilmesinin sağlanması gayesiyle kurulmuş ve düzenlenmiştir. DDK, üç erkten biri olan Yürütme ile müşterek olarak çalışmakta olup, sadece Cumhurbaşkanının talebi üzerine harekete geçebilmekte ve düzenlediği raporları sadece Cumhurbaşkanına sunmaktadır. Bununla birlikte bir idari teşkilat içerisinde bulunmamakta ve hiyerarşik teşkilatlanma içerisinde yer almamaktadır. Bu nedenlerle, yardımcı bir organ olarak görevlerini gerçekleştirdiği kabul görmektedir (Kuyaksil, 1994, s. 79).

DDK, idari teşkilat içindeki yapısı bakımıyla en küçük denetim birimidir ancak devletin bütün resmî olarak denetim görevlilerinden ve eğer gerek görürse o konuda uzmanlaşan bilirkişilerden ve diğer resmî sıfatı olan özel şahıslardan denetim yaptıkları konular ile tüm bilgi ve belgeleri talep etmeye yetkilidir. Olağan akış içerisinde bu konularda ilişkili olduğunu düşündüğü tüm kişileri olayın içine taraf etmeden ulusal düzeyde önemli olan konuları incelemeye haizdir. Bu araştırma soruşturma aşamasında ulusal ve uluslararası kaynaklardan bilgi talep etme ve uluslararası kuruluşlarla ortak iş birliği yapma durumu kurumu ulusal ve uluslararası düzeyde önemli bir pozisyona getirmektedir.

DDK’nın görev alanı tespit ve tayin edilirken silahlı kuvvetler ile yargı erki denetim dışında bırakılmıştır. Anayasa’mızın 108. maddesinde ve 2443 sayılı Kanun’da gerekçelendirmeleri yapılan nedenlerle açıklamalarda bulunulmuştur. Silahlı kuvvetler ile yargı erkinin denetim dışı bırakılmalarının en önemli nedenlerinden biri hizmetin taşıdığı niteliklerdir. Yargı erkinin denetim dışında bırakılması prensip olarak kuvvetler ayrılığı ilkesine uygundur. Anayasa’nın 108. maddesinde yer alan metne göre, bütün kamu kurumları ile kamu kurumu özelliği taşıyan meslek kuruluşları ile işçi-işveren meslek kuruluşları, kamuya ait dernek ve vakıflar DDK’nın görev alanı kapsamındadır. Kurul, devlet erkinin hukuk sisteminin uygun sistemsel ve

temel alt yapısı sağlam çalışması gereken kurumların varlığının devam etmesi açısından oluşturulmuştur (Doğan, 1998, s. 239-240).

3.1.3 TBMM Dilekçe Komisyonu

Demokrasi kavramı evrensel bir kavram olup hukuk devleti temelinde ve çağdaş ilkeler doğrultusunda şekillenen devlet organlarının değişim ve dönüşüm yaşamasına neden olmuştur. Vatandaş bu durumda yönetilen değil kamu hizmetlerinden fayda gören olarak görülmektedir. Bu durum göz önüne alındığında kamu hizmetlerinden fayda gören vatandaşın yönetime katılması yani söz sahibi olması, devlet karşısında korunması ve yönetimle bağlarında özen gösterilen bir davranışa tabi tutulması, hukuk devletinin en temel amacı olarak görülmektedir. Hukuk devletini en net ifade ile açıklamak gerekirse; vatandaşların genel anlamda idare ile arasındaki ilişkiyi tayin eden yasaların daha önceden açık ve kesin bir şekilde belirlenmiş hukuki teminat ile güvence altına alınmış olma durumudur (Akyılmaz, 2003).

İdare ile vatandaşlar arasındaki bağı güvence altına alan temel haklardan biri de dilekçe hakkıdır. Nüfusun ve hakların genişlemesi ile birlikte devlet yöneticileri ile halk arasında uyumlu bir yapının olması gerekmektedir. Geçmişten günümüze kadar gelen zaman diliminde gelişen, dönüşüme uğrayan insanoğlu kendinde gördüğü ya da görmek istediği kişisel haklarını aramak amacıyla çeşitli yöntemler geliştirmiş ve bunları bir hak olarak tayin etmiştir. Halkın; hakkını araması, bilgilendirilme isteğinde olması, istek ve şikâyet talebinin oluşması ile devlet yöneticileri ile iletişimi artmıştır. İşte bu nokta dilekçe hakkının başlangıç noktası sayılabilir. Bireylerin kamu ile alakalı talep ve şikâyetleri konusunda idari mercilere başvurmaları ve kendileri ya da çalışma alanlarıyla alakalı hususlarda bilgi edinme haklarını kullanmaları, objektiflik, açıklık prensipleri esasında demokratik ve saydam bir yönetimin gereğidir (Hız ve Yılmaz, 2004, s. 25).

İdare organı ile vatandaş arasında dilekçe hakkında her iki tarafı da ilgilendiren iki temel nokta vardır. İlk olarak idareyi ilgilendiren kısmı sayılabilir. İdare, bir başvuru aldığı anda başvuru sahibinin bilgisini gözlemlemiş olur. İkinci olarak ise idarenin açık kaynaklardan haber alma kaynağı olarak görülebilir. Bir diğer kazanç noktası ise

vatandaşların idareden talepte bulunması şikâyetlerini tek düze olarak ifade edebilmesini sağlar.

3.1.4 TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

Yasama organının denetlemesi yapılırken kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği düzenlenen parlamento denetiminin büyük bir önem taşıdığı aşikârdır. Bazen bu husus göz ardı edilebilmektedir ama bazı durumlarda parlamentonun barındırmış olduğu potansiyel denetim görevini tam olarak yerine getiremeyecek nitelikte olduğu tahlil edilmiştir. Parlamento denetimi hususunda eleştirilen noktalar, kararların oldukça gizli bir şekilde alınması, temsil krizinin meydana gelmesi ve lider otoritesinin egemen olması gibi durumlarda denetim mekanizmasının etkili çalışmamasıdır (Bayramoğlu, 1988, s. 58).

Ülkemizin geçmiş dönemde izlemiş olduğu politikaya bakılacak olursa 1987 yılında AB'ye tam üye olmak için resmî başvuruda bulunmuş ve gerekli incelemeler başlamıştır. Bu durumla beraber insan hakları, üzerinde çalışma yapılması gereken en önemli konulardan biri haline gelmiştir. Yönetici birimlerinin düzenli olarak insan hakları ihlali konusunda duyarsız kaldıkları söylemleri insan hakları kapsamında gerçekleştirilen faaliyetleri de geri planda bırakmıştır. İnsan haklarına ilişkin denetim görevini yapması için 1990'lı yılların başlarında TBMM yönetiminde bir komisyon kurulmasına karar verilmiştir. Bu komisyonun kurulmasının nedenlerinden biri de Türkiye'nin de taraf olduğu insan hakları sözleşmelerinin öngörmesi ve insan hak ve özgürlüklerinin korunmasını amaçlayan uluslararası kuruluşlardan düzenlemeler talep etmesidir. Ek olarak, ülkemizin dünya üzerindeki insan hakları alanında yaşanan gelişmeleri takip eden devlet olma konumundan uzaklaşarak, bu gelişmelere etkili ve düzenli bir biçimde katılan devlet durumuna gelmek istemesi bu kurumun oluşturulmasını gerekli kılmıştır (Eroğlu, 2006, s. 35).

3.2 Türk İdare Sisteminde Denetim İlkesine Yönelik Reformlar

Kamu yönetimi alanında yönetimin daha iyi ve işlevsel olması, yeni kamu yönetimi düzenine uyum sağlayan dünya ülkeleri ile uyumlu olmak, uygulanan denetim sistemi işleyişinin eksik yönlerini bertaraf etmek ve modern bir yönetsel yapı oluşturmak için kamu yönetiminin denetimine ilişkin olarak Türk kamu yönetiminde önemli

gelişmeler yaşanmıştır. Bu reform ve uyum çalışmalarının içinde denetim konusu en fazla önem verilen konuların başında gelmektedir. Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye’de denetim mekanizmasının daha etkili hale gelmesi için gösterilen çabalar ele alınmaktadır.

3.2.1 Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu

MEHTAP Raporu, Bakanlar Kurulunun 1962 tarihli kararı ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)’nin talebi doğrultusunda Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) uzmanlarınca gerçekleştirilen ön hazırlık kapsamında değerlendirilen raporların hazırlanması sonucunda ortaya çıkan çalışmadır. Merkezi hükümet görevlilerinin verimli ve etkin çalışmasını sağlayacak, daha iyi şekilde işleyen bir personel sistemi oluşturmak amacıyla bir çalışma yapılmıştır. Bu amaçla bu raporda, idareyi düzeltme ve geliştirme amacıyla bazı tavsiyelerde bulunulmuştur (Akın, 2000, s. 82).

1963 yılında yayımlanan raporun denetim düzenine ışık tutması amacıyla yapılan belirlenmeler ve tavsiyeler şu şekilde sıralanabilir (TODAİE, 1966, s. 103-106):

- Taşrada görev yapan memurların merkez teşkilat hakkında beslemiş olduğu negatif izlenimleri ortadan kaldırmak için denetim ve teftiş yapanların pozitif davranış göstermesinin gerekliliği,
- Kusurlu tutumlara engel olma vasıtası olarak görülen teftişin, başarılı olması için hızlı ve isabetli olmasının gerekliliği,
- Teftişin aynı zamanda çalışanın eğitimi için kullanılması ve gerçekleştirilen yeniliklerin ve iyileştirmelerin teftiş ve denetim esnasında memurlara aktarılması gerektiği,
- Ülke genelinde kamu yönetiminde olup bitenleri bilmeleri sebebiyle, siyaset tayin etme konumunda bulunan yöneticilerin ve politikacıların karar verme zarfında teftiş kurullarının görüşlerinin alınması gerekliliği gibi hususlar üzerinde durulması gerektiği ifade edilmiştir.

Bu gereklilikler nedeniyle yapılması gerekenler ise şu şekilde sıralanmıştır:

- Yasa değişikliklerine gidilmesi,
- Teftiş kurullarının ve bu kurullardan çıkan raporların dikkate alınması,
- Çalışanların hizmet içi eğitime tabi tutulması.

3.2.2 İdari Reform Danışma Kurulu Raporu

Denetimi daha aktif bir hale getirmek için hazırlanan bu belge, 1971 yılında yönetimin tekrar düzenlenmesi noktasında uygulanacak olan adımlar, örgütlenme ile beraber sahada izlenecek yol ve yöntemlerin idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde kamu teşekkülleri ile olan illiyet bağıını inceleyerek gerekli tespitlerde bulunmuştur. Ayrıca raporda bugüne kadar gerçekleştirilen idarenin tekrardan düzenlenmesine dair hükümlerin değerlendirilmesi yapılmıştır (Yayman, 2005, s. 268-269). Raporda denetim başlığı altında, MEHTAP Raporu'ndaki denetim hususundaki noksanlıkların belirlenmesi ve getirilen çözüm tavsiyeleri şeklinde maddeler sıralanmıştır. Raporda öne çıkan çözüm yolları şu şekildedir (TODAİE, 1972, s. 63-67):

- Denetim etkinlik ve verimliliğinin, amaçlarının açık bir biçimde saptanması,
- Denetimin belirli bir stratejiye uygun olarak yerine getirilmesi,
- Denetim olgusunun idareyi geliştirme amacına uygun olarak kullanılması.

3.2.3 Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporu

DPT, 1988 yılında TODAİE'den kamu yönetimine dair izlenimleri için araştırma gerçekleştirmesini istemiştir. Bu yapılacak olan araştırma Türk kamu yönetimi sistemini geliştirmek üzere yapılmış çalışmalar ile bu çalışmaların uygulama durumlarını, mevcut olan problemlerin belirlenmesini ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri gerçekleştirmeyi hedeflemiştir (Sanal, 2002, s. 240). 1991 yılında yayımlanan KAYA Raporu, kamu yönetiminde uygulanmakta olan denetleme

sistemini ve anlayışını genel olarak ele almış ve bütüncül bir düşünce ile çözüm yolu arayışına girmiş olmakla beraber raporun bu yaklaşımının, daha önceki dönemlerde yapılan çalışmalardan bir farkı olmamıştır (Aktalay, 2011, s. 79). Raporun denetim ile alakalı dördüncü kısmında şu tavsiyeler ve tespitlerde bulunulmuştur (TODAİE, KAYA Raporu, 1991, s. 23-24):

- Bazı bakanlıkların ilgili ve bağlı kuruluşlarında yönetsel denetime dair iç denetim mekanizması bulunmamaktadır,
- Türk idare sisteminin işleyişinde özel hukuk dâhilindeki şahıs ile kurumlarla ilgili harici denetim ve yerel yönetimlere dair vesayet denetimi yeterli değildir,
- Denetim sisteminde vazife alacak kişilerin seçiminde ve denetim görevlilerinin vasıflarında bir standart yoktur.

3.2.4 Kalkınma Planları

Devlet olmanın en önemli gereksinimlerinden ve yükümlülüklerinden biri de anayasal metinlerde ifade edildiği haliyle kültürel ve sosyal gelişmelerin planlanmasıdır. Kalkınma planları, yönetimin ve halkın geçmiş dönemlerde ve hâlihazırda var olan sosyal, ekonomik ve kültürel durumunun tahlil edildiği, bu doğrultuda ise geleceğe dair amaçların belirlenerek bu amaçlara uygun politikalara yer verilen planlardır. Bu kapsamda kamu yönetiminin önemli mekanizmalarından denetimin, Türk kamu yönetiminin geçmişe yönelik analizini yapan ve gelecek ile ilgili değerlendirmeler yapan kalkınma planlarında nasıl ele alındığı önem arz etmektedir (Kalağan, 2010, s. 73).

Kalkınma planlarının hazırlanması ilk kez 1961 Anayasası'nda hüküm altına alınmış olup, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1963-1967) denetim ile alakalı bir programlama yapılmamakla birlikte, 1960'lı yıllar ile birlikte değişen kamu yönetimi yapısının, değişen şartlara adapte olması gerektiği ifade edilmiş ve bu sayede kamu yönetiminin bütün unsurları ile birlikte tekrardan düzenlenmesinin zorunluluğu ifade edilmiştir (Karaer, 1991, s. 55).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1968-1972) MEHTAP Raporu'nun kabul edilmesiyle beraber planda hedefler arasında bulunan bazı programların bahse konu raporla müşterek yürütülmesi ve uyumlu çalışılması gerektiği açıklanmıştır (Karaer, 1991, s. 55). Fakat plan döneminde, geçmiş dönemlerde olduğu gibi merkezi seviyede bir denetim ve eşgüdüm sağlanmadığı için plan çalışmaları farklı kurumların birbirilerinden ayrı olarak yürütülmüş bir çalışma olarak kalmıştır (Haktankaçmaz, 2009, s. 115).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) ana amaçlardan biri olarak “denetim” kavramının esas amacı üzerinde durulmuştur. Planda, denetim kavramının amaca uyum olarak verimli, etkili ve yapıcı olması gerekliliği vurgulanmıştır. Sorumluluğu olanı tespit etme gibi vasfı olan denetimin özellikle dönemin mevzuatlarına uygun olup olmadığı görüşünü yansıtan denetim anlayışı bürokratik kavramların artmasına neden olmuştur (Aktalay, 2011, s. 75).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) ise denetim kavramı ile ilgili önemli yenilikler getirmiş, kavramın bağımsız olarak işleyebilmesi adına güçlü düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler ile kamu yönetiminin tesis edilmesi amacıyla verimlilik ve etkinliğinin artırılması yönünde yeni planlamalar yapılmıştır (Sanal, 2002, s. 247-248). Denetleme yapılırken özgür ve meslek açısından yeterli ihtimam ilkelerini yerine getirmek üzere, küresel kurumlar ve denetimle alakalı sivil oluşumların teşkilatlarının da düzenleyici olarak katılım sağlayabileceği bir “Denetim Şurası” oluşturulması ve toplantılar düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu duruma ek olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda denetim hizmetlerinin ayrı bir meslek olarak düşünülüp “Denetim Hizmetleri Sınıfı” ismi ile ilgili bir sınıfın meydana getirilmesi fikrine yer verilmiştir (DPT, 2000, s. 42-43).

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2007-2013) kamu yönetiminin artık stratejik olanı yapması gerektiği, kamu hizmeti sunumunda şeffaflığın esas, gizliliğin istisna olması gerektiği ve hesap verilebilirliğin kamu kaynaklarının harcamasında esas taşıyıcı kavram olması gerektiği vurgulanmıştır (DPT, 2006).

Onuncu Kalkınma Planı'nda (2014-2018) denetim kavramı ile ilgili olarak kamu yönetiminde hesap verilebilirlik seviyesini artırmak, idarenin iş ve eylemler analizi yeteneği ve sorgulanabilirliğini sağlamak amacıyla KDK'nın kurulmasına vurgu yapılmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013).

On Birinci Kalkınma Planı'nda (2019-2023) denetim kavramı ile ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerinin koruma altına alınması için oluşturulan denetim mekanizmalarının kapasitesini artıracak ve koordinasyonu sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca idarenin her türlü düzenleyici işlemlerinin hukukun temel ilkelerine uygun olarak yürütülmesine yönelik mekanizmaların ve usullerin geliştirilmesi amaçlanmıştır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018).

On İkinci Kalkınma Planı'nda (2024-2028) denetim kavramı ile ilgili olarak özellikle yerel yönetim birimlerinde stratejik planlarla yaratılan kaynak tahsislerinde birimler arasındaki uyum oranının artırılması, hizmetlere erişimde kurumlar arasındaki uyumun denetimini sağlayacak yeni araçların geliştirilmesi, karar alma süreçlerinde vatandaşların katılım oranının yükseltilmesi ile denetim ilkesinin güçlendirilmesi, yeni kamu yönetimi ilkelerinden olan şeffaflık, hesap verilebilirlik, sivil gözetim kavramlarının denetim ilkeleri ve temel hak ve özgürlükleri esas alan insan odaklı bir yaklaşımla güçlendirilmesi, kamu güvenliği ve esenliğin sağlanmasında en önemli araç olan kolluk kuvveti faaliyetleri ile denetim ilkesinin entegrasyonu sağlanması hedeflenmektedir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023).

Denetimin ilkelerini, usul ve esaslarını belirleyen bir esas mevzuat bulunmamaktadır. Bu durumdan ötürü her kurum ve kuruluş kendi uygulamış olduğu yönetmelik, mevzuat ve yönerge özelinde düzenlenmesinden ötürü uygulamada koordinasyon eksikliği, çeşitlilik, etkin olmaktan uzaklaşma gibi durumlarla karşılaşabilmektedir. Aslında denetimin iyileştirilmesi çabası yönetim reformu anlamına gelmektedir. Ülkemizde kamu yönetiminin iyileştirilmesi zarfında denetim hususu, problemleri ve çözümler konusunda gündem hep çalkantılı olmuştur. Türk kamu yönetiminin problemlerini çözmek amacıyla hazırlanmış bütün raporlarda ve kalkınma planlarında denetim sisteminin problemleri ele alınmıştır. Özellikle MEHTAP Raporu'nun "Teftiş

ve Denetleme Hizmeti” isimli kısımda problemlerden söz edilmiştir (TODAİE, Mehtap, 1966, s. 102).



4. DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMU

Türk kamu yönetiminde denetimin incelenmesinin ardından bu bölümde, pek çok ülkenin yanı sıra Türkiye’de de uygulanmakta olan ombudsmanlık sistemi ele alınmaktadır. Bu doğrultuda, öncelikle ombudsmanlık kavramı tanımlanarak, bu kavramın nerede ve nasıl ortaya çıktığı incelenmektedir. Ardından, ombudsmanlık kurumunun genel özellikleri, ombudsmanlık denetiminin önemi ve ombudsman türleri incelenmektedir. Daha sonra, belli ülkeler üzerinden dünyadaki ombudsmanlık uygulamaları ele alınmaktadır. Son olarak ise, Türk idare sistemine 2012 yılında dâhil olmuş olan Kamu Denetçiliği Kurumu incelenmektedir.

4.1 Ombudsmanlığın Tanımı ve Tarihsel Gelişimi

Ombudsmanlık mekanizması günümüz itibariyle idare sisteminin uygulandığı birçok yerde kullanılmaktadır. İlgili kurumun vatandaşların hak ve özgürlüklerini koruma ve görevlerinden biri olan idareyi denetleme üzerindeki artıları ve eksileri ülkeden ülkeye değişkenlik göstermektedir. Bu artılar ve eksiler arasındaki denge durumunu sağlamak ve görev yükümlülüğünü hukuksal teorilere uygun olarak yerine getirebilmek için ülkeler arası diyalog son derece önem arz etmektedir. Bu örnek çerçevesinde KDK liderliğinde Türk Dillerini konuşan ülkelerin birbirleri ile olan iletişimin gelişmesi açısından “Türk Devletleri Ombudsmanlar Birliği” ve “İslam İşbirliği Teşkilatı Ombudsmanlar Birliği” kurulmuştur (Özdemir, 2022).

Roma İmparatorluğu dönemi, ombudsmanlık kurumunun nereden ve nasıl çıktığına dair tarihsel süreci temel alan ana mekanizmaların başında gelmektedir. Bahse konu devletin organlarının Senato’nun yetki alanına girip girmediklerini kontrol etmek amacıyla “Halk Tribünleri” gibi benzer kurumlar inşa ettikleri gözlemlenmiştir. Diğer inceleme alanlarından biri de Çin medeniyetidir. Bu medeniyet incelendiğinde milattan önce 206 ile milattan sonra 220 yılları arasında egemen olan Han Hanedanlığı döneminde bulunan “Yuan Kontrol Kurumu” ve daha günümüze yakın süreçlere gelindiğinde Amerika’da 17. yüzyılda kolonilerde vazife icra eden “censors” mekanizması da bugünkü ombudsmanlık sistemi ile benzerlik göstermektedir (Altuğ, 2002, s. 54).

Tarihsel süreç olarak ele alınacak olursa tek ve belki de en önemli ortak problemlerden birinin muktedir olan iktidarın yetkilerinin kısıtlanması ve yönetimdeki bürokratların denetlenmesinin hangi koşullar altında yapılabildiği konusu gelmektedir. Bu ana iki savdan yola çıkıldığında devlet ve iktidar erklerinin bulunduğu bütün toplumlarda bir kurum olarak ombudsmanlık olgusu uygulamaya alınmıştır. Bu uygulamanın temelinde ise adalet kavramı vardır. Burada tarihteki ülkelerden yola çıkılacak olursa devlet ve toplumun karşılıklı kazanım elde etmesi sonucunda hem vergiler hem de devletin statükosu artacaktır. Bir başka açıdan bakacak olursak Yusuf Has Hacıb'in baş eseri olan Kutadgu Bilig'e bakıldığında "Ülkeyi idare edebilmek için büyük bir ordu lüzum arz etmektedir. Ordunun ihtiyaçlarını karşılamak için büyük zenginliğe gereksinim duyulmaktadır. Bu zenginliğe erişebilmek için insanların varlıklı olması lüzumludur. Halkın zenginliği için de adalet kavramına gereksinim vardır. Eğer ki bunlardan bir tanesi göz ardı edilirse devlet çökecektir" düşüncesi devletlerin temelini adalet olduğunu ve bu adaleti sağlamak için ombudsmanlık benzeri kurumların geçmişten günümüze kadar olan süreçte her zaman üzerinde tartışılan, yeri geldiğinde uygulamaya koyulan bir gösterge olduğu karşımıza çıkmaktadır (Özden, 2005, s. 21-22).

Osmanlı İmparatorluğu'nda idari yargı denetimi yoktur. Ama halkın şikâyetlerinin bir perspektif çerçevesinde incelenmesi sonucunda "kadıül-kudat" adında özel yetkili bir kadı görevlendirilmiştir. Bu özel yetkili kadılar, padişahlar da dâhil olmak üzere idare erkinin yapmış oldukları iş, eylem ve davranışlarını halktan gelen talep doğrultusunda başvuruları nihayete erdirmekle görevlidir. Osmanlı'da ana çıkış kaynağı olarak Ahilik kurumu gösterilebilir. Ahilik kurumunda da başkanlar seçimle göreve gelmekte, göreve getirilen kişide dürüstlük, yeterlilik, tarafsız olma gibi özelliklerin olması aranmaktaydı. Bağımsızlığın ve aynı zamanda tarafsızlığında sembolü olan kurum aynı zamanda bir sivil toplum kuruluşu (STK) gibi çalışmaktaydı. Bu yönüyle devlet ile halk arasında sorunların birebir çözümünde halkın hakkının korunmasında halkın vekili olmuştur (Keskin, 2013, s. 122).

1713 yılında İsveç'te kurulan ve 1809 yılında İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir boyut kazanan ombudsmanlık kurumu ilk olarak 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 (Süler, 2010, s. 159).

Demokratikleşme kavramı gün geçtikçe dalga dalga dünyaya yayılmış, bununla beraber ombudsmanlık kavramı da gelişim göstermiştir. Bu iki kavram arasında bire bir benzerlikler görüldüğü gözlemlenebilir. Genel olarak ombudsmanlık kurumu dünyaya üç dalga şeklinde yayıldığı kabul edilebilir. Demokratikleşmenin birinci dalgası (1820-1920) ana hatlarıyla 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 Savaşı'ndan sonra başlamıştır. Çok uzun bir dönemi kapsadığı söylenememekle beraber bu dalga 1960'ların başında sona ermiştir. Demokratikleşmenin üçüncü dalgası ise, 1974 Portekiz Devrimi'yle başlamış ve Avrupa, Asya, Latin Amerika'da yaklaşık otuz ülke otoriter rejim yerine demokratik rejime geçmiştir. Demokratikleşmenin üçüncü dalgasının devam ettiği gözlemlenmektedir.

İsveç örneği, ombudsmanlık sisteminin tarihi süreç hattında var olan belgelerde en dikkat çekici ve bilhassa üzerinde durulan örnektir. Özellikle üzerinde durulması gereken İsveç ve Osmanlı Devleti arasında var olan bağ da ulusal ve uluslararası kaynaklarda dikkat çekilen bir diğer husustur. Bilhassa bu iki devlet arasında var olan ilişkinin niteliği ombudsmanlık sistemi için yeni bir devrin başladığı nokta olarak kabul edilmektedir (Erdengi, 2009, s. 11).

Ombudsmanlık kurumu uzun süreler boyunca hiçbir devletin dikkatini çekmemiştir. Lakin bu durum 1919 yılına kadar sürmüştür denilebilir. Bu yılda Finlandiya'da uygulamaya alınmıştır. Kurum, Finlandiya'da bir parlamento ombudsmanı ve bir "Chancellor" atanması ile birlikte oluşturulmuştur. Chancellor'un görevi; yöneticilerin ve devlet çalışanlarının yasalara uyup uymadığını ve hiç kimsenin hakkına zarar vermeyecek bir şekilde görevlerini yapıp yapmadıklarını kontrol etmektir. Ombudsman ise mahkemelerin ve diğer yönetimlerin faaliyetlerinde yasalara olan uygunluklarını kontrol etmek amacıyla gerçekleştirilen araştırmaları yönetmek ve yönlendirmesini yapmak üzere görevlendirilmiştir (Temizel, 1997a, s. 34).

Kurumun Avrupa ülkelerindeki gelişimine bakacak olursak; Avrupa Konseyi İstişari Asamblesi, 1975'te 457 sayılı tavsiye kararı ile üye ülkelere ombudsmanlık kurmalarını tavsiye etmiş, bunun üzerine AB'ye üye ülkelerde mevcut hak arama yollarına ek olarak ombudsmanlıklar da kurulmuştur. AB'de 1994 yılında Maastricht Antlaşması'nın 138/E maddesi kapsamında, AB bürokrasisi tarafından yanlış uygulamalara karşı vatandaşlarının haklarını koruyacak AB Ombudsmanı kanunlaşmıştır (Temizel, 1997a, s. 34).

4.2 Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri

Kurum, ilk ortaya çıktığı günlerden bugüne dek birçok farklı isim ve birbirinden farklı siyasi alanlarda uyum sağlayan yapıya sahip bir özellikte olmuştur. Bu yapısından ötürü tarihsel açıdan içinde bulunulan durum ile beraber farklılıklar içermektedir. Ancak geçmişten bugüne geçen sürede yönetim mekanizmasının denetlenerek vatandaş ile yönetim erkinin denetlemeye açık bir hale gelmesi sonucunda tek kurum olmayarak ombudsmanlık dışında farklı kurumlar da oluşturulmuştur. Bu nedenlerden ötürü ombudsmanlık diğer organlardan ayıran temel taşlardan oluşmuştur. Ombudsmanlık sistemini daha iyi tanımak ve onun benzer mekanizmalardan ayrı olduğunu anlamak için özelliklerini ortaya koymak gerekmektedir (Temizel, 1997a, s. 39). Ombudsmanlık kurumunun temel özellikleri şunlardır (Abdioğlu, 2007, s. 84):

- İnsan haklarının geliştirilmesinden ve korunmasından mesuldür.
- İdare sisteminin var olan iç denetim yolları ve yargı denetimi haricinde denetleme yapabilme olanağı sağlar.
- Kamu kurumları ve kamuoyu huzurunda saygınlığı olan bir kurumdur.
- Genellikle denetçilerinin seçimi parlamento vasıtasıyla gerçekleşir.
- Kamu hizmetleri sunumunda etkinliği artırmayı amaçlar.
- Gücün yanlış olarak kullanılmasını engeller.

- Müracaat üzerine ya da kendiliğinden harekete geçerek iş yapar.
- Çalışma yaptığı husus ile alakalı her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme yetkisi vardır.
- Şikâyetçiler kuruma kolay bir şekilde ulaşabilecek durumdadır.
- İnceleme gerçekleştirme yetkisini ayrıntılı bir şekilde uygular.
- Gerçekleştirilen çalışmanın neticesi kamuoyuna duyurulur.
- Gerçekleştirilen araştırmanın neticesi taraflara bildirilir.
- Kamuoyuna ve medyaya yapılan açıklamalar, sistemin etkinlik ve verimliliği açısından önem arz eder.
- Gerçekleştirilen araştırmalar neticesinde eğer bir hata saptanmışsa hatanın giderilmesi için kuruluşa önerilerde bulunabilir fakat kurumun kendisinin düzeltme yetkisi yoktur.

Yukarıda temel özelliklerini sıraladığımız kurumun farklı ülkelerde birbirinden farklı özellikleri bulunmaktadır. Bu farklılıkların dışında, tüm ülkelerde geçerli olan ortak olarak gösterilecek özellikler olarak ise bağımsızlık, tarafsızlık, denetleme ve inceleme, kolay ulaşılabilirlik, verdiği kararların bağlayıcı nitelikte olmaması ve hizmet kalitesinin artışının amaçlanması sıralanabilir (Akgül, 1999, s. 207).

Ombudsmanlar genel olarak parlamento tarafından seçilirler ve parlamentonun hukuki desteği ile görevlerini yerine getirirler. Ombudsmanlık kurumunun üyelerinin parlamento tarafından seçilmesi ve hukuki desteğinin arkalarında olması onu diğer kamu kurum ve kuruluşlarından ayıran temel özelliklerin başında gelmektedir. Parlamento tarafından seçilmelerine rağmen ombudsmanlar siyasi olarak tarafsızdırlar ve vermiş oldukları kararlarda kesinlikle ayrımcılığa yer verilemez. Yapılan başvurularda milliyet, din, ırk ve yaş gibi temel nitelikteki öğelerin haksızca ayrımcılığa neden olmasından kaçınırlar. Ombudsmanlar nitelikli kişiler arasından

seçilmektedir. Ombudsmanlar, hukuk kurallarına hâkim, vatandaşlar ile sürekli pozitif ilişki içerisinde saygılı, kibar, dürüst kişiler arasından seçilmektedir.

Ombudsman, yapılan araştırmalar sonucu bir hata tespit etmiş ise hatanın düzeltilmesi ya da çözüm bulunması için ilgili idareye öneride bulunabilmekte olup, hatayı kendisinin düzeltme yetkisi bulunmamaktadır. Hatalı idarenin bir açıklama yapmasını, özür dilemesini, bir kararı değiştirmesini, bir karar vermesini, alacağından vazgeçmesini ya da tazminat ödemesini önerebilmektedir (Tutal, 2014, s. 103-104).

4.3 Ombudsmanlık Denetimi ve Önemi

Kamu yönetiminin denetlenmesinde küreselleşmenin beraberinde getirdiği teknolojik yenilikler ile vatandaşların yönetime daha çok ortak olarak, haklarının bilincinde olmaları ile daha hızlı, esnek kararlar verilen kurumlar oluşturulmuştur. Özellikle kamu hizmetlerinin sunumunu yapan kamu kurumlarının faaliyetleri ile ilgili şikâyetleri incelemesi nedeniyle, modern denetim vasıtası olan ombudsmanlık kurumu, fonksiyonları açısından ciddi önem arz etmektedir (Büyükavcı, 2008, s. 10). Bu kurum, denetim organlarının yeterli gelmediği durumlarda çözümler bulmaya çalışan ve aynı zamanda vatandaşların kolayca erişebileceği bir denetim kurumudur (Fendoğlu, 2017, s. 15). Söz konusu kurum, insan haklarının korunması ve insan hakları ile bağlantılı olarak idari işlemlerin denetlenmesi amacı barındıran ulusal bir insan hakları kurumudur (Şahyar Akdemir, 2019, s. 3533).

Vatandaş olarak kişinin hak ve özgürlüklerini koruma altına alan anayasaların tek düze geçerli olduğu ülkelerde vatandaşların devlet erkine karşı şikâyetlerini sunacağı sistemsel yapıların alt yapısı hazırlanmıştır. Bu klasik anlamda bahse konu kurum, yeni kamu yönetimi ilkesi ve şeffaf ölçütler doğrultusunda kamu yönetiminin ilkeleri ve halk arasında güç kavramının eşit olarak dağıtılmasını sağlamaktadır (Ustakara, 2016, s. 25).

Ombudsmanlık sistemi, takdir yetkisini kötü niyetle kullanan kişilerin önlenmesi için oluşturulan ve kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması noktasında çözüm önerileri bulan, seçilerek veya atanarak gelmiş kamu çalışanlarını bünyesinde barındıran kurum olarak da tarif edilmektedir (Fendoğlu, 2011, s. 27). Yönetim bakımından, işlemler

üzerindeki hataların düzeltilmesini sağlayan bir denetim aracıdır. Vatandaş açısından ise ombudsmanlık sistemi, adalet anlayışı çerçevesinde kamu kurumlarının vatandaşlara sağladığı hizmetlerin hızlı ve kaliteli olması için bir denetim aracı özelliği taşımaktadır (Beşiroğlu, 2003, s. 56).

Ombudsmanlık kurumu yasama erki tarafından görevlendirilmiş ve bağımsız bir kurum olarak sistemleşmiştir. Bu özelliği ile hakkaniyet ve hukuk teamülleri çerçevesinde hareket etmektedir. Ombudsman, kurumla ilgili incelemelerini ve araştırmaları içeren raporları yasama organına her yıl sunmaktadır. Bu şekilde kuruma gelen şikâyetler ile idarenin hukuka uygun olmayan hareketleri iletilmektedir (Gözübüyük, 2004, s. 329). Ombudsmanlık, başkaca denetleme görevlerini yerine getiren organların yanında kişilerin haklarını korumak ve idarenin etkinliğinin artırılması açısından yeri doldurulamayacak bir kurum olarak görülmektedir. Halk ile yöneticiler arasında bağımsız bir kurum olarak arabulucu göreviyle alakalı şikâyetler üzerine gerçekleştirdiği incelemeleri kamuoyuna ve yasama organına sunmaktadır (Kestane, 2006, s. 129). Ombudsmanlık kurumunun amacı, temel haklardan olan insan haklarının yelpazesinin genişletilerek idare erkine karşı, bireysel başvuruların çözüme kavuşturulması ile hukuk devletinin gerekliliklerinin temel taşlarını oluşturmaktır. Kurumun uzmanlık alanlarının temellerinin belirlenmesi ile tüketici, çocuk ombudsmanı gibi değişik türleri ortaya çıkmıştır. Ombudsmanlık kurumu, diğer denetim türleri ile karşılaştırıldığında ekonomik olması ve daha az karmaşık yapısı ile günümüzde çok daha geniş kitlelere hitap eden bir yapıya dönüşmüştür (Eryılmaz, 2015, s. 390-391).

Ombudsmanlık denetimi vatandaşların devlet erkine karşı korunmasını amaçlamaktadır. Bu özelliği, ombudsmanlık kurumunun idare üstündeki denetimi anlamını taşımaktadır. Bu denetim ayrı bir araç olmasına rağmen siyasi denetim usulleriyle birlikte incelenir. Ombudsmanlığın yetki alanına giren konular içerisinde yer alan incelemeler sonucunda yazılmış olan raporlar yasama organına arz edilmektedir. Bu raporlar ile özel bir komite, alt kurul veya parlamentonun tamamı ilgilenmektedir (Eryılmaz, 2015, s. 342).

Ombudsmanlık erkinin toplumsal, siyasal ve yönetsel bakımdan getirdiği faydalar sayesinde dünyada ombudsmanlık kurumuna sahip ülke sayısının zamanla arttığı ve kurumun yetkilerinin daha geniş ölçeklere ulaştığı gözlemlenmektedir.

4.4 Ombudsman Türleri

Dünya üzerinde 140'tan fazla ülkede ombudsmanlık kurumunun başarılı uygulamalarının hayata geçmesi neticesinde kurumun uygulamadaki görev ve yetkileri zaman geçtikçe çok geniş alanlara ulaşmış ve kurumun ilgili alanlarda branşlaşması sağlanmıştır. Ombudsmanlık kurumu ilk 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 (Tutal, 2014, s. 94). Günümüzde, bazı ülkelerde uzmanlaşmaya gidilerek genel amaçlı ombudsmandan ayrı olarak “yerel yönetim ombudsmanı”, “insan hakları ombudsmanı”, çocuk ombudsmanı”, “sağlık ombudsmanı”, askeri ombudsman”, “tüketici ombudsmanı”, “özel sektör ombudsmanı” gibi farklı ombudsmanlık kurumları oluşturulmuş olup bazı ombudsmanlık türleri aşağıda incelenmektedir.

4.4.1 Genel Amaçlı Ombudsman

Genel amaçlı ombudsmanlar belirli bir hizmet alanı ile sınırlı olmamak üzere, yönetim düzeyinde hangi konuda olursa olsun bütün idari iş ve eylemlerin şikâyet tabi olduğu ombudsman türüdür. Genel amaçlı ombudsmanlar ulusal düzeyde olabilecekleri gibi bölgesel ya da yerel düzeyde de oluşturulabilmektedir. Örnek olarak ulusal düzeyde ombudsman bulunmayan Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’nde ombudsmanlar eyalet düzeyinde faaliyet yürütürler. Almanya’da ise yalnızca üç eyalette ombudsman bulunmaktadır (Sezen, 2001, s. 74).

Genel amaçlı ombudsman bir nevi geleneksel ombudsmanlık türüdür. Bu anlamı en çok karşılayan ise parlamento ombudsmanıdır. Ombudsman parlamento tarafından seçilmektedir ve hukuki gücünü buradan almaktadır. Parlamento ombudsmanı, merkezi idare organlarının, görevlilerinin ya da onun yetkisini kullanan başkaca

kuruluşların haksızca verdikleri kararlar sonucunda haklarını savunmak isteyen şahıs ya da tüzel kişiliklerin başvurularını neticelendirmektedir (Tutal, 2014, s. 94).

Bir diğer genel amaçlı ombudsman türü yerel ombudsmanlardır. Bu ombudsmanlar belli bir bölgede yalnız o bölge halkının ihtiyaçlarını karşılamak için yönetilen yerel kamu hizmetleri sonucunda ortaya çıkan şikâyetleri tespit edip neticelendirmekle yükümlüdürler (Tutal, 2014, s. 94).

4.4.2 Tek veya Özel Amaçlı Ombudsman

İdarenin sadece belli bir alanda vatandaşların haklarını savunmak, onların hukuki temellerde kazanım elde etmesini sağlamakla görevli ombudsmanlardır. Bu alana giren ombudsmanlar; sağlık, polis, hapishaneler, çevre gibi bir alandaki ihlalleri önlemek ya da etnik azınlıklar, engelliler veya yardıma muhtaçlar gibi belli bir grubun haklarını savunmakla mükelleftirler. İsveç, Almanya, Kanada, Norveç'te askeri ombudsman; Kanada'da hapishaneler ombudsmanı; 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 (Sezen, 2001, s. 74).

4.4.3 Uluslararası veya Uluslarüstü Ombudsman

Bu tür ombudsmanın görev alanı sadece belli bir ülkeyi değil, içinde barındırdığı birden çok ülkeyi veya bölgeyi kapsar. Bu tür ombudsmana en iyi örnek AB içinde kurulan Avrupa Ombudsmanıdır (Tutal, 2014, s. 95). AB nezdinde 1992 yılında imzalanan fakat temelleri 1995'te Maastricht Antlaşması'na göre atılan kurumun yöneticisi (Avrupa Ombudsmanı) Avrupa Parlamentosu tarafından yenilenme hakkına sahip olan beş yıl için atanır ve bağımsız olarak görev yapabilmesi yapılan antlaşmalarla güvence altına alınmıştır. AB'nin işleyiş antlaşmalarına göre Avrupa Parlamentosu tarafından seçilen Avrupa Ombudsmanına birliğin her vatandaşı, üye bir devlet sınırları içerisinde ikamet eden her gerçek kişi ya da merkezi üye bir devlet sınırları içerisinde bulunan her tüzel kişi başvuru hakkına sahiptir. Bahse konu kişiler Birliğin organları, kurumları veya diğer birimlerinin etkinliklerinde kötü yönetime

ilişkin şikâyetleri Avrupa Ombudsmanına iletir ve ombudsman bunları araştırarak rapor hazırlar (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2025).

Avrupa Ombudsmanı kendiliğinden soruşturma başlatma yetkisine sahiptir. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığıyla kendisine ulaşan şikâyetleri de incelemekle yükümlüdür. Ombudsman eğer şikâyetlerin doğru veya olgulara dayandığını gösteren sonuçlar elde ederse üç aylık bir sürede cevap alabilmesi için ilgili kuruma başvuruda bulunur ve bahse konu kurumun cevabını kendi görüşlerini de belirterek Avrupa Parlamentosu ve ilgili kurumlara sunum olarak bildirir. Buna ek olarak her sene soruşturmaların sonuçlarını barındıran bir genel rapor da ombudsman tarafından Parlamenteoya sunulmaktadır. Ombudsmana iletilen bir konunun daha sonra yargıya intikal etmesi halinde de ombudsman işlemi dava sonuna kadar erteler ve yargı kararına göre konu hakkında ne yapılacağını kararlaştırır (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2025).

4.4.4 İnsan Hakları Ombudsmanı

Özellikle yirminci yüzyılın son çeyreğinden sonraki süreçte Yurttaş Hakları Ombudsmanı ya da sorumluluk alanı içerisine insan haklarının da dâhil edildiği “melez” yapıda bir ombudsman türüdür (Sezen, 2001, s. 75). İnsan hakları ombudsmanının ana görevleri, insan haklarını koruyarak daha ileri noktalara taşımak ve devlet erkinde yönetici konumunda bulunanları insan hakları bağlamında gözlemlemek ve sorunlara hakkaniyete uygun çözüm bulmaktır (Tutal, 2014, s. 95).

Melez ombudsmanlar tarafından korunan insan hakları; birinci kuşak insan hakları olarak nitelendirilen vatandaşlık hakları ve siyasal hakları, ikinci kuşak haklar olarak adlandırılan ekonomik, sosyal ve kültürel hakları ve üçüncü kuşak haklar olan sağlıklı bir çevre hakkı gibi kolektif hakları kapsamaktadır (Sezen, 2001, s. 75). İnsan hakları ombudsmanı dünya üzerinde birçok ülkede mevcuttur. En temel görevleri; insan haklarının hukuk kuralları çerçevesinde yer almasını sağlamak, onları tanzim etmek ve devlet yönetimini kontrol edip kollamaktır (Özden, 2005, s. 55).

İnsan hakları ombudsmanının dünya üzerinde etki alanının genişleyerek uygulamaya konulması Güneydoğu Avrupa’da “üçüncü dalga demokratikleşme” akımıyla birlikte

başlamıştır. Latin Amerika ülkelerinde ise 1980'lerden itibaren otoriter rejimlerin ortadan kalkmasıyla birlikte insan haklarına olan ilgi gözle görülür şekilde artmış ve buralarda da insan hakları ombudsmanı kurularak dünya çapında insan hakları ihlallerinin önüne geçilmek istenmiştir. Bu amaçla Kolombiya, Panama, Bolivya, Arjantin, Peru ve diğer Latin Amerika ülkelerinin çoğunda bu tür ombudsman uygulaması başlamıştır (Özden, 2005, s. 55).

4.4.5 Özel Sektör Ombudsmanı

Bu ombudsmanlık türü ticari ve sınai alanda tüketicilerin haklarını savunmak kanuni çerçevede sınırları belirlemek amacıyla kurulmuştur. Özel sektör üyelerince atanan ve mali kaynakları da yine bu üyelerce sağlanan ombudsmanların sektörde bir hakem rolü üstlendiği tartışmasız bir gerçektir (Sezen, 2001, s. 75).

Ekonomik ve sosyal hakların yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte gelişim göstermesiyle özel sektörün sorunları apaçık ortadadır. İşçinin çalışmış olduğu kurum ile arasında problem çıkması veya tüketicinin özel sektör alanından almış olduğu malzemenin ayıplı çıkarak bunun sorumlusunu iş yerini göstermesi gibi birçok alanda sorunla karşılaşmaktadır. Özel sektör ombudsmanı, bu tür sorunların çözümü noktasında arayış içerisinde yer alan ombudsman türüdür (Tutal, 2014, s. 97).

4.4.6 Yerel Yönetim Ombudsmanı

Dünya tarihinde geçmiş yüzyıllarda merkezi yönetimler çok daha güçlü ve statüsel olarak donanımlı iken bu anlayışta zamanla değişiklikler görülmüş ve yerelleşme kavramı ile etkinliğini yerel yönetim birimlerine aktardıkları gözlemlenmiştir. Günümüzde sağlık, adalet ve güvenlik gibi temel hizmetlerin dışında kalan hizmetler yerel yönetimler aracılığıyla yerinde hizmet sunumu anlayışı çerçevesinde sunulur hale gelmiştir. Bununla doğrudan ilişkili olarak merkez ve yerel yönetim organları arasında görev tanımı ve dağılımı yapılarak yerel hizmetlerde merkezin koordinesi altında vesayet denetimi ile hizmet sağlanmaktadır. Bu noktada, yerel yönetim organlarına verilen bu yetkilerin yerinde kullanıp kullanmadığının tespiti ve halkın eşit şekilde hizmetten yararlanabilmesi için yerel yönetim ombudsmanlığının temelleri

atılmıştır. Bu konuda uygulamayı hayata geçiren ilk ülke İngiltere’dir ve ülkede 1974 yılında çıkarılan mahalli idareler yasasında tanımı yapılmıştır (Avşar, 2007, s. 98).

Yerel yönetimlerde karar mercii ile halk arasındaki anlaşmazlıkların birçoğu yerel yönetim meclislerinin aldığı ve uygulamaya koyduğu kararlardan kaynaklanmaktadır. Ombudsmanın, meclis kararı üstünde bir yetkisi bulunmamakla birlikte alınan kararların uygulanmasında vatandaşların aleyhine olan uygulamalar tespit edildiğinde müdahalede bulunma yetkisi mevcuttur. Ombudsmanın temel gayesi; yerel meclisten çıkan kararların yönetim ilkesi üstünde yaptığı çalışmalarda idare organının gelişimini sağlamak ve bu sistemin tüm vatandaşlara adil bir şekilde ulaşmasını sağlayarak ombudsmanlığın gelişimine katkı sağlayarak idare organlarına önerilerde bulunur (Temizel, 1997, s. 64-67).

Tablo 4.1 Ombudsman türleri (Özden, 2005, s. 55)

ÜLKE	OMBUDSMAN TÜRLERİ
ABD	Yaşlı, Üniversite, İskân, Cezaevi Hizmetleri, Tüketici, Azınlık İşleri, Okul, Çevre, Çocuk, Adalet ve Yatırım, Sağlık, Aile, Vergi, İşveren Sorunları, İş, Zihinsel Sağlık
Almanya	Savuma
Danimarka	Parlamento
Fransa	Mediateur (Arabulucu)
Güney Amerika	Arazi ve Mülkiyet, Sigorta, Cezaevi Hizmetleri, Mülkiyet, Savunma, Millî Uzlaşma
Hollanda	Emeklilik ve Sigorta, Mülkiyet, Sağlık
İngiltere	Parlamento, Yerel Yönetim, Polis, Kuzey İrlanda, Adli Hizmetler, Yatırım, Sigorta, Mal Mülk, Bankacılık, Basın, Emekliler, Sağlık, Cezaevi
İsrail	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

4.5 Dünyada Ombudsmanlık Uygulamaları

Günümüzde yüzden fazla ülkede ombudsmanlık kurumunun bulunduğu bilinmektedir. Ancak çalışmanın bu bölümünde bu ülkelerden en önemli hukuki temelleri oturtan ülkelerin uygulamaları açıklanacaktır. Sırasıyla, ombudsmanlık kurumunu ilk olarak kuran İsveç'teki, ardından federal bir ülke olan Almanya ve ABD'deki, daha sonra uluslararası bir konumda bulunan AB Ombudsmanı ve son olarak üniter bir devletler olarak Fransa ve Türkiye'deki ombudsmanlık uygulamaları incelenecek ve kurumun yürüttüğü denetim görevinin sağladığı katkılar ele alınacaktır.

4.5.1 İsveç'te Ombudsmanlık Kurumu

İsveç, ülkenin kurulumundaki temel özellikleri baz alındığında ombudsmanlığı hukuk teamülleri içerisine alan ilk ülkedir. İsveç Ombudsmanlığı bilimsel ve uygulama düzeyi sebebiyle “Ombudsmanlığın Beşiği” olarak isimlendirilmektedir (Kalkışım, 2016, s. 50). İsveç Ombudsmanlığı, vatandaşların herhangi bir talep, şikâyetlerini hızlıca ve ücretsiz olarak çözüme kavuşturma amacı ile hareket eder. Bu çalışmalar ve çözüm odağı ele alındığında kurumun temel olarak bağımsız çalışması gerekmektedir.

Kurum, ülkede 1809 yılında anayasal bir statü almıştır (Mikuli, 2013, s. 1). Ombudsmanlık kurumunun 1809 senesinde İsveç'te kurulmuş olması, kuruma bu ismin kazandırılması anlamında dünya tarihi açısından da önem taşır. Dünya üzerinde ombudsmanlık kurumunu iç içelişlerine dâhil etmek isteyen devletler, İsveç Ombudsmanlığını kendi kültürel, sosyal ve idari sistemlerine uygulayarak örnek almaktadır. İsveç'te ombudsmanlık, 1809 Anayasası'nda Justite Ombudsmanen-JO (Parlamento Ombudsmanı) olarak ifade edilmektedir. İsveç'te ombudsmanlık ile ilgili ilk yasa “Parlamento Ombudsmanı Talimatı Yasası” 1975 yılında parlamento tarafından çıkarılmıştır (Arı, 2017, s. 137).

Ülkede Ombudsmanlık kurumuna başvuruda bulunma hakkının verilmesindeki en büyük nedenler otorite tarafından iktidarın kötüye kullanımını engelleme, yapılan yanlış müdahaleler doğrultusunda hakkın yenilmesinin önüne geçme ve idare erkinin hatalı kararlarını temyiz etmedir. Birkaç istisna dışında başvuruya istinaden ilgili tüm belgelere erişimi serbesttir. Bunun iyi yanlarından biri de verilen kararların gerekçeleri

açıklanır ve gözden kaçan hatalar düzeltilir. Bununla beraber kararların incelenmesi bu kararların yasal boyutunun olup olmadığının incelenmesi anlamına gelmemektedir. Bu hadiseden yola çıkarak verilen kararların ek bir idari işleme tabi tutulmasına ülke organlarınca karar verilerek uygulamaya konulmuştur. Bunun en iyi örneği 1713 yılında kral tarafından “Kralın Adalet Şövalyesi Ofisi” kurulması gösterilebilir. Bu ofisin ana yetkilerinden biri de kamu görevlilerini denetlemesi gösterilebilir. Ofis kurulduktan sonra kralın vatandaşları bağımsız biçimde koruyamayacak derecede olması anlaşıldığından görevlilerin hükümetten bağımsız bir ofis içerisinde çalışması gerektiği sonucuna varılmıştır. Bu olay neticesinde 1809 yılında halkın hem tekil hem de müşterek haklarını koruma amacıyla Ombudsmanlık kurulmuştur (Bexelius, 1967, s. 170-171). İsveç’te söz konusu kurum ülkedeki tüm halkı temsil etmektedir. İlgili kurum, hükümetin büyümesi ile bürokrasiyi konu alanına dâhil etmiştir. Ülkede ombudsmanlık anlayışının gelişmesinde halkın hükümete karşı gelebileceği anlayışının var olması ve bu kurumun halkın temsilcisi olduğu anlayışının varlığı da etkili olmuştur (Rosenthal, 1964, s. 226).

Ülkedeki kurumun ana amaçlarından biri halkın haklarını korumak, onlara yasal statü sunmaktır. Bu amaç doğrultusunda bütün kamusal otoritenin işlemleri şeffaf olmalıdır. Kurum kamu kurumlarından kendine gereken belgeleri alır, kamu görevlileri hakkında tahkikat yürütebilir ve halkın şikâyetlerini inceleyip onları parlamentoya sunar (Aydın, 2013, s. 202-203).

Kamu tarafından hak kaybına uğradığını iddia eden vatandaşın talebi üzerine Ombudsmanlık doğal olarak harekete geçebilmektedir. Kurumun resen harekete geçme yetkisi yargı ve kamu erki üzerinde bulunmaktadır. Yargıyı denetleme yetkisinin bulunması dünya ülkeleri üzerinde istisnai bir yetki olarak gösterilir. Dünyada İsveç ve Finlandiya dışında kalan ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu kamu yönetimini denetlemekle görevlendirilmiştir (Eryılmaz, 2015, s. 389).

İsveç’te Parlamento Ombudsmanlığı, kamu yönetimi ile kamu personelinin eylemlerini düzenleme ve ülkedeki hükümetle beraber uyguladığı kamu yönetimi çalışmalarını inceleme ve bu süreci gözlemleme yetkisi sağlayan özel yetkilerle donatılmıştır. Ülkede bir diğer ombudsmanlık türü olarak 1915 yılında askeri yargı ile

askeri yönetimi denetlemek için askeri ombudsmanlık kurularak faaliyete geçirilmiştir ve bu ombudsman Savunma Bakanlığındaki yetkili kişiler ile askeri personeli denetleme yetkisine sahiptir (Aydın, 2013, s. 203).

İsveç Ombudsmanının ana görevlerinde biri de yerel yönetimler ile ilgili olan alandır. Yerel yönetimler idare sistemi içerisindeki konumları nedeniyle bağımsız ve tarafsız ombudsmanlar tarafından denetlenmektedir. 1957 yılından önce yasadaki boşluk nedeniyle ombudsmanlar yerel yönetimleri denetleyemiyordu; lakin kazandırılan yasal statü ile özerlik kavramına aykırı hareket edilmeden belediyelerde kamu görevi ifa eden kamu görevlilerinin işlemleri ombudsman denetimi kapsamına alınmıştır. Denetimin tek istisnası belediyelerin karar organlarıdır.

İsveç Ombudsmanlığı bünyesinde, hukuk branşında uzmanlaşan görevlilerin yanı sıra kurum işlerini ve evrak hizmetlerini yerine getirenler de yer almaktadır. Bu görevlilerin sayısı dönemsel olarak değişkenlik gösterebilir. Ayrıca kadrolarda hukuk mezunu kişiler ve mahkemelerde görev alan kişiler de bulunmaktadır. Kurum personelinin seçimi çoğunlukla kamu sektöründen yapılmaktadır (Kaya, 2018, s. 159).

İsveç Ombudsmanının seçim süresi 15 gün olarak uygulanır. Seçim parlamentoda yer alan siyasi partilerin orantısal olarak hesaplanması sonucunda dağılım gösteren 48 parlamenter tarafından yapılmaktadır. Ombudsman olarak seçilen kişi, yargı organından seçilerek bağımsızlık prensibine uyum sağlar. Yasalarındaki önemli ayrıntılardan biri de ombudsmanın maaşı yüksek mahkeme hâkiminin maaşına eşit olması ve görev süresinin dört yıl olarak belirlenmesidir. Aynı kişinin ombudsman olarak yeniden seçilmesinde herhangi bir engel yoktur. Ombudsman görev süresinin bitiminin ardından önceki görevine dönüş yapabilmekte veya emekliliğini talep edebilmektedir (Gellhorn, 1965, s. 9).

4.5.2 Almanya’da Ombudsmanlık Kurumu

Almanya, 16 farklı tüzel kişiliğe sahip federal ülkenin birleşimi sonucunda meydana gelmiştir. Bu federatif yapıda ülkeler arasındaki statüler ve görevlendirme ile yetkiler geneli kapsayan Federal Anayasa ile bir çözüme kavuşmuş ve ülkede geçerli olan Anayasa’da yasama yetkisinin büyük bir kısmının federal ülkede toplandığı

gözlemlenmiştir. Yargı erki ise federe ülkelere ait mahkemeler ile en üst mahkemeler olarak kabul edilen federal mahkemelerden oluşmaktadır (Muratoğlu, 2014, s. 291).

Almanya, bireysel başvuru konusunda dünyadaki en başarılı örnek olarak gösterilebilir (Fendoğlu, 2013, s. 37). 1951 yılında Almanya, çıkarılan kanun sonucunda anayasa şikâyeti kurumunu kabul etmiş ve daha sonra anayasa şikâyeti Federal Anayasa Mahkemesi'nde önemli bir yere sahip olmaya başlamıştır (Mellinghof, 2009, s. 32).

Kamu yönetiminde hesap verilebilirliği daha yapıcı ve anlaşılır hale getirmek amacıyla kurumsallaşan ombudsmanlık kurumu, pek çok ülkede çeşitli görev, kimlik ve adlarla oluşturulmuştur. Almanya'da askeri savunma ombudsmanlığı 1957 yılından bu yana görev ve yetkilerini yerine getirmektedir (Usta ve Akıncı, 2016, s. 2735-2736). Norveç ve İsveç'te genel ombudsmanlığın yanında askeri ve savunma ile alakalı şikâyetleri inceleyen ayrı ombudsmanlıklar bulunurken; Finlandiya ve Danimarka Ombudsmanlıkları askeri konulardaki şikâyetleri alabilmesi hususu kuruluş amaçlarının başında gelir, fakat Almanya'da Ombudsmanlığın asli görevi askeri şikâyetleri incelemektir (Eryılmaz, 2015, s. 389). Almanya'da kamu kurumlarının denetlenmesi için kurulan bir ombudsmanlık kurumu yoktur (Creutzfeldt, 2016, s. 440).

Almanya'da silahlı kuvvetlerden oluşan birliklerin yeniden yapılandırılıp reformize edilmesinin ana sebebi Doğu-Batı çatışmaları olarak gösterilir. Ordu ve buna bağlı askerin birliklerin elinde bulundurdıkları kuvvetlerin de sahip oldukları gücü kötü anlamda kullanılmaları ihtimaline karşın önlem alınmak istenmiştir. Bu duruma örnek teşkil edecek uygulamaların sebepleri arasında ülkede görevli silahlı kuvvetlerin parlamentoya karşı sorumluluğu yasalarla belirlenen bakana bağlanması yani onun himayesinde görevlerini yerine getirmesi ve özel yetkilerle donatılan savunma komitesi organının kurulmasına neden olan ülkedeki siyaset mitolojisinin önceliğini sınırlandırmaktır. Yapılan bu yenilikler ve düzenlemelerle Federal Mecliste askeri ombudsmanlık kurumunun kurularak sistemsal temellerinin oluşturulması ile kontrol mekanizması çok daha kuvvetli olmuştur (Deutscher Bundestag, 2015, s. 8'den akt. Usta ve Akıncı, 2016, s. 2742). Ülkede ordunun faaliyetlerine karşın alınan önlemleri yerine getirmek için kurulan Alman Askeri Ombudsmanlığı ombudsmanlık

türlerinden olan özel veya tek amaçlı ombudsmanlığa örnek gösterilebilir. Anlatılan gerekçelerle bu ombudsmanlık türünün yetki alanı askeri kurumlar ve ülkedeki askerlik hizmetleri ile sınırlandırılmıştır (Beşiroğlu, 2003, s. 107-108).

Kronolojik sıralamayla incelendiğinde ilk olarak Federal Askeri Savunma Ombudsmanlığı 1949 yılında anayasal statüye kavuşmuştur. 1956 yılında Ombudsmanlık Kurumu Alman Anayasa'sında yerini almış, 1957 yılında ise Ombudsmanlık Kanunu kabul edilmiştir. Almanya'da ilk ombudsman parlamento tarafından 1959 yılında seçim usulü sonucuna göre seçilmiş ancak 1982 yılında yasada kısmi düzenleme yapılmıştır (Kraemer, 2010, s. 306'dan akt. Usta ve Akıncı, 2016, s. 2742). Almanya'da yapılan yasal düzenlemeler ile ombudsmanlık kurumunun yasal zemini oluşturulmuş, bunun sonucunda askeri ve savunma ombudsmanlarının yetkileri oluşturulmuştur. Bu yasalar çerçevesinde Federal Savunma Ombudsmanlığı oluşturulmuş, bu yapılırken de İsveç örnek alınmıştır. Askeri Savunma Ombudsmanlığı Alman Parlamentosunun bir organıdır, yani silahlı kuvvetlerin bir organı konumunda değildir. Ayrıca ombudsman da federal bakanlar ile eşit konumda konuşlandırılmıştır. Ombudsmanlık Kanunu'na göre; askeri personel şikâyetleri ile ilgili Savunma Ombudsmanlığına direkt olarak başvurabilmektedirler. İlgili Kanun'da ombudsmanın görev süresi ve seçimi ile alakalı düzenlemelere de yer verilmiştir. Kanun'un 13. maddesine göre, ombudsmanın seçimi mecliste gerçekleşen gizli oylama ile oy çokluğuyla gerçekleşir. Ombudsmanın görev süresi 5 yıldır ve yeniden seçilmesi için kanunen herhangi bir engel bulunmamaktadır (Kraemer, 2010, s. 306'den akt. Usta ve Akıncı, 2016, s. 2743-2744).

4.5.3 Fransa'da Ombudsmanlık Kurumu

Merkezi devlet yönetiminin geleneksel yapıları ile en kuvvetli bağlara sahip olan ülkelerden biri hiç şüphesiz ki Fransa'dır. Bu merkezi yapının hâkim olduğu ülkede idari yargı sistemi de çok gelişmiştir. Ülkede idari sistemin çok açık şekilde sistemselleşmesi ile beraber ombudsmanlık kurumunun ilerlemesi gözlemlenmiştir. Fransa, ombudsmanlığın başarılı şekilde işlediği ülkelerin başında gelmekte olup, söz konusu kurum 1973 yılında kurulmuş ancak tam anlamıyla faaliyete geçmesi 1992

yılıni bulmuştur (Bahadır, 2010, s. 375). Gecikmelerin ana nedeni sürecin çok uzun sürmesi ve yasal zeminin hazırlanmasının vakit almasıdır (Tutal, 2014, s. 135).

Fransa’da ombudsmana başvuruda bulunabilecekler arasında Fransız vatandaşları, Fransa’da ikamet eden yabancılar ve tüzel kişiliğe haiz kurumlar bulunmaktadır. Ülkede kurum resen harekete geçme yetkisine sahip değildir. Kuruma başvuru senatörler aracılığıyla yapılabilmekte olup, istisna olarak acil ve önem arz eden başvurular ombudsmanlar tarafından kabul edilebilmektedir (Tutal, 2014, s. 137).

Başvuruda bulunmak için herhangi bir zaman sınırlaması yoktur. Başvuru koşulları arasında şekil açısından belli kurallar silsilesi yoktur, hatta sade bir dilekçe ya da mektupla da başvuruda bulunulabilmektedir. Parlamentoda bulunan yetkililer arabulucunun yetki alanına girmediğini düşündüğü konuları ilgili kuruma iletmeme konusunda takdir yetkileri yasalar ile tanımlanmıştır (Mutta, 2005, s. 88).

Fransa’da ombudsmana başvurulmadan önce mahkemeye başvurulmuş bir konuyla ilgili herhangi bir müdahalede bulunamaz ve mahkeme kararının haksız olduğunu iddia edemez. Sadece ilgili kurum ve kuruluşlara tavsiyede bulunabilir (Özden, 2005, s. 83). Ombudsmanın yasal olarak dokunulmazlığı vardır ve görevinden dolayı, yaptığı işlemlerden dolayı ve söylediği sözlerden dolayı hakkında soruşturma açılmaz, aramaya tabi tutulamaz, tutuklanamaz ve mahkûm edilemez. Hiçbir otoriteye karşı hesap vermek durumunda değildir. Bu anlatılan hususlar ombudsmanın görevini yaparken yasal olarak çok rahat davranmasını ve kişisel endişelerden uzak kalmasını sağlamaktadır (Özden, 2005, s. 82).

4.5.4 Amerika Birleşik Devletleri’nde Ombudsmanlık Kurumu

ABD; federal, eyalet ve yerel yönetim birimleri tarafından ülkede yaşayan vatandaşlara hizmet sunan 50 federe devletin oluşturduğu federal bir devlettir. Merkezi hükümetin başında federal devlet gelmektedir. Federal devlet olarak tanımlanan ABD’de federe devletler temel yönetim birimlerini oluştururlar ve kendi sınırları içinde yaşayan vatandaşlarına kamusal hizmet sunarlar. İç işlerinde serbest olan federe devletlerin görevleri ve yetkileri ülkedeki federal anayasa ile tanımlanmıştır (Gül, 2013, s. 19).

ABD’de idarenin yapmış oldukları işlemler karşısında vatandaşların sahip oldukları haklarının korunması için bulunan şikâyet hakkı, anayasal bir hak olarak tanımlanmıştır. Ülkede hak ve özgürlükler kavramı gelişmiş olduğundan dolayı ombudsmanlık kurumunun kurulması ve vatandaşlar için başka bir seçenek olarak denetim ile beraber koruma sistemi kurulması amaçlanmıştır (Parlak, 2016, s. 169).

ABD’de yapılan incelemeler neticesinde federal düzeyde ombudsmanlık kurumu bulunmamaktadır (Fendoğlu, 2017, s. 13). Lakin ABD’de Alaska ve Hawaii gibi federatif özellikleri bulunan eyaletlerde geleneksel ombudsmanlık kurumu görev yapmaktadır (Beşiroğlu, 2003, s. 116). Ülkede ombudsmanlık organının kurulma aşamaları ve kuruluş kanunları kronolojik sıralaması ile şu şekildedir (Parlak, 2016, s. 180);

- 1967 tarihli Hawaii Ombudsmanlık Kurumu Yasası,
- 1969 tarihli Nebraska Kamusal Danışma Yasası,
- 1971 tarihli Missouri Halkla İlişkiler ve Yurttaş Yakınmaları Bürosu Yasası,
- 1972 tarihli Iowa Vatandaşlarının Yardımcısı Yasası,
- 1975 tarihli Alaska Ombudsmanlık Kurumu Yasası,
- 1996 tarihli Arizona Ombudsmanı Vatandaş Yardımcısı Yasası.

ABD’de belirlenen amaçlar dikkate alınarak hazırlanan ve işleyiş aşamaları belirlenerek devlet kademelerinde faaliyet gösteren çocuk ombudsmanlığı, yaşlı ombudsmanlığı, akademik ve çevre ombudsmanlığı ve iskân ombudsmanlığı gibi türler de bulunmaktadır (Kaya, 2018, s. 166). ABD’de birçok alanda faaliyet yürüten ombudsmanlık kurumları, bu çalışmaları ile ülke içerisinde benimsendiğini ve eyaletler düzeyinde örgütlü bir yapıya sahip olduğunu ispatlamıştır.

1963 yılında ülkede federal düzeyde ombudsmanlık kurumunun ilk temellerini atmak için hazırlıklar tamamlanmıştır (Rowat, 1984, s. 5). Ülkede birlik olarak bakıldığında

ABD Ombudsmanlar Birliği (United States Ombudsman Association) (USOA) 1977 yılında kurulmuştur. Bahse konu birlik; bölgesel, yerel ve eyaletler düzeyi baz alınıp incelendiğinde, ombudsmanlık kurumları organları ve üyelerinden oluşmaktadır. Birlik, aktif olarak çalışmakta olan ombudsmanlık kurumlarının görevlerini iyileştirmeyi, uluslararası ve yerel düzeyde ombudsmanlık kurumlarının daha yaygın hale gelmesini amaçlamaktadır (URL-1, 2024).

Ülkede ombudsmanlık kurumları, idarenin adaletli olmayan işleyişteki uygulamalarına ve idarecilerin iyi olmayan yönetimine karşı vatandaşların şikâyet ve taleplerine karşı inceleme yapmaktadır. Kuruma ulaşan şikâyet başvuru yolları, tüm vatandaşlara açık bir şekilde hızlı ve kolay ulaşım imkânı sağlamaktadır (Doğan, 2014, s. 171). Yapılan tahliller neticesinde Iowa, Hawaii ve Nebraska'daki ombudsmanlık kurumları parlamentoya ve valiye yıllık olmak üzere hazırladıkları raporları sunmaktadır, ancak Alaska Ombudsmanlık Kurumu yıllık raporu kamuoyuna ve parlamentoya açıklamamaktadır (Parlak, 2016, s. 181).

4.5.5 Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık Kurumu

Birlikteki ülkeler çok uzun zaman boyunca bahse konu kurumun faydalı olduğuna inanmış ve kurumun üye ülkelerdeki tüm vatandaşları içine alacak şekilde Avrupa Ombudsmanının kurularak faaliyete geçmesine karar vermiştir (Küçüközyiğit, 2006, s. 104). Bunun neticesinde AB Ombudsmanı 01.09.1995 tarihinde aktif hale gelmiştir (Tutal, 2014, s. 145).

Birlikteki ombudsmanlık kurumunda seçimler incelenecek olursa; Avrupa Ombudsmanı, politik ve hukuksal haklardan herhangi bir engeli bulunmayan, Birlikteki üye vatandaşlar arasından Avrupa Parlamentosu tarafından seçilirler. Ombudsman seçilebilecek kişilerde bulunması gereken özelliklerde çok fazla titiz davranılmamış ve Parlamentaoya geniş bir takdir yetkisi verilmiştir. Avrupa Ombudsmanının görev süresinin sona ermesinden sonra tekrar seçilebilmesine engel bir durum yoktur. Ombudsmanın görevini yerine getirmesi zorlaşmış veya görevine uygun olmayan reaksiyonlar tespit edilmişse, Avrupa Parlamentosunun talebi ve

Avrupa Adalet Divanının nihai kararıyla görevden alınması mümkündür (Küçüközyiğit, 2006, s. 105).

Avrupa Parlamentosu baz alındığında Ombudsman, Avrupa Adalet Mahkemesi ile aynı statüde değerlendirilmektedir. Avrupa Ombudsmanları Avrupa Parlamentosunun yenilenen seçimlerine kadar görev yaparlar ve görev süreleri beş yıl olarak belirlenmiştir (Özden, 2010, s. 113).

Üye ülkelerin vatandaşlarından, memur veya üye devletlerin herhangi bir birimi, direkt ya da bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığıyla Avrupa Ombudsmanına şikâyetle bulunabilmektedir (Özden, 2010, s. 113). Birliğe üye ülkelerden birinin vatandaşı ya da bu ülkelerde ikametgâhı olan tüm gerçek ve tüzel kişilerin ombudsmana şikâyet hakları bulunmaktadır. Sadece üye ülkelerin vatandaşları ya da birlikteki kurumlar değil aynı zamanda üye ülkelerde ikamet eden ya da orada işyeri bulunan kişiler de Avrupa Ombudsmanına başvurabilmektedir. Başvurularda, somut olay ve şikâyetçinin isminin bulunması yeterli olmakla beraber gerekli durumlarda şikâyetçinin ismi gizli tutulabilmektedir (Küçüközyiğit, 2006, s. 104). Birlik kurum, organ, ofis ile memur ve görevleri alanına giren iş ilişkileri ile ilgili şikâyetler bakımından, şikâyet başvurusundan önce iç idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir (Baykal, 2013, s. 153). Avrupa Ombudsmanı gerektiğinde kendiliğinden de harekete geçebilir (Fendoğlu, 2011, s. 101). Haklarında araştırma yapılan ilgili kurumlar ya da bireyler ombudsmanların istediği her türlü belge ve bilgiyi vermekle yükümlüdürler. Bu durumun kapsamına gizlilik gerektiren konular da dâhil edilmiştir (Özden, 2010, s. 113).

AB kurumlarından, incelemeler ile ilgili olarak talep edilen bilgi ve belgeleri, ilgili kurum ve kuruluşlar beyan etmek durumundadır. Ayrıca birlikteki tüm ülkelerin, iç hukukundaki düzenlemeler gizli kalmak şartıyla belge verme yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu bilgilerin ışığında incelemelerin neticeleri hakkında ombudsman ilgili kurumlara tavsiyelerini içeren bildirimlerde bulunur ve gelişmeleri analiz ettirme yetkisine haizdir. Bu tavsiyeler neticesinde ombudsman Avrupa Parlamentosuna da bilgi ve rapor sunarak, Parlamenteonun icraata geçmesini sağlamaktadır (Küçüközyiğit, 2006, s. 104-105). Avrupa Ombudsmanı ortalama olarak şikâyetleri dokuz ayda

neticelendirmektedir. Avrupa Ombudsmanının 2010 yılında yayınlanan raporunda, yürütmüş olduğu soruşturmaların büyük bir kısmını bir yıl içinde, kalan kısmını da ortalama üç ay içinde neticelendirdiği gözlemlenmektedir. Sonuç olarak şikâyetlerin ortalama karara bağlanma süresi en geç bir ila bir buçuk yıldır (Tutal, 2014, s. 147).

Avrupa Ombudsmanı, AB'nin herhangi bir kurumu ile ilgili olarak kötü gördükleri yönetim uygulamaları ve şikâyetlerini incelemekle mükelleftir. Avrupa Ombudsmanının görev alanına; Avrupa Komisyonu, AB Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Sayıştay, Adalet Divanı, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, Bölgeler Komitesi, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Polisi ve diğer AB kurumları girmektedir (Özden, 2010, s. 114).

Ombudsman, kuruma iletilen şikâyetleri ilgili birimlere aktarır ve bu birimlerin gerekli düzeltmeyi yaparak gerekli düzenlemelerin yerine getirilmesini talep eder. Şikâyet edilen kurum istenilen düzeltmeyi yapmayı reddedebilir. Ombudsman, böyle bir durumla karşılaşılması halinde bahse konu olayı Avrupa Parlamentosuna rapor eder. Şikâyet, ombudsmanın denetim alanına girmiyorsa ombudsman bunu incelemez fakat şikâyetçiye çözüm yolları ile ilgili bilgi verir ve hangi kuruma ve hangi şekilde başvurusu gerektiğini söyler (Özden, 2010, s. 115).

Avrupa Ombudsmanı kendisine gelen şikâyetleri ilk olarak kendi görev alanının içinde olup olmadığı, daha sonra da kabul edilebilir olup olmadığı bakımından incelemektedir. Şayet şikâyetçi, şikâyet hakkına haiz biri olarak tanımlanmıyorsa şikâyet, ilgili organ ya da ajansına yönelik değilse veya siyasi bir işlemle ilgili ise o şikâyeti inceleme yetkisi bulunmamaktadır (Baykal, 2013, s. 153).

Ombudsman yargıya intikal etmiş ve yargının görev alanına giren davalara karışamaz veya herhangi bir mahkeme kararının doğru olup olmadığının tartışma yetkisine de sahip değildir (Baykal, 2013, s. 153). İlgili düzenlemelerden de görüldüğü gibi AB Ombudsmanlık Kurumunun yasal zemini hazırlanırken, hem İsviçre ombudsmanındaki ana düzenlemelere bağlı kalınmış, hem de ombudsmanlık kurumunun başarılı uygulamalarında görülen genel özelliklere ilişkin düzenlemeler yapılarak kurumun daha efektif olması sağlanmıştır (Küçüközyiğit, 2006, s. 105).

4.6 Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)

Türkiye’de 2012 yılında yasalaşan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile birlikte Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) faaliyete geçirilmiştir. Aslında 2012 yılına kadar, ombudsmanlık denetiminin yerini tutacak bir kurum kurulması önerisine ilişkin birçok çalışma sunulmuştur. Bu bölümde Türkiye’de ombudsmanlığa ilişkin olarak geçmişten günümüze olan tarihsel süreç incelenmektedir. Ayrıca, 6328 sayılı Kanun bağlamında idari denetleme mekanizmasının görevleri, amacı, örgüt yapısı ve işleyişi açıklanarak kuruma dair lehte ve aleyhte eleştiriler ele alınmaktadır.

4.6.1 Kamu Denetçiliği Kurumunun Tarihsel Serüveni

Türkiye’de ombudsmanlığın kökeni Osmanlı Devleti’ne kadar götürülmektedir. Osmanlı Devleti’nde ilgili organlardan olan Divan-ı Mezalim, Divan-ı Hümayun, Kazaskerlik ve Kadılık gibi kurum ya da bu kurumlarda görevli kişiler vatandaşların şikâyetlerini kendileri dinleyerek padişah adına çözüm önerileri getirdikleri için bu kurumlar ombudsmanlığın ilk emaresi olarak kabul edilmektedir (Çolakoğlu, 2019, s. 109-111).

Ombudsmanlık kurumunun, getirilecek uygulamaların doğuracağı sonuçları tahmin etmeden faaliyete geçirilen yönetim uygulamaların sonucunda ortaya çıkan, kamu yönetimi problemlerine bir çözüm getirdiği söylenebilir. Ombudsmanlık kurumuna benzer olan kurum ve kuruluşların yelpazesinin geniş tutulduğu söylenebilmektedir. Zira Kamu Görevlileri Etik Kurulu, TBMM Dilekçe Komisyonu, DDK, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK), Bağımsız İdari Otoriteler, Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) ve Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) gibi birimler Türkiye’de ombudsmanlığın tarihi içerisinde irdelenebilmektedir (Doğan, 2014, s. 252).

1970’li ve 1980’li yıllar ülkemizde ombudsmanlık kurumu ve denetimine yönelik incelemelerin ve işleyişin başladığı yıllardır. 1970 yılında kamu denetçiliğini kavram olarak ilk açıklayan ve ilk kez terim olarak kullanan kişi Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta olup, ombudsmanlığın arabuluculuk ve temsilcilik özelliklerinin ötesinde denetim boyutunu inceleyerek çalışmalar yapmıştır (Soyupek, 2014, s. 24).

KDK'nın oluşturulması için Cem Eroğul tarafından 1978 yılında bu kurumun kavramsal temeli olan “Cumhurbaşkanlığına Bağlı Türk Kamu Denetçiliği (Ombudsman Örneği Modeli)” çalışması ortaya konulmuştur. Bu örnek çalışma ilerleyen zaman zarfında somutlaşarak DDK şeklinde 1981 tarihli ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kuruluna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun ile Türk idare sistemine dâhil olmuş, 1982 Anayasası'nın 108. Maddesinde de kendine yer bulmuştur (Beşiroğlu, 2003, s. 134).

1982 yılına gelindiğinde, 1982 Anayasası'nın kabul edilip yürürlüğe konulmasından önce Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesince yayımlanan gerekçeli Anayasa önerisinde, Kamu Denetçiliği Kuruluna yer verilmiştir (Kalabalık, 2004, s. 411). Bu öneride vatandaş odaklı bir devlet yapısı kurgulanmıştır (Sevinç, 2015, s. 109). Lakin bu öneriye onay çıkmamıştır.

KAYA Projesi, DPT ve TODAİE aracılığıyla 01.01.1988 tarihinde başlamış ve 1990 yılında süreç tamamlanmıştır. Ortaya konulan bu çalışma incelendiğinde Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun temellerinin atılması gayesini taşıyan çalışmalardan biri olduğu söylenebilir. KAYA Projesi, Türk idare sisteminde var olan problemlerin ne olduğunu tespit ederek bu problemlerin çözülmesi amacı ile öneriler sunmak için hazırlanmış ve 1991 yılında yayımlanmıştır. Bahse konu KAYA Projesi kamu görevlerinin daha net ve sonuç odaklı, çok daha verimli ve kırtasiyecilikten uzak olacak şekilde uygulanmasını amaçlamaktadır (Erkul, 2013, s. 32). Kamu yönetimi ve idare tarihimiz açısından önem arz eden MEHTAP Raporu Önerileri 1962 senesinde hazırlanmış, ilerleyen süreçte KAYA Raporu hazırlanarak kendinden önce hazırlanan MEHTAP önerilerinden farklı olarak idari anlamda iyileştirmelerin ve bunların ne derece uygulanabilir olduğunun tartışıldığı geniş alanı temel alan bir çalışma olarak karşımıza çıkmıştır. MEHTAP Raporunda, KAYA önerilerinden farklı olarak ülkemizde ombudsmanlık kurumunun kurulması ve böylece kamu yönetiminin denetlenmesinde tespit edilen sorunların getirilen önerilerle çözümlenerek giderilmesi savunulmuştur (Doğan, 2014, s. 331).

Türk idare sistemine ombudsmanlık mekanizmasının kazandırılması için ilk somut adım 2003 yılında atılmıştır (Aktel vd., 2013, s. 27). Kamu Yönetimi Temel Kanunu

Tasarısı ile kamu yönetimi reformunun temel çerçevesi belirlenmiş ve 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” isimli yasa tasarısı 2004 Temmuz ayında kabul edilmiş, ancak dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. İlerleyen süreçte tekrar güncelleme yapılmamış ve tasarı içindeki maddeler ayrı birer yasa tasarısı önerisi olarak TBMM’den geçirilmiştir. KDK, mevzuat açısından ilk kez 5227 sayılı Kanun teklifi önerisinde “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” olarak yer almıştır (Karcı, 2018, s. 185).

Türkiye’de KDK adıyla hazırlanmış olan ilk mevzuat çalışması olarak Adalet Bakanlığınca 2004 yılında 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu hazırlanmış ve 2005 yılında TBMM’ye sunulmuştur. 2006 yılında ise Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek TBMM’ye yeniden görüşülmesi için gönderilmiştir. Devam eden süreçte üzerinde tekrardan görüşülmüş ancak değişiklik yapılmadan Cumhurbaşkanının onayına sunularak 13.10.2006 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanması ile 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilmiştir. Ancak bu Kanun’un da Anayasa Mahkemesine götürülmesi üzerine Mahkeme 2008 yılında oybirliğiyle iptal etmiştir. Bu tür bir kurumun kanunla kurulamayacağının, bir anayasa maddesi ile hayata geçirilmesi gerektiği anlaşıldığından anayasa değişikliği paketi teklifi hazırlanarak referanduma sunulmuş ve 12.09.2010 tarihinde yapılan referandumu ile iptal davalarının gerekçeleri ortadan kalkmıştır. 2011 yılında ilgili bakanların teklifi ve imzası ile Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Meclis Başkanlığına sunulmuş, ardından Anayasa Komisyonunda kabul edilmiş, 14.06.2012 tarihinde ise Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmıştır. Kanun’un 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 29.06.2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmasının ardından ise ombudsmanlığın Türkiye’de yasal zemini oluşturulmuştur. TBMM’ye bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçeli yeni bir kurum olarak Türk idare sisteminde yerini almış olan KDK, 29.03.2013 tarihinde ise şikâyet başvurularını almaya başlamıştır (KDK, 2016, s. 23).

4.6.2 6328 Sayılı Kanun Çerçevesinde Kamu Denetçiliği Kurumu

4.6.2.1 Kamu Denetçiliği Kurumunun amacı

KDK, 2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 1. maddesinde belirtildiği üzere; “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” oluşturulmuştur.

4.6.2.2 Kamu Denetçiliği Kurumunun teşkilat yapısı

KDK'nın merkezi Ankara'da olup, İstanbul'da da bir bürosu bulunmaktadır. Ayrıca ilgili Kanun, KDK'nın gerek gördüğü başka illerde büro açmasına da müsaade etmektedir. KDK'da, 6328 sayılı Kanun'un 4. maddesinde belirtildiği üzere; bir Başdenetçi ve beş denetçinin yanı sıra Genel Sekreter ve diğer personel görev yapmaktadır. Başdenetçilik bünyesinde ise, Özel Kalem Birimi, Hukuk Müşavirliği, İnsan Hakları İzleme ve Araştırma Bürosu ile İlk İnceleme, Dağıtım ve Bilgilendirme Birimi faaliyet göstermektedir.



Şekil 4.1 Kamu Denetçiliği Kurumu işleyiş yapısı (KDK, 2025, s. 15)

28.03.2013 tarihli ve 28601 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 4. maddesi uyarınca KDK’nın görev alanı şu kurum ve kuruluşları kapsamaktadır:

- a) Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları,
- b) Kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri,

Fakat aynı maddenin devamında belirtildiği üzere kurumlar ve konular KDK’nın görev alanı dışındadır:

- 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.

4.6.2.3 Başdenetçi ve denetçilerin görev ve yetkileri

İlgili Yönetmelik’in 40. maddesine göre başdenetçinin görev ve yetkileri ana hatlarıyla şunlardır:

- Kurumu yönetmek ve temsil etmek.

- Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve ilgili idareye önerilerde bulunmak.
- Denetçiler arasında iş birliğini sağlamak ve uyum içinde çalışmalarını sağlamak.
- Denetçilerin görev alanına ilişkin olarak ortaya çıkan tereddütleri gidermek.
- Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasında iş bölümü yapmak.
- Kanun'un uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak.
- Kurumun faaliyetlerini özetleyen yıllık raporu hazırlamak.
- Gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.
- Raporları kamuoyuna duyurmak.
- Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak.
- Bilirkişi görevlendirmek ve tanık ya da ilgili kişileri dinlemek.
- Başvuru konusuyla ilgili olarak idareden bilgi ve belge talep etmek.
- Gerekli yerlerde büro açılmasına karar vermek.

Yönetmelik'in 41. maddesine göre ise denetçilerin görevleri özetle şunlardır:

- Görevlendirildikleri konu veya alanlara ilişkin şikâyetleri incelemek, araştırmak ve Başdenetçiye önerilerde bulunmak.
- Başvuru konusuyla ilgili olarak idareden bilgi ve belge talep etmek.

- İstenen bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında ilgili merciden soruşturma açılmasını talep etmek.
- Gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak ve Başdenetçiye sunmak.
- Bilirkişi görevlendirmek ve tanık ya da ilgili kişileri dinlemek.
- Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak.

4.6.2.4 Denetçiler arası iş bölümü

Yönetmelik'in 44. maddesine göre denetçiler arasındaki iş bölümü şu konu veya alanlara göre belirlenmektedir: insan hakları; kadın ve çocuk hakları; engelli hakları; ailenin korunması; sosyal hizmetler; eğitim-öğretim, gençlik ve spor; bilim, sanat, kültür ve turizm; adalet, millî savunma ve güvenlik; sağlık; nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları; kamu personel rejimi; mülkiyet hakkı; ekonomi, maliye ve vergi; enerji, sanayi, gümrük ve ticaret; çalışma ve sosyal güvenlik; orman, su, çevre ve şehircilik; ulaştırma, basın ve iletişim; gıda, tarım ve hayvancılık; mahalli idarelerce yürütülen hizmetler; diğer konu ve alanlar.

45. maddeye göre ise, iş bölümü yapılırken aşağıdaki ilkeler göz önünde bulundurulur:

- Denetçilerin tecrübe ve uzmanlık alanı,
- Şikâyet sayısı ve dönemsel olarak şikâyet yoğunluğu,
- Benzer konuların aynı denetçinin sorumluluğunda bulundurulması.

4.6.2.5 Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri

6328 sayılı Kanun'un 10. maddesine göre başdenetçi ve denetçilerin taşıması gereken nitelikler ana hatlarıyla şunlardır:

- Türk vatandaşı olmak.

- Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak.
- Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.
- Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, STK'larda veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak.
- Kamu haklarından yasaklı olmamak.
- Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak.
- Devletin güvenliğine, anayasal düzene, millî savunmaya, devlet sırlarına karşı suçlar ile casusluk suçlarından ya da zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, ihaleye fesat karıştırma, kaçakçılık gibi yüz kızartıcı suçlardan mahkûm olmamak.

4.6.2.6 Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görev süreleri

Başdenetçinin ve denetçilerin adaylık ve seçimine ilişkin hususlar 6328 sayılı Kanun'un 11. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde uyarınca, başvuru süresi içinde Başdenetçi veya denetçi adayı olmak isteyenler TBMM Başkanlığına başvuruda bulunur. TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon, Başdenetçi seçimlerinde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday belirleyerek, TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere TBMM Başkanlığına bildirir. Başdenetçinin ve denetçilerin seçimi TBMM Genel Kurulu tarafından gerçekleştirilmekte olup aynı usulle seçilmektedir. Başdenetçi ve denetçiler en geç dördüncü turda belirlenir ve gizli oylama yapılır. Söz konusu kişiler, 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 çoğunluk sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada istenilen çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü turda en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü turda karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Hem iktidar hem de muhalefet partilerinin desteklerini alan kamu denetçileri parlamento desteğini alarak güçlenecekleri için yönetimle olan ikili ilişkilerde daha etkili olma kabiliyetleri artacaktır. Salt veya basit çoğunlukla seçim, iktidar partisinin tercihini öncelikli hale getirecektir, bu durum ise kurumun parlamento desteğini sınırlamaktadır (Şengül, 2013, s. 77).

Kanun'un 14. maddesine göre görev süreleri, Başdenetçi ve denetçiler için dört yıl olarak belirlenmiştir. Başdenetçi ve denetçiler istifa ve görevden alınma gibi nedenler olmaksızın görev süreleri sona ermeden görevden alınamazlar. Ancak ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle görev süresi sona ermeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçilerin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süreleri de dört yıl olarak belirlenmiştir. Bir dönem Başdenetçi veya denetçi seçilen yetkili yasal olarak en fazla bir dönem daha seçilebilir.

4.6.2.7 Başdenetçi ve denetçilerin bağımsızlıkları ve tarafsızlıkları

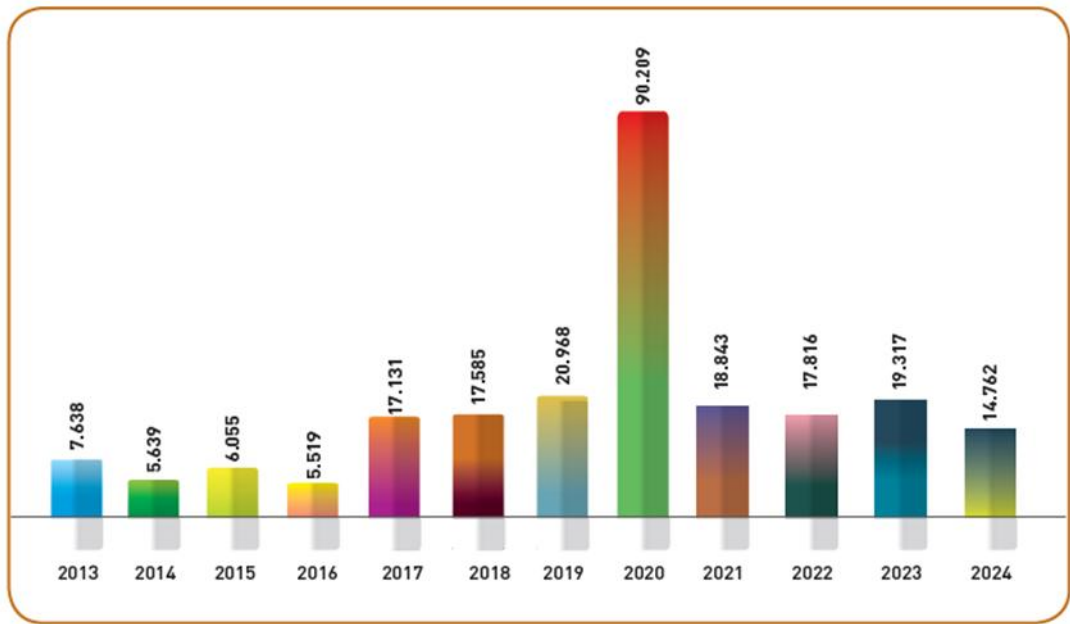
Kurumun etkinliğinin ve güvenilirliğinin sağlanması adını ilgili Yönetmelik'in 47. maddesinde başdenetçi ve denetçilerin bağımsızlığı ve tarafsızlığının önemi vurgulanmış olup, söz konusu maddeye uyarınca;

- 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.

- Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemez.
- Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter, siyasi partilere üye olamaz; herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamaz.

4.6.3 Kamu Denetçiliği Kurumunun Karar Türleri

KDK, 2013 Mart ayında başvuru almaya başlamış olup Şekil 4.2’de görüldüğü üzere başvuru sayıları 2017 yılı ile birlikte önemli bir artış göstermiştir. 2020 yılı istisna olmak üzere devam eden yıllarda başvuru sayılarında belli bir istikrar gözlemlenmektedir. Diğer yıllara nazaran 2020 yılında görülen ciddi sayıda başvuru olmasının temel nedeni Covid-19 pandemisidir.



Şekil 4.2 Yıllar itibariyle şikâyet başvuru sayılarının gelişimi (KDK, 2025, s. 66)

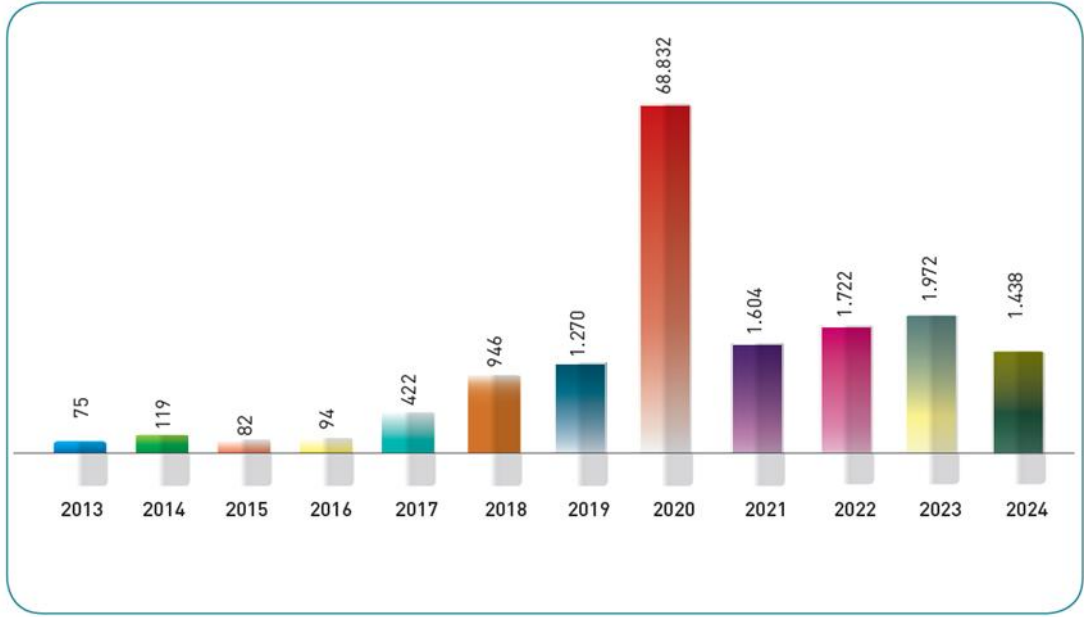
KDK’nın araştırmaları ve incelemeleri sonucunda aldığı kararlar Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in “İnceleme ve Araştırma Sonucunda Verilecek Kararlar” başlıklı 6. bölümünün 31., 32., 33. ve 34. maddelerinde açıklanmaktadır. Madde 31’e göre KDK, şikâyet

başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma neticesinde şu kararları vermektedir: tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı, karar verilmesine yer olmadığına dair karar.

Tavsiye Kararı: İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde tavsiye kararı verilir. Kararda idare hakkında aşağıdaki tavsiyelerden bir veya birkaçına yer verilir (KDK, 2013):

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

Tavsiye bulunulan ilgili makam, tavsiye üzerine yaptığı işlemi, aldığı önlemleri veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde KDK'ya bildirmekle yükümlüdür. Yani idarenin KDK'nın önerilerini kabul etme zorunluluğu bulunmamaktadır. Fakat idare KDK'nın önerilerini kabul etmezse başvuran kişi yargı sürecini başlatabilir.



Şekil 4.3 Yıllar itibariyle tavsiye kararı sayıları (KDK, 2025, s. 94)

Şekil 4.3'te görüldüğü üzere başvuru sayılarının 2017 yılından itibaren önemli oranda artış göstermesine paralel olarak verilen tavsiye kararların sayısında da dikkat çekici bir artış yaşanmıştır.

Ret Kararı: İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varılması hâlinde ret kararı verilir (KDK, 2013). Bu durum şikâyet edilen idarenin, şikâyete tabi konuda haklı olduğunu, yapılan iş ya da eylemin uygun olduğunu ortaya koyar.

Dostane Çözüm Kararı: Şikâyet konusu talebin ilgili merci tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca KDK'ya bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verilir. Bu karar türü, 2017 yılında yapılan yönetmelik değişikliğiyle karar türü olarak eklenmiştir (KDK, 2013).

Aslında KDK 2017 yılından önce de uzlaştırma kararları vermekteydi ancak KDK'nın kuruluş amacı doğrultusunda ve yapılan katkı ve hizmetlerin daha düzgün ifade edilebilmesi için dostane çözüm kararı da karar türlerine eklenmiştir. Bu kapsamda yıllar itibariyle çözüme kavuşturulan dosya sayısı Tablo 4.2'de görülmektedir.

Tablo 4.2 Yıllar itibariyle dostane çözüm yoluyla çözüme kavuşturulan dosya dağılımı (KDK, 2025, s. 92)

Karar Türü	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Toplam
Uzlaşma/ Dostane Çözüm Yoluyla	184	123	161	80	1.575	1.916	1.607	1.808	1.928	1.419	1.386	1.129	13.316
Gönderme Kararıyla					312	582	1.100	1.059	1.232	775	978	1.369	7.407
Toplam	184	123	161	80	1.887	2.498	2.707	2.867	3.160	2.194	2.364	2.498	20.723

Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar: Şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması üzerine inceleme ve araştırmasını sonlandırması durumlarında KDK tarafından karar verilmesine yer olmadığına dair karar verilmektedir (KDK, 2013).

Ayrıca her ne kadar ilgili Yönetmelik'te belirtilmese de KDK, şikâyet konusu iddiaların bir kısmının yerinde bir kısmının ise yerinde olmadığı kanaatine vardığı durumlarda *Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı* vermektedir (KDK, 2025, s. 93). Kurumun söz konusu karar türünde yıllar itibariyle verdiği karar sayıları Tablo 4.3'te görüldüğü gibidir.

Tablo 4.3 Yıllar itibariyle tavsiye, kısmen tavsiye kısmen ret karar dağılımları (KDK, 2025, s. 93)

Karar Türü	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Toplam
Tavsiye Kararı	64	93	56	62	245	677	860	68.128	1.201	1.097	1.384	913	74.780
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	26	26	32	177	269	410	704	403	625	588	525	3.796
Toplam	75	119	82	94	422	946	1.270	68.832	1.604	1.722	1.972	1.438	78.576



Şekil 4.4 Yıllar itibariyle tavsiye kararlarına uyma oranları (KDK, 2025, s. 95)

Şekil 4.4'te görüldüğü üzere 2017 yılından itibaren KDK'nın tavsiye kararlarına idarenin uyma oranı önemli şekilde artış göstermiş ve bu durum devam etmiştir. KDK'nın bazı tavsiye kararlarına karşın idarenin gerekçe göstererek fiili imkânsızlıklar nedeniyle mümkün olmadığını bildirdiği durumlar da dikkate alındığında KDK'nın idare üzerinde etkinliği dikkat çekici seviyededir.

Kurumun aldığı kararlar incelendiğinde; kurumun vatandaş ve idare arasında uyuşmazlıklar konusunda karşılıklı ve gönüllük esasına dayandığı gözle görülür biçimde aşikârdır. Ayrıca kurum, taraflar arasında bir nevi “köprü” görevi görmektedir. KDK'nın vermiş olduğu kararlar arasında yer alan öneri kararında ise karar tebliğinden sonra idare öneri kararına uyması durumunda sahip olduğu eylem ve işlemlerin hangilerini uyguladığını; karara uyulmaması durumunda ise 30 gün içerisinde bildirmekle mükelleftir (KDK, 2013). Tavsiye kararına uymama gerekçesi yeterli olmayan idarelerin yöneticileri, TBMM Karma Komisyona davet edilerek detaylı bir izahatta bulunmaları talep edilmekte ve verilen kararlar takip edilmektedir (KDK, 2013). KDK'nın almış olduğu kararlar nitelikleri bakımından yargı kararlarından farklılık göstermekte olup, Tablo 4.4'de KDK kararları ile yargı kararları arasındaki temel farklar özetlenmektedir.

Tablo 4.4 Kamu Denetçiliği Kurumu ve yargı tarafından verilen kararlar arasındaki farklar
(KDK, 2013)

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KARARLARI	YARGI KARARLARI
Hukuka uygunluk denetimi yanı sıra hakkaniyet denetimini içerir.	Hukuka uygunluk denetimi yapılır.
İdarenin eylem ve işlemlerin yanı sıra kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarını da denetler.	İdarenin eylem ve işlemlerini denetler.
Kanuni engel bulunmamak kaydı ve kişisel veriler korunmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.	Kararların kamuoyuna duyurulmaması esastır.
Kararlar tavsiye niteliğindedir.	İdarelerin kararlara uyma zorunluluğu bulunmaktadır.

5. KOLLUK VE KOLLUK KUVVETLERİNİN DENETİMİ

5.1 Kolluk Kavramı

İngilizcede “law enforcement” olarak adlandırılan “kolluk” terimi, vatandaşları, yerleri ve eşyaları kanuna aykırı suç faaliyetlerinden korumak amacıyla devlet tarafından uygulamaya geçirilen faaliyetler ile devletin koyduğu bu kural ve uygulamalara uyulduğundan emin olmak için sahip olduğu yaptırım gücü olarak ifade edilebilir. Kolluk kavramı bununla beraber kamu düzenini sağlamak, suçu önlemek ve işlendiği takdirde ortaya çıkarmaktan sorumlu organları da ifade etmek için kullanılır (Kuloğlu, 2015, s. 31).

Kolluk geniş anlamlı bir terim olup “zabıta” veya “polis” anlamına da gelmektedir. Kolluk, bir taraftan kamu düzenini sağlayan, koruyan ya da düzen bozulduğunda eski haline getiren idari faaliyetler olarak tanımlanmakla beraber diğer yandan bu tür idari faaliyetleri yürütmekte olan görevlileri temsil eden olarak da ifade edilebilir (Gözübüyük, 1983, s. 164). Kolluk, toplumun güvenlik, sağlık ve huzur içerisinde yaşamasını sağlayan, olağan yaşam alanı içerisinde söz konusu kuralların ihlalini engelleyen, düzenin bozulmasını önleyici tedbirler alan ve yeniden tesisini sağlayan faaliyetlere de denilmektedir (Yayla, 2009, s. 41-42).

Kolluk kavramı, toplumda düzeni sağlamak ve bu düzeni korumak için idarenin sahip olduğu yetkinin kendisidir. Hem idari etkinliği hem de bu etkinliği yürüten personeli ifade eder. Bununla beraber kolluk, sosyal hayatın farklı alanlarında kamu düzeninin sürekliliğini sağlamak amacıyla yürütülen kendine özgü ve bu özgü yöntemlerin yanı sıra çok daha özel yöntemlerle gerçekleştirilen bir kamu hizmetini ifade eder (Atay, 2006, s. 101-103).

5.2 Kolluk Türleri

Kolluk türleri, kolluğun görevlerini yerine getirmekle mükellef olan görevliler açısından genel ve özel kolluk; kolluğun görevleri bakımından ise idari ve adli kolluk olarak kategorize edilebilmektedir.

5.2.1 Genel Kolluk

Kolluğu, idari örgütlenme şeklinde inceleyen, daha çok önleyici kolluğa dönük bir sınıflandırma çeşidi olarak genel ve özel kolluk şeklinde ikiye ayırmak mümkündür. Bu iki kolluk çeşidini ayıran temel neden konu itibarıyla yetki farklılığı olmasıdır (Gözler ve Kaplan, 2013, s. 249). Genel idari kolluk, anlamına yakın olduğu haliyle herkesi, tüm grupları ve kamu düzenine ilişkin bütün yapılan mücadeleleri kapsamaktadır. Genel idari kolluk, ülke çapında uygulanacak önlemleri almaya yetkili olan makamdır. Genel idari kolluk, kamu düzenini ve toplumun rahatını belirli bir coğrafyada yaşayan tüm kesimler için sağlamakla yetkili olan ve herkesle ilgili her türlü işlem için faaliyet yürütmeye yetkili olan kolluktur (Atay, 2006, s. 111). Gözler ve Kaplan (2013, s. 249) genel kolluğu ikiye ayırmaktadır; merkezi idare kolluğu ve mahalli idare kolluğu.

12.06.1937 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun 3. maddesine göre, genel kolluk silahlı kuvvet olan polis ve jandarma erkinden oluşmaktadır. Bunun yanı sıra 13.07.1982 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu’nun 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti’nin bütün sahillerinde, limanlarında, karasularında ve deniz alanlarında güvenliği sağlayan silahlı birlikten oluşan genel kolluk kuvveti olarak “sahil güvenlik” belirtilmiştir. Böylece ülke üzerinde güvenliği, asayiş ve huzuru sağlamak için belirlenmiş üç merkezi idare kolluk kuvveti bulunduğunu söylemek mümkündür. Bununla birlikte köylerin ve belediyelerin yürüttüğü kolluk faaliyetlerinin genel veya özel olduğu tartışma konusu olup sınıfsal kategorize etmek tartışmaya açık bir konudur. Ancak, yerel idarelerin yerine getirmekle mükellef olduğu kolluk faaliyetleri kamu sağlığı ve esenliğini kapsamaktadır. Yerel idarelerin kanunlarında ayrıca kişilerin can ve mal güvenliği tehlike altında olduğunda bu tehlikeyi savuşturmakla sorumlu oldukları da belirtilmektedir. Dolayısıyla özel idari kolluk kapsamına girer gibi görünseler de genel kamu düzenini korumaya yönelik olduklarından belediye ve köy kollukları genel idari kolluk faaliyeti olarak kabul edilebilmektedir (Yayla, 2009, s. 44-45). Gözler ve Kaplan’a (2013, s. 250-251) göre, bahse konu yerel idareler, belirli bir coğrafi alanda genel yetkili ve kamu tüzel kişiliğine sahip olduklarından genel idari kolluk içerisinde mahalli idare kollukları

olarak tanımlanırlar. Bu nedenle genel kolluğu, merkezi idare ve mahalli idare kollukları olarak birbirinden ayırmak mümkündür. Ancak Türkiye’de kolluk deyince akla daha çok merkezi idare kolluk organları olan polis, jandarma ve sahil güvenlik gelmekte olup bu kolluk kuvvetlerinin aşağıda incelenmektedir.

5.2.1.1 Polis

Polis kavramının kökeni Yunan ve Latinceye dayanmakta ve Yunan dilinde “şehir, site” anlamına gelen “politea” ve Latin dilinde “siyasal teşkilat” anlamına gelen “politia” kavramından türemiştir (Derbil, 1944, s. 474; Hafizoğulları, 1995, s. 566). Kolluk kuvveti olarak polis, kamu düzenini sağlayan, kişilerin hak ve özgürlüklerini koruyan, yasaları uygulamakla görevli olan, suçla mücadele etme ve yardıma muhtaç olanlara yardım etme gibi toplumsal yaşam için son derece kritik olguları yasaların kendisine verdiği yetkilerle yerine getiren kamu görevlisidir (Sözen, 2004, s. 116).

Türk Polis Teşkilatı 1845 yılında Polis Nizamnamesi ile iç güvenliğin sağlanmasında askeri erkten ayrılarak ve 1879 yılında Zaptiye Nezareti kurulmasından sonra Jandarma teşkilatından ayrı bir teşkilat yapısına kavuşmuştur (URL-2, 2024). Bugün ise bireylerin haklarının korunması ve toplum huzurunun sağlanması noktasında teşkilat olarak kendini sürekli gelişen günlük hayatta modernize etmiş, farklı alanlarda belirli kanunlar çerçevesinde görev icra etmektedir.

14.07.1934 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nun 1. maddesinde polisin görevleri şu şekilde belirtilmektedir: “Asayiş, amme, şahıs, tasarruf emniyetini ve mesken masuniyetini korur. Halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatini temin eder. Yardım isteyenlerle yardıma muhtaç olan çocuk, alil ve acizlere muavenet eder. Kanun ve nizamnamelerin kendisine verdiği vazifeleri yapar”.

Polis teşkilatının yerine getirdiği görevler incelendiğinde bunları idari görevler, adli görevler ve trafikle ilgili görevler olarak sıralayabiliriz:

İdari görevler: Polisin kamu düzenini sağlamak için kanun, emir ve yaptırımlar uygulaması ve daha suç meydana gelmeden önce gereken her türlü tedbiri alması idari

görevi olarak tanımlanır. Polisin idari görevleri temel olarak Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nda açıklanmıştır. Ancak bahsedilen Kanun'un dışında polise idari anlamda görev veren çok sayıda kanun, yönetmelik ve tüzük bulunmaktadır. Polisin idari görevlerine ilişkin şu örnekler verilebilir; umuma açık yerlerde önlem alarak suçun meydana gelmemesini sağlamak, devriye hizmeti sağlayarak kimlik sorgusu yapmak veya ruhsatsız silahları yakalamak için alınan talimatlar doğrultusunda aramalar yapmak, açılması izne bağlı olan yerlerden izinsiz açılanları aykırı olduğu gerekçesiyle kapatmak, toplantı ve gösteri yürüyüşlerini mevzuat hükümlerine göre olması gereken şekliyle gerçekleştirilmesini sağlamak.

Adli görevler: Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu'nda tanımının yapıldığı üzere polisin adli görevi suçun meydana gelmesiyle başlamakta olup kamu düzenini bozan eylem ve davranışlar karşısında faaliyetlerini durdurucu niteliktedir. Polis, suçluların yakalanması ve suçun ortaya konulması için savcı talimatı ile harekete geçebileceği gibi suçüstü gibi acil durumlarda kendiliğinden harekete geçse dahi soruşturma aşamasında savcı talimatı ile adli olayı neticelendirmekle görevlidir.

Polis, hâkim kararlarını da adli görevleri dâhilinde yerine getirir. Örnek vermek gerekirse bu görevler: tutuklama, yakalama ve müzekkerelerin infazı, adli soruşturma kapsamında gerekli tedbirlerin alınarak harekete geçilmesi ve mahkeme kararlarının infazıdır. Polis, adli görevini yerine getirirken işlediği suçtan ötürü günümüzde 17.12.2004 tarihli ve 25673 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5271 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'na göre yargılanmaktadır. Polis teşkilatı mensuplarına adli görevini yerine getirirken işlemiş oldukları suçlardan dolayı 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun hükümleri uygulanmaz.

Trafik görevleri: Polis trafikle ilgili görevleri de bulunmakta olup, 18.10.1983 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'na göre trafik hizmetlerinin yerine getirilmesi, trafiğin düzenlenmesi ve karayollarındaki güvenliğin sağlanmasıyla ilgili olarak birtakım görevler yürütmektedir.

Ülkemizde polis teşkilatı, Emniyet Genel Müdürlüğü çatısı altında İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Polis, teşkilat yapısı olarak merkez ve taşra şeklinde tasnif edilmiştir.



Şekil 5.1 Emniyet Genel Müdürlüğü teşkilat şeması (Emniyet Genel Müdürlüğü, 2025)

5.2.1.2 Jandarma

Jandarma kelimesi Fransız dilinde “Gendarmerie” kelimesinden gelmekte olup “silahlı adamlar” anlamına gelmektedir (Akman, 1991). Genel kolluk organlarından olan jandarmanın kuruluş tarihçesi Tanzimat Fermanı’nın ilan edildiği 1839 yılına

dayanmaktadır. Asakir-i Zaptiye Nizamnamesi'nin (Askeri Kolluk Tüzüğü) yürürlüğe girdiği 14.06.1839 tarihi Jandarma Teşkilatının kuruluş günü olarak kabul edilmektedir (URL-3, 2025).

12.03.1983 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nda da jandarmanın tanımı 3. maddede yapılmıştır. Bu tanıma göre; "Türkiye Cumhuriyeti Jandarması, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin verdiği görevleri yerine getiren silahlı genel kolluk kuvvetidir." Söz konusu Kanun'un 10. maddesinde ise jandarmanın görev ve sorumluluk alanı belirtilmiş olup jandarmanın görev ve sorumluluk alanı il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerler olarak gösterilmiştir. Fakat belediye sınırları içinde olmasına rağmen hizmet gerekleri bakımından uygun görülen yerlerde de jandarmanın görev yapabileceği ibaresi eklenmiştir.

Jandarma teşkilatında 25.07.2016 tarih ve 668 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile birtakım düzenlemeler getirilmiştir. 2803 sayılı Kanun'da yapılan değişiklik öncesinde jandarma teşkilatı silahlı ve askeri bir kolluk kuvveti olarak ifade edilmiş ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin içerisinde yer alan bir organ olarak Genel Kurmay Başkanlığına bağlı olarak tanımlanıyordu. Bahse konu KHK ile birlikte jandarma teşkilatı, emniyet ve asayiş düzenleyen kamu düzenini sağlayan genel kolluk gücü olarak nitelendirilmiş ve İçişleri Bakanlığına tüm organları ile bağlanmıştır. Böylece jandarma personeli eğitim ve öğrenim hususlarında da İçişleri Bakanlığına bağlanmış olup günümüzde ilgili madde hükümlerince faaliyet yürütmektedir. Bunun yanı sıra birden çok il jandarma komutanlıklarını içine alan jandarma bölge komutanlıkları da yapılan bu KHK düzenlemesiyle birlikte bulunduğu ilin en büyük mahalli mülki amirine karşı sorumlu olması sağlanmıştır. Böylece teşkilat yapısı; jandarma bölge komutanlıkları, il jandarma komutanlıkları ve ilçe jandarma komutanlıkları olarak ayrılmıştır.

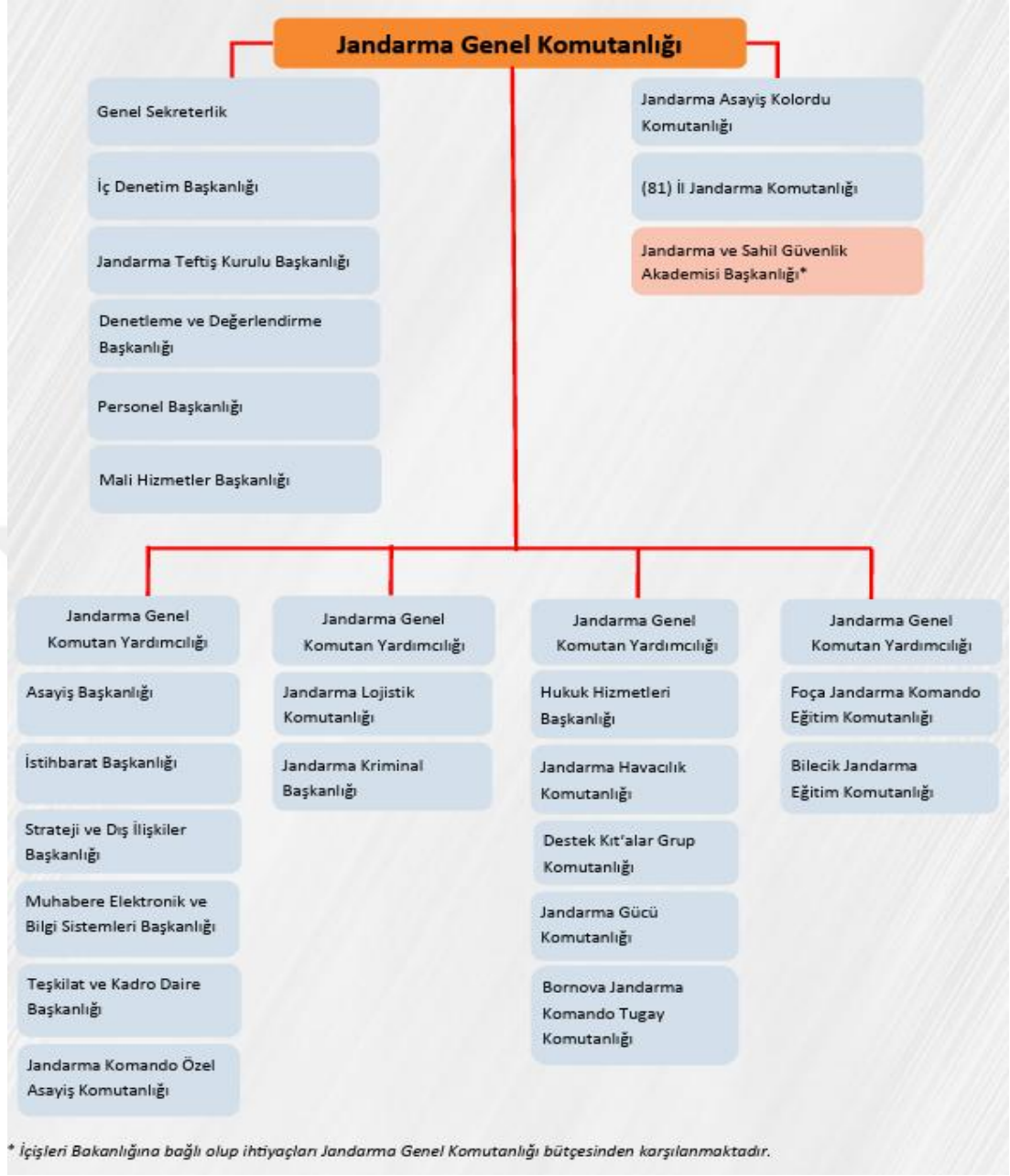
Jandarma teşkilatı çeşitli görevler üstlenmiş olup bu görevler 2803 sayılı Kanun'un 7. maddesinde mülki görevler, adli görevler ve askeri görevler olarak kategorize edilmektedir. Kanun uyarınca jandarmanın görevleri özetle şunlardır:

Mülki görevleri: Kamu düzenini sağlamak ve korumak, kaçakçılığı ortadan kaldıracak önlemler almak, suç işlenmeden önce gereken tedbirleri sağlamak, cezaevlerinin dış korumasını yerine getirmek, trafik hizmetlerini yerine getirmek ve doğal afetlerde veya adli olaylarda arama kurtarma faaliyetlerine katılmak şeklinde açıklayabiliriz.

Adli görevleri: Meydana gelen suçlarla ilgili mevzuatlarda belirtilen görevleri bunlara ilişkin adli hizmetleri yerine getirmek olarak özetlenebilir.

Askeri görevleri: Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen askeri görevleri kapsar.





Şekil 5.2 Jandarma Genel Komutanlığı teşkilat yapısı (Jandarma Genel Komutanlığı, 2025, s. 4)

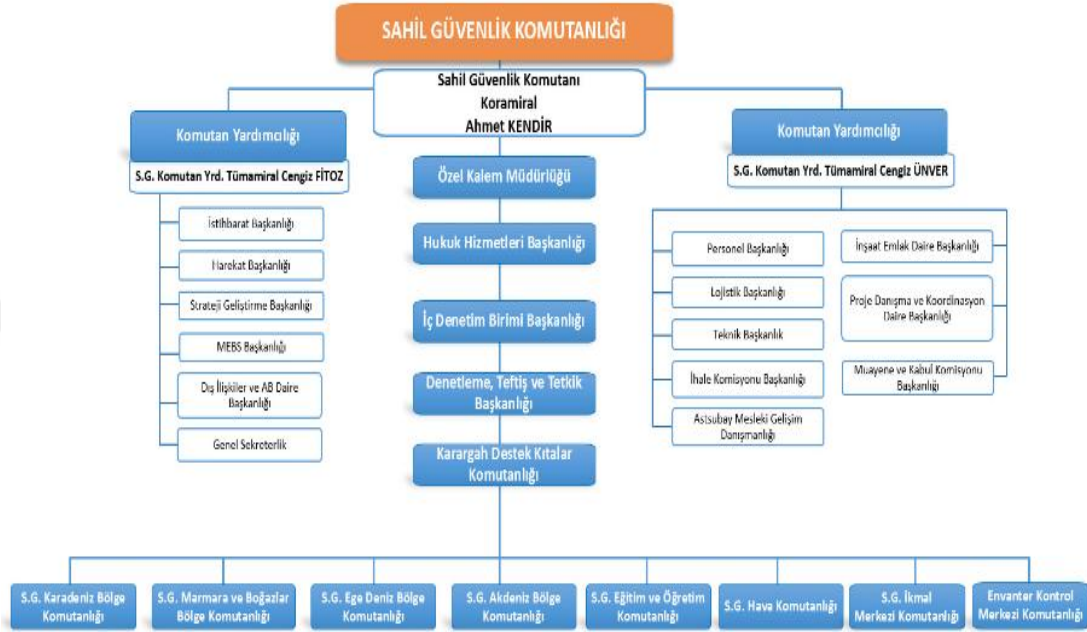
5.2.1.3 Sahil Güvenlik

Ülkemizin etrafında yer alan denizlerde, karasularında güvenliği sağlamak ve kaçakçılığı önlemek amacıyla Cumhuriyet'in ilan edilmesinden sonra 1932 yılında Genel Kurmay Başkanlığına bağlı olarak "Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı" birimi kurulmuştur. 1956 yılında ise çıkarılan 6185 sayılı Kanun çerçevesinde denizlerde güvenliği sağlama görevi Jandarma Genel Komutanlığına bağlı hale

getirilmiş ve 1982 yılına kadar bu kurum tarafından ifa edilmiştir. 1982 tarihli 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu ile bu hususta yeni bir düzenleme yapılmış ve farklı bir teşkilat kurulması yolu izlenmiştir. İlk zamanlarda Jandarma Genel Komutanlığına bağlı olarak hizmet gösteren Sahil Güvenlik Komutanlığı, 1985 yılından sonra barış zamanında görev ve hizmet bakımından İçişleri Bakanlığına, savaş durumunda ise Deniz Kuvvetleri Komutanlığına bağlı görevini yerine getirmekteydi. Jandarma teşkilatı için açıklanan 25.07.2016 tarihli ve 668 sayılı KHK ile yapılan düzenlemelerle Sahil Güvenlik Komutanlığında da yeniliklere gidilmiştir. 2692 sayılı Kanun'un 2. maddesinde yapılan değişiklikle Sahil Güvenlik Komutanlığı, ilgili Kanun'da belirtilen görev ve hizmetleri yerine getirmek üzere kurulmuş silahlı bir genel kolluk kuvveti olarak ifade edilmiş ve daha önceden Türk Silahlı Kuvvetlerinin kadro ve kuruluşu içerisindeyken artık bir genel kolluk kuvveti olarak nitelendirilerek Türk Silahlı Kuvvetleri yerine İçişleri Bakanlığına bağlandığı belirtilmiştir. Ayrıca, Cumhurbaşkanının kararıyla belirlenecek bölümlerinin savaş ve seferberlik hallerinde Deniz Kuvvetleri Komutanlığı emrinde görev yapması hüküm altına alınmıştır. 2692 sayılı Kanun'un 4. maddesinde sahil güvenliğin görevleri özetle şu şekilde belirtilmiştir;

- Türkiye'nin tüm sahillerinde, iç sularında, limanlarında, körfezlerinde, karasularında ve münhasır ekonomik bölgesinde ulusal ve uluslararası hukuk doğrultusunda can ve mal güvenliğini sağlamak.
- Deniz yolu ile yapılan her türlü kaçakçılık eylemlerini önlemek, izlemek, suçluları yakalamak, gerekli işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç vasıtalarını yetkili makamlara teslim etmek.
- Seyir güvenliği ile demirleme, bağlama, avlanma, dalgıçlık ve bayrak çekme ile ilgili hükümlere; deniz ve hava araçları ile denizlerdeki tesislerden yapılacak her türlü kirletmelerle ilgili hükümlere; uluslararası antlaşmalara aykırı eylemleri önlemek, izlemek, suçluları yakalamak, gerekli işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç vasıtalarını yetkili makamlara teslim etmek.

- Deniz ve kıyılarda görülen başıboş mayın, patlayıcı ve şüpheli maddelerin yok edilmesi için gerekli önlemleri almak.
- Denizlerde arama ve kurtarma görevi gerçekleştirmek.



Şekil 5.3 Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilat şeması (Sahil Güvenlik Komutanlığı, 2025)

5.2.2 Özel ve Yardımcı Kolluk

Genel kolluk şubelerinin bulunmadığı zamanda ve olay yerlerinde genel kolluğun görev ve yetkilerini kullanmak koşuluyla bunlara yardım eden kolluğa “yardımcı kolluk birimi” denilir. Özellikle köylerin ve belediyelerin yerine getirmiş oldukları kolluk faaliyetlerinin genel veya özel kolluk olduğu konusu yıllardır süre gelen tartışma konusudur ancak mahalli idarelerde önem verilen temel konular sağlık ve huzur konusu olup mahalli idarelerde insanların ihmalleri yüzünden meydana gelen ve kişilerin can ve mal güvenliğini tehdit edici faktörleri engelleme görevleri bulunur. Belediye Kanunu ve Köy Kanunu gibi mevzuatlarda can ve mal güvenliğini sağlama maddeleri de bulunmaktadır. Bir tarafı özel idari kolluk kapsamında olduğu varsayılsa da belirli bir faaliyet alanında görev aldığı belli olmayıp genel olarak kamu düzenini yerine getirmek yönünde faaliyetlerde bulunduklarından belediye, köy kollukları gibi birimler (çarşı ve mahalle bekçileri, geçici köy korucuları, belediye zabıtası ve gemi kaptanları) genel kolluğun olmadığı zamanlarda onların yerine geçerek onlar gibi

faaliyet yürütürler ve onlara yardımcı olmakla mükelleftirler. Bu nedenle yardımcı kolluk birimleri olarak nitelendirilebilmektedirler (Yayla, 2009, s. 45; Gözler ve Kaplan, 2013, s. 250-251).

Anlattığımız kolluk birimlerinin dışında farklı bilgi ve örgütlenme şekli isteyen genel kolluktan ayrılan belirli bazı faaliyet alanlarında yetkili ve görevli kolluk kuvvetleri de bulunur. Özel kanunlara göre kurulan ve bu çerçevede teşkilatlanmasını tamamlayan kendi görev alanında esenliği, dirliği ve güvenliği sağlama amacıyla silahlı da olabilen jandarma, polis ve sahil güvenlik teşkilatı dışında yer alan kolluk kuvvetlerine “özel kolluk” denilmektedir. Özel kolluğa, 6831 sayılı Orman Kanunu’na göre görevini ifa eden orman kolluğu, 4458 sayılı Gümrük Kanunu’na göre görev icra eden gümrük kolluğu gibi kolluk birimleri örnek olarak verilebilir (Yılmaz, 2012, s. 21; Gözler ve Kaplan, 2013, s. 251).

5.2.3 İdari ve Adli Kolluk

Birbirinden farklı alanlarda kamusal düzeni sağlamak ve onu korumakla görevlendirilen ilgili birimler ve bu birimlere bağlı personeller iki farklı türde görevlerini yerine getirir. İdari kolluk idare hukuku ilkelerine göre hareket eder, adli kolluk ise adli amirlerinin emir ve kontrollerinde adli mevzuat kapsamında çalışma yapar. Anlattığımız farklı rejime tabi olmalarından dolayı birbirinden farklı hukuki teamüllere göre birbirlerinden ayrılırlar ve bunun neticesinde ortaya çıkan yasal problemlere konunun içeriğine göre adli ya da idari yargıda çözüm aranır. Kolluk kavramı, içerisinde hem adli hem idari iş ve eylemleri barındırdığından dolayı kolluk kuvvetlerinin konularına göre ayrımın yapılması daha doğru olacaktır. Buradan da anlaşılacağı üzere konusu suç sayılan fiillerin işlenmesi durumunda delillerin toplanması ve faillerin yakalanmasına yönelik bir çalışma yapılarak etkinlik yerine getiriliyorsa burada adli kolluk söz konusudur. Adli kolluk bastırıcı özelliğe sahiptir. Buna karşılık olarak adli makamların müdahalesi dışında kamu düzenini korumak maksadıyla yürütülen her türlü etkinlikte idari kolluk kapsamında değerlendirilip önleyici niteliğe sahiptir (Atay, 2006, s. 109-110).

İdari kolluk uygulamasının kullanılmasındaki temel kıstas kişilerin canına, malına ve anayasal bir hak olan özgürlüğüne yönelik tehlikeyi önleyerek halkın Anayasa’da güvence altına alınan hak ve özgürlüklerin rahat bir şekilde yaşamasını sağlamaktır. Bu durum 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nun 1. maddesinde yer verilen “Polis, asayiş amme, şahıs, tasarruf emniyetini ve mesken masuniyetini korur. Halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatini temin eder” ibaresiyle açıklanmıştır. Adli kolluğun esas alınmasındaki temel amaç ise, resmî makamlara aktarıldığı haliyle ortada bir suçun olup olmadığını tespit etmek ve şayet kanunen suç var ise, faile ve suçun fail tarafından işlendiğini kanıtlayan yeterli delillere ulaşılmasını amaçlar. Kısaca açıklanacak olursa, suç öncesi tehlikeyi ortadan kaldırmaya yönelik alınacak önlemler, koyulacak yasaklar ve bunlara istinaden uygulanan tedbirler (devriye hizmetleri, gümrük giriş ve çıkış kontrolleri, umuma açık yerlerde suç meydana gelmemesi için alınan arama kararlarına istinaden yapılan çalışmalar, ruhsatsız silahları ve kesici delici aletlerin yakalanması için yapılan aramalar, izne bağlı olup ruhsatsız açılan yerlerin kapatılması) idari; suç meydana geldikten sonra suç fiilinin temellerini araştırarak suçluları tespit edip yakalamak ve olayı aydınlatmak ise adli nitelik taşır (Eryılmaz, 2009, s. 25-26).

İdari ve adli kolluk kuvvetleri ülkemizde aynı kolluk memurları sınıfından oluşmaktadır. Ancak görevlerine göre işlemiş oldukları suçların kovuşturulması farklı mevzuat hükümlerine göre yürütülmektedir. Kolluk memurları; idari kolluk yetkisini kullanırken işlediği suçlardan ötürü 1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında soruşturulurken, adli kolluk yetkilerini kullanırken işlediği suçlar nedeniyle 2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’na göre soruşturmaya tabi tutulmaktadır.

5.3 Kolluk Makamları

Kolluk makamı, görev alanları içinde kolluğa dair tüm durumlar hakkında düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahip kişi ya da organları ifade etmektedir (Güneş, 2019, s. 70). Kolluk makamları, kolluk hizmetlerinin belli ilkelere ve yöntemlere uygun bir biçimde hareket edilmesini takip eder. Bu ilke ve yöntemlerin dışına çıkılması durumunda kolluk makamları, kanunlarla kendilerine verilen yetkiler dâhilinde

düzenleme yaparak gereken tedbirleri almakla yükümlüdür. Kolluk makamları işleyiş bakımından kurul veya kişilerden oluşur. Ülkemizde kolluk makamlarını genel kolluk makamları ve mahalli idare kolluk makamları olarak ayırmak mümkündür. Genel kolluk makamları, yönetimde devlet erkânı olarak sayılan Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanı, valiler, kaymakamlar olarak sıralanabilir. Mahalli idare kolluk makamları ise yerel yönetimlerde daha çok etkili olan özel idarelerde il genel meclisi, il encümeni ve vali; belediyelerde belediye meclisi, belediye encümeni; köylerde ise muhtarlar olarak sıralanabilir (Köksal, 2014, s. 42; Arslan, 2018, s. 181). Devletin merkez ve taşra teşkilatında etkili olan ve yer alan yönetim erkleri, makamlarının görev paylaşımı ile şekillendirilerek vatandaşların bu hizmetleri daha etkili biçimde hizmet almasında önem arz etmektedir.

Cumhurbaşkanı: Kolluk faaliyetleriyle ilgili olarak yetkili olduğu genel düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahip olmakla beraber kolluk işlemleriyle ilgili Anayasa’da belirtilen maddelere göre tüzük, yönetmelik ve kararnameler gibi işlemler yapma yetkisine sahip Bakanlar Kurulu devlet yönetim mekanizmasında bir organ olarak görev almaktaydı. 21.01.2017 tarihinde 6771 sayılı Kanun ile Anayasa’da belirli değişiklikler yapılmış ve Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır. Anayasa’nın 8. ve 117. maddelerine göre yürütme ile ilgili görevler Cumhurbaşkanının takdirine ve görev alanına bırakılarak, millî güvenliğin sağlanmasında huzur ve refahın temsilcisi olarak TBMM’ye karşı Cumhurbaşkanı sorumlu olmuştur. Böylece Anayasa’da yapılan kısmi değişiklikler neticesinde Cumhurbaşkanını da kolluk makamı olarak tanımlayabilmek mümkün hale gelmiştir (Aswad, 2018, s. 60).

İçişleri Bakanı: Ülkemiz sınırları içerisinde kamu düzeninin ve iç güvenliğin sağlanması görev ve yetkisi İçişleri Bakanlığındadır. Ülkemizdeki genel idari kolluğun en üst amiri konumunda bulunur (Eraslan, 2019, s. 35). İçişleri Bakanının yetkileri 23.02.1985 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun’a dayanır. 3152 sayılı Kanun 02.07.2018 tarihli KHK ile değişikliğe uğrayarak bu ismi almıştır. Bu çalışmaya konu kısım ilgili 703 sayılı KHK’nın 18. maddesinde düzenlenmiştir. Bu kanunda belirtilen yetkiler doğrultusunda İçişleri Bakanı kolluk kuvvetleri aracılığıyla kamu güvenliği ile kamusal huzuru sağlamakla ve anayasada

belirtilen vatandaşların temel haklarını korumakla görevlendirilmiştir (Şener, 2019, s. 35). Genel kolluğun en üst amiri olan İçişleri Bakanı, bu görevini Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığına bağlı personeller vasıtasıyla yerine getirmektedir (Arslan, 2018, s. 181).

Vali ve Kaymakam: 18.06.1949 tarihli ve 7236 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda tanımlanan yetkiler dâhilinde mülki il sınırları içerisinde il idaresinin başı olarak genel ve özel bütün kolluk kuvvetlerinin amiri olan valiler kolluk makamı olarak tanımlanır. Bu yetkilerinden ötürü valiler, görev illerinde kamu düzenini ve güvenliğini sağlamak üzere düzenleyici işlem olarak genel emirler çıkarabilme yetkisine haizdirler. Mülki sınırları içerisinde yetkili oldukları kanunlar çerçevesinde emri altında bulunan kolluk kuvveti ile kamu esenliğini sağlamaktadır. İl İdaresi Kanunu’nda yer alan kolluk yetkisi tanınan diğer kolluk makamı ise kaymakamlardır. İlçe sınırları içerisinde genel güvenlik ile asayişin sağlanmasından kaymakamlar sorumludur. Valilerin yetkisinden farklı olarak genel emir çıkarma yetkisi ellerinde bulunmayan kaymakamlar, yetkili oldukları görev ve sorumluluklarını emri altında bulunan kolluk birimleri aracılığıyla yerine getirirler (Atay, 2006, s. 120).

Mahalli idare kolluk makamlarından birisi olan belediyelerde ise belediye meclisleri düzenleyici işlemler yapmaya yetkilidirler. 03.07.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre beldede esenliğin, huzurun, sağlığın ve düzenin sağlanması belediye zabıtası vasıtasıyla belediye meclisinin aldığı kararlar neticesinde yerine gelir ve gerekmesi durumunda kanunların açıkça belirttiği haller dâhilinde yaptırımlar uygulamaya haizdirler. 07.04.1924 tarihli ve 68 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 442 sayılı Köy Kanunu’na göre de köy sınırları içerisinde idari işlem yapma yetkisine sahip kolluk kuvveti makamında muhtarlar bulunur (Atay, 2006, s. 120-121).

5.4 Sivil Gözetim Tanımı

Kolluk kuvvetlerinin sahip olduğu yetkiler, vatandaşların hak ve hürriyetlerine müdahale yetkisini verebilmektedir. Kolluk, yasalarla kendisine tanımlanan ve sahip

olduğu üstün ve donanımlı yetkilerini kullanırken mevzuata uygun hareket etmek zorundadır. Bu hususta denetimler sivil kuruluşlar ve kişilerce de yapılabilir. Bu hususta denetimler sivil kuruluşlar ve kişilerce de yapılabilir.

Gözetim kavramı, yasama, yürütme, yargı organları ile sivil kuruluş organlarının oluşturduğu ve dışarıdan denetleme faaliyetini de ele alan ifade ettiğimiz denetim kavramından daha geniş anlama sahip bir kavramdır (Karaosmanoğlu, 2010, s. 15; Evren, 2016, s. 100). Sivil gözetiminin STK'ların denetimi olarak anlaşılması hem eksik hem de yanlış bir tanımlamadır. Bu tanımda üniformalı ve silahlı bir şekilde hizmet yürüten kolluk birimlerinin atanmış, seçilmiş ve belirli seçilme şartları olan bağımsız kurullar tarafından denetlenmesi kavramını ifade etmektedir. Yani sadece sivil yöneticilerin kolluk denetimini değil STK'ları ve halkın katılım sağladığı organları da içine alan çok yönlü izlemeyi kast eder (Yavuzdoğan ve Akın, 2015, s. 194-195).

Demokratik denetim ile sivil denetim anlamına gelen sivil gözetim kelimesindeki “sivil” kelimesi, üniforma giymeyen polis, jandarma, sahil güvenlik gibi kolluk birimleri dışında kalanları ifade eder. Meclis, KDK, belirli kamu gücü kullanma yetkisine haiz STK'lar ve vatandaşların da katılım imkânı bulduğu ulusal veya uluslararası insan hakları kurulları gibi kurumlar sivil olarak tanım alanına girer (Zabunoğlu, 2016, s. 461; Özgür ve Erciyes, 2017, s. 87).

Kolluğun ayrıcalıklı ve kanunlardan aldığı yetkiler ile yerine getirdiği hizmetleri, insan hak ve hürriyetlerini koruyucu önlemlerle sağlamak, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kamu yönetimi ilkelerini belirttiğimiz sivil otoriteler tarafından denetlenmesi ve bunların izlenmesi belirtilen ilkeler yönünden oldukça önem taşır.

5.5 Sivil Gözetim Boyutları

Kolluk kuvvetlerinin kendilerine tanınan yetkilerini kullanırken vatandaşların hak ve hürriyetlerini ihlal etmemeleri konusunda iç denetimleri her zaman yeterli kalmayabilir. Sıralı amirlerce hiyerarşik denetimler ve taşradaki disiplin kurullarının yanı sıra dış bağımsız denetçiler tarafından kolluğun faaliyetlerinin izlenerek denetlenmesi ideal olarak tanımlanabilir. Bu anlatılanlar ışığında, sivil gözetimin boyutları yatay ve dikey boyut olarak tarif edebiliriz (Önen ve Güngör, 2018, s. 19).

Sivil gözetim ilkesinin *dikey boyutunu*, kolluğun hiyerarşik düzende üstünde yer alan yönetim ve denetim amirleri tarafından denetimi oluşturmaktadır. Hiyerarşik olarak gözetim yetkilerini elinde bulunduranlar adli amirler ile idari amirler olup, bu erkler dikey gözetimi yasal çerçevede yerine getirmekle görevlidir. Dikey gözetim ilkesinde, kolluğun görev alanına giren konularda gerekli politikalar hazırlamak, kolluk birimlerinin koordinesini ve idare edilmesini sağlamak, kolluk kuvvetlerinin görevlerini yerine getirirken mevzuata uygunluğunu izlemek gibi konular yer almaktadır. Ülkemizde adli makamların yaptığı denetim, üst idari amirlerin (vali, kaymakam gibi) yaptığı denetim, Parlamentonun yaptığı denetim, ilgili bakanlık ve müfettişlerin yaptığı denetim dikey gözetim olarak adlandırılabilir. Tarif edilenlerin dışında bağımsız kolluk şikâyet kurum veya kuruluşlarının yaptığı denetim de dikey gözetim kapsamındadır (Yavuzdoğan ve Akın, 2015, s. 200).

Sivil gözetim ilkesinin *yatay boyutunu* ise, STK'ların güvenlik politikaları belirleme sürecinde aktif olarak yer alması, yerel idari yönetim organların iş birliği içerisinde olmaları ve medyaya karşı şeffaf hareket edilmesi ifade eder. Yatay gözetim ile ilgili çıkarılabilecek kanunlar ışığında oluşturulabilecek kurumlar, hiyerarşik düzen içerisinde yer almazlar. Bu yapı daha çok STK'lar da dâhil olmak üzere iç güvenlik birimleri içinde daha iyi bir şekilde iş birliği yapılmasına ve kamuoyuna karşı daha anlaşılabilir olmasına katkı sağlar (Karadaş, 2010, s. 3).

Kısacası, devletin yasama, yürütme ve yargı organlarınca yetkili kişi/kurum tarafından kolluk birimlerinin iş ve işlemleri üzerindeki denetimi ve onları inceleyerek tanzim etmesi *dikey* (hiyerarşik) *gözetim*; kolluk birimleriyle üst ast ilişkisi içerisinde bulunmayan, daha sık olarak STK'lardan meydana gelen ya da onların temsilcilerini de içeren komisyonlarca medyanın yapmış olduğu kolluğun görevini tevdi ederken yerine getirdiği işlemler üzerindeki izleme ve denetimi ise *yatay gözetim* olarak ifade etmek mümkündür.

5.6 Sivil Gözetim İlkeleri

Sivil gözetim kavramının çeşitli ilkeleri bulunmakta olup, temel ilkeler şunlardır (Şimşek Akın, 2014, s. 60-62):

- a. *Kolluk hizmetinin hukuki olması*: Sivil gözetimin temel kavramlarının, anayasaya uygun hale getirilerek eklenmesi, hukuksal metinlerin anayasal teamüllere uygun olarak düzenlenmesini ifade eder. Böylece kamu yönetiminin tüm aşamasında hesap verebilirlik ve denetim ilkeleri sağlanmış, iç güvenlik birimleri yetkilerini hukuk ve insan haklarına uygun bir halde elde etmiş ve kullanmış olacaktır.
- b. *Hesap verebilirlik*: Kolluk kuvvetlerinin ilgili yasalardan aldığı zor kullanma yetkisi; kamu güvenliğinin tehlikeye düştüğü zamanlarda insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayabilme yetkisi ilgili yasalar çerçevesinde ve kanuni sınırları aşmadan yerine getirmelerini, aksi takdirde ortaya çıkacak hukuki sorumlulukların bilincinde olmalarını ifade eder.
- c. *Hiyerarşik denetim ile teftişler*: Hiyerarşik gözetim yetkisi ile mekanizması dikey sivil gözetimin içeriklerini kapsamaktadır. Hiyerarşik gözetim yetkileri, halk tarafından seçilen politikacıların ve atanmış idari (müfettişler) veya adli organlarca (Cumhuriyet savcıları ile hâkimler) iç güvenlik kuvvetleri üzerinde kullanılan yetkileri kapsamaktadır. Bu yetkiler arasında iç güvenlik kuvvetlerini yönetmek ve görevlilerin davranışlarını analiz ederek yerine getirmiş olduğu hizmetlerin hukuka uygun olmasını sağlamak büyük önem arz etmektedir.
- d. *Şeffaflık*: İç güvenlik birimlerinin, yerine getirmiş olduğu hizmet sektöründeki STK'lar ile medya organlarına karşı çok daha açık olmasını ifade eder. Kamu hizmetlerinde sivil gözetim konusunun geliştirilmesi, bu hususlar yerine gelirken ise sunulan hizmetler ile kamu politikalarında sivil kontrol mekanizmalarına karşı denetlenebilir ve şeffaflık ilkesinin tüm hizmetlerde yer almasıdır.
- e. *Ortaklık*: Yeni kamu yönetimi ilkelerinden olan yönetim anlayışında merkeziyetçi devletin memnuniyeti anlayışından, kamu hizmetinin alıcısı konumunda bulunan kamunun memnuniyeti konusu önem kazanmıştır. Bu doğrultuda kolluk, sivil toplum ve yerel güçlerle müşterek hareket ederek, insan merkezli emniyet ve kamu güvenliğini sağlama konusunda toplumla ortaklaşa taraf olarak görevini yerine getirmiş olur. Bu ortaklık durumunda sağlanan hizmetle, şeffaflık ilkesine bağlı olarak kolluğun kamu hizmetini sunması yerine getirilmiş olur.

5.7 Kolluk Kuvvetlerinin Denetimi

Hukuk devleti ilkesinin gereği olarak bireylerin temel hak ve özgürlükleri anayasal ilkeler kapsamında güvence altına alınmıştır. İdari erkin; hukuksal zemine bağlı kalması, takdir yetkisini kamu yararı amacıyla kullanması, hukuk kurallarına uymayan iş ve işlemler için kendisine yaptırım uygulanmasının bir engeli olmaması hukuk devleti ilkesi ile açıklanabilmektedir. Kolluk kuvvetlerinin ilgili mevzuat çerçevesinde sahip oldukları yetkileri insan hak ve özgürlüklerini ihlal etmeden, hukuki bir boyut içerisinde kullanmaları esastır. Bu anlatılanlar ışığında idarenin bahse konu hukuk kurallarına uymasını sağlamak ve kurallara uymadığı zamanlarda yaptırımlar uygulamak amacıyla çeşitli denetim mekanizmaları geliştirilmiştir.

5.7.1 Kolluk Kuvvetlerinin İç Denetimi

İç denetim; idari organların yerine getirmiş oldukları faaliyetlerin ve işlemlerin hukuka uygun olmasının, güvenilirliğinin “iç denetçi” adı verilen kişiler tarafından yerine getirilmesidir. İç denetim diğer bir ifadeyle, örgütlerin kendi kurumları içerisindeki birimler aracılığıyla denetlenmesidir (Akın, 2014, s. 40-41).

Kolluk kuvvetleri, iç denetim kapsamında ilk olarak görevleri bakımından denetlenir. Bu denetim biçimi kolluk kuvvetlerinin iç disiplini, kurum içerisindeki yerine getirmiş oldukları eylemleri ve kurumun personelleri üstünden yapılmaktadır. Kolluğun görev esaslı denetimi, bağlı oldukları bakanlıklar tarafından yapılır. Kolluk kuvvetleri, şubeleri bakımından da denetime tabi tutulur. Bu denetim; hiyerarşik olarak üst makamların görev ve faaliyetlerle ilgili emir verme yetkisini elinde bulundurma ve bu emrin yerine getirilmesi sırasında kamu düzeninin sağlanması amacıyla yapılan işlemlerin hukuka uygun olup olmadığı şeklinde yapılan denetimi kapsar (Yenisey, 2015, s. 591).

5.7.2 Kolluk Kuvvetlerinin Dış Denetimi

Dış denetim, idarenin örgütsel yapısının dışında kendisine alan bulan, örgütle direkt ya da dolaylı bağı olmayan bağımsız denetim görevlileri tarafından yapılan idari

denetim türüdür (Köse, 2007, s. 17). Kolluk makamlarının dış denetlenmesinde birden fazla devlet organı aktif olarak görev alır.

5.7.2.1 Yasama faaliyetiyle denetim

Siyasal denetim, meclis denetimi veya parlamento denetimi olarak da ifade edilirken; yasama denetimi, yasama organı olan TBMM'nin idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmamasını denetlenmesi şeklinde ifade edilir (Yürekli, 2014, s. 23). Meclis; yapmış olduğu bütçe yasası gibi gerekli yasal düzenlemeler ile iç güvenlik teşkilatının görev ve yetki alanlarını belirleyebilmekte, sınırlar çizerek onları yönlendirebilmektedir (Yürekli ve Orkun, 2019, s. 140).

TBMM, idari teşkilat makamlarının denetimlerini, bu çalışmanın ikinci bölümünde açıklanan meclis araştırması, meclis soruşturması, yazılı soru ve genel görüşme yöntemlerinin yanı sıra aşağıda açıklanan Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu aracılığıyla yapmaktadır (Yürekli ve Orkun, 2019, s. 141).

Dilekçe Komisyonu: Vatandaşların ve Türkiye'de ikamet eden yabancıların Meclis başkanlığına gönderdikleri dilek ve şikâyetleri incelemekle görevli olan makamı temsil eder (TBMM, 1973).

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu: 05.12.1990 tarihli ve 20719 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu ile temelleri atılmış olup, Kanun'un 4. Maddesine göre şu görevleri yürütmektedir:

- Uluslararası alanda insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek;
- İnsan hakları uygulamalarının, Türkiye'nin tarafı olduğu uluslararası antlaşmalara, Anayasa'ya ve kanunlara uygunluğunu incelemek, gerekli değişiklikleri tespit ederek çözüm yolları önermek;
- TBMM Başkanlığınca havale edilen kanun teklifleri ile olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini görüşmek ve görüş ve önerilerde bulunmak;

- İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile başvuran vatandaşlardan gelen şikâyetleri incelemek ve gerekli durumlarda ilgili makamlara bildirmek.

5.7.2.2 Yargı organınca yapılan denetim

Yargı denetimi, idarenin yerine getirmiş olduğu tüm işlemlerin tarafsız ve bağımsız yargı organlarınca incelenmesini ve takip edilmesini hedef olarak belirlemiştir. Amacı, devletin tüm kurum ve kuruluşlarının hukuka uygun bir şekilde hareket etmesinin temin edilmesidir (Yürekli, 2014, s. 142). Temel hak ve özgürlüklerin idare tarafından ihlal edilmesi durumunda bireylerin hak talep etmek üzere başvurabileceği en güvenilir organların başından bağımsız yargı erki gelmektedir. Bu haliyle Anayasa'nın 125. maddesinde, idarenin tüm eylem ve işlemlerine karşı yargı yoluna başvuru açık bırakılmıştır. Ek olarak 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu uyarınca, kanun koyucu tarafından kendisine yetki tanınan Cumhuriyet savcısına, adli iş ve göreviyle ilgili konularda yetkisini kötüye kullanma veya ihmalleri görülen kolluk amir ve memurları hakkında doğrudan soruşturma açma yolu ile yargı denetiminin önü açılmıştır (Ayyıldız, 2019, s. 159).

Bireyin hak kaybına ve menfaat ihlaline uğraması halinde idarenin yargı denetimi devreye girmektedir. İdarenin yargısal denetimi, idari yargı eliyle yapılmaktadır. 1982 Anayasası'nın en temel maddelerinde, bazı idari işlemler için yargısal denetim yolunun kapalı olduğu hükmüne yer verilmiş olsa da ilerleyen yıllarda ilgili hüküm yürürlükten kaldırılarak idarenin, hak ve özgürlüklere dair işlemlerine karşı yargı yolu açılmıştır (Ünlüçay, 2004, s. 1). İdari yargının kolluk faaliyetleri üzerinde, diğer idari organlara nazaran, daha geniş ve etkili bir denetim aracı olduğu bir gerçektir.

5.7.2.3 İdari denetim

Devlet; bütün yasama, yürütme ve yargı organlarını bünyesinde barındıran, otoritesini yerine getirmek için bazı ayrıcalıklardan yararlanan, idari faaliyetlerini kamu yararını yerine getirmek amacıyla yürüten, mutlak gücü anayasal kurum ve kuruluşlarla sınırlandırılan ve yine kendi bünyesinde oluşturduğu organlarla hukuka uygunluğu denetlenen karmaşık ve çok paradokslu bir örgütlenmedir. Merkezi idarede yürütmenin en başı, parlamenter sistemlerde hükümet; başkanlık sisteminde ise devlet

başkanıdır. Mahalli idarelerde ise yürütme görevi vali, belediye başkanı ve muhtarlara bırakılmıştır (Heywood, 2013, s. 126-127).

Devlet kurumlarının denetim yollarından biri olan idari denetim; kurumun kendisini, iç bünyesinde oluşturduğu idari kurum ve kuruluşlar tarafından denetlemesidir (Yürekli ve Orkun, 2019, s. 143). İdari işlem ve faaliyetlerde hukuka uygunluk kavramının denetimini ifade eden ve idari denetlemeye yetkisi olan kurumlar ilgili kanunlarda açıklığa kavuşturulmuştur. İdari denetlemenin etkin olmasını sağlayan en önemli faktör ilgili kurullar tarafından idarenin kendi kendini denetlemesi gösterilmektedir. Yasama ve yargı organları anlatılan nedenlerden ötürü bu denetleme türüne dâhil olamazlar.

6. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN KARARLARININ KOLLUK ÜZERİNDEKİ ETKİNLİĞİ

İdari işlemler sonucunda meydana gelen hukuka aykırı işlemleri önlemek veya en aza indirmek amacıyla KDK tarafından verilen tavsiye kararları, Türk idare sistemine önemli kazanımlar sağlamaktadır. KDK verdiği tavsiye kararlarıyla, idari yargının iş yükünü hafifletmektedir. Bu tavsiye kararları açıklandığı üzere “tavsiye” niteliğinde de olsa yapılan idari faaliyet hakkında kuvvetli bir öngörü sunar (Balkan ve Kahraman, 2020, s. 129). Kuruma yapılan başvuruların incelenmesi ve noksanların tespit edilerek idarenin daha verimli ve etkin çalışmasına katkı sağladığı bir gerçektir. Ayrıca idarenin iyi çalışarak yol gösterici olması noktasında kamu gücünün hukuk devleti ilkesi çerçevesinde kullanılmasına yardımcı olacaktır (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2019, s. 220).

KDK tarafından verilen tavsiye kararlarına idarenin göstermiş olduğu tutumlar ile ilgili her yıl rapor hazırlanır. Kurum idarelere verilen tavsiye kararlarına ilişkin olarak 30 gün içinde işlem yapılması gerektiğini karar metninde belirtir. Bu husus doğrultusunda KDK organlarından olan Strateji Geliştirme Bünyesinde “Araştırma, Takip ve Değerlendirme Bürosu” kurum tarafından verilen kararların etkin takibinin yapılabilmesi için idareler ile iletişime geçmeye haizdir.

Bu çalışmada, kolluk birimlerinin yürüttüğü faaliyetlere ilişkin KDK’ya yapılan başvurular incelenmiş, 07.04.2025 tarihinde ise KDK’ya mail yoluyla dilekçe gönderilerek başvurularak çalışma kapsamında incelenecek olan örnek olaylarda idarelerin KDK’nın kararları karşısındaki tutumuna dair bilgi talebinde bulunulmuştur. KDK, 14.04.2025 tarihinde “bahse konu kararlara ait cevap metinleri yalnızca başvuran ve ilgili idareleri ilgilendirdiği, üçüncü kişilerle paylaşılmadığı, diğer yandan bahse konu kararlara ilişkin idarelerin yaklaşımlarını içerir” şeklinde verdiği cevapla tarafımıza ilgili idarelerin karara yaklaşımına dair bilgi sunmuştur (Bkz. EK). Bu çalışmada, KDK’nın kolluk faaliyetlerine ilişkin olarak verdiği 10 karar incelenmekte olup, incelenen kararların 6 tanesi “Tavsiye” niteliğindeyken, 4 karar ise “Kısmen Tavsiye Kısmen Ret” şeklindedir.

ÖRNEK 1

Sayı : 2024/13271-S.24.19957
Başvuru No : 2024/7736
Karar Tarihi : 29.11.2024
Başvuruya Konu İdare : İçişleri Bakanlığı
Başvurunun Konusu : Fahri trafik müfettişlerinin denetlenmesi talebi hakkında
Başvuru Tarihi : 19.06.2024

Başvuranın İddia ve Talepleri:

Başvurucu, fahri trafik müfettişleri tarafından keyfî ve delilsiz olarak ceza yazıldığını ve görevlerini kötüye kullandıklarını, fahri trafik müfettişlerinin ceza yazabileceği ihlallere ilişkin daha fazla kanuni düzenlemeye ihtiyaç bulunduğunu iddia ederek fahri trafik müfettişlerinin delil olmadan ceza yazmasının önüne geçilebilmesi için denetlenmelerini talep etmiştir.

Karar:

Başvuruya konu olan fahri trafik müfettişleri tarafından tanzim edilen ve vatandaşlara uygulanan trafik idari yaptırım cezalarının herhangi bir ispat ve delil bulunmadan uygulandığında keyfî ve kanunsuz uygulamalara neden olabileceği, bunun da hem vatandaşlar ile idare arasında birtakım sorunlar oluşturabileceği hem de vatandaşların huzuru için önem teşkil eden kamusal düzen ve barışın bozulmasına yol açabileceği değerlendirilmiş ve teknolojik gelişmeler doğrultusunda fahri trafik müfettişliği uygulamasının daha etkili ve verimli bir şekilde çalışabilmesi ve yaşanabilecek mağduriyetlerin asgari düzeye indirilebilmesi için gereken hassasiyetin gösterilerek fahri trafik müfettişliği uygulamasına ilişkin yeni kuralların belirlenmesi ile fahri trafik müfettişleri tarafından tanzim edilen tutanakların denetlenmesi noktasında sadece şekil açısından değil esas üzerinden de denetlenebilmesi için İçişleri Bakanlığına “TAVSİYE” verilmiştir.

İdarenin Karara Yaklaşımı: İdarece; tavsiye kararında belirtilen hususların, mevzuat değişikliği çalışmaları kapsamında değerlendirileceği bildirilmiştir.

ÖRNEK 2

Sayı : 2021/12323-S.21.19787
Başvuru No : 2021/5930
Karar Tarihi : 24.08.2021
Başvuruya Konu İdare : İçişleri Bakanlığı
Başvurunun Konusu : Trafik idari para cezalarının iptal edilmesi talebi hakkında
Başvuru Tarihi : 12.03.2021

Başvuranın İddia ve Talepleri:

Başvurucu vekili, müvekkillerinin İstanbul Yeni Havalimanı'nın gidiş-dönüş güzergâhında hız sınırının 90 km/s olarak bildiğini ancak hız sınırının 70 km/s olarak belirlendiği için hız sınırını aştıklarını ve Elektronik Denetleme Sistemi (EDS) ile idari trafik cezası uygulandığını, bahse konu güzergâhta 01.03.2019–31.12.2019 tarihlerinden itibaren hız sınırı ihlali yapan sürücülere cezai işlem uygulanmaya başlandığını, öncesinde ise böyle bir uygulamanın mevcut olmadığını, bahse konu güzergâhın üç şerit gidiş ve üç şerit dönüşten olduğunu ve dolayısıyla bölünmüş yol niteliğinde olduğunu, Karayolları Trafik Yönetmeliği'nin 100. maddesinde bölünmüş yollarda minibüsler için hız sınırının 90 km/s olarak belirtildiğini, ayrıca belirtilen güzergâhta cezai işlem uygulanan tarih aralığında minibüsler için ilgili yönetmelikte belirtilen hız sınırı haricinde başkaca hız sınırını belirten uyarıcı herhangi bir tabela ve levhanın mevcut olmadığını, uyarıcı levhanın cezai işlem tarihinde sonra olan 2020 yılı Ocak ayı içerisinde güzergâha konulduğunu, cezai işlem uygulanan sürücülere tebligatların geç ve toplu olarak gönderilmesinin sürücülerin gerekli önlem ve tedbirleri almasını imkânsız hale getirdiğini, aynı gün içerisinde aynı güzergâhta aynı plakalı araçlara birden fazla cezai işlem uygulandığını, bu durumun da EDS cihazlarının niteliklerinin yetersiz olması ve gerekli bakımların yapılmamasından kaynaklandığını, yukarıda belirtilen nedenlerle söz konusu tarihlerde cezai müeyyide

uygulanan tüm sürücülerin mağduriyet yaşadığını iddia ederek başvuru dilekçesinde yer verilen ilgililere tebligatların geç yapılması ve mevzuata aykırı cezai işlem uygulanması sebebiyle uygulanan para cezalarının iptal edilmesini talep etmiştir.

Karar:

Bahse konu dosyada itiraz için yetkili olan Sulh Ceza Hâkimliğine başvurulduğu ve itirazın reddedildiği anlaşılmış ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 17. maddesinin “başvuru ve usulü” başlıklı bendinde yer alan madde uyarınca başvuruda yargı organları tarafından verilmiş bir karar bulunmasından dolayı kurumun başvuruyu incelemesi yetkisi bulunmadığı ve Trafik İdari Para Cezası Karar Tutanaklarının Düzenlenmesinde, Tahsilinde ve Takibinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği’nin 10. maddesinin birinci fıkrasına günümüzün teknolojik imkânlarına uygun olarak daha hızlı bir şekilde tebligatta bulunmak amacıyla “tebligat işlemlerine 30 iş günü içinde başlanacağı” ibaresinin eklenmesi hususunda İçişleri Bakanlığına “TAVSİYE” verilmiştir.

İdarenin Karara Yaklaşımı:

İdarece; tavsiye kararına mevcut mevzuat hükümleri kapsamında uyulamayacağı belirtilmiş ve gerekçelendirilmiştir.

ÖRNEK 3

Sayı	: 2020/69043-S.20.75184
Başvuru No	: 2020/3794
Karar Tarihi	: 21.08.2020
Başvuruya Konu İdare	: İçişleri Bakanlığı
Başvurunun Konusu	: Başvuranın, karıştığı trafik kazasıyla ilgisi bulunan polis memurları hakkında disiplin soruşturması açılması talebi hakkında
Başvuru Tarihi	: 25.02.2020

Başvuranın İddia ve Talepleri:

Başvurucu, 23.10.2019 tarihinde kullanmakta olduğu motosikleti ile maddi hasarlı trafik kazası yaptığını, olay yerine gelen trafik polisleri tarafından hazırlanan kaza tespit tutanağında “motorlu bisikletin 45 metre fren izi bıraktığı, trafik ekip otosunun tepe lambasının yanmakta olduğu, trafik polisinin gerekli işaretlemeleri yaptıktan sonra araçtan inip trafiği yan yola yönlendirdiği” hususlarının bulunduğunu; ancak olay yerini gösterir güvenlik kameraları incelendiğinde kaza meydana gelmeden önce orada görevli herhangi bir trafik görevlisinin bulunmadığının ya da işaretlemenin olmadığının, belirtilenin aksine trafik ekip otosunun tepe lambaları yanmadan en sol şeridi kullanıp gelmesi akabinde bir anda sağ şeritte çaprazlama durması ile kendisinin çok kısa mesafe kalması sonucunda duramayarak ekip aracına çarptığının görüldüğünü, olayın bu şekilde gerçekleşmesine rağmen görevlilerin gerçekte olanın aksine tutanak tanzim ederek başvuranı kusurlu gösterdiklerini, devamında Uşak Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından görevlendirilen bilirkişinin raporunda görevli ekip arabasının lambasının yanmadığının, dolayısıyla motorun yaklaşık 45 metre fren izi oluşturmasının mümkün olmadığının belirtildiğini, bu olay ile ilgili başvuruda bulunmasına rağmen idari soruşturma açılmadığını belirtmiş olup dosyadaki delillerin detaylı incelenerek gerekli soruşturmanın açılmasını talep etmiştir.

Karar:

Olay yerine gelen resmî ekip aracına çarpması sonucunda maddi hasarlı trafik kazası yapan başvuru olay yerine gelen görevli memurların görev esnasında gerekli özen ve uyması gereken yükümlülükleri yerine getirmediğinden kazaya neden oldukları ve kaza sonucunda tanzim edilen kaza tespit tutanağının gerçeğe aykırı olduğundan bahisle sorumlu görevliler hakkında disiplin soruşturması açılmasını, açıklanan gerekçe ve dosya kapsamında yapılan incelemeler neticesine göre başvuruya sebep olan trafik kazasında şüpheye yer kalmayacak şekilde ve dosyanın açıklığa kavuşturulması amacıyla gerekli disiplin soruşturmasının başlatılması hususunda İçişleri Bakanlığına “TAVSİYE” verilmiştir.

İdarenin Karara Yaklaşımı:

İdarece; tavsiye kararın istinaden ilgili görevliler hakkında disiplin soruşturulması açıldığı ve sonuçlandırıldığı bildirilmiştir.

ÖRNEK 4

Sayı	: 3913
Başvuru No	: 2018/8851
Karar Tarihi	: 18.02.2019
Başvuruya Konu İdare	: Trafik Uygulama ve Denetleme Daire Başkanlığı
Başvurunun Konusu	: Başvuranın trafik görevlilerince gerçekleştirilen alkol kontrolüne yönelik uygulamanın vatandaşların mağduriyetine yol açmayacak şekilde düzenlenmesi talebi hakkında
Başvuru Tarihi	: 05.07.2018

Başvuranın İddia ve Talepleri:

Başvurucu, 15.05.2018 tarihinde İstanbul/Ataşehir'de trafik ekiplerince gerçekleştirilen kontrol uygulamasında kullandığı diş temizleme losyonu sebebiyle 1,09 promil alkollü çıkması üzerine emniyet birimine götürülerek ifadesine başvurulduğu, emniyette işlemlerinin tamamlanması sonrasında Haydarpaşa Numune Eğitim ve Araştırma Hastanesine gittiğini ve burada yapılan ölçüm sonucunda alkol tespit edilmediğini, hastaneden aldığı rapor ile ertesi gün yetkili Sulh Ceza Hâkimliğine itiraz ettiğini, yönetmelik değiştiği için görevli memurlar tarafından yapılan ölçüm sonrasında cezai işlem uygulandığını ve artık itiraz için yetkili sulh ceza hâkimliklerine kişilerin yönlendirildiğini, mahkemelerdeki iş yoğunluğu nedeniyle bu itirazların neticelenmesinin 3 ay kadar sürebildiğini, kendisinin kullanmış olduğu losyon yüzünden alkollü çıktığını ancak hastanede raporunda da belirtildiği üzere alkol kullanmadığını, haksız yazılan ceza nedeniyle 2-3 aydır trafikten men edilmiş durumda olduğunu ifade ederek kanunların vatandaşları koruması gerektiğini, mevzuatın suçsuz vatandaşların mağduriyetine yol açmayacak şekilde düzenlenmesini talep etmiştir.

Karar:

Trafik görevlileri tarafından gerçekleştirilen alkol kontrollerinde kullanılan teknik cihazla yapılan ölçüm sonucunda Karayolları Trafik Kanunu'nun 48. maddesinde belirlenmiş olan limit değerlerinin üzerinde alkollü olduğu tespit edilen sürücülerin yapılan ölçümlere itiraz etmeleri durumunda, ölçüm sonucunun 1,00 promilin üzerinde olması halinde kolluk görevlilerince mevcutlu olmak koşuluyla, 1,00 promilin altında çıkan ölçümlerde ise ispat yükümlülüğü vatandaşlara ait olmak üzere makul bir süre içerisinde Sağlık Bakanlığına bağlı bir sağlık kuruluşuna başvurarak kan testi yaptırmalarının ve doktor tarafından muayene edilmelerinin müeyyide altına alınması yönünde mevzuat değişikliği yapılması için Emniyet Genel Müdürlüğüne ve Jandarma Genel Komutanlığına;

Trafik görevlilerince teknik cihaz ile yapılan alkol kontrollerinde ölçüm sonuçlarının doğruluk oranını yükseltmek amacıyla; sürücülerin alkollü madde kullanmaları dolayısıyla ağız içinde kalan alkol nedeniyle teknik cihazla yapılan ölçüm sonucunda promil miktarının yüksek çıkabileceği konusunda denetim öncesinde bilgilendirilmeleri ve bu konuda ölçüm yapılabilmesi için gerekli bekleme süresine dikkat edildikten sonra gerçekleştirilmesini sağlayacak yönde mevzuat değişikliği yapılması için Emniyet Genel Müdürlüğüne ve Jandarma Genel Komutanlığına;

Teknik cihaz ile gerçekleştirilen ölçüm sonucunda Kanun'da belirlenmiş olan limit değerlerin üzerinde alkollü olduğu tespit edilen sürücüler hakkında düzenlenen "geçici bir süre ile geri alınan sürücü belgesi tutanaklarında" revizyona gidilmesi ve söz konusu tutanakta vatandaşların itirazlarına ilişkin olarak izlemeleri gereken prosedürün detaylı olarak açıklanması, muterizlerin söz konusu "geçici olarak sürücü belgesi geri alma tutanağı" ile birlikte sağlık kuruluşlarına başvurmaları halinde sevk yazısı talep edilmeksizin gerekli kan testi ve muayenenin sağlık kuruluşlarınca gerçekleştirilmesi yönünde çalışma yapılması için Emniyet Genel Müdürlüğüne ve Jandarma Genel Komutanlığına "TAVSİYE" verilmiştir.

İdarenin Karara Yaklaşımı:

Kararımıza cevap veren idarelerce; kararımızda belirtilen hususlarda değerlendirmelerde bulunulmuş ve uyamayacakları alanlar ise gerekçelendirilmiştir.

ÖRNEK 5

Sayı : 2021/10258-S.21.16521
Başvuru No : 2021/2150
Karar Tarihi : 09.07.2021
Başvuruya Konu İdare : İçişleri Bakanlığı, Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı
Başvurunun Konusu : Kolluk birimlerinde alınan ifadelerde avukat beyanlarına da ifade tutanağında yer verilmesi talebi hakkında
Başvuru Tarihi : 30.01.2021

Başvuranın İddia ve Talepleri:

Barosu Avukat Hakları Merkezi Başkanı olan başvuru;

- a. Savunma makamının temsilcisi olan avukatların, mesleğini icra ederken karşılaştıkları zorluklarda yanlarında olmak amacıyla faaliyet yürüten Avukat Hakları Merkezine en çok ilettikleri şikâyetlerden birinin; kollukta, şüphelilerin ifadesi alındıktan sonra avukat beyanlarının ifade tutanağına geçirilmemesine ilişkin olduğunu, ilgili İdarenin gerekçesinin ise kolluğun mahkeme olmadığı, savunmanın mahkemede yapılabileceği yönünde olduğunu, diğer bir ifadeyle kollukta şüphelilerin ifadesinin alınması aşamasında avukatın müvekkili hakkında hukuki yardımda bulunma hakkının kısıtlandığını, bu durumun da ve adil yargılanma hakkının ihlaline yol açtığını;
- b. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararları incelendiğinde, ceza yargılamalarında herkesin etkin bir şekilde müdafî tarafından savunulması gerektiğinin ve müdafîye erişim hakkının suçlamanın başladığı andan itibaren

bulunduğunun kabul edildiğini; AİHM tarafından ayrıca müdafinin, kolluk ifadesi dâhil olmak üzere soruşturmanın her aşamasında hazır bulunması hususunun vurgulandığını;

- c. Hukuki yardımın yalnızca müdafinin hazır bulunması olarak değil, kolluk ifadesi sırasında temsil ettiği kişiye etkin bir şekilde yardım etmesi ve şüphelinin haklarını korumak için gerektiğinde müdahalede bulunması olarak anlaşılması gerektiğini; ayrıca, kolluk aşamasında avukat beyanlarının ifade tutanağına geçirilmemesinin adil yargılanma hakkının ihlaline neden olduğunu, kolluk birimlerinin yargı kararı bulunmaksızın adil yargılanma hakkını kısıtlayacak uygulamalarda bulunmasının hukuk devleti ilkesine aykırı olduğunu belirterek kolluk birimlerinde ifade alınması sırasında avukat beyanlarına da ifade tutanağında yer verilmesini talep etmiştir.

Karar:

Savunma hakkının etkin bir şekilde kullanılabilmesinin sağlanması amacıyla kolluk birimlerinde ifade alınması esnasında ifade tutanaklarında temsil ve savunma makamının en önemli unsurlarından olan avukat beyanlarına da yer verilmesi ve bu konuda kolluk birimleri arasında uygulama birliğinin sağlanması için gerekli tedbirlerin alınması hususunda İçişleri Bakanlığına “TAVSİYE” verilmiştir.

İdarenin Karara Yaklaşımı:

İdarece, tavsiye kararına yürürlükte bulunan mevzuat hükümleri kapsamında uyulamayacağı belirtilmiş ve gerekçelendirilmiştir.

ÖRNEK 6

Sayı : 53878609-101.07.04-E.17776

Başvuru No : 2017/17173

Karar Tarihi : 23.10.2018

Başvuruya Konu İdare: İstanbul Valiliği

Başvurunun Konusu : Avukat olarak görev yapan başvurucunun, arkadaşı ile bulundukları bir mekânda yapılan “kolluk araması” esnasında,

müvekkili ve arkadaşına kolluk mensuplarınca yapılan üst aramasının hukuka ve ilgili mevzuata aykırı şekilde gerçekleştirildiği, devamında polisin zor kullanma yetkisini aşarak orantısız güç kullandığı, yasal olmayan şekilde kolluk birimine götürülerek kişi hürriyeti ve güvenliğinin ihlal edildiği, ilgili kolluk biriminde bulundukları sırada onur kırıcı davranış ve söz ile işkence ve kötü muamelede bulunduğu iddia ve şikâyeti hakkında

Başvuru Tarihi : 26.12.2017

Başvuranın İddia ve Talepleri:

İstanbul Barosuna kayıtlı olarak görev yapan avukat başvuru, 18.12.2017 tarihinde bir mekânda arkadaşları ile birlikte yapılan polis aramasında hem müvekkili hem de arkadaşı olan’a yapılan üst aramasında yapılan işlemin hukuk kuralları ile bağdaşmadığını, bundan dolayı ilgili polisleri nazik bir şekilde uyardığını, uyarırken de avukatlık kimliğini gösterdiği ve şahsın avukatı olduğunu belirttiğini; bu sırada polisin uyarıyı dikkate almayarak üzerlerine yürüdüğü ve diğer görevli arkadaşlarını çağırarak kendisini ve arkadaşını polis karakoluna götürdüklerini, burada kamera bulunmayan bir odaya alındığı ve ters kelepçe takılarak şiddet uygulandığını, bu esnada onuru ve mesleğinin aşağılandığını, üst araması yapıp telefon, kimlik ve meslek kartının hukuksuz bir şekilde elinden alındığını, gerekli darp cebir raporunun alınması esnasında görevli doktor tarafından darp izine rastlanıldığı şeklinde rapor tanzim edilmesi üzerine tekrardan aynı görevli memurlarca odaya alınıp hakarete uğradıklarını, polislerin kafalarına göre hazırladıkları tutanağı imzaya zorlandıklarını, Cumhuriyet savcısına gözaltı işleminden saatler sonra haber verildiğini ve işlemlerin hukuku uydurulmaya çalışıldığını; ancak o zamana kadar geçen tüm işlemlerin hukuka aykırı şekilde gerçekleştirildiğini iddia ve şikâyet ederek, ilgili polis memurlarının hukuka aykırı şekilde yürüttükleri işlemlerinin araştırılıp haklarında idari soruşturma açılmasını talep etmiştir.

Karar:

Başvuru tarihinde sonra meydana gelebilecek olaylarda aleyhlerinde şikâyetle bulunulan kolluk mensupları hakkında 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer ilgili mevzuat hükümleri kapsamında disiplin soruşturması açılması ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun hükümlerine göre adli soruşturma izni verilmesi için gereken “ön incelemelerin”, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin temel maddelerinde olan ilgili kararın (60) numaralı paragrafında açıklanan ilkelere uygun şekilde yürütülmesi amacıyla 81 il valiliğine talimatta bulunulması ve ilgili bakanlıklar tarafından düzenli olarak yapılan il ve ilçe emniyet müdürlükleri/amirliklerindeki insan hakları uygulamalarının, kolluk birimlerinde bulunan nezarethane ile ilgili tespit edilen eksikliklerin ve ilgili olarak görülen eksikliklerin tespitinin de yapıldığı genel teftiş programlarının hızlandırılması konusunda İçişleri Bakanlığına “TAVSİYE” verilmiştir.

İdarenin Karara Yaklaşımı:

İdarece; başvuru neticesinde KDK tarafından verilen karar gerekçelerinin ve tavsiyelerin üzerinde hassasiyetle durulduğu, üst amir denetimlerinde belirtilen hususlara dikkat edildiği ve tavsiyeye konu hususların devam edilecek olan teftiş programlarında dikkate alınacağı bildirilmiştir.

ÖRNEK 7

Sayı : 53878609-101.07.04-E.1212

Başvuru No : 2018/9547

Karar Tarihi : 16.01.2019

Başvuruya Konu İdare: İçişleri Bakanlığı (resen) Şanlıurfa Valiliği

Başvurunun Konusu: Bir suç şüphesi ile çalıştığı iş yerinden alınarak kolluk birimine intikal ettirilen ve hakkında yürütülen soruşturmaya istinaden gözaltı kararı verilmeksizin serbest bırakılan kişinin, polis merkezinde adli işlemleri için bekletildiği anda ve hasımlarının

fiziki saldırısı sonucunda yaralandığı ve bu duruma polis merkezindeki resmî görevlilerin engel olmadıkları ayrıca bahse konu görevliler tarafından gerçeğe aykırı ifadelerin yer aldığı ifade tutanağını imzalamaya zorlandığı iddia ve şikâyeti hakkında

Başvuru Tarihi : 25.07.2018

Başvuranın İddia ve Talepleri:

Başvurucu, 20.07.2018 günü Şanlıurfa ili Suruç ilçesi Apartmanı altı, ... sorumlu yardımcısı olarak görevli olduğu esnada mağazaya alışverişe gelen bir kız çocuğu ve akrabaları ile aralarında yaşanan olayın ardından intikal eden polis memurlarınca hakarete maruz kaldığını ve fiziki saldırıya uğradığını, yüzünde yaralanma oluştuğunu ve polis merkezine götürüldüğünü, çocuğun babasının resmî üniformalı polis memuru olduğunu ve çocuğun babası tarafından şiddete maruz kaldığını ve polis merkezinin girişinde de sert bir fiziki müdahaleye uğradığını, olayın ne olduğunu öğrenmek için karakola gelen mağaza bölge sorumlusuna da fiziksel şiddet uygulandığını, sağlık merkezine darp cebir raporu için götürüldüğünü, hastane dönüşünde polis merkezinin kamera bulunmayan bir odasında ifadesine başvurulduğunu ve mağdur çocuğun babasının meslektaşları olan görevliler tarafından gerçekte alakası olmayan ifade tutanaklara imza attırılmaya çalışıldığını, imzalamayınca aşırı fiziksel şiddet uygulandığını ve bunun sonucunda bayıldığını, kendine geldiğinde görevli memurlar tarafından gösterilen kısmi imzalaması gerektiğinin söylendiğini ve gerisini mahkemede anlatırsın dediklerini iddia ve şikâyet ederek, başvurucuya karşı uygulanan fiziksel şiddet ve hakaretlerle gerçeğe aykırı ifade tutanağını zorla imzalatan tüm polis memurları hakkında gereğinin yapılmasını talep etmiştir.

Karar:

Başvuran şahsın ifade işlemlerinde belirtmiş olduğu mağdur çocuğun görevli polis memuru babası ile polis merkezindeki diğer görevli memurlar hakkında Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunduğu ve idare tarafından polis memuru hakkında soruşturma başlatılmış olması ve 13.08.2018 tarihinde müdüriyet makamı

tarafından başlatılan soruşturmanın devam etmesinden dolayı kurumumuz bu yönü ile incelemeyi araştırmanın dışından bırakmış, başvuranın yaşanan adli olay neticesinde götürüldüğü Şanlıurfa'nın Suruç ilçesinde bulunan polis merkezinde adli tahkikatın yürütülebilmesi için yapılan işlemler sırasında, hasım tarafın fiziki müdahalesi ile yaralanması eylemine engel olamayan polis merkezinde görevli kolluk mensupları hakkında inceleme ve araştırma yapılarak, bahse konu olaya ilişkin sorumluluklarının tespit edilmesi halinde gerekli disiplin cezasının verilmesi için Şanlıurfa Valiliğine "TAVSİYE" verilmiştir.

İdarenin Karara Yaklaşımı:

İdarece; tavsiye kararı doğrultusunda ilgili görevliler hakkında disiplin soruşturulması yapılmış ve gerekli görülen cezalar verildiği bildirilmiştir.

ÖRNEK 8

Sayı	: 2020/89615-S.20.98197
Başvuru No	: 2020/75938
Karar Tarihi	: 16.12.2020
Başvuruya Konu İdare	: Ankara Valiliği, İçişleri Bakanlığı
Başvurunun Konusu	: Baro başkanlarının 22.06.2020 tarihinde düzenlediği yürüyüşe yönelik olarak gerçekleştirilen kolluk müdahalesinin hukuka aykırılığının tespit edilmesi talebi hakkında
Başvuru Tarihi	: 23.06.2020

Başvuranın İddia ve Talepleri:

Başvurucu tarafından aşağıdaki hususlar hakkında şikâyetle bulunulmuştur:

- a. 22.06.2020 tarihinde, baro başkanlarının, Ankara'ya doğru yürüyerek şehre girmeye çalıştıkları esnada bu eylemin yasaklandığı ve kolluk tarafından avukatlara yönelik şiddet ve baskı içeren müdahalede bulunulduğu;

- b. Anayasa’da belirtilen temel özgürlüklerin başında gelen toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının, Anayasa’nın 34. maddesi ile güvence altına alındığı, bu maddeye istinaden tüm vatandaşların önceden izin almadan, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahip olduğu, bu hakkın kullanımında herhangi bir kişi veya kurumun iznine tabi olmadığı şeklinde düzenlendiğini,
- c. Anayasa’nın 34. maddesindeki hükme rağmen, 22.06.2020 tarihinde, ülke genelindeki avukatları temsil eden baro başkanlarının toplanma ve yürüyüş yapma haklarının idare tarafından engellendiği, seyahat haklarının kısıtlanarak Ankara’ya girişlerinin engellendiği,
- d. Baro başkanlarının yapmış olduğu yürüyüşün, kamu düzenini bozma amacı gütmeyen demokratik bir hak kullanımı olduğu; fakat baro başkanları ile orada bulunan diğer avukatların, kolluk kuvvetlerinin yasal sınırları aşan müdahalelerine maruz kaldıkları; içlerinden bazılarının fiziksel müdahaleye uğradığı,
- e. Anayasa’ımızda belirtilen hukuk devleti ilkesinin zedelendiği ve emniyet güçlerinin Anayasa’da açıklanan “kanunsuz emir” hükümlerini aykırı olarak fiiller gerçekleştirdiği ve baro başkanlarına karşı uygulanan orantısız ve hukuksuz müdahalenin suç teşkil etmekle birlikte Anayasa’ımızda belirtilen temel hukuki ilkelere aykırılık gösterdiği,

iddia ve şikâyet edilerek, kolluk birimlerinin ilgili tüm birimlerinin uyguladıkları tüm fiillerinin tespit edilmesi yönünde karar alınması talep edilmiştir.

Karar:

22.06.2020 tarihinde baro başkanların kolluk müdahalesinin, “toplantı ve ifadeyi açıklama özgürlüğünün” ihlaline yol açtığı iddiası açısından “BAŞVURUNUN KABULÜNE”;

Söz konusu kolluk görevlileri tarafından yapılan müdahalenin “seyahat özgürlüğü”, “kişi hürriyeti ve güvenliği” ve “işkence ve kötü muamele yasağının” ihlali niteliğinde olduğu iddiaları açısından “BAŞVURUNUN REDDİNE”;

Anayasa’da belirtilen temel hak ve özgürlüklerin ihlaline neden olan benzer kolluk kuvveti müdahalelerinin tekrarlanmaması için gereken tedbirlerin alınması hususunda Ankara Valiliğine, barışçıl ve kamu düzenini aksatmayan toplantı ve düşünceyi açıklama özgürlüklerinin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarına uygun şekilde önünün açılması amacına yönelik yasal düzenlemeler ile idari ve kurumsal tedbirlerin alınması hususunda İçişleri Bakanlığına “TAVSİYEDE BULUNULMASINA” karar verilmiştir.

İdarenin Karara Yaklaşımı:

İdarece; gerçekleştirilen iş ve işlemlerin hukuka uygun olduğu ve tavsiye kararı kapsamında uyulamayacağı belirtilmiş ve gerekçelendirilmiştir.

ÖRNEK 9

Sayı	: 2021/12480-S.21.20034-S.21.20034
Başvuru No	: 2021/5705
Karar Tarihi	: 31.08.2021
Başvuruya Konu İdare	: İçişleri Bakanlığı
Başvurunun Konusu	: Ankara Barosu mensubu olan müdafilerin, soruşturma dosyası kapsamında gözaltında bulunan şüpheliler ile görüşmeleri esnasında kolluk görevlileri tarafından hukuka aykırı uygulamalara maruz bırakıldıkları şikâyeti hakkında
Başvuru Tarihi	: 09.03.2021

Başvuranın İddia ve Talepleri:

Ankara Baro Başkanlığı tarafından yapılan başvuruda; 05.02.2021 tarihinde gözaltına alınan yirmi üç şüpheli şahıs ile görüşmek için Ankara İl Emniyet Müdürlüğü C kapısı önünde bekleyen Baro avukatlarının, görevli emniyet mensuplarınca içeriye alınmadığı, nizamiye kapısı önünde gereğinden fazla bekletildiği, avukatların içeriye alınmamlarına dayanak oluşturacak mevzuat ve yazılı talimat bulunmadığı, görevli memur tarafından sözlü talimat ile işlem gerçekleştirildiği, bu nedenle avukatların

gözültünde bulunan müdafilerine hukuki yardımda bulunmalarının engellendiğı, adil yargılanma hakkının ihlal edildiğı, avukatların kamusal görevlerini ifa ederken kolluk mensupları tarafından gösterilen hukuk dışı uygulamalar sebebiyle gerekli soruşturmaının başlatılması talep edilmiştir.

Karar:

İlgili mevzuat ve dosya kapsamında yapılan incelemeler neticesinde, “BAŞVURUNUN KISMEN KABULÜ İLE KISMEN REDDİNE”;

Kolluk mensuplarının adil yargılanma hakkı kapsamında yer alan savunma hakkının ihlaline sebep olacak bir tutum ve davranışı tespit edilmemesi sebebiyle bu husustaki talebin “REDDİNE”;

Kolluk mensuplarının soruşturma aşamasında yürürlükte olan ilgili mevzuat kapsamında hareket etmesi ve gözültünde bulunan şüpheli şahısların vakit kaybetmeden müdafileri ile görüştürölmelerine imkân tanınacak tedbirlerin alınması ve kamu görevini ifa eden avukatların kolluk birimlerinde görevlerini yaptıkları esnada kamu idaresi bütçesi de göz önünde bulundurulmak koşuluyla bekleyebilecekleri uygun bir yerin hazırlanması adına gereken tüm tedbirlerin alınması konularında İçişleri Bakanlığına “TAVSİYEDE BULUNULMASINA” karar verilmiştir.

İdarenin Karara Yaklaşımı:

İdarece yapılan tüm işlemlerin mevzuat ve insan haklarına uygun şekilde yapıldığı, ayrıca KDK’nın kararında yer verildiğı gibi müvekkilleri ile görüşmek üzere gelen müdafiler için gerek görüşme esnasında gerekse de işlemleri devam ederken bekleyecekleri “Müdafî Görüşme Odası” adı altında uygun bir yer tahsis edildiğı bildirilmiştir.

ÖRNEK 10

Sayı : 2022/6072-S.22.9300
Başvuru No : 2021/19640
Karar Tarihi : 10.05.2022
Başvuruya Konu İdare : Küçükçekmece Belediye Başkanlığı
Başvurunun Konusu : Başvuranın, köpek parkının kaldırılması, güvenlik önlemi alınarak bu alana hayvan sokulmaması ve gündüz saatlerinde rapor düzenleyen zabıta memurları hakkında soruşturma açılması talepleri hakkında
Başvuru Tarihi : 16.11.2021

Başvuranın İddia ve Talepleri:

Fevzi Çakmak Parkı içerisine köpekler için yapılan Pati Parkı'nın halka sıkıntı yaşattığı, bahse konu yere getirilen birçok köpeğin pati parkından ziyade çocuklar ile diğer insanların arasında dolaştırıldıkları, beslenmesi yasak ırklardan olan pitbull gibi vahşi köpek türlerinin ağızlıksız olarak gezdirildikleri, resmî şikâyet başvuruları ve adli raporlar olmasa da bazı köpek saldırılarının gerçekleştiği, pati alanına giriş çıkış saati uygulaması olmadığı için sabahın erken ya da gecenin geç saatlerinde de köpeklerin getirildiğini ve bir araya gelen köpeklerin havlamaları nedeniyle gürültü kirliliği olduğu, bu sorunların parktan sorumlu olan Küçükçekmece Belediye Başkanlığına iletildiği, bu nedenle Belediye tarafından şikâyet konularının incelenmesi amacıyla zabıta görevlendirildiği ve zabıta memurlarınca dört kez tutanak tutulduğu, ancak bu memurların özellikle köpeklerin getirildiği akşam saatlerinde değil de gündüz saatlerinde kontrole geldiği ve bu saatlerde de tehlikeli saldırgan köpeklere rastlanılmadığı şeklinde tutanak hazırladıkları iddia edilerek görevli zabıta memurları hakkında idari soruşturma açılması, köpek parkının kaldırılması ve parkta gerekli güvenlik tedbirlerinin alınarak alana hayvan sokulmaması için gereğinin yapılması talep edilmiştir.

Karar:

Tutanakları tanzim eden zabıta memurları hakkında akşam tutanak tutmadıkları için soruşturma açılması talebinin, Küçükçekmece Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından 29.10.2021 tarihinde verilen kamu adına kavuşturma yapılmasına yer olmadığına dair karar bulunması nedeniyle 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu’nun yapılan başvurulardan yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar incelenmez ilkesi gereği İNCELENMEMESİNE;

Başvuranın talebi gerçekleştirilip köpek parkının kaldırılması durumunda vatandaşların köpeklerini park alanı içerisinde dolaştırmalarını engelleyecek yasal bir engel bulunmadığından, park içerisinde bulunan Pati Parkı’nın kaldırılması ve köpeklerin parka sokulmaması için gereğinin yapılması talebinin “REDDİNE”;

Güncel mevzuat uyarınca park içerisinde tehlikeli ırka mensup hayvanların gezdirilip gezdirilmediği hususunda idari para cezası kesme yetkisine sahip diğer paydaşlarla da iletişime geçilerek periyodik kontroller yapılarak devam edilmesi, ağızlıksız ve tasmaş gezdirilen tehlikeli ırk köpekler için idari para cezası kesileceğine dair parka uyarı levhaları konulması, mesai saatleri dışında yapılan ihlallerin tespit edilebilmesi için parka kamera sisteminin kurulması ve vatandaşlara bu konuda gerekli bilgilendirmelerin yapılması;

Oluşan gürültüden ötürü şikâyetlerin de mevcut durumu göz önüne alındığında parkın daha uygun bir alana taşınması konusunun yerel yönetim birimince değerlendirilmesi, özellikle gece geç saatlerde oluşabilecek gürültünün engellenebilmesi için Pati Park’ına giriş çıkış saat aralığı belirlenerek bunun uyarıcı levhalarla ilan edilmesi, gerekirse giriş çıkış saatleri haricinde kapıların kapatılması ve Parka oluşacak olan gürültünün azaltılabilesi için parkın etrafına leylandi bitkisi tarzı sık bitkilerin dikilmesi gibi gerekli tedbirlerin alınması hususlarında Küçükçekmece Belediye Başkanlığına “TAVSİYEDE BULUNULMASINA” karar verilmiştir.

İdarenin Karara Yaklaşımı:

İdarece; KDK'nın kararında belirtilen hususlara ilişkin gerekli çalışmaların ivedilikle başlatılacağı hususu bildirilmiştir.



7. SONUÇ

Bu çalışmada, Türk idare sistemine 14.06.2012 tarihinde dâhil olan ve 29.03.2013 tarihinden günümüze vatandaşların şikâyetlerini alan KDK'nın idare üzerindeki etkisi kolluk birimlerinin faaliyetleri üzerinden incelenmektedir. KDK, Anayasa'da yer alan, herhangi bir konuda vatandaşların başvurusu üzerine idareyi denetleme yetkisine haiz ve TBMM'ye karşı sorumlu tutulan bir hak arama mekanizmasıdır. Bahse konu kurum ilk olarak İsveç'te kurulmuş ve sırayla AB ülkeleri ile dünyaya yayılmıştır. Türkiye'deki kurumun yukarıda bahsedilen ülkelere farkı ise Türkiye'de KDK'nın kendiliğinden harekete geçme yetkisinin bulunmamasıdır. Ombudsmanlığın temel kuruluş gayesi, idarenin yapmış olduğu iş ve eylemlerden dolayı haksızlığa uğradıklarını düşünen vatandaşların yargı yolu açık olmak üzere KDK'ya başvuru yaparak kanuni haklarının korunmasını sağlamaktır.

Ombudsmanlık kurumu dünya üzerindeki ülkelere bir takım farklı usuller ile çalışsa da tek gayesi idare erkini denetlemek ve tavsiye niteliğinde kararlar vererek idare ile vatandaşlar arasında bir köprü kurmaktır. Günümüzde gelişen teknoloji ile birlikte KDK'ya sadece 2024 yılında 14.762 başvuru yapılmıştır. Kuruma yapılan başvuru sayısı gün geçtikçe artmaktadır. KDK'ya başvurunun gün geçtikçe artma nedenleri arasında gelişen ve ulaşımı kolaylaşan teknolojik imkânlar ile masrafsız olması temel sebepleri arasında gösterilebilir. İdarenin, KDK'nın verdiği tavsiye kararlarına uyma oranı da gün geçtikçe artmaktadır.

Türkiye'de emniyet ve asayişin sağlanması ile vatandaşların huzur ve refah ortamında yaşaması ve kamu düzeninin yasal mevzuat çerçevesinde yerine getirilmesi amacıyla İçişlerine Bakanlığına bağlı olarak kolluk hizmeti Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığına bağlı birimlerce yerine getirilmektedir. Ülkemizde idari kolluk kamu düzenini korumak, herhangi bir nedenle bozulan kamu düzenini yeniden inşa etmek ve bu sebeple yasaların kendisine vermiş olduğu yetkiye istinaden gerekli tüm tedbirleri almakla yetkilidir. Diğer bir organ olan adli kolluk kamu düzenini suç işleyerek bozan yasalarda suç sayılan fiilleri işleyen faillerin suç eşyaları ile tespit edilerek delilleri ile beraber adli makamlara

çıkarmakla görevli kolluk birimidir. Kolluğun bahse konu işlemleri yerine getirirken varoluş gerekçesine uygun olarak Anayasa’da yer alan temel hak ve özgürlükleri kısıtlayan yetkileri iç mevzuatında barındırır. Tam bu noktada Anayasa’mızda belirtilen “hukuk devleti” ilkesinin ana temeli olarak kolluk birimleri çeşitli sınırlandırmalarla beraber denetlemeye tabidir. Bu hususun temelinde insan hakları kavramı ve vatandaşların bir haksızlığa uğradığı iddiası varsa bu hakkın korunması amacı yer alır. Kolluk kuvvetleri çeşitli denetimlere tabi tutulmakta olup bunlardan biri de KDK tarafından başvuru üzerine yapılan denetimlerdir.

İdarenin iş ve eylemleri sonucunda oluşan mağduriyetleri hızlı şekilde önlemek veya en aza indirmek amacıyla ücretsiz bir hak arama mekanizması olarak oluşturulan KDK, verdiği tavsiye kararları ile vatandaşların adalete erişmesini hızlandırmaktadır. Bu çalışmada, kolluk birimlerinin yürüttüğü faaliyetler sonucu oluşan mağduriyetlerin giderilmesi adına KDK’nın vermiş olduğu tavsiye kararları ile kısmen tavsiye ve kısmen ret kararları incelenmiştir. Yapılan değerlendirmeler neticesinde görülmektedir ki KDK gün geçtikçe verdiği kararlarla idare üzerinde etkisini artırmakta, KDK’nın tavsiye kararlarına idarenin uyma oranı yükselmektedir. Ancak kimi kararlara uymak fiili imkânsızlıklar nedeniyle mümkün olmamaktadır. Bu çalışmada incelenen örnek olaylarda da idarenin örneklerin yarısından fazlasında KDK’nın tavsiye kararlarına uyduğu, uymadığı durumlarda ise gerekçeli kararı KDK’ye yasal süre içerisinde bildirdiği görülmektedir. KDK’nın daha etkin hale gelmesi ve vatandaşların devlete olan güveninin artırılması adına idarenin de vatandaş mağduriyetlerinin giderilmesi için KDK’nın tavsiye kararlarına uyma yönünde gayret göstermesinin yanı sıra vatandaşların KDK’ya daha kolay ve hızlı ulaşabilmesi adına mobil uygulamanın geliştirilmesi, kamu spotları gibi araçlarla halkın KDK hakkında daha fazla bilgi sahibi olması amacıyla bilgilendirme çalışmalarının da arttırılması gerekmektedir.

KAYNAKLAR

- 2559 sayılı Kanun (1934). *Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu*. 14.07.1934 tarihli ve 2751 sayılı Resmî Gazete. [Çevrim-içi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2559&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3>], Erişim tarihi: 03.06.2024.
- 2692 sayılı Kanun (1982). *Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu*. 13.07.1982 tarihli ve 17753 sayılı Resmî Gazete. [Çevrim-içi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2692&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>], Erişim tarihi: 09.06.2024.
- 2803 sayılı Kanun (1983). *Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu*. 12.03.1983 tarihli ve 17985 sayılı Resmî Gazete. [Çevrim-içi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2803&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>], Erişim tarihi: 10.06.2024.
- 2918 sayılı Kanun (1983). *Karayolları Trafik Kanunu*. 18.10.1983 tarihli ve 18195 sayılı Resmî Gazete. [Çevrim-içi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2918&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>], Erişim tarihi: 13.06.2024.
- 3201 sayılı Kanun (1937). *Emniyet Teşkilat Kanunu*. 12.06.1937 tarihli ve 3629 sayılı Resmî Gazete. [Çevrim-içi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3201&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3>], Erişim tarihi: 03.06.2024.
- 3686 sayılı Kanun (1990). *İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu*. 08.12.1990 tarihli ve 20719 sayılı Resmî Gazete. [Çevrim-içi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3686&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>], Erişim tarihi: 07.08.2024.
- 442 sayılı Kanun (1924). *Köy Kanunu*. 07.04.1924 tarihli ve 68 sayılı Resmî Gazete. [Çevrim-içi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=442&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3>], Erişim tarihi: 19.07.2024.
- 5393 sayılı Kanun (2005). *Belediye Kanunu*. 13.07.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmî Gazete. [Çevrim-içi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5393&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>], Erişim tarihi: 15.07.2024.
- 5442 sayılı Kanun (1949). *İl İdaresi Kanunu*. 18.06.1949 tarihli ve 7236 sayılı Resmî Gazete. [Çevrim-içi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5442&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3>], Erişim tarihi: 25.06.2024.

6328 sayılı Kanun (2012). *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*. 29.06.2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmî Gazete. [Çevrim-içi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6328&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>], Erişim tarihi: 01.06.2024.

Abdioğlu, H. (2007). Yönetişim ilkelerinin uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumu ve Avrupa Birliği sürecinde Türkiye açısından önemi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(11), 79–102.

Akgül, A. (1999). Sanayi ve Ticaret Bakanlığında yönetsel ombudsmanlık uygulaması. *Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi*, 200–208.

Akın, C. (2000). Kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmaları ve denetim sistemimiz. *Türk İdare Dergisi*, (427), 77–108.

Akman, N. (1991). *Yönetimde iç güvenlik ve Jandarma*. Genelkurmay Basımevi.

Akpınar, E. (2006). *Kamu yönetiminde denetim olgusu ve Türkiye’de kamu yönetiminin denetlenmesi*. [Yüksek Lisans Tezi]. Süleyman Demirel Üniversitesi.

Aktalay, A. (2011). *Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde merkezden yönetim ve yerinden yönetim arasındaki denetim ilişkisi*. Legal Kitabevi.

Aktel, M., Kerman, U., Altan, Y., Lamba, M. ve Burhan, O. (2013). Türkiye için yeni bir denetim modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman). *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(9), 21–37.

Akyılmaz, B. (2003). İyi yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(2).

Altuğ, Y. (2002). *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*. İstanbul Üniversitesi Yayınları.

Arı, S. (2017). İsveç, İngiltere, Fransa ve Türkiye Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı bir analiz. *International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies*, 3(3), 135–151.

Arslan, M. (2018). İdari kolluk uygulamalarında kolluk kuvveti anlayışından kolluk hizmeti anlayışına geçiş. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (52), 175–196.

Aswad, A. R. (2018). *Türkiye ve Irak’ta terörle mücadele çerçevesinde idari kolluk hizmetleri*. [Doktora Tezi]. Selçuk Üniversitesi.

Atay, C. (1999). *Devlet yönetimi ve denetimi*. Alfa Yayınları.

- Atay, E. E. (2006). *İdare hukuku*. Gazi Kitabevi.
- Avşar, B. Z. (2007). *Ombudsman iyi yönetilen Türkiye için kamu hakemi*. Asil Yayın Dağıtım.
- Aydın, A. H. (2013). *Kamu yönetimine giriş: Temel konular-yeni yaklaşımlar*. Seçkin Yayıncılık.
- Ayyıldız, H. (2019). Kolluk faaliyetlerinin denetimi hakkında genel bir değerlendirme. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (143), 143–180.
- Babüroğlu, O. ve Hatiboğlu, N. (1997). *Ombudsman kurumu incelemesi*. TÜSİAD.
- Bahadır, O. (2010). Ombudsmanlık kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile karşılaştırmalı incelemesi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, (1), 363–384.
- Balkan, A. ve Kahraman, M. (2020). Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarında denetim ölçütü olarak kullanılan iyi yönetim ilkeleri. *Ombudsman Akademik Dergisi*, (12), 71–101.
- Baykal, S. (2013). *Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi bütünleşme ve genişleme çerçevesinde bir inceleme*. Siyasal Kitabevi.
- Bayramoğlu, S. (1988). *Parlamento krizi*. [Yüksek Lisans Tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Beşiroğlu, A. (2003). *Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de uygulanabilirliği*. [Yüksek Lisans Tezi]. İnönü Üniversitesi.
- Bexelius, A. (1967). The Swedish Ombudsman. *The University of Toronto Law Journal*, 17(1), 170–176.
- Büyükavcı, M. (2008). Ombudsmanlık kurumu. *Ankara Barosu Dergisi*, (4), 10–13.
- Coşkun, B. (2002). Türk kamu yönetiminde idari denetim süreci ve bu süreç içinde ortaya çıkan sorunlar. *Türk İdare Dergisi*, (437), 81–104.
- Creutzfeldt, N. (2016). What do we expect from an ombudsman? Narratives of everyday engagement with the informal justice system in Germany and the UK. *International Journal of Law in Context*, 12(4), 437–452.
- Çolakoğlu, Ş. (2019). Türkiye’de ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde Ombudsmanlık: Karşılaştırmalı bir analiz. *Ombudsman Akademik Dergisi*, 5(10), 107–153.

- Derbil, S. (1944). Polis kavramı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 473-485.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2000). *Uzun vadeli strateji ve sekizinci beş yıllık kalkınma planı (2001–2005)*. [Çevrim-içi: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Uzun_Vadeli_Strateji_ve_Sekizinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Planı-2001-2005.pdf], Erişim tarihi: 15.12.2024.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2006). Dokuzuncu kalkınma planı (2007–2013). [Çevrim-içi: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2025/03/Dokuzuncu_Kalkinma_Planı_2007-2013.pdf], Erişim tarihi: 15.12.2024.
- Doğan, K. C. (2014). *Karşılaştırmalı ülke incelemeleri bağlamında Türk kamu yönetiminde ombudsmanın uygulanabilirlik analizi*. [Doktora Tezi]. Uludağ Üniversitesi.
- Doğan, M. (1998). *Ombudsman ve Devlet Denetleme Kurulu. Türkiye’de yönetim geleneği: Kurumlar, sorunlar ve yeniden yapılanma arayışları*. İlke Yayıncılık.
- Emniyet Genel Müdürlüğü (2025). *Teşkilat şeması*. [Çevrim-içi: <https://www.egm.gov.tr/teskilat-semasi>], Erişim tarihi: 23.01.2025.
- Erarslan, F. (2019). *Askeri kolluktan sivil kolluğa uzanan süreçte jandarma genel komutanlığının yönetsel değişimi*. [Yüksek Lisans Tezi]. Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi.
- Erdengi, T. B. (2009). *Ombudsman: Dünya uygulamaları ve Türkiye*. [Doktora Tezi]. Hacettepe Üniversitesi.
- Erhürman, T. (2000). Türkiye için nasıl bir ombudsman formülü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 49(1), 155–180.
- Erkul, H. (2013). *Türkiye’de yerel yönetimler*. Detay Yayıncılık.
- Eroğlu, İ. (2006). TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu. *Yasama Dergisi*, (2), 32–74.
- Eryılmaz, B. (2009). *İnsan hakları prensipleri ışığında kolluk uygulamalarının denetimi*. İçişleri Bakanlığı Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu yönetimi: Düşünceler-yapılar-fonksiyonlar-politikalar*. Umuttepe Yayınları.

- Evren, Ç. C. (2016). Kolluk Gözetim Komisyonu. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(4), 99–136.
- Fendoğlu, H. T. (2011). *Kamu denetçiliği (ombudsmanlık)*. Yetkin Yayınevi.
- Fendoğlu, H. T. (2013). Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkı. *Ankara Barosu Dergisi*, (4), 23–49.
- Fendoğlu, H. T. (2017). Cumhurbaşkanı sisteminde ombudsman denetimi: İdarenin Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından denetlenmesi. *Ombudsman Akademik Dergisi*, (5), 13–36.
- Fişek, K. (1979). *Yönetim*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Gellhorn, W. (1965). The Swedish Justitie Ombudsman. *The Yale Law Journal*, 75(1), 1–58.
- Gözler, K. (2005). *İdare hukuku dersleri*. Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2014). *Kısa idare hukuku*. Ekin Yayıncılık.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2013). *İdare hukukuna giriş*. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Ş. (2004). *Türkiye'nin yönetim yapısı*. Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. (1983). *Yönetim hukuku*. Sevinç Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (1994). *Yönetim hukuku*. Sevinç Matbaası.
- Gözübüyük, Ş. (2001). *Yönetim hukuku*. Turhan Kitabevi.
- Gül, H. (2013). Amerikan federal sisteminde yerel yönetimler. M. Okçu ve H. Özgür (ed.). *Dünyada yerel yönetimler örnekler ve uygulamalar*. Seçkin Yayıncılık.
- Günday, M. (2011). *İdare hukuku*. İmaj Yayınevi.
- Güneş, F. (2019). *Türk Hukukunda Belediye Zabıtasının Görev ve Yetkileri*. [Yüksek Lisans Tezi]. Beykent Üniversitesi.
- Hafizoğulları, Z. (1995). İnsan hakları, polis görevi ve yetkisi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 44(1-4), 564-585.
- Haktankaçmaz, M. İ. (2009). *Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ve Türkiye'de kamu yönetimi reformu*. [Doktora Tezi]. Gazi Üniversitesi.

- Hansen, H. S. (1984). Ombudsman kavramı. *Amme İdare Dergisi*, 29(3), 195–202.
- Heywood, A. (2014). *Siyaset* (B. B. Özipek, B. Şahin, M. Yıldız, Z. Kopuzlu, B. Seçilmişoğlu, A. Yayla, Çev.). (14. Baskı). Adres Yayınları.
- Hız, Y. ve Yılmaz, Z. (2004). *Bilgi edinme ve dilekçe hakkı*. Seçkin Yayınları.
- Hill, L. B. (1974). Institutionalization, the ombudsman, and bureaucracy. *American Political Science Review*, 68(3), 1075–1085.
- Jandarma Genel Komutanlığı (2025). *2024 Faaliyet Raporu*. [Çevrim-içi: <https://www.jandarma.gov.tr/kurumlar/jandarma.gov.tr/Jandarma/JANDARMA-GENEL-KOMUTANLIGI-2024-YILI-FAALİYET-RAPORU.pdf>], Erişim tarihi: 14.02.2025.
- Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği (2017). 21.01.2017 tarihli ve 29955 sayılı Resmî Gazete. [Çevrim-içi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=20169741&MevzuatTur=21&MevzuatTertip=5>], Erişim tarihi: 11.06.2024.
- Kalabalık, H. (2004). *İdare hukuku dersleri*. Değişim Yayınları.
- Kalağan, G. (2010). Cumhuriyet Dönemi Türk kamu bürokrasisinde yeniden yapılanma ve yönetsel reform çalışmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2(1), 65–84.
- Kalkışım, H. M. (2016). *Ombudsmanlığın beşiği*. Seçkin Yayınları.
- Kalkışım, H. M. (2016). Ombudsmanlığın beşiği: İsveç. B. Parlak ve K. C. Doğan, (ed.). *Karşılaştırmalı ombudsman incelemeleri* (s. 35–52). Seçkin Yayıncılık.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2013) *Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*. 28.03.2013 tarihli ve 28601 sayılı Resmî Gazete. [Çevrim-içi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=17239&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>], Erişim tarihi: 02.06.2024.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) (2016). 2017–2021 Stratejik Planı. s. 23 [Çevrim-içi: <https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/kdk-2017-2021-stratejik-plan/mobile/index.html>], Erişim tarihi: 18.02.2025.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) (2025). *2024 Faaliyet Raporu*. [Çevrim-içi: <https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/KDK-2024-Yili-idare-faaliyet-raporu/index.html>], Erişim tarihi: 20.02.2025.
- Kapani, M. (2020). *Politika bilimine giriş*. (59. Baskı). Serbest Akademi.

- Karadaş, C. (2010). *Kolluk güçlerinin sivil denetimi: Vali ve kaymakamlar el kitabı*. Anıt Matbaa.
- Karaer, T. (1991). Kalkınma planları ve idari reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(2), 43–65.
- Karaosmanoğlu, F. (2010). *Küreselleşme perspektifinden iç güvenlik ve sivil denetim*. Seçkin Yayınevi.
- Karcı, Ş. M. (2018). Türkiye’de mahalli idareler halk denetçisi düzenlemesi üzerine bir değerlendirme. *LAÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(2), 184–198.
- Kaya, E. (2018). Ombudsmanlık kavramı ve dünyada ombudsmanlık uygulamaları. *International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies*, 4(8), 153–173.
- Keskin, İ. (2013). Temel insan hakları bağlamında ombudsmanlık kurumunun hukuk devletindeki yeri ve önemi. *Adalet Dergisi*, (45), 117–144.
- Kestane, D. (2006). Çağdaş bir denetim organizasyonu olarak ombudsmanlık (kamu denetçiliği). *Maliye Dergisi*, 151(2), 128–142.
- Köksal, C. (2014). *Türkiye’nin iç güvenlik yönetiminde valilerin görev, yetki ve sorumluluklarının etkinlik açısından değerlendirilmesi*. [Doktora Tezi]. Polis Akademisi.
- Köse, Ö. (2007). *Dünyada ve Türkiye’de yüksek denetim*. 145. Yıl Yayınları.
- Kuloğlu, G. (2015). *İç güvenlik istihbaratı ve kolluk: ABD örneği*. Beta Yayıncılık.
- Kuyaksil, A. (1994). Devlet Denetleme Kurulu. *Türk İdare Dergisi*, 66(405).
- Küçüközyiğit, G. (2006). Ombudsmanlık kurumu: Hukuksal ve siyasal bir inceleme. *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, (5), 90–111.
- Melikşah, Y. (2011). *İdarenin yasama tarafından denetlenmesi*. On İki Levha Yayıncılık.
- Mellinghof, R. (2009). Federal Almanya Cumhuriyeti’nde anayasa şikâyeti. *Anayasa Yargısı*, 25(1), 31–44.
- Mikuli, P. (2013). Ombudsman institutions and the judiciary in Sweden and Finland. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 6(40), 35–48.

- Muratoğlu, T. (2014). Almanya Federal Cumhuriyeti'nde devlet yapılanması. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 18(2), 291–366.
- Mutta, S. (2005). *İdarenin denetlenmesi ve ombudsman sistemi*. Kazancı Kitap.
- Nohutçu, A. (2016). *Kamu yönetimi*. (12. Baskı). Savaş Yayınevi.
- Okur, Y. (2007). *Türkiye'de kamu denetimi: Değişim süreci ve performans denetimi*. Nobel Yayınları.
- Önen, S. M. ve Güngör, M. (2018). Kolluk kuvvetlerinin sivil gözetimi: Kuzey İrlanda polis ombudsmanlığı örneği. *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(1), 16–31.
- Özbudun, E. (1988). *Türk Anayasa Hukuku*. Yetkin Yayınları.
- Özdemir, İ. (2022, Mayıs 13). *Türk Devletleri Ombudsmanlar Birliği kuruldu*. Anadolu Ajansı. [Çevrim-içi: <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/turk-devletleri-ombudsmanlar-birligi-kuruldu/2587282>], Erişim tarihi: 02.01.2025.
- Özden, K. (2005). *Ombudsman yeni yönetim anlayışı için bir model*. Tasam Yayınları.
- Özden, K. (2010). *Ombudsman (kamu denetçisi) ve Türkiye'deki tartışmalar*. Seçkin Yayıncılık.
- Özer, M. A. (1998). Yönetimin denetlenmesinde etkenlik arayışları ve son gelişmeler. *Sayıştay Dergisi*, (28), 92–113.
- Özgür, E. ve Erciyes, E. (2017). Kamu yönetiminde yaşanan dönüşümlerin iç güvenlik sektörüne yansımaları. *Güvenlik Bilimleri Dergisi*, 6(1), 79–110.
- Parlak, B. (2016). *Amerika Birleşik Devletleri'nde Ombudsmanlık Kurumu: Yapısal ve işlevsel analiz*. Seçkin Yayıncılık.
- Parlak, B. ve Sobacı, B. (2008). *Kuram ve uygulamada kamu yönetimi ulusal ve kültürel perspektifler*. Alfa Aktüel Yayınları.
- Rosenthal, A. H. (1964). The Ombudsman-Swedish “Grievance Man”. *Public Administration Review*, 24(4), 226–230.
- Rowat, C. D. (1984). *The spread of the ombudsman idea in the United States*. International Ombudsman Institute Occasional Paper. [Çevrim-içi: https://www.theioi.org/downloads/arbed/ioicanada_occasionalpaper26_donaldrowat_spreadoftheomideaintheus_1984.pdf], Erişim tarihi: 12.11.2024.

- Sağlam, A. (2012). *İdarenin yargı dışı denetim yollarından biri olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve idari yargı ile ilişkisi*. [Yüksek Lisans Tezi]. Çankaya Üniversitesi.
- Sahil Güvenlik Komutanlığı (2025). *Teşkilat şeması*. [Çevrim-içi: <https://www.sg.gov.tr/teskilat-semasi#>], Erişim tarihi: 15.02.2025.
- Sanal, R. (2002). *Türkiye’de yönetsel denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*. TODAİE Yayınları.
- Sevinç, İ. (2015). Kamu yönetiminin denetlenmesinde yeni bir yöntem olarak Ombudsmanlık Kurumunun uygulanabilirliği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(4), 99–121.
- Sezen, S. (2001). Ombudsman: Türkiye için nasıl bir çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı üzerine bir değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 34(4), 71–96.
- Soyupek, Y. (2014). Türk Yasama Organı bünyesinde Kamu Denetçiliği Kurumu tartışmaları. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 17–29.
- Sözen, S. (2004). Polis ve profesyonellik. *Polis Bilimleri Dergisi*, 6(3–4), 115–130.
- Süler, G. Y. (2010). Ombudsman kurumu ve Türkiye’de uygulanabilirliği. *Bütçe Dünyası Dergisi*, 2(34), 157–167.
- Şahin, M. (2018). *Seçilmiş ülke uygulamaları bağlamında idarenin denetlenmesinde ombudsman uygulaması ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu*. [Yüksek Lisans Tezi]. Gaziantep Üniversitesi.
- Şahyar Akdemir, D. (2019). Uluslararası alanda ombudsmanlık kurumu ve Türkiye. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8(4), 3533–3552.
- Şener, M. (2019). *Avrupa Birliği ve Türkiye’de kolluğun sivil gözetimi*. [Yüksek Lisans Tezi]. Necmettin Erbakan Üniversitesi.
- Şengül, R. (2013). Kamu yönetimi ile birey ilişkilerinin dönüşümüne ombudsman kurumunun etkisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakülte Dergisi*, 18(3), 71–88.
- Şimşek Akın, H. (2014). *Kolluğun yapısı ve sivil gözetimi*. [Yüksek Lisans Tezi]. Akdeniz Üniversitesi.
- Şimşek, A. A. (2013). *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yorumu ve ilgili mevzuat*. Adalet Yayınevi.

- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2018). *On birinci kalkınma planı (2019–2023)*. [Çevrim-içi: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Planı-2019-2023.pdf], Erişim tarihi: 15.12.2024.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2023). *On birinci kalkınma planı (2024–2028)*. [Çevrim-içi: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/12/On-Ikinci-Kalkinma-Planı_2024-2028_11122023.pdf], Erişim tarihi: 15.12.2024.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı (2025, Şubat 27). *Avrupa Ombudsmanı*. [Çevrim-içi: <https://www.ab.gov.tr/45639.html>], Erişim tarihi: 03.03.2025.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013). *Onuncu kalkınma planı (2014–2018)*. [Çevrim-içi: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu_Kalkinma_Planı-2014-2018.pdf], Erişim tarihi: 15.12.2024.
- Tanör, B. ve Yüzbaşıoğlu, N. (2019). *1982 Anayasası'na göre Türk Anayasa Hukuku*. Beta Yayıncılık.
- Temizel, Z. (1997a). *Yurttaşların yönetime karşı korunmasında bağımsız bir denetim organı: Ombudsman*. IULA-EMME Yayınları.
- Temizel, Z. (1997b). Yurttaşın yönetime karşı korunmasında bir başka denetim organı: Ombudsman. *Yeni Türkiye Dergisi*, 764-778.
- TODAİE (1966). *MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilat Kuruluş ve Görevleri) Raporu*. TODAİE Yayınları.
- TODAİE (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu. TODAİE Yayınları.
- TODAİE (1991). *KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) Genel Rapor*. TODAİE Yayınları.
- Tortop, N. (1974). Yönetimin denetlenmesi ve denetim biçimleri. *Amme idaresi Dergisi*, 7(1), 27–50.
- Total, E. (2014). *Dünyada ve Türkiye'de ombudsmanlık*. Adalet Yayınevi.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (1973). *Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğü*. 13.04.1973 tarihli ve 14506 sayılı Resmî Gazete. [Çevrim-içi: <https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Anayasa/ictuzuk.pdf>], Erişim tarihi:

- URL-1 (2024) United States Ombudsman Association (t.y.). *The USOA is here to serve you*. [Çevrim-içi: <https://www.usombudsman.org/about/>], Erişim tarihi: 10.11.2024.
- URL-2 (2024) Emniyet Genel Müdürlüğü (t.y.). *Tarihte polis*. [Çevrim-içi: <https://www.egm.gov.tr/tarihce>], Erişim tarihi: 18.12.2024.
- URL-3 (2025) *Jandarma Genel Komutanlığı Tarihçe*. <https://www.jandarma.gov.tr/tarihce>, Erişim tarihi: 16.02.2025.
- Usta, S. ve Akıncı, A. (2016). Kamu yönetiminde hesap verebilirlik mekanizması olarak ombudsmanlık kurumu: Almanya Örneği. *Journal of Human Sciences*, 13(2), 2735–2749.
- Ustakara, F. (2016). Ombudsman, kamu yönetimi ve birey: Halkla ilişkiler odaklı bir yaklaşım. B. Parlak ve K. C. Doğan (ed.). *Karşılaştırmalı ombudsman incelemeleri içinde* (s. 25–31). Seçkin Yayıncılık.
- Ünlüçay, M. (2004). İdarenin yargısal denetimi ve hukukun üstünlüğü. *Danıştay Dergisi*, (107), 1–7.
- Yasin, M. (2011). *İdarenin yasama tarafından denetlenmesi*. On İki Levha Yayınları.
- Yavuzdoğan, S. ve Şimşek Akın, H. (2015). Kolluğun sivil gözetimi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 6(20), 191–220.
- Yayla, Y. (2009). *İdare hukuku*. Beta Yayıncılık.
- Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin idari reform politiği*. [Doktora Tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Yenisey, F. (2015). *Kolluk hukuku*. (2. Baskı). Beta Yayıncılık.
- Yıllancı, M. (2006). *İç Denetim: Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi İşletmesi Üzerine Bir Araştırma*. Nobel Yayınevi.
- Yılmaz, S. (2012). Türkiye'nin iç güvenlik yapılanmasında değişim ihtiyacı. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(3), 17–40.
- Yürekli, Ö. (2014). *Türkiye'de idari teftiş sistemi*. Bizim Akademi Yayınları.
- Yürekli, Ö. ve Orkun, A. A. (2019). İç Güvenlik Yönetimi ve Denetim. T. Avaner ve O. Zengin, (ed.). *Türkiye'de iç güvenlik yönetimi* (s. 129-157). Gazi Kitabevi.

Zabunoğlu, H. G. (2016). Kolluğun sivil gözetimi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(2), 457–482.





EKLER

EK A İdarelerin Başvurular Üzerine Cevapları

Şikâyet No	Başvuru Konusu	Şikâyet Alan/Alt Alanı	Karar Türü ve Tarihi	Karar Verilen İdare	İdarenin Karara Yaklaşımı
2017/17173	Avukat başvurusunun, arkadaşı ile birlikte bulundukları bir mekânda yapılan “kolluk araması” sırasında, müvekkili ve arkadaşına yapılan üst aramasının hukuka aykırı şekilde gerçekleştirildiği, sonrasında polisin zor kullanma yetkisini aşarak aşırı güç kullandığı, devamında haksız yere polis merkezine götürülerek kişi hürriyeti ve güvenliğinin ihlal edildiği, bu sırada onur kırıcı davranış ve söz ile işkence ve kötü muamelede bulunduğu iddia ve şikâyeti hakkındadır	İnsan hakları / Yaşam hakkı, maddi ve manevi varlığın korunması ve kötü muamele (işkence, zulüm, insanlık dışı ve onur kırıcı davranışlar)	Tavsiye Kararı / 23.10.2018	İçişleri Bakanlığı	İdarece; başvuru neticesinde Kurumumuzca verilen karar gerekçelerinin ve tavsiyelerin üzerinde hassasiyetle durulduğu, üst amir denetimlerinde belirtilen hususlara dikkat edildiği ve tavsiyeye konu hususların devam edilecek olan teftiş programlarında dikkate alınacağı bildirilmiştir.
2018/8851	Başvuranın trafik görevlilerince gerçekleştirilen alkol kontrolüne yönelik uygulamanın vatandaşların mağduriyetine yol açmayacak şekilde düzenlenmesi talebine ilişkindir	Adalet, milli savunma ve güvenlik / Adalet, milli savunma ve güvenliğe ilişkin diğer konular	Tavsiye Kararı / 18.02.2019	• Emniyet Genel Müdürlüğü • Jandarma Genel Komutanlığı • Adalet Bakanlığı • Adli Tıp Kurumu • Sağlık Bakanlığı • İstanbul Üniversitesi Cerrahpaşa Adli Tıp Enstitüsü • Türk Standartları Enstitüsü	Kararımıza cevap veren idarelerce; kararımızda belirtilen hususlarda değerlendirmelerde bulunulmuş ve uyamayacakları alanlar ise gereğince değerlendirilmiştir.
2018/9547	Bir suç şüphesi ile çalıştığı iş yerinden alınıp polis merkezine intikal ettirilen ve gözaltı kararı verilmeksizin serbest bırakılan kişinin, polis merkezinde tutulduğu ve adli soruşturmaya konu iş ve işlemlerinin gerçekleştirildiği süre esnasında, hasımlarının bir dizi fiziki saldırısı sonucunda yaralandığı ve bu duruma resmi görevlilerce engel olunamadığı, ayrıca aynı görevlilerce gerçeğe dayanmayan ifadelerin yer aldığı ifade tutanağını imzalamaya zorlandığı iddia ve şikâyeti hakkındadır	İnsan hakları / Yaşam hakkı, maddi ve manevi varlığın korunması ve kötü muamele (işkence, zulüm, insanlık dışı ve onur kırıcı davranışlar)	Tavsiye Kararı / 16.01.2019	Şanlıurfa Valiliği	İdarece; tavsiye kararımız doğrultusunda ilgili görevliler hakkında disiplin soruşturulması yapılmış ve gerekli görülen cezalar verildiği bildirilmiştir.
2020/3794	Başvuranın, karıştığı trafik kazasıyla ilgisi bulunan polis memurları hakkında disiplin soruşturması açılması talebi hakkındadır	Adalet, milli savunma ve güvenlik / Kolluk kuvvetleri faaliyetleri	Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı / 21.08.2020	İçişleri Bakanlığı	İdarece; tavsiye kararımıza istinaden ilgili görevliler hakkında disiplin soruşturulması açıldığı ve sonuçlandırıldığı bildirilmiştir.

Ek A'nın devamı

Şikâyet No	Başvuru Konusu	Şikâyet Alan/Alt Alanı	Karar Türü ve Tarihi	Karar Verilen İdare	İdarenin Karara Yaklaşımı
2020/75938	Baro başkanlarının 22.06.2020 tarihinde düzenlediği yürüyüşe yönelik olarak gerçekleştirilen kolluk müdahalesinin hukuka aykırılığının tespit edilmesi talebi hakkındadır	İnsan hakları / Toplantı ve dernek kurma özgürlüğü	Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı /21.08.2020	İçişleri Bakanlığı	İdarece; gerçekleştirilen iş ve işlemlerin hukuka uygun olduğu ve tavsiye kararımız kapsamında uyulamayacağı gerekçelendirilmiştir.
2021/2150	Kolluk birimlerinde alınan ifadelerde, avukat beyanlarına da ifade tutanağında yer verilmesi hakkındadır	Adalet, milli savunma ve güvenlik / Kolluk kuvvetleri faaliyetleri	Tavsiye Kararı /09.07.2021	İçişleri Bakanlığı	İdarece tavsiye kararımıza yürürlükte bulunan mevzuat hükümleri kapsamında uyulamayacağı gerekçelendirilmiştir.
2021/5705	Ankara Barosu mensubu olan müdafilerin, gözaltında bulunan şüpheliler ile görüşmeleri esnasında kolluk görevlileri tarafından hukuka aykırı uygulamalara maruz bırakıldıkları şikâyetine ilişkindir	Adalet, milli savunma ve güvenlik / Kolluk kuvvetleri faaliyetleri	Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı /31.08.2021	İçişleri Bakanlığı	İdarece yapılan tüm işlemlerin mevzuat ve insan haklarına uygun şekilde yapıldığı, ayrıca kararımızda yer verildiği gibi müvekkilleri ile görüşmek üzere gelen müdafiler için gerek görüşme esnasında gerekse de işlemleri devam ederken bekleyecekleri “Müdafi Görüşme Odası” adı altında uygun bir yer tahsis edildiği bildirilmiştir.
2021/5930	Trafik idari para cezalarının iptal edilmesi talebi hakkındadır	Adalet, milli savunma ve güvenlik / Kolluk kuvvetleri faaliyetleri	Tavsiye Kararı / 24.08.2021	İçişleri Bakanlığı	İdarece, kararımıza mevcut mevzuat hükümleri kapsamında uyulamayacağı gerekçelendirilmiştir.
2021/19640	Başvuranın, köpek parkının kaldırılması, güvenlik önlemi alınarak bu alana hayvan sokulmaması ve gündüz saatlerinde rapor düzenleyen zabıta memurları hakkında soruşturma açılması talepleri hakkındadır	Mahalli idarelerce yürütülen hizmetler / Mahalli idarelerce yürütülen hizmetlere ilişkin diğer konular	Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı / 10.05.2022	Küçükçekmece Belediye Başkanlığı	İdarece; kararımızda belirtilen hususlara ilişkin gerekli çalışmaların ivedilikle başlatılacağı hususu bildirilmiştir.
2024/7736	Fahri trafik müfettişlerinin denetlenmesi talebi hakkındadır	Adalet, milli savunma ve güvenlik / Kolluk kuvvetleri faaliyetleri	Tavsiye Kararı / 24.08.2021	İçişleri Bakanlığı	İdarece; tavsiye kararımızda belirtilen hususların, mevzuat değişikliği çalışmaları kapsamında değerlendirileceği bildirilmiştir.