



T.C.

KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE KAMU
DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN ETKİNLİĞİ**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

NURCAN ERDOĞAN

DANIŞMAN

DOÇ. DR. DENİZ KUNDAKÇI

KASTAMONU 2021

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

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMUNUN ETKİNLİĞİ

NURCAN ERDOĞAN

Danışman

Doç. Dr. Deniz KUNDAKÇI

Jüri Üyesi

Prof. Dr. Sefa ÇETİN

Jüri Üyesi

Prof. Dr. Erol TURAN

KASTAMONU - 2021

TAAHHÜTNAME

Tez içindeki 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 bildirir ve taahhüt ederim.

İmza

Nurcan ERDOĞAN

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN ETKİNLİĞİ

Nurcan ERDOĞAN

Kastamonu Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Danışman: Doç. Dr. Deniz KUNDAKÇI

Kamu kurumlarının halkın memnuniyetini arttırması, onlara daha iyi bir hizmet sunması ve daha yaşanılır bir toplum oluşturmaya çalışması temel görevleri arasında yer almaktadır. Bu anlamda, kurumların mükemmel işlemesi çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Bazı kurumlarda; haksızlık, eşitsizlik, ayrımcılık gibi istenmeyen davranışlar görülebilmektedir. Bundan ötürü, kamu kurumlarının denetlenmesi gerekli görülmüş ve çeşitli denetim metotları geliştirilmiştir. Bu denetim metotlarından birini de, ombudsman denetimi oluşturmaktadır. Ombudsman, kamu kurumları ile bireyler arasında hakem rolü oynamakta ve haksızlığa uğrayanların haklarını savunmaktadır.

Ombudsmanın, evrensel bir tanımı bulunmamaktadır. Bu bağlamda, kişisel ve kurumsal özelliklerinden hareket edilerek birçok tanımı yapılmıştır. Kurum ilk olarak, 1809 yılında en geniş yetkilere sahip olan İskandinavya ülkelerinden İsveç'te ortaya çıkmıştır. Bu anlamda İsveç'i emsal alan her ülke, zamanla kurumu oluşturmaya başlamış ve farklı isimlerle adlandırmıştır. Nihayetinde, benzer bir kurum oluşturma fikri Türkiye'de de gündeme gelmiş, fakat 2000'li yıllardan itibaren kurumun kurulması yönünde yapılan birçok kanun çalışmaları hemen kabul edilmemiştir. Neticede, 12.09.2010 tarihinde gerçekleştirilen referandum sonucunda kurumun kurulması kabul edilmiştir. Ardından, 14.06.2012 tarihinde 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurum kurulmuş ve 29.03.2013 tarihinden itibaren şikâyet başvurularını almaya başlayarak faaliyetlerine başlamıştır.

Çalışmamız üç bölüm ve bir sonuçtan oluşmaktadır. Birinci bölümde, ombudsmanlığın kavramsal çerçevesi, işlevleri, özellikleri, görevleri anlatılmıştır. İkinci bölümde, dünya ülkelerinde uygulanan ombudsmanlık kurumunun atanma şekilleri, statüleri, görevleri, çalışma şekilleri ile birlikte ifade edilmiş ve sonunda ülkelerin karşılaştırma tablolarına yer verilmiştir. Üçüncü bölümde, Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hazırlık aşaması, anayasal ve yasal çalışmaları ve nihayet kuruma seçilen Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçileri'nin çalışma şekilleri anlatılmaya çalışılmıştır. Sonuç bölümünde ise, çalışmanın genel bir değerlendirilmesi yapılmış ve kurum için gerekli görülen çözüm önerileri mütevazı bir şekilde sunulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Kamu Kurumları, Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu.

2021, 113 sayfa

Bilim Kodu:

ABSTRACT

MSc. Thesis

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN ETKİNLİĞİ

Nurcan ERDOĞAN
Kastamonu University
Institute for Social Sciences
Department Of Political Science and Public Administration

Supervisor: Assoc. Prof. Dr. Deniz KUNDAKÇI

Abstract: The main tasks of public institutions are increasing the satisfaction of the people, providing them with a better service and trying to create a more livable society. In this sense, perfectly functioning is generally impossible for institutions. In public institutions, certain undesirable behaviors such as injustice, inequality, discrimination can be observed. Because of that reason, it was considered that it is necessary to audit public institutions and various auditing methods must be developed. One of these audit methods is the Ombudsman. The Ombudsman plays the role of arbiter between public institutions and individuals and defends the rights of those who have been wronged.

The Ombudsman has no universal definition. In this context, many definitions have been made based on personal and corporate characteristics. The institution firstly appeared in Sweden, one of the Nordic countries, which had the widest powers in 1809. In this sense, each country that took Sweden as a precedent began to form the institution over time and named it with different names. Eventually, the idea of creating a similar institution was raised in Turkey, but many law studies aimed at establishing the institution since the 2000s were not immediately adopted. As a result, the establishment of the institution was accepted as a result of the referendum held on 12.09.2010. Then, on 14.06.2012, the institution was established by the Law No. 6328 on the Ombudsman institution and as of 29.03.2013, it started its activities by starting to receive complaints applications.

This study consists of three parts and one result. In the first chapter, the conceptual framework, functions, characteristics and duties of the Ombudsman are described. In the second section, the appointment methods, status, duties, working methods of the Ombudsman institution applied in the countries and these are expressed together with the comparison tables of the countries. In the third chapter, the preparatory stage of the Ombudsman institution in Turkey, the constitutional and legal work and finally the working methods of the Chief Public auditor and Ombudsman who is elected to the institution were tried to be explained. In the conclusion a general evaluation of the study was made and suggestions for solutions which are necessary for the institution were tried to be presented.

Key Words: Audit, Public Institutions, Ombudsman, Ombudsman institution.

2021, 113 pages

Science Code: ...

ÖNSÖZ

Lisansüstü eğitimimin ders döneminde ve tez çalışma sürecinde desteğini ve yardımlarını esirgemeyen, Danışman Hocam Sayın Doç. Dr. Deniz KUNDAKÇI' ya öncelikli olarak teşekkür ederim. Ardından, tez çalışmamı sürdürürken bana olan inançları ve güvenleri için Kastamonu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'nde çalıştığım kurumun yönetim kısmındaki akademik personeline, idari boyutunu oluşturan mesai arkadaşlarıma ve her zaman yanımda olan anneme teşekkür ederim.

Nurcan ERDOĞAN

Kastamonu, Şubat, 2021

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
ÖNSÖZ	viii
İÇİNDEKİLER	ix
TABLolar DİZİNİ	xiii
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ	xiv
1. GİRİŞ	1
2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	4
2.1. Ombudsman Kavramı	4
2.2 Ombudsmanın Tanımı.....	6
2.3. Ombudsmanın Tarihsel Gelişimi	8
2.4. Ombudsmanın Özellikleri	10
2.4.1. Ombudsmanın Kişisel Özellikleri.....	10
2.4.2. Ombudsmanın Kurumsal Özellikleri	11
2.4.2.1. Bağımsız ve Tarafsızlık.....	11
2.4.2.2. Görünebilirlik ve Ulaşılabilirlik.....	13
2.4.2.3. Profesyonellik	13
2.4.2.4. Geniş Araştırma Yetkisi.....	14
2.4.2.5. Hakkaniyete Uygun Çözüm Önerme Yetkisi.....	14
2.4.2.6. Kamuya Karşı Sorumluluk.....	14
2.5. Ombudsmanın Görevleri.....	16
2.5.1. Ombudsmanın Görev Alanına Giren Konular	17
2.5.1.1. Hak ve Özgürlüklerin Korunması	17
2.5.1.2. Kötü Yönetimin Önlenmesi	18

2.5.1.3. Yönetici-Vatandaş İlişkilerinde Hakkaniyetin Sağlanması ve İyi İlişkilerin Geliştirilmesi.....	18
2.5.2. Ombudsmanın Görev Alanına Giren Kuruluşlar	19
2.6. Ombudsmanın İşlevleri	20
2.6.1. Eğitici İşlevi	21
2.6.2. Koruyucu İşlevi.....	21
2.6.3. Önleyici (Caydırıcı) İşlevi.....	22
2.6.4. Düzeltici İşlevi	23
3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN DÜNYADA ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE UYGULAMA ÖRNEKLERİ	24
3.1. İsveç'te Ombudsmanlık Kurumu	24
3.1.1. Atanması ve Statüsü.....	25
3.1.2. Görev ve Yetkileri.....	26
3.1.3. Başvuru ve Çalışma Şekli	28
3.2. Almanya'da Ombudsmanlık Kurumu	29
3.2.1. Atanması ve Statüsü.....	30
3.2.2. Görev ve Yetkileri.....	31
3.2.3. Başvuru ve Çalışma Şekli	32
3.3. İngiltere'de Ombudsmanlık Kurumu	32
3.3.1 Atanması ve Statüsü.....	34
3.3.2. Görev ve Yetkileri.....	35
3.3.3 Başvuru ve Çalışma Şekli	36
3.4. Fransa'da Ombudsmanlık Kurumu	37
3.4.1. Atanması ve Statüsü.....	40
3.4.2. Görev ve Yetkileri.....	41
3.4.3. Başvuru ve Çalışma Şekli	42
3.5. Rusya'da Ombudsmanlık Kurumu.....	43

3.5.1. Atanması ve Statüsü.....	45
3.5.2. Görev ve Yetkileri.....	46
3.5.3. Başvuru ve Çalışma Şekli	47
3.6. Genel Değerlendirme	50
4. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU	52
4.1. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulmasına Yönelik Çalışmalar ...	52
4.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisinde Kamu Denetçiliği	53
4.1.2. Kamu Yönetimi Araştırma Raporunda Kamu Denetçiliği.....	54
4.1.3. Sivil Toplum Kuruluşlarının Çalışmalarında Kamu Denetçiliği	56
4.1.4. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği	57
4.2. Türkiye’de Hukuki Çalışmalarda Kamu Denetçiliği Kurumu	59
4.3. 6328 Sayılı Kanun İle Kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı	64
4.3.1. Genel Değerlendirme	64
4.3.2. Kamu Başdenetçisinin ve Kamu Denetçilerinin Çalışma Statüsü	69
4.3.2.1. Başdenetçinin ve Denetçilerin Seçilme Nitelikleri	69
4.3.2.2. Başdenetçinin ve Denetçilerin Adaylığı ve Seçimi.....	70
4.3.2.3. Başdenetçi ve Denetçilerinde Ant İçme Süreci.....	72
4.3.2.4. Başdenetçinin ve Denetçilerin Görev Süresi.....	73
4.3.2.5. Başdenetçinin ve Denetçilerin Görevden Alınması ve Görevinin Sona Ermesi	74
4.3.3. Kamu Başdenetçisinin ve Denetçilerin Görev ve Yetkileri	75
4.3.3.1. Başdenetçinin Görev ve Yetkileri	75
4.3.3.2. Denetçilerin Görev ve Yetkileri	76
4.3.4. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru Yöntemi ve Kurumun Çalışma Şekli .	78
4.3.4.1. Kuruma Şikâyet Başvurusu.....	78
4.3.4.2. Kurumun Şikayetleri Ön İnceleme Süreci	81
4.3.4.3. Kurumun İnceleme ve Araştırması	82

4.3.4.4. Kurumun İnceleme ve Araştırması Sonucunda Verdiği Kararlar	84
4.3.5. Kamu Denetçiliği Kurumunun Karar Örnekleri	85
4.3.5.1. Uygulanan Tavsiye Karar Örnekleri	85
2018/10617 Başvuru Numarası ile Yapılan Şikâyet	85
2019/6696 Başvuru Numarası ile Yapılan Şikâyet	87
2019/12780 Başvuru Numarası ile Yapılan Şikâyet	89
5. SONUÇ VE ÖNERİLER	92
KAYNAKÇA	99
EKLER	110
EK 1-) KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN GERÇEK KİŞİLER İÇİN ŞİKÂYET BAŞVURU FORMU ÖRNEĞİ	111
EK 2-) KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TÜZEL KİŞİLER İÇİN ŞİKÂYET BAŞVURU FORMU ÖRNEĞİ	112
ÖZGEÇMİŞ	113

TABLULAR DİZİNİ

	Sayfa
Tablo 1 Çeşitli ülkelerde ombudsman karşılaştırmaları.....	49
Tablo 2 Kamu denetçiliği kurumu organizasyon şeması	66

SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
AÜHSBF	Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi
AYM	Anayasa Mahkemesi
AY	Anayasa
BM	Birleşmiş Milletler
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
HSYK	Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
IBA	Uluslararası Barolar Birliği
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması
KDK	Kamu Denetçiliği Kurumu
KDKK	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
MD	Madde
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
MGK	Milli Güvenlik Konseyi
MSB	Milli Savunma Bakanlığı
SB	Sovyetler Birliği
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TBB	Türkiye Barolar Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	Türkiye Cumhuriyeti
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜSİAD	Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
YÖK	Yükseköğretim Kurumları
YÖN	Yönetmelik
Vb.	Ve Benzeri
Yy	Yüzyıl

1. GİRİŞ

Kamu yönetiminde, toplumsal düzen fikrinden bahsedilirken insanların ihtiyaçlarını karşılamak ve onların yaşantısını kolaylaştırmak için daha yaşanılır bir toplumun gerçekleştirilebilmesi amaçlanmaktadır. Ancak, zamanla büyüyen devlet kurumları karşısında kamu hizmetlerinin yürütülmesi bir hayli zorlaşmıştır. Özellikle, İkinci Dünya Savaşı ve onu takip eden Soğuk Savaş yıllarında kamu hizmetlerinin yürütülmesi konusundaki sorunlar, sosyal hayatta bozulmaların görülmesine neden olabilmıştır. Bu bağlamda başta SSCB olmak üzere bürokrasinin kökleştiği birçok yönetimde; kırtasiyecilik ve adam kayırmacılığın görülmeye başlaması, liyakate uygun olmayan ve iyi yönetemeyen yöneticilerin göreve getirilmesi sonucunda, sürekli eleştiri konusu olan kötü yönetim anlayışı giderek yaygınlaşmıştır. Bu tür sorunlar karşısında, kamu yönetiminin denetlenmesi gerektiği bir ihtiyaç halini almıştır. Denetim, kurumların eylem ve faaliyetlerinde yasalara bağlı olarak sistemli bir şekilde çalışılıp çalışılmadığının incelenmesi anlamına gelmektedir. Bu bağlamda yönetimde; yargısal, yönetsel, siyasal (parlamento) denetim ve sivil toplum kuruluşları aracılığı ile gerçekleştirilen baskı gruplarının oluşturduğu denetim yönetimleri uygulanmaya başlamıştır. Bu denetim yöntemlerine ilaveten, ombudsman denetimi eklenmiştir.

Ombudsman denetimi; arabulucu fonksiyonu ile idarelerin eylem, işlem ve davranışlarının hukuka aykırı olup olmadığının araştırılması anlamına gelmektedir. Ombudsmanlık, şikâyet sorunlarını bağımsız ve tarafsız bir şekilde inceleyip araştıran, seçim veya atama yöntemi ile göreve getirilen, yerinde inceleme yapma yetkisine sahip, sadece şikâyet üzerine ya da “*re’sen*” harekete geçebilen, başvuruları aracı yolu ile veya doğrudan alabilen, hukuk ve hakkaniyet ilkeleri çerçevesinde, tavsiye niteliğinde çözüm önerileri sunabilen bir kurum olarak tanımlanmaktadır. Kuruma yapılan başvurular, kolay ve ücretsiz olmaktadır. Burada, yargının iş yükünün azaltılması amaçlanmaktadır. Yapılan başvurular sonucunda, alınan kararların bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ayrıca kuruma seçilecek kişinin hukuk bilgisinin yanında, iş hayatında uzun yıllar çalışıp belli bir birikime ve tecrübeye sahip olması şartı aranmaktadır. Bağımsızlığını ve tarafsızlığını her zaman koruyabilen, siyasi faaliyetlerde bulunmayan kişi tercih edilmektedir. Bu bağlamda, ombudsmanlık

kurumu kamu yönetimine yönelik olarak görev alanındaki şikâyet sorunlarını değerlendirebilmekte, iyi yönetimi gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Bununla birlikte, yönetimi daha da iyileştirebilmek için eğitici, koruyucu, önleyici ve düzeltici işlevleri sayesinde yönetime işlerlik kazandırmayı amaç edinmiştir.

Öte yandan, ombudsmanın özelliklerinden hareket edilerek çeşitli tanımlamalar yapıldığı için evrensel bir tanımı bulunmamaktadır. Bu anlamda kurum ilk olarak, 1809 yılında İskandinavya ülkelerinden en geniş yetkilere sahip olan İsveç'te ortaya çıkmıştır. İlk başlarda sadece bu ülkeye özgü olarak kurulduğu düşünülen ve pek dikkat çekmeyen ombudsmanlık, diğer dünya ülkelerinde de hızla yayılmaya başlamıştır. Birçok ülkede bu kurum, farklı isimlerle adlandırılmıştır. Bu durum, ülkelerin faaliyetlerinin yoğunlaştığı alanlara göre belirlenmiştir. Yine ülkelerde, bu kurumun uygulanma şekli de farklılık göstermektedir. Şöyle ki; kimi ülkeler anayasal süreçle kurulurken, bazı ülkeler kanunlar çerçevesinde kurulmuştur. Kuruma ombudsman, seçim ya da atama yöntemi kullanılarak getirilmiştir. Bu bağlamda, göreve başlayan ombudsmanın görev süresi ve tekrar göreve getirilme durumu da farklılık göstermektedir. Denetim açısından, harekete geçme şekilleri farklı olabilmektedir. Yine başvuruda bulunacak olan birey, belli bir süre içinde başvurusunu yapabilmektedir. Bazı ülkelerde başvurular doğrudan alınırken; kimi ülkelerde ise aracı yöntemi kullanılarak alınmaktadır. Bu çerçevede, tüm dünya ülkelerindeki ombudsmanlarda, insan hak ve özgürlüklerinin savunuculuğunu yapma amacı görülmüş ve kurum başarılı bir şekilde uygulanmıştır.

Diğer taraftan, dünya ülkelerinde uygulanan ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de de kurulma fikri zamanla gündeme getirilmiştir. Bu fikir karşısında önceleri, Danıştay gibi yargısal denetim birimi bulunduğu için Türkiye'de ombudsmanlığa ihtiyaç olmadığı yönünde eleştiriler yapılmıştır. Ancak, yapılan bu tenkitler etkisiz kalmıştır. Bu anlamda, kurumu kurmak için başta akademisyenlerin başlattığı "*1982 Gerekçeli Anayasa Önerisi*", daha sonra çeşitli kurumlarca oluşturulan "*KAYA Raporu*", "*TÜSİAD'ın Çalışmaları*" ve "*Kalkınma Planları*" ile çalışmalar yapılmış ancak bunlar da yetersiz kalmıştır. Bununla birlikte, 2000'li yıllara gelindiğinde kanun çalışmalarına başlandığı görülmektedir. Kurumu kurmak için başlatılan ilk resmi kanun, 14.09.2000 tarihinde oluşturulan KDK (Kamu Denetçiliği Kurumu) Kanun

Tasarısı olmaktadır. Ancak bu kanun, kurumun kuruluşu için yeterli olamamıştır. Böylece meclis tarafından, daha etkili kanun çalışmalarına hız verilmiştir. Bu anlamda sırası ile 5227, 5521, 5548 sayılı kanun çalışmaları yapılmıştır. Adı geçen bu kanunlar, “*Anayasada yer almadan ombudsmanlık kurumunun kurulamayacağı*” gerekçesi ile dönemin Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilmemiştir. Bu durum, daha detaylı anayasal çalışmaların yapılmasının gerekliliğini göstermiştir. Ardından 12.09.2010 tarihinde, Türkiye’de bir Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulabilmesi için referandum gerçekleştirilmiş ve oy çokluğu ile kabul edilmiştir. Bu bağlamda 1982 Anayasası’nın 74. maddesine, “*Dilekçe Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisi’ne Başvurma Hakkı*” eklenerek, kuruma anayasal statüsü kazandırılmıştır. Daha sonra 2011 yılında, kurumun kanun çalışmalarına başlanmıştır. Bununla birlikte, 14.06.2012 tarihinde kurum, “*6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*” ile kurulmuş ve çalışmalarına 29.03.2013 tarihinde başlamıştır. Bu çerçevede sekiz yıldır faaliyet gösteren kurum, bir adet Kamu Başdenetçisi ve beş adet Kamu Denetçisi ile birlikte halen çalışmalarına devam etmektedir.

Görüldüğü üzere çalışmamızda, nitel bir çalışma yöntemi ortaya koyulmuştur. Bu bağlamda incelenen ülkelerden sadece Fransa, ombudsmanlığın ülkede kurulması konusunda çok eleştiri almış olsa da yönetim ve birey arasındaki iyi ilişkilerin geliştirilmesindeki amacına ulaşmıştır. Diğer ülkelerde ise başarı ile uygulanan ombudsmanlık kurumunun kurulma süreçleri, görevleri, birbirleri ile uyumlu çalışma şekilleri, başvuru yöntemleri, ombudsmana verilen isimler, farklılık göstermektedir. Ayrıca Türkiye’nin de incelendiği bu çalışmada, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kuruluşunda İsveç ülkesi emsal alınmıştır. KDK’nın 1982 Anayasası’nda yer alması, 6328 Sayılı kanun ve yönetmelik çerçevesinde çalışmalarını yürütmesi, kurumun gücünü yükseltmektedir. Ancak kurum, sadece şikâyet üzerine harekete geçebilmesinden ve bağlayıcı kararlar alamamasından dolayı eleştirilmiştir. Bu çerçevede çalışmanın hipotezini, Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun etkili bir şekilde çalışıp çalışmadığının araştırılmasından hareket edilerek elde edilen sonuçlar oluşturmaktadır. Bunlara ilaveten, insan hak ve özgürlüklerinin korunmasında diğer denetim metotları kadar ombudsmanın da etkili olmaya çalıştığının gösterilmesi tez çalışmasının amacını göstermektedir.

Bu kapsamda;

Tez üç bölüm ve bir adet sonuç bölümünden oluşmaktadır. İlk olarak birinci bölümde; ombudsmanlık kurumunun kavramsal çerçevesinden, işlevlerinden, gelişiminden bahsedilecektir. Daha sonra ikinci bölümde, dünya ülkelerinde uygulanan ombudsmanlık kurumunun atanma şekilleri, statüleri, başvuru yöntemleri ve çalışma şekilleri anlatılacak; en sonunda ülkelerin karşılaştırılmasına yer verilecektir. Ardından üçüncü bölümde, Türkiye’de ki Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşturulma aşamaları, anayasal ve kanun çalışmaları, kurulma süreci, göreve getirilen Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçileri’nin çalışma şekilleri anlatılmaya çalışılacaktır. Nihayetinde sonuç bölümünde, genel bir değerlendirme yapılarak ve kurum ile alakalı çözüm önerileri sunulmaya çalışılacaktır.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın bu bölümünde ombudsmanlığın kelime olarak hangi anlamı ifade ettiğinden, tanımından, tarihçesinden, özelliklerinden, görevlerinden, işlevlerinden söz edilecek ve genel bir değerlendirilmesi yapılacaktır.

2.1. Ombudsman Kavramı

Ombudsmanlık kavramı, etimolojik açıdan değerlendirildiğinde kökeni İskandinav ülkelerinden günümüze kadar gelmektedir. Bu bağlamda ombudsman İsveç kökenli bir sözcük olup “*aracı*”, “*sözcü*” manasına gelen “*ombuds*” ile kişi anlamındaki “*man*” kelimelerinden oluşmaktadır (Yüce ve Beyce, 2013: 19). Ombudsman sözcüğü, “*ombuds*” ve “*man*” kelimelerinin birleşmesinden meydana gelen sözcük (Büyükavcı, 2008: 10) olmakla birlikte devlet kurumları ile bireyler arasındaki sorunları çözmek için görevlendirilmiş kişi olarak bilinmektedir.

Süler (2010) ombudsmanı, “*vekil*”, “*delege*”, “*avukat*”, başkaları adına hareket eden ve bireylerin haklarını korumak için görevlendirilen kişi olarak tanımlamıştır. Özden (2010) ombudsmanı, vatandaş ile kamu yönetimi arasında “*elçi*”, “*arabulucu*”, “*kamu hakemi*” ve “*halkın temsilcisi olan kişi*” anlamlarına geldiğini ifade etmektedir. Bu açıdan bakıldığında ombudsman kelimesinin İsveç dilinden ve

yönetiminden geldiği bilirse de Akagündüz (1997) bu kavramın, Osmanlı Devleti'ndeki “*Murakıp*” adı verilen divan görevlilerinden geldiğini de belirtmektedir. Ombudsman sözcüğünün Türkçe'deki anlamı için “*halk*” ya da “*kamu denetçisi*”, “*halkın avukatı*”, “*yurttaş sözcüsü*”, “*medeni hakların savunucusu*” ve “*parlamento komiseri*” gibi kavramlar kullanılmaktadır (Tepe, 2006: 61-62). Ombudsman kavramı yukarıda belirtildiği gibi farklı şekillerde adlandırılrsa da, yapılan tanımlamaların ortak noktası, ombudsmanın halkın yanında olan ve kamu yararına çalışan “*koruyucu kişi*” olduğu yolundaki genel kabuldür.

Ombudsmanın farklı isimler altında faaliyet göstermesinde siyasal, sosyal ve kültürel faktörler etkili olmaktadır. Bu çerçevede, ombudsmanlık kavramının değişik şekillerde ifade edilmesine ve oluşturulmasına sebep olan temel unsurlar ülkelerin faaliyetlerinin yoğunlaştığı alanlar belirleyici etken olmuştur. Örnek vermek gerekirse, Hollanda'da “*Ulusal Ombudsman*”, Fransa'da “*Arbulucu (Mediateur)*”, Kanada'da “*Vatandaş Koruyucusu*”, Avusturya'da ve Romanya'da “*Halkın Avukatı*”, Portekiz'de “*Adalet Temsilcisi*”, İngiltere'de “*Yönetim için Parlamento Komiseri*”, Polonya'da “*Sivil Haklar Savunucusu*” (Tortop, 1998: 3-4), Kırgızistan'da “*Hakikatçi*” (*Akikatçı*) (Fendoğlu, 2010: 14), Güney Afrika'da “*Kamu Koruyucusu*”, Macaristan'da “*Temel Haklar Komiseri*”, İtalya'da “*Sivil Savunucu*” (Aykın, 2016: 3), İspanya, Arjantin, Peru, Kolombiya'da “*Halkın Avukatı*”, Yeni Zelenda'da “*Parlamento Komiseri*” (Şabaplı ve Şahin, 2016: 770), İsveç ve Finlandiya'da “*Ombudsman*” (Sevinç, 2015: 101), Avustralya, Danimarka, Güney Kore, Norveç'te “*Ombudsman*”, Belçika'da “*Parlamento Komiseri*”, Pakistan'da “*Muhasebe Yetkilisi*”, Birleşik Krallık'ta “*Parlamento İdare Komiseri*”, Japonya'da “*Bir Bakanlığa Bağlı Ulusal Danışmanlar*”, Hindistan'da “*Lokayukta*” (Özekicioğlu, 2018: 164), Fas ve Suudi Arabistan'da “*Mazlumların Valisi*” (Özdemir, 2015: 7), KKTC'de “*Yüksek Kamu Denetçisi*”, Türkiye'de “*Kamu Denetçisi*” (Doğan, 2016: 42) kavramları kullanılmaktadır.

Tüm bu adlandırmalar doğrultusunda, tüm dünyada çeşitli şekillerde uygulanmakta olan ombudsmanlık, hukuk devletinin temel mekanizmalarından biri olan demokrasinin gelişmesine, hukukun üstünlüğüne ve iyi yönetime katkı sağlamaktadır. Ayrıca şeffaflık özelliğine sahip olmasından ötürü, giderek hızla

gelişmekte ve nihayet çeşitli adlandırmalarla da olsa, ombudsmanlık kurumunu oluşturan ülke sayısı günümüzde hızla artmaktadır.

2.2 Ombudsmannın Tanımı

Ombudsmannın verimli çalışabilmesi için bireylerin etkin olarak var olması gerekmektedir. Haklarının farkında olan ve haksızlığa maruz kaldığını düşünen bilinçli bireyler, ombudsman kurumuna başvurarak bu kurumunun sistemli çalışmasında rol oynamaktadır. Her ülkede uygulanan kanun ve işleyişler, farklılık göstermekte ve ombudsman değişik açılardan tanımlanmaktadır. Bundan dolayı, ombudsmannın evrensel bir tanımı olmadığından özelliklerinden hareketle çeşitli tanımlamalar yapılmaktadır.

Erhürman (2000) ombudsmannı, şikâyet üzerine veya “*re'sen*” (kendiliğinden) harekete geçerek idarenin eylem ve işlemleri hakkında yerindelik denetiminin yapıldığı, hatalı bulunduğu işlemlerin geri alınması, kaldırılması veya bu eylemlerden doğan zararların giderilmesi, vatandaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve hukuken bağlayıcı nitelikte olmayan kararlar almaya yetkili olan, bağımsız bir devlet organı olarak tanımlamıştır.

Parlak ve Doğan (2015) ombudsmannı, parlamento tarafından seçilip ona bağlı bir şekilde çalışan, yasa ile kurulan, görev ve eylemlerinde bağımsız ve tarafsız olan, kamu kuruluşlarını denetleyen, şikâyetleri belirli kural ve prosedür çerçevesinde inceleyen, yıl içerisinde gerçekleştirdiği çalışmalarının yıllık raporunu meclise sunan ve bu raporu halkla paylaşan kuruluş olarak tanımlamaktadır. Akabinde ombudsmannın özerkliği sorumlu olduğu görevler bakımından parlamento, hükümet ve yargı organı karşısında garanti altına alınmıştır (Yazıcı, 2010: 26).

Öte yandan Atalay (2016) ombudsmannı, bireylerin şikâyetleri doğrultusunda harekete geçerek geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisi ile donatılan, mahkemeler gibi bağlayıcı kararları olmayıp, tavsiye niteliğinde kararları olan, üst düzey bir devlet memuru olarak tanımlamıştır. Avşar (2012) ombudsmannı, bireylerin bürokrasiden, kötü yönetimden kaynaklanan şikâyetlerini hızlı bir şekilde araştırıp çözüm önerilerini

sunan; yetkin, tarafsız, bağımsız olan, atanmış veya seçilmiş yetkili kişi olarak tanımlamıştır. Yine Kaygısız (2018) ombudsmanın, şeffaflığı ve hesap verebilirliği arttıran, iyi yönetişimin gelişmesine yardımcı olan bir mekanizma olduğunu belirtmiştir.

Bir başka tanımlamaya göre Erhürman (1998) ve Şengül (2007) ombudsmanı, yönetim ve bireyler arasındaki anlaşmazlıkların sonuca bağlanmasında taraflardan ayrı ve bağımsız üçüncü kişi olarak duyguları incinmiş olan bireylerin başvurabilecekleri bir otorite olduğunu savunmaktadır (Erhürman, 1998: 88; Şengül, 2007: 128). Bu çerçevede ombudsman, yasal süreçlerle hazırlandığından kamu kurum ve kuruluşlarındaki yapıları inceleme işlevine sahip olmakla birlikte, diğer denetim sistemlerine yardımcı olan ve iş yükünü azaltan kurumdur (Turhan ve Ökten, 2014: 215). Ombudsman, bireylerin yönetime karşı korunmasında etkili olan denetim türlerinden biri olmaktadır (Atay, 2014: 26). Bu bağlamda ombudsmanı, yüksek seviyeli ve tarafsız bir müfettiş olarak tanımlamak mümkün olmaktadır (Altuğ, 2002: 31).

Diğer taraftan Abedin (2004) ombudsmanı, demokratik toplumlarda parlamentonun veya yasama meclisinin bir üyesi olmayan, kamu kurum ve kuruluşlarındaki şikâyetleri alan ve bu şikâyetleri inceleyen, düzeltici işleve sahip olan ve parlamentonun bir vekili gibi davranabilen kişi olduğunu belirtmektedir. Abdo (2004) ise ombudsmanın, kendiliğinden hareket edip araştırma ve soruşturma soruşturmalarını başlatabilen, kamu kuruluşlarını teftiş edebilen, iyi bir yönetim için idareye tavsiyelerde bulunan kişi olduğunu ifade etmektedir.

Nihayet Birleşmiş Milletler ise ombudsmanı, kötü yönetime ve bürokrasinin aşırılığına karşı bireylerin hak ve özgürlüklerini korumak, yönetime karşı bireylerden gelen şikâyetleri çözmek için çalışan kamu görevlisi olarak adlandırmıştır (Abedin, 2004: 152). Uluslararası Barolar Birliği'nin yapmış olduğu bir diğer tanımlamaya göre ombudsman, hukuki açıdan bu kez şu şekilde tanımlanmıştır:

Anayasa, yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu, bağımsız ve yüksek seviyeli kamu görevlisi olan, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikâyetlerini alan, geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisi olan,

sorunlara karşı düzeltici eylemlerde bulunan, bu sorunları rapor eden, tavsiyelerde bulunan üst düzey kişidir (Abedin, 2004: 151).

Şu ana kadar yapılan tanımlamalardan hareketle, anayasa ve yasalara bağlı olması, hukukun üstünlüğünü savunması, parlamentonun desteğinin olması, bağımsız ve tarafsız davranması, ombudsmanı tanımlarken kullanılan ortak özelliklerden biri olmaktadır. Tek tip bir tanımından söz etmesi mümkün olmayan ombudsman için kaliteli kamu kuruluşları ve temiz toplum oluşturabilme amacı taşıyan, merkezi açıdan fazla kuralcı olan bürokrasiye esneklik kazandırmaya çalışan kurum olarak bahsetmek de mümkündür. Ayrıca ombudsmanlık kurumunun bireyler ile yönetim arasındaki bilgi alışverişini güçlendirerek şeffaflığı sağlayan, şikâyet sorunlarını çözerken kanunlar çerçevesinde hareket eden, denetimlerini yaparken yaptırımlarda bulunma yetkisi olmayan, vesayet denetimi üzerine kurulmuş bir otorite olduğu şeklinde bir değerlendirme de yapılabilmektedir.

2.3. Ombudsmannın Tarihsel Gelişimi

Ombudsman kavramının doğuşunda ve oluşumunda etkili olan ilk ülkenin İsveç olduğu yukarıda belirtilmişti. Tarihte ombudsmanlık kavramının ilk ortaya çıkış anı, İsveç ve Rusya arasında gerçekleşen 1709 tarihli Poltava Savaşı'na kadar geri götürülebilir. Savaşta Rusya'ya mağlup olan İsveç Krallığı'nın hükümdarı XII. Charles (Demirbaş Şarl), Osmanlı Devleti'ne sığınmak zorunda kalmıştır. Kral, Sultan III. Ahmet döneminde Edirne yakınlarındaki Demirtaş Paşa Konağı'nda beş yıl boyunca ikamet etmiştir (Fendoğlu, 2011: 157). Osmanlı topraklarında bir müddet misafir olan XII. Charles, “*Divan-ı hümayun*”, “*kazaskerlik*”, “*kadılık*” ve “*muhtesiplik*” gibi çeşitli Osmanlı müessesesi ve yapılanmalarını yakından gözlemleme fırsatı bulmuş ve bunların çalışma şekillerini incelemiştir. Burada görevli bireylerin şikâyetlerini padişah adına inceleyip çözümlediklerini, halkı kamu çalışanlarının hatalı, yanlış ve kasıtlı uygulamalarına karşı koruduklarını görmüş, kendi ülkesinde de bunlara benzer kurumlar oluşturma kararı almıştır (Tayşi, 1997: 108).

Kral, sürgünde olduğu dönemde ülkesinden gelen rüşvet, adam kayırma, vergi toplamada adaletsizlik ve yolsuzluk gibi haberler karşısında hem halkın yöneticilerden kaynaklanan sitemlerini gidermek hem de kendisinin yokluğundan faydalanan

yöneticilerin haksız uygulamalarına son vermek amacıyla Stockholm’de bir kişi görevlendirmiştir (Efe ve Demirci, 2013: 52). 1713 yılında ülkedeki sorunlarla ilgilenmesi, kamu personelini denetlemesi ve gerektiğinde personel hakkında işlem yapması için görevlendirilen bu kişi, “*Uzaktaki kralın gözü kulağı*” anlamına gelen “*Högste Ombudsmannen (Yüksek Vekil)*” adı ile atanmıştır (İba, 2006: 239). Kral bulunmadığı zamanlarda, “*bağımsızlık*” ve “*tarafsızlık ilkesi*” doğrultusunda onun yerine gözlem ve denetimlerde bulunan sorumlu vekilin atanması ile ombudsmanlık kurumunun oluşturulma çalışmalarına başlanmıştır.

XII. Charles adına denetimlerde bulunmak için atanan vekilin görevi, kralın ülkesinde çalışanların görevlerini dürüst bir şekilde yerine getirip getirmediğini incelemek ve kanunlara uyulup uyulmadığını kontrol etmektir. Esaretinin sona ermesinden sonra ülkesine geri dönen kral, atadığı temsilci tarafından yokluğunda kendisine halkın yönetim ve yargı organları karşısındaki dilek ve şikâyetlerini içeren raporları takdim edince bu durumdan çok memnun kalmış ve böyle bir gözlemcinin sürekli olarak faaliyet göstermesine karar vermiştir (Avşar, 1988: 45).

1809 yılında İsveç Anayasası’na “*Justitieombudsman*” unvanı ile giren bu kurum, daha sonra yapılan tüm anayasa değişikliklerinde geliştirilerek İsveç hukuk düzeninin temel kurumlarından biri haline getirilmiştir (Keneş, 1997: 794). İsveç’te, demokrasinin yerleşmesi ile ombudsmanın yasama organı adına yürütme organını ve buna bağlı olarak çalışan bütün kamu kuruluşlarını gözetim altında bulunduracağı kuralı benimsenmiştir. Ombudsmanlık kurumu, demokrasi ilkelerinin geliştirilmesi adına daha sonra yapılan bütün anayasa değişikliklerinde daha da geliştirilerek parlamentoya karşı bağımsızlaştırılmış ve İsveç’in temel kurumlarından biri haline getirilmiştir (Baylan, 1978: 7). Böylece ombudsmanın, devletin aşırı bürokratik uygulamalarına karşı bireylerin menfaatleri için çalışan, halkın yanında olan, koruyup gözetilen, koruyucu bir mekanizma olduğu kabul edilmiştir.

Ombudsmanlık, İsveç’te bu gelişmelerle ortaya çıktıktan sonra diğer dünya ülkelerinde de zamanla benimsenmeye başlamıştır. İsveç’i emsal alan her ülke kendi sosyal, siyasi, kültürel, ekonomik özelliklerine bağlı olarak ombudsmanlık sistemini kurumsallaştırma çalışmalarına başlamıştır. Demokratikleşmenin ve ombudsmanlığın

dünyaya yayılması arasında bir paralellik bulunmaktadır. Anayasal bir kurum haline getirilen ombudsmanlık, İsveç'te başarılı olunca önce diğer İskandinav ülkelerine (Finlandiya, Norveç, Danimarka vb.), daha sonra da Avrupa (Almanya, Fransa, İtalya vb.), Anglosakson (İngiltere, Yeni Zelanda, Kuzey İrlanda vb.) ve nihayet eski Sovyet ülkelerine (Rusya Federasyonu, Romanya, Makedonya, Çek Cumhuriyeti vb.) doğru hızla yayılarak evrensel bir boyut kazanmıştır (Özdemir, 2015: 11-13).

7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'nda demokratikleşme süresi içinde bireyler ve kurumlar arasındaki güven ilişkilerini güçlendirmeyi amaçlayan “*Avrupa ombudsmanı*” kurulmuştur. Türkiye’de ise Kamu Denetçiliği Kurumu, 2012 yılında kurulmuş ve 2013 yılından itibaren şikâyet başvurularını almaya başlamıştır (Şahyar Akdemir, 2019: 3538). Anlatılanlardan hareketle, tarih boyunca gelişerek değişen, dinamik bir yapıya sahip olan ombudsmanlık kurumunu uygulayan birçok ülkenin benzer fonksiyonları yerine getirdiği görülmektedir. Aktif bir yapıya sahip olan ombudsmanlık kurumu, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından kurulduğu ilk günden bu yana kalıcılığını sürdürmektedir.

2.4. Ombudsmanın Özellikleri

Ombudsmanlık kurumu, her ülkenin coğrafi, idari, sosyal, siyasal, kültürel, ekonomik niteliklerine bağlı olarak anayasal ve yasal süreçlere bağlı olarak kurulmuştur. Ombudsmanlık kurumu, şikâyetleri alıp değerlendiren bir kurum olmasının yanı sıra onu diğer denetim mekanizmalarından farklı kılan faktör ise onun tanımlanmasından, oluşumundan, görevlerinden ve statüsünden kaynaklanan birtakım mevcut özelliklere sahip olmasından kaynaklanmaktadır.

Çalışmanın bu kısmında ombudsmanın özellikleri, kişisel ve kurumsal özellikler olmak üzere iki şekilde değerlendirilir:

2.4.1. Ombudsmanın Kişisel Özellikleri

Kuruma, ombudsman sıfatı ile seçilecek bir kişide birtakım kişisel özellikler bulunması gerekmektedir. Ombudsmanın vazifesini etkin bir şekilde yerine

getirebilmesi için halka güven veren, saygın, başarılı, şikâyet sorunlarına çözüm bulan, geniş bir bilgi birikimine ve tecrübeye sahip bir kişi olması beklenmektedir. Bu nedenle iyi bir eğitim almış ve kariyer sahibi, toplum içinde tanınır ve güvenilir kişiler olmaları da gerekmektedir. Ombudsmanın farklı bakış açılarına sahip, açık fikirli, kültür düzeyi yüksek, mevzuatı iyi bilen ve en önemlisi de kamu yönetiminin işleyişi hakkında fikir sahibi olan kişilerin olması beklenmektedir (Yıldırım, 2014: 201).

Öte yandan ombudsman olarak seçilecek kişinin, yüksek standartlara sahip kişiler arasından seçilmesinin yanında hukuku ve hukuk kurallarını iyi bilen, halka hizmet bilincinde olan, kamuoyu tarafından olumlu bir imaj kazanan, saygılı, nazik ve anlayışlı, doğruluktan ayrılmayan, dürüst kişiler arasından seçilmesi uygun görülmektedir (Süler, 2010: 161). Ombudsmanın özerk olmasında ve bireylerin haklarını devlete karşı korumasında cesurca hareket edebilen (Önen, 2016: 65), iyi niteliklerle donatılmış, bireylerin güvenini kazanan ve görevine bağlı kişiler arasından seçilmesi önemli bir kriter olmaktadır (Küçüközyiğit, 2006: 98-99).

Yine bir başka yoruma göre ombudsmanın çalışmalarını sağlıklı bir şekilde sürdürebilmesi için dürüst, siyasi bakımdan tarafsız, bağımsızlığını her şekilde muhafaza edebilen, aldığı kararlarda ve verdiği tavsiyelerde kimsenin etkisi altında kalmayan, sağduyu sahibi, anayasa ve yasaların mevzuatını iyi bilen, mali konularda güvenilir ve ahlaklı olan bir kişi olması beklenmektedir (Soyupek, 2014: 19). Diğer taraftan ombudsmanın bu tarz olumlu kişisel özellikleri, toplumumuzda demokrasinin yaygınlaşmasında, hak ve özgürlüklerin korunmasında, erdemli ve adil bir toplum anlayışının oluşturulmasına katkıları sunabilmektedir. Bir ombudsmanın sahip olduğu özellikler konusundaki yorumlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, onun hukuk ve mevzuat konusundaki yetkinliği dışında özellikle ahlak, erdem ve adalet gibi kişisel niteliklerine yönelik unsurların her defasında altının çizildiği görülmektedir (Akıncı, 1999: 284; Kurban, 2012: 101).

2.4.2. Ombudsmanın Kurumsal Özellikleri

Yukarıda ombudsman olarak seçilecek bir bireyde olması beklenen birtakım öznel ve kişisel özelliklerine yer verilmeye çalışılan ombudsmanın, taşıması gereken bir dizi

kurumsal vasıflar olduğu da düşünülmektedir. Söz konusu bu kurumsal özellikler altı başlık halinde kategorize edilebilir:

2.4.2.1. Bağımsız ve Tarafsızlık

Bir ombudsmandan, kimseden emir veya talimat almadan, kamu kurum ve kuruluşlarının etkisinde kalmadan, bağımsız ve tarafsız bir şekilde görevini gerçekleştirmesi beklenmektedir. Ombudsman bağımsızlığını ve tarafsızlığını, anayasal ve yasal metinlerden, seçilme şeklinden, görev süresi sonunda görevinin yenilenebilmesi ya da yenilenememesinden, dokunulmazlığından, faaliyetleri üzerinde dış denetimin bulunmamasından ve sahip olduğu mali imkânlardan almaktadır (Temizel, 1997: 56). Ombudsmanın bu özelliğinin hukuki zemini, kanunlar çerçevesinde belirlenerek oluşturulmuştur.

Diğer taraftan, ombudsman ile parlamento arasında hiyerarşik bir ilişki özelliği bulunmamaktadır. Parlamento, ombudsmanın faaliyet alanını belirleyen yasal düzenlemeleri yapmakta, bunun dışında ombudsmanın çalışmalarına ve kararlarına herhangi bir müdahalede bulunamamaktadır (Akıncı, 1999: 295). Ombudsman, parlamento tarafından seçilip göreve getirilmekte ve yasama organı tarafından kurulmakla birlikte, meclisten bağımsız olarak çalışmaktadır. Ancak ombudsmanın, yıl içerisinde yaptığı çalışmalar hakkında parlamentoya rapor verme gibi sorumlulukları da bulunmaktadır (Soyupek, 2014: 20).

Öte yandan, ombudsmanın bir diğer özelliğini tarafsızlık ilkesi oluşturmaktadır. Ombudsman, görevini yerine getirirken taraf tutmadan hareket etmeli ve çıkar ilişkilerinden uzak durmalıdır. Bu nedenle, genelde ombudsmanın siyasi partiler ile olan ilişkisini en aza indirebilmek için seçim ve atama yöntemleri tercih edilmektedir (Küçüközyiğit, 2006: 99). Ombudsmanın bağımsızlığı statüsünü, tarafsızlığı ise davranışlarını simgelemektedir. Şikâyetlerle ilgili incelemeleri yaparken hiç kimsenin etkisi ve baskısı altında kalmadan bağımsız hareket edebilmesi; tarafsızlığını koruyarak adalet, eşitlik ve tarafsızlık ilkeleri doğrultusunda değerlendirmelerini hukuki çerçeveler içerisinde yapabilmesi kendisinden beklenmektedir.

2.4.2.2. Görünebilirlik ve Ulaşılabilirlik

Bireyler, ombudsmana ulaşmada güçlük çekmemelidir. Bundan ötürü, şikâyetçi olan kişinin ekonomik ve kültür seviyelerine bakılmaksızın şikâyet başvurularının ombudsmana kolay bir şekilde iletilebilmesi olanaklı olmalıdır (Arklan, 2006: 88). Ayrıca ombudsmana yapılan başvurular basit, hızlı, kolay, masrafsız ve herhangi bir şekil şartı aranmadan en kolay yöntemlerle (telefon, fax, dilekçe, e-posta vb.) yapılmalıdır (Yüce ve Beyce, 2013: 26).

Bununla birlikte, ombudsmanın soruşturma yapmak istediği bir kurum hakkında bireylerin şikâyetçi olmasını beklemesine bazen gerek duyulmamaktadır. Ombudsman, kamu kuruluşlarını kendiliğinden denetleyebilirken, her türlü resmi bilgi ve belgeleri inceleyebilmektedir (Gölönü, 1997: 8). Diğer taraftan, her türlü şikâyeti inceleyebildiği gibi şikâyeti reddetme yetkisi de bulunmaktadır. Öte yandan, inceleyemeyeceği bir şikâyet konusu olduğunda konunun mahkemede incelenmesini şikâyetçiye tavsiye edebilmektedir (Micmillan, 2004: 13). Ancak, yasanın kendisine tanıdığı inceleme yetkisine sahip olduğu konulardan başka mevzuatın dışına çıkamamaktadır.

2.4.2.3. Profesyonellik

Ombudsmanın hukuk bilgisi, zekâsı, tecrübesi onun profesyonel bir tutum sergileyebilmesinde etkili olmaktadır. Ayrıca ombudsman, inceleyeceği konuyu objektif, tarafsız ve akılcı bir bakış açısı ile değerlendirdiğinden duygularını işin içine karıştırmamalı, yapılması gereken ne ise onu yapmalıdır. Aynı zamanda, birey ve kurumlar arasında empati kurarak var olan durumun sonuçlarını en iyi şekilde ortaya çıkarmak için çalışmalıdır (Arklan, 2006: 88). Elde ettiği verileri objektif bir bakış açısı ile değerlendirerek, tutarlı sonuçlar ortaya çıkarmaya çaba sarf etmelidir.

Şikâyet başvurularını inceledikten sonra ulaştığı sonuçları bireylere ileterek arabuluculuk vazifesini yerine getiren ombudsman, konuya uygun olacak şekilde kararlar almaktadır (Gökçe, 2012: 207). Netice itibari ile elde ettiği bulguları bireyler ile paylaşarak şeffaflığını sergilemeli, halk tarafından güvenilen ve saygı duyulan bir kişi olmalıdır.

2.4.2.4. Geniş Araştırma Yetkisi

Ombudsmannın, çok geniş inceleme ve araştırma yetkisi bulunmaktadır. Ombudsman, yasalar gereğince kendisine verilen yetkiler çerçevesinde şikâyetçi olunan kurumun her türlü bilgi ve belgelerine ulaşma, tanık dinleme, kurumun çalışanlarını sorgulama, bilirkişiye başvurma, olay yerinde keşif yapma gibi çeşitli görevlerle donatılmıştır. Hassas nitelikteki gizli sayılan bazı bilgilerin dışında kamu kurumları, her türlü bilgi ve belgeyi ombudsmanla paylaşabilmektedir (Akıncı 1999: 303). Böylece, çeşitli kurumlar ile ombudsman arasından bilgi alışverişi sağlanmaktadır.

2.4.2.5. Hakkaniyete Uygun Çözüm Önerme Yetkisi

Ombudsmannın inceleme ve araştırmaları doğrultusunda şikâyet konusu olan kuruma yönelik olarak elde edilen sonuçlar, şikâyetçi kişiyi haklı gösterir nitelikte ise ombudsman, konuya uygun olarak kuruma adaletli çözüm önerileri sunmaktadır (Arklan, 2006: 88-89). Yukarıda anlatıldığı gibi incelenen konuya tavsiye niteliğinde karar verilebilirken, şikâyet konusunun reddine de karar verilebilmektedir.

Ombudsman, yaptığı araştırmalar sonucunda ilgili kurumdan hatanın düzeltilmesini ya da hataya çözüm bulunabilmesini isteyebilmektedir (Abdioğlu, 2007: 84). Diğer taraftan ombudsmannın var olan bir hatayı düzeltme, değiştirme ya da tamamen ortadan kaldırma gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Yine bağlayıcı kararlar alma yetkisi olmayan ombudsman, kurumdan uzlaşmayı sağlayacak yönde karar verilmesini isteyebilmektedir.

2.4.2.6. Kamuya Karşı Sorumluluk

Ombudsman, hem denetim yetkisini kullandığı kamu kuruluşlarına hem de şikâyette bulunan bireylere karşı hukuksal anlamda sorumluluk taşımaktadır. Ombudsman, şikâyetin sonuçlarını açıklarken ne kadar ikna edici, inandırıcı davranırsa bireyler ve kurumlar ombudsmana hem saygı duymakta hem de verilen tavsiyelere uyma zorunluluğu daha fazla olmaktadır (Yüce ve Beyce, 2013: 28). Bu aşamada, ombudsmannın kişisel özelliklerinden biri olan ikna kabiliyetinin yüksek olmasının gerekliliği ön plana çıkmaktadır.

Diğer taraftan, ombudsmanı yaptığı çalışmalar açısından değerlendirirsek medya ile aktif bir ilişkisinin olmasının gerekliliği de inkâr edilemeyen bir gerçeklik olmaktadır. Bu nedenle, ombudsmanın özellikle kendisinin inisiyatif olarak yaptığı araştırmalarda kurumlar hakkında çıkan haberler, televizyon ve radyo programları aktif rol oynamaktadır. Ayrıca medyanın, ombudsmanın özellikle ilgilendiği olaylara yer vererek kamuoyunun dikkatini çekmesi ombudsmanın harekete geçmesinde etkili olmaktadır (Ünal ve Tarhan, 2013: 57). Bu aşamada ombudsman, kendiliğinden harekete geçerek yerindelik denetimini gerçekleştirmektedir. Bunun dışında, aracı yolu ile kendisine ulaşan şikâyetlerden dolayı denetimlerini gerçekleştirebilmekte ve gerekli incelemelerini yapabilmektedir.

Temel olarak bakıldığında, mahkemelerde ve diğer yargısal denetim yöntemlerinde karşılaşılan zorluklar, prosedürler ombudsmanda bulunmamaktadır. İdari işlemi iptal etme, idareye emir verme ve hukuken bağlayıcı nitelikte kararlar alamamaktadır (Usta, 2014: 60-61). Bundan ötürü, ombudsmanın aldığı kararlar tavsiye şeklinde olsa da ilgili kurumun hatalarının düzeltilmesi için girişimlerde bulunmaktadır (Esgün, 1996: 262). Ombudsmanlık, moral verme gücü yüksek olan bir kurum olmakla birlikte gücün yanlış kullanımını engellemeye çalışmaktadır (Abdioğlu, 2007: 84). Bu noktada bir kez daha ombudsmanın inceleme yapmasının dışında, yasal bir yetkisi bulunmadığı ve aldığı kararların sadece öneri niteliğinde olup, norm şeklinde belli bir yaptırım bulunmamaktadır.

Anlatılanlar gösteriyor ki, pozisyonu ve fonksiyonları ayrı bir kanunla düzenlenen ombudsmanın amacı, yönetilenler karşısında ve yönetme yetkisine sahip olan kişileri zor duruma düşürme ya da yıpratma amacıyla olmamaktadır. Bireylerin sahip olduğu temel hak ve özgürlükleri korumak için adil bir yönetimle, yönetilenlerin yönetenlerden razı olduğu yönetim yapısı oluşturabilmektir. Bu anlamda ombudsman, yönetime olumlu yönde katkılarda bulunabilmeli, yapılan yeniliklere farklı bakış açıları getirebilmelidir. Bürokratik kurumları daha insancıl hale getirebilmek için demokrasinin prensipleri çerçevesinde eşitlik, özgürlük, adalet, hak ve hukuk ilkeleri çerçevesinde daha iyi, sistemli ve düzenli bir yönetim yapısı oluşturabilmek için gerekli çalışmalarını yapmaktadır. Neticede, incelemelerde bulunduğu ilgili kurumlara

olumlu anlamda önerilerde bulunarak, aktif bir ilişki içinde olduğu kamuoyu ile çalışmalarını paylaşmaktadır.

2.5. Ombudsmannın Görevleri

Kamu kuruluşları ile bireyler arasında ortaya çıkan sorunlarla ilgilenen ombudsmannın en temel görevi, bireyleri yönetime karşı korumaktır. Sorumlu olduğu kamu kuruluşlarını denetleyerek, hukuka uygunluk çerçevesinde çeşitli çalışmalarda bulunmakta ve mevcut yönetimi iyileştirebilmek için girişimlerde bulunmaktadır.

Babüroğlu ve Hatiboğlu (1997) ombudsmannın en temel görevinin, kamu yönetiminde hiçbir vatandaşa kötü veya adaletsiz davranılmasının engellenmeye çalışmak olduğunu belirtmektedir. Bu tanım, ombudsmannın görev alanının önceden kötü yönetimin önlenmesi olarak görülürken, daha sonra insan haklarına saygılı devlet anlayışının gelişmesi ile birlikte kurumun görev alanının hak ve özgürlüklerin korunmasını da içine alarak genişlemiştir (Dede, 1997: 42). Bu gelişme ile ifade edilmesi beklenen hedef; etkili, hızlı ve sağlıklı çalışan bir kamu yönetimi oluşturmak ve bireylerin karşılaşılabilecekleri muhtemel sorunlar karşısında yanlarında olmaktır.

Öte yandan Efe (2011), görevlerini bağımsızlık içinde yerine getiren ombudsmanların, vazifeleri sırasında hiçbir kuruluştan talimat alamayacaklarını ve görevleri süresince ücret karşılığı ya da ücretsiz hiçbir meslekle uğraşamayacaklarını vurgulamaktadır. Parlamento tarafından seçilip göreve getirilen ombudsmanlar, kanunlar çerçevesinde görevlerini yerine getirdiklerinden hiçbir kuruluş ya da kişilerden hüküm verici emirler alamamakta ve bağlayıcı kararlar verememektedir. Bu açıdan sadece kendisini seçen parlamentoya karşı sorumlu olan ombudsman, görevini yerine getirirken yargıç ya da müfettiş gibi davranmamaktadır. Yargıya alternatif olarak kurulmadığı gibi, yaptığı iş de bir tür yargılama işi olarak değerlendirilemez.

Görüldüğü üzere bireylerin hak kayıplarını en aza indirmek için çalışan ombudsman, görevini yerine getirirken bir daha aynı sorunların yaşanmaması adına şikayet konusu olan kurumdaki eksikliklerin giderilmesi için gerekli çalışmaları yapmakta, ilgili kuruma çeşitli önerilerde bulunmaktadır. Bu durumla, kamu kuruluşlarının bireylere iyi bir hizmet vermesini sağlayıp, bireylerin yönetime olan güven ve inançları

arttırılmak istenmektedir. Çalışmanın bu kısmında ombudsmannın görevleri, onun görev alanına giren konular ve kuruluşlar olmak üzere iki şekilde değerlendirilebilir:

2.5.1. Ombudsmannın Görev Alanına Giren Konular

Ombudsmannın temel görevi, nesnellik ve tarafsızlık ilkeleri çerçevesinde anayasa ve yasaların güvence altına aldığı bireylerin kişisel hak ve özgürlüklerinin kısıtlanması engellenmeye çalışılmaktadır. Ombudsmanların görev konuları ve görevlerinin kapsamı ülkeden ülkeye farklılık göstermekte, her ülke kendi ihtiyaçlarına göre ombudsmannın görev tanımını belirlemektedir. Söz gelimi İsveç'te ve diğer İskandinav ülkelerinde ombudsmannın görevi, insan hak ve özgürlüklerini korumak olarak belirlenirken; geleneksel liberal geleneğe dayanan İngiltere'de bireylerin kötü yönetime karşı korunması, bir Kıta Avrupası olan Fransa'da ise yönetici birey ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanması ve iyi ilişkilerin geliştirilmesi olarak belirlenmiştir (Ünal ve Erdoğan, 2016: 629). Bu manzara ışığında, ülkeden ülkeye farklılık gösteren ombudsmannın görev alanına giren konular temelde üç başlık altında sıralanabilir:

2.5.1.1. Hak ve Özgürlüklerin Korunması

Hak ve özgürlüklerin korunmasında ombudsmanlar, kendilerine aracısız olarak ulaşan şikâyetler üzerine ya da inisiyatiflerini kullanarak "*re'sen*" harekete geçmekte ve gerekli hallerde soruşturmalarını yapmaktadır. Bu bağlamda, gerçekleştirilen denetimler genellikle eleştiri konusu olan ve hoşnut olmayan yönetimlerden kaynaklanan şikâyetler, bireysel olarak değerlendirilen şikâyetlerden daha geniş kapsamlı olmaktadır. Ombudsmanlar, var olan haksızlıkların ortadan kaldırılması ile meşgul olmayıp, aynı zamanda yapılan bu haksızlıkların çözümlenebilmesi için çalışmaktadır (Temizel, 1997: 41).

Hak ve özgürlüklerin korunması, İskandinav ülkelerindeki ombudsmanların en temel görevleri arasında yerini almaktadır. Söz gelimi İsveç'te ombudsman, hükümet üyeleri hariç tüm kamu güçlerini denetleyebilmektedir (Avşar, 2012: 114). Esasen insan haklarını korumanın gelişen önemi ile birlikte kapsamı da genişleyen ombudsmanlık, demokrasi prensiplerine ve hukukun üstünlüğüne sıkı sıkıya bağlı olarak çalışmaktadır

(Kucskostadlmayer, 2008: 1). Bireylerin haklarını koruma vazifesini yerine getiren ombudsmanlar, herkese karşı objektif davranarak koruyucu bir rol üstlenmektedir.

2.5.1.2. Kötü Yönetimin Önlenmesi

Zayıf ve başarısız bir kötü yönetim, şikâyetleri çözme konusunda yetersiz olabilmektedir. Bu durumda yönetimi ve işleyişi iyi bilen, daha somut araştırma ve inceleme yapabilen, şikâyetin özüne yönelik çözüm arayan ve daha hızlı işleyen bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur (Örnek, 1988: 271). Bu ve benzer ihtiyaçlar sonucunda ortaya çıkan ombudsman, kötü yönetim uygulamalarından zarar gören bireylerin şikâyetlerini çözmede, yönetimin hatalı ve eksik yönlerini ortaya çıkarmada önemli bir denetim kurumu olarak kabul edilmiştir (Yüce ve Beyce, 2013: 30).

Ombudsman, yöneten ile yönetilen arasındaki iyi yönetişimin geliştirilmesinde ve daha saydam ve şeffaf bir yönetim anlayışının oluşturulmasında olumlu anlamda katkılar sağlamaktadır. Uyanık (1994), kötü yönetimin önlenmesi için çalışan ombudsmanların en belirgin örneğinin İngiltere ombudsmanında görüldüğünü ifade etmektedir. Genel olarak bakıldığında ön yargılı, taraflı davranmak, ihmal, liyakatsizlik, bilgisizlik, kötü muamele, keyfi, yersiz tutum ve davranışlar kötü yönetim anlayışını ifade eden kavramlar olarak sayılabilmektedir. Bu bağlamda ombudsman, kötü yönetime karşı bireylerin mağduriyetlerinin giderilmesi, kamu kuruluşlarında kötü yönetime neden olmayacak şekilde yeni kararların alınması yönünde yönetime işlerlik ve aktivite kazandırmaya çalışmaktadır. Belli bir yaptırım olmadan aldığı kararları ve tavsiye niteliğindeki fikirleri ile fazla öteye gidememektedir.

2.5.1.3. Yönetici-Vatandaş İlişkilerinde Hakkaniyetin Sağlanması ve İyi İlişkilerin Geliştirilmesi

Ombudsmanların hak ve özgürlüklerin korunması, kötü yönetimin önlenmesi dışında yönetimle sorun yaşayan ve haklı olduğuna inandığı bireylerin şikâyetlerine idare nezdinde yaptığı girişimlerle her iki tarafı da memnun edecek şekilde çözüm yolları arama gibi önemli bir görevi bulunmaktadır. Bu duruma Fransız ombudsmanı, iyi bir örnek olarak gösterilebilmektedir (Temizel, 1997: 45).

Bu çerçevede ombudsman, yönetim ve birey arasındaki hakkaniyete dayalı güçlü ilişkilerin geliştirilmesinde önemli bir rol üstlenmektedir. Ombudsman denetimi, halkın şikâyetlerini ilettiği daha çok yönetim ile birey arasındaki diyalogu ve işbirliğini çağrıştırmaları yönünden kamu yönetiminin işleyişine, birey olma bilincinin gelişmesine ve hukuk devleti ilkesine katkı sağlayacağını göstermektedir.

Bununla birlikte, ombudsmanların görev alanı dışında olan konular da bulunmaktadır. Bunların başında, hiç şüphesiz siyasi konular gelmektedir. Ayrıca dış işlerini ilgilendiren konular, ülke sınırları dışında yapılmış işler, suçluların iadesi, suç araştırmaları, milli güvenliğin korunması, hükümetin politikası ve yasaların içeriği, af yetkisinin kullanımına ilişkin sorunlar, yargısal işlemin başlatılması veya yürütülmesi ile ilgili süreç, kamu sektöründe çalışan personelle ilgili konular ve kendisi gibi görevli bir başka ombudsmanın görev alanındaki konular, ombudsmanın sorumluluk alanı içinde yer almamaktadır. Ombudsmanlar, çözümü başka yollarla mümkün olabilecek olayları incelemekten kaçınmakta; ancak hakkın kullanılmadığı bazı durumlarda şikâyeti incelemeye karar verebilmektedir (Akıncı, 1999: 331-332). Burada, ombudsmanın az da olsa bir takdir yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanı tarafından resmen imzalanan kararlar ve emirler, yasama yetkisine ilişkin işlemler, yargı organının aldığı kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin askeri çalışmaları ombudsmanın görev alanında yer almamaktadır (Avşar, 2012: 256). Nihayetinde ombudsman, mevzuata saygılı olması ve yasalara uygun hareket etmesi, kamu hizmetlerinin daha işlevsel hale gelebilmesi için ilgili reformların yapılması yönünde teşviklerde bulunarak görevini yerine getirmektedir.

2.5.2. Ombudsmanın Görev Alanına Giren Kuruluşlar

Devlet, yerel yönetimler, kamu yönetimi müesseseleri, yasada özel olarak belirtilen tüm kurum ve hizmet alanları, ombudsmanın görev alanında yer almaktadır (Şahin, 2015: 30). Ombudsmanın denetim alanını, tüm devlet ve belediye kuruluşları, mercileri ve personeli oluşturmaktadır.

Ombudsmanın görev alanında, uygulandığı ülkeye göre bu görevlerin tümü veya bir kısmı ombudsmanın görev alanında yer almaktadır. Her ombudsmanın kendine ait

görev ve denetim alanı olmasına rağmen, bu alanlar arasında kesin sınırlar olmamakta ve belli bir esneklik bulunmaktadır. Kimi ülkelerde yargı kuruluşları ombudsmanın görev alanı içerisinde tutulurken; kimi ülkelerde yargı, parlamento, ordu vb. gibi kurumlar ombudsmanın görev alanı dışında tutulmuştur.

Diğer taraftan ombudsman, kurumunda görev yapan bürokrat niteliğindeki diğer denetçileri denetleyememektedir. Ancak ombudsmana bunların görevlerini ihmal ettiklerine dair bir şikâyet bildirilirse, daha alt kademedeki bürokratları da denetleyebilmektedir (Temizel, 1997: 52).

Ek olarak ombudsman, görev alanındaki konuları ve kurumları inceleyip denetledikten sonra “*kamuya karşı sorumluluk*” özelliğinden hareketle elde ettiği bulguları rapor edip, hem şikayette bulunan kuruma bilgi verebilmekte hem de parlamentoya yıllık raporunu sunabilmektedir. Ayrıca ombudsmanın “*idari yargıya katkı sağlama*” işlevinden dolayı ombudsman, bireylerden gelen şikâyet konularını araştırıp sonuçları değerlendirebilmekte ve mahkemelerin iş yükünü azaltabilmektedir. İnceleme yetkisi olmadığı durumlarda ise, konunun yargıda çözümlenmesi için kuruma tavsiyelerde bulunabilmektedir.

2.6. Ombudsmanın İşlevleri

Modern hukuk devletimizde var olan ombudsmanlık kurumu, devlet kademelerinde görev yapan memurlar tarafından sergilenen keyfi, hatalı eylem ve işlemleri ile ilgili bireylerden gelen şikâyetleri inceleyen, çözüm yolları arayan, gerekli önerilerde bulunan, hangi yolu izlemeleri gerektiğini belirterek görevini icra eden bir örgütsel yapı olduğu öteden beri bilinmektedir. Nihayetinde ombudsmanın temel işlevi, tek taraflı kararlar alabilen yönetimin karşısındaki bireylerin karşılaştıkları tehditlere ve birtakım sınırlandırmalara karşı bir güvence oluşturabilmek, bireyleri yalnız bırakmamak ve haklarını savunup koruyabilmektir. Çalışmanın bu kısmında ombudsmanın işlevleri, dört başlık şeklinde değerlendirilebilir:

2.6.1. Eğitici İşlevi

Eğitici işlev, bireylerin sahip oldukları temel hak ve özgürlükler konusunda hem yönetenleri hem de yönetilenleri eğitmek, bilgilendirilmelerini sağlamak, haklarını koruyabilir duruma getirilinceye dek katkıda bulunmak ve uygulamakla yükümlü oldukları kurallar konusunda rehberlik yapabilmektir (Sezen, 2001: 80; Efe ve Demirci, 2013: 56; Sevinç, 2015: 102; Yatkın ve Taşer, 2015: 91).

Ombudsman; kamuoyunu, memurları, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, demokrasinin temel prensipleri, hukukun üstünlüğü ve demokratik bir toplumda kamu yönetiminin olması gereken rolü hakkında bilgilendirebilmektedir. Ayrıca ombudsmanın yıllık raporlarının yayınlanması, bireylerin kamu kurumları ile olan işbirliğini ve gerekli bilgileri öğrenmelerinde etkili olmaktadır. Ombudsman, gerektiğinde kamu kuruluşları ile iletişimini güçlendirebilmektedir. Bundan dolayı davranışları değiştirmek, insan haklarına saygıyı artırmak ve birey odaklı kurum kültürünü oluşturabilmek için eğitimi önemli hale getirmeye çalışmaktadır (Şahin, 2010: 145). Bu anlamda kurumlar, verilen tavsiyelere uymalı ve ombudsmanın yol gösterici tutumlarını benimsemelidir.

Ombudsmanlık kurumu, kurumdaki yönetenlerle yönetilenlere hukuk devletinin temel işlevlerini öğretebilmek için kitle iletişim araçlarını kullanarak düzenlediği tanıtım kampanyaları, paneller, afişler, broşürler, denetim gezilerini halka açıklayarak eğitici rolünü yerine getirmektedir (Süler, 2010: 162). Böylelikle yaptığı incelemeler ve hazırladığı raporlar sonucunda, ilgili kurumlarda neyin eksik ya da nelere ihtiyaç duyulacağı konusunda halkı bilgilendirmektedir. Bu davranışı ile ombudsman, kamuoyu üzerindeki statüsünü yükseltmektedir.

2.6.2. Koruyucu İşlevi

Güçlü bir konumda olan yürütme erki karşısında genellikle korunmasız durumda olan bireyler, kamu kurumlarından kaynaklanan bir hata olduğunda şikâyet etmekte genellikle çekinmektedir. Bu nedenden ötürü ombudsman; bireyleri kötü yönetime karşı korumak, sahip oldukları temel hak ve özgürlükleri güvence altında tutmak gibi bazı önemli rolleri üstlenmektedir. Bireylerin mağduriyeti genellikle insan haklarının

gelişmediği, demokrasi teamüllerin kökleşmediği ve hukukun tam olarak gelişmediği ülkelerde görülmektedir. Bununla birlikte, demokrasisi ve insan hakları konusundaki duyarlılıkları gelişmiş ülkelerde bile bireylerin yönetim karşısındaki sorunları ne yazık ki tam olarak çözümlenememiştir (Özden, 2005: 30; Özden, 2010: 43). Bu bakımdan ombudsman tam bu noktada, temel hak ve özgürlükleri koruyucu yönde bir mekanizma geliştirerek sorunlara çözüm odaklı yaklaşmaktadır. Hataların düzeltilmesi, eksikliklerin giderilmesi yönünde çalışmalarını yapmaktadır.

Bireyler şikâyetinde buldukları kurumla ilgili sorunlarını kuruma bildirdiklerinde, çoğu zaman yönetim kendini haklı göstermeye çalışmakta, kişinin haklı olduğu konularda dahi hakkını aramaya engel olabilmektedir (Arklan, 2006: 92). Ombudsman burada, bireylerin devlet ve kamu yönetimi karşısındaki savunuculuğunu ve koruyuculuğunu yaparak devreye girmekte ve önemli bir işlevi yerine getirmektedir. Diğer taraftan, ombudsmanın yönetilenleri korumak gibi tek taraflı bir işlevi de bulunmamaktadır. Bazen yapılan şikâyetlerin asılsız olması ve bunun neticesinde yönetimin haklı olması durumunda, halka medya yolu ile açıklama yapılmakta ve karşılıklı güven ilişkisi sağlanmaktadır.

2.6.3. Önleyici (Caydırıcı) İşlevi

Ombudsmanın önleyici işlevi, ombudsman tarafından kamu kurum ve kuruluşlarının denetleneceğini bilen yönetimin eylemlerinde temkinli, özenli ve itinalı davranması gerekmektedir (Sevinç, 2015: 103; Yatkın ve Taşer, 2015: 91). Ombudsmanın görev alanına giren konulardan biri olan kötü yönetim olgusunun oluşmaması için karar verme yetkisine sahip olan yönetim, her an denetimden geçebileceği düşüncesini göz önünde bulundurmalıdır. İyi yönetimi oluşturabilmek için yapılan eylem ve işlemlere karar verirken, hukuk kurallarına uymaya, adaletli davranmaya ve adil bir yönetim oluşturmaya çalışılmaktadır.

Diğer taraftan, şikâyetçi olan bireyi konuyu mahkemeye taşımadan önce fazla şekilci ve yavaş çalışan yargı sistemi yerine; daha seri işleyen, masrafsız, fazla formalite gerektirmeyen, yargı dışında başka denetim yollarına başvurabileceği konusunda ikna edebilen ombudsmanın önleyici işlevi de bulunmaktadır. Akabinde ombudsmanın bu

başarısı, şikâyetlere neden olan eylem ve işlemlerin sayısındaki azalma ile belirlenmektedir. Ombudsmanın sadece aracı yolu ile gönderilen şikâyet almadan, kendiliğinden harekete geçebilmesi ve yerinden denetleme yetkisine sahip olması onun önleyici etkisini arttırmaktadır (Süler, 2010: 162). Bu durum, aynı hataların tekrarlanmaması açısından önemli gözükmektedir.

2.6.4. Düzeltici İşlevi

Ombudsman, gerekli araştırma ve incelemelerini yaptıktan sonra yapılan işlemlerin hukuka aykırı olduğu neticesine varırsa, bunun düzeltilmesi için gerekli işlemlerin yapılmasını ilgili kurumdan isteyebilmektedir. Bu durum aslında, ombudsmanın düzeltici işlevini ifade etmektedir. Yapılan denetim sonucunda, ombudsman kamu kurumundan olumlu anlamda yanıt alamadığı takdirde hukuken bağlayıcı olmayan kararlar verilebilmekte ve hazırladığı raporları çeşitli iletişim organları ile paylaşarak sonuç almaya çalışabilmektedir (Süler, 2010: 162). Ombudsmanın verdiği kararların yaptırım gücünün artmasında, medya hiç şüphesiz günümüzde giderek önem kazanan bir faktör halini almıştır. Bu bağlamda, medya yolu ile herhangi bir çıkar ilişkisine girmeksizin kamuoyunun desteğini almayı başaran ombudsmanlık kurumunun etkinliği artırılabilir.

Öte yandan, ombudsmanın denetim işlevini bu şekilde yerine getirmesindeki asıl amacı; hatası olan kurumun hatasının düzeltilmesine yardımcı olmak ve kamusal işlemleri düzenli hale getirmeye çalışmaktır. Aynı zamanda, ombudsmanın varlığı ile hem keyfi uygulamaların önüne geçilmiş olmakta hem de bilerek veya bilmeyerek yapılmış olan hataların düzeltilmesine imkân verilmektedir.

3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN DÜNYADA ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Ombudsmanlık kurumu, ortaya çıkıp yaygınlaştıktan sonra her ülke başka bir ülkeden esinlenerek kurumu oluşturma çalışmalarına başlamıştır. Birçok ülke kendi devlet yapılarına, hukuk sistemlerine, sosyal, siyasi, kültürel, idari ve yönetsel yapılarına, gelişmişlik düzeylerine göre ombudsmanlık kurumunu uygulamıştır. Bu bağlamda, önce gelişmişlik düzeyinin yüksek olduğu ve en geniş yetkilere sahip olan 1809 yılındaki İsveç Parlamentosu ombudsmanı, sonra Federal sistemle yönetilen Avrupa Kıtası ülkelerinden 1956 yılındaki Almanya Savunma ombudsmanı, daha sonra liberal demokrasinin merkezi Birleşik Krallık ülkelerinden 1967 yılındaki İngiltere Parlamentosu komiserliği, ardından adli ve idari yargı birliğinin olmadığı 1973 yılındaki Fransa'da "*Mediateur*", son olarak Federasyon sistemi ile yönetilen Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin Doğu ve Batı Bloğu şeklinde ayrılması sonucunda, Doğu Bloğu'ndaki insan hakları ihlallerinin önlenmesi için 1997 yılında Rusya'da kurulan ombudsmanlık kurumu incelenecektir.

3.1. İsveç'te Ombudsmanlık Kurumu

İskandinav ülkelerinden biri olan İsveç, ombudsmanlık kurumunu dünyada ilk kez uygulayan ülke olmaktadır. Yukarıda, ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişim bölümünde belirtildiği şekli ile 1713'te ilk ombudsman ataması yapılmıştır. Siyasal anlamda parlamento ombudsmanı, 1809 yılında yürürlüğe giren anayasa tarafından uygulamaya girmiştir. Ardından 1975'te, parlamento ombudsmanlığı kanunu çıkartılmış ve günümüze kadar getirilmiştir (Özden, 2010: 74). Bu bağlamda en eski demokratik ülkelerden biri olan İsveç, dünyadaki bütün ombudsmanlık kurumları arasında en etkililerinden biri olmaktadır. İnsan hak ve özgürlüklerinin koruyucusu olan İsveç, aynı zamanda en fazla yetkiye sahip olan ülke olma özelliğini taşımaktadır.

Anayasal ve yasal düzenlemelerle sürekli bir değişim gösteren İsveç'te 1915 yılına kadar bir, 1915-1968 yılları arasında biri sivil biri de askeri işlerden sorumlu iki tane ombudsman varken, 1972-1976 yılları arasında ise ombudsman sayısı üçe kadar çıkarılmıştır (Kaya ve Karabay, 2019: 221). Ardından ombudsman sayısı, 1976

yılındaki yasal düzenleme ile dörde yükseltilmiştir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 37). Parlamento tarafından seçilip meclis adına kurumları denetlemek amacı ile kurulan ombudsmanlık kurumu, ülkede farklı uzmanlık alanları gerektiren çeşitli kamu denetçilerinin ortaya çıkmasına da neden olmuştur. İsveç'te parlamento, hükümet ve basın ombudsmanı olmak üzere üç çeşit ombudsmanlık bulunmaktadır (Fendoğlu, 2010: 12). Parlamento tarafından seçilen dört kamu denetçisinin yanı sıra hükümetçe atanan, “*Tüketici Kamu Denetçisi*”, “*Kadın-Erkek Eşitliği Kamu Denetçisi*”, “*Etnik Ayrımcılığa Karşı Kamu Denetçisi*”, “*Çocuk Hakları Kamu Denetçisi*”, “*Eşit Fırsatlar Kamu Denetçisi*”, “*Engelliler Kamu Denetçisi*”, “*Basın Kamu Denetçisi*” bulunmaktadır (Gişi, 2017: 13). Bu anlatılanlardan sonra, çeşitli ombudsman türlerinin oluşturulmasında o ülkede o tür bir ombudsmana ihtiyaç duyulduğunu ve kurulan ombudsmana ne kadar çok önem verildiğini göstermektedir.

3.1.1. Atanması ve Statüsü

İsveç ombudsmanının seçim işlemleri, parlamentonun Anayasa Komisyonu tarafından düzenlenmektedir (Özkal Sayan, 2017: 28). İsveç'te ombudsman, her genel seçimden sonraki on beş gün içerisinde “*Riksdag'ın (İsveç Meclisi)*” her iki kanadından gönderilen yirmi dört kişiden oluşan kırk sekiz kişilik bir komisyon tarafından gizli oylama sonucunda oy birliği ile seçilmektedir. İsveç Anayasası'na göre parlamento, dört adet kamu denetçisi seçmektedir. Bunlardan biri baş parlamento kamu denetçisi, üç tanesi de parlamento kamu denetçisi olarak seçilmektedir. Ayrıca kamu denetçilerinden birinin herhangi bir nedenle görevi sona erdiğinde, yerine yenisi seçilinceye kadar görev yapmak üzere iki tane yardımcı kamu denetçisi seçilmektedir. (Demir, 2002: 130). Parlamento ombudsmanı ve ombudsman yardımcıları, ayrı ayrı seçilmektedir. İsveç kamu denetçilerinin görev süreleri, dört yıldır ve tekrar seçilebilmektedirler. Dört yıldan önce, yeniden ombudsman seçimi yapılmamaktadır. Ombudsman yardımcısı ise, “*Riksdag*” tarafından iki yıl süreyle seçilmektedir (Özkal Sayan, 2017: 28). İsveç'te ombudsman seçiminde seçilme yaşı, kırk yaş ve üzeri olarak kabul edilmiştir (Versan, 1990: 108). Sadece parlamentoya karşı sorumlu olup, hükümete karşı hiçbir sorumlulukları bulunmamaktadır. Ombudsmanın verdiği kararları, parlamento dâhil hiçbir otorite etkileyememektedir (Kestane, 2006: 135). Bundan ötürü ombudsman, bağımsızlık ve tarafsızlık özelliği ile araştırma ve

çalışmalarını yapmaktadır. Denetimleri sırasında incelediği kuruma emir, talimat verip, tavsiyelerde bulunabilmekte ancak yargısal anlamda verilmiş olan bir kararı değiştirememektedir.

İsveç ombudsmanını seçerken, çok özel nitelikler aranmamaktadır. İsveç vatandaşı olan sıradan bir kadın veya erkek, bu görev için aday gösterilebilmektedir (Şahin, 2015: 48). Öte yandan Anayasa'ya göre ombudsman, hukuk bilgisi olan ve toplumda saygınlığı ile tanınan dürüst kişiler arasından seçilmektedir. Aynı zamanda bu kişilerin, belli bir kültür birikimine sahip olmaları, ideolojiden ve politikadan uzak kalmaları gerekmektedir (Özden, 2010: 74; Şahin, 2015: 47). Buna karşın 1974 yılına kadar ombudsman seçilebilmek için hukuk eğitimi alma şartı aranırken, bu tarihten itibaren böyle bir şart da aranmamıştır. Ancak ombudsmanlar, genellikle yüksek dereceli yargıçlar veya kamu kuruluşlarında üst düzeyde görev yapmış kişilerden seçilmektedir (Gişi, 2017: 14). Görülüyor ki, İsveç ombudsmanı seçilebilmek için parlamentonun üyesi olmayan, siyasi yönden tarafsızlığını koruyabilen, ombudsmanın kişisel özelliklerine ters düşmeyen kişilerden seçilmesi uygun görülmektedir. Diğer taraftan, parlamentonun dağılması ombudsmanların görev süresini etkilememektedir. Görevleri, kendi istekleri ile veya tekrar seçilmeyerek sona ermektedir. Ancak parlamento, ombudsmana olan güvenini yitirmişse onu görevden azledebilmektedir. Böyle bir kararın verilmesinde, ombudsmanın yıllık raporunu inceleyen Anayasa komisyonu da etkili olabilmektedir. Buna karşılık sadece parlamento, ombudsmanı görevden alma konusundaki yetkiye sahip olmaktadır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 38). Bu durum, hükümet tarafından görevinden alınma endişesi yaşamayan ombudsmana daha rahat çalışma fırsatı sunmaktadır. Böylece, ombudsmanın yalnızca kendisini seçen parlamentoya bağlı olduğu da netleşmiş olmaktadır.

3.1.2. Görev ve Yetkileri

İsveç kamu denetçilerinin en önemli görevinin hukukun üstünlüğü ilkesini koruma, İsveç Anayasası ve yasalarının sağladığı kişisel hak ve özgürlükleri savunma olduğu belirtilmişti. İsveç ülkesinde kamu denetçilerinin idare, ordu, ekonomi ve adalet olmak üzere dört önemli mekanizma üzerinde çok geniş yetkileri bulunmaktadır. Baş parlamento kamu denetçisi; idari boyuttaki personelin atanmasından, kurumun

yönetiminden, diğer kamu denetçilerinin çalışma alanlarının belirlenmesinden ve benzer görevlerin yerine getirilmesinden sorumlu olmaktadır. Diğer kamu denetçilerinden biri; adli anlamdaki mahkemeler, savcılık, polis ve hapishanelere ilişkin şikâyetlerle ilgilenirken, bir diğeri de; ordu üzerindeki silahlı kuvvetlere ilişkin konularda denetim yapmaktadır. Dördüncü kamu denetçisi ise; ekonomi alanında vergiler ve sosyal hizmetler alanında çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümünden sorumlu olmaktadır (Erhürman, 1995: 20). Bu bağlamda, ombudsmanlık kurumunda öncelikle baş parlamento kamu denetçisinin olması, o kurumda iş bölümünün sağlanmasında ve yönetimde otorite boşluğunun yaşanmamasında önemli bir etken olmaktadır. Ombudsmanlar arasında iş bölümü yapılarak, daha düzenli ve sistemli bir çalışma ortamı sağlanmaktadır. Bu bakımdan, her kamu denetçisi görevini yerine getirirken hiçbir kamu kurumunun ya da kişinin etkisinde kalmamaktadır.

Diğer taraftan, her kamu denetçisinin kendine ait denetim alanı olmasına rağmen bu alanlar arasında geçişler olmaktadır. Yani, gerektiğinde bir kamu denetçisi diğer bir kamu denetçisinin denetim alanındaki konuları araştırabilmektedir (Mutta, 2005: 67). Böylelikle katı bir yönetim anlayışı yerine, daha esnek bir yapı oluşturularak sorunlar çözümlenmeye çalışılmaktadır. İsveç ombudsmanının görev alanında, adli ve idari mercilerle tüm devlet kurumları ve personelleri bulunmaktadır. Ek olarak, askeri alaylar ve denizcilik kuruluşları, orduda sadece emretme pozisyonunda olanlar, kamu kurumlarında çalışan memurlar, savcıların eylem ve işlemleri, mahkemeler, avukatlar, barolar, noterlerle polislerin tutum ve davranışları, kamu denetçilerinin denetim alanında olmaktadır (Atay, 1999: 57). İsveç ombudsmanlarının bu kadar çok geniş yetkiye sahip olmalarının yanında kamu kurum ve kuruluşları, yasalara ve hukuk kurallarına uygun hale getirilmeye çalışılmaktadır. Öte yandan İsveç'te denetimlerin fazla yapılmasındaki ana etmen, kurumların idari işleyişlerinin adaletli bir şekilde gerçekleştirilmek istenmesinde aranabilmektedir.

İsveç ülkesinde, ombudsmanların inceleme yetkisinde olmayan kurumlar da bulunmaktadır. Bunlar, *Riksdag* üyeleri kapsamında Yönetim Kurulu (*Riksdag*), Seçim Kurulu (*Riksdag*), Şikâyet Kurulu (*Riksdag*), Kurul Üyeleri (*Riksbank*) Müdür ve Müdür Yardımcıları (*Riksbank*), Hükümeti oluşturan Bakanlar, Adalet makamını temsil eden Bakan, Belediye Encümenine üye olanlardan oluşmaktadır (Özden, 2010:

75). Görüldüğü üzere, kabine bakanları denetimin dışında tutulmuştur. Böyle olmasında, bakanların statülerinin idari niteliklerinden çok siyasi nitelikte olmasından kaynaklanmaktadır.

3.1.3. Başvuru ve Çalışma Şekli

İsveç ülkesindeki kamu denetçileri, “*Parlamento Kamu Denetçileri Ofisi*” adındaki büroda çalışmalarını yürütmektedir. Genellikle bireyler, herhangi bir şekilde bağlı kalmadan şikâyetlerini doğrudan denetçilere bildirmektedir. Ayrıca, İsveç vatandaşı olsun ya da olmasın herkes şikâyette bulunabilmektedir. Kamu denetçilerine yapılan şikâyet başvuruları, yazılı olmaktadır. Başvuru dilekçesinde, bireyler sorunlarını net bir şekilde belirtmektedir. Asılsız olan şikâyetler, işleme alınmamaktadır. Şikâyetçi, ombudsmana sadece iki yıl içinde başvuru yapabilmektedir. Ancak şikâyet başvurusundan iki yıl öncesine uzanan şikâyetler, kamu yararını gözetecek şekilde ise başvuru işleme alınmaktadır. Başvurulardan, herhangi bir ücret alınmamaktadır (Demir, 2002: 130; Mutta, 2005: 65). Bu bağlamda ombudsman, çalışmalarını belli bir sistem çerçevesinde gerçekleştirmektedir. Akabinde kamu denetçilerinin çalışmalarını, denetimler ve araştırmalar oluşturmaktadır. Denetimler, kamu denetçileri tarafından her yıl düzenli olarak yapılmaktadır. Bireylerden gelen şikâyetler üzerine ve kendiliğinden harekete geçme özelliklerinden ötürü, iki şekilde denetimler yapılmaktadır. Denetlemeye geçmeden önce kurumlar, haberdar edilmektedir. Ombudsmanın denetimleri sonucunda, kanuni takip (dava açma), disiplin uygulaması, öneri, hatırlatma, beyan, bildirge, teklif ve talimat verme gibi yetkileri bulunmaktadır. Araştırmalar ise genellikle, denetimler sırasındaki gözlemlere dayanmaktadır. Özellikle basında yazılı, görsel ve işitsel alanda çıkan haberler, araştırmanın başlatılmasında etkili olmaktadır (Şahin, 2015: 52). İsveç’te sağlık kurumları, adli anlamda cezaevleri, mahkemeler, polisler ve ekonomik anlamda maliye, en çok şikâyet edilen kurumlar arasında yer almaktadır (Altuğ, 2002: 73). Bu bağlamda bu sorunlar, tavsiye niteliğinde verilen kararlar ile birlikte çözümlenmeye çalışılmaktadır. İsveç’te ki kamu denetçileri, bu denetimlerinin sonucunda bir yıl içindeki çalışmalarının yıllık faaliyet raporunu parlamentoya sunmakta ve rapor Anayasa Komisyonu tarafından incelenmektedir.

Diğer taraftan İsveç kamu denetçileri, çalışmalarında özel bir savcının yetkileri ile donatılmıştır. Yaptıkları incelemeler sonucunda suçlu buldukları bir kişi hakkında dava açılması, ceza ve disiplin soruşturmasının başlatılması talep edilebilmektedir. Mahkemelerin duruşmalarında bulunulabilmektedir. Bu kadar çok yetkiye sahip olan ombudsmanlar, sadece birbirlerini denetleyememektedir (Fendoğlu, 2010: 12-13). Ombudsman, denetimleri sırasında gizli sayılan her türlü bilgiye ulaşabilmekte, ilgili kişiler ile görüşebilmektedir. Kamu denetçileri, incelemeleri sonucunda durum analizi yapmakta, sonuçlarını ve tavsiyelerini ilgili kuruma bildirmektedir. Ancak uygulanması zorunlu olan kararlar alamamakla birlikte, verilmiş olan bir karar değiştirilememektedir (Oytan, 1975: 198). Bununla birlikte, kamu denetçisi ilgili kurumu hatalı işlemlerinden dolayı uyararak yanlışın düzeltilmesini istemektedir. Birey ve kurumlar arasındaki uzlaşmayı sağlamak için, daha çok ikna yöntemi tercih edilmektedir.

Tüm bu anlatılanlar çerçevesinde, İsveç'te kamu denetçiliği kurumu başarı ile uygulanmıştır. Sistemin başarılı olmasında, yönetsel yargının gelişmiş ve halkın kültür seviyesinin yüksek olması etkili olmaktadır (Gözübüyük, 1995: 373). İsveç'in demokrasi, insan hakları ve adalet gibi kavramlara daha çok önem vermiş olması, bu başarısının arkasındaki bir diğer unsur olarak değerlendirilmektedir. Bu durum, ülkedeki bireylerin kamu denetçiliği sistemine olan güven ve saygılarının artmasında etkili olmaktadır. Öte yandan diğer birçok ülkede, İsveç'i örnek alarak kendi idari yapılarına uygun olacak şekilde ombudsmanlık kurumunu oluşturarak uygulamayı sürdürmektedir.

3.2. Almanya'da Ombudsmanlık Kurumu

Batı Avrupa ülkelerinden biri olan Almanya'da, ombudsmanlık kurumu özellikle ordunun denetlenmesi amacı ile oluşturulmuştur. Askeri alandaki ordunun denetlenmesi için oluşturulan kurumun tam adı, "*Alman Askeri Ombudsmanlığı*"dır (Şahin, 2015: 60). 1949 yılında kabul edilen Alman Anayasası'nda, 1956 yılına gelindiğinde yapılan bir düzenleme ile askeri ombudsmanlık veya federal savunma ombudsmanı olarak adlandırılan bir sistem oluşturulmuştur. Söz konusu bu düzenleme ile parlamentoda, temel hakların korunması için Parlamento Savunma (Askeri)

delegesinin atanması kabul edilmiştir (Usta ve Akıncı, 2016: 2742). Delegenin atanmasında, Hitler rejimi boyunca İsveç'te sürgünde olan ve oradaki askeri kamu denetçisinin çalışmalarını yakından izleyen Ernest Paul etkili olmuştur. Ardından 1957 yılında, Savunma ombudsmanlığı ile ilgili bir yasa çıkarılmış ve ilk delege, 1959 yılında atanmıştır. Yasada, ombudsmanın temel hak ve yükümlülükleri belirtilmiştir (Oytan, 1977: 611). Diğer taraftan, Parlamento Savunma delegesinin kurulması ile ordunun sadece yürütmenin yetkisi ve yönetimi altında olduğu anlayışı terk edilmiş, meclis tarafından da denetimlerin gerçekleştirilebileceği belirlenmiştir.

Federal Almanya'da ulusal düzeyde kurulan Savunma ombudsmanlığı kurumu, silahlı kuvvetlerin değil Alman parlamentosunun bir organı olarak çalışmalarını gerçekleştirmektedir. Savunma ombudsmanının emrinde çalışan memurlar, işçiler ve diğer görevliler mecliste bulunmaktadır. Nihayetinde askeri ombudsman, meclise yardımcı olmak için kurulmuştur (Usta ve Akıncı, 2016: 2743). Böylelikle bir taraftan askerlerin temel haklarını savunmak için ombudsman görevlendirilirken, diğer yandan da parlamentonun ordu üzerindeki etkinliği arttırılmaya çalışılmaktadır. Bunun dışında Almanya'da, "*Bankalar Ombudsmanı*", "*Sigorta Ombudsmanı*", "*Cezaların İnfazı Ombudsmanı*", "*Savunma Ombudsmanı*", "*Veri Koruma Ombudsmanı*" olarak beş farklı çeşit daha ombudsmanlık kurulmuştur (Fendoğlu, 2010: 9; Sevinç, 2015: 105). Buna ek olarak Almanya'da, on altı eyaletten yalnızca üç tanesinde ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır. Ancak, askeri alanda ilk ombudsman ataması yapıldığından beri savunma ombudsmanı hakim olmaktadır (Sezen, 2001: 74). Neticede Almanya gibi ulusal düzeyde kurulan ombudsmanlık kurumlarının tümünde, şikâyet eden bireylerle şikâyetçi olunan kurumlar arasındaki sorunları çözümleyebilme amacı bulunmaktadır.

3.2.1. Atanması ve Statüsü

Parlamento Savunma delegesi, "*Bundestag'da (Alman Meclisi)*" milli savunma komisyonunun tavsiyesi üzerine federal mecliste yapılan gizli oylama ile seçilmektedir. Delege, parlamentonun başkanı tarafından seçilmektedir. Almanya'da, otuz beş yaşını dolduran ve hukuk mezunu olan her Alman vatandaşı ombudsman olabilmektedir (Tutal, 2014: 89). Delegenin görev süresi, beş yıldır ve tekrar

seçilebilmektedir. Delegenin seçimi, genel seçimlerden bir yıl sonra yapılmaktadır. Kurumda, kırk adet hukukçu personel bulunmaktadır. Bu personeller, askerlere kendilerinin de birtakım hakları olduğunu anlatarak onlar bilinçlendirilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca delege, görevini yasamanın bir memuru gibi parlamentonun gözetiminde yapmaktadır. Diğer taraftan ombudsmanın görevinden alınmasında, milli savunma komisyonunun isteği olsa bile sadece meclisin başkanı tarafından görevinden alınmaktadır (Büyükkaragöz, 1997: 60). Bu durum, ombudsmanın sadece kendisini seçen parlamentoya karşı sorumlu olduğunu göstermektedir.

Öte yandan seçilen delege, görev süresince başka bir meslekle uğraşamamakta ve herhangi bir ticari faaliyette bulunamamaktadır. Ayrıca, başka bir kurumun yöneticisi ya da üyesi olamamaktadır. Meclisin çeşitli birimlerinde görevlendirilememektedir. Bu bağlamda, delege çalışmalarını bağımsızlık ve tarafsızlık ilişkisi içinde gerçekleştirmektedir. Akabinde, delegenin görev süresi bittiğinde yerine geçecek olan ombudsman seçilmemiş olsa dahi, görevi yine de sona ermiş kabul edilmektedir (Usta ve Akıncı, 2016: 2745). Bu anlamda delegenin çalışmalarında, savunma ombudsmanlığı yasasına uyulduğu görülmektedir.

3.2.2. Görev ve Yetkileri

Savunma delegesinin görevleri, ombudsmanlık kurumunun uygulandığı diğer ülkelere göre farklılık göstermektedir. Delegenin en temel görevi, sadece askeri konularda hak ve özgürlüklerinin koruyuculuğunu ve savunuculuğunu yapmaktır. Bu bakımdan delege, üç önemli görev üstlenmektedir. Bunlar; askerlerin ve Ordu Bakanlığı memurlarının temel hak ve özgürlüklerinin korunmasını sağlamak, ordu kuvvetlerinin parlamenter denetimi yapılırken parlamentoda hazır bulunmak, insanların sevk ve idaresinde subaylar tarafından tutarlı ve iyi niyetli ilkelerin uygulanmasını sağlamaktır (Tortop, 1974: 43). Bu anlatılanlar gösteriyor ki, delegenin ordudaki askerlerin temel hak ve görevlerinin ihmal edilip edilmediğini incelemekle sorumlu olduğu görülmektedir. Ardından, askeri alanda denetimlerini gerçekleştiren ombudsmanın sivil alanda herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır.

3.2.3. Başvuru ve Çalışma Şekli

Savunma delegesine askerler ve memurlar, aracı kullanmadan doğrudan şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir. Başvurular, yazılı olarak ve net bir şekilde bir yıl içinde yapılmaktadır. Delege, denetimleri sonucunda disiplin ve ceza soruşturmasının başlatılmasını isteyebilmektedir. Ombudsmanın disiplin yetkisini kullanması askerlerin ve amirlerinin davranışlarını düzeltmeye, parlamentoyu da bu konuda yasal düzenlemeleri yapmaya yönlendirmektedir (Şahin, 2015: 62). Diğer taraftan, delegenin askeri kurumlara haber vermeden kendiliğinden hareket edip kurumları denetleyebilme hakkı bulunmaktadır. Ombudsman, denetimlerini yaptıktan sonra Milli Savunma Bakanlığı'ndan ve diğer makamlardan soruşturma ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilmektedir. Gizli sayılan belgelere ulaşma yetkisi bulunmamaktadır. Böyle bir bilgiyi ancak, Savunma Bakanı veya onun yardımcısı verebilmektedir (Oytan, 1977: 612).

Öte yandan delege, mahkemelerdeki ceza yargılamalarına ve askeri disiplin soruşturmalarına katılabilmektedir. Ombudsmanlık kurumunu uygulayan Almanya'daki Savunma Ombudsmanı, diğer ülke uygulamalarında olduğu gibi askeriyenin durumunu özetleyen yıllık faaliyet raporunu parlamentoya bildirmektedir. Bu husus, kararların nasıl alındığını göstermesi bakımından hesap verilebilirliğin güzel bir yansımasıdır. Ardından Federal meclisin başkanı, raporu Savunma Komisyonuna iletir ve komisyon raporla ilgili görüşlerini bildirmektedir (Usta ve Akıncı, 2016: 2745). Bu anlatılanlardan hareketle, özellikle Almanya gibi askeri gücün başarı ile kullanılmasında ve kontrol edilmesinde parlamentonun etkisinin olduğu görülmektedir. Bir anlamda denetim işlemini gerçekleştiren ombudsmanın, askerler üzerindeki teftiş ve denetlemelerini meclis adına yapması ise göz ardı edilmemelidir.

3.3. İngiltere'de Ombudsmanlık Kurumu

Anglosakson hukuk sisteminin uygulandığı ülkelerden biri olan İngiltere, ombudsmanlık kurumunu uygulayan bir diğer ülkedir. İngiltere'de, adli ve idari yargı birliği uygulanmaktadır. Bu açıdan, idareyi denetleyebilmek için idari mahkemeler bulunmamaktadır. Kamu kuruluşlarındaki görevlilerin eylemleri doğrultusunda

haksızlığa uğrayan birey, adli mahkemeler önünde haklılığını savunabilmektedir. Bundan ötürü mahkeme, kurumdaki yönetici görevini yasal açıdan uygun bir şekilde gerçekleştirmediği takdirde vazifesini hukuki açıdan kabul edilebilir şekli ile yerine getirmesini kendisinden isteyebilmektedir. Ancak dava süreci fazla zaman almakta, maliyeti yüksek olmakta ve bu durum şikâyetçinin haklılığını ispatlayabilmesini zorlaştırmaktadır (Ataman, 1997: 220). Diğer taraftan bu durum, kişilerin hem yargı önünde kendilerini savunmasız hissetmelerine, hem de haklarını savunabilmelerine engel oluşturmaktadır.

İngiltere’de ombudsmanlık kurumunun oluşturulması fikri, katı bir yönetim karşısında haksızlığa uğrayan bireylerin sorunlarını çözümlenebilmek için gündeme getirilmiştir. Ardından, meclisi temsil eden parlamenterlerin geliştirdikleri çözüm önerileri ise etkisiz kalmıştır. Nihayet, 1961 yılında Sir John Whyatt tarafından bir rapor hazırlanmış ve bu raporda, ombudsmanlık kurumunun gerekli olduğu ve İngiltere halkı için de olumlu yönde olabileceği önerilmiştir. Böylece, parlamento komiserliğinin kurulması fikri raporda açıkça belirtilmiştir. Öte yandan, ancak 1967 yılında hazırlanan parlamento komiserliği kanunu ile bu öneri hukukilik kazanabilmiştir (Arslan, 1986: 158). Neticede, altı yıllık bir süreden sonra uygulanmaya başlanan ombudsmanlık sisteminin yönetim açısından alt yapısı da oluşturulmuştur.

Diğer taraftan İngiltere’de kamu kurumları parlamento komiseri tarafından denetlenirken, daha dar ve özel konularda faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumları kurulmuştur. Bunlar, “*Yerel Yönetim Ombudsmanı*”, “*Polis Ombudsmanı*”, “*Kuzey İrlanda Ombudsmanı*”, “*Adli Hizmetler Ombudsmanı*”, “*Yatırım Ombudsmanı*”, “*Sigorta Ombudsmanı*”, “*Mal Mülk Ombudsmanı*”, “*Medya Ombudsmanı*”, “*Emekliler Ombudsmanı*”, “*Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı*”, “*Cezaevi Ombudsmanı*” şeklinde sıralanmaktadır (Özden, 2010: 85). Ülkede bu kadar çok ombudsmanlık türünün olması, komiserin başarısını yansıtmaktadır. Bu bağlamda ombudsmanlık kurumlarının faaliyete geçirilmesinde, komiserin denetim faaliyetleri sonucunda uyguladığı işlemlerinin halk tarafından memnuniyetle karşılanması etkili olmaktadır.

3.3.1 Atanması ve Statüsü

İngiltere’de, “*Birleşik Krallık Parlamentosunun (İngiliz Meclisi)*” üstünlüğü ve hâkimiyeti olduğu halde parlamento komiseri meclis tarafından seçilmemektedir. Hükümetin tavsiyesi üzerine, kraliçe tarafından belirlenen bir kişi parlamento komiseri olarak atanmaktadır. Kraliçe, bu atamayı parlamento yazdığı bir mektupla yapmaktadır. Atama öncesinde Kraliçe, başbakanın ve parlamentonun komite başkanı ile yaptığı görüşme sonucunda kanun kapsamındaki soruşturmaları yürütmek üzere “*Yönetim için Parlamento Komiseri*” olarak atanacak kişiyi belirlemektedir (Kılavuz, Yılmaz ve İzci, 2003: 58). Diğer taraftan Avşar (2012) bu durumu, kraliçenin atama kararı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulduğundan atamanın bir yerde hükümet tarafından yapıldığını belirtmektedir.

İngiltere’de komiser olarak atanacak kişinin hukuk eğitimi alması, yüksek yargı organlarında ve çeşitli kurumlarda üst düzey kamu yöneticiliği yapmış olması gibi şartlar aranmamaktadır (Arı, 2017: 139). Komiserin, İsveç ve Almanya’dan farklı olarak belirlenmiş bir görev süresi bulunmamaktadır. Komiser, kanuni emeklilik yaşı olan altmış beş yaşına kadar görev yapmaktadır. Ombudsmanın görev süresinin uzun olmasının, birtakım olumlu yönleri bulunmaktadır. Komiserin görevi süresince bağımsız ve tarafsız oluşu, ona dokunulmazlık statüsünü kazandırmakla birlikte; kendisini dış müdahalelere karşı korunmuş hissetmektedir. Böylece komiser, diğer ombudsmanlar gibi belli bir müddet sonra görevinden alınma endişesi yaşamamaktadır. Öte yandan, çalışmaların daha sağlıklı yürütülebilmesi için Hazine Bakanlığı tarafından komisere yardımcı personel atanmaktadır (Özden, 2010: 87). Genel olarak bakıldığında ise, seçilecek olan komiserin kraliçe tarafından belirlendikten sonra atamasının yapıldığı, parlamentoya bağlı olduğu ve hükümetten bağımsız çalışan bir kişi olduğu söylenebilmektedir.

Parlamentoda, Avam ve Lordlar Kamaraları bulunmaktadır. Komiser olarak atanacak kişinin, bu kamaralardan birine üye olmaması gerekmektedir. Bu açıdan görevi süresince kimseden emir, talimat almamakta ve herhangi bir hiyerarşik üstünlüğü bulunmamaktadır. Öte yandan kraliçe, komiserin yaş sınırını beklemeden onu görevinden alabilmektedir. Ayrıca komiser, kendi isteği ile görevinden ayrılabilirdiği

gibi kraliçe meclisin de onayını alarak ombudsmanı görevinden azledebilmektedir (Tayşi, 1997: 113). Diğer taraftan, İngiltere'deki parlamento komiserinin yanında avukat bulundurulmamaktadır. Bunun nedeni, avukatların çok geniş araştırma yapmaları ve olaylara hukuki bir yaklaşımla yaklaşmalarından kaynaklanmaktadır (Avşar, 2007: 185). Bundan dolayı komiserin hukukçu olmasında herhangi bir sakınca görülmezken, yanında çalıştıracağı personelin de avukat olmamasına özen gösterilmemektedir. Bu bağlamda avukatlar, sorunları normatif bir şekilde çözümlenmeye çalışırken, komiser tavsiye niteliğinde kararlar almaktadır.

3.3.2. Görev ve Yetkileri

Parlamento komiserinin görevi, parlamento üyeleri tarafından kendisine iletilen kötü yönetim uygulamaları sonucunda haksızlığa uğrayan gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerin şikâyetlerini çözümlenmeye çalışmasıdır. Kötü yönetime ilişkin ayrıntılar İngiliz hukukunda kurumun önyargılı, taraflı, özensiz, keyfi ve yersiz davranışların sergilenmesi olarak bilinmektedir (Şahin, 2015: 66). Buradaki kötü yönetim kavramından, kurumdaki bireylerin haklarının ihlal edilerek hukuka aykırı işlem yapılması anlaşılmaktadır. Böylelikle ombudsman, her zaman olduğu gibi güçlü bir konumda olan yönetimin karşısındaki bireyin yanında olmaya çalışmaktadır.

İngiliz ombudsmanının inceleyebileceği konular başlarda iyi ve düzgün işlemeyen bir yönetimle sınırlandırılırken, zamanla görev ve yetkileri genişletilmiştir. Şöyle ki, 1973 ve 1974 yıllarında yerel yönetimler ve sağlık hizmetleri, 1983 yılında kırk dört bakanlık, tüzel kişiliği olan ve olmayan kamu kuruluşları komiserin denetim alanları arasında yer almaktadır. Bu durum, ombudsmanlık kurumunun İngiltere'de ne kadar çok benimsendiğini göstermektedir. Ancak dış ilişkiler, elçilik ve konsolosluk işleri, kraliyet dominyonları ile ilgili işlemler, suçlularla ilgili işlemler, yargısal işlemler, ticari işlemler, askeri konular, personel meseleleri, komiserin denetim alanının dışında yer almaktadır (Ataman, 1993: 224). Ayrıca, komiserin inceleme yapmaktan başka kanuni bir yetkisi bulunmamaktadır. Bu bağlamda, İngiliz komiseri de diğer ombudsmanlar gibi idari bir karar alma veya alınmış olan bir kararı değiştirme hakkına sahip olamamaktadır. Onun buradaki asıl görevi, bireylerin şikâyetlerinin dostane bir

şekilde çözümlenebilmesi için düzeltici işlev doğrultusunda gerekenin yapılmasını ilgili kurumlardan isteyebilmesidir.

3.3.3 Başvuru ve Çalışma Şekli

İngiltere’de bireylerin şikâyetleri, parlamento komiserine doğrudan iletilmemektedir. Şöyle ki, bireylerin sorunları sadece Avam Kamarası üyesi milletvekillerinin aracılığı ile yazılı olarak yapılmaktadır. Lordlar Kamarası üyelerinin ise şikâyetleri kabul etme yetkisi bulunmamaktadır (Bahadır, 2010: 374). Oysa İsveç ve Almanya gibi bazı ülkeler aracı kullanmadan şikâyetleri kabul ederken, İngiltere’de ancak bir aracı yolu ile başvuruda bulunulabilmesi ombudsmandan beklenen başarı ve yararı azaltmaktadır. Çünkü ombudsmanın kolay ulaşılabilir ve görünebilir olması, formalite gerektirmemesi, şikâyetleri direkt kabul etmesi onu diğer denetim yöntemlerinden farklılaştırmaktadır. Bu bağlamda, ombudsmanın bireylerin rahatça ulaşabilecekleri bir yerde değil de bürokrasinin yoğun olduğu bir yerde bulunması durumu, halkın güvenini kazanmasını zorlaştırabilmektedir.

Öte yandan, şikâyet başvurusunda bulunabilmek için de bazı şartlar aranmaktadır. Bunlar; şikâyetçinin İngiltere’de ikametgâh etmesi, şikâyet edeceği konunun sadece kendisi ile ilgili olması, 1964 Kıta Sahaneliği Kanununda tanımlanan işletme, gemi veya uçakta olayın gerçekleşmiş olması şartı aranmaktadır (Oytan, 1975: 15; Tayşi, 1997: 110). Bu bağlamda tüzel kişiliği olan veya olmayan tüm bireyler, kamu kuruluşları, üyeleri kraliçe tarafından atanmış olan bir yönetim, herhangi bir bakan, komisere şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir (Tayşi, 1997: 111). Görüldüğü üzere, şikâyetlerin özel bir kişi veya cemiyet tarafından yapıldığı belirtilmektedir. Ayrıca komiser denetimlerinde, “*re’sen*” harekete geçmemektedir. Şikâyetin mutlaka, parlamenterlerce kendisine ulaştırılması gerekmektedir (Ataman, 1993: 229). Öncelikle şikâyetçi, olayın başladığı tarihten itibaren on iki ay içerisinde milletvekiline şikâyetini bildirmesi gerekmektedir. Komiser, başvuru süresi geçen şikâyetleri yalnızca kuruma faydalı olacak nitelikte ise değerlendirebilmektedir. Şikâyetçi başvurusunda, yönetimin kötü işleyişi sonucunda haksızlığa uğradığını bildirmektedir. Öte yandan değerlendirilmesi gereken bir şikâyet öncelikle, Avam Kamarası mensupları tarafından tasnif edilip seçilerek, sadece yetkili olunan konular komisere

iletilmektedir. İncelenmeye gerek duyulmayan şikâyetler ise komisere bildirilmemektedir. Bu durum, İngiliz sisteminin özgünlüğünü göstermektedir.

Ombudsman, değerlendirilmeye gerek duyulan şikâyet konularının kendisine ulaştırılmasının ardından soruşturmaya başlamaktadır. Çalışmaları sırasında, kamu kurumlarındaki tüm bilgi ve belgelere ulaşma yetkisi bulunmaktadır. Kraliyet kurallarına rağmen, resmi belge ve dokümanlara ulaşmada ombudsmana herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. O, herhangi bir kamu görevlisini, ilgili kurum ya da kraliçenin hizmetinde çalışan bir kişiyi sorgulayabilmektedir. Komiser, sadece kabine görüşmeleri konusunda sınırlandırılmıştır. Ayrıca, komiserin herhangi bir yaptırım gücü olmadığı gibi disiplin cezası uygulayamamakta ve zorunlu kararlar alamamaktadır. Yapılan incelemeler sonucunda, kurumun hatasını düzeltmediği tespit edildiğinde komiser bunu özel bir raporla Avam Kamarasına bildirmektedir. Ombudsman, bireylerin şikâyetleri ile ilgili olarak hazırladığı özel nitelikli raporlardan başka yaptığı çalışmaların sonuçlarını içeren genel raporu parlamentoya sunmaktadır. Komiserin çalışmalarını değerlendirmek üzere Avam Kamarası tarafından oluşturulan komisyon, raporu incelemektedir. Böylece komisyon, raporu incelendikten sonra Avam Kamarası bilgilendirilmektedir (Demirkol, 2012: 78-81). Bundan ötürü, parlamentoya sunulan raporlar, komiserin asıl gücünü göstermektedir.

Anlatılanlardan hareket edilirse, İngiltere'nin anayasaya gibi yazılı bir metne sahip olmadığı, gelenek hukukuna bağlı olduğu, yargı ayrılığının olmadığı bir krallık ülkesi olduğu öteden beri bilinmektedir. Ayrıca, kültür seviyesinin yüksek ve halkının bilinçli olması ülkenin bir diğer özelliğini oluşturmaktadır. Bu bağlamda, İngiltere'deki ombudsmanlık sistemi başarı ile uygulansa da; ombudsmanın şikâyet konusu olmadan kendiliğinden harekete geçmemesi eleştiri konusu olmuştur.

3.4. Fransa'da Ombudsmanlık Kurumu

Bir diğer Batı Avrupa ülkesi Fransa, iyi işleyen devlet idare geleneğine ve güçlü bir merkezi yönetim sistemine sahip bir ülke olarak vasıflandırılabilir. Buna karşılık, İsveç ve İngiltere'de uygulanan yargı bütünlüğü ilkesinin aksine, Fransa'da tıpkı Almanya'da olduğu gibi adli ve idari yargının ayrılığı ilkesi görülmektedir. Bu

bağlamda, idari yargı sisteminin güçlü olduğu Fransa'nın, kamu kurumları ile bireyler arasındaki iyi ilişkilerin geliştirilmesi ve yönetimin denetlenmesi bakımından etkin olduğu söylenebilmektedir. Bu sebeple haksızlığa uğrayan bireyler, mağduriyetlerinin giderilmesi için kurumların eylem ve işlemlerine karşı iptal davası açarak haklarını güvence altında tutabilmektedir (Özden, 2010: 79). Bu durum, bireylerin idari (yönetmel) yargı sistemi tarafından korunduğunu göstermektedir.

Buna rağmen Fransa'da, kamu kurumlarının haksız eylemlerine karşı kişisel hakların idari yargı tarafından yeterli düzeyde güvence altına alınmadığına yönelik çeşitli eleştiriler dile getirilmiştir. Bu tarz eleştirilere cevaben, Fransa'da ombudsmanlık kurumunun kurulması yönünde önerilerin getirildiği görülmektedir. Ancak bu tür önerilerin varlığı, diğer Avrupa ülkelerinin aksine Fransa'da tepki ile karşılanmış ve çok sert eleştirilere maruz kalınmıştır. Şöyle ki, kimi yorumcular tarafından ombudsmanlık kurumunun ülkede gereksiz hatta tehlikeli olacağını ve en iyi denetçinin Danıştay olduğu konusunda çeşitli görüşler bildirilmiştir (Atay, 1999: 280). Bu görüşleri savunanların gerekçeleri ifade edildiği gibi, yönetimi hukukilik ve yerindelik yönlerinden denetleyen etkili ve başarılı bir kurum olarak Danıştay'ın varlığına bağlanmış ve en iyi ombudsmanın halihazırda var olan Danıştay olduğu vurgulanmıştır. Eleştirilerden bir diğeri de, Fransa'nın nüfus yönünden kalabalık bir ülke olmasından dolayı kuruma gönderilen şikâyet başvurularının incelenmesinde başarılı olunulamayacağı savunulmuştur. Dahası, ombudsmanlık kurumu kurulmuş olsa bile, onun diğer bürokratlar üzerinde kendi otoritesini kabul ettirmeye çalışabileceği de bildirilmiştir. Bir başka yönden, Fransa'nın merkezi yönetim bakımından güçlü olmasından ve üniter devlet olma özelliğini taşımasından dolayı yönetim yapısı ve işleyişi farklılık göstermektedir. Bu bakımdan ombudsmanlık kurumunun, Fransız yönetim yapısına uyum sağlayamayacağı düşüncesiyle kurumun kurulmasına sıcak bakılmamıştır (Özden, 2010: 60; Şahin, 2015: 54). Yakından bakıldığında, ombudsmanlığın kurulmaması gerektiği yönünde yapılan eleştirilerin bazılarının çok da gerçekçi olmadığı görülmektedir. Yukarıda, ombudsmanın görevleri kısmında belirtildiği gibi ombudsmanın hizmetinde çalışacak bürokratların diğer bürokratlar üzerinde herhangi bir otorite kurma yetkisi zaten bulunmamaktadır. Ombudsman bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesi doğrultusunda çalışacağından ötürü,

sadece parlamentoya karşı sorumluluğu olmakla birlikte mevcut durumda emir verme ya da talimatta bulunma yetkisi bulunmamaktadır.

Karşıt yönde yapılan tüm eleştirilere rağmen, ombudsmanlığın idari yargının tamamlayıcısı olduğu, başvuruların ve kendisine ulaşılabilirliğin kolay olduğuna kanaat getirilerek; kurulabileceği yolundaki görüşler etkisini zamanla arttırmıştır. Nihayetinde, ombudsmanlığın kurulmasına karar verilmiş ve bu bağlamda Fransa’da 3 Ocak 1973 tarihinde kabul edilen bir kanunla, “*Mediateur (Arabulucu)*” adı altında kurularak yasal dayanağına kavuşturulmuştur (Şencan, 2011: 40; Kaya, 2018: 160). Bu şekilde, Kıta Avrupası hukuk sistemindeki yerini alan ombudsmanlığın, Fransa’da hak ve özgürlüklerin korunmasına yönelik duyarlılık açısından bireyleri yönetimin keyfiliklerine karşı koruyan bir denetim sistemi olarak “*Mediateur (Arabulucu)*” adıyla oluşturulduğu görülmektedir (Tortop, 1974: 30; Mutta, 2005: 25). Hâlihazırda özgürlükçü bir devlet anlayışının egemen olduğu Fransa’da, bu kurumun kurulmasıyla birlikte birey odaklı liberal devlet anlayışına da yer verildiği söylenebilmektedir.

“*Mediateur*” olarak adlandırılan Fransız ombudsmanı, kelimesinin Türkçe’deki anlamından da anlaşılacağı üzere “*arabulucu, aracı, uzlaştırıcı, ikna edici*” vasıflarını taşımaktadır. “*Mediateur*”, kurumla bireyler arasındaki sorunların çözümünde hakemlik görevini üstlenerek, ombudsmanlık kurumunun performansını arttırmaktadır (Şener, 2002: 188). Öte yandan 1973 yılında “*Mediateur*” adıyla kurulan kurum, 1989 yılında yapılan bir değişiklikle “*Cumhuriyet Mediateur’ü (Arabulucusu)*” adını almıştır. Daha sonra 2008 yılında anayasal statüsüne ulaşan kuruma, 2011 yılında yapılan yeni bir Anayasa değişikliği ile “*Hakların Savunucusu*” ismi verilmiştir. Ardından, ayrı alanlarda ombudsmanlık kurumu için çalışan “*Arabulucu*”, “*Çocuk Hakları Ombudsmanı*”, “*Ayrımcılıkla Mücadele Otoritesi*” ve “*Güvenlik Komisyonu*” olmak üzere bu dört kurum Hakların Savunucusu adı altında birleştirilmiştir (Gül ve Kılıç, 2016: 190). Yapılan bu yeniliklerle tek bir çatı altında birleştirilen kurumlar, insan haklarını koruma eksenli olarak yeniden yapılandırılmıştır.

3.4.1. Atanması ve Statüsü

Fransa’da ombudsman olarak adlandırılan “*Mediateur*”, “*Ulusal Meclis’te (Fransız Meclisi)*” Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile altı yıllık bir süre için atanmaktadır. Bu bağlamda yukarıda bahsi geçen ülkelerde yasama erki olan parlamentonun etkisi görülürken, Fransa’da ise yürütmenin yani hükümetin rolü daha fazla ön plana çıkmaktadır. Görev süresi biten ombudsmanın, ikinci kez atanması mümkün olmamaktadır (Özden, 2005: 58). Böyle bir düzenleme ile sonraki dönem için tekrar göreve atanabilme düşüncesi içine giren ombudsmanın, hükümete yaklaşması engellenmeye çalışılmaktadır. Fransa’ya ombudsman olarak atanacak kişinin, kamu yönetimi alanında ve yüksek yargı organlarında görevlendirilmiş olması gerekmektedir. Ayrıca ombudsman, kurumda birlikte çalışacağı personeli kendisi atayabilmektedir. Kurumda, ombudsmana yardımcı olmak için çalışan bu personellerin görev süreleri de ombudsmanın görev süresi dolduğunda sona ermektedir. Yardımcı personel arasında kamu kurumlarında çalışan görevliler varsa, bunlar eski görevlerine tekrardan geri dönebilmektedir (Oytan, 1975: 210). Bu noktada, denetçinin yardımcılarında da hukukçu olma zorunluluğu arandığı ifade edilebilmektedir.

Öte yandan “*Mediateur’ün*”, tıpkı diğer ülke ombudsmanlarında olduğu gibi dokunulmazlığı ve bağımsızlığı bulunmaktadır. Bu bağlamda “*Mediateur*”, kurumun baş sorumlusu konumundadır. Bu yüzden, görevini yerine getirirken her türlü yönlendirme ve etkilere kapalı olmak zorundadır. Dahası ombudsmanın kendisi ve yardımcıları yaptıkları işlerden dolayı soruşturulamamakta, yargılanamamakta ve tutuklanamamaktadır. Kurumsal açıdan, sadece parlamentoya karşı sorumlu olmakla birlikte mali açıdan Sayıştay’ın denetimi görülmektedir. Ayrıca “*Mediateurlar*” görevleri boyunca ne hükümet içinde görev alabilmekte ne de diğer kurumlara üye olabilmektedirler; aynı zamanda başka bir kamu görevi de yürütemezler (Gül ve Kılıç, 2016: 192). Diğer taraftan ombudsmanın görev süresi dolmadan görevine son verilmesi ise ancak; Danıştay, Sayıştay ve Yargıtay Başkanlıkları’nın oluşturduğu kurul tarafından oy birliği ile karar verilmesi durumunda gerçekleşebilmektedir. Bu kurul, Cumhurbaşkanı’nın çağrısı ile toplanmaktadır (Şahin, 2015: 56). Ombudsmanın görevini yapmasına engel oluşturacak bir durum tespit edildiği veya görevini ihmal

ettiği durumlarda, görev süresinin dolmasını beklemeden ombudsman görevinden alınabilmektedir.

3.4.2. Görev ve Yetkileri

Fransız Cumhuriyet “*Mediateur’u*”, ne hükümete ne de herhangi bir kuruma bağlı olmadan, tarafsızlık ilkesine bağlı kalarak bireylerle kurumlar arasındaki anlaşmazlıkları çözmeye ve iyi ilişkiler geliştirmeye çalışmaktadır. Kanuna göre; “*Merkezi Yönetim Kurumları*”, “*Yerel Yönetimler*”, “*Kamu Kuruluşları ve Kamu Hizmeti Yapan Diğer Kurumlar*” ombudsmanın denetim alanındaki kurumlar arasında yer almaktadır (Şengül, 2003: 33). Görülüyor ki, yetki alanı kamu yönetiminin her kademesine yayılmaktadır. Bundan ötürü ombudsman, bireylerin kurumlardan gelen şikayetlerini değerlendirmekte ve arabuluculuk yöntemi ile sorunları hakkaniyet ölçüsünde çözmeye çalışmaktadır.

Diğer taraftan, ombudsmanın yetkili olduğu vazifelerin hangi unsurlardan oluştuğunu daha geniş bir perspektifle ele alacak olursak, bunların başında; “*Kamu kurumları ve kamu hizmeti sunan kuruluşlar ile olan ilişkilerde sorun yaşayanları savunmak*” olduğu söylenebilmektedir. Bu kapsamda Kamu idaresi olarak, valilik, bakanlıklar ve vergi idaresi; Yerel yönetim olarak, il özel idaresi, köy, belediyeler; Kamu hizmeti sunmak için kurulan birimler olarak, aile yardımı kuruluşu, hastalık sigortası kurumu, iş bulma kurumu, enerji hizmeti veren kurumlar ve ulaşım hizmeti sunan kurumlar bu kapsamda değerlendirilmektedir. Ombudsmanın yetkili olduğu bir diğer sorumluluğu ise, “*Haklarına saygı gösterilmeyen çocukları korumak*” olmaktadır. Bu amaçla ombudsmanın yardımcılarında biri Fransız çocukların bakımı, eğitimi ve sosyal güvenliklerinin korunması için görevlendirilmiştir. Diğer görevi ise, “*Ayrımcılığa uğrayanları savunmak*” şeklindedir. Fransa’da bireylerin yaşı, cinsiyeti, dili, dini vb. gibi konularda ayrımcılığa maruz kalan bireyleri savunabilmek için ombudsman görevlendirilmiştir. Son olarak, “*Güvenlik güçleri ile sorun yaşayanları savunmak*” da ombudsmanın yetki alanı içerisinde bulunmaktadır. Bu amaçla, güvenlik güçlerine ilişkin olarak polisler, jandarma, özel güvenlik görevlileri tarafından bireylerin haklarına saygılı davranılması ve bireysel özgürlüklerinin korunması ombudsmanın yükümlülükleri arasında yer almaktadır (Gül ve Kılıç, 2016: 182). Görüldüğü üzere,

Fransız ombudsmanının yetki alanının diğer ülkelerle kıyaslandığında daha dar olduğu söylenebilmektedir. Bundan ötürü, “*Mediateur*” dinleyen, açıklayan, çözümleyen, teklif sunan, uzlaştıran ve arabulucu olmasından dolayı yetkileri sınırlı tutulmuştur. Bu bağlamda ombudsman, yönetimin iyi işlemediğini, yasal ve idari düzenlemelere uyulmadığını saptadığında gerekli reformların yapılmasını isteyebilmektedir. Ancak ombudsman, görevi gereği denetimlerini gerçekleştirirken uzlaştırmının dışına çıkamamakta ve bağlayıcı kararlar alamamaktadır. Ayrıca, yargının verdiği kararın tartışmasını yapamamakta ve değiştirilmesini isteyememektedir. Öte yandan Fransız “*Mediateur*”un ordu üzerinde, adli ve idari yargı yerlerinde hiçbir yetkisi bulunmamaktadır. İdare ve memurlar arasındaki konular da onun görev alanı dışında bırakılmıştır. (Avşar, 2012: 128).

3.4.3. Başvuru ve Çalışma Şekli

Fransa’da gerçek ve tüzel kişilerle o ülkede yaşayan yabancılar, “*Mediateur*”a şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir. Ombudsmana müracaat edebilmek için, tüm idari başvuru yollarının tüketilmesi ve olumlu bir sonuç alınmaması gerekmektedir. Ombudsman, kendisine başvurulmadan önce mahkemenin bireye verdiği karara müdahalesi olmamaktadır. Ayrıca, bireylerin ombudsmana müracaat edebilmeleri için herhangi bir süre şartı getirilmemiştir. Bu anlamda, şikâyet başvurularının bir mektupla gönderilmesi ve konunun net bir şekilde yazılı olarak açıklanması istenmektedir (Tortop, 1998: 32; Şengül, 2003: 35). Şunu da belirtmek gerekir ki, “*Mediateur*”a yapılan başvurular doğrudan değil bir milletvekili veya senatör aracılığı ile dolaylı olarak yapılmaktadır. Bunun nedeni, haklı gerekçesi olmayan başvuruların önce parlamenterler tarafından gözden geçirilerek ombudsmanın yetkisi dışındaki başvurularla zaman kaybetmesinin önüne geçilmek istenilmesindedir. Ek olarak, parlamentonun üyeleri bireylerden şikâyet başvurusu almadan da herhangi bir konuyu “*Mediateur*”a iletibilmektedir. Bu bağlamda “*Mediateur*”, İngiltere ombudsmanı ile başvuru yönünden aynı nitelikleri taşımakta ve kendiliğinden harekete geçme özellikleri bulunamamaktadır. Ancak Fransa’da, 2011 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile kurumların hatalı işlemlerinden dolayı hakları ihlal edilen bireylere, “*Mediateur*”a doğrudan başvuru yapma hakkı tanınmıştır (Arı, 2017: 141; Gişi, 2017: 21).

Diğer taraftan “*Mediateur*”, teftiş kurumlarından biri olan Danıştay ve Sayıştay’dan görevi kapsamındaki kamu kuruluşlarında denetim yapabilmek için çalışma yapmalarını isteyebilmektedir. Her ne kadar “*Mediateur*” için böyle bir düzenleme yapılmışsa da, ombudsman buna gerek duymamıştır (Gül ve Kılıç, 2016: 180). Bu bağlamda, ombudsman ilk önce şikayet konusunun uygun olup olmadığını değerlendirmektedir. Araştırma ve soruşturma yetkisine sahip olduğu bir konu ise kurumlardan inceleme ile ilgili her türlü idari belge, doküman ve dosyaların gönderilmesini isteyebilmektedir. Gizlilik ilkesi gereği, belgelerin ombudsmana verilmesi engellenememektedir. Ancak milli savunma, dış ilişkiler ve devlet güvenliği gibi konuları inceleme yetkisi olmadığından bu belgeler ombudsmana verilememektedir. Bu anlamda, “*Mediateur*” soruşturmaya konu olan kuruma özel bir rapor hazırlayarak raporu göndermektedir. Ardından ombudsman, arabulucu ve uzlaştırıcı rolünü kullanarak raporda kurumlara tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu durumda, verilen tavsiyelere uymayan görevliler hakkında disiplin cezası uygulanmasını ve dava açılmasını isteyebilmektedir. Böylece hazırlanan bu rapor, kamuoyu ile paylaşılmaktadır (Demirkol, 2012: 81-87). Fransa’da açıklık ve netlik ilkesi olan aleniyet ilkesi uygulandığından, hazırlanan raporların sonucu diğer ülke ombudsmanlarında olduğu gibi halka açıklanmaktadır. Ombudsmanın raporları paylaşması, kurumlar üzerinde dolaylı yoldan yaptırım gücünün olduğunu göstermektedir.

Öte yandan “*Mediateur*”, hazırlamış olduğu tüm raporları yılın sonunda Cumhurbaşkanı’na ve Parlamento’ya sunmaktadır (Oytan, 1977: 180; Gişi, 2017: 25). Bu rolü ile “*Mediateur*”, sadece kötü yönetim sonucu haksızlık yapıldığı için rapor düzenleyen İngiliz Parlamento Komiserinden ayrılmaktadır. Görüldüğü üzere ombudsmanlık kurumu, Fransa’da idari yargının olmasından dolayı çok eleştiri almış olsa da sistem ülkede günümüze kadar başarılı bir şekilde uygulanmıştır.

3.5. Rusya’da Ombudsmanlık Kurumu

Rusya, Asya ile Avrupa Kıtası’ndaki topraklarda yer alan ve Avrasya adı verilen coğrafi bölgede yer alan bir ülkedir. Ülkede, 1922 yılında kurulan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) idaresi, uzun bir süre hüküm sürmüştür. Soğuk Savaş’ın

yüklediği maliyetlerin etkisi nedeniyle yaşanan ekonomik krizler, toplumsal bozulmaların ardından Sovyetler Birliği Devleti 1991 yılında dağılmıştır. Sonrasında Rusya, Sovyetler Birliği'nin dağılması ve sosyalist sistemin çözülmesi sonucunda birliği oluşturan birkaç devletin bir araya gelerek oluşturduğu federasyonla yönetilen devlet haline gelmiştir (Doğan ve Kalkışım, 2017: 421). Böylece, Rusya Federasyonu kurularak yeni bir devlet niteliği kazandırılmıştır.

Sovyetler Birliği döneminde, Rusya'da ombudsman benzeri bir yapı olan "*Prokuratura*" kurumu uzun yıllar denetim kurumu olarak görev yapmıştır. Bu kurum, esas olarak savcılık ve gözetim görevini yerine getirdiğinden kendine özgü yapısı ve işleyişi bulunmaktaydı. Uzun bir süre egemenliğini sürdüren "*Prokuratura*", Doğu Bloğu'nu oluşturan diğer ülkelerde de görülmüştür. Bunun temel sebebi olarak, Sovyet (Doğu) Bloğu'nda insan hakları ihlallerinin ihmal edilen konuların başında gelmesi söylenebilmektedir. Sosyalist sistemin çözülmeye başlaması ile birlikte insan hakları konusunda hoşnutsuzluklar yaşanmıştır. (Özden, 2010: 90; Fendoğlu, 2011: 99; Şahin, 2015: 70). Öte yandan, bireylerden gelen şikayetleri inceleyen, kendiliğinden denetimlerini gerçekleştirebilen "*Prokuratura*", ombudsman gibi bazı denetim görevlerini yapsa da tam bir ombudsman olarak görülmemektedir. Bu durum, Rusya Federasyonu'nda insan haklarının korunabilmesi için demokrasi alanında yeni reformların yapılmasının gerekliliğini göstermiş ve kurumun kurulması bir ihtiyaç halini almıştır. Böylece, Rusya'da ombudsmanlık kurumunun geliştirilmesi için ilk olarak, "*Rusya Vatandaşlarının Hakları ve Özgürlükleri Deklarasyonu*" mecliste kabul edilmiş ve 1993 yılında Rusya Anayasası'nda ulusal bir ombudsmanın kurulması önerilmiştir. Ardından, ombudsmanın işlevsel yönlerini belirten kanun 1996 yılında kabul edilmiş ve 1997 yılında yürürlüğe girmiştir. Tüm bu yasal düzenlemelerin ardından Rusya'da ombudsmanlık, 1998 yılında "*İnsan Hakları Komiserliği*" adı altında kurularak nihayet resmi statüsüne kavuşmuştur (Doğan ve Kalkışım, 2017: 423). Anlaşıldığı üzere, Rusya'da tıpkı diğer ülkelerde olduğu gibi ombudsmanlık makamı, ülkenin kendi karakteristik özelliklerine göre şekillendirilmiştir.

İnsan Hakları Komiserliği, Rusya Federasyonu Anayasası'na uygun olarak bireylerin hak ve özgürlüklerinin devlet tarafından korunması için merkezi hükümet, yerel

yönetimler ve burada çalışan memurların haklarına gereken saygının gösterilmesi için kurulmuştur. Ayrıca komiser, daha çok insan hakları ihlalleri ile ilgilenmekte ve geçmişte yaşanmış insan hakları ihlallerinin bıraktığı kötü şöhretin izlerini silmek için iyi yönetişime geçişi hedeflemektedir. Bu amaçla ombudsman, ülkede yasaların insan hakları ilkelerine uygun olarak çıkartılması için çalışmaktadır (Fendoğlu, 2010: 14; Özden, 2010: 92). Bu çerçevede bakıldığında, Rusya’da ombudsman Sovyet Bloğu’nun dağılması sonucunda demokrasiye geçişin önemli bir simgesi olarak görülmektedir. Diğer taraftan, dünyanın birçok ülkesinde faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumları parlamentoya bağlı olarak kurulmakla birlikte Rusya’da, “Çocuk Ombudsmanı”, “Hapishane Mahkûmları Ombudsmanı”, “Üniversite Öğrencileri Ombudsmanı”, “Askeri Ombudsman” şeklinde bölgesel düzeyde kurulan insan hakları komiserlikleri bulunmaktadır (Akman ve Chiftchi, 2018: 193). Bu bağlamda, kurulan bu ombudsmanlıklarla Rusya’da hem komiserin bilinirliği artmakta hem de bireylerin kuruma olan güvenleri yükselmektedir.

3.5.1. Atanması ve Statüsü

Rusya Federasyonu’na İnsan Hakları Komiseri olarak seçilecek olan aday, “*Duma Meclis’i (Rusya Meclisi)*” tarafından gizli oylama sonucu oy çokluğu ile seçilmektedir. Ülkede ombudsman olmak isteyen adayların listesi, eski komiserin görevdeki çalışma süresinin bitiminden bir ay önce parlamentoya bildirilmektedir. Komiser olarak seçilecek kişinin Rusya Federasyonu vatandaşı olması, otuz beş yaşından küçük olmaması, hukuki açıdan insan hak ve özgürlükleri konusunda bilgili olması gerekmektedir. Duma’nın seçtiği ombudsman, önce mecliste yemin ederek görevine başlamaktadır. Ayrıca, Almanya’daki Savunma Delegatesinde olduğu gibi Rusya İnsan Hakları Komiserinin de görev süresi beş yıl olup, ikinci kez tekrar göreve seçilmesi mümkün olabilmektedir. Ek olarak, meclisi simgeleyen Duma’nın Üyeleri, Federasyon Meclisi Üyeleri, Devlet Görevlileri, herhangi bir işte çalışanlar komiser olarak seçilememektedir (Özden, 2010: 93; Şahin, 2015: 69). Diğer ülke uygulamalarında olduğu gibi ombudsman olarak seçilecek adayın, meclisin herhangi bir üyesi olmamasına, bağımsızlığını ve tarafsızlığını koruyabilen kişilerden seçilmesine özen gösterilmektedir.

Diğer taraftan, Rusya komiserinin yasa kapsamında dokunulmazlığı bulunmaktadır. Şöyle ki, herhangi bir devlet kurumunun personeli komisere görevinden dolayı hesap soramamaktadır. Çünkü, ombudsmanın yalnızca kendisini atayan parlamentoya karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Ayrıca, komiserin siyasetle ilgilenmesi, siyasi partiye üye olması veya herhangi bir parti grubu ile bağlantısının bulunması, ombudsmanlık statüsüne ters düşmektedir. Beş yıllık görev süresi bulunan ombudsmanın, görev süresinin dolması beklenmeden meclis tarafından görevinden alınması da mümkün olmaktadır. Komiser, kendi isteği ile görevinden ayrılabilmesi gibi hakkında mahkeme tarafından hapis cezası verilmesi, yabancı bir ülkenin vatandaşı olması veya sağlık problemleri gibi mücbir sebeplerden ötürü komiserin en az dört ay aralıksız olarak göreve devam edememesi durumunda ombudsmanın görevine son verilebilmektedir (Akman ve Chiftchi, 2018: 194).

3.5.2. Görev ve Yetkileri

İnsan Hakları Komiseri, yetki alanı çerçevesinde Rusya'da yaşayan herkesin sorunları ile ilgilenmektedir. Bu bağlamda kamu kurumları, yerel yönetimler, memurlar ve diğer kamu çalışanlarının şikâyetlerini incelemek ombudsmanın görev alanında yer almaktadır. Ayrıca Federal Meclis, ombudsmanın denetim alanının dışında bulunmaktadır. Bu kapsamda komiser, insan hakları ihlallerini önlemeye çalışmakta ve yolsuzluk gibi ahlak dışı uygulamaları çözmeye çalışmaktadır. Böylece kamuoyuna önemli bilgiler sunmakta, sivil toplumu ve medyayı harekete geçirebilmektedir (Doğan ve Kalkışım, 2017: 429). Aynı zamanda ombudsman, bu çalışmalarını bağımsız ve tarafsız bir şekilde gerçekleştirmektedir.

Diğer taraftan, Rusya komiserinin görevleri bu anlatılanlarla sınırlı kalmamaktadır. Özellikle, insan hakları konusunda yapılacak hukuki düzenlemeleri birtakım temel ilke ve değerlerle uyumlu hale getirmek için öneriler geliştirebilmektedir. Ahlaki yönden eğitim faaliyetleri düzenleyebilmekte ve uluslararası alanda işbirliğinde bulunabilmektedir. Rusya Federasyonu'nda, insan haklarını koruma mekanizmalarındaki yetersizliklerden dolayı ombudsmanın ülkedeki rolü son derece önemlidir. Bundan ötürü, incelenen bazı ülkelerde mevcut yargı sistemi ve yargı dışındaki denetim organları etkin bir şekilde çalışırken, Rusya gibi demokratikleşme

sürecini tam olarak gerçekleştirememiş ülkelerde ombudsmanın işlevleri daha geniş bir çerçeveye yayılabilmektedir. Bu bağlamda ombudsmanın, insan hakları alanında yürürlükte olan yasaların hazırlanmasına ve uygulanmasına katkı sağlama, analitik çalışmalar yapma gibi yetkileri bulunmaktadır (Akman ve Chiftchi, 2018: 194). Öte yandan, Rusya’da ombudsmanın yasama alanında yetkisi olduğu gibi yargı alanında da önemli yetkileri bulunmaktadır. Bu kapsamda komiserin, mahkeme tarafından bireye verilmiş bir kararın yeniden görüşülmesini isteme hakkı bulunmaktadır. Buna ek olarak, duruşmalara gözlemci olarak katılabilmektedir (Gülener, 2013: 17). Yine ombudsman Anayasa mahkemesine, temel hakların korunması için yasal düzenlemelerin yapılabilmesi adına bireysel başvuru yapma hakkına sahiptir (Doğan ve Kalkışım, 2017: 425). Bu bağlamda İnsan Hakları Komiseri’nin mahkemelerdeki duruşmalara katılarak söz sahibi olması, İsveç Parlamento Ombudsmanı ile benzer görevlere sahip olduğunu göstermektedir.

3.5.3. Başvuru ve Çalışma Şekli

İnsan Hakları Komiseri, Rusya Federasyonu’nda yaşayan bireylerin ve ülkede bulunan diğer vatandaşların şikâyet başvurularını inceleyebilmektedir. Komiser, herhangi bir şikâyet başvurusunun yapılmasını beklemeden kendiliğinden harekete geçebilmektedir. Ülkede yaşayan tüm bireyler, Fransa’daki arabuluculuk mekanizmasında olduğu gibi önce mahkemelere başvuru yapabilmektedir. Ardından bireyler, şikâyet konusu olan durum ile ilgili yargının ve diğer kamu kurumlarının verdikleri cevabı tatmin edici bulmadıklarında komisere doğrudan başvuru yapabilmektedir. Komisere yapılacak başvuru, özellikle insan hakları ihlalinin gerçekleşmesinden itibaren bir yıl içerisinde yapılmalıdır (Özden, 2010: 93; Şahin, 2015: 71). Bireyler, ilgili konudaki şikâyetlerini bireysel veya toplu bir şekilde ombudsmanlık kurumuna çeşitli iletişim araçları ile yapabilmektedir. Bu bağlamda komisere, yargının karar sonucuna ilişkin olarak memnuniyetsizlik, sosyal, ekonomik, siyasi ve kültürel boyuttaki sorunlardan çok fazla şikâyet gelmektedir (Akman ve Chiftchi, 2018: 428). Netice itibari ile komiser, değerlendirdiği konu için kesin kararlar alamamakta, tavsiyelerde bulunabilmektedir.

Diğer taraftan, ombudsmana yapılan başvurularda şikâyetçi olan birey, dilekçesinde bilgilerini net bir şekilde yazmalı ve konuyu açıkça belirtmelidir. Başvuru alındıktan sonra Komiser; şikâyeti incelemeyi kabul edebilir, şikâyet sahibinin kendi hak ve özgürlüklerini koruması için başka önerilerde bulunabilir, şikâyet konusunun çözümlenebilmesi için konuyu ilgili devlet kurumlarına gönderebilir veya şikâyeti incelemeyi reddedebilmektedir. Komiser, bu dört yoldan hangisini takip edeceği ile ilgili ön inceleme yapmakta ve bu incelemesini on gün içinde gerçekleştirmektedir. Ardından bu süre içinde komiser, şikâyet konusunun değerlendirilmesi ile ilgili olarak kurumlardan ve personellerden her türlü bilgi ve belgeleri isteyebilmektedir. Buna karşılık, kamu kurumlarının ise on beş gün içerisinde ombudsmana istediği belgeleri vermeleri gerekmektedir. Soruşturma sonlandırıldığında, kurumların ombudsmanın yaptığı tavsiyeleri ve istediği değişiklikleri kabul ederlerse bir aylık süre içerisinde yerine getirmeleri gerekmektedir (Doğan ve Kalkışım, 2017: 424). Komiserin bağlayıcı olmayan kararlarına uyma zorunluluğu olmayan kurumların, yapılan her türlü değişiklik hakkında ombudsmana bilgi vermeleri gerekmektedir.

Bunların yanı sıra komiser, diğer ülke ombudsmanlarında olduğu gibi yıl içerisindeki çalışmalarını ve faaliyetlerini içeren yıllık raporunu bağlı olduğu Duma'ya ve Devlet Başkanı'na sunmaktadır. Ayrıca insan hakları ihlallerinin önlenmesi ve iyileştirilmesi için parlamentoya önerilerde bulunmaktadır. Özellikle bu konu hakkında, özel raporlar da yayınlamakta ve bu raporları medya aracılığı ile kamuoyuna sunmaktadır (Doğan ve Kalkışım, 2017: 425). Böylece, raporlarını sivil toplum kuruluşları ile paylaşan ombudsman, insan hak ve özgürlükleri konusunda seminer ve eğitimler vererek bireylerin gelişmesini sağlamakta ve demokrasiye işlerlik kazandırmaktadır. Rusya Federasyonu, uzun Sovyet geleneği ve merkeziyetçi bir siyasi kültür üzerine kurulmuştur. Bu yüzden Batılı ülkeler, Rusya'yı bu ülkede demokratikleşmenin kolay olmayacağı yönünde sıklıkla eleştirmiştir. Bu tarz yaklaşımlar, ombudsmanın çalışmasını olumsuz yönde etkilemekte ve demokratik teamüller Rusya'da istenen seviyede yerleşmemektedir. Sonuçta ülkede, dönemin meydana getirmiş olduğu birtakım gelişmelerden ve anti-demokratik bir yapıda olmasından dolayı ombudsman tam olarak etkin ve verimli bir şekilde çalışmamaktadır. Bu ve benzeri sorunların aşılabilmesi için, devlet organizasyonu ve toplumsal yapılarda ombudsman benzeri kurumların demokratik kültürün güçlenmesine katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

Tablo 1 Çeşitli ülkelerde ombudsman karşılaştırmaları

ÜLKELER	OMBUDSMANA VERİLEN İSİM	KURULUŞ YILI	YASAL DAYANAĞI	SEÇİLME-ATAMA	GÖREV SÜRESİ	TEKRAR SEÇİLME-ATAMA	GÖREV ALANI	HAREKETE GEÇME ŞEKLİ	BAŞVURU ŞEKLİ	BAŞVURU SÜRESİ
İSVEÇ	Parlamento Ombudsmanı	1809	Anayasa	Riksdag Meclisi tarafından seçilir.	4 yıl	Tekrar seçilir.	Yargı dâhil tüm Kamu Kurumları	Hem şikâyet üzerine Hem de re 'sen hareket	Doğrudan	2 yıl
ALMANYA	Parlamento Savunma Delegesi	1956	Anayasa	Bundestag (Federal Meclis) tarafından Seçilir.	5 yıl	Tekrar seçilir.	Yargı hariç ordu içindeki asker ve memurlar	Re 'sen hareket	Doğrudan	1 yıl
İNGİLTERE	Parlamento Komiseri	1967	Kanun	Yürütmenin teklifi ile Kraliçe tarafından atanır.	Emeklilik yaşı 65 yaşına kadar görevde kalabilir.	Azledilmeze 65 yaşına kadar görevde kalabilir.	Yargı dışındaki tüm kamu kurumları	Sadece şikâyet üzerine.	Avam Kamarası üyesi parlamenter aracılığı ile dolaylı başvuru yapılır.	12 ay
FRANSA	Cumhuriyet Mediateürü (Arabulucu)	1973	Kanun	Bakanlar Kurulu Kararı ile atanmaktadır.	6 yıl	Tekrar atanamaz.	Yargı hariç merkezi yönetim kurumları, yerel yönetimler ve diğer kamu kuruluşları	Sadece şikâyet üzerine.	Parlamenter aracılığı ile dolaylı olarak başvurulur.	Süre kısıtlaması bulunmamaktadır.
RUSYA	İnsan Hakları Komiseri	1997	Anayasa	Duma Meclisi tarafından seçilmektedir.	5 yıl	Tekrar seçilir.	Merkezi idare ve yerel yönetimler	Re 'sen hareket	Doğrudan	1 yıl

3.6. Genel Değerlendirme

Çalışmanın bu bölümünde, ombudsman hakkında genel bilgilerin verildiği ve farklı ülkelere ait ombudsmanlık kurumlarının incelendiği bu kısımda genel bir karşılaştırma yapmanın ve birtakım benzer yönleri açıklamanın faydalı olacağı görülmektedir. Öncelikle her ülke kendi hukuk yapısına, yönetim biçimine, sosyal ve kültürel yapısına göre ombudsmanlık kurumunu oluşturmuştur. Bu bağlamda İsveç, Almanya ve Rusya anayasal sistemle kurulurken, İngiltere ve Fransa'da kanunla kurulmuştur. Bu bakımdan, ombudsmanlık sisteminin anayasal veya yasal süreçlerle kurulması ve arkasında parlamentonun desteğinin bulunması, ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasındaki temel unsurların neler olduğunu göstermesi açısından önemli olmaktadır.

Diğer taraftan, ombudsmanların görev sürelerinin genellikle dört ile altı yıllık süreler arasında değiştiği görülmektedir. İsveç, Almanya ve Rusya gibi ülkelerde kurumdaki ombudsmanın göreve getirilmesinde ve görevden alınmasında parlamentonun etkisi görülmektedir. Buralarda, seçim yönetimi tercih edilmektedir. Özel bir yasa ile kurulan İngiltere ve Fransa'da ise ombudsmanlar, genellikle yürütme organını temsil eden Bakanlar Kurulu Kararının veya Kraliçe'nin etkisi ile atanmakta ve görevden alınmaktadır.

Ombudsmanlık uygulamaları içinde birbiriyle benzerlik gösteren özelliklerden bir tanesi de, ombudsman seçilebilmek için gerekli olan niteliklerdir. Şöyle ki, ombudsman adaylarının hukuk mezunu olmasalar bile hukuk bilgisine sahip olmaları veya yüksek kademelerde yöneticilik yapmış olmaları gerekmektedir. Genellikle kırk yaşın üzerinde olgun, tecrübeli, güvenilir, halkın yanında olan adaylar seçilmektedir. Bunların dışında, ombudsmanların meclisin herhangi bir kademesinde görev almamış olması veya siyasi partilere üye olmamaları kendilerinden beklenmektedir. Bu nedenle, tüm ombudsmanlarda aranan en önemli ölçüt olan bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesinin her ülkede korunmaya çalışıldığı görülmektedir.

Farklı ülke uygulamalarının bir başka ortak yönlerinden birisi de, ombudsmanların göreve ikinci kez seçilip seçilememe durumu da yukarıdaki tabloda gösterilmiştir. Bu

bağlamda; İsveç, Almanya ve Rusya gibi ülkelerde ombudsmanlar ikinci kez görevlendirilebilmektedir. Bu anlamda, tekrar seçilen ombudsmanın bağımsızlığı garanti altına alınmıştır. Ombudsmanın ikinci kez seçilmiş olmasıyla, çalışmalarının parlamento tarafından beğenildiğini veya halk tarafından güven duyulan biri olduğu kanaatine varılabilir. Yine tabloya göre ombudsmanlar, İngiltere ve Fransa'da ise göreve ikinci kez tekrar seçilememektedir.

Ombudsmanlığın çeşitli ülke uygulamalarında genel kabul gören benzer özelliklerden bir diğeri de, ombudsmana başvuru şekli olmaktadır. Bu çerçevede İngiltere ve Fransa ülkelerinde ombudsmanlar, sadece şikâyet üzerine ve bir aracı vasıtası ile harekete geçerken; İsveç, Almanya ve Rusya ülkelerindeki ombudsmanlar ise “*re'sen*” ve aracısız bir şekilde harekete geçmektedir. Başvuruda bulunan bireyin şikâyet başvurusunu, tabloda belirlenmiş başvuru süresi içinde yapması uygun görülmektedir.

4. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Türkiye’de, öncelikli olarak Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulma sürecine katkı sağlamak amacıyla birtakım çalışmalarda bulunulmuştur. Daha sonra, kurum için gerekli olan hukuki çalışmalara başlanmıştır. Nihayetinde anayasadaki yerini alan kurumun, 6328 Sayılı “*Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*” hazırlanarak kuruma işlerlik kazandırılmıştır. Çalışmanın bu bölümünde, kurumun kurulabilmesi için yapılan faaliyetlere yer verilecektir.

4.1. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulmasına Yönelik Çalışmalar

Ombudsman kurumunun ortaya çıkışı ve ilk atamanın gerçekleştirilmesinde, İsveç Kralı XII. Charles’in etkisi yukarıda da ifade edildiği gibi yadsınamaz bir gerçekliktir. Bu bakımdan, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun tarihselliği ve bunun yansımaları, Osmanlı Devleti’nden günümüze kadar uzanmaktadır. Öte yandan, Türkiye’nin idari yönden merkeziyetçi bir yapısının olması ve buna bağlı olarak otoritenin sürekli merkezde toplanması, esnek bir yönetim şeklinin bulunmaması gibi unsurlar, Türkiye’de yurttaşların bürokrasiden kaynaklanan şikâyetlerini zaman zaman arttırmıştır. Bürokratik sorunlardan dolayı mağduriyet yaşayan bireyler, söz konusu sorunların çözümü için sıklıkla yargıya başvurmaktadır. Ancak, yargı kurumlarının ağır işlemesi, şekilci ve pahalı olması, özellikle kısa sürede sonuç alınmamasından dolayı Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması yönündeki ihtiyaç, her zaman hâsıl olmuş ve bu konuda yapılan çalışmaları hızlandırmıştır. Bu bağlamda, 2012’de kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, günümüzdeki “*Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu*”, “*Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu*”, “*Devlet Denetleme Kurulu*”, “*Tüketici Hakem Heyeti*” ve “*Kamu Görevlileri Etik Kurulu*” gibi bazı kurum ve kuruluşlara benzetilmeye çalışılmıştır (Şahin, 2015: 83).

Diğer taraftan, temel hak ve özgürlüklerimizi koruyabilmek için kamu denetçiliğinin kurulmasına ilişkin olarak farklı kurum ve kuruluşlarca, farklı zamanlarda çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Çalışmanın bu bölümünde, “*Gerekçeli Anayasa Önerisi*”, “*Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünün Kamu Yönetimi Araştırma*

Raporu”, “*Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği*” ve “*Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği'nin Çalışmaları*” dört başlık şeklinde değerlendirilecektir.

4.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisinde Kamu Denetçiliği

Türkiye’de, kamu denetçiliğinin oluşturulmasına yönelik 1970’li yıllardan bu yana akademisyen ve yazarların bireysel çalışmaları yanında ortak çalışmaların yapıldığı da görülmüştür. Bu anlamda kamu denetçiliği sisteminin kurulmasına ilişkin olarak ilk resmi çalışma, “*Gerekçeli Anayasa Önerisi*” ile başlatılmıştır. 1982 Anayasası’nın hazırlık aşamasında, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin hazırlamış olduğu “*Gerekçeli Anayasa Önerisi*” adlı eser, kamu denetçiliğinin kurulması için alternatif bir anayasa olarak önerilmiş ve bu eserde anayasa maddeleri gerekçeleri ile birlikte açıklanmıştır. Bu Anayasa Önerisi’nin 114/a ve 114/b maddelerinde, kamu kurumlarının denetiminden ve kamu denetçileri kurulunun kurulmasından bahsedilmektedir (Erhürman, 2000: 155).

Gerekçeli Anayasa Önerisinin 114. Maddenin (a) fıkrasında, gerçekleştirilen her türlü idari işlemlerde gerekçe gösterilmesi gerekmesi gerektiği ve bunun yanında, idarenin uyguladığı işlemlere karşı bireylere başvuru yolları göstermesinin gerekliliği ifade edilmiştir. Ayrıca kanunla aksi belirtilmedikçe, kurumun elinde bulunan bütün bilgi ve belgeler halka açıklanmaktadır. Bu maddenin önerilerinden biri de, birey hakkını savunurken hiçbir bilgi ve belgeye gizlilik konulamayacağı ifadesinin yer almasıdır (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982: 137). Bu öneri maddesinde, kamu kurumlarının denetimi üzerinde durulmuştur. Maddenin gerekçesinde ise, yapılan her türlü işlemlerde gerekçe gösterilmesinden, gizlilik özelliği göstermeyen bilgilerin halkla paylaşılmasından ve iyi bir yönetim için şeffaflık ilkesinden söz edilmektedir.

Bu Anayasa Önerisinin 114. Maddenin (b) fıkrasında ise, “*Cumhurbaşkanı'nın TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini beş yıllık bir süre için atamak sureti ile beş kişilik Kamu Denetçileri Kurulu'nun oluşturulması*” öngörülmektedir. Aynı fıkranın devamında, “*Kamu Denetçileri Kurulu bireylerin dilek ve şikâyetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözeteyeceği*” belirtilmiştir.

Ayrıca, “Kurul, her yıl ve gerekli gördükçe yapılan çalışmalar hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne ve Cumhurbaşkanı’na rapor vereceği, bu raporların resmi gazetede yayımlanacağı ve Kamu Denetçileri Kurulu’nun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri yasa ile düzenleneceği” öneride yer alan diğer düzenlemelerdir. Maddenin içeriğinden anlaşılacağı üzere, kurul üyelerinin seçiminde TBMM’nin doğrudan bir etkisi görülmemektedir. Fakat bu öneri, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Türkiye’de anayasal bir kurum olarak kurulmasına yönelik ilk çalışma özelliğini taşımaktadır.

Aynı maddenin gerekçesinde ise, bireylerin kuruma her türlü dilek ve şikâyetini bildirebilmesi ve bunların dikkate alındığının görülmesinin birey için önemli olduğu ibaresine yer verilmiştir. Bu yolla, birey ve devlet ilişkisinin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Kamu Denetçileri Kurulunun, sorunları çözümlemesinin yanında elde ettiği tüm bulguları toplayıp değerlendiren, edindiği tecrübelerle yönetime öneriler sunan ve yenilikler getiren bir kurum olarak tarif edildiği göze çarpmaktadır (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982: 139). Bu öneri ile yeni bir yönetim anlayışını oluşturabilmek için Kamu Denetçileri Kurulu teklifinde bulunulmuştur. Bu teklif, hiç şüphesiz bürokratik devlet anlayışından saydam bir devlet yönetim anlayışına geçişin açık bir göstergesi olmaktadır. Ancak, 1982 Anayasası’nın oluşturulmasında etkisi olan ve dönemin kanun koyucusu Milli Güvenlik Konseyi tarafından bu öneri ne yazık ki dikkate alınmamıştır. Bunun yerine, ombudsman benzeri bir kurum olan Devlet Denetleme Kurulu’na Anayasa’da yer verilmiştir (Dursun, 2011: 382). Öte yandan söz konusu Anayasa Önerisi, Kamu Denetçiliği’ni kurma amacına ulaşmasa da bundan sonraki diğer demokratik ve kurumsal çalışmalara öncülük etmiştir.

4.1.2. Kamu Yönetimi Araştırma Raporunda Kamu Denetçiliği

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşturulmasına ilişkin olarak, “Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)” tarafından hazırlanan ve kamuoyuna sunulan çalışma, öneri niteliğindeki bir diğer faaliyeti oluşturmaktadır. Bu çalışma, Devlet Planlama Teşkilatı’nın isteği üzerine 1991 yılında yapılmıştır. Bu bağlamda TODAİE, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, yönetimin geliştirilmesi, var olan sorunların saptanması ve gerekli düzenlemelerin yapılması amacı ile “Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA)” adı ile genel bir rapor hazırlamıştır (KAYA, 1991: 42). Diğer

tarafından hazırlanan raporda, halkın yönetime güvenmesinde ve desteklemesinde katılımcı, saydam ve insanı merkez alan bir yönetim anlayışı esas alınmaktadır. Ayrıca yürütülen her türlü idari işlem ve eylemlerde, örgütsel açıklık sağlanmaya çalışılmalı ve şeffaflık ilkesi gereğince halkın yönetimden bilgi edinmesi sağlanmalıdır. Bu hak, aynı zamanda kamu kurumları ile bireyler arasındaki iletişimi güçlendirmektedir. Ayrıca, yönetimin geliştirilebilmesi için bireylere idari anlamda mesleki eğitimler verilebilmektedir (İnaç ve Ünal, 2007: 15-16).

Raporda kamu kurumlarında olması beklenen durum hakkında bilgi verildikten sonra, dokuz bölümden oluşan raporun üçüncü bölümünde denetimle ilgili sorunlara yer verilmiştir. Ardından, raporun diğer bölümünde ise çözüm önerilerine değinilmiştir. Bu bağlamda ilk olarak raporun denetimle ilgili bölümünde, *“Kimi bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında yönetsel denetime yönelik yönetim içi özel bir denetim birimi bulunmamaktadır. Bazı kuruluşlarda ise sadece mali denetim uygulanmaktadır. Ayrıca, “Yerel yönetimlere ilişkin vesayet denetiminin etkili ve amacına uygun bir şekilde gerçekleştirilmediği, hâlihazırdaki denetimin ise yönetimi geliştirmedeki etkinliğinin sınırlı olduğu”* açıklanmıştır (KAYA, 1991: 42).

Raporda denetime ilişkin sorunlar sıralandıktan sonra, sorunun çözümüne ilişkin önerilere değinilmiştir. Bu öneride, *“Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın görev alanı daraltılmalı ve yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan Başkanlığın görev alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşlarla sınırlandırılmalıdır”* diye belirtilmiştir. Akabinde, *“Devlet Denetleme Kurulu’nun bir kamu denetçisi olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi”* gerektiği çözüm önerilerinden bir diğerini oluşturmaktadır (KAYA, 1991: 43). Görüldüğü üzere raporda hedeflenen asıl konu, merkezi idarenin başkent ve taşra teşkilatı ile yerel yönetimlere etkinlik ve verimlilik kazandırılabilmesidir. Bu doğrultuda, kamu kurumlarının örgüt yapısı incelenerek yapısal bozukluklar düzeltilmeye çalışılmaktadır. Öte yandan raporda belirtildiği gibi, Devlet Denetleme Kurulu’nun Kamu Denetçiliği Kurumu’na dönüştürülmesi tavsiye edilmiş ancak kabul edilmemiştir (Çeliksoy ve Bayan, 2020: 99). Bu önerinin kabul edilememesinde birçok neden bulunmaktadır. Bu sebeplerinden biri, DDK doğrudan Cumhurbaşkanı’na bağlı olmakta ve sadece onun isteği üzerine inceleme, araştırma ve denetim

yapabilmektedir. DDK, bağımsız davranmamaktadır. Oysaki kamu denetçisi bağımsız davranabilme özelliğinden dolayı gerektiğinde “*re’sen*” harekete geçerek denetimlerini başlatabilmektedir. Diğer ayırt edici bir farklılık ise, kamu denetçisinin hazırladığı raporları parlamentoya sunma, kendi inisiyatifi ile kamuoyuna ve basına bilgi verme, hatta disiplin ve kovuşturma yapılmasını isteme gibi yetkileri bulunmaktadır. DDK ise, hazırladığı raporu ilk olarak Cumhurbaşkanı’na sunmakta; Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra Başbakanlığa gönderilmektedir (Özden, 2010: 135; Şahin, 2015: 90; Çolakoğlu, 2019: 114).

4.1.3. Sivil Toplum Kuruluşlarının Çalışmalarında Kamu Denetçiliği

Türkiye’de, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması için yapılan öneriler sadece akademik çevrelerin görüşleri ve kamu kuruluşlarının çalışmaları ile sınırlı kalmamıştır. Nitekim, önemli sivil toplum kuruluşlarından biri olan Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından, kamu yönetimine ilişkin olarak 1983 ve 1997 yıllarında iki ayrı araştırma yapılmış ve bu raporlar kamuoyuna sunulmuştur.

İlk olarak TÜSİAD tarafından 1983 yılında, “*Kamu Bürokrasisi*” adında yedi bölümden oluşan bir rapor hazırlanmıştır. Bu raporun yedinci bölümünde; “*devletin sürekli büyüdüğünü, yeni alanların ortaya çıktığını ve bunun neticesinde yöneticilerin uygunsuz davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir kuruma duydukları ihtiyaçtan*” bahsedilmektedir (TÜSİAD, 1983: 90). Bu araştırma raporuna göre; çalışmada değerlendirilen İsveç gibi İskandinav ülkelerinin Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun parlamentoya bağlı olarak kurulmasına öncülük edebileceği ileri sürülmüştür (Şahin, 2015: 104). Bu bağlamda, tarafsız bir organ olarak kurulması istenen kurumun şikâyetleri dinleyen, soruşturma yapabilen ve düzeltici işlevi doğrultusunda idarenin hatalı işlemleri hakkında tavsiyelerde bulunabilen bir kurum olarak kurulması hedeflenmiştir.

Ardından, sivil toplum kuruluşu tarafından 1997 yılında “*Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi*” adında dört bölümden oluşan başka bir rapor daha hazırlanmıştır. Bu raporda genel olarak; çeşitli ülkelerdeki ombudsmanlık

uygulamalarından, kamu kuruluşlarında karşılaşılan sorunların çözümlenmesinden ve bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasında verimli olmayan çalışmalardan söz edilmektedir (TÜSİAD, 1997: 13-27). Diğer taraftan, TÜSİAD tarafından yine bir dizi öneri paketi daha geliştirilerek 1997 yılında, “*Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri*” adında üç bölümden oluşan bir daha rapor hazırlanmıştır. Bu raporun üçüncü bölümünde ise; Türkiye’de hukuk devleti gereğince bireylerin yönetim karşısındaki haklarını korumak ve kamu kurumlarını denetlenmek için yargı organları bulunduğu ancak, denetimlerin yargı organlarınca yapılması ve kısa sürede sonuç alınmasının kolay olmadığı ve bunun maliyetleri üzerinde durulmuştur. Bundan ötürü, hak arama konusunda oluşan boşlukların doldurulmasında işleyişi basit, hızlı sonuç alınabilen, masrafsız, formalitelerden uzak ve kolay ulaşılabilen Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması önerilmiştir (TÜSİAD, 1997: 163-164). Bu bağlamda, bu kurumun kurulması ile insan hak ve özgürlükleri ön planda tutularak demokratikleşme yolunda önemli bir gelişmenin olacağı belirtilmiştir.

4.1.4. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği

Ekonomik ve sosyal kalkınmayı hızlandırmak amacı ile kurulan Devlet Planlama Teşkilatı, hazırladıkları kalkınma planları ile Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması yönünde çalışmalarda bulunmuştur. Bu doğrultuda, ilk olarak Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) oluşturulmuştur. Bu planda, “*kamu kurumlarının sağlıklı ve etkin bir şekilde çalışmasını sağlayacak uygun koşulları oluşturmak ve gerekli yöntemleri belirlemek amacı ile sorunları mahkeme önüne gelmeden çözümlenecek yetkilerle donatılmış Devlet Avukatlığı Kurumunun oluşturulması*” hedeflenmiştir (DPT, 1979: 483). Söz konusu planda, kurulması hedeflenen Kamu Denetçiliği Kurumu maalesef kurulamamıştır. Bu planı takip eden Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşturulmasına dair bir hedef belirtilmemiştir. Bu kapsamda, kurumun kurulması yönündeki çalışmalara diğer kalkınma planları ile devam edilmiştir.

Öte yandan kalkınma planlarını oluşturma çalışmaları devam ederken 1995 yılında, Türkiye ile Avrupa Birliği arasında Gümrük Birliği Antlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşma ile Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne kurumsal uyum süreci başlamış,

hazırlanmakta olan plan ve programlar AB'ye uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır (Şahin, 2015: 102). Bu süreçte, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) hazırlanmıştır. Bu planda ise, *“yargısal işlemlerin uzun sürmesi sebebi ile yönetim ve birey arasındaki sorunların hızlı bir şekilde çözümlenebilmesi için kamu kurumlarını yargının dışında denetleyen, Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye olan ülkelerin çoğunda bulunan, halkın şikâyetleri ile ilgilenen, yönetime bağlı olmadan işleyen bir denetim sistemi olan Kamu Denetçisinin Türkiye'de kurulması”* fikri yer almıştır (DPT, 1996: 119). Bu bağlamda, Avrupa Birliği'ne aday olan ülkelerde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulduğu ve Türkiye'de de kamu kurumlarındaki hizmetlerin etkinliğinin sağlanması için kurumlarda denetimlerin yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Bu çerçevede, ombudsmanlık kurumunun kurulmasının gerekliliğine değinilmiş ancak bu planda da istenilen hedefe ulaşılamamıştır.

Ardından, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması tekrar gündeme getirilmiş ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) için çalışmalar yapılmıştır. Bu planda da, *“diğer kalkınma planlarında olduğu gibi Kamu Denetçiliği sisteminin kurulmasının gerekliliğinden bahsedilmektedir. Bu çerçevede, kurumun kurulabilmesi için gerekli alt yapının oluşturulmasına ve yeni kurulacak olan kurumun istinasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamına önem verilmesinden”* (DPT, 2001: 193) bahsedilmektedir. Bu anlamda, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Kamu Denetçiliği sisteminin, kurumların performanslarını değerlendirmek için kurulmasının gerekliliğinden söz edilmiştir. Diğer taraftan, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise kurumun kurulabilmesi için gerekli alternatiflerin sağlanarak halka dönük bir yönetim anlayışı hedeflenmiştir. Bu bağlamda, kamu kurumlarında açık ve şeffaf bir yönetim anlayışı içinde bulunarak kurumlardaki bozulmaların giderilmesi amaçlanmıştır. Tüm çalışmalara rağmen, bu planda da Kamu Denetçiliği sistemi kurulamamıştır.

Daha sonra, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'de kurulabilmesi için Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2007-2013) adı altında yeni bir çalışma daha yapılmıştır. Bu raporda, ombudsmanlık konusu diğer planların aksine ayrı bir başlık altında incelenmiş ve ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de bir an önce kurulmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda,

yukarıda ombudsmanın kişisel ve kurumsal özelliklerinin anlatıldığı çalışmanın ilk bölümünde değerlendirildiği gibi bu raporda da, ombudsman olarak seçilecek kişinin tecrübeli ve bilgili olmasına, kurumların eylem ve işlemlerine adaletli bir şekilde yön vermesine, yaptırım yetkisinin olmaması nedeni ile statüsünü anayasa ve yasaların oluşturduğuna dikkat çekilmiştir. Ayrıca kurumsal açıdan, insan odaklı yönetim anlayışı esas alınmıştır. Bu anlamda, kamusal hizmetlerin sunumunda iyi yönetim ilkeleri göz önünde tutularak şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik kavramları çerçevesinde bir yönetim anlayışı esas alınmıştır (DPT, 2007: 37). Öte yandan, önceki beş yıllık kalkınma planlarında kurulması hedeflenip de kurulamayan Kamu Denetçiliği Kurumu, Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın uygulandığı zaman dilimi olan 12 Eylül 2010 referandumu halk oylamasının ardından, 2012 yılında yasal statüsünü kazanarak kurulmuştur (Akman ve Özasan, 2019: 33). Bu yolla, demokratik anlamda yeni bir gelişmeye imza atılırken, kurumların işleyişini sağlamak ve yargının iş yükünü hafifletmek amacı ile yeni bir denetim kurumu da işlevsel duruma getirilmiştir.

4.2. Türkiye’de Hukuki Çalışmalarda Kamu Denetçiliği Kurumu

İsveç, Batı'nın köklü demokrasi geçmişine sahip ülkelerinden biri olarak, 1809 yılında anayasal yapısında ombudsmanlık kurumuna yer vererek, kamu denetçiliği tartışmalarında bilinen ilk adımı atarken; Türkiye ise yukarıda da değinildiği üzere, geçmişten günümüze dek kamu denetçiliği kurumunun kurulabilmesi için birçok çalışma yapmasına rağmen; beklenen somut sonuçları uzun bir sürecin sonunda elde etmiştir. Nihayetinde, süregelen girişimlerle birlikte yasal çalışmalar ilk olarak 1998 yılında, *“Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu”* ile başlamıştır. Komisyon, kurumun kurulabilmesi için *“Kamu Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı”* adı ile hazırlanan raporu meclise sunmuş fakat taslak yasalasmamıştır (Erhürman, 2000: 156). Aradan geçen iki yılın sonunda 14 Eylül 2000 tarihinde, *“Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı”* Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderilmiş, fakat anayasal alt yapısı olmadığı gerekçesi ile tasarı kabul edilmemiş, kadük kalmıştır (Yağmurlu, 2018: 180). Hazırlanan bu tasarıların ardından TBMM'nin 2004 yılında kabul ettiği, 5227 Sayılı *“Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması”* Kanunu'nda yerel (mahalli) yönetim ombudsmanının kurulması

öngörülmüştür. Bu kanun, halka daha iyi hizmet verebilmek amacı ile kurulan İl Özel İdaresi, Belediyeler ve Köyleri kapsayan mahalli idare birlikleri bağlamında yönetim ve bireyler arasındaki uyuşmazlıkların çözümü için yerel yönetim ombudsmanının kurulmasını hedeflemiştir. Ancak 5227 Sayılı Kanun'da Kamu Denetçisi'nin niteliği hakkında, *“hukuk, iktisat, işletme, maliye, kamu yönetimi, çalışma ekonomisi alanlarında en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun veya bu alanlarda lisansüstü derece sahibi olmasına”* ve *“göreve başlamadan önce yemin etmesine”* ilişkin hükümlere yer verilmemiştir. Ardından bu kanun, mecliste görüşülmüş fakat yine kanunlaşmamıştır (Şengül, 2007: 136; Karcı, 2018: 188). Bütün bu girişimlerin ardından, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulabilmesi öncelikle anayasal ve yasal çalışmalarda yerini alması gerektiğinin önemi ortaya çıkarılmıştır.

Diğer taraftan, büyük bir çoğunluğun kurulması yönünde destekçisi olduğu ve çeşitli kesimlerce tartışıldığı Kamu Denetçiliği Kurumu, 15.06.2006 tarihinde 5521 Sayılı *“Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”* mecliste kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiştir. Ancak dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER, *“Anayasada değişiklik yapılmadan TBMM'ye bağlı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun (KDK) kurulamayacağı”* gerekçesi ile mevcut düzenlemeyi veto etmiş ve tekrar görüşülmesi için TBMM'ye iade edilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen bu kanun, TBMM Genel Kurulu'nda yeniden görüşülmüştür. Daha sonra herhangi bir değişiklik yapılmadan, 28.09.2006 tarihinde aynen kabul edilmiş ve yasanın sadece sayı numarası değiştirilerek 5548 Sayılı Kanun ile 13.10.2006 tarihinde yürürlüğe girerek yasallaştırılmıştır. Böylece, bu kanun ile kamu denetçiliğine ilk kez hukuki bir nitelik kazandırılmıştır. Ancak yasanın yürürlüğe girdiği gün, Ahmet Necdet SEZER ve Cumhuriyet Halk Partisi'nin milletvekilleri Haluk KOÇ ve Oya ARASLI öncülüğünde 123 milletvekili, yasanın tümünün iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemi ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur (Şahin, 2015: 112). Bu durum, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun teşkilatlanmasına başlayamadan yasal statüsünün dava konusu olduğunu göstermektedir.

Öncelikle belirtmek gerekirse, 5548 Sayılı Kanun'un kabul edilebilmesinde Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nın maddeleri dikkate alınmaktadır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanı haklı olarak, anayasada yer almadan TBMM'ye bağlı böyle bir

kurumun oluşturulamayacağını savunmuştur. Bu kanunun iptal gerekçesi, *“TBMM’nin görev ve yetkileri T.C. Anayasası’nın 87. maddesinde tek tek sayılmıştır. Anayasa’ya göre meclis, Bakanlar kurulunu ve Bakanları denetleyebilmekte yalnızca siyasal denetim yetkisini kullanabilmektedir. Bu neden ile Anayasa’da kamu denetçiliği konusuna yer verilmediği ve bu denetimin yapılabilmesi için özel bir düzenlemenin olmadığı belirtilmektedir. Ayrıca kurulacak olan kurumda görev yapacak baş denetçi ve denetçilerin TBMM Genel Kurulu’nda yemin edecek olması Anayasa’ya aykırıdır.”* şeklinde açıklanmıştır (Şahin, 2015: 114). İptal başvurusu görüşüldükten sonra, Anayasa Mahkemesi tarafından 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun tümü Anayasa’nın 6., 87., ve 123. maddelerine aykırı bulunarak, 25.12.2008 tarihinde oy birliği ile iptal edilmiştir (Dursun, 2011: 384). Bilindiği üzere kanunun iptal gerekçesindeki önemli faktör, Kamu Denetçiliği Kurumu için düzenlenmiş anayasal dayanağın bulunmamasıdır.

5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal gerekçeleri ayrıntılı olarak değerlendirilecek olursa T.C. Anayasası’nın 87. maddesine gönderme yapılarak *“TBMM’nin Kamu Denetçiliği Kurumu’na, Kamu Baş Denetçisini ve Denetçilerini seçme görev ve yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca adı geçen kurum ile TBMM arasında, Anayasa’dan kaynaklanan doğal bir ilişki olmadığından söz konusu kanunun, Anayasa’nın bu maddesine aykırı olduğu”* nun belirtilmesidir. Anayasa’nın 6. maddesinde ise, *“Hiç kimsenin veya kurumun kaynağını Anayasa’dan almadan bir devlet yetkisi kullanamayacağı belirtilmekte”* ve bu gerekçeyle kurumun yasal statüsünün anayasa tarafından belirlenmemiş olduğunun altı çizilmektedir. Anayasa mahkemesinin iptal gerekçesinin bir diğer dayanağı olan Anayasa’nın 123. maddesinde de, *“Kanun ile veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişisi olarak kurulacak olan idari bir kurumun, idarenin bünyesinde ve idari teşkilat yapısı içerisinde yer alması gerekmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında Anayasa’da öngörülen kurallara uygun hareket edilmesi zorunludur. Bundan ötürü, bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerekmektedir. Bu nedenle kurulacak olan kurumun TBMM’nin dışında kurulmasının idarenin bütünlüğü ilkesi ile bağdaşmayacağını göstermektedir”* ibaresine yer verilmiştir (Özden, 2010: 180; Şahin, 2015: 115). Bu yasal gerekçelendirmeler doğrultusunda, merkezi idare

veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun idarenin dışında kurulması ve meclise bağlanması mümkün olamamıştır. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu, doğrudan TBMM'ye bağlı olarak kurulup, idareyi meclis adına denetleme girişiminde bulunsaydı, idarenin bütünlüğü ilkesine ters düşmeyecekti. Bu durum, meclis ile kurum arasındaki doğal bir ilişkiyi göstermektedir.

Süregelen çalışmalar ve iptal edilen kanunlardan sonra, Kamu Denetçiliği Kurumu'nu kanun çalışmaları ile oluşturmanın mümkün olmadığı anlaşılınca bu sefer de anayasal çalışmalara başlanmıştır. Öncelikle, 22.04.2010 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda Anayasa'da değişiklik yapılması konusu gündeme getirilmiş ve Meclis Genel Kurulu'na 406 milletvekili katılmıştır. Genel Kurul'da Anayasa değişikliği paketi için oylama yapılmış ve oylamada 334 kabul, 70 ret, 2 çekimser oy kullanılmıştır (Özden, 2010: 164). Bu durum, Kamu Denetçiliği'nin kurulabilmesi için Anayasa değişikliğinin kabul edilmesi yönünde büyük bir oranda mutabakat sağlandığını göstermektedir. Hemen ardından, TBMM tarafından 07.05.2010 tarihinde, 5982 Sayılı *“Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”* kabul edilmiş ve yasanın sekizinci maddesine Kamu Denetçiliği'ne Başvuru Hakkı eklenmiştir (Arı, 2017: 142). Daha sonrasında ise, yapılan bu Anayasa değişikliği paketi ile 12.09.2010 tarihinde halkın iradesini belirlemek amacı ile referandum gerçekleştirilmiştir. Yapılan bu halk oylaması sonucunda ise %77 katılım oranından %58 evet oyu alınmıştır (Şahin, 2010: 117).

Nihayetinde, yapılan halk oylaması ve anayasa değişikliğinin kabul edilmesi sonucunda Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nın İkinci Kısımının Dördüncü Bölümünde yer alan 74. maddesinde ilgili düzenlemeler yapılmıştır. İlk önce, 74. maddenin *“VII. Dilekçe Hakkı”* olan kenar başlığı, *“VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı”* olarak değiştirilmiştir. Böylece bu Anayasa'nın 74. maddesinin üçüncü fıkrası olan, *“Bu hakkın kullanılma biçimi kanun ile düzenlenir”* maddesi kaldırılarak söz konusu maddeye aşağıdaki fıkralar eklenmiştir:

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

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceler.”

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

“Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanun ile düzenlenir.” (T.C. Anayasası, 1982: 23-24). Anayasa’ya eklenen bu fıkralardan anlaşıldığı üzere, Kamu Denetçiliği’nin kurulması yönündeki anayasal engel ortadan kaldırılmış ve kurum nihayet anayasal statüsüne kavuşturulmuştur.

Anlatıldığı üzere, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulabilmesi kesinlik kazanınca kurum için gerekli olan yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için harekete geçilmiştir. Daha sonrasında 05.01.2011 tarihinde, *“Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı”* Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanmış ve tasarı TBMM’ye sunulmuştur. Bu tasarı, Meclis Genel Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Kabul edilen kanun tasarısının ardından, çalışmanın bu bölümünde yer verilen 5548 Sayılı Kanun’a benzer şekilde 6328 Sayılı *“Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”* düzenlenmiş ve kanun 14.06.2012 tarihinde yasallaştırılmıştır. Neticede önce anayasadaki yerini alan, daha sonra kanunda yasal niteliğine kavuşan Kamu Denetçiliği Kurumu, 29.06.2012 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiş ve kurulması yönündeki resmi niteliğini kazanmıştır (Çeliksoy ve Bayan, 2020: 99). Bu bağlamda, beş bölüm ve otuz yedi maddeden oluşan bu kanun, uzun zamandan beri oluşturulması hedeflenen, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması yönünde herhangi bir engelin kalmadığını göstermektedir.

4.3. 6328 Sayılı Kanun İle Kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı

Kamu Denetçiliği Kurumu hukuki açıdan mevzuattaki yerini alan, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olan, özerk bir biçimde faaliyetlerini yürüten kurum olma özelliğini göstermektedir. Çalışmanın bu kısmında, kurumun organizasyon yapısı değerlendirilecektir.

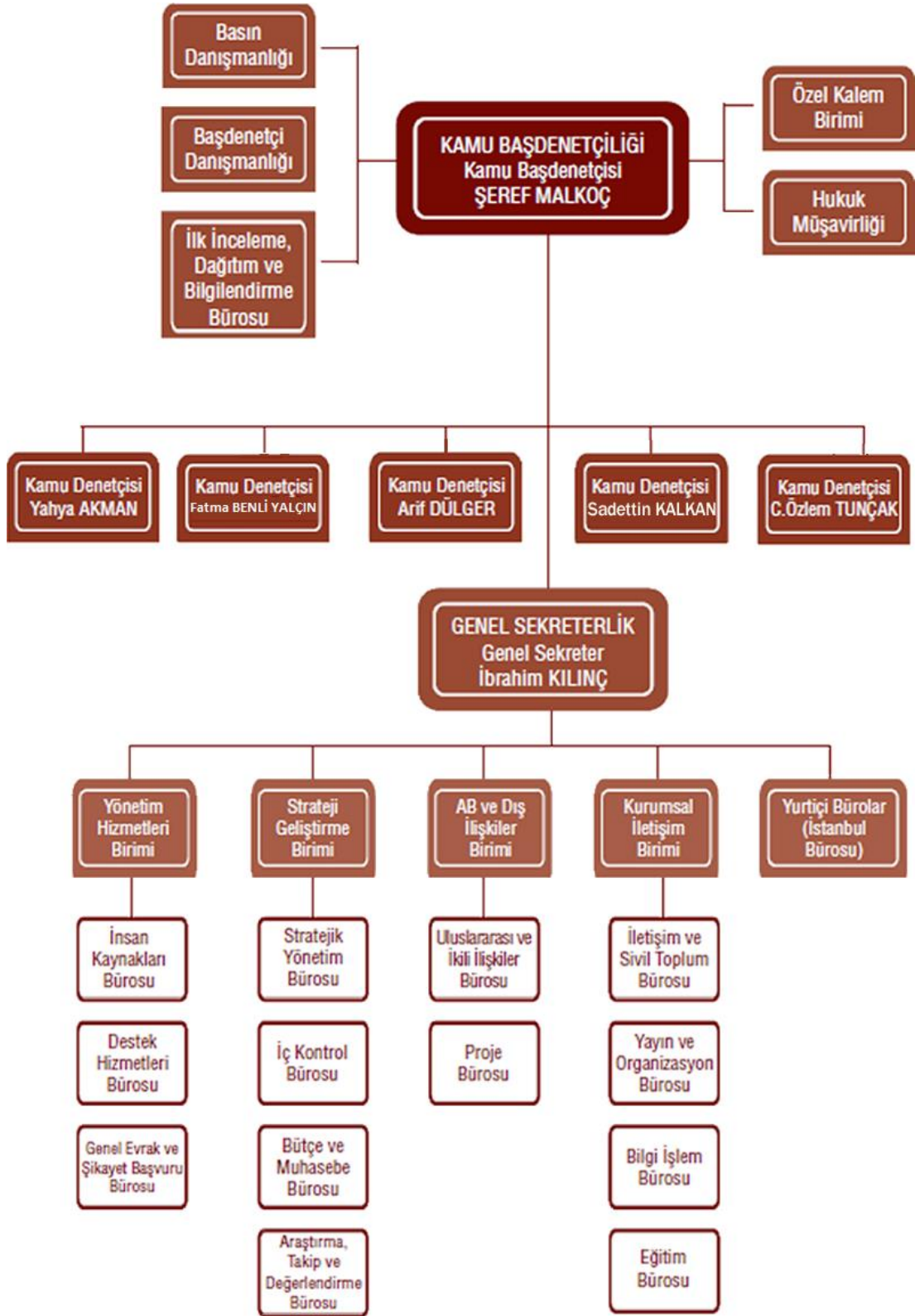
4.3.1. Genel Değerlendirme

2010 referandumu sonrasında Anayasa'da kuruma yer verilerek güvence altına alınan ve 2012 yılında 6328 Sayılı Kanun ile kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu nihayetinde kamu idaresindeki hak ettiği yerini alabilmiştir. Kamudaki resmiliğini kazanan kurumun amacı, *“Kamu hizmetlerinin işleyişinde, bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak sureti ile idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu'nu oluşturmaktadır.”* şeklinde açıklanmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328: Md. 1). Nihayet, yukarıda Yedinci ve Sekizinci Kalkınma Planları'nda da ele alındığı gibi kapsamı giderek genişleyen, idare-birey ilişkilerinden kaynaklanan şikâyetlere etkin ve hızlı çözümler sunan, idarenin işleyişi ile ilgili sorunları inceleyen, tavsiyelerde bulunan bir kurum kurulmuştur.

Ayrıca, kurulma amacı belirlenen kurumun kuruluş ilkelerine de kanunda yer verilmiştir. Şöyle ki kurumun kuruluşunda, *“Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacı ile TBMM Başkanlığı'na bağlı, kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlik'ten oluşmaktadır. Kurumda, bir Başdenetçi ve beş Denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personeller görev yapmaktadır. Ayrıca, kurum gerekli gördüğü yerlerde büro açabilmektedir.”* ilkeleri yer almaktadır (KDKK, 6328: Md. 4). Bu madde de anlatılan kurumun teşkilat yapısı ele alınacak olursa, kanun çerçevesinde Türkiye'de TBMM'ye bağlı bağımsız ve tarafsız çalışan bir denetim mekanizması olarak kurulduğu ifade edilmektedir. Kurum, devam eden çalışmalarını merkezi hâlihazırda, *“Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Cad. No:4 Çankaya/Ankara”*

adresinde bulunan hizmet binasında sürdürmektedir. Ayrıca dördüncü madde de, kurumun ihtiyaç duyulan başka bir yerde büro açabilme yetkisine yer verilmesi, yerinden hizmet anlayışının bir göstergesi olmaktadır. Buradaki amaç şüphesiz, bireye daha iyi hizmet vererek ona işlemlerinde kolaylık sağlayabilmektir. Bu anlamda kurum, İstanbul'da bir ofis açılmasına yönelik çalışmalarını 30.04.2015 tarihinde tamamlamış ve bu tarihten beri "*Şişli ilçesi Matbaacı Osmanbey Sokak No: 46*" adresinde faaliyetlerini gerçekleştirmektedir (KDK Faaliyet Raporu, 2019: 13). Bu girişimlerle kurum, kanunun verdiği yetkiye dayanarak fiziksel yapısını oluşturmuştur. Yine kurum tarafından, kurumsal çalışmaların yapılabilmesi ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun uygulanabilmesi için 28.03.2013 tarihinde sekiz bölüm ve elli altı maddeden oluşan "*Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*" hazırlanmıştır. Çıkarılan bu yönetmeliğe göre, kuruma ilk şikâyet başvurusu 29.03.2013 tarihinde ulaşmıştır.

Tablo 2 Kamu denetçiliği kurumu organizasyon şeması



Kaynak: <https://www.ombudsman.gov.tr/kamu-denetciligi-kurumu-organizasyon-semasi/index.html>

6328 Sayılı Kanunla kurulan ve kuruma gönderilen şikâyetleri inceleyip değerlendiren Kamu Denetçiliği Kurumu'nun teşkilat yapısı, yukarıdaki tabloda gösterilmiştir. Bu tabloya göre kurum, Kamu Başdenetçiliği ve Genel Sekreterlikten oluşan iki temel ana birimden meydana gelmektedir. Bu bağlamda, kurumun yönetmeliğinde yer alan tanımlar kısmında kanunun uygulanma şekli açıklanmıştır. Yönetmeliğe göre, Başdenetçi "*Kamu Başdenetçisini*", Denetçi "*Kamu Denetçisini*", Genel Sekreter "*Kamu Denetçiliği Kurumu Genel Sekreterini*" ifade etmektedir (KDKK, 6328: Yön. Md. 3). Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere kurum, Başdenetçi tarafından yönetilmekte ve temsil edilmektedir. Başdenetçi, 2016 yılından beri kendisine yardımcı olan beş adet kamu denetçisi ile 2020 yılının Kasım ayına kadar birlikte çalışmaktaydı. Ancak, görev süresi biten kamu denetçileri için 2020 yılında yeniden seçim yapılmıştır. Bu zamana kadar, beş adet kamu denetçisi ile çalışan kuruma yeniden dört adet kamu denetçisi seçilmiştir. Bahsi geçen kişiler; Yahya AKMAN, Arif DÜLGER, Celile Özlem TUNÇAK ve Fatma BENLİ YALÇIN'dan oluşup; kuruma kamu denetçisi olarak 11.11.2020 tarihinde seçilmişlerdir. Ancak kurumun beşinci kamu denetçisi olan Sadettin KALKAN, 2018 yılında göreve başladığından ötürü denetçilik görevini halen devam ettirmektedir. Ayrıca kuruma yönetici olarak, 2012 yılından günümüze kadar üç kez Başdenetçi seçilmiştir. Bu anlamda, ilk olarak 05.12.2012 tarihinde Kamu Başdenetçisi olarak seçilen Mehmet Nihat ÖMEROĞLU kurumun ilk yöneticisi olarak çalışmalara başlamıştır. Ardından, görev süresini tamamlayan Başdenetçi'den sonra 15.11.2016 tarihinde Şeref MALKOÇ, kurumun ikinci Kamu Başdenetçisi olarak seçilmiştir. Yine dörder yıllık ara ile üçüncü kez Başdenetçi seçimi yapılan kuruma 11.11.2020 tarihinde Şeref MALKOÇ, bir dönem daha görev yapmak üzere Kamu Başdenetçisi olarak seçilmiştir. Öte yandan, kurumdaki tüm birimler Başdenetçi'ye bağlı olmakta ve işbirliği içinde çalışmaktadır. Bu anlamda, doğrudan Kamu Başdenetçisi'ne bağlı olarak çalışan Özel Kalem Birimi, Hukuk Müşavirliği, İlk İnceleme, Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosu, Başdenetçi ve Basın Danışmanlığı birimleri bulunmaktadır.

Diğer taraftan, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bir diğer organı da Genel Sekreterlik Birimi olarak tanımlanmaktadır. Bu birim, kurumun yönetim anlamındaki idari işlemlerinden ve mali işlemler ile ilgili hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olmaktadır. Bu bağlamda yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere, Genel Sekreterliğe

bağlı olarak çalışan ve alt birimleri bulunan Yönetim Hizmetleri, Strateji Geliştirme, Kurumsal İletişim Birimleri ile Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Birimi bulunmaktadır. Ayrıca, öncelikli olarak Başdenetçiliğe bağlı olan ve işlerin düzenli yürütülmesi için koordinasyonu sağlayan Genel Sekreterlik Birimi, Yurtiçi Bürolar olarak da bilinen İstanbul Bürosundan da sorumlu olmaktadır. Bu anlatılan birimleri açıklayacak olursak eğer, “*Yönetim Hizmetleri Birimi*”; bireylerin özlük işlemlerinin yapılmasından, personel hareketliliğinin düzgün gerçekleştirilebilmesi için gerektiğinde eğitimlerin verilmesinden, bakım-onarım ve güvenlik işlemlerinin yerine getirilmesinden, şikâyet başvurularının alınarak evrak kayıt işlemlerinin yapılmasından sorumlu olan birimdir. “*Strateji Geliştirme Birimi*”; stratejik planlama çalışmalarının yürütülmesinden, idare faaliyet raporlarının hazırlanmasından, kurumun istenilen hedefe ulaşılması için etkililiği arttırıcı yönlerin önerilmesinden, kurumun bütçesinin hazırlanması için görüşmelerin yapılmasından, şikâyet başvurularından alınan kararların değerlendirilip kaydedilmesinden, yıllık raporun hazırlanmasından sorumlu olan bir diğer birimdir. “*AB ve Dış İlişkiler Birimi*”; kurumun dış ilişkileri ile uluslararası etkinliklerinin yürütülmesinden, kurumun yurt dışı faaliyetleri kapsamında Avrupa Birliği ve diğer ülkeler ile birlikte yürüttüğü projelerin hazırlanmasından sorumlu olan bir sonraki birimdir. “*Kurumsal İletişim Birimi*”; kurumsal iletişimin sağlanması için yazılı ve görsel yayınların hazırlanmasından, teknik desteğin sağlanmasından, kurumda görevli olan personele yönelik eğitim programlarının hazırlanmasından sorumlu olan bir başka birimdir.

Kurumun organizasyon şemasında görüldüğü üzere, merkezi Ankara’da olan ve Kamu Denetçiliği Kurumu’na bağlı olan “*Yurtiçi Bürolar (İstanbul Bürosu) ise*”; şikâyet başvurularının yapıldığı ve iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde birey odaklı olarak çalışılan büro olma özelliğini taşımaktadır. İstanbul’daki bu büro, başvuruları çeşitli iletişim araçları ile almakta ve büroya gönderilen başvurular, doğrudan merkeze bağlı “*Genel Evrak ve Şikâyet Başvurusu Bürosu’na*” iletilmektedir. Çünkü yukarıda kurumun amacında da ifade edildiği üzere, başka bir yerde büro açılması durumunda açılan büronun merkezinin Ankara’ya bağlı olacağı daha önce dile getirilmişti. Ayrıca, kurumun gerekli gördüğü yerlerde büro açabilme yetkisinin olması kurumun kurumsal itibarının arttırılmasında, bilinirliğinin yaygınlaşmasında ve bireylerin sorunlarına yönelik tanıtım işlevinin yerine getirilmesinde etkili olduğu düşünülebilir (KDK

Faaliyet Raporu, 2019: 14-27). Kamu Denetçiliği Kurumu'nun organizasyon yapısı genel olarak değerlendirildiğinde, yukarıda da ifade edildiği gibi kurumdaki mevcut tüm birimlerin Kamu Başdenetçisi'ne bağlı olduğu dikkat çekmektedir. Bu bakımdan, sistemsal bir şekilde bölümlere ayrılan tüm hizmet birimleri ise bağlı oldukları birimle işbirliği içinde çalışmaktadır.

4.3.2. Kamu Başdenetçisinin ve Kamu Denetçilerinin Çalışma Statüsü

Kamu Başdenetçisi ve denetçilerinin, kuruma özgü oluşturulan kanunu ve yönetmeliği çerçevesinde çalışma şekilleri belirlenmiş ve buna bağlı olarak statülerine yön verilmiştir. Çalışmanın bu kısmı ise, şu şekilde anlatılabilir:

4.3.2.1. Başdenetçinin ve Denetçilerin Seçilme Nitelikleri

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre Başdenetçi ve denetçi seçilebilmek için gerekli olan şartlar kanunun onuncu maddesinde açıklanmıştır. Bu bağlamda, Başdenetçi ya da denetçi olabilmek için öncelikle uyruk açısından Türk vatandaşı olunmalıdır. Sonra, seçimin yapıldığı tarih de dâhil olmak üzere Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir. Eğitim açısından dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden; aynı zamanda bu fakülteleere denkliği kabul edilmiş yurt içi ve yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak şartı aranmaktadır. Çalışma tecrübesi bakımındansa kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olmaya bakılmaktadır.

Kanuna göre, seçimin yapılabilmesi için gerekli olan başka kriterlere de değinmek gerekirse, temel hak ve özgürlükleri kapsayan kamu haklarından yasaklı olmama şartı aranmaktadır. Bu anlamda başvuru yapılacağı zaman, herhangi bir siyasi partiye üye olunmaması gerekir. Ayrıca kanuna göre; zimmet, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, kaçakçılık, casusluk gibi suçlarda bulunmamış olmak; aynı zamanda devletin güvenliğine, anayasal düzene, milli savunmaya ve bu düzenin işleyişine karşı işlenen suçlarda bulunmamak ile birlikte işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına mahkûm olmamak gerekmektedir (KDKK, 6328: Md. 10).

Bu durum, başdenetçi ve denetçi seçilebilmek için adli sicil ile ilgili olumlu şartların arandığını göstermektedir.

Anlatılan bu kanun maddesi daha yakından değerlendirildiğinde, Başdenetçi ve denetçiler için belirlenen yaş şartının belli bir bilgi birikime, kültür seviyesine, hayat tecrübesine ve belli bir olgunluğa erişmiş olan kişileri seçme amacıyla konulmuş olduğu ifade edilebilir. Bu nitelikler, kamu denetçiliğine en uygun kişiyi seçebilmek amacıyla belirlenmiştir. Ayrıca ombudsmanın, yönetim ve bireyler arasında arabuluculuk görevini daha iyi yerine getirebilsin diye iyi bir eğitim kariyeri ve iş deneyimine sahip olması niteliği üzerinden değerlendirildiği söylenebilir. Bu anlamda, iyi bir ombudsmanın taşıması gereken özellikler, yukarıda çalışmanın ilk bölümünde “ombudsmanın kişisel özellikleri” başlığında da ele alınmıştır. Ayrıca kamu denetçisi, devlet memuru vazifesi yerine getireceğinden her türlü kamu haklarından yararlanabilmesi gerekmektedir. Kamu denetçisinde aranan bir diğer nitelik de, kamu denetçisinin siyasi yönden bağımsızlığını koruyabilen ve herhangi bir partiye üye olmayan kişi olması gerekliliğidir. Bu kriterin belirlenmesindeki temel sebebin denetçinin, parti mensubu, milletvekili veya benzeri nitelikte siyasi görevleri yerine getiren kişilerden seçilmesinin önüne geçip, denetçinin tarafsızlığını olabildiğince koruma gayesidir.

4.3.2.2. Başdenetçinin ve Denetçilerin Adaylığı ve Seçimi

Başdenetçi'nin ve denetçilerin adaylık ve seçim işlemleri, kurumun kanununun on birinci maddesinde düzenlenmiştir. Bu anlamda, ilk olarak Başdenetçi'nin veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce durum, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından TBMM Başkanlığı'na bildirilmektedir. Yine bu görevlerin, herhangi bir nedenden dolayı sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren on beş gün içinde durum, kurum tarafından başkanlığa bildirilmektedir. Ardından, TBMM Başkanlığı tarafından başvuru süresi ilan edilmektedir. Yukarıdaki başlıkta kanunun onuncu maddesinde anlatılan nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler belirtilen başvuru süresi içinde başkanlığa başvuru yapmaktadır.

Öncelikle Başkanlık seçiminde, başvuruda bulunan aday adayları arasında belirlenen üç aday, TBMM Dilekçe Komisyonu tarafından başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirlenerek, TBMM Genel Kurulu'na sunulmak üzere başkanlığa bildirilmektedir. Genel Kurul, bildirim tarihinden on beş gün içinde Başkanlık seçimlerine başlamaktadır. Başkanlık, gizli oy usulü ile seçilmektedir. Başkanlık'nın seçiminde, meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranmaktadır. İlk iki oylamada, üçte iki çoğunluk sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilmektedir. Üçüncü oylamada, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılmaktadır. Yine bu oylamada da salt çoğunluk sağlanamazsa, oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılmaktadır. Dördüncü oylamada ise, bu iki aday arasında en fazla oyu alan aday seçilmiş olmaktadır.

Daha sonra denetçilerin seçiminde, TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan haklarını İnceleme Komisyonu tarafından oluşturulan alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasında seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirlemekte ve komisyona sunmaktadır. Komisyon, Başkanlık seçiminden sonraki on beş gün içinde denetçi seçimlerine başlamaktadır. Denetçiler, Başkanlık seçiminde anlatıldığı gibi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilmektedir. İlk iki oylamada, üçte iki çoğunluk sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilmektedir. Üçüncü oylamada, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılmaktadır. Bu oylamada salt çoğunluk sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilmektedir. Dördüncü oylamada, karar yeter sayısı olma şartı ile en fazla oy alan aday seçilmiş olmaktadır. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda, adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenmektedir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenerek oy kullanılmaktadır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılmaktadır.

Diğer taraftan kanuna göre seçimler, kurumun başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılmaktadır. Başkanlık ve denetçi seçimlerinde yer alan süreler, TBMM'nin tatilde olması veya ara vermesi sırasında işlememektedir (KDKK, 6328: Md. 11). Bu kanun maddesini açıklamak

gerekirse, Türkiye'deki Başdenetçi ve denetçilerin seçiminde TBMM'nin doğrudan etkisinin olduğu anlaşılmaktadır. Şöyle ki, ifade edildiği gibi Başdenetçi TBMM Genel Kurulu'nda, denetçiler ise TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından seçilmektedir. Bu bağlamda, hem kurum hem de kurumdaki yöneticiler ve diğer çalışanlar parlamentoya bağlı olmaktadır. Kuruma seçilen adaylar, seçim usulü ile göreve getirilmektedir. Yukarıda anlatılan İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde ise, ombudsmanın göreve getirilmesinde hükümetin etkisi görülmektedir. Bu anlamda, yürütme organının etkisi ile ombudsmanlar göreve atama yolu ile getirilmektedir. Yine İsveç, Almanya ve Rusya gibi ülkelerde ombudsmanların görevlendirilmesi, mecliste yapılan seçim usulüne göre gerçekleştirilmektedir.

4.3.2.3. Başdenetçi ve Denetçilerinde Ant İçme Süreci

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ve TBMM'nin çalışmaları neticesinde, kamusal işlemlerin yürütülmesi için gerekli olan Başdenetçi ve denetçilerin seçimlerinin tamamlanmasının ardından, yasaya göre “ant içme” işlemi yapılmaktadır. Bu işlemin geçerliliği, kanunun on üçüncü maddesinde düzenlenmiştir. Bu bağlamda, Başdenetçi görevine başlarken Genel Kurul'da, denetçiler ise Komisyon'da şu şekilde ant içmektedirler;

“Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine andiçerim.” (KDKK, 6328: Md. 13).

Bu kanun maddesinde Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken öncelikle tarafsızlık ilkesini göz önünde bulundurarak yapılan işlemlerin hukuka uygun olması yönünde çalışmalarını yürütmektedir. Bu anlamda, Başdenetçi ve denetçilerin tarafsız şekilde hareket edebilmeleri temel gerçekliktir ve bu husus ant içmelerinde garanti altına alınmıştır. Ek olarak, ant içmenin şüphesiz manevi ve ahlaki bir yaptırımı bulunmaktadır. Ayrıca, hem kurumun hem de iyi bir ombudsmanın en temel özelliği olan bağımsızlığı ve tarafsızlığı yukarıda çalışmanın ilk bölümünde “ombudsmanın kurumsal özelliklerinde” anlatılmıştır. Belirtmek gerekirse, kamu denetçileri kendilerinin, eşlerinin ve diğer kan bağı olan aile yakınlarının sorunları ile

ilgilenememektedir. Bunun nedeni ise, duygusal yaklaşımın önüne geçilerek objektifliğin ve tarafsızlığın yara almasını önlemektir.

4.3.2.4. Başdenetçinin ve Denetçilerin Görev Süresi

Kamu Denetçiliği Kurumu'na seçilme kriterlerini taşıdıktan sonra Başdenetçi ve denetçi olarak seçilenler, TBMM'de ant içerek görevlerine başlatılmaktadır. Kurumda vazifelerini yapma süreleri ise, kanunun on dördüncü maddesinde belirtilmiştir. Yasaya göre, öncelikle Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıl olarak belirlenmiştir. Ayrıca istifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir neden ile süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçilerin yerine seçilen Başdenetçi ve denetçilerin de görev süresi dört yıl olmaktadır. Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse, sadece bir dönem daha tekrar Başdenetçi veya denetçi seçilebilmektedir. Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleri ile olan ilişkileri kesilmektedir. Kamu görevlisiyken Başdenetçiliğe veya denetçiliğe seçilenler, memuriyete giriş şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir neden ile görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma isteğinde bulunması ve görev sürelerinin dolması durumunda, otuz gün içinde eski kurumlarına başvuru yapabilmektedir. Bu bağlamda, atamaya yetkili makamlar tarafından otuz gün içinde mükteseplerine uygun bir kadroya atamaları yapılmaktadır. Ayrıca kadrolarına uygun atama işlemi gerçekleşinceye kadar, Başdenetçi ve denetçilere aylık ücret ile sosyal hak ve yardımların kurum tarafından ödenmesine devam edilmektedir. Uygun kadrolara atama işlemi yapıldığında, atamanın yapıldığı tarih itibari ile kurum tarafından ödemedede bulunulmasına son verilmektedir (KDKK, 6328: Md. 14).

Bu kanun maddesine göre, Türkiye'deki Kamu Başdenetçisi ve denetçilerinin statüsü İsveç'teki ombudsman sistemine benzetilmektedir. Bu durum, Kamu Denetçiliği Kurumu kurulurken daha çok İsveç'in örnek alındığını göstermektedir. Bu bağlamda, yukarıda İsveç'in anlatıldığı kısımda gösterildiği gibi, Türkiye'de önce anayasada bu kurumun kurulacağına yer verilmesi daha sonra kanununun oluşturulması; kamu denetçisinin görev süresi, ikinci kez seçilebilmesi, başdenetçi ve denetçi ayrımının yapılması, başdenetçinin denetçiler üzerinde yetkili kılınması İsveç ombudsmanı ile paralellik göstermektedir. Ayrıca kanuna göre, kamu denetçilerinin eski görevleri ile

olan ilişkilerinin kesilmesi bağımsızlık ve tarafsızlıklarının güçlendirildiğini göstermektedir. Diğer taraftan, başdenetçi ve denetçiler görev süreleri boyunca başka bir meslekle uğraşamamakta, ticari faaliyetlerde bulunamamaktadır. Herhangi bir durumla karşılaşılmadıkça, Başdenetçi ve denetçiler görev süreleri dolmadan görevlerinden alınamamaktadır. Ayrıca siyasi faaliyetlerde bulunmayan, bağımsızlığını ve tarafsızlığını her zaman koruyabilen, halkın güvenini kazanan Başdenetçi ve denetçiler yukarıda incelenen İsveç, Almanya ve Rusya ülkelerinde ve hatta Türkiye’de de ikinci kez göreve seçilebilmektedir. Bundan ötürü, yukarıda “*Genel Değerlendirme*” kısmında Kamu Başdenetçisi Şeref MALKOÇ’un ve diğer üç kamu denetçisinin ikinci kez yani bir dönem daha görev yapmak üzere göreve getirildiğinden bahsedilmiştir.

4.3.2.5. Başdenetçinin ve Denetçilerin Görevden Alınması ve Görevinin Sona Ermesi

Görev süresi sona eren Başdenetçinin ve denetçilerin görevden alınması ve görevlerinin sona ermesi, kanunun on beşinci maddesinde düzenlenmiştir. Bu durum, iki şekilde açıklanmıştır. Kanuna göre, yukarıda anlatılan Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için gerekli olan niteliklerin taşınmadığının anlaşılması veya bu niteliklerin seçildikten sonra kaybedilmesi halinde durum, komisyon tarafından tespit edilmektedir. Ardından, Başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise komisyon tarafından karar verilmektedir. İkinci durum ise, seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurul’un bilgisine sunulması ile Başdenetçi’nin görevi sona ermektedir. Denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının, komisyonun bilgisine sunulması ile denetçinin görevi sona ermektedir (KDKK, 6328: Md. 15).

Anlatılan bu kanun maddesinde görüldüğü üzere, Türkiye’de Başdenetçinin ve denetçilerin görevden alınmasında hükümetin etkisi bulunmamaktadır. Bu bağlamda kamu denetçilerinin görevden alınmalarında meclisteki, Genel Kurul ve Karma Komisyon etkili olmaktadır.

4.3.3. Kamu Başdenetçisinin ve Denetçilerin Görev ve Yetkileri

Kamu Başdenetçisi ve denetçilerinin uygulamakla yükümlü oldukları görev ve yetkileri, yine kurumun kanun ve yönetmeliğinde ayrıca düzenlenmiştir. Bunları, iki şekilde anlatmak mümkün olmaktadır:

4.3.3.1. Başdenetçinin Görev ve Yetkileri

Başdenetçi'nin görev ve yetkileri, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun yedinci maddesinde düzenlenmiştir. Kanunun uygulanma şekli olan yönetmeliğin kırkıncı maddesinde, daha ayrıntılı şekli ile açıklanmıştır. Öncelikle kanuna göre; Başdenetçi, kuruma gönderilen şikâyetleri incelemekte, araştırmakta ve idareye önerilerde bulunmaktadır. Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamakta ve gerektiğinde değişiklikler yapmaktadır. Yıllık rapor hazırlamakta ve gerekli gördüğü durumlarda özel rapor da hazırlayabilmektedir. Hazırlanan raporları kamuoyuna duyurmaktadır. Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemektedir. Genel Sekreteri ve diğer personeli atamaktadır. Başdenetçi olmadığında yerine vekâlet edecek denetçiyi belirleyebilmektedir. Yine kanunda belirtilen diğer görevleri yapmakla vazifelendirilmiştir (KDKK, 6328: Md. 7). Daha sonra ilgili kanun maddesinin uygulama yönetmeliğinin kırkıncı maddesinde, Başdenetçi'nin görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Bu bağlamda Başdenetçi, kurumu yönetmekte ve temsil etmektedir. Denetçiler arasındaki işbirliğini sağlayarak, uyumlu çalışmalarını gözetmektedir. Şikâyet konusu ile ilgili bilirkişi görevlendirebilmekte veya tanık dinleyebilmektedir. İncelenen araştırma konusu ile ilgili, idareden her türlü bilgi ve belge isteyebilmektedir. Ayrıca şikâyet konusu ile ilgili olan, devlet sırrı niteliğindeki gizli sayılan bilgi ve belgeleri yerinde inceleyebilmektedir. Yine konu ile ilgili istenilen belgeleri vermeyenler hakkında, soruşturma açılmasını isteme yetkisi bulunmaktadır (KDKK, 6328: Yön. Md. 40).

Başdenetçi'nin görev ve yetkilerinin açıklandığı kanun ve yönetmeliği değerlendirecek olursak, Başdenetçi kurumun yöneticisidir. Kurumda birlikte çalıştığı beş adet kamu denetçisi, genel sekreter ve diğer personeller görev yapmaktadır.

Şikâyet konuları, Başdenetçi tarafından denetçilerin ilgili olduğu alanlara göre belirlenmiştir. Bu durum, yönetmeliğin kırk dördüncü maddesinde düzenlenmiştir. Başdenetçi olmadığı zamanlarda denetçilerinden birinin görevlendirilmesi, yetki devrinin yapılabildiğini ve esnek bir yönetimin uygulandığını göstermektedir. Kurum olarak yapılan çalışmaların halkla paylaşılması, şeffaflık ilkesinin uygulandığını göstermektedir. Öte yandan, bir yılın sonunda yapılan çalışmalar rapor haline getirilerek meclise sunulmaktadır. Bu durum, Başdenetçi'nin çalışmalarının parlamento tarafından değerlendirildiğini göstermektedir.

4.3.3.2. Denetçilerin Görev ve Yetkileri

Başdenetçi ve denetçi statüsü şeklinde iki farklı biçimde ifade edilen kavramlardan, denetçilerin görev ve yetkileri, aynı kanunun yedinci maddesinde ve yönetmeliğin kırk birinci maddesinde açıklanmıştır. Öncelikle denetçiler; Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapma ve bu görevlerin yerine getirilmesinde Başdenetçi'ye yardımcı olmakla görevlendirilmiştir (KDKK, 6328: Md. 7). Ardından yönetmelikte, Başdenetçi'de olduğu gibi her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilme, gerekli durumlarda soruşturma açılmasını talep edebilme, özel rapor hazırlayabilme, kurum hakkında açıklama yapabilme, bilirkişi görevlendirebilme ve tanık dinleyebilme, yerinde inceleme yapabilme gibi benzer görev ve yetkilere sahipken; incelenen şikâyet konusu ile ilgili Başdenetçi'ye önerilerde bulunulması ve denetçilerin Başdenetçi olmadığı zamanlarda vekâlet edebilmeleri diğer yetkileri arasında yer almaktadır (KDKK, 6328: Yön. Md. 41).

Denetçilerin görev ve yetkilerinin açıklandığı kanun ve yönetmelik değerlendirilecek olursa, denetçilerin yerine getirmekle sorumlu oldukları görevlerinde Başdenetçi'den bağımsız olmadıkları görülmektedir. Bu yönü ile denetçiler, Başdenetçi'nin yardımcıları olarak görev yapmakta ve birlikte hareket etmektedir. Denetçiler arasında iş bölümü yapılmış olup, her birinin ilgilendiği konular farklılık göstermektedir. Şöyle ki bu durum kanunda; *“Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerini Başdenetçi'ye sunarlar.”* şeklinde açıklanmıştır (KDKK, 6328: Md. 8). Bu anlamda denetçilerin yaptığı çalışmaların geçerliliği, Başdenetçi tarafından onaylanmaktadır. Bu açıdan, denetçilerin tam olarak

bağımsız davranabildikleri söylenememektedir. Bu durum, denetçilerin çalışmalarında Başdenetçi'nin talimatları ile hareket edebileceğini göstermektedir.

Öte yandan, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı dışında kalan bazı durumlar söz konusu olmaktadır. Bu durum, kanunun beşinci ve yönetmeliğin dördüncü maddesinde belirtilmiştir. Bunlar;

“Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile “re'sen” imzaladığı karar ve emirler”

“Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler”

“Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar”

“Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri”

kurumun görev alanı dışında kalmaktadır (KDKK, 6328: Yön. Md. 4). Bu maddeye göre; Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu, kuvvetler ayrılığı veya güçler ayrılığı olarak da bilinen yasama, yürütme, yargı organları ile ilgili alanlarda yetkilendirilmemiştir. Yine, ordu alanında askeri nitelikteki faaliyetleri denetleyememektedir. Bu kapsamda, kamu denetçisinin seçilmesinde hükümetin bir etkisi olmadığı gibi yasama organı ile ilgili görev sınırı da tanımlanmamıştır. Çünkü bağımsız idari otoritelerin, diğer organların ve bakanlıkların yönlendirmelerinden bağımsız olmaları, yasalar ile güvence altına alınmıştır. Bakanların denetlenmesinden, TBMM sorumlu olmaktadır. Aynı şekilde, yargı organı olan mahkeme tarafından verilen kararı kamu denetçisinin değiştirme veya itiraz etme hakkı bulunmamaktadır. Bu durum, yargının bağımsızlığından ve kararlarının bağlayıcı olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca yukarıda anlatılan en geniş yetkilere sahip İsveç parlamento ombudsmanının Türkiye'den farklı olarak, yargı ve ordu üzerinde görevlendirildiği, aynı zamanda Almanya'nın da askeri konularda savunma ombudsmanlığı kurarak denetimlerde bulunduğu açıklanmıştır.

4.3.4. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru Yöntemi ve Kurumun Çalışma Şekli

Türkiye’de, Kamu Denetçiliği Kurumu’na yapılacak şikâyet başvuruları ve kurumun çalışma yöntemi, “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” te ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu bağlamda, kanunun yönetmeliğinden faydalanılarak ilk olarak, “kuruma şikâyet başvurusundan”, sonra “ön incelemeden”, daha sonra “inceleme ve araştırmadan”, ardından “inceleme ve araştırma sonucunda verilecek kararlardan” bahsedilerek kurumun faaliyetleri değerlendirilecektir.

4.3.4.1. Kuruma Şikâyet Başvurusu

Kamu Denetçiliği Kurumu’na, şikâyet başvurularının ne şekilde yapılacağı ile ilgili usuller, yönetmeliğin üçüncü bölümünde düzenlenmiştir. Yönetmeliğe göre;

İdarenin eylem ve işlemlerine karşı, kanun ve yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler kuruma şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir. Ancak şikâyetin; insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması halinde menfaat ihlali aranmamaktadır (KDKK, 6328: Yön. Md. 7). Yine kurum tarafından, engellilerin de şikâyet başvurusunda bulunabilmesi için gerekli tedbirler alınmıştır (KDKK, 6328: Yön. Md. 15). Ayrıca başvuru sahibinin isteği üzerine, şikâyet başvuruları gizli tutulabilmektedir (KDKK, 6328: Yön. Md. 16). Bu üç maddeye göre, yabancı uyruklular, çocuklar, engelliler gibi toplumun hassas kesimi, kuruma şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir. Eşitlik ilkesi gözetilmektedir. Başvurulardaki bilgilerin güvenliğine yönelik tedbirler, kurum tarafından alınmaktadır. Ayrıca menfaat ihlalinin aranması için başvuruda bulunan kişinin, hak veya çıkarının zarara uğramış olması gerekmektedir. Bu ihlal, maddi ve manevi olabilmektedir. Ancak başvurunun konusu kadın ve çocuk hakları, insan hakları, temel ve hak özgürlüklerden biri ise menfaat ihlali olma şartı aranmamaktadır.

Şikâyet başvuruları, Türkçe dilekçe ile yapılmaktadır. Ancak, şikâyetçinin kendisini daha iyi ifade edebildiği başka bir dildeki başvurusu, kurumca haklı olduğunun tespiti halinde kabul edilebilmektedir. Bu dilekçeler, kuruma ve kurumun gerekli gördüğü

yerlerde açtığı bürolara elden verilebileceği gibi posta, elektronik posta veya faks yoluyla da gönderilebilmektedir. Ancak faks veya elektronik posta yolu ile yapılan başvurulara ait dilekçelerin asılları, on beş gün içinde kuruma gönderilmedikçe başvuru geçerli sayılmamaktadır. Diğer başvuru yolu ise, kurumun resmi internet sitesi aracılığı ile elektronik ortamdan şikâyet başvurusunun (E-Başvuru) yapılmasıdır. E-başvuruda başvuruya ilişkin belgeler varsa, elektronik başvuruya eklenmektedir. Diğer taraftan bireyler; illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığı ile elden veya posta ile başvuruda bulunabilmektedir. Valilik ve kaymakamlıklar tarafından alınan şikâyetler, ekleri ile birlikte kayıt altına aldıktan sonra üç iş günü içinde doğrudan kuruma gönderilmesi gerekmektedir (KDKK, 6328: Yön. Md. 8,10). Bu anlamda, başvurunun valilik ve kaymakamlıklara, kuruma, büroya verildiği ve kurumun elektronik sistemine ulaştığı tarih dikkate alınmaktadır. Yine aynı durumun bir benzeri, başvurunun kanuni temsilci veya vekil aracılığı ile yapılabilmesidir. Başvuruyu yapanın, vekâlete dair yetki veya ispat belgesinin bulunması zorunlu olmaktadır. Ayrıca kimlik ve iletişim bilgileri, ikametgâh adresi başvuruda bulunmalıdır. Başvuruların tebligatı, vekâlet edene bildirilmektedir (KDKK, 6328: Yön. Md. 11). Vekâlet eden kişi kuruma eşi, reşit oğlu veya kızı, babası adına başvuru yapamamaktadır. Burada dikkat çeken unsur, bireylerin başvurularını kuruma şahsen yapabilecekleri gibi bir aracı vasıtası ile de başvuruda bulunabilmeleridir. Bu uygulamanın bir benzeri, yukarıda anlatılan İngiltere ve Fransa'da da görülmektedir. Aracı yöntemi ile kuruma başvuruda bulunulmasının olanaklılığı dışında bir diğer husus ise, idari başvuru yollarının tüketilmesidir. Şöyle ki, idari davaya konu olabilecek işlem ve eylemler karşısında, idari makamlara başvuru yapılması gerekmektedir. Ancak kurum, telafisi güç durumlar karşısında idari başvuru yolları tüketilmese dahi şikâyet başvurularını kabul edebilmektedir. Kuruma dava açma süresi içinde başvuru yapılırsa, işlemeye başlamış olan dava durdurulmaktadır (KDKK, 6328: Yön. Md. 12-17). Usulen kuruma başvuru, dava açılmadan önce yapılmalıdır. Kuruma başvuru yapıldıktan sonra dava açılırsa, başvurunun incelenmesi kurum tarafından ertelenebilmekte veya inceleme sonlandırılabilir. Nihayetinde, kuruma başvuru yapanın dava açma hakkı kaybolmamaktadır.

Öte yandan, kuruma gönderilen şikâyet başvurularının okunaklı ve anlaşılır bir şekilde yazılıp doldurulması gerekmektedir. Başvurulardan, herhangi bir işlem ücreti

alınmamaktadır. Başvurunun, gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılabilmesi için kurumun internet sitesinde başvuru formları hazırlanmıştır. Ayrıca haklı bir nedenin bulunması halinde, formun doldurulmasına yardımcı olmak amacı ile sözlü yapılan başvurularda kabul edilmektedir (KDKK, 6328: Yön. Md. 9). Burada, kurumun sistemli bir şekilde çalıştığı görülmektedir. İlgili idareye yapılan şikâyet başvurusunda, idare tarafından bireye altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde, bu sürenin bittiği tarihten itibaren altı ay içinde kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilmektedir (KDKK, 6328: Yön. Md. 13). Bu maddeye göre, Kamu Denetçiliği'ne başvuru yapılabilmesi için önce, ilgili idareye başvurunun yapılması ve idareden başvuru sahibine olumlu ya da olumsuz anlamda cevap verilmesi beklenmektedir. Altmış günlük sürenin bittiği tarihten itibaren birey, altı ay içinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruda bulunabilmektedir. Ombudsmanlığın özellikleri yukarıda anlatılırken, hızlı çalışan ve çabuk sonuç veren bir kurum olduğu ifade edilmiştir. Bu anlamda, kuruma başvuru süresinin altı ay olması uygun görülmektedir.

Değerlendirilen bu kısımda, Kamu Denetçiliği Kurumu'na kimlerin şikâyet başvurusunda bulunabileceği, başvuruların nasıl alındığı ve kurumun çalışma şekli anlatılmıştır. Burada dikkat çeken husus, kanunda ve yönetmelikte Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçileri'nin "*re'sen*" harekete geçemediği görülmektedir. Oysa, kamu denetçilerine kısmen de olsa "*re'sen*" harekete geçebilme yetkisi verilebilmelidir. Bu durum, hem hak ve özgürlüklerin korunmasında hem de kurumun gücünün ve otoritesinin sağlamlanmasında önemli bir etken olmaktadır. "*Re'sen*" harekete geçebilmenin gerekliliğini açıklarsak; Türkiye'de şikâyet konusunu kamu denetçisine masrafsız, kolay ve hızlı bir şekilde iletebilen avantajlı ve bilinçli toplumlar bulunurken, dezavantajlı kesimler de bulunmaktadır. Bundan ötürü, toplumumuzda çocuklar, kadınlar, yaşlılar ve engelliler kuruma şikâyet başvurusundan yoksun olmakta ve diğer bireyler gibi şanslı olamamaktadır. Bu durum aynı zamanda toplumumuzda, "*hak arama kültürünün*" tam anlamı ile yerleşmediğini göstermektedir. Ayrıca, kamu denetçisine kanunda konuyu yerinde inceleyebilme görevi verilirken, gerektiğinde kamu kurumlarını teftiş edebilme fırsatı da sunulmuştur. Bu anlamda, kamu denetçisinin harekete geçebilmesi için kuruma

şikâyet başvurusunun gönderilmesini beklememeli, hak ve özgürlüklerin korunması için gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

4.3.4.2. Kurumun Şikâyetleri Ön İnceleme Süreci

Kuruma şikâyet başvuruları gönderildikten sonra, başvuruların nasıl incelenmesi gerektiği ile ilgili kriterler yönetmeliğin dördüncü bölümünde düzenlenmiştir. Buna göre;

Kuruma, bireyler veya çeşitli iletişim araçları ile gönderilen şikâyet başvuruları ilk olarak, “*Genel Evrak ve Şikâyet Başvurusu Bürosuna*” iletilmektedir. Şikâyet Başvurusu Bürosu, Başdenetçi’nin görevlendirdiği personellerden oluşmaktadır. Bu büroda, kuruma yapılan başvuruların kaydı alınıp numara verildikten sonra dosyalanmaktadır. Kayıt altına alınan başvuru, daha sonra “*Dağıtım Bürosuna*” gönderilmektedir. Bu büroda, yine Başdenetçi’nin görevlendirdiği uzman, uzman yardımcısı ve diğer personeller bulunmaktadır. Sözü edilen büronun tam adı yukarıda organizasyon şemasında gösterildiği gibi, “*İlk İnceleme, Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosu*” olarak tanımlanmıştır. Denetçiler arasında iş bölümü bulunduğundan bu büro, şikâyet başvurusunu konusu ile ilgili denetçiye havale etmektedir. Ardından ilgili denetçiye gönderilen başvuru, dönüşümlü olarak dağıtım bürosunda görevlendirilen uzman ve uzman yardımcıları tarafından talebe ilişkin işlem yerine getirilmektedir (KDKK, 6328: Yön. Md. 18). Bu maddede anlatılan durum, kurumun İstanbul’da bulunan bürosu için de geçerli olmaktadır. Bu bağlamda büro, aldığı şikâyet başvurularını merkez Ankara’da ki kurumuna; birim olarak ise “*Şikâyet Başvurusu Bürosuna*” göndermektedir.

Diğer taraftan, kuruma gönderilen başvurunun inceleme ve araştırma aşamasına geçilmeden önce, kurum tarafından ön inceleme işlemi yapıldığı belirtilmelidir. Ön incelemede, şikâyet başvurusu belli aşamalardan geçmektedir. Yapılan başvurunun kurumun görev alanına girip girmediğine, başvuru süresi içinde yapılıp yapılmadığına, kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan başka bir şikâyet başvurusu ile aynı olup olmadığına, yine kurum tarafından daha önceden sonuçlandırılan başvuru ile aynı olup olmadığına, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara

bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığına, idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediğine, belli bir konuyu içerip içermediğine, başvuruda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığına, menfaat ihlali içerip içermediğine bakılmaktadır (KDKK, 6328: Yön. Md. 19). Burada şikâyet konusu değerlendirilirken, mahkeme tarafından sonuçlandırılmış uyuşmazlıklar hakkında kurum tekrardan inceleme yapamamaktadır. Bu bakımdan, yargının kararları bağlayıcı nitelikte olmakta; ombudsmenin kararları ise tavsiye şeklinde olmaktadır.

Neticede, yukarıdaki yönetmeliğin on dokuzuncu maddesinde yer alan şartlardan herhangi birini taşımaması halinde şikâyet başvurusu hakkında kurum tarafından incelenemezlik kararı verilmektedir. Alınan karar, şikâyetçiye tebliğ edilmekte ve öncesinde dava açılmışsa durmuş olan dava süreci, kaldığı yerden tekrar işlemeye devam etmektedir. İncelenemezlik kararı doğrultusunda, eksikliklerin giderilmesi şartı ile başvuru süresi içinde kuruma yeniden şikâyet başvurusu yapılmaktadır (KDKK, 6328: Yön. Md. 20). Nihayetinde, kurum tarafından incelenebilir kararı verilmişse, başvurularla ilgili inceleme ve araştırma aşamasına geçilmektedir.

4.3.4.3. Kurumun İnceleme ve Araştırması

Kuruma ulaşan başvuruların değerlendirilmesi yapıp, “*ön inceleme aşamasında*” belirtilen ilgili kişiler tarafından araştırılmasından sonra, sorunun çözümlenebilmesi için gerekli çalışmalar başlatılmaktadır. Bu durum, yönetmeliğin beşinci bölümünde düzenlenmiştir. Buna göre;

Öncelikle Kamu Denetçiliği Kurumu, şikâyet sorununu ilgili idarenin eylem ve işlemleri, tutum ve davranışları karşısında adaletli, hakka ve hukuka uygunluk açısından incelemekte ve kurumun en önemli ögesi olan iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde araştırıp sonuca bağlamaktadır. Daha önce yukarıda “*kuruma şikâyet başvurusu*” başlığında anlatılan, menfaat ihlali olma şartı aranmayan insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın ve çocuk haklarına yönelik başvuru konusu olduğunda kurum yerinde inceleme yapabilmektedir. Ancak kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda kurum, şikâyetçi olunan idareye geniş bir araştırma ve soruşturma uygulaması başlatabilmektedir. Buna göre, Başdenetçi veya denetçi ilgili

idareden her türlü bilgi ve belge isteyebilmektedir. İstenilen bu bilgileri idare, önce elektronik posta yolu ile göndermekte, daha sonra otuz gün içinde bu belgelerin asıllarını kuruma göndermektedir. Bu belgelerin asıllarını belirtilen süre içinde göndermeyen idare hakkında soruşturma açılmaktadır. Ancak devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki paylaşılamayan bilgi ve belgeler, Başdenetçi veya görevlendirilen denetçilerden biri tarafından yerinde inceleme yapılmaktadır (KDKK, 6328: Yön. Md. 23). Bu bağlamda, denetimin hızlı bir şekilde yapılması için idare kanunun verdiği yetkiye dayanarak denetçiye istediği bilgileri vermelidir. Kamu denetçisi ise, araştırması sırasında tarafsızlığını koruyabilmelidir. Yani, ne bireyden ne de ilgili idareden yana olmalı, arabuluculuk görevini yerine getirebilmelidir.

Diğer taraftan, Başdenetçi veya denetçiler araştırılan konu ile ilgili alanında uzman kişilerden bilirkişi görevlendirmesi yapabilmektedir. Bilirkişi, kurum tarafından belirlenen iki aylık süre içinde araştırmasını yapıp, raporunu kuruma sunmalıdır. Ayrıca görevini yerine getirirken öğrendiği bilgileri saklamalı, kendisi veya başkaları yararına kullanmaktan kaçınmalıdır (KDKK, 6328: Yön. Md. 24). Yine, Başdenetçi veya denetçiler tarafından, araştırma konusu ile ilgili tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesine karar verebilmektedir. Bu uygulama belirlenen yer ve zamanda, görüntülü ve sesli iletişim tekniğinin kullanılması ile gerçekleştirilmektedir (KDKK, 6328: Yön. Md. 25). Böylece kurum, elde ettiği veriler ile sonuca ulaşmaya çalışmakta ve buna uygun olarak karar almaktadır.

Bunların dışında, şikâyetin sonlandırıldığı ve araştırmanın durdurulduğu durumlar da bulunmaktadır. İlk olarak araştırma devam ederken şikâyetçi olan birey, şikâyetinden vazgeçebilmektedir (KDKK, 6328: Yön. Md. 26). Şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü, tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi durumunda inceleme ve araştırma sonlandırılmaktadır (KDKK, 6328: Yön. Md. 28). Bir başka husus, “*kuruma şikâyet başvurusunda*” anlatıldığı gibi inceleme devam ederken dava açılırsa kurum, araştırmayı bekletebilmekte veya sonlandırabilmektedir. Bu durumda kurum, dava sonucuna göre bekletilen başvuruyu uygun bir şekilde karara bağlamaktadır.

4.3.4.4. Kurumun İnceleme ve Araştırması Sonucunda Verdiği Kararlar

Kuruma ulaşan şikâyet başvuruları, ilgili kişiler tarafından incelenip değerlendirildikten sonra, Başdenetçi veya Kamu Denetçileri'nden biri tarafından şikâyetçi olunan kurum hakkında alınan karar açıklanmaktadır. Bu karar, ilgili kuruma tebliğ edilmektedir. Değerlendirilen konu ile ilgili alınan kararlar ise, yönetmeliğin altıncı bölümde düzenlenmiştir. Buna göre;

Şikâyet başvurularına ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda kurum tarafından tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı ve karar verilmesine yer olmadığına dair karar olmak üzere dört farklı karar alınmaktadır (KDKK, 6328: Yön. Md. 31). Bu kararlardan anlaşıldığı üzere, şikâyetçi olunan kuruma konuya göre farklı çözüm önerileri sunulmaktadır. Şöyle ki, yapılan şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılıp ilgili idareye tavsiyelerde bulunulabildiği gibi, şikâyetin iptali de istenebilmektedir. Bu anlamda kurum bireyden, şikâyetini geri çekmesini ve şikâyetçi olunan kurumun haklı olduğunu bireye bildirmektedir. Bunların dışında, şikâyet başvurusu sonucunda kurumun aldığı karar ilgili kurum tarafından yerine getirildiğinde uzlaşma sağlanmış olmaktadır.

Bu noktada, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun şikâyetçi olunan kuruma yönelik aldığı kararların bağlayıcılığı bulunmadığı bir kez daha ifade edilmelidir. Doğrudan yaptırım gücü olmadığı gibi, sadece kendi tavsiye ve çözüm önerilerini sunabilmektedir. Kamu denetçisinin arabuluculuk rolü olduğundan, daha çok ikna etme ve eleştiri yapma gücünü kullanmaktadır. Şikâyetçi olunan kurumun, kararlara uyup uymama serbestliği bulunmaktadır. Ancak kurumun norm şeklinde alınan kararları bulunmaması gerçeğinden hareketle, onun hiçbir kurum tarafından dikkate değer bulunmadığı anlamı çıkarılmamalıdır. Kamu Denetçiliği'nin; TBMM tarafından seçilmesi, anayasal statüsünün olması, kuruma özgü hazırlanan ayrı bir kanununun ve yönetmeliğinin bulunması, kamuoyu tarafından desteklenmesi onun en büyük gücünü simgelemektedir. Diğer taraftan, kurum bir yıl boyunca yaptığı tüm çalışmalarını içeren yıllık raporunu hazırlayarak TBMM Genel Kurulu'na sunmaktadır. Bu raporda, kamu düzeninin sağlanması ve gerekli reformların gerçekleştirilmesi için yapılan öneriler parlamentoya bildirilmektedir. Ayrıca yıllık raporun dışında, Kamu Başdenetçisi'nin

gerekli bulması durumunda şikâyete bağlı kalmadan özel rapor da hazırlanmaktadır. Hazırlanan bu raporlar, kamu denetçisinin başarısını ve statüsünü etkilemektedir.

4.3.5. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Karar Örnekleri

Kamu Başdenetçisi ve denetçileri kurumun yönetmeliğine bağlı kalarak, inceledikleri şikâyet başvurusunun konusuna uygun olacak şekilde karar alabilmekte ve bu karar hem şikâyetçi olan bireye hem de şikâyetçi olunan kuruma bildirilmektedir. Çalışmanın bu kısmında da, kurumun kararlarını uygulayan idarelere birkaç örnekle yer verilecektir.

4.3.5.1. Uygulanan Tavsiye Karar Örnekleri

Bu başlık altında, Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusunda bulunan bireylerin şikâyet konularına, Başdenetçi'nin ve denetçilerin inceleme aşamasında tarafsızlığını koruyarak şikâyete konu olan idareden ve şikâyet sahibinden tüm bilgileri temin etmesine, kurumun konuya uygun mevzuatı gerekçe göstermesine ve bunun sonucunda uygulanan tavsiye karar örneklerine yer verilecektir.

2018/10617 Başvuru Numarası ile Yapılan Şikâyet

29.08.2018 başvuru tarihli ve 2018/10617 başvuru numarası ile Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusunda bulunulmuş ve başvuru kabul edilmiştir. Başvuran kişinin, adı ve soyadı gizli tutulmuştur. Başvurunun konusunu, başvuranın mağduriyetinin giderilmesinin talep edilmesi oluşturmaktadır. Şikâyetin değerlendirilme süreci şu şekildedir:

Kuruma yapılan şikâyet başvurusunda, başvuran 10.10.2016 tarihinde "*Engelli Personel İstihdamına Yönelik Yer Değişikliği*" hakkında yararlanarak Antalya'daki bir ilkokulda hizmetli olarak görevine başlatılmıştır. Ancak, çalışma şartlarının engelli raporunda belirtilen hususlara uymaması nedeni ile 17.10.2016 tarihinde Antalya'ya bağlı İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü'ne görevlendirilmesi yapılmıştır. Ardından 21.03.2018 tarihinde Danıştay İkinci Dairesi, engelliler kadrodan "*bir defadan fazla*" yararlanamaz ibaresinin iptaline karar verince, başvuran buna dayanarak başvuruda

bulunmuştur. Bundan ötürü, çalıştığı kurumda aynı durumda bulunan bir kişinin atama kararnameini emsal göstererek kadrosunun şu anda görev yaptığı İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü'ne alınmasını talep ettiğini ancak talebinin idare tarafından reddedildiğini dile getirmiştir. Bu bağlamda, talebinin reddedilmesinin ve ikinci bir kadro imkânı verilmemesinin kanuna ve insan haklarına uygun olmadığını belirterek mağduriyetinin giderilmesini istemektedir.

Başvuranın iddia ve talepleri doğrultusunda, şikâyetçi olunan Milli Eğitim Bakanlığı ve Antalya İl Milli Eğitim Müdürlüğü sorulan soruları cevaplamamıştır. Bunun yerine, Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyetçi olan kişinin başvuru ile ilgili belgeleri gönderilmiştir.

Başvuranın konu ile ilgili açıklamaları ve idarenin tutumundan sonra ilgili mevzuat değerlendirildiğinde, KDK tarafından bazı kanun maddeleri sunulmuştur. Bu bağlamda, 5378 Sayılı Engelliler Hakkında Kanun'un birinci maddesine göre; *“Engellilerin temel hak ve özgürlüklerden faydalanmasını teşvik ederek, toplumsal hayata diğer bireyler ile eşit koşullarda katılımlarının sağlanması ve engelliği önleyici tedbirlerin alınması için gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamaktır.”* Kanunun dördüncü maddesine göre; *“Engelliliğe dayalı her türlü ayrımcılık yasaktır. Eşitliği sağlamak ve ayrımcılığı ortadan kaldırmak için engellilere yönelik düzenlemelerin yapılması için gerekli tedbirler alınır.”* Kanunun on dördüncü maddesinde ise; *“Çalışan veya iş başvurusunda bulunan engellilerin karşılaşılabileceği güçlükleri ortadan kaldırmaya yönelik önlemlerin alınması ve engellilerin çalıştığı iş yerlerinde makul düzenlemelerin görevli bulunan kurumlardaki işverenler tarafından yapılması zorunludur.”* 657 Sayılı Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Sureti İle Atanmalarına İlişkin Yönetmeliğin on birinci maddesinin Ek-3 maddesine göre; *“Sağlık kurulu raporunda en az yüzde kırk oranında engelli olduğu belirtilen memurlar ile bakmakla yükümlü olduğu birinci derece kan hısımları bulunan memurlar engellilik durumundan kaynaklanan gerekçelere dayalı olarak yer değiştirme talebinde bulunabilir. Bu kapsamdaki talepler kurumların kadro imkânları ve teşkilat yapıları dikkate alınarak karşılanır ve bu haktan bir defadan fazla yararlanılamaz.”* Yukarıda belirtildiği gibi *“bir defadan fazla”* ibaresi iptal edilmiştir. 1982 T.C. Anayasası'nın, *“Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı”* başlıklı yetmiş dördüncü

maddesine göre; “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisi’ne başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceler.” maddeleri belirtilmiştir.

Bu kapsamda başvuranın iddiaları, ilgili kanun ve Anayasa maddeleri birlikte değerlendirildiğinde Kamu Denetçisi Sadettin KALKAN, başvuranın talebinin reddedilmesi işleminin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu kanaatine ulaşmıştır. Bu bağlamda “Tavsiye Kararı Önerisi” Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur. Yapılan değerlendirmeden sonra, başvuranın il içi yer değişikliği talebinin engellilere tanınan yer değişikliği kapsamında yeniden değerlendirilerek yerine getirilmesi hususunda Milli Eğitim Bakanlığı’na ve Antalya İl Milli Eğitim Müdürlüğü’ne tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir (2018/10617: ŞNTK).

Neticede, Antalya Valiliği İl Milli Eğitim Müdürlüğü verilen karara uyularak başvuranın talebi doğrultusundaki il içi yer değişikliğinin gerçekleştirildiğini kuruma bildirmiştir (KDK Yıllık Rapor, 2018: 502). Bu durum, tavsiye kararına uyulduğunu göstermektedir.

2019/6696 Başvuru Numarası ile Yapılan Şikâyet

24.03.2019 başvuru tarihli ve 2019/6696 başvuru numarası ile Kamu Denetçiliği Kurumu’na e-başvuru yolu ile şikâyet başvurusunda bulunulmuş ve başvuru kabul edilmiştir. Başvuran kişinin, adı ve soyadı gizli tutulmuştur. Başvurunun konusunu, çift ana dal eğitiminin farklı yerleşkelerde devamının sağlanması talebi oluşturmaktadır. Şikâyetin değerlendirilme süreci şu şekildedir:

Kuruma yapılan şikâyet başvurusunda, başvuruda bulunan kişi İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa, Hasan Ali Yücel Eğitim Fakültesi’nde üçüncü sınıf öğrencisi olduğunu, aynı zamanda İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nde çift ana dal eğitimi bulunduğu ikinci sınıfta olduğunu, ancak üniversitenin ayrılması nedeni ile Eğitim Fakültesi’nin Hadımköy’e taşındığını belirtmiştir. Bu durumda, Beyazıt’ta bulunan Hukuk Fakültesi’ndeki derslere katılamayacağını belirterek mezun olana kadar eski yerleşkede kalmayı veya merkezde bir okula geçiş imkânının tanınmasını

ve derslere devam konusunda kolaylık sağlanarak mağduriyetinin giderilmesini istemektedir.

Başvuranın iddia ve talepleri doğrultusunda, İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü'nün başvuruya ilişkin açıklamaları şu yöndedir: 18/05/2018 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, *“7141 Sayılı Yükseköğretim Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmündeki Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”* kapsamında İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa adından yeni bir üniversitenin kurulmasına karar verildiği, İstanbul Üniversitesi'ndeki bazı programların Cerrahpaşa'ya aktarıldığı, benzer durumda bulunan aynı anda iki farklı yerleşkede eğitim alan öğrencilerin bulunduğu ve üniversite tarafından yeni bir düzenleme imkânının bulunmadığı belirtilmiştir.

Başvuranın ve başvuruya konu olan idarenin açıklamalarından sonra ilgili mevzuat çerçevesinde, KDK tarafından anayasa ve kanun maddeleri sunulmuştur. Bu bağlamda, 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun beşinci maddesine göre; *“Yükseköğretim kurumlarının özellikleri, eğitim-öğretim dalları ile amaçları gözetilerek eğitim-öğretimde birlik ilkesi sağlanır. Eğitim-öğretim plan ve programları, bilimsel ve teknolojik esaslara, ülke ve yöre ihtiyaçlarına göre kısa ve uzun vadeli olarak hazırlanıp sürekli olarak geliştirilir. Yükseköğretimde imkân ve fırsat eşitliğini sağlayacak önlemler alınır.”* Yine aynı kanunun yedinci maddesine göre; *“Yükseköğretim kurumları arasında bu kanunda belirlenen amaç, ilke ve hedefler doğrultusunda birleştirici, bütünleştirici, sürekli, ahenkli ve geliştirici işbirliği ve koordinasyonu sağlamak”* maddeleri açıklanmıştır. 27561 Sayılı Yükseköğretim Kurumlarında Önlisans ve Lisans Düzeyindeki Programlar Arasında Geçiş, Çift Anadal, Yandal ile Kurumlar Arası Kredi Transferi Yapılması Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin dördüncü maddesine göre; *“Başarı şartını ve diğer koşulları sağlayan öğrencilerin aynı yükseköğretim kurumunun iki diploma programından eş zamanlı ders alıp, iki ayrı diploma alınabileceğini ifade etmektedir.”* 1982 T.C. Anayasası'nın, *“Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı”* başlıklı yetmiş dördüncü maddesine göre; *“Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisi'ne başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olarak*

kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceler.” maddeleri belirtilmiştir.

Bu kapsamda başvuranın iddiaları, şikâyetçi olunan kurumun konu ile ilgili açıklamaları, ilgili kanun ve Anayasa maddeleri birlikte değerlendirildiğinde Kamu Denetçisi Arif DÜLGER tarafından “*Tavsiye Kararı Önerisi*” Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur. KDK tarafından yapılan değerlendirmede; başvuranın çift ana dal programında İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa Eğitim Fakültesi ve İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nde gördüğü eğitiminin aksamaması için derslere devam koşulu ile ders programında değişiklik yapılmasına veya uygun görülen başka bir yöntem ile her iki fakültede de eğitimine devam etmesinin sağlanması hususunda İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü’ne ve İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa Rektörlüğü’ne tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir (2019/6696: ŞNTK).

Nihayetinde, İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü tavsiye kararı üzerine hukuk fakültesi öğrencisi olan başvuranın talebi üzerine, hukuk fakültesinin ikinci öğretim programına kaydının yapılabileceğine karar verildiği bilgisi kuruma bildirilmiştir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 475). Bu durum, tavsiye kararına uyulduğunu göstermektedir.

2019/12780 Başvuru Numarası ile Yapılan Şikâyet

21.07.2019 başvuru tarihli ve 2019/12780 başvuru numarası ile Kamu Denetçiliği Kurumu’na vekil aracılığı ile şikâyet başvurusunda bulunulmuş ve başvuru kabul edilmiştir. Başvuran kişinin, adı ve soyadı gizli tutulmuştur. Başvurunun konusunu, şikâyetçi olan kişiye mobbing teşkil edildiği iddia edilen eylemlerin sonlandırılması konusu oluşturmaktadır. Şikâyetin değerlendirilme süreci şu şekildedir:

Kuruma yapılan şikâyet başvurusunda, başvuran vekil müvekkilinin İstanbul Beyoğlu Göz Eğitim ve Araştırma Hastanesi’nde yirmi bir senedir çalıştığını, kendisine son bir yıldır psikolojik taciz (mobbing) uygulandığını belirterek, söz konusu durumun engellenmesini istemiştir.

Başvuranın iddia ve talepleri doğrultusunda, Sağlık Bakanlığı’nın başvuruya ilişkin açıklamaları şu yöndedir: Mobbinge maruz kalabilecek şekilde kendisine ayrımcılık

yapılmadığına, önünün kesilmediğine, mesai saatine geç geldiği zamanlarda kendisine tutanak tutulmadığına, asistanlarla çalışmasına müsaade edildiğine yönelik ifadelere yer verilmiş ve mobbingin uygulandığını ortaya koyabilecek somut bir delile ulaşılmadığı açıklanmıştır. Bu anlamda KDK mobbingi; iş yerinde bir veya birden fazla kişi tarafından kasıtlı olarak yapılan, sistemli bir şekilde sürekli devam eden; kişiyi yıldırmaya, işten uzaklaştırmaya, sağlığına zarar verecek kadar ilerleyen olumsuz, tutum ve davranışların ortaya çıkması olarak değerlendirilmiştir.

Başvuranın ve başvuruya konu olan idarenin açıklamalarından sonra ilgili mevzuat çerçevesinde, KDK tarafından anayasa ve kanun maddeleri sunulmuştur. Bu bağlamda, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "*Davranış ve İşbirliği*" başlığının sekizinci maddesine göre; "*Devlet memurları, resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışları ile göstermek zorundadır.*" Yine aynı kanunun onuncu maddesine göre; "*Amir maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranır.*" maddeleri açıklanmıştır. 1982 T.C. Anayasası'nın, "*Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı*" başlıklı yetmiş dördüncü maddesine göre; "*Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisi'ne başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceler.*" maddeleri belirtilmiştir.

Bu kapsamda başvuranın iddiaları, şikâyetçi olunan kurumun konu ile ilgili açıklamaları, ilgili kanun ve Anayasa maddeleri birlikte değerlendirildiğinde Kamu Başdenetçisi Şeref MALKOÇ tarafından "*Tavsiye Kararı Önerisi*" uygun görülmüştür. Şöyle ki KDK tarafından yapılan değerlendirmede; öncelikli olarak başvurana yönelik eylem ve davranışların mobbing olarak nitelendirilebilecek düzeye ulaşmadığı anlaşılmıştır. Ancak, bilgi ve belgelerin kuruma özenli bir şekilde gönderilmediği ve başvuru öncesi diğer başvuru yolları belirtilmediğinden, iyi yönetim ilkeleri ile bağdaşmayan olumsuz tutum ve davranışların sonlandırılması hususunda, Sağlık Bakanlığı'na tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir (2019/12780: ŞNTK).

Neticede, Sağlık Bakanlığı ve ilgili hastane tavsiye kararı üzerine iyi yönetim ilkelerine uyacaklarına dair bilgi, ilgili kuruma bildirilmiştir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 83). Bu durum, tavsiye kararına uyulduğunu göstermektedir.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüzde, devletin görev ve fonksiyonlarının zamanla karmaşıklaşması sonucunda devlet giderek artan bir iş yükü ve trafiğine ulaşmıştır. Katı yönetim anlayışları merkeziyetçiliğin güçlenmesini beraberinde getirmiş, zamanla bürokrasi içinden çıkılmaz bir boyut kazanmış, işlerin yürütülmesinde aksaklıklar yaşanabilmektedir. Büyüyen devlet karşısında, kamu kuruluşlarının denetlenmesi ise giderek zorlaşmıştır. Özellikle 1939-1945 yılları arasında gerçekleşen İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kamu kurumlarında sosyal, ekonomik, kültürel yönden bozulmaların görülmesi ile birlikte insan hak ve özgürlüklerinin korunması konusunda büyük tartışmalar yaşanmıştır. Toplumda, huzur ve barış ortamının tesisi ve demokratik ilkelerin yerleşebilmesi için çeşitli yollara başvurulmuş ve idarelerin denetlenebilmesi için çeşitli denetim yöntemlerinin uygulanması gerekliliği bir ihtiyaç halini almıştır. Bu bağlamda idarelerde denetim; adli, siyasi ve idari yollarla gerçekleştirilirken aynı zamanda sendikalar ve derneklerin oluşturduğu baskı gruplarının yanında, ombudsmanlık kurumu gibi bir denetim sistemi ortaya koyulmuştur. Ombudsmanlık, bu denetim türlerine alternatif olarak değil, bunların eksikliklerini tamamlayan ve onlara yardımcı olan bir kurum olarak kabul edilmektedir.

Ombudsman kavramı; arabulucu, aracı, vekil, halkın sözcüsü, kamu hakemi gibi kelimelerle ifade edilmektedir. Bu anlamda ombudsman; insan hak ve özgürlüklerinin savunuculuğunu yapan, halkın yanında olan, geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisi ile donatılmış, şikâyet sorunlarını hukuka ve hakkaniyete uygun bir şekilde inceledikten sonra tavsiyelerde bulunan bir kamu görevlisidir. Ombudsman öncelikli olarak hukukun üstünlüğünü göz önünde bulunduran, bağımsızlık ve tarafsızlık ilkeleri doğrultusunda hareket eden, parlamento tarafından görevlendirilen vekil olarak bilinmektedir. Çeşitli tanımlamaların yapıldığı ombudsmanın, evrensel bir tanımı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, ombudsmanlık kurumuna halk tarafından sevilen, sayılan, olgun, dürüst, hukuk ve kamu yönetimi alanında bilgi sahibi olan, iş hayatında belli bir kültür ve bilgi birikimi elde eden, bağımsızlığını ve tarafsızlığını koruyabilen kişilerin seçilmesi uygun görülmektedir. Ombudsmanın bağımsızlığı statüsünü, davranışları ise tarafsızlığını simgelemektedir. Şikâyetçi olan bireyin, ombudsmanlığa başvuru yapmakta zorlanmaması ve başvuru yaparken kendisinden

herhangi bir ücret alınmaması ilke olarak benimsenmektedir. Şikâyet konuları değerlendirilirken, tavsiye niteliğinde ve bağlayıcılığı olmayan fakat sorunun mahiyetine ilişkin çözüm önerileri sunulmaktadır. Ombudsmannın kararlarının bağlayıcı olmaması yönünde çok fazla eleştiri bulunsa da, bu durumun olumlu yönleri de bulunmaktadır. Eğer ombudsman, bağlayıcı kararlar alabilseydi kamu kurumlarını mahkemeye verebilme yetkisi olabilirdi. Böyle bir durumda ombudsman, yönetim anlayışı çerçevesinde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin uygulandığı yönetimi gerçekleştirme amacına ters düşmüş olurdu. Bu nedenle ombudsmanlık; saydam, fazla kuralcı olmayan, sorunlara dostane çözüm önerileri sunan, halka dönük bir devlet yapısını amaçlamaktadır. Yine var olan hatayı tamamen ortadan kaldırma, mahkeme tarafından verilmiş olan bir kararı değiştirme yetkisi bulunmamaktadır. Bu anlamda ombudsmanlık kurumu, yargının yerini alma amacı bulunmayan fakat mahkemelerin iş yükünü de azaltmayı hedefleyen bir kurum olarak değerlendirilebilir. Bu bağlamda ombudsmannın en önemli yaptırım gücünün; eleştirilerde bulunabilmesi, gerektiğinde uyarılar yapabilmesi ve arkasındaki kamuoyu gücü ile muhataplarını ikna edebilme kapasitesidir. Bu durum, küçümsenmeyecek kadar önemli bir güç olarak görülmelidir. Nitekim, sosyal yaşamda yurttaşlar üzerinde göz ardı edilemeyecek kadar etkin bir yönlendirebilme gücü bulunan medya, ombudsmannın kamu kurumları hakkında yürüttüğü denetleme faaliyetlerini ve verdiği kararları takip ederek, zaman zaman kamuoyu ile paylaşmaktadır. Bu nedenle, şikâyet konusu herhangi bir kurum ve onun idarecileri adlarının olumsuz bir şekilde gündeme gelmesini arzu etmemektedir.

Genellikle ombudsmannın en temel görevi; iyi yönetilemeyen, sürekli eleştiri konusu olan yönetime karşı bireylerin temel hak ve özgürlüklerini olabildiğince koruyabilmektir. Bu bakımdan ombudsmanlık kurumu, yönetici-birey arasındaki iyi ilişkilerin geliştirilmesi için birtakım işlevleri kurumlar üzerinde uygulamaktadır. Bunlardan eğitici işlev ile bireyler, insan hak ve özgürlükleri konusunda tanıtım faaliyetleri hakkında bilgilendirilmektedir. Bunun yanında akademisyenler tarafından hazırlanan, "*Ombudsman Akademik Dergi*"si ile de birey ve idare ilişkisini ilgilendiren karmaşık konular hakkında çeşitli bilgilendirmeler yapılmaktadır. Güçsüz ve hakkını savunamayan durumda olan bireyin yanında olunarak, koruyucu işlevin gerekleri yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Önleyici işlev ile aynı hataların tekrar

yapılmasının önüne geçilmesi istenmektedir. Düzeltici işlev ile de hukuka aykırı bir işlem yapıldığının tespiti halinde, ilgili idareden bunun düzeltilmesi istenmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun dünyada ilk olarak çıktığı İsveç'in ardından Avrupa Birliği'ne üye olan pek çok ülke, ombudsmanlık kurumlarını oluşturarak uygulamaya koyulmuştur. Çalışmada incelenen İsveç, Almanya, İngiltere, Fransa, Rusya ülkelerinde ve son bölümde incelenen Türkiye'deki ombudsmanlık kurumunun farklı özellikleri kadar benzer özellikleri de bulunduğu tespit edilmiştir. İsveç, Almanya, Rusya ve Türkiye'de ombudsmanlık anayasa ile kurulurken, İngiltere ve Fransa'da kanun ile kurulduğu görülmüştür. Yine anayasa ile kurulan ülkelerde ombudsmanların, seçim usulü ile göreve getirildikleri gözlemlenmiştir. Çoğunlukla, seçim usulü yaygın olduğundan parlamento ombudsmanı daha yaygın olmaktadır. İngiltere ve Fransa'da hükümetin etkisi görüldüğünden, yürütme organını oluşturan atama usulü gerçekleştirilmektedir. Atama yöntemi ile göreve getirilen ülkelerdeki ombudsmanların, görevde kalma sürelerinin daha uzun olabildiği saptanmıştır. İncelenen ülkelere en geniş yetkilere sahip olan İsveç'e yargı alanında denetim yetkisi verilirken, diğer ülkelere ve hatta Türkiye'ye bu yetki verilmemiştir. Bu anlamda ombudsmana yasama, yürütme, yargı konusunda yetki verilmemiş olsa da, mahkemenin verdiği kararlara müdahalesi olmadan yerinden denetim yapma yetkisi verilebilmelidir. İsveç ve Türkiye'deki ombudsmanların görev süreleri, eşit ve dört yıl olarak belirlenmiştir. Ayrıca, görev süresi biten ombudsmanların tekrar göreve getirilip getirilmeme durumu da söz konusu olmuştur. İncelenen ülkelere; İsveç, Almanya, Rusya ve Türkiye'de ombudsmanlar tekrar seçilebilirken, diğer ülkelerde bu durum görülmemiştir. Öte yandan, ombudsmanların denetimlerini yapabilmeleri için harekete geçme şekilleri de eleştiri konusu olan bir diğer özellik olarak değerlendirilmiştir. İngiltere ve Fransa'da aracı yolu ile sadece şikâyet üzerine harekete geçebilme yetkisi görülmekteyken; İsveç, Almanya, Rusya'da başvurular aracısız alınmakta ve kurum kendiliğinden harekete geçebilmektedir. Bu durumda, başvuruların aracısız bir şekilde alınması ve yeri geldiğinde kendiliğinden harekete geçebilmesi, ombudsmanın ulaşılabilirliğine, tanınırlığına ve başarısına olumlu anlamda katkı sağlamaktadır. Başka bir yönden bu durum Türkiye'de; başvuruların doğrudan alındığını, kurumun "re'sen" harekete geçemediğini göstermiştir. Bu bağlamda bireylerin, ombudsmana aracısız bir şekilde ulaşabilmesi kurumun

görünürlük düzeyini arttırırken; ombudsmannın kendiliğinden harekete geçememesi ise denetimlerin tekdüze yapılmasına neden olmuştur. Diğer taraftan, bireylerin ombudsmanlığa başvuru yapabilmeleri için her ülke ayrı bir başvuru süresi belirlemiştir. Değerlendirilen ülkelerden Fransa’da, başvuru için süre kısıtlaması bulunmazken; Türkiye ve diğer ülkelerde başvurunun belli bir süre içinde yapılması uygun görülmüştür.

Görüldüğü üzere tüm ombudsmanların ortak özelliği, mağdur durumda olan bireyin şikâyetlerine kulak kabartarak insan hak ve özgürlüklerinin savunuculuğunu yapmaktır. Ayrıca incelenen ülkelerdeki ombudsmanlar, parlamentodan ve hükümetten bağımsız ve tarafsız bir şekilde hareket etmektedir. Meslekleri dışında, başka bir görevlendirme yapılamamaktadır. Ombudsmanlar, meclis üyesi olamamakta ve siyasi faaliyetlerde bulunamamaktadır. Bunula birlikte, bir yıl içinde yapılan çalışmaların raporu, yılın sonunda parlamentoya sunulmaktadır. Bu durum, ombudsmannın başarısını ve görevde kalma durumunu göstermektedir.

Ombudsmanlık olarak adlandırılan bu denetim türü ülkemizde esasen, zamanın ihtiyaçları doğrultusunda ortaya koyulmuş ve kökleri Türk devlet geleneğinin içerisine işlemiş birtakım kamu yapılarından beslenen tecrübeden de ilham almıştır. Söz gelimi Osmanlı Devleti’ndeki, “*Kadılık*”, “*Kazaskerlik*”, “*Divan-ı Hümayun*”, “*Ahilik Teşkilatı*”, “*Şeyhülislamlık*” ve “*Emir-i Dad*” gibi kişi ve makamların görevlendirilmesi ve kurumların oluşturulması ile adalet her dönem kendi dinamiği ve olanakları içerisinde sağlanmaya çalışılmış ve denetimler gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Kamu kurumlarında yürütülen iyileştirme çabaları ve denetime yönelik şikâyetler, Türkiye Cumhuriyeti’ni dünyada gerçekleştiren diğer gelişmeleri takip etmek zorunluluğunda bırakmıştır.

Bu bağlamda Türkiye’de ilk olarak “*Gerekçeli Anayasa Önerisi*”, TODAİE’nin “*Kaya Raporu*”, “*TÜSİAD’ın çalışmaları*” ve “*Kalkınma Planları*” ile kurumun oluşturulma sürecine başlanmıştır. Bu çalışmalarla kamunun yeniden yapılandırılması, geliştirilmesi ve demokrasinin iyileştirilerek gerekli düzenlemelerin yapılması hedeflenmiştir. Ancak KDK’nın kurulması için yapılan bu çalışmalar yetersiz kalmış ve kurum 2000’li yıllara kadar ne yazık ki kurulamamıştır. Ayrıca, TBMM tarafından

KDK'nın kurulabilmesi için çalışmalara destek verilmiş ve öncelikli olarak kurumun hukuksal bir zemininin olması gerektiği belirtilmiştir. Bu bağlamda KDK'ya yönelik olarak ilk kanun, 14.09.2000 tarihinde KDK Kanun Tasarısı hazırlanmış ancak kurumun anayasal yapısı olmadığından kabul edilmemiştir. Daha sonra 2004 yılında, 5227 Sayılı Kanun çalışmalarına başlanmıştır. Bu kanunda, yerel yönetim ombudsmanının kurulması hedeflenmiştir. Yine kanunda, kamu Başdenetçisinin ve denetçilerinin atanma niteliklerine ve ant içmelerine ilişkin hükümlere yer verilmediğinden, meclis tarafından bu mevzuat kanunlaştırılmamıştır.

Daha sonra mevzuat çalışmalarına devam edilirken, büyük bir çoğunluğun kurulması yönünde destekçisi olduğu KDK için 15.06.2006 tarihinde 5521 Sayılı Kanun hazırlanmış ve Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiştir. Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER, Anayasa'da değişiklik yapılmadan KDK kurulamayacağını belirterek yasa mecliste bekletilmiştir. Mecliste bir süre bekleyen kanun, tekrar gündeme getirilmiş ve bu sefer de 13.10.2006 tarihinde 5548 Sayılı Kanun kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı ve milletvekilleri bu kanunun kabul edilmesine tekrardan karşı çıkarak, kanunun iptal edilmesini istemiş ve bu amaçla Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuşlardır. Başvuruyu inceleyen Anayasa Mahkemesi, kanunu KDK için anayasal bir çalışma henüz yapılmadığı ve 1982 Anayasası'nın 6. 87. ve 123. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle tamamen iptal etmiştir. Bunun üzerine, KDK'nın kurulması için öncelikli olarak anayasal çalışmaların yapılmasının gerekliliği uygun görülmüştür. Ardından Anayasa'da, KDK'ya yer verilebilmesi için 12.09.2010 tarihinde referandum gerçekleştirilmiştir. Daha sonra, yapılan halk oylaması sonucunda uyum sağlanmış ve 1982 Anayasası'nın 74. maddesine, "*Dilekçe Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisi'ne Başvurma Hakkı*" eklenmiştir. Böylece, KDK'ya öncelikli olarak anayasal statüsü kazandırılmıştır. 2011 yılında ise kanun çalışmaları başlatılmış ve nihayetinde 14.06.2012 tarihinde kurum, "*6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*" ile kurulmuştur. Kurulan kurum, çalışmalarına ve şikâyet başvurularını almaya 29.03.2013 tarihinde başlamıştır.

Diğer taraftan sekiz yıldır faaliyetlerini Ankara/Çankaya'da sürdüren KDK'ya bu zamana kadar, üç adet Kamu Başdenetçisi ve ayrı ayrı beş adet Kamu Denetçileri seçilmiştir. Kamu Başdenetçisi'nin Denetçileri'nin kuruma seçilmelerinde birtakım

kriterler aranmaktadır. Bunlar; belli bir yaş sınırının olması, bağımsız ve tarafsız davranabilmeleri, hukuk bilgilerinin olmasının yanında kamu alanında eğitim almış olması gibi benzer özellikler aranmaktadır. Ayrıca, Türkiye'deki KDK'da üçte iki çoğunluk ilkesi göz önünde bulundurularak parlamentoda seçim usulü uygulanmaktadır. Bu bağlamda, kuruma seçilenler ant içme töreninden sonra dört yıllık bir süre için vazifelerine başlatılmaktadır. Bir dönem daha seçilmeleri mümkün olmaktadır. Kurum yılın sonunda, meclise yıllık rapor vermekle sorumludur. Yine görevden alınmalarında, Genel Kurul ve Karma Komisyon etkili olmaktadır. Görevleri bakımından; meclis üzerinde, yargı ve ordu alanında herhangi bir yetkilendirme yapılmamıştır. Ayrıca kuruma, gerçek ve tüzel kişilerle birlikte yabancılarda doğrudan şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir. Usulen başvuru, öncelikli olarak şikâyetçi olunan kuruma yapılmalı ve o kurum bir cevap gönderdikten sonra birey, KDK'ya başvuru yapma hakkına sahip olmaktadır. Yargı sürecinde olan konu varsa, başvuru formunda belirtilmelidir. Ayrıca Kamu Başdenetçisi'ne ve denetçilerine kanunda "re'sen" hareket geçme yetkisi verilmemiştir. Bu doğrultuda kurum, gönderilen başvuruları sadece usulüne uygun olarak incelemekte, şikâyetçi olunan kurumdan her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilmektedir. Araştırmalar sonucunda kurum, verilen kararı altı ay içinde açıklamak zorundadır. Kurumun verdiği kararlar, tavsiye niteliğinde olmakta ve bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bu bağlamda verilen kararlara uyan ve uymayan kurumlar, kanun ve anayasa maddelerini ekleyerek gerekçelerini sunmaktadır. Öte yandan kurumun verdiği kararlara uyan kurumların sayısı, her geçen gün artmaktadır. Bu durum, kurumun hukuksal mevzuata hâkim olduğunu ve etkinliğini göstermesi açısından bir başarı olarak addedilebilir.

Sonuç olarak, arabuluculuk görevini yerine getirerek, temel hak ve özgürlüklerin savunuculuğunu kanuna ve yönetmeliğe bağlı kalarak, belli bir düzen ve disiplin içinde çalışmalarını sürdürmektedir. Kurum, bağlayıcı kararlar alamadığından ve "re'sen" harekete geçemediğinden dolayı çok eleştirilmektedir. Bu yüzden, kurum mevcut şekli ve hukuki vasfı ile işlemeye devam edecek olursa, kendisinden ilerleyen zamanlarda büyük atılımlar gerçekleştirmesi beklenmemelidir. Öte yandan kurumun kapsam ve başarılarını etkileyen bir engel de, onun yeni kurulan ve henüz birçok kişi tarafından fazla bilinmeyen kurum niteliğinde oluşudur. Bu durum, kurumun işlevselliğini zayıflatmakta ve tanınırlık düzeyini düşürmektedir.

Bununla birlikte, yapılan değerlendirme ve ulaşılan sonuçlar doğrultusunda, Türkiye’de ki KDK’nın daha etkin hale dönüştürülebilmesi için şu mütevazı öneriler sunulabilir:

- Kurumun bilinirliğini ve güvenilirliğini daha da arttırmak için medya yolu ile kamu spotları geliştirilebilir.
- Sivil toplum kuruluşları aracılığı ile mağdur durumdaki güçsüz kişiler için hak arama kültürü teşvik edilebilir.
- Diğer denetim metotları ile ortak bir denetim ağı kurularak, birbirlerinin bilgi birikimlerinden ve tecrübelerinden yararlanmaları sağlanabilir.
- “Re’sen” harekete geçme yetkisine mevzuatta yer verilebilmesi ve bağlayıcılığı olan kararlar alınabilmesi yönünde hükümet, kanun çalışmalarına katkıda bulunabilir.
- KDK’nın başarısını daha da arttırabilmek için sadece türe özgü ombudsman kurulabilir.
- KDK kurumundaki denetçiler, yerinden denetim yapma faaliyetini gerçekleştirdikleri zaman kuruma ait tanıtım broşürlerini kamu kurumları ile paylaşabilir.
- KDK kurumunda, boş olan kadrolardaki personel istihdam sayısı arttırılarak iş hacmi genişletilebilir.

Toparlamak gerekirse, Avrupa Birliği’ne üye olan ülkelerden sonra uzun uğraşlar sonucunda faaliyetlerine başlayan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun halka verdiği hizmetlerinin kalitesi, tavsiyelere uyan idarelerin sayısı, farkındalık düzeyleri gün geçtikçe yükselişe geçmektedir. Bu yükselişte; önemli bir güce sahip olan meclisin, sivil toplum kuruluşlarının, kamuoyunun ve medyanın desteği eksilmediği sürece daha da işlevsel hale gelebileceği öngörülmektedir.

KAYNAKÇA

Abdioğlu, H. (2007). Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(11), 79-102.

Abdo, M. (2004). Challenges Facing the New Ethiopian Ombudsman Institution. Reif Linda C. (Ed.), *The International Ombudsman Yearbook, International Ombudsman Institue*. Martinus Nihjhoff Publishers, Boston, 6(2002), 76–99.

Abedin, N. (2004). What Should Be The Primary Focus Of The Ombudsman Institution? Protecting Human Rights And Redressing Public Grievances Versus Fighting Corruption: Emphasis On South Asia And The Commonwealth Caribbean. Reif Linda C. (Ed.), *The International Ombudsman Yearbook, International Ombudsman Institue*. Martinus Nihjhoff Publishers, Boston, 8, 150-161.

Akagündüz, A. (1997). *Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi*. Ankara: Sayıştay Yayın işleri Müdürlüğü.

Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. İstanbul: Beta Yayınları.

Akman, E. & Chiftchi, A. (2018). İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsmanlık Kurumu: Rusya Federasyonu Örneği. *Ombudsman Akademik Dergi*, 1, 183-212.

Akman, E. & Özaslan, A. (2019). Kentsel Dönüşüm Ombudsmanlığı Mümkün mü?: Türkiye İçin Bir Model Önerisi. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(1), 29-47.

Altuğ, Y. (2002). *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını.

Arı, S. (2017). İsveç, İngiltere, Fransa ve Türkiye Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı Bir Analiz. *International Idea Studies Journal*, 3(3), 135-151.

Arklan, Ü. (2006). Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Selçuk İletişim*, 4(3), 82-100.

Arslan, S. (1986). İngiltere’de Ombudsman Müessesesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(1), 157-172.

Atalay, C. (2016). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Ortaya Çıkışı. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12, 462-480.

Ataman, T. (1993). İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi). *Türk İdare Dergisi*, 400, 217-256.

Ataman, T. (1997). Ombudsman ve Temiz Toplum. *Yeni Türkiye Dergisi*, 3(14), 779-789.

Atay, C. (1999). *Devlet Yönetim ve Denetim*. İstanbul: Alfa Yayınevi.

Atay, E. E. (2014). Hukuk Devleti Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu. *Ombudsman Akademik Dergi*, 1, 1-30.

Avşar, B. Z. (1988). *Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin Bir Model Önerisi*. Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayını.

Avşar, B. Z. (2007). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.

Avşar, B. Z. (2012). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi*. İstanbul: Hayat Yayıncılık.

Aykın, H. (2016). Kamu Denetçiliği Kurumuna (Ombudsmana) Başvurma Mükellefler İçin Etkili Bir Hak Arama Yolu Olabilir mi? *Vergi Dünyası Dergisi*, 1-24. vergidunyası.com.tr/Makalaleler/6914.

Babüroğlu, O. & Hatiboğlu N. (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*. İstanbul: Türk Sanayici İşadamları Derneği Yayını.

Bahadır, O. (2010). Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırılmalı İncelenmesi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 1, 363-384.

Baylan, Ö. (1978). *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsmanı Formülü*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayını.

Büyükavcı, M. (2008). Ombudsmanlık Kurumu. *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 66, 4, 10-13.

Büyükkaragöz, F. (1997). *Bir İdari Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*. Ankara: SSK Yayınları.

Çeliksoy, E. & Bayan, B. (2020). Genel ve Özel Amaçlı Ombudsmanlık Örnekleri: İngiltere ve Türkiye. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(1), 92-103.

Çolakoğlu, Ş. (2019). Türkiye’de ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde Ombudsmanlık: Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Ombudsman Akademik Dergi*, 5(10), 107-155.

Dede, E. (1997). Denetim Sistemi ve Ombudsman. *Yerel Yönetim ve Denetim Sistemi Dergisi*, 2(8), 1-42.

Demir, G. (2002). *Ombudsman Aranyor*. İstanbul: Ahilik Araştırmaları Yayınları.

Demirkol, S. (2012). Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15(2), 73-99.

Devlet Planlama Teşkilatı, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*. Ankara: DPT Yayınları.

Devlet Planlama Teşkilatı, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*. Ankara: DPT Yayınları.

Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*. Ankara: DPT Yayınları.

Devlet Planlama Teşkilatı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*. Ankara: DPT Yayınları.

Doğan, K. C. & Kalkışım, H. M. (2017). Rusya'da Demokrasinin Bir Görünümü Olarak Ombudsmanlık Kurumu: Yapısal-Kurumsal ve İşlevsel Yönler Üzerine Bir Değerlendirme. *Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(2), 415-433.

Doğan, K. C. (2016). Türkiye Ombudsmanı: Yapısal Kurumsal ve İşlevsel Yönleri. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 1(1), 41-49.

Dursun, H. (2011). Türkiye'de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetkisi Yoktur. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 95, 382-396.

Efe, H. & Demirci, M. (2013). Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler. *Okan Üniversitesi Sayıştay Dergisi*, Temmuz-Eylül Özel Sayı, 90, 49-72.

Efe, H. (2011). Avrupa Ombudsmanının AB içinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü. *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 19(2), 1-30.

Erhürman, T. (1995). *Dünyada ve KKTC'de Ombudsman*. Lefkoşa: Işık Kitabevi Yayınları.

Erhürman, T. (1998). Ombudsman. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(3), 87-103.

Erhürman, T. (2000). Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 49(1-4), 155-180.

Esgün, İ. U. (1996). Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 45(1), 251-278.

Fendoğlu, H.T. (2010). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*. SDE Analiz.

Fendoğlu, H. T. (2011). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Gerekçeli Anayasa Önerisi (1982), Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları.

Gişi, S. (2017). Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 2(2), 1-42.

Gökçe, A. F. (2012). Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(2), 203-227.

Gölönü, S. (1997). Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi. *Okan Üniversitesi Sayıştay Dergisi*, 27, 3-14.

Gözübüyük, Ş. (1995). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Gül, H. & Kılıç, R. (2016). Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye’de “Kamu Denetçiliği”. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 49, 182-213.

Gülener, S. (2013). Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 8(1), 1-27.

İba, Ş. (2006). *Anayasa ve Siyasal Kurumlar*. Ankara: Turhan Kitabevi.

İnaç, H. & Ünal, F. (2007). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 18, 1-22.

Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Rapor (2018). *Raporlar*, 1-623. https://www.ombudsman.gov.tr/yillikrapor/kdk_y%C4%B1llik_rapor2018/mobile/index.html#p=1

Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Rapor (2019). *Raporlar*, 1-610. https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/2019_yili_yillik_rapor/mobile/index.html

Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyet Raporu (2019). *Raporlar*, 1-102. <https://www.ombudsman.gov.tr/idare-faaliyet-raporlari/index.html>

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Organizasyon Şeması. <https://www.ombudsman.gov.tr/kamu-denetciligi-kurumu-organizasyon-semasi/index.html>

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (1991). Ankara: TODAİE Yayınları.

Karcı, Ş. M. (2018). Türkiye’de Mahalli İdareler Halk Denetçisi Düzenlemesi Üzerine Bir Değerlendirme. *Lefke Avrupa Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(2), 184-198.

Kaya, E. (2018). Ombudsmanlık Kavramı ve Dünya’da Ombudsmanlık Uygulamaları. *International Idea Studies Journal*, 4(8), 153-173.

Kaya, İ. S. & Karabay, H. (2019). Ombudsmanlığın Uluslararası Hukuk Sistemlerindeki Yeri. *Ombudsman Akademik Dergi*, 6(11), 213-232.

Kaygısız, Ü. (2018). Üniversitelerde Uyuşmazlık Çözümü Aracı Olarak Kampüs Ombudsmanlığı: Öğrencilerin Algılama Ölçeklerine Yönelik Bir Analiz. *Ombudsman Akademik Dergi*, Yıl: 4, 8, 125-140.

Keneş, B. (1997). Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir? *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı*, 14, 790-800.

Kestane, D. (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği), *Maliye Dergisi*, 151, 128-142.

Kılavuz, R., Yılmaz, A. & İzci, F. (2003). Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(1), 49-68.

Kucsko-Stadlmayer, G. (2008). The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis. Kucsko-Stadlmayer, G. (Ed.). *European Ombudsman- Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, Springer-Verlag/Wien, Austria. 1-69.

Kurban, Y. (2012). Divan-ı Mezalimden Ombudsmanlığa: Kamu Denetçiliği'nin Tarihi Arka Planı. *Ekev Akademi Dergisi*, 16(52), 91-104.

Küçüközyiğit, H. G. (2006). Ombudsmanlık Kurumu –Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme- *Uluslararası Hukuk ve Politika*, 2(5), 90-111. <https://docplayer.biz.tr/14021691-Ombudsmanlik-kurumu-hukuksal-ve-siyasal-bir-inceleme.html> (Erişim Tarihi: 18.03.2020).

McMillan, John (2004). The Ombudsman and the Rule of Law. Reif, Linda C. (Ed.), *The International Ombudsman Yearbook, International Ombudsman Institute*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, Vol: 8, 3-27.

Mutta, S. (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*. İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları.

Oytan, M. (1975). Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, *Danıştay Dergisi*, 5(19), 193-214.

Oytan, M. (1977). *Ombudsman Eliyle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme. Prof. Dr. Osman Fazıl Berki'ye Armağan*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.

Önen, S. M. (2016). Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması: Kamu Denetçiliği Kurumu ile İsveç Parlamento Ombudsmanlığı'na Yapılan Şikâyetlerin Değerlendirilmesi. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(2), 62-84.

Örnek, A. (1988). *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Metinler Matbaacılık.

Özdemir, B. (2015). *Kamu Denetçiliği Kurumu, İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*. Ankara: Adalet Yayınevi.

Özden, K. (2005). *Ombudsman: Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*. İstanbul: Tasam Yayınları.

Özden, K. (2010). *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Özekicioğlu, S. (2018). Ombudsmanlık Mekanizmasının Gelişimi: Avrupa Birliği ve Türkiye Bağlamında Değerlendirilmesi. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 16(1), 158-175.

Özkal Sayan, İ. (2017). Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Ombudsman Arasındaki İlişki: İşleyişi ve Yetkileri Açısından Diğer Ülkelerdeki Benzer Kurumlar Üzerine Yapılan Karşılaştırma Analizi. *Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşviki için Teknik Destek Projesi*, 1-55. <http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/EtikKurulOmbudsmanKarsilastirmasiRaporu.pdf>

Parlak, B. & Doğan, K. C. (2015). Ombudsman Kavramı ve Seçilmiş Ülkelerde Ombudsmanlık Uygulamaları: Temel Yön, Nitelik ve Özellikler Üzerine Bir Değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*, 480, 121-148.

Sevinç, İ. (2015). Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 20(4), 99-121.

Sezen, S. (2001). Ombudsman: Türkiye için Nasıl Bir Çözüm? – Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun 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.

Süler, G.Y. (2010). Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Bütçe Dünyası Dergisi*, 34(2), 157-167.

Şahin, E. & Şabaplı, M. (2016). Dünyada ve 2010 Anayasa Değişikliği Sonrası Türkiye’de Genel Özellikleriyle Ombudsmanlık. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9(42), 768-778.

Şahin, M. S. (2015). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*. Ankara: Astana Yayınları.

Şahin, R. (2010). Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri. *Türk İdare Dergisi*, 468, 131-158.

Şahyar Akdemir, D. (2019). Uluslararası Alanda Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8(4), 3533-3552.

Şencan, H. (2011). *Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi Yayını.

Şener, O. (2002). Dünya Denetimi Yönünden KKTC Ombudsman Dairesinin Değerlendirilmesi. *Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 10(2), 185-195.

Şengül, R. (2003). Fransa’da Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun (Mediateur de la Republique) Rolü. *Danıştay Dergisi*, 32(105), 31-37.

Şengül, R. (2007). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14(2), 126-145.

Tarhan, R. B. & Ünal, M. (2013). *KKTC Denetim Sisteminin Fonksiyonel ve Kurumsal Analizi –KKTC Fokus-* TEPAV.

Tayşi, İ. (1997). Ombudsmanlık Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği. *Okan Üniversitesi Sayıştay Dergisi*, Nisan-Haziran Özel Sayı, 25, 106-123.

Temizel, Z. (1997). *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman*. İstanbul: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı Yayını.

Tepe, K. (2006). Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık). *Belediye Dünyası Dergisi*, 10, 61-62.

Tortop, N. (1974). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(1), 27-50.

Tortop, N. (1998). Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), 3-11.

Turhan, D. G. & Ökten, S. (2014). Avrupa Birliğinde Ombudsmanlık. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(19), 213-224.

Tutal, E. (2014). *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*. Ankara: Adalet Yayınevi.

TÜSİAD (1983). *Kamu Bürokrasisi* İstanbul.

TÜSİAD (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi* İstanbul.

TÜSİAD (1997). *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri* İstanbul.

Usta, H. (2014). Türkiye’de Ombudsman (Kamu Denetçiliği) Kurumu. *Denetim*, 4, 59-64.

Usta, S. & Akıncı, A. (2016). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Ombudsmanlık Kurumu: Almanya Örneği. *Journal Of Human Sciences*, 13(2), 2735-2749.

Uyanık, S. (1994). İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi. *Türk İdare Dergisi*, 66(403), 205-209.

Ünal, F. & Erdoğan, S. (2016). Kamu Yönetiminin Denetimi Anlayışında Dönüşüm ve Ombudsmanlık Kurumu. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 623-632. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/348387> (Erişim Tarihi: 01.04.2020).

Versan, V. (1990). *Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat*. İstanbul: Der Yayınları.

Yağmurlu, A. (2018). Şikâyet Hakkı Ekseninde Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 51(1), 167-193.

Yatkın, A. & Taşer, İ. (2015). Kamu Yönetiminde Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık: Türkiye ve Avrupa Birliği Karşılaştırmalı Örnek Olay Araştırması. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 25(1), 89-103.

Yazıcı, S. (Ed.). (2010). *Yargısal Düğüm: Türkiye’de Anayasa Reformuna İlişkin Değerlendirme ve Öneriler*. İstanbul: TESEV Yayınları.

Yıldırım, A. (2014). Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2(2), 197-217.

Yüce, M. & Beyce, A. (2013). *Kamu Denetçiliği Hukuku*. Ankara: Savaş Kitap ve Yayınevi.

MEVZUAT

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982). 22(3), 129-180.

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2012). 52(5), 11635-11646.

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (2013).

EKLER

EK 1-) KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN GERÇEK KİŞİLER İÇİN
ŞİKÂyet BAŞVURU FORMU ÖRNEĞİ

Şikâyetçinin	
T.C. Kimlik No	
Adı-Soyadı	
Pasaport No-Kimlik No-Uyruğu (Yabancılar için)	
Adresi	
Telefon No	
Faks No	
E-Posta	
Kanunî temsilcisi veya vekilinin	
T.C. Kimlik No	
Adı-Soyadı	
Pasaport No-Kimlik No-Uyruğu (Yabancılar için)	
Adresi	
Telefon No	
Faks No	
E-Posta	
1. Şikâyet edilen idare	
2. İlgili idareye başvuru tarihi, idarenin cevap tarihi ve varsa idarenin bununla ilgili bilgi ve belgeleri	
3. Şikâyet konusuna ilişkin daha önce görülüp sonuçlandırılan veya görülmekte olan dava bulunup bulunmadığı	
4. Şikâyetin konusu	
5. Talep	
Tarih-imza	

Şikâyet konusuna ilişkin her türlü belge başvuru formuna eklenir.

**EK 2-) KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TÜZEL KİŞİLER İÇİN
ŞİKÂYET BAŞVURU FORMU ÖRNEĞİ**

Şikâyetçinin	
Unvanı	
Adresi	
Telefon No	
Faks No	
E-Posta	
Varsa Elektronik tebligat adresi	
Merkezi tüzel kişilik numarası	
Yetkili kişi veya vekilinin	
T.C. Kimlik No	
Adı-Soyadı	
Unvanı	
Pasaport No-Kimlik No-Uyruğu (Yabancılar için)	
Adresi	
Telefon No	
Faks No	
E-Posta	
1. Şikâyet edilen idare	
2. İlgili idareye başvuru tarihi, idarenin cevap tarihi ve varsa idarenin bununla ilgili bilgi ve belgeleri	
3. Şikâyet konusuna ilişkin daha önce görülüp sonuçlandırılan veya görülmekte olan dava bulunup bulunmadığı	
4. Şikâyetin konusu	
5. Talep	
Tarih-imza	

Şikâyet konusuna ilişkin her türlü belge başvuru formuna eklenir.

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı :Nurcan ERDOĞAN

Doğum Yeri ve Yılı :Kastamonu, 1992

Yabancı Dili :İngilizce (Orta Düzeyde)

E-posta :nurcanerdogan37@hotmail.com

Eğitim Durumu

Lise :2006-2010 Kastamonu Kuzeykent Lisesi

Ön Lisans :2012-2014 Kastamonu Üniversitesi Meslek Yüksekokulu İnsan Kaynakları ve Yönetimi Bölümü

Lisans :2015-2017 Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

Mesleki Deneyim

Kastamonu Üniversitesi Rektörlüğü İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı 2016-2017

Kastamonu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü 2017-...(Halen)

