

T.C.
BURDUR MEHMET AKİF ERSOY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞININ
GEREKLİLİĞİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Çağla YILMAZ
YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN: Dr. Öğr. Üyesi Gökhan KALAĞAN

JÜRİ ÜYESİ: Doç. Dr. Mustafa LAMBA

JÜRİ ÜYESİ: Doç. Dr. Mustafa ÖZTÜRK

BURDUR- 2019



**MAKÛ SOSYAL BİLİMLER
ENSTİTÜSÜ**

YÜKSEK LİSANS JÜRİ ONAY FORMU

M.A.K.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun tarih ve sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından 9.07.2019... tarihinde tez savunma sınavı yapılan G. A. E. A. ... YILMAZ ...'in Türkiye'de Yerel Yönetim Ombudsmanlığı konulu tez çalışması Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.

JÜRİ


ÜYE

(TEZ DANIŞMANI) : Doç. Öğretim Üyesi Gökhan Kalağan 

ÜYE

: Doç. Dr. Mustafa Lambacı 

ÜYE

: Doç. Dr. Mustafa Öztürk 

ONAY

M.A.K.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun/...../..... tarih ve/..... sayılı kararı.

İMZA/MÜHÜR

T.C.
MEHMET AKİF ERSOY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ETİK BEYAN

Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum “Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Gerekliliği Üzerine Bir Araştırma” adlı tezin hazırlanması sürecinde akademik etik ilkeleri ihlal etmediğimi taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

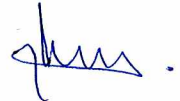
Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

- Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- Tezim sadece Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi yerleşkelerinde erişime açılabilir.
- Tezimin 3 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

Çağla Yılmaz

Tarih ve İmza

9.07.2019



ÖNSÖZ

Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde önemli bir yere sahip olan yerel yönetim birimlerine aktarılan görev ve yetkilerde sürekli bir artış meydana gelmektedir. Yerel yönetim birimleri aktarılan bu görev ve yetkileri en iyi şekilde yerine getirebilmek için etkili bir denetim mekanizmasına ihtiyaç duymaktadır. Yerel yönetim birimlerini denetleme hususunda birçok denetim mekanizması kullanılıyor olsa da bu mekanizmaların yeterli olmadığı görülmektedir. Bu nedenle kötü yönetimin önlenmesi, halkın kötü yönetime karşı korunması ve iyi yönetim ilkelerinin tam olarak uygulanabilmesi için birçok ülkede uygulanan yerel yönetim ombudsmanı sistemi Türkiye yerel yönetim birimlerinde denetimin iyileştirilmesine de katkı sağlayacaktır. Bu araştırmanın temelinde, Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanı sisteminin sağlayabileceği faydalar ele alınarak bir model önerisi ortaya koymak amaçlanmaktadır.

Tez konusunun belirlenmesinden son şeklini almasına kadar geçen aşamalarda ayırdığı zaman ve gösterdiği ilgi ile desteğini her zaman hissettiğim başta değerli hocam, Dr. Öğr. Üyesi Gökhan Kalağan’a, her zaman maddi ve manevi olarak yanımda olan aileme, tüm bu süreç içerisinde yardımlarını esirgemeyen ve yapıcı tavırlarıyla moral kaynağı olan sevgili Mert Erol’a sonsuz teşekkürü bir borç bilirim.

Çağla YILMAZ

09.07.2019

(YILMAZ, Çağla, *Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Gerekliliği Üzerine Bir Araştırma*, Yüksek Lisans Tezi, Burdur, 2019)

ÖZET

Yerel yönetimler, geçen zaman içerisinde dünyada ve Türkiye’de çok fazla önem verilen ve buna paralel olarak yetki ve sorumluluğu artan birimler olmuştur. Yerel yönetimlere tanınan yetki ve sorumlulukların en iyi şekilde yerine getirilmesini sağlamak için denetime ağırlık verilmesi büyük önem arz etmektedir. Yerel yönetimlerin denetimi her ülkede farklılık göstermektedir. Ombudsman denetimini uygulayan ülkeler genellikle hak ve özgürlüklerin korunmasını ve kötü yönetimin önlenmesini amaçlamaktadır.

Ombudsman denetimini diğer denetim türlerinden ayıran özelliklerin başında kolay ulaşılabilir ve masrafsız olması, bağımsız ve tarafsız olarak görevini yerine getirmesi, vatandaşların idareye olan güvenini arttırması ve hizmetlerin verimli bir şekilde yerine getirilmesini sağlaması olarak sayılabilir.

Ombudsman kurumu ilk olarak İsveç’te ortaya çıkmış ve zaman içerisinde ülkelerde farklı görevler ve isimlerle uygulamaya geçirilmiştir. Yerel yönetimlerin üstlendiği görev ve yetkilerin zaman içerisinde artmasıyla birlikte birçok ülke yerel yönetimlerin denetiminde ayrı bir kurum olarak yerel yönetim ombudsmanını uygulamayı tercih etmiştir.

Yerel yönetim ombudsmanı vatandaşlar için daha kolay ulaşılabilir olması, kısa sürede sonuç vermesi, yargının yükünü hafifletmesi, vatandaşların şikayetlerini yargıya gitmeden çözüme ulaştırması, kötü yönetimden kaynaklanan mağduriyet durumunda vatandaşların haklarını koruması gibi olumlu özelliklerinden dolayı birçok ülkede uygulanmaktadır. Türkiye’de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanı, yerel sorunların çözümünde ve vatandaşların hakkını arama yolunu seçmesinde büyük kolaylık sağlayacaktır. Bu çalışmada, Türkiye’de yerel yönetimlerin denetiminin daha iyi yapılması, etkili ve verimli bir denetim mekanizmasının oluşturulmasının sağlanması ve daha kaliteli bir hizmet sunulması adına bir yerel yönetim ombudsmanının oluşturulması için öneriler yer almaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Yerel Yönetim, Ombudsman, Denetim, Yerel Yönetim Ombudsmanı, Kamu Denetçiliği Kurumu*

(YILMAZ, Çağla, *A Research on The Necessity of Local Government Ombudsman in Turkey*, Master's Thesis, Burdur, 2019)

ABSTRACT

The units that too much importance given in the world and Turkey over time and that increase authority and responsibility in parallel to this importance have been local governments. It is of great importance to focus on audit to ensure that the authorities and responsibilities granted to local governments are best fulfilled. The supervision of local governments are different in each country. The countries implementing the Ombudsman control are generally aimed at the protection of rights and freedoms and the prevention of mismanagement.

Among the distinguishing features from the other of Ombudsman control is regard as that it is easily accessible and cost-effective, allowing for independent and impartially tasks to be performed, increasing the trust of citizens to the administration and ensuring that services are performed efficiently.

The Ombudsman institution first emerged in Sweden. In addition, the ombudsman institution were implemented in countries with different tasks and names. The duties and authorities that undertaken of local governments increased over time. Thus, many countries chose ombudsman practice as a separate institution under the supervision of local governments.

Local government ombudsman is implemented in many countries because of its positive features such as being more easily accessible for citizens, giving results in a short time, easing the burden of the judiciary, resolving the complaints of the citizens without going to the judiciary and protecting the rights of the citizens in case of victimization caused by bad management. A local government ombudsman to be established in Turkey will provide great convenience in solving local problems and in choosing the way to seek the rights of citizens. In this study, to supervise the more effective and efficient of local governments in Turkey is based on the importance of the ombudsman institution. There are also recommendations for the establishment of a local government Ombudsman in order to provide a higher quality service.

Key Words: *Local Government, Ombudsman, Supervise, Local Government Ombudsman, Ombudsman (Public Auditing) Institution.*

İÇİNDEKİLER

İÇ KAPAK.....	i
TEZ ONAY SAYFASI.....	ii
ETİK BEYAN METNİ.....	iii
ÖNSÖZ.....	iv
ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
KISALTMALAR VE SEMBOLLER.....	xiii
TABLolar DİZİNİ.....	xiv
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMAN KURUMUNUN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

1.1. Ombudsman Kavramı.....	3
1.2. Ombudsman Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	5
1.3. Ombudsman Kurumunun Temel Özellikleri.....	8
1.3.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık.....	9
1.3.2. Kolay Ulaşılabilirlik.....	10

1.3.3. Geniş İnceleme ve Araştırma Yetkisi	11
1.3.4. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması	12
1.3.5. Ombudsmanın Kişisel Özellikleri	13
1.4. Ombudsmanın Görevleri	13
1.4.1. Hak ve Özgürlüklerin Korunması	14
1.4.2. Kötü Yönetimin Önlenmesi	14
1.4.3. Hakkaniyetin Sağlanması.....	15
1.5. Ombudsman Türleri	16
1.5.1. Genel Amaçlı Ombudsman.....	18
1.5.2. Özel Amaçlı Ombudsman.....	18
1.5.3. Uluslararası veya Ulusüstü Ombudsman	18
1.5.4. İnsan Hakları Ombudsmanı	19
1.5.5. Özel Sektör Ombudsmanı	19
1.5.6. Çocuk Ombudsmanı.....	20
1.6. Ombudsman Kurumunu Uygulayan Ülke Örnekleri	20
1.6.1. İsveç	20
1.6.2. Fransa	22
1.6.3. Danimarka	23
1.6.4. Finlandiya.....	24
1.6.5. Norveç.....	25
1.6.6. Yeni Zelanda	27
1.6.7. Avusturya	29

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM OMBUDSMANI VE UYGULAMALARI

2.1. Yerel Yönetim Ombudsmanı	32
2.1.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Statüsü	33
2.1.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görev ve Yetkileri	34
2.1.3. Yerel Yönetim Ombudsmanının İşlevleri	35
2.1.3.1. Koruma İşlevi.....	35
2.1.3.2. Denetleme İşlevi.....	36
2.1.3.3. Yönetimi İyileştirme İşlevi	37
2.1.4. Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü	38
2.1.5. Yerel Yönetim Ombudsmanının Kararlarının Niteliği	39
2.2. Yerel Yönetim Ombudsmanı Ülke Uygulamaları.....	40
2.2.1. İngiltere	40
2.2.1.1. İngiltere'nin Yerel Yönetim Yapısı	40
2.2.1.2. İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanının Ortaya Çıkışı.....	44
2.2.1.3. İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanının Statüsü.....	46
2.2.1.4. İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri ve Yetki Alanı....	46
2.2.2. Yerel Yönetim Ombudsmanı Uygulamasında Diğer Ülkeler	50
2.2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri	50
2.2.2.2. İtalya.....	51
2.2.2.3. İspanya	52

2.2.2.4. Kanada.....	53
2.2.2.5. Hollanda	54
2.2.2.6. Hindistan	55

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞI ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

3.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler.....	59
3.1.1. Belediye.....	61
3.1.2. Büyükşehir Belediyesi	64
3.1.3. İl Özel İdaresi	67
3.1.4. Köy İdaresi	68
3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi.....	70
3.2.1. İdari Denetim	71
3.2.1.1. İç Denetim.....	71
3.2.1.2. Dış Denetim	74
3.2.2. Yargı Denetimi.....	77
3.2.3. Siyasi Denetim	77
3.2.3.1. TBMM Tarafından Gerçekleştirilen Siyasi Denetim.....	78
3.2.3.2. Yerel Yönetim Kurumlarının Kendi Organları Tarafından Gerçekleştirilen Siyasi Denetim	79
3.2.4. Kamuoyu Denetimi	80

3.2.5. Uluslararası Denetim.....	80
3.2.6. Ombudsman Denetimi	82
3.3. Türkiye’de Ombudsman Arayışları.....	83
3.3.1. 1982 Gerekçeli Anayasa Önerisi.....	83
3.3.2. Farklı Kuruluşların Araştırma Raporlarında Ombudsman Önerileri	84
3.3.3. Kalkınma Planlarında Ombudsman Önerileri.....	86
3.3.4. Kanun Tasarılarında Ombudsman Önerileri	88
3.4. Türkiye’de Ombudsman Benzeri Kurumlar.....	90
3.4.1. Devlet Denetleme Kurulu (DDK)	90
3.4.2. TBMM Dilekçe Komisyonu	91
3.4.3. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu	93
3.4.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu	95
3.4.5. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti	96
3.4.6. Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK)	97
3.5. Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanı Çalışmaları	105
3.5.1. Bayburt Valiliğinin İl Ombudsmanı Önerisi.....	105
3.5.2. Mahalli İdareler Halk Denetçisi	106
3.6. Türk Yönetim Sistemine Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Sağlayabileceği Faydalar.....	108
3.6.1. Demokratik Hukuk Devletinin Gelişmesine Katkı Sağlamak	109
3.6.2. Yerel Yönetimlerin Denetiminde İyileştirici Katkı Sağlamak.....	110
3.6.3. Kötü Yönetimin Önlenmesi ve İyi Yönetimin Geliştirilmesine Katkı Sağlamak	111

3.6.4. İdari Yargının Yükünü Hafifletmeye Katkı Sağlamak	113
3.6.5. Katılımcı Yönetim Anlayışının Gelişmesine Katkı Sağlamak	114
3.7. Türkiye’de Oluşturulacak Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Kurumu İçin Öneriler	115
3.7.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Nitelikleri.....	115
3.7.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Seçimi, Görev Süresi ve Görevinin Sona Ermesi	116
3.7.3. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görev ve Yetkileri	117
3.7.4. Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü	119
SONUÇ	121
KAYNAKÇA	125
ÖZGEÇMİŞ	138

KISALTMALAR VE SEMBOLLER

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
DDK	:	Devlet Denetleme Kurulu
KAYA	:	Kamu Yönetimi Araştırması
KDK	:	Kamu Denetçiliği Kurumu
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TOBB	:	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	:	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	:	Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
Vb.	:	Ve Benzeri
Vd.	:	Ve Diğerleri

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1: Çeşitli Ülkelerdeki Ombudsman Türleri	16
Tablo 2: İngiltere'de Yerel Yönetimler Tarafından Sunulan Kamu Hizmetleri.....	42
Tablo 3: 2013-2017 Performans Tablosu.....	47
Tablo 4: Yerel Yönetim Ombudsmanı Tarafından 2017-2018 Döneminde İncelenen Şikayet Dağılımı	48
Tablo 5: Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sayısal Görünümü	60
Tablo 6: 6360 sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimlerin Sayısal İfadesi	66
Tablo 7: 2017 Yılı Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre İç Denetçi Sayısı.....	73
Tablo 8: 2017 Yılı Yerel Yönetim Organlarında Görevden Uzaklaştırma İşlemleri.....	76
Tablo 9: 2018 Yılı Kuruma İletilen Şikayetlerin Başvuru Şekillerine Göre Dağılımı .	101
Tablo 10: 2018 Yılı Şikayet Başvurularının Konulara Göre Dağılımı	102
Tablo 11: 2018 Yılı Şikayetlerin Karar Türlerine Göre Dağılımı.....	104

GİRİŞ

Ombudsman, günümüzde birçok ülkede uygulanan ve uygulandığı ülkenin idari, sosyal ve hukuksal yapısına göre şekillenen bir denetim türüdür. Ombudsman kurumunun temel amacı kötü yönetimin önlenmesi ve vatandaşların hak ve özgürlüklerin korunmasıdır. Kurumun kökeninin Osmanlı İmparatorluğu'na dayandığı hakkında görüşler bulunmakla birlikte ilk olarak 1809 yılında İsveç'te ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Yaklaşık iki asır sonra Finlandiya'da uygulanmaya başlayan kurum zamanla Batı Avrupa ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede uygulanmaya başlamıştır. Türkiye ise birçok çalışmalardan sonra ombudsman denetimi ile 2012 yılında "Kamu Denetçiliği Kurumu" adı altında tanışmıştır.

Ombudsman kurumu, birçok ülkede parlamento ombudsmanı olarak ülke düzeyinde görevlendirilirken İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya gibi ülkelerde farklı alanlarda da görevlendirilmiştir. Yerel yönetimler de bu farklı alanlardan biri olmuştur. Yerel yönetim ombudsmanının amacı; yerel yönetimlerde kötü yönetimden kaynaklanan şikayetlere çözüm bulmak, yerel halkın hak ve özgürlüklerini savunmak ve yerel yönetimlerde daha demokratik bir işleyişi sağlamaktır.

Türkiye'de yerel yönetimlere tanınan görev ve yetkilerin artması, yerel yönetimlerde denetimi daha önemli duruma getirmiştir. Yerel yönetim ombudsmanı benzeri bir kurum oluşturmak için çeşitli öneriler getirilmiş ve çalışmalar yapılmıştır. Fakat, yerel yönetim ombudsmanı oluşturulması hakkındaki bu çalışmalar ve öneriler farklı nedenlerle Türkiye'de kendisine yer bulamamıştır.

Bu çalışma, Türkiye'de yerel yönetim ombudsmanı oluşturulması için çok yaklaşıldığını fakat nedenlerle uygulamaya geçirilemediğini göz önünde bulundurarak gerekli reformlar çerçevesinde hayat bulacağını öngörmektedir. Bu tespitten yola çıkılarak Türkiye'de bir yerel yönetim ombudsmanı oluşturulmasının gerekliliği üzerinde durulmuş ve önerilere yer verilmiştir. Çalışmada literatür taraması yapılmış ve görsel verilerden, istatistiklerden yararlanılarak literatür bilgisine netlik kazandırılmıştır.

Tezin birinci bölümünde ombudsman kurumunun tanımından başlayarak gelişiminden ve özelliklerinden söz edilmiştir. Daha sonra türleri ve görevlerine yer verilerek ombudsman denetiminin daha iyi anlaşılması amaçlanmıştır. Bunlara ek olarak, ilk çıktığı yer olan İsveç olmak üzere dünyada uygulamalarına örnek verilerek ülkeler arası farklılıkların ve benzerliklerin görülmesi sağlanmıştır.

Tezin ikinci bölümünde yerel yönetim ombudsmanına giriş yapılarak görevleri ve işlevleri ele alınmıştır. Türkiye’de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanı için fikir olması amacıyla başta İngiltere olmak üzere yerel düzeyde ombudsman görevlendiren ülkeler ele alınmıştır.

Tezin üçüncü bölümünde ise Türkiye’deki yerel yönetim birimleri tek tek ele alınmış ve denetim türlerinden söz edilmiştir. Uygulanan denetim türlerinin ombudsman denetiminin yerini tutup tutamayacağı gerekçeleriyle açıklanmıştır.

Tezin dördüncü ve son bölümünde Türkiye’de zaman içerisinde ombudsman oluşturulması için yapılan çalışmalar ve öneriler ele alınmıştır. Aynı zamanda yerel yönetimler için de yapılan çalışmalardan bahsedilerek Türkiye’de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanının sağlayabileceği olası faydalardan bahsedilmiş ve taşıması gereken özelliklere değinilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMAN KURUMUNUN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

1.1. Ombudsman Kavramı

Ombudsman kelimesi köken olarak İsveç dilinden gelmektedir. İsveç dilinde “*ombuds*” kelimesi “*delege, aracı, temsilci*” anlamına gelmekte ve “*kişi*” anlamına gelen “*man*” kelimesi ile birleşiminden oluşmaktadır (Fendoğlu, 2011: 26-27). Ombudsman kelimesinin ülkemizdeki “*bilim adamı*” örneğinde olduğu gibi cinsiyetçi bir yaklaşımın göstergesi olduğuna dair eleştiriler üzerine bazı kesimlerde “*Ombudsperson*” veya sadece “*Ombuds*” kavramları kullanılmaktadır (<https://ombud.msu.edu/>). Ombudsman kurumu çeşitli ülkelerde uygulanmakta ve her ülkenin sosyal, siyasi ve idari yapısına uygun olarak isimlendirilmektedir. Ombudsman kavramını Norveç, İsveç, Mısır, Danimarka kullanmaktadır. İspanya ve Gürcistan “*Halkın Savunucusu*”, Fransa “*Cumhuriyet Arabulucusu*”, İngiltere “*Yönetim İçin Parlamento Komiseri*”, Kanada “*Yurttaş Koruyucusu*”, Avusturya, Arnavutluk, Hırvatistan, Romanya “*Halkın Avukatı*” kavramını kullanmaktadır (Fendoğlu, 2011: 26-27). Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti ise “*Yüksek Yönetim Denetçisi*” kavramını kullanmayı tercih etmektedir (Atalay, 2000: 352). Ombudsman kelimesinin Türkçe karşılığı olarak “*kamu denetçisi*”, “*kamu hakemi*”, “*yurttaş sözcüsü*”, “*arabulucu*” gibi ifadeler kullanılmaktadır (Sezen, 2001: 72). Türkiye’de Anayasa’ya, yasalara, resmi belgelere bakıldığında genel olarak “*Kamu Denetçiliği*” ifadesinin kullanıldığı görülmektedir. Akademik çalışmalarda ise çoğunlukla ‘Ombudsman’ kavramı tercih edilmektedir.

Ombudsmanlık kurumu, birçok ülkede farklı anayasal ve yasal düzenlemelere tabi olduğu için evrensel bir tanımlaması bulunmamakta fakat birbirine benzer tanımlamalara sahip olmaktadır. Uluslararası Barolar Birliği Ombudsman Komitesi tarafından 1974 tarihinde yapılan tanımlama daha fazla kabul görmüş ve şu şekilde tanımlanmıştır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 15):

“Anayasa, yasama organı ya da parlamento tarafından sağlanan, parlamentoya veya yasama organına karşı bir sorumluluğu olan, bağımsız bir devlet memuru olarak hareket eden, devlet memurları tarafından haksızlığa uğrayan vatandaşların şikayetleri doğrultusunda ya da resen harekete geçen, inceleme yapan, haklı şikayetler üzerine gerekli tavsiyelerde bulunan, rapor yayınlama işlevi bulunan ofistir”

Ombudsman üzerine yapılan diğer tanımlamalar ise şu şekildedir (Eryılmaz, 2016: 388):

“Ombudsman, halkın kamu yönetimi üzerine olan şikayetlerini incelemeye alan ve yönetimin geri kalan, kusurlu olan ve işlemeyen yanlarını meydana çıkaran, ortaya çıkan sonuçları bir rapor aracılığıyla yasama organı ve kamuoyunun bilgisine sunan bağımsız bir kurumdur.”

Ombudsman, kamu görevlilerinin gerçekleştirdikleri işlem ve eylemleri hukuka uygunluk, yerindelik ilkeleri bağlamında şikayet üzerine ya da resen harekete geçerek denetleyen, ihlal edilen ilkelerin olduğunu saptadığında ise ilgili kuruma mevzu bahis olan işlemin geri alınması, ortadan kaldırılması ya da bu işlemde ötürü ortaya çıkan zararın giderilmesi yönünde birtakım girişimlerde bulunan ve bağlayıcı yetkisi bulunmayan bağımsız bir kurumdur (Erhürman, 2000: 160).

Ombudsman, genelde parlamento tarafından görevlendirilen, kamu yönetiminin meydana getirdiği idari işlem veya eylemler üzerine halk tarafından gerçekleştirilen şikayetleri incelemeye alan, yönetim tarafından hukuka uygun hareket edilmesinin önünü açan, kamuoyu ve siyasal denetimi devinime geçiren bağımsız bir organdır (Gözübüyük, 1989: 234).

Ombudsman kurumu, kendisine bildirilen şikayetleri sadece hukuka uygunluk açısından değil aynı zamanda hakkaniyete uygunluk açısından da incelemeye almaktadır.

Bu yönden bakıldığında ise ombudsman kurumu Türkiye’de hakkaniyet denetimi yapan tek kurumdur. Hakkaniyet kavramına kelime anlamı olarak bakıldığında “*Hak ve adalete uygunluk, doğruluk, nasfet, hakka riayet etme*” olarak tanımlanmaktadır. Kamu yönetiminin hızla değişen ve gelişen dünyada bu hıza yetişmekte eksik kaldığı ve bireylerin hak arama özgürlüğü veya bu özgürlüklerin korunması hususunda adalete erişim noktasında noksan kaldığı görülmektedir. Kamu yönetiminde mevzuatın çeşitliliğinin fazla olması ve bu çeşitlilik içerisinde yönetimin mevzuatı uygulamasının zorlaşması aynı zamanda mevzuatın tamamen yerine getirilme zorunluluğunun halk ve kamu yönetimi arasında uyumsuzlukların daha belirgin hale gelmesine neden olmaktadır. Hakkaniyet bu noktada kişilerin ihtiyaçlarının yerine getirilmesi hususunda tamamlayıcı bir unsur olmaktadır. Mevzuatın hızla değişen dünyada bu hıza ayak uyduracak biçimde güncellenmesi gerekmektedir. Tüm bu sebeplerden dolayı aciliyeti bulunan kamu yönetimi reformlarının kurum tarafından meydana getirilen hakkaniyet denetimi aracılığıyla giderilebileceği sonucuna ulaşılmaktadır (DDK, 2018: 118).

Yukarıda farklı farklı yapılan ombudsman tanımlamalarının ortak noktalarına bakıldığında kurumun bağımsız olduğu, halkın şikayeti üzerine veya resen harekete geçtiği, bağlayıcı yetkisinin bulunmadığı, ulaştığı sonuçları bir rapor aracılığıyla parlamento veya kamuoyu bilgisine sunduğu sonuçlarına ulaşılmaktadır.

1.2. Ombudsman Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Vatandaşların idare tarafından meydana getirilen eylem ve işlemlere karşı yöneticiler hakkında yaptıkları şikayetlere bağımsız idari kurumlarca araştırmaların yapılması günümüze kadar bütün medeniyetlerde görülmüştür (Avşar, 2012: 67). Fakat mevcut durumda bulunan denetim mekanizmaları idare tarafından yapılan haksız işlemlere yönelik vatandaşların hak ve özgürlüklerini koruma noktasında yetersiz duruma düşebilmektedir (Altuğ, 2002: 9). Bu nedenle temel hak ve özgürlüklerin koruma altına alınması amacıyla yeni arayışlara girişilmiştir.

Bu arayışlar sonucunda temel taşı, yönetimin yasalar aracılığıyla sınırlandırılması ve kamu hizmetini yerine getiren kamu kurumlarının denetim altına alınması olan

ombudsman kurumu ortaya çıkmıştır. Ombudsman benzeri kurumlara milattan önceki tarihlerde de rastlanabileceği düşünülebilmektedir. Bunun sebebi de adalet ilkesini benimsemiş olan devletlerde ombudsman benzeri bir kurum oluşumunun gerekli kılınmış olabileceği gerçeğidir (Özden, 2005: 21).

Günümüz anlamında ombudsman kurumu ise ilk olarak 1713 yılında İsveç'te "Kral Ombudsmanı" olarak ortaya çıkmıştır (Erdoğan, 2015: 22). İsveç Kralı XII. Şarl (Demirbaş Şarl) 1709 yılında Paltova'da Rus yenilgisinin ardından Osmanlı Devleti'ne sığınmış ve 1709-1714 yılları arasında yaklaşık olarak beş yıl orada misafir edilmiştir. Kral XII. Şarl'ın ülkesinden uzak olduğu bu dönem içerisinde ülkesinde huzursuzluk ve düzensizlik hakim olmaya başlamıştır. Bunun üzerine XII. Şarl ülkesine 1713 yılında kraliyet emri göndermiş ve başında ombudsmanın olduğu bir kurum oluşturmuştur. Bu kurum kral adına kanunlara uyulmasını ve kamu görevlilerinin, hakimlerin yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlama işlevini esas almıştır (Pickl, 1986: 39).

Kral XII. Şarl ülkesine geri döndüğünde, kendisine yokluğunda vatandaşlar tarafından bildirilen şikayetler, istekler ve bunların çözüm önerilerini kapsayan bir rapor teslim edilmiştir. Kral bu durumdan memnun olmuş ve görevlendirdiği ombudsmanın ülke gelişiminde, ülkenin iyileştirilmesinde yararlı olabileceğini düşünmüştür ve bu sistemi sürekli hale getirmiştir (Erhürman, 1998: 90).

Kral XII. Şarl 1718 yılında vefat etmiş ve yetkilerin tümü Meclis'e (Riksdag) kalmıştır. Ombudsman kurumu 1719 yılında "*Justitiekansler (Kraliyet Denetçisi)*" olarak isim değişikliğine uğramıştır. 1766 yılında Krala ait olan ombudsmanı atama yetkisi Meclis'e (Riksdag) devredilmiştir. Parlamento ombudsmanına ilk kez yetki 1809 yılında İsveç Anayasasında tanınmıştır (Fendoğlu, 2011: 60).

XII. Şarl ilk ombudsmanı görevlendirdiği sırada Osmanlı topraklarında bulunduğu için bu kurumu oluştururken Osmanlı Devleti'ndeki adalet kurumlarından örnek almış olabileceği fikrini akıllara getirmiştir. İdari sistemde bulunan Başkadılık (Kadı'lkudat) makamı bu kurumun kurulmasında kaynak olarak gösterilmektedir. Kadı'lkudat, padişah dahil olmak üzere bütün görevlilerin görevlerini, vatandaşların

birbiriyle veya devletle olan ilişkilerini İslam Hukuku'na uygun biçimde düzenlemek, uygulanmasını güvence altında tutmaktı. Bu şekilde vatandaşlar, görevlilerin kendilerine verilmiş olan yetkileri adaletsizce kullanmasına karşı korunmuş oluyordu (Pickl, 1986: 39). Buna ek olarak XII. Şarl'ın Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezalim, Kazasker, Muhtesip gibi vatandaşların şikayetlerini padişah adına incelemeye tabi tutup değerlendiren kurullardan etkilendiği belirtilmektedir (Kılıç, 2012: 10).

Ombudsman kurumu aynı zamanda bazı eski tarihi kurumlara da benzetilmektedir. Roma halkını Plebi Senatonun yetki gaspına karşı koruyan "*Tribünlere*", Çin'de M.Ö. 206 - M.S.220 süresince hüküm süren Han Hanedanlığı tarafından oluşturulmuş "*Coutrol Yuan*" a, 17. yüzyılda Amerika kolonilerindeki "*Cencors*" kurumlarına benzediği ileri sürülmektedir (Halaçoğlu, 1995: 3-9).

Birtakım kaynaklar ombudsmanın temellerini İslamiyet'in doğuşuna yani doğal olarak Hz. Muhammed dönemine kadar geri götürmektedir. Hz. Muhammed'in bu dönemde uygulanmasını istediği iktisadi buyrukların yerine getirilip getirilmediğini görmek için çarşı-pazar teftişinde bulunduğu ve gayri meşru davrananları gördüğünde ise uyarılar yaptığı birtakım rivayetlerde geçmektedir (Avşar, 2012: 68).

Modern anlamda ombudsman kurumu ilk olarak İsveç'te kurulmuş ve İsveç'ten sonra bu kurumdan etkilenen ilk ülke bağımsızlığını 1919 yılında ilan eden Finlandiya olmuştur. Bunun nedeni ise Finlandiya'nın 1809 yılında Rusya tarafından ele geçirilmeden önce altı yüzyıl boyunca İsveç'in parçası olmasıdır (Özden, 2005: 23). Ombudsmanın diğer ülkeler tarafından uygulanması İkinci Dünya Savaşı'nın sonlarını bulmuştur. Savaş sonrasında meydana gelen barışçıl hava devletleri vatandaşlarının hak ve özgürlüklerini koruyacak yeni bir sistem arayışına itmiş ve 1952'de Norveç, 1955'te Danimarka ombudsman sistemini uygulamaya geçmiştir. Almanya 1959 yılında sivil alanda etkisi bulunmayan askeri bir ombudsman görevlendirmiştir. Afrika kıtasında ombudsman 1966'da Tanzanya'da faaliyete geçen Daimi Soruşturma Komisyonu ile kurulmuştur. İngiltere 1967'de ombudsman ile tanışmış ve kısa sürede başarılı olan bu kurum Common Law ülkelerinde yaygınlaşmıştır. Kuzey İrlanda ve Kanada'nın Quebec

eyaletinde ombudsman 1969'da kurulmuştur. Bu zaman diliminde Amerika Birleşik Devletleri'nde ulusal bir ombudsman kurulamamış olsa da 1971'de Nebraska, Jawstown, Missouri ve New York'ta ombudsman oluşturulmuştur (Ünal, 2013: 79).

Sosyalist bloğun 1989'da dağılmasıyla birlikte Doğu Avrupa ülkelerinde ombudsman insan haklarının koruyucusu olarak gündeme gelmiş ve Macaristan, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Makedonya, Romanya, Litvanya ülkelerinde kurulmuştur (Özden, 2010: 33).

Uluslararası düzeyde kurulan ombudsman kurumu ise 1992'deki "*Avrupa Ombudsmanı*" olmuştur. Aynı zamanda Avrupa Birliği içerisinde meydana gelecek ve özel sektör ile ilgili anlaşmazlıklara yönelik görev yapacak "*Topluluk Ombudsmanı*" kurulmuştur (Temizel, 1997: 36-37).

Ombudsman kurumu yıllar boyunca pek çok ülkede uygulamaya geçmiş Türkiye'de ise kendine yer bulması bazı girişimlerden sonra 2010 yılında 5982 sayılı anayasa ile olmuştur. Türkiye'de Kamu Denetçiliği ismini alan kurumun yasası 14.06.2012 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş ve fiilen faaliyete geçmiştir (Erdinç, 2015: 31).

Günümüzde farklı idari ve siyasal yapıya, nüfusa, yüzölçümüne sahip birçok ülkede ombudsman kurumu uygulanmakta ve bu sayı giderek artmaktadır (Esgün, 1996: 267). Dünya genelinde bu sayının artma sebebi olarak pratik olması ve vatandaşlar tarafından hızlı bir şekilde benimsenmesi gösterilebilmektedir (Pickl, 1986: 40).

1.3. Ombudsman Kurumunun Temel Özellikleri

Ombudsman kurumu ortaya çıktığı ilk zamanlardan bugüne kadar geçen süreçte popülaritesini sürekli artıran bir ilerleme kaydetmiştir. Uygulandığı ülkelerde de farklı isimlendirmeler ve uygulamalar ortaya çıkmıştır. Fakat her ne kadar farklı isimlendirmeler ve uygulamalar olsa da yapılan her şikayet ve denetim mekanizmasının ombudsman olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Ombudsman kurumunu diğer

denetim mekanizmalarından farklı yapan, onun yetkilerinden, statüsünden, görev tanımından ortaya çıkan özelliklerinin bulunmasıdır (Temizel, 1997: 39).

1.3.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Ombudsman kurumunun sahip olması gereken en önemli özellik tüm makamlara ve kişilere karşı bağımsız ve tarafsız bir şekilde görevini yerine getirmesi gerektiğidir. Ombudsmanın bağımsızlığını ve tarafsızlığını, onu düzenleyen anayasal ve yasal metinler, seçilme biçimleri, atama şeklinin yanında atamanın görev süresi sona erdiğinde yenilenebilmesi veya yenilenememesi, dokunulmazlığı, faaliyetleri üzerine dış denetimin bulunmamasından, sahip olduğu mali kaynaklardan ortaya çıkmaktadır (Temizel, 1997: 56).

Ombudsman kurumunun sahip olduğu anayasal ve yasal dayanak, onun bağımsızlığının ve tarafsızlığının güvence altına alınması bakımından önem arz etmektedir (Oosting, 1998: 26-27). Ombudsman kurumunun bağımsızlığı ve tarafsızlığı özelliğine bakıldığında kendisini göreve getiren otoritenin gücü, seçilmesi ve atanması, görev süresi, görevden alınma biçimi gibi birtakım unsurlarla doğrudan ilişkisi olduğu görülmektedir. İsveç, Norveç, Finlandiya, Danimarka gibi ülkelerde ombudsman parlamento tarafından atanır veya seçilirken, bazı ülkelerde ise parlamento haricinde hükümet veya başka bir organ tarafından seçilmektedir. Yazılı bir anayasası bulunmayan İngiltere’de “Parlamento Ombudsmanı” hükümetin önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanmakta, Fransa’da ise “*Mediateur*” Bakanlar Kurulu tarafından verilen karar ile atanmaktadır (Ünal, 2008: 117).

Ombudsman, kendisini göreve getiren otoriteden bağımsız ve tarafsız şekilde görevini icra etmektedir. Parlamento tarafından göreve getirilse de ombudsmanın parlamento ile ayrıcalıklı olan ilişkileri ona bir üstünlük sağlamaktadır. Ombudsman ve parlamento arasındaki ilişki hiyerarşik bir düzene girmemektedir. Ombudsman parlamentodan bağımsız ve özerk statü ile faaliyetlerini devam ettirmektedir (Akıncı, 1999: 295).

Ombudsman kurumunun bağımsızlığını, tarafsızlığını güvence altına alan özelliklerden birisi de kendisine tanınan bütçe çerçevesinde hiçbir makam veya organdan talimat almadan serbest bir şekilde harcama yapabilmesidir. Ombudsmanlar mali bağımlılığın getirebileceği etkilerden, sahip oldukları mali özerklik sayesinde her türlü inceleme, araştırma ve denetim faaliyetleri için gerekli harcamaları yaparak uzak kalmaktadırlar. Buna örnek olarak İngiltere’de Parlamento Ombudsmanının maaşları, emeklilik ve diğer yan ödemeleri devler gelirlerinden karşılanmakta ve böylece mali baskı önlenmektedir (Oytan, 1975: 201; Arslan, 1986: 159).

Ombudsmanın faaliyet alanını meydana getiren yasal düzenlemeleri yapan parlamento sadece bu görevini yerine getirmekte, ombudsmanın çalışmalarına ve aldığı kararlara müdahale etmemektedir. Ombudsman parlamento dışında hükümet ya da başka bir organ tarafından göreve getiriliyorsa görevden alınma durumu olduğunda bu görev parlamentoya bırakılmalıdır. Bu yöntem ombudsmanı yönetimin ya da iktidarda bulunanların etkilerinden korumakta ve bağımsızlığını sağlamaktadır (Temizel, 1997: 57).

1.3.2. Kolay Ulaşılabilirlik

Ombudsman kurumunu diğer denetim mekanizmalarından ayıran özelliklerden bir diğeri de ombudsmana başvurmanın kolay, hızlı ve masrafsız olmasıdır. İlke olarak kurum, vatandaşların idarenin işlem ve eylemlerinden doğan şikayetlerini herhangi bir şekil şartı veya karmaşık bir formalite olmadan inceleme, araştırma yaparak sonuca ulaşmaktadır. Örnek olarak İskandinav ülkelerinde ombudsmana başvuru diğer ülkelere göre çok daha kolay şekilde yapılmaktadır; çünkü sözlü başvuru dahil kabul edilmektedir. Hiç kuşkusuz sağlanan bu kolaylıklar vatandaşların denetim mekanizması olarak ombudsmanı tercih etmesine yardım etmektedir. İngiltere ve Fransa ise başvuru için belli bir aracının varlığına gerek duymakta bu da kurumun kolay ulaşılabilirliğine zarar vermektedir. İngiltere’de Parlamento Komiserine vatandaşların başvurabilmesi için Avam Kamarası üyelerinden birine başvuruda bulunması gerekmekte, Fransa’da

Mediateur'e başvurabilmek için bir senatörün ya da milletvekilinin aracılığına gerek duyulmaktadır (Ünal, 2013: 83).

İngiltere ve Fransa tarafından yapılan bu uygulama ombudsmana ulaşmada kolaylığın önüne geçtiği yönüyle bir kesim tarafından eleştirilmekte, bir kısım tarafından da kolay ulaşmanın bazı sınırlamalarının olması gerektiğini savunmaktadır. Ombudsmana başvurabilmek için o konuyla ilgili daha önce yasal yolların hepsinin tüketilmiş olması gerektiği önerisi de yapılmaktadır. Tersi durumda her önüne gelen ombudsmana başvuru yaparsa diğer denetim mekanizmaları veya mahkemeler işlevsiz kalırken, ombudsmanın iş yükü önüne geçilemeyecek şekilde artar (Özden, 2010: 50).

1.3.3. Geniş İnceleme ve Araştırma Yetkisi

Ombudsman kurumu uygulandığı her ülkede farklılıklar taşımamasının yanında yetki ve görev alanı bakımından yerel yönetimleri, devlet kurumlarını, kamu iktisadi teşebbüslerini, görevi kamu hizmeti yapmak olan diğer kamu veya özel kuruluşları içerisinde barındırdığı görülmektedir. Ombudsmanların görevleri bu kurum ya da kuruluşların sebep olduğu kötü yönetimden ötürü vatandaşların şikayetlerini dinlemek, incelemek, araştırmak aynı zamanda da hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılmasını engellemektir (Ünal, 2008: 121).

Ombudsmanlar, kendilerine verilen birtakım görevleri yerine getirebilmek için geniş yetkilerle donatılmalıdır. Kendilerine iletilen şikayetler üzerine veya kendiliğinden harekete geçerek inceleme, araştırma, soruşturma yapabilmelidir. Ombudsmanın harekete geçmesi için kamu yönetiminin kendisine verilmiş olan görevleri iyi yapmaması, tanınmış olan hak ve özgürlüklerin kullanılma imkanının kalmaması ya da bu imkanların kötü kullanılması, kamu görevlilerinin yetkilerini kötüye kullanması belirtilerinin bulunması yeterli olmalıdır (Akıncı, 1999: 287).

Ombudsmanın kamu belgeleri ve arşivleri gibi kendisine yardımcı olacak belgelere erişiminin kolay ve sınırsız olması ona tanınmış bir haktır. Bu durumda yönetsel herhangi bir sorunu anında inceleyip değerlendirmeye alabilmektedir (Özden, 2010: 37).

Ombudsman yapacağı inceleme ve soruşturma için yönetimden istediği her türlü bilgiyi edinebilir, yönetimin tüm olanaklarından yararlanabilir, denetim birimlerinden destek isteyebilir, gerekli gördüğü takdirde kişilerin ifadelerine başvurabilir, mahkeme duruşmalarında hazır bulunabilir. Buna ek olarak görev alanına giren kurum ve kuruluşlara düzenli olarak ya da ani denetimlerde bulunabilir. Tüm bunlar ombudsmanın özelliği olan geniş ve kapsamlı inceleme yapabilmesi yetkisinden kaynaklanmaktadır (Akın, 1998: 530).

1.3.4. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması

Ombudsmanın idari denetimden farkı bağımsız ve tarafsız olması, yargısal denetimden farkı da aldığı kararların bağlayıcı niteliğinin bulunmamasıdır. Ombudsmanın görev alanına giren konularda geniş araştırma ve inceleme yetkisinin bulunması yanında şikayet konusu olan işlemi geri alma, iptal etme, kaldırma gibi yetkileri bulunmamaktadır. Ombudsman kendisine gelen şikayetleri inceledikten sonra aşağıda sıralanan kararları alabilmektedir (Fendoğlu, 2011: 84):

- Verilen kararların gözden geçirilmesini istemek
- Tavsiye niteliğinde kararlarda bulunmak,
- Dava açmak, açılan davaya müdahil olmak,
- İlgili olan kişiyi özür dilemeye davet etmek,
- Gerektiğinde vereceği birtakım özel raporlarla kamuoyunun dikkatini çekmek,
- Gerektiğinde vereceği özel raporlarla bazı konuları parlamentonun dikkatine sunmaktır.

Ombudsman, doktrinde eleştirilmekte ve bunun sebebi olarak da icrai yetkilerinin bulunmaması gösterilmektedir. Ombudsmanın en zayıf yönü olarak ilgili yönetimin kararlarını değiştirebilme ve vatandaşın uğradığı zararı tazmin etme yetkisinin bulunmaması gösterilmektedir (Arslan, 1986: 170-171).

Ombudsman kararlarının hukuken bağlayıcı olmaması, kurumun işlevselliğinin zarara uğradığı ve gücünün azaldığı yönünde eleştirilere neden olmaktadır. Ombudsmanın verdiği kararların uygulamada ne kadar etkili olduğuna dair en farklı eleştiriyi Eva Letowska “*bekçi köpeği*” benzetmesiyle dile getirmiştir. Letowska “*Ombudsman bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir fakat ısırılmaz*” biçiminde bir ifade kullanarak kurumun aldığı kararların bağlayıcılığının bulunmadığını açık bir şekilde anlatmıştır (Erhürman, 1998: 95).

1.3.5. Ombudsmanın Kişisel Özellikleri

Ombudsman kurumunun yönetimdeki görevi göz önünde bulundurulduğunda sahip olması gereken bazı özelliklerin ortaya çıktığı görülmektedir. Sahip olduğu bilgi ve yeteneklerinin yanında kamuoyu nezdinde güven veren bir yapıya da sahip olması gerekmektedir. Ombudsmanın doğru bir sonuca ulaşması ve ilgili kuruma önerilerde bulunması için bilgili, kariyer sahibi, tolumca güven elde etmiş kişiler olması gerekmektedir. Ombudsmanın etkin bir denetim yapabilmesi için mesleği hakkında bilgi sahibi olması, birtakım mevzuatlardan ve yönetimin işleyişinden haberdar olması büyük önem arz etmektedir (Ünal, 2008: 125).

Ombudsmanın özünde bağımsızlık ve verimlilik bulunmalıdır. Araştırmalarını yaparken veya bir karara bağlarken kimsenin etkisinde kalmamalı ve sağduyulu biçimde hareket etmelidir (Pickl, 1986: 44).

1.4. Ombudsmanın Görevleri

Ombudsmanların görevleri uygulandıkları ülkelere göre farklılık göstermektedir. Örnek olarak İsveç’te bir ombudsman savcı gibi araştırdığı bir konu hakkında ceza soruşturması başlatma yetkisine sahiptir. İspanya Ombudsmanı ise Anayasa’ya aykırı bulunduğu bir durum gördüğünde Anayasa Mahkemesi’ne gitme yolunu kullanabilmektedir. Örneklere bakıldığında görevler ülkeden ülkeye farklılık gösteriyor olsa da her ülkenin ombudsman kurumunu oluştururken ortak olması gereken bazı görevler vardır. Bu görevler üç tanedir: Hak ve özgürlüklerin korunması, kötü yönetimin

önlenmesi ve hakkaniyetin sağlanmasıdır (<https://www.haber3.com/guncel/kamu-basdenetçisi-nihat-omeroglu-haberi-2315652>, 15.03.2019).

1.4.1. Hak ve Özgürlüklerin Korunması

Hak ve özgürlüklerin korunması görevler içerisinde en temel ve en öncelikli olanıdır. Bahsi geçen koruma görevi, kişiler arası özel ilişkilerin korunması açısından değil bireylerin idareye karşı korunması açısından ele alınmaktadır. İdare veya kamu kurum ve kuruluşları işlevlerini yerine getirirken bireylerin hak ve özgürlüklerini bilerek veya bilmeyerek zarara uğratabilir. Bu durumda vatandaşlar da zara uğradığında ilk olarak yargı yolunu seçmektedir. Ombudsman böyle durumlarda vatandaşların hak ve özgürlüklerini koruma amacıyla oluşturulan diğer bir seçenek olarak başvurulabilecek bir denetim mekanizmasıdır (Ünal, 2014: 14-15).

Ülkelerde oluşan siyasi memnuniyetsizliğin ve adalete olan güvenin azalmasının nedeni vatandaşların idareye karşı hak ve özgürlüklerinin korunmaması başta gelmektedir. Her ülkede devletin temel görevi; adaleti sağlamak, vatandaşlarına ortak çıkarlar çerçevesinde adil ve eşit bir yaşam hakkı sunmaktır (Özden, 2010: 34).

Hak ve özgürlüklerin korunmasında önemli bir yeri bulunan ombudsman, kendisine bildirilen şikayetler veya re'sen harekete geçmektedir. Vatandaşlar ombudsmana doğrudan başvurabilmektedir. Bu konuda İsveç ve Fransa farklı olarak doğrudan değil bir aracı aracılığıyla başvuru kabul etmektedir. Ombudsman, gerekli incelemelerini yaptıktan sonra ortada bir haksızlık olup olmadığını belirler. Eğer bir haksızlık varsa bunu giderir ve haksızlığı gidermekle kalmayıp haksızlığın neden olduğu durumları da açıkça belirtir. Hatası bulunan idareye veya kuruma bu haksızlığın giderilmesi ve iyi yönetimin sağlanması için gerekli önerilerde bulunur (Fendoğlu, 2010: 6-7).

1.4.2. Kötü Yönetimin Önlenmesi

Kötü yönetim kavramı olarak İngilizcede bulunan “*maladministration*” kavramına karşılık gelmektedir. Kötü yönetim tanımında tam bir açıklama bulunmamakla

birlikte genel olarak ihmal, yolsuzluk, görevi suiistimal etmek olarak açıklanmaktadır (Fendoğlu, 2010: 79).

Genel olarak kötü yönetimden söz edebilmek için ihmal, suiistimal dışında bilgisizlik, hata, rüşvet ve çıkar ilişkilerinden de söz edilmektedir. Örneğin, İngiltere ombudsmanı şikayetlerin kötü yönetimin önlenmesinde bir araç olarak görmektedir. Ombudsman kendi yaptığı denetimlerde fark etmediği hataları vatandaşların şikayetleri vasıtasıyla görerek bu hataların düzeltilmesini ve kötü yönetimin önlenmesini sağlamaktadır (Uyanık, 1994: 206).

1.4.3. Hakkaniyetin Sağlanması

Hakkaniyet kelimesi sözlük anlamı olarak hak ve adalete uygun olmak ve doğruluk anlamlarına denk gelmektedir (<http://www.tdk.gov.tr/>, 16.04.2019). Tüm hukuk sistemlerinin temelinde hakkaniyet bulunmaktadır. Bazen de adalet kavramının yerine geçecek şekilde kullanıldığı da görülmektedir. Hakkaniyet kavramı soyut bir kavramdır. Fakat, maddi unsurlar ortaya çıktığında hakkaniyet ilkesi hukuki kurallar çerçevesinde de geçerli olmaktadır (Temizel, 1997: 46).

Yönetim veya kamu kurum ve kuruluşları kendisine verilen yetkileri hukuki kurallar çerçevesinde yerine getirmelidir. Fakat yönetimin yerine getirdiği her işlem ve eylemin hukuka uygun olması aynı zamanda hakkaniyete de uygun olduğunu göstermez. Vatandaşlar, hukuka uygun olup da hakkaniyete uygun olmayan bir durumla karşılaştığında yargı yolunu seçer ama bazen yargının da hakkaniyeti sağlama konusunda yetersiz kaldığını görebilir. Yargı hukukilik denetimini yapabilir ama yerindelik denetimi yapamaz. Burada ortaya çıkan boşluğu ise ombudsman doldurmaktadır. Ombudsmanın yerindelik ve hukukilik denetimi yapıyor olması hakkaniyet yönünden zarara uğrayan vatandaşların en büyük yardımcısı durumundadır (Ünal, 2014: 17).

Hakkaniyetin sağlanması hususunda Fransa en iyi örnek olarak gösterilmektedir. Fransa'da ombudsmanın hakkaniyeti sağlamak için öneriler sunabilmesi adına bulunması gereken birtakım unsurlar vardır. Bunlardan birincisi yasama organının bir yasayı

çıkartmak için ısrarlı olduğu durumda vatandaşlar herhangi bir istekte bulunamayacağı için ombudsman değişiklik talebinde bulunabilecektir. İkincisi, bir yasa uygulamaya geçirildiğinde vatandaşların uğradığı zararın çok büyük olması gerekmektedir. Eğer uğranılan zarar ciddi değilse ombudsman bu yasa için hiçbir değişiklik talebinde bulunmayacaktır. Üçüncüsü ise, vatandaşların uğradığı zararın telafi edilebilir bir niteliğe sahip olması gerekmektedir. Zarar telafi edilirken bir başkasının zarara uğramasına neden oluyorsa ombudsman bu konuda harekete geçemeyecektir (Temizel, 1997: 47).

1.5. Ombudsman Türleri

Ombudsmanlık kurumu dünya genelinde yayılma hızını artırırken ülkelerin ihtiyaçlarının farklılaşması, toplum yapılarının değişmesi ve gelişmesi kurumun görev alanını genişletmesine ve farklı alanlarda uygulanma imkânı yakalayan kurumun çeşitli türlerinin meydana çıkmasına neden olmuştur (Ünal, 2013: 88; Şahin, 2015: 34).

Aşağıdaki tabloda çeşitli ülkelerdeki ombudsman uygulaması türlerine örnek verilmiştir.

Tablo 1: Çeşitli Ülkelerdeki Ombudsman Türleri

Ülke	Ombudsman Türleri
Almanya	Savunma, Veri Koruma
Avustralya	Gizlilik
Danimarka	Parlamento
Fransa	Arabulucu
Hollanda	Mülkiyet, Sağlık, Emeklilik ve Sigorta
ABD	Üniversite, Tüketici, Okul, Çevre, Adalet ve Yatırım, Sağlık, Aile, Vergi, İşveren Sorunları, İş, İskan, Cezaevi Hizmetleri, Azınlık İşleri, Çocuk

Güney Afrika	Azınlık Hakları, Gençlik, Basın, Kadın, Yasal Hizmetler, Dil, Arazi ve Mülkiyet, Cezaevi Hizmetleri, Savunma, Bankacılık, Sigorta
İngiltere	Yerel Yönetim, Polis, Parlamento, Adli Hizmetler, Sigorta, Bankacılık, Sağlık, Kuzey İrlanda, Yatırım, Mal Mülk, Cezaevi, Basın, Emekliler
İsveç	Parlamento, Tüketici, Çocuk, Fırsat Eşitliği, Basın, Engelliler, Etnik Ayrımcılık
Kanada	Dil, Polis, Eşit Fırsatlar, Cezaevi, Çevre, Bilgi ve Gizlilik
Norveç	Tüketici, Fırsat Eşitliği, Çocuk, Askeri
Macaristan	Etnik Haklar, Veri ve Bilgi
İsrail	Askeri, Polis

Kaynak: Özden K., *Ombudsman ve Türkiye'deki Tartışmalar*, 2010, s.70-71.

Ombudsman uluslararası, ulusal ve yerel düzeyde görev yapmaktadır. Buna ek olarak Askeri Ombudsman, Tüketici Ombudsmanı, Hapishane Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı, Sağlık Ombudsmanı, Basın Ombudsmanı, Sinema Ombudsmanı gibi ihtisas ombudsmanları bulunmaktadır. Bankacılık ve sigorta taşımacılık ile ilgili konularda ticari ombudsmanlar ve üniversite, aile gibi bulunduğu yere göre isimlendirilen ve belli konularla ilgilenip belirli kişilerin şikayetlerini ele alan, haklarını güvence altında tutan ombudsmanlar bulunmaktadır (Karcı, 2016: 49; Avşar, 2012: 149).

Ombudsman kurumunu uygulayan ülkeler göz önüne alındığında genel amaçlı ombudsman, özel amaçlı ombudsman, uluslararası veya ulusüstü ombudsman, insan hakları ombudsmanı ve özel sektör ombudsmanı türlerinin daha fazla uygulandığı görüldüğü için bu ombudsman türleri ele alınacaktır.

1.5.1. Genel Amaçlı Ombudsman

Ombudsman türlerine bakıldığında en yaygın ve geniş kullanım alanı bulan genel amaçlı ombudsmanlar olmuştur. Genel amaçlı ombudsmanlar ulusal, bölgesel düzeydeki her türlü şikayeti inceleme konusunda yetkilendirilmiştir. Görev alanlarının genişliği ülkeler arası çeşitlilik göstermektedir. Almanya, İtalya, Kanada, ABD, Hindistan gibi ülkelerde ulusal bir ombudsman örgütlenmesi bulunmamaktadır. Bu ülkelerde ombudsman, yerel veya bölgesel düzeyde çalışmaktadır. Almanya'da ulusal bir düzeyde çalışan askeri ombudsman bulunmaktadır. İngiltere'de ise ulusal ve yerel düzeyde görev yapan ombudsmanlar birlikte bulunmaktadır (Ünal, 2008: 127).

1.5.2. Özel Amaçlı Ombudsman

Özel amaçlı ombudsmanların genel amaçlı ombudsmanlardan farkı, yönetimle ilgili sadece belli bir alandan doğan şikayetlerini ya da belirli kişilerin şikayetlerini inceleyen bir ombudsman türü olmasıdır (Ünal,2013:88).

Ülkelerin özel amaçlara yönelme nedeni genel amaçlı ombudsmanların şikayet oranının fazla olması ve zaman kısıdı sebebiyle kendilerinden beklenen ihtiyaca cevap verememesi olmuştur. Ülkeler belirli bir konuya önem verdikleri veya ülkede ihtiyaç olduğu için de özel amaçlı ombudsmana gerek duymaktadır. Kimi ülkelerde genel amaçlı ve özel amaçlı ombudsman birlikte bulunurken kimi ülkelerde de genel amaçlı bir ombudsman görevlendirilmediği için özel amaçlı bir ombudsman görevlendirilmiş olabilmektedir. Buna örnek olarak İsrail'de genel amaçlı ombudsman bulunmamakta polis ve asker ombudsmanları bulunmaktadır (Yüce ve Beyce, 2013: 45).

1.5.3. Uluslararası veya Ulusüstü Ombudsman

Ombudsmanlık kurumunun ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde dünya genelinde hızla ve başarılı bir şekilde yayılması, kurumun uluslararası veya ulusüstü ombudsman olarak gereksinimleri karşılaması için kurulmasını sağlamıştır (Ünal,2008:128).

Bu tür ombudsmana ilk örnek Avrupa Ombudsmanıdır. Avrupa Ombudsmanı, 7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Anlaşması ile kurulmuştur. Kurulma amacı, Avrupa

Birliği'nin herhangi bir organı tarafından kötü bir yönetimle veya adil olmayan bir davranışla karşılaştığını düşünen Avrupa vatandaşının şikayetini dinlemek ve incelemektir. Kurum tam olarak faaliyete 1995 yılında geçmiştir (Köseoğlu, 2010: 49-51).

1.5.4. İnsan Hakları Ombudsmanı

İnsan hakları ombudsmanının görev alanı insan haklarını konusunda iletilen şikayetlerden oluşmaktadır. Amaç olarak insan haklarını koruyarak ileriye taşımak, yönetimi insan hakları açısından gözlem altında tutmak ve hakkaniyete uygun biçimde şikayetlere çözüm bulmaktır (Tutal, 2014: 95).

İnsan hakları ombudsmanının kapsadığı alan geniştir. Temel haklar ve siyasi haklar birinci kuşak haklar, ekonomik, kültürel ve sosyal haklar ikinci kuşak haklar, iyi çevre hakları ve azınlık hakları üçüncü kuşak haklar olarak insan hakları ombudsmanı kapsamında bulunmaktadır. İnsan hakları ombudsmanı yıllar geçtikçe önemini arttırmakta ve sivil haklar ombudsmanı olarak da anılmaktadır (Ünal, 2008: 129).

1.5.5. Özel Sektör Ombudsmanı

Ombudsmanlık kurumu sadece kamu sektörüyle sınırlı kalmamış, özel sektör tarafından da benimsenmiş ve uygulamaya geçirilmiştir (Köksal, 2005: 64). Özel sektör kuruluşlarında da ombudsmanı ya da ombudsman bölümü bulunmakta ve kamu görevlileri gibi şikayetleri dinleyip çözüm üretirler (Avşar, 2012: 150). Özel sektör, ticaret ve endüstri alanlarında tüketicilerin korunmasını amaçlamaktadır. Bu bağlamda başta bankacılık ve sigortacılık olmak üzere çeşitli alanlarda ombudsman oluşturulmaktadır (Gregory ve Giddings, 2000: 10-11).

İngiltere'de özel sektör ombudsmanı, yasaya dayanarak veya gönüllülük esasıyla bankacılık, hukuk, emlak, sigortacılık, cenaze, yatırım hizmetleri gibi alanlarda görev yapmaktadır. Avusturya ve Yeni Zelanda'da bankacılık ombudsmanı vardır. Hollanda'da hayat sigortası, pansiyon, cenaze ombudsmanları vardır. İrlanda Cumhuriyeti'nde hayat sigortası ombudsmanı bulunmaktadır. Bunların haricinde Avustralya'da enerji,

telekomünikasyon ve sigorta özel sektör ombudsmanı olarak mevcut bulunmaktadır (Ünal, 2008: 130-131).

1.5.6. Çocuk Ombudsmanı

Çocuk ombudsmanı, ilk olarak 1981 yılında “*Barneombudet*” adı altında Norveç’te kurulmuş olan bir ombudsman türüdür. Kurumun temel amacı; 18 yaş altındaki çocukların hak ve menfaatlerinin korunmasında ve çocuk hakları konusunda daha duyarlı bir toplum oluşturmada ombudsman denetimini yetkili kılmak olarak belirtilmiştir. Çocuklarla ilgili hususlarda resmi kurumların hesap vermesini sağlamak ve uluslar arası belgelerle de koruma altında olan çocuk haklarının gelişmesinde katkıda bulunmak hedeflenmektedir (Flekkoy, 2001: 405).

Toplumda en korumasız ve savunmasız kesim olarak anayasal ve yasal düzenlemeler kapsamında tasvip edilen çocukların korunması için oluşturulan çocuk ombudsmanı en önemli ombudsman türüdür. Kamuoyu gücünü kullanarak idareyi iyi yönetime teşvik eden çocuk ombudsmanının görevleri; çocuk hakları konusunda şikayetleri kabul etmek, araştırma yapmak, toplumu bu konuda bilgilendirmek, mevcut şartların iyileştirilmesi için önerilerde bulunmak ve gerekli durumlarda dava açmak olarak sıralanmaktadır (Özden, 2005: 55-56). Çocuk ombudsmanı, Norveç dışında İrlanda, ABD, Yeni Zelanda, Avustralya, İzlanda ve İsveç gibi ülkelerde de uygulanmaktadır. Toplum içerisinde çocuklara daha iyi bir yaşam şartı sunmak ve kötü yönetim uygulamalarından kaynaklı zararlardan korumak için tüm ülkelerde uygulanması gereken bir ombudsman türüdür.

1.6. Ombudsman Kurumunu Uygulayan Ülke Örnekleri

1.6.1. İsveç

Ombudsmanlık iki yüzyıllık bir geçmişe sahiptir ve 1713 yılında İsveç’te kurulmuştur. 1809 Anayasası ile de anayasal bir kurum olarak yerini almıştır. Kurum ilk olarak İskandinav ülkelerinde benimsenmiştir (Avşar, 2007: 58).

İsveç'te yönetim biçimi meşruti monarşidir. Sembolik olan bir kral, “*Första Kammaren ve Andra Kammaren*” isminde iki kamaralı ve “*Riksdag*” isminde tek meclisli bir yapının yanında bu yapıya karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulunun yer aldığı ülkede mahalli idareler esasına dayanan bir teşkilatlanma bulunmaktadır. Ülkede kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsenmiştir. Esas görevi kanun yapmak, devlet bütçesini düzenlemek ve vergi koymak olan parlamento aynı zamanda hükümeti ve idareyi de denetlemektedir. Parlamento Anayasa Komitesi, kamu denetçisi ve denetmenler vasıtasıyla bu denetim yetkisini kullanmaktadır (Akıncı, 1999: 306).

İsveç'te parlamento kamu denetçisi, 48 üyeden oluşan bir meclis komisyonu tarafından 4 yıl için seçilmektedir. Bu komisyon için İsveç parlamentosunda bulunanlar arasından seçim yapılmaktadır. İsveç'te ombudsman seçiminde aranan ilk özellik, seçilecek kişinin herhangi bir politik yaklaşıma yakınlığı olmayan, tarafsız olmasıdır. Bu nedenle toplum tarafından saygın görülen, bilgisi ve kişiliği kabul görmüş kişilerin seçilmesine özen gösterilmektedir. İsveç parlamentosu, baş parlamento ombudsmanı ve üç tane de parlamento ombudsmanı olmak üzere 4 tane ombudsman seçmektedir. Ombudsman, genel seçim döneminin başında seçilir ve görevi yeni genel seçime kadar devam eder (Özden, 2010: 73-74).

Parlamento ombudsmana karşı olan güvenini kaybettiği durumda onu görevden alma yetkisine sahiptir. Böyle bir karara varılabilmesi için ombudsmanın yıllık raporlarını inceleyen komisyonların da talebini iletmesi gerekmektedir. Fakat, bugüne kadar parlamento tarafından böyle bir yönetime başvurulmamıştır (Atay, 1999: 174).

İsveç ombudsmanının görevi, kamu görevlileri ve vatandaşlar arasında çıkan anlaşmazlıkları çözmektir. Ombudsmanlar, kendilerine aracısız olarak ulaşan şikayetler üzerine harekete geçer ve ortaya çıkan haksızlıkların çözülmesine, bu haksızlıkların nedenlerinin ortaya çıkarılmasına yardımcı olur. İsveç'te ombudsmanın bu kadar etkili olmasının bazı nedenleri vardır. İlk olarak İsveç, neredeyse bir örgütler ülkesidir ve sendikalar, dernekler, siyasi partiler toplumun her alanında kendini göstermektedir. İsveç'te örgütlü olmaya özendirme vardır. Örgütlülük bilinci olan vatandaşlar haklarını

çok iyi bilmekte ve herhangi bir anlaşmazlık olduğunda ombudsman kurumuna başvurmaktadır (Demir, 2002: 127).

1.6.2. Fransa

Fransa yönetim şekli yarı başkanlıktır. Yürütme organı, cumhurbaşkanı ve hükümetten oluşmaktadır. Birey özgürlükleri idari yargı tarafından korunmaktadır. Bu sebeple, idare hukukunun etkin biçimde kullanıldığı gerekçesiyle ayrıca bir ombudsmana gerek duyulup duyulmadığı üzerine tartışmalar olmuştur. Açılan bir davada yargılama sürecinin uzaması, yargının pahalılığı ve idarenin bazı durumlarda hakkaniyeti gözetmemesi gibi durumlar Fransızları ombudsmana ihtiyaç olduğu yönünde etkilemiştir. Fransa’da ombudsman kurumuna “arabulucu, uzlaştırıcı, hakem” anlamına gelen “*Mediateur*” kavramı kullanılmaktadır (Fendoğlu, 2011: 10).

Fransa’da ombudsman, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu tarafından belirlenerek cumhurbaşkanı kararnamesiyle atanmaktadır. Alışkın olunan durumun aksine Fransa’da ombudsmanın atanması sürecine parlamentonun herhangi bir katılımı yoktur (Şencan, 2011: 18). Ombudsmanı atama yetkisinin tamamen yürütmede olması kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda tartışmaları beraberinde getirmektedir.

Fransa’da ombudsmanın görev süresi 6 yıldır ve görevi sona erdikten sonra tekrar seçilemez. Ombudsmanın dokunulmazlığı vardır. Görev süresince yaptığı işlemlerden ya da söylemlerden dolayı kovuşturulamaz, aramaya tabi tutulamaz, tutuklanamaz ve mahkum edilemez. Bu türden bir dokunulmazlığın sebebi, ombudsmanın görevini yerine getirirken herhangi bir endişe duymaması ve tam bir bağımsızlıkla çalışmasıdır. Kendisine tanınan yetki genişliği bakımından İsveç Ombudsmanına benzetilmektedir (Eroğlu, 1978: 366).

Fransa’da vatandaşlar ombudsmana başvurusunu doğrudan yapamamaktadır. Yapılacak başvurular bir parlamenter aracılığıyla yapılmak zorundadır (Arklan, 2006: 90). Bu durum, ombudsmana kolay erişim özelliğini tartışmalı hale getirmektedir.

Başvurunun ombudsmanın görev konusuna girip girmediğini belirleyen parlamenterdir ve takdir yetkisi parlamentere bırakılmıştır. Başvurular için şekil şartı aranmamakta, mektup da dahil olmak üzere başvurular alınmaktadır (Atay, 1999: 288).

Ombudsman yaptığı incelemeler sonucunda idareyi hatalı bulursa gerekli tavsiyeleri yapmaktadır. Yaptığı tavsiyelere uyulmaması durumunda hiyerarşik üste başvurma, dava açılmasını isteme, gerekli kanuni düzenlemenin yapılmasını isteme gibi yollara başvurabilmektedir (Şencan, 2011: 20).

Fransız ombudsmanının idari yargıya sahip bir ülkede kurulması en önemli özelliğidir. İdari denetimin, idari yolla, idari mahkeme eliyle mükemmel şekilde sağlanan Fransa'nın, İsveç'ten etkilenerek idarenin denetimi ile ilgili denetim mekanizmasına ihtiyaç duyması ilginç gelmektedir. Yıllarca idarenin denetimiyle ilgili herhangi bir sistemi bulunmayan ülkelerde bu ihtiyaç hissedilirken, Fransa'da kökleşmiş ve uluslararası platformda kabul görmüş idari yargılamanın yanında onun eksikliklerini giderebilecek bir ombudsman kurulması önemli bir atılım olmuştur (Erhürman, 1995: 68).

1.6.3. Danimarka

Danimarka'da ombudsman diğer ombudsmanlara göre daha az yetkiye sahip olmasına rağmen kendini tüm dünyaya tanıtmış ve ülkeler tarafından örnek alınmıştır. Genel olarak bakıldığında İsveç'teki ombudsman kurumunu örnek aldığı söylenebilmekte ama Danimarka'da ombudsman askeri ve sivil konularda yetkili kılınmıştır. Ülkede ombudsman modern refah devletin ilk uygulaması olması açısından önemlidir (Mutta, 2005: 72).

Danimarka'da ombudsman 1953 Anayasası'nda yapılan bir değişiklikle kurulmuştur. 1954'te Ombudsman Yasası ve 1956'da Ombudsman Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Daha sonra yapılan düzenlemelerle yapısında değişiklikler yapılmıştır (Ergani, 2003: 3).

Danimarka’da ombudsmanın görev süresi 4 yıldır. Görev süresi bittikten sonra ombudsman eğer isterse tekrar seçilme olasılığı vardır ve diğer ülkelere göre daha yüksek bir yaşta (70 yaş) emekli olmaktadır. Ombudsman, parlamenterler haricinde hukuk eğitimi almış kişilerin aday olabileceği bir yapıdır. Ombudsman olarak göreve başlayan kişi, ombudsmanlık dışında hiçbir kamu kurumunda görev yapamaz (Altuğ, 2002: 84; Baylan, 1978: 31).

Ombudsman parlamentonun yönetmelikleri dışına çıkamamakta ve bu durum ombudsmanın görev alanını daraltmanın yanında bağımsızlığına da gölge düşürmektedir. Ombudsmanın yetkilerine kısıtlama getiren bir başka uygulama da araştırma süresince gerekli olan her türlü bilgi ve belgeye erişememesidir. Ombudsmanın ulaşım olanağı olan belgeler “*Adliye Yönetimi Yasası*” içerisinde ifade edilen kurallara göre belirlenmektedir. Bu durum şikayetlere konu olan araştırmaların yapılmasında büyük bir engel oluşturmaktadır (Baylan, 1978: 29-30).

1.6.4. Finlandiya

Finlandiya, günümüzde özgürlükler ve vatandaşların yönetime katılımı konusunda ileri düzeyde yer alan bir ülkedir. Finlandiya’da 1919 Anayasası ile “*Parlamento Ombudsmanı Yasası*” çerçevesinde “*Parlamento Ombudsmanı*” görevine başlamıştır (Temizel, 1997: 101). Parlamento adına görev yapan iki kurumdan biri “*Adalet Şansölyesi*” biri de “*Ombudsman*” dır. Finlandiya ombudsmanı vatandaşı devletin yönetim kararlarına karşı korurken, Şansölye kamu kurumlarının eylem ve işlemlerine karşı vatandaşları korumaktadır (Baylan, 1978: 36).

Finlandiya’da kamu otoritesine karşı vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumak için oluşturulmuş iki kurumdan biri olan Şansölye, hukuk alanında eğitim görmüş kişiler arasından Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır. Görev süresi emekli oluncaya kadar veya Devlet Başkanı tarafından görev tanımına uymayan herhangi bir işleminden dolayı görevine son verilene kadar devam etmektedir. Ombudsman ise parlamento tarafından dört yıllık bir görev süresi için gizli oylamayla seçilmektedir. Parlamento Ombudsmanı görev süresi sona erdikten sonra tekrar seçilme olanağına sahiptir (Mutta, 2005: 70).

Finlandiya’da ombudsman çok geniş denetim yetkisiyle donatılmıştır. Bu özelliği ile ombudsman kurumunu uygulayan birçok ülkeden ayrılmaktadır. Parlamento ombudsmanı ülkedeki tüm kamu kurumlarını ve çalışan personelleri, din adamlarını, yargı organlarını, Devlet Başkanı ve Başbakanın görevlerini yürütürken ortaya çıkan uyuşmazlıklarını başvuru üzerine ya da re’sen inceleme yetkisine sahip kılınmıştır. Şansölyenin yetkisi ise ombudsmandan daha fazladır. Ombudsmana tanınan tüm yetkilere sahip olmasının yanında özel vatandaşların yasalara aykırı işlemlerine de müdahale yetkisi bulunmaktadır (Baylan, 1978: 37).

Finlandiya Ombudsmanı, alışlagelmiş durumdan farklı olarak hem idari hem de yargısal işlemler üzerinde denetim yetkisine sahiptir (Erhürman, 2000: 158). Ombudsman harekete geçebilmek için şikayet başvurusunun bulunmasını beklemek zorunda değildir. İdarenin veya yargının eylem ve işlemlerinde herhangi bir yanlışlık gördüğünde kendiliğinden inceleme başlatabilmektedir. Ombudsmana bu kadar geniş yetkilerin tanınmasının yanında ilgili idare veya parlamento yerine geçerek herhangi bir işlemde bulunmasına imkân tanınmamıştır (Yılmaz vd, 2003: 56-57).

Finlandiya Ombudsmanına herkes başvurabilmektedir. Başvuru için herhangi bir kısıtlamaya gidilmeyerek sözlü ve yazılı başvuru kabul edilmektedir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 32). Finlandiya’da ombudsmana başvuru yapabilmek için diğer denetim yollarının tüketilmiş olma zorunluluğu bulunmamaktadır.

1.6.5. Norveç

İskandinav ülkeleri arasında yer alan Norveç, 1905 yılında bağımsızlığını ilan ederek İsveç Krallığı’ndan ayrılmıştır. Uzun yıllar İsveç’e bağlı bir şekilde yaşadığı için devlet yönetiminde ve geleneklerde İsveç’ten etkilenmiş ve ombudsman kurumunu uygulayan ilk ülkelerden olmuştur (Toker, 2015: 337).

Norveç’te ombudsman kurumu oluşturma adına ilk çalışmalar 1952 yılında yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda Norveç’te oluşturulan ilk ombudsman türü Askeri

Ombudsman olmuştur. Kamu kurum ve kuruluşlarının denetlenmesi amacıyla ombudsman kurumu daha sonra faaliyete geçirilmiştir (Bozoğlu, 2008: 62).

İlk Norveç Ombudsmanı savunma alanında görev yapmak üzere Parlamento kararı ile 31 Nisan 1952 yılında atanmıştır. 1956 yılında dini inanışları ve ahlaki değerleri yüzünden zorla silah altına alınmak istenen vatandaşların haklarını savunmak amacıyla başka bir ombudsman daha atanmıştır. 1962 yılına gelindiğinde kamu yönetimi için bir Parlamento Ombudsmanı ataması yapılmıştır. 1970 yılında ise üç ombudsman ataması daha olmuştur. Bu ombudsmanlar; Tüketici Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı ve Eşit Haklar Ombudsmanı olarak sıralanmaktadır (Altuğ, 2002: 94).

Norveç Ombudsmanı, Parlamento tarafından dört yıllık bir süre için seçilmektedir. Ombudsmanının seçilmesi de görevden alınması da Parlamento tarafından yapılmaktadır (Temizel, 1997: 103-105). Bir kişinin ombudsman olarak görev alabilmesi için Yüce Mahkeme yargıçlarının sahip olduğu tüm özellikleri bünyesinde barındırması gerekmektedir. Ombudsmanın maaşı yine Parlamento tarafından belirlenmektedir (Baylan, 1978: 34).

Norveç Ombudsmanı yasama ve yürütme organı karşısında tam bir bağımsızlığa sahip olarak görevini yürütmektedir. Yasama organı ombudsmana görevi süresince emir ve talimat verememekte ve yönlendirmelerde bulunamamaktadır. Ombudsmanın yegane amacı gerçeğe ulaşmaktır ve bu doğrultuda tam bir bağımsızlık içerisinde görevini yürütmektedir. Norveç Ombudsmanının kadrosu, yine ombudsman önerisi üzerine Parlamento Yönetim Kurulu (Presidium) veya ombudsman tarafından görevlendirilen atama kurulu tarafından oluşmaktadır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 51).

Norveç Ombudsmanının yetkileri diğer İskandinav Ombudsmanlarının yetkilerine göre daha kısıtlı kalmaktadır. Norveç Ombudsmanı, Bakanlar Kurulu ve Maliye Müfettişleri kararları üzerinde hiçbir inceleme ve araştırma yetkisine sahip değildir. Parlamento gündeminde bulunan konular üzerinde ombudsman şikayet kabul edememektedir. Mahkemelerin görev alanı içerisinde yer alan ve mahkeme denetimi alanında bulunan konular üzerinde de ombudsman şikayet kabul edememektedir.

Ombudsman diğer yargı yollarında bulunana idari takdir yetkisini kullanarak araştırma yapma hakkına sahip değildir (Baylan, 1978: 33).

Norveç Ombudsmanı yetki alanında merkez ve taşrada bulunan kamu kurumları, bu kurumlara bağlı çalışan personeller yer almaktadır. Ombudsman, kamu kurumlarının eylem ve işlemlerinden dolayı vatandaşların zarar görmesi sonucunda ayrıntılı bir inceleme yapmaktadır. Yargı organlarının eylem ve işlemleri yanında Bakanlar Kurulu Kararları ombudsmanın denetimi dışında kalmaktadır (Bozoğlu, 2008: 63).

Norveç Ombudsmanının başvuru şeklinde de diğer ülkelerden farklılıklar bulunmaktadır. Ombudsmanın diğer ülkelerde olduğu gibi re'sen inceleme yetkisi olsa da uygulamada bu yetkinin kullanılmadığı görülmektedir. Buna ek olarak inceleme yürüttüğü idari birimden her türlü bilgi ve belge isteme hakkı bulunmamaktadır. Böyle kısıtlamaların bulunması ombudsmanın denetleme alanını daraltmakta ve verim alınmasını azaltmaktadır (Baylan, 1978: 35).

Norveç Ombudsmanına vatandaşların başvuru yapması idare kaynaklı zararlarının ödenmesi için yeterlidir. Başvurular, yazılı bir şekilde ve ilgili birimin imzası ile kabul edilmektedir. Ayrıca başvuru dilekçeleri hazır bir şekilde bulunmamaktadır ve başvuru yapacak kişi anlaşılır bir şekilde mektup halinde yazmalıdır.

Norveç Ombudsmanı hakkında söylenecek en önemli sorun, tam bir bağımsızlığın ve tarafsızlığın bulunmamasıdır. Ombudsman siyasi iktidarlar tarafından oldukça dar yetkilerle donatılmıştır ve yürütmenin bir diğer kolu olarak şekillendirilmiştir (Erhürman, 1995: 55).

1.6.6. Yeni Zelanda

Yeni Zelanda eski bir İngiliz sömürgesidir ve idari yapısını inşa ederken İngiliz sistemini örnek almıştır. Yeni Zelanda Anayasası yazılı olmayan, geleneklerle yürütülen kararlardan oluşmaktadır. 1947 yılında bağımsızlığına kavuşan Yeni Zelanda, vatandaşlarının haklarını korumak için İngiltere'den daha önce ombudsman sistemini uygulamaya geçirmiştir (Baylan, 1978: 66).

Yeni Zelanda'da zamanla hükümetin vatandaşlar üzerinde kurduğu baskı artmış ve bu baskıyı önlemek adına yeni arayışlara girilmiştir. Adil bir yönetim anlayışı için kamu yöneticileri, hukukçular ve siyaset bilimciler İskandinav ülkelerinde uygulanan ombudsman kurumunun 1962 yılında Yeni Zelanda'da kurulmasına yardımcı olmuştur (Weeks, 1969: 633).

Yeni Zelanda'da ombudsman Temsilciler Meclisi önerisi ile Genel Vali tarafından atanmaktadır. Görev süresi beş yıl olarak belirlenmiş olan ombudsman görev süresi sona erdikten sonra Parlamento tarafından tekrar seçilebilmektedir. Ombudsman görevinde başarısız, ihmalkar veya yetersiz olursa Temsilciler Meclisi'nin uyarısı üzerine Genel Vali tarafından görevinden alınabilmektedir. Bu gibi durumlara rastlandığında Temsilciler Meclisi tatil döneminde ise Genel Vali tarafından hemen görevine son verilir ve Temsilciler Meclisi görevine başladığı andan itibaren iki ayı geçmeyecek bir süre içerisinde yeni ombudsman ataması yapılır (Temizel, 1997: 103-113).

1962 tarihli Ombudsman Yasası'nın dördüncü bölümüne göre, Yeni Zelanda'da ombudsman olarak seçilecek kişi Parlamento üyesi veya yerel yönetim meclisi üyesi olmamalıdır. Aynı zamanda ombudsman olarak atanan kişinin görevi süresince herhangi bir özel kurum veya kamu kurumunda çalışması ve milletvekili seçilmesi yasaklanmıştır (Pope, 2000:88).

Ombudsmanın alacağı ücret Bakanlar Kurulu ile işlemlerini yürüten Genel Vali tarafından belirlenmektedir. Ombudsmanın alacağı ücret ile Yüce Mahkeme yargıçlarının aldığı ücretin paralel olmasına dikkat edilmektedir. Ombudsman birlikte çalışacağı personelleri kendi seçme hakkına sahiptir. Sadece seçilecek personel sayısını Başbakan belirlemektedir. Personellerin alacağı ücrete ise Maliye Bakanlığı karar vermektedir (Baylan, 1978: 74).

Ombudsmanın görev alanı, 1975 tarihli Ombudsman Yasası'nda yapılan bir değişiklik ile yerel birimleri denetleme yetkisi de verilerek genişletilmiştir. Bu durumda ombudsman merkezi, yerel ve bölgesel birimleri denetleme yetkisine sahip olmuştur.

Ombudsmanın bakanların aldığı kararları incelemesi de görev alanı içerisinde yer almaktadır (Baylan, 1978: 72).

Yeni Zelanda Ombudsmanının görev alanında bazı sınırlamalar da mevcuttur. İlk olarak ombudsman, adliye mahkemelerini ve özel idari yargı kuruluşlarını ilgilendiren konuları incelemeye alamamaktadır (Baylan, 1978: 72). Ombudsman tüm idari yargı yollarının tükenmesinden sonra başvuru kabul etmektedir. Başvurular öncelikle ilgili idari birime yapılmakta ve eğer sonuç alınamazsa ombudsmana başvuru yapılmaktadır (Payaslıoğlu, 1969: 8).

Yeni Zelanda Ombudsmanına başvuru şekli diğer ülkelerden farklılık göstermektedir. Ombudsmana başvuru yapabilmek için harç adı altında bir ödeme yapmak gerekmektedir. Bu yöntemin belirlenmesine gerekçe olarak da gereksiz başvuruların engellenmek istenmesi gösterilmektedir. Fakat bu durum ombudsmanın tercih edilme sebeplerinden biri olan herhangi bir ücret talep etmemesi özelliğine aykırı düşmektedir. Başvurular sadece yazılı olarak kabul edilmektedir. Sözlü başvurular daha sonra yazıya geçirilmek kaydıyla dikkate alınmaktadır. Ombudsman kendisine iletilen başvurulardan zamanaşımına uğrayan, yargı sürecinde bulunan ve şikayet konusunun görevi dışında kalanları incelememe yetkisine sahiptir. Bu gibi durumların ortaya çıkması durumunda ombudsman şikayet başvurusunda bulunan kişiyi bilgilendirerek ilgili birime başvurmasına yardımcı olmaktadır (Erdengi, 2009: 121).

1.6.7. Avusturya

Avusturya Ombudsman Bürosu'nun (Volksanwaltschaft) kuruluş nedeni olarak vatandaşların bürokrasi kaynaklı rahatsızlıklarının ve memnuniyetsizliklerinin artmış olması belirtilmektedir. Bu nedenlerle ombudsman kurumu resmi olarak 1977 yılında faaliyete geçmiştir (Avşar, 2012: 188; Pickl, 1986: 39).

Avusturya'da "*Halk Avukatı*" olarak adlandırılan ombudsmanın aday olabilmesi göreve getirilmesi için en çok oy oranına sahip partilerin ortak görüşünün bulunması gerekmektedir (Tortop, 1998: 4). Avusturya Anayasası maddelerine göre; ombudsman

seçme yetkisi Ulusal Konseye tanınmıştır. Ombudsman ofisini merkezi Viyana'da yer almaktadır. Ombudsman ofisinde üç ombudsman görev yapmaktadır. Ombudsman Cumhurbaşkanı tarafından göreve getirilmekte ve hiçbir nedenle görevlerinden alınmamaktadır (Austrian Federal Constitution).

Avusturya'da ombudsmanın devreye girebilmesi için vatandaşların haklarını koruyacak başka bir yöntemin kalmamış olması gerekmektedir (Tortop, 1998: 6). Avusturya'da vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması özenle dikkate alındığı için başarılı bir şekilde uygulandığı görülmektedir (Tayşi, 1997: 113).

Avusturya'da ombudsman vatandaşların şikayetlerini incelerken ilgili birimlerin hukuk kurallarına uyup uymadığını değerlendirmektedir. Aynı zamanda vatandaşlar ile yönetimin ilişkilerini iyileştirme amacıyla yönetimin vatandaşlarla olan ilişkilerini de gözetim altında tutmaktadır. Ombudsman inceleme ve araştırmaları sonucunda önerilerde bulunarak iyi yönetim ilkelerinin geliştirilmesine yardımcı olmaktadır (Austrian Federal Constitution).

Avusturya Ombudsmanı ülkede bulunan tüm kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme yetkisine sahiptir. Ombudsman sosyal ve mali yönden denetim yapmaktadır. Yasalara uygun eylem ve işlemlerin yapılması konusunda devlete yardımcı olan bir kurumdur. Aynı zamanda bölgesel ombudsmanlar da bulunmaktadır. Ombudsmanlara hapisane ve askeri kışlalarda denetim yapma yetkisi de tanınmıştır. Ombudsmanın görev alanı dışında yargı kararları bulunmaktadır. Ombudsman inceleme ve araştırmalarını yürütürken her türlü bilgi ve belgeyi isteme hakkına sahiptir. Ayrıca hukuka aykırı alınmış bir karar saptadığında anayasa mahkemesine başvuru yapabilmektedir (Austrian Federal Constitution).

Ombudsmana herkes başvuru yapabilmektedir, başvuru için Avusturya vatandaşı olmak gerekmemektedir. Vatandaşların başvuruda bulunması için öncelikle kamu kurum ve kuruluşları tarafından haksızlığa uğrayarak maddi veya manevi zarar görmüş olması gerekmektedir. Zarara uğrayan kişi ilk olarak ilgili birime başvurmakta ve eğer sonuç alamazsa ombudsmana başvuru yapmaktadır. Başvuru için belli bir şekil şartı

istenmemektedir. Başvurular sözlü, yazılı, telgraf veya elektronik posta yoluyla yapılabilmektedir (Avşar, 2012: 188).

Avusturya'da vatandaşlara ombudsmana başvurabilmesi için birçok kolaylık sağlanmıştır. Bunlardan ilki, Viyana'daki ombudsman bürosuna gelemeyecek durumda olan vatandaşlar için belirli aralıklarla geziler düzenlenerek şikayetler toplanmaktadır. Buradaki amaç maddi durumu yetersiz olan vatandaşlara kolaylık sağlamak ve şikayette bulunacak vatandaşlar ile doğrudan iletişim kurabilmektir. Bir diğer kolaylık ise ülkenin herhangi bir yerinden büroya başvuru yapmak isteyen vatandaşların bir konuşma ücreti karşılığında telefon ederek başvurusunu gerçekleştirebilmesidir. Başvuru yapmak isteyen vatandaşların maddi külfetten kurtulması için her türlü kolaylığın sağlandığı görülmektedir (Pickl, 1986: 43-44).

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM OMBUDSMANI VE UYGULAMALARI

2.1. Yerel Yönetim Ombudsmanı

Ombudsman kurumu ortaya çıktığı ilk günden bugüne kadar birçok ülkede kendisine yer edinmiştir. Her ülkede kendine özgü kurallarıyla uygulanmış ve başarılı bir sonuç vermiştir. Ombudsman kurumu, çoğu ülkede ilk olarak merkezi yönetimler için faaliyete geçirilmiş ve parlamento ombudsmanı biçiminde uygulanmıştır. Geçen zaman içerisinde parlamento ombudsmanının iş yükü artmış, yerel yönetimlerin denetimi konusunda yetersiz kalınmış, yerel yönetimlerin üstüne düşen görevler fazlaşmış ve tüm bu sebeplerden dolayı bazı ülkeler yerel yönetim denetimi için ayrı bir “*yerel yönetim ombudsmanı*” oluşturma yoluna gitmiştir. Yerel yönetim ombudsmanı bir ihtiyaç üzerine ortaya çıkmıştır sonucuna ulaşılabilmektedir (Ünal, 2008: 131).

Yerel yönetim ombudsmanı üzerine şöyle bir tanımlama yapılmaktadır (Temizel, 1997: 65):

“Yerel yönetim ombudsmanı merkezi ombudsmanının tüm özelliklerini taşır, bir bölgede ya da bir şehirde meydana gelen yerel yönetimin kötü işleyişinden ortaya çıkan sorunlara çözüm üretir, amaç olarak vatandaşların yerel yönetimlerde haklarını koruma ve yerel yönetimlerde iyi yönetimi uygulama görevini üstlenir, müdahale alanları içerisinde yetki ve otoriteleri sınırlandırarak yönetimin düzene oturtulması için önerilerde bulunur.”

Yerel yönetim ombudsmanı hakkında yapılmış bir diğer tanımlama ise şu şekildedir (Yıldırım, 1993: 88):

“Yerel yönetim ombudsmanı görev alanı olarak kötü yönetim karşısında vatandaşların haklarını korur ve yerel yönetimlerde ortaya

çıkan sorunlarla uğraşır. Bu şekilde yerel yönetimlerde demokrasinin gelişmesinde katkıda bulunur. Ombudsmanın ilgi alanına giren bir başka husus da yerel yönetimlerin idari ahlak kurallarına uygun davranıp davranmadığını gözlemlemektir.”

2.1.1. Yerel Yönetim Ombudsmasının Statüsü

Denetim yetkisine sahip bir kurumun ombudsman olduğunu söyleyebilmek için belli başlı özellikleri bünyesinde barındırması gerekmektedir. Yerel yönetim ombudsmanı da parlamento ombudsmanı gibi özelliklere sahiptir. Yerel yönetim ombudsmanını farklı kılan taraf, onun görev ve yetki alanının farklı olmasıdır.

Yerel yönetimlerde ombudsmanı farklı kılan nitelik, yerel yönetimlerde idari denetim işlemlerini sonuçlandırma aşamalarının farklı olması ve kararı belirleme aşamasında bizzat seçilmiş üye olan yerel yönetim meclislerinin katılmasıdır. Yerel yönetimlerde idari işlemlere meclis üyelerinin karar vermesine bağlı olarak şikayetler de çoğunlukla bu konuda yapılmaktadır. Tüm bunlar göz önüne alındığında yerel yönetim ombudsmanı, sadece yerel meclisler tarafından alınan kararların adil bir şekilde olup olmadığını denetlemez aynı zamanda yerel yönetimlerin idari kararları da dahil olacak biçimde yerel yönetimler tarafından alınmış kararlara kaliteli nitelik kazandırma ve bunları adalet açısından denetleme görevini de üstlenir (Temizel, 1997: 65-66).

Yerel yönetim ombudsmanının uluslararası olarak tanımlanabilmesi için özünde bulundurması gereken en önemli özellik, kendisini göreve getiren makam ya da kişiler de dahil olmak üzere tüm makam ve kişilere karşı bağımsız ve tarafsız bir statüde olmasıdır (Gregory, 1995: 12). Dolayısıyla, ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığını sağlayabilmek için bunun anayasal ve yasal metinlerle güvence altına alınması gerekmektedir.

2.1.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görev ve Yetkileri

Yerel yönetim ombudsmanının görev ve yetkileri genel olarak uygulandığı ülkelerdeki beklentilere, ihtiyaçlara uygun olarak her yerel yönetim biriminde farklılık göstermektedir.

Ombudsman kurumu, uygulanmaya başladığı ilk ülke olan İsveç'te ve Danimarka, Norveç gibi diğer İskandinav ülkelerinde idareye karşı vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması, bu konuda araştırma, denetleme yapılması görevlerini üstlenmiştir. Örneğin, İngiltere'de Parlamento ombudsmanı ve yerel yönetim ombudsmanı vatandaşların kötü yönetim karşısında korunması görevini üstlenmişken Fransa'da Mediateur vatandaş ve idare arasında hakkaniyetin sağlanması görevini üstlenmiştir (Ünal, 2008: 135).

Her ülke ombudsman kurumuna farklı bir görev belirlemiştir. Bazı ülkelerde vatandaş haklarının ve çıkarlarının güvencesi olma görevini üstlenmişken, bazı ülkelerde vatandaş çıkarlarının korunması ön plana alınarak bölge yönetiminin iyi işlemesi ve tarafsız karar alınmasına katkı sağlama görevini üstlenmiştir (Temizel, 1997: 68).

Yerel yönetim ombudsmanı parlamento ombudsmanından farklı bir yetki alanına sahiptir. Yetki alanı, yerel düzeyde görev yapmak için düzenlenmiş ve bu alan içerisinde sınırlandırılmıştır. Yerel yönetim ombudsmanının sınırları dahilinde bulunan yetkiler genel olarak yerel yönetimler, yerel yönetimlerin alt birimleri ve yerel yönetimler tarafından oluşturulmuş yerel yönetim birlikleridir. Her ülkenin yerel yönetimi ve bunların düzenlenmesi farklı olduğu için yetki alanları da değişiklik göstermektedir. Örneğin İngiltere'de Yerel Yönetim Komisyonları tarafından belirlenen bölgelerde görevini sürdüren yerel yönetimler, yerel yönetim birimleri ve yerel düzeyde görev yapan kurum ve kuruluşlar yetki alanı içerisinde bulunmaktadır. Hawaii'de ise Hawaii Eyaleti içerisinde bulunan tüm yerel yönetimler ve yerel kuruluşlar yetki alanına girmektedir (Baylan, 1978: 60).

Yerel yönetim ombudsmanının görev alanı yerel düzeyde ve daha sınırlı bir alanda olsa da ulusal düzeyde görev yapan ombudsmanlara benzer şekilde geniş yetkilerle donatılmıştır. Ombudsmanlık kurumunu diğer denetim mekanizmalarına göre daha üstün kılan bağımsızlık ve tarafsızlık ilkeleri yanında geniş yetkilere sahip olma özelliği yerel yönetim ombudsmanları da tanınmıştır. Yargı kuruluşlarının sahip olduğu yetkilerin benzerleri yerel yönetim ombudsmanları için de geçerli olmuştur (Akıncı, 1999: 344). Ama yerel yönetim ombudsmanı yargıç veya mahkeme değildir. Her ne kadar yargıyla benzeyen bazı noktalar bulunsa da görev alanları farklıdır.

Yerel yönetim ombudsmanlarına, kanunlar aracılığıyla yetki alanı çerçevesinde ihtiyacı olduğu dosyaların tümüne erişim izni verilmesi idari işlemlerde açıklık ve şeffaflık ilkesinin oluşmasına yardımcı olmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları denetimini tamamladığı şikayetlerin sonucuna göre, disiplin soruşturması başlatabilir, suç oluşturan bir direniş varsa yargıya başvurabilir, kanun veya diğer düzenlemeler hakkında reform önerisinde bulunabilir (Köksal, 2007: 51).

2.1.3. Yerel Yönetim Ombudsmanının İşlevleri

Yerel yönetim ombudsmanı uygulamasının zamanla yaygınlaşmasıyla birlikte yerel yönetimler ve vatandaşlar açısından önemli işlevleri yerine getiren denetim mekanizması olarak kabul edilmiştir. Yerel yönetimlerin işlevlerinde meydana gelen hizmet beklentisinin artması da kuruluşların daha etkin biçimde denetlenmesini gerekli kılmış ve yerel yönetim ombudsmanının önemi artmıştır (Ünal, 2008: 138).

2.1.3.1. Koruma İşlevi

Ombudsmanının koruma işlevi, vatandaşların hak ve özgürlüklerine karşı olan tehdit ve sınırlandırılmalara yönelik devletin tekelinde bulunan yaptırım uygulamasına karşı bir güvence sağlanması amacını taşımaktadır (Akıncı, 1999: 84).

İdarenin kötü yönetimi karşısında vatandaşlar şikayette bulunmakta ve genellikle idare kendi lehine karar vermektedir. Bu durum karşısında da vatandaşın yönetime karşı olan güveni zedelenmektedir. Üstelik bazı durumlarda idare tehdit ve şantaj yöntemlerine

başvurarak vatandaşı sindirme yoluna gitmekte ve vatandaşın haklı olduğu durumlarda dahi hakkını arama yolunu seçmesini kapatmaktadır. Ombudsman bu olaylar karşısında idareye baskı yaparak vatandaşların güvenini tesis edecek bir kurumdur (Avşar, t.y: 119).

Yerel yönetim ombudsmanı hem vatandaşı idarenin kötü yönetiminden kaynaklanan işlemlerine karşı korumakta hem de idareyi haklı bulduğu durumlarda koruma altına almaktadır. Yapılan şikayetler üzerine veya kamuoyunda meydana gelen birtakım söylentiler üzerine araştırma yaparak idareyi haklı bulduğu durumlarda aklanmasını sağlamakta, vatandaşlar karşısında ise güven tazelemektedir. Yerel yönetim ombudsmanı raporlarına bakıldığında yapılan çoğu şikayetlerin haksız olduğu ve yerinde olmadığı raporlarda görülmektedir (Akıncı, 1999: 292).

2.1.3.2.Denetleme İşlevi

İdarenin en etkin şekilde denetlenmesi işlevi ilk başta ombudsmanın amacı olmaktadır (Keneş, 1997: 795). Etkin bir şekilde denetim yapıldığında yönetim verimli bir biçimde çalışır ve vatandaşların beklentileri paralelinde hizmet üretir, kamuoyunda güven kazanıp saygı görür (Akıncı, 1999: 292).

Yerel yönetim ombudsmanı, faaliyet gösteren denetim mekanizmaları yerine geçecek bir kurum olarak değil, mevcut bulunan denetim mekanizmalarının sorunlara çözüm bulmakta yetersiz kaldığı durumlarda sorunları çözmek için yardımcı ve tamamlayıcı bir birim olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim yerel yönetimlerin faaliyet alanı sürekli genişlemekte ve mevcut denetim mekanizmalarının yetersiz kaldığı durumlarda ombudsman çözüm üreterek katkı sağlamaktadır (Ünal, 2008: 140-141).

Yerel yönetim ombudsmanı kendisine bildirilen şikayetler üzerine şikayet konusu olan idari birimler üzerinde her türlü inceleme ve araştırma işlevini sağlamakta ve gerekli olan evraklara ulaşarak denetim işlevini yerine getirmektedir. Yerel yönetim ombudsmanının harekete geçmesi için genellikle yetki alanı içerisinde bulunan bazı kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetlerini sağlamaması, kamu görevlilerinin kendilerine tanınan yetkiyi kötüye kullanması gibi nedenler bulunmaktadır. Örneğin, Hawaii’de yerel

yönetim ombudsmanı yasalara aykırı bir işlem gördüğünde herhangi bir şikayet gelmesini beklemeden resen harekete geçebilmektedir. Ombudsman, yaptığı inceleme ve araştırmalar sonucunda yeterli bilgi ve belge sağlayamadığı sonucuna varırsa şikayet konusu olan kuruma denetleme için giderek bazı kişilerin yeminli ya da yeminsiz sorgulamasını yapabilmektedir (Baylan, 1978: 63).

Yerel yönetim ombudsmanı kolay ulaşılabilen, ucuz ve kolay işleyen bir denetim mekanizması olduğu için yerel yönetimlerin ve görevlilerin sürekli bir denetim beklentisi içinde olarak yetkilerini kötüye kullanmadan hareket etmelerini sağlamakta ve denetimin etkinliğini sağlamaktadır. Bu şekilde kötü yönetim önlenmekte ve iyi yönetim geliştirilmektedir (Ünal, 2008: 141-142).

2.1.3.3. Yönetimi İyileştirme İşlevi

İdarenin denetimi ombudsman tarafından yerine getirildiği takdirde, çağdaş bir yönetimin unsuru olan demokratik, şeffaf ve dürüst olma ilkeleri daha sağlıklı biçimde kendini gösterebilmektedir (Akıncı, 1999: 292). Yerel yönetim ombudsmanı uygulandığı ülkelerde yönetimin aksayan taraflarını meydana çıkarır ve uygulama aşamasında doğru olanları belirler. Bu şekilde hizmet kalitesi artmış, idarenin kendine olan güveni yükselmiş olur (Ataman, 1997: 786).

Yerel yönetim ombudsmanı, yönetimin hata yapmasını önleyen ve yapılmış bir hata var ise bir an önce düzeltilmesine yardımcı olan bir yol gösterici durumundadır. Aynı zamanda idare ve vatandaş arasındaki iletişimi kuvvetlendirerek halkla ilişkiler uzmanı görevi de görmektedir (Erhürman, 1998: 100). Ombudsman yaptığı bu işlevler ile yönetim ve vatandaş arasındaki ilişkilerin kuvvetlenmesine ve daha ılımlı olmasına katkı sağlama amacını yerine getirir.

Yerel yönetim ombudsmanı, yaptığı denetlemeler sonucunda yönetim hakkında eksik gördüğü ve bu eksikliklerin nasıl giderileceği hakkındaki görüşlerini aylık ve yıllık raporlar halinde sunarak yönetimi ve kamu görevlilerini bilinçlendirme görevi görmektedir. Yerel yönetimlerde oluşan kötü yönetimin giderilmesi ve iyi yönetimin

ihtiyacı olan koşulların oluşturulması için ombudsman gereken bilgi desteğini sağlamakta ve doğru uygulamaların kullanılmasına yardım etmektedir. Yerel yönetim ombudsmanı inceleme ve araştırmaları neticesinde ulaştığı sonuçları kamuoyu ile paylaşarak yerel yönetimlerde daha şeffaf ve denetime açık bir ortamın oluşmasını sağlamaktadır. Yerel yönetimlerin gerek duyduğu denetim usullerinin belirlenmesi ve iyi yönetimin oluşturulması konusunda ombudsman gönüllü bir danışma merkezi görevi görerek verimlilik ve etkinliğin artmasına yardım etmektedir (Ünal, 2008: 143-144).

2.1.4. Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü

Yerel yönetim ombudsmanının çalışma usulü, birtakım farklılıklar gösterse de genelde parlamento ombudsmanı ile benzerlik taşımaktadır. Parlamento ombudsmanı gibi yerel yönetim ombudsmanı da sahip olduğu yetkileri kanunlar çerçevesinde yürütmektedir. Her ülke ombudsmana vereceği yetkileri kendi hukuki yapısına göre oluşturduğu gibi çalışma usullerini de bu şekilde belirlemektedir (Ünal, 2008: 144-145).

Yerel yönetim ombudsmanına şikayet başvurusunda bulunurken herhangi bir ücret talep edilmemektedir. Şikayet kaynağı açısından bir sınırlama yoktur ve şikayette bulunan kişinin doğrudan olayla ilgisi olması şartı bulunmamaktadır. Şikayetler için herhangi bir zaman şartı yoktur fakat ombudsmanların aksini gerektirecek olağanüstü bir koşul bulunmadığını belirttiği durumda iki yıldan fazla şikayetlere bakmama ilkesi genel kabul görmüştür (Eryılmaz, 1995: 316).

Yerel yönetim ombudsmanına yapılacak şikayet yöntemleri her ülkede farklılık göstermektedir. Kimi ülkelerde yazılı başvuru kabul edilirken kimilerinde ise mektup, telefon, telgraf gibi yöntemler şikayet başvurusu için yeterli kabul edilmektedir (Baylan, 1978: 63). Ombudsman kendisine iletilen şikayet konusunu ilk olarak idarenin kurallara uygun olup olmadığını değerlendirerek incelemeye alır. İnceleme yaparken eşitlik ve adalet ilkelerini temel almakta ve hukuka uygunluk açısından değerlendirmektedir. Değerlendirme yapılırken yasalara, anayasaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olup olmadığı da göz önünde bulundurulur. Tüm bu aşamalarda emretme yerine ikna etme yöntemi kullanılmaktadır (Temizel, 1997: 61-62).

Yerel yönetim ombudsmanı, araştırma ve denetleme sürecinde istediği her türlü bilgi ve belgeyi inceleme ve gerek durduğu kişileri sorguya çekme hakkına sahiptir. İlk olarak ilgili idareye şikayet bildirilir ve cevaplandırılması beklenir. Gelen cevaptan ve incelenen dosyalardan sonra soruşturmanın derinleşip derinleşmeyeceğine karar verilir. Raporlar incelendiğinde şikayetlerin çoğunun bu aşamada reddedildiği görülmektedir (Erhürman, 1998: 296; Tortop, 1992: 147). Eğer şikayet reddedilmezse ombudsman araştırma ve inceleme safhasına geçilmektedir. Ombudsman, ilgili kuruma şikayet hakkında yazılı açıklama yapması için talepte bulunur. Bu talep genelde şikayet konusu olan kurumun yöneticisine yapılmaktadır. Bu sayede ombudsman daha az personelle daha fazla şikayet inceleme olanağına sahip olmaktadır. Bazı durumlarda eksperlerin ve danışmanların da fikrine ihtiyaç duyulabilmekte ve hatta ilgili tarafların bulunacağı bir sözlü oturum yapılabilmektedir (Bengli, 2013: 42).

2.1.5. Yerel Yönetim Ombudsmanının Kararlarının Niteliği

Yerel yönetim ombudsmanı, diğer yargı organlarından farklı olarak hukuken bağlayıcı nitelikte karar alma yetkisine sahip değildir. Aldığı kararlar bağlayıcı nitelikte değil tavsiye ancak tavsiye niteliğindedir. Yönetim ombudsmanının aldığı kararlara uymadığı takdirde herhangi bir hukuki yaptırımla karşılaşmamaktadır (Erhürman, 2000: 159).

Ombudsmanın bağlayıcı nitelikte kararlar alamaması onun görünürde zayıf noktası olduğu, aslında esnek yapısı sayesinde idareyi daha iyi yönlendirme görevini göreceği düşünülmektedir. Yerel yönetim ombudsmanının kararları her ne kadar bağlayıcı nitelikte olmasa da kötü yönetimin düzeltilmesinde ve iyi yönetim uygulamasının arttırılmasında faydalı olmaktadır (Ünal, 2008: 147).

Alınan kararlara uygulamada bakıldığında İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanının almış olduğu kararlar yerel yönetimler tarafından genelde kabul edilmekte ve yerine getirilmektedir. Bunun nedeni ise yerel yönetim ombudsmanının kararlarına uyulmadığı takdirde kamuoyu ile bunu paylaşacağını bilen kamu görevlilerinin kararlara uyma yoluna gitmesidir. Yerel yönetim ombudsmanı tarafından alınan kararların idari

kararlardan farkı bağımsız bir organ tarafından alınan karar olmasıdır. Yargı kararlarından farkı ise alınan kararların hukuki olarak bağlayıcı nitelikte kararlar olmamasıdır (Bengli, 2013: 43).

2.2.Yerel Yönetim Ombudsmanı Ülke Uygulamaları

Ombudsman kurumu her ülkenin kendi idari, siyasi ve sosyal yapısının farklı olması nedeniyle tüm dünyada uygulanabilecek genel geçer bir uygulamaya tabi tutulamamaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı, dünyada parlamento ombudsmanı kadar yaygın bir şekilde tercih edilmese de yerel yönetim denetimine önem veren demokratik ülkeler tarafından tercih edilmektedir (Ünal, 2008: 150).

2.2.1. İngiltere

İngiltere yerel düzeyde bir ombudsman uygulamasını tercih eden bir ülke olmuştur. Üniter yapıya sahip ülkelerde yerel yönetimlerin daha etkin olmasının nedeni güçlü bir yerel yönetim geleneklerinin olması ve yerinden yönetim ilkesine anayasal düzenlemelerinde yer vermeleridir. İngiltere, köklü bir yerel yönetim geleneğine sahiptir. Ülkede yazılı bir anayasa bulunmasa da üniter yapıyı benimsemiş ve demokratik bir ülke olarak yerel yönetimlere gereken önemi vermiştir (Ünal, 2008: 150-151). Bu hususlar dikkate alındığında Türkiye’de oluşturulabilecek bir yerel yönetim ombudsmanı için İngiltere’deki uygulamayı detaylı incelemek ve örnek bir model oluşturmak faydalı olacaktır.

2.2.1.1. İngiltere’nin Yerel Yönetim Yapısı

İngiltere, kendi yönetsel yapısına uygun bir biçimde örgütlenmiş ve Türkiye’den farklı olarak merkezi yönetime bağlı il, ilçe gibi kademeli ayrıma giden bir taşra teşkilatı yoluna gitmemiştir. Bu sebeple İngiltere’de birçok ülkeden farklı olarak merkezi yönetimin üstlendiği kamu hizmetleri yerel yönetimler tarafından yerine getirilmiş ve yerel yönetimler ülkede önemli bir konuma sahip olmuştur. Ülkenin yerel yönetim geçmişi 15. yüzyıla kadar dayanmaktadır. 1888 Yerel Yönetim Kanunu ile birlikte il

meclislerinin niteliği değişmiş ve atanmış kişiler yerine seçilmiş kişilerin görev aldığı bir yapıya sahip olmuştur (Güler vd, 2009: 218).

İngiltere, yerel yönetim yapısı ile ilgili düzenlemelerinde meydana gelen değişiklikler neticesinde 1974 Yerel Yönetimler Kanunu, 1986 ve 2000 tarihli düzenlemelerle mevcut halini almıştır. 1974 tarihli kanun ile yerel yönetimler, sosyo-ekonomik ve nüfus yoğunluğu göz önünde bulundurularak yeniden düzenlenmiştir. Yerel yönetim birimlerinin sayısı azaltılmış ve üç kademeli bir sisteme geçilmiştir.

Şu şekilde bir kademeli yapı vardır:

- İl (county)
- Bölge (district)
- Köy (parish)
- Ayrı bir düzenlemesi bulunan Büyük Londra (Greater London)

İngiltere’de yerel yönetimler, yetkilerini ve sınırlarını düzenleyen ve hatta gerekli gördüğünde kaldıran Parlamento tarafından çıkarılmış kanunlarla düzenlenmektedir. Parlamento üstünlüğünün en belirgin olduğu ülke olan İngiltere’de yerel yönetimler de meclis üstünlüğüne tabiidir. Yerel yönetimlerde meclis başkanı, meclis üyelerinin kendi arasından seçilir ve yerel yönetimler arasında eşgüdüm sağlama görevini yürütür. Aynı zamanda meclis çalışmalarını da yürüten meclis başkanı tarafsız olma konusunda hassas davranmaktadır (Ünal, 2014: 110-111).

İngiltere, yerel yönetimlere ve yerelleşmeye önem veren bir ülke olmuştur ve yerel yönetim ombudsmanı uygulamasını hayata geçirmesinin yanında yerel yönetimlere çok sayıda kamu hizmetini yerine getirme yetkisi tanımıştır (Özden, 2004: 564). Bu hizmetler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2: İngiltere'de Yerel Yönetimler Tarafından Sunulan Kamu Hizmetleri

Ana Hizmet	Hizmet Kapsamına Dair Örnekler
Eğitim	Okullar Genç, yetişkin, topluluk ve aile eğitimi
Ulaştırma	Karayolları Sokak aydınlatması Trafik yönetimi ve yol güvenliği Toplu taşıma Havaalanları, limanlar ve gişeler
Sosyal Hizmetler	Çocuk ve aile hizmetleri Yaşlılar ve kimsesizler için bakım hizmetleri Sığınmacılar için hizmetler
Konut	İstihdam desteklemeleri Belediye konutları Evsizlere yönelik refah konut hizmetleri
Kültürel Hizmetler	Kültür ve miras arşivleri Kütüphaneler Açık alan tahsisler,
Çevre Hizmetleri	Cenaze hizmetleri Halk güvenliği Çevre sağlığı

	Tarım ve balıkçılık hizmetleri
Planlama ve Kalkınma	Yapılaşma kontrolü Planlama politikası Ekonomik ve toplumsal kalkınma
Koruyucu Hizmetler	Polis hizmetleri İtfaiye ve kurtarma hizmetleri Mahkeme Hizmetleri
Merkezi ve Diğer Hizmetler	Yerel vergilerin toplanması Doğum, ölüm ve evlilik kayıtları Demokratik temsil Yerel seçimler Acil durum planlaması

Kaynak: Department for Communities and Local Government, Local Government Financial Statistics England No:23, 2013, s.17.

Tablo 1’de İngiliz yerel yönetimlerinin sağladığı hizmetlere bakıldığında çoğu ülkede merkezi yönetim tarafından yerine getirilen hizmetleri üstlendiği görülmektedir. Yerel yönetimlerin bu denli özerkliğe sahip olması sorumluluk alma konusunda iyi bir örnek olduğunu göstermektedir. Özellikle polis ve eğitim hizmetlerinin yerel yönetimlere bırakılmış olması şaşırtıcı bir örnek teşkil etmektedir.

İngiltere’de yerel yönetimler verecekleri hizmetleri çeşitli kaynaklardan finansman sağlayarak yerine getirmektedir. Bu kaynaklara örnek olarak devlet

bütçesinden ayrılan pay, yerel vergiler, yerel hizmetler karşılığında elde edilen harç ve ücretler, devlet tarafından yeniden dağıtılan vergi gelirleri gösterilebilir. Yerel yönetimler 2017-2018 döneminde gelirlerinin %35,9'unu eğitime, %17,1'ini yetişkin bakımına, %12,4'ünü güvenlik hizmetine, %9,3'ünü kültürel, çevresel ve planlama hizmetine, %9,8'ini çocuk bakımına ve %15,5'ini ulaştırma, merkezi ve diğer hizmetler, itfaiye ve kurtarma hizmetlerine ayırmıştır (<https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/our-performance/lgo-annual-reports>, (10.02.2019)).

Yerel yönetimler üzerindeki denetim şu şekilde olmaktadır:

- Yasama organı tarafından siyasi denetim
- Merkezi yönetim tarafından idari denetim
- Mahkemeler tarafından yargısal denetim

Yasama organı tarafından yerine getirilen denetim, yerel yönetimler üzerinde düzenleme yetkisinin kullanılmasıyla güçlü bir denetim ve kontrol mekanizması gerçekleştirmektedir. Yerel yönetimlerin gelir gider hesaplamalarıyla performansını ve yerel yönetimlere yapılan yardımların yerindeliğini merkezi yönetim tarafından yapılan denetleme ortaya koymaktadır. Mahkemeler tarafından yapılan denetim ise yerel yönetimleri de gerçek ve tüzel kişiler gibi adli denetime tabi tutmaktadır (Ekici ve Toker, 2005: 22). Tüm bu denetimlere bakıldığında İngiltere'de yerel yönetimlerin özerkliğini engellemeyecek şekilde güçlü bir denetime tabi olduğu görülmektedir.

2.2.1.2. İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanının Ortaya Çıkışı

İngiltere, coğrafi yapısından kaynaklanan bir farklılığa sahiptir. İngiltere bir ada ülkesidir ve coğrafi yapısı siyasi yapısını da etkilemiştir. Kendisine has kültürel özelliği bulunan İngiltere'de ombudsman farklı bir yapı ve isimle kurulmuştur. İngiltere'de ombudsman kurumunun ismi "*Parlamento Komiseri*" olarak ifade edilmektedir. Ombudsman kurumunun İngiltere'de hayata geçirilmesi belli bir süreç sonrasında olmuştur (Arslan, 1986: 158).

Ombudsman kurumu 1960'lı yıllarda başta Avrupa ülkeleri olmak üzere birçok ülkede kabul görmüş ve hızla yayılmıştır. Buna bağlı olarak ombudsman kurumunun İngiltere'de de kurulması için araştırmalar yapılmaya başlanmıştır. İngiltere'de adliye mahkemelerinin yetersiz kalması, parlamentonun bazı alanlarda idareyi denetleyemez hale gelmesi, ülkede bağımsız bir idari yargı denetiminin bulunmaması gibi sebeplerle İngiltere'de bir şeyler yapılması gerektiğine dair fikirlerin de olması ombudsman kurumunun kurulması için çalışmaların yapılmasını kolaylaştırmıştır (Oytan, 1975: 199).

Parlamento Komiseri adıyla ombudsman kurumunun oluşturulması 1961 yılındaki "*Whyatt Komitesi Raporu*" ile olmuştur. Raporun amacı, vatandaşların herhangi bir konudaki yaptığı şikayetler ile kötü yönetimden kaynaklanan şikayetleri ayıracak bir mekanizma oluşmasını sağlamaktır. İngiltere'de o dönemdeki iktidar Whyatt Raporu'nu dikkate almamış ve yeterli denetim mekanizmasının bulunduğunu savunmuştur. Muhalefet ise rapora karşı ilgili olmuştur. Böyle bir sürecin sonunda ilk ombudsman sistemi 1967 yılında "*The Parliamentary Commissioner Act*" ile düzenlenmiştir. Bu düzenlemedeki asıl amaç mahkemelerde ve parlamentoda bulunan fazla yükü azaltmak olmuştur. Fakat siyasi bir tartışma aracı olmaktan öteye gidememiştir. 1967 yılındaki düzenlemede sadece parlamento ombudsmanının merkezi denetimine yer verilmesi, yerel yönetimlerin bu denetimden mahrum bırakılması, yerel yönetim ombudsmanı konusunda baskı oluşmasına neden olmuştur (Uyanık, 1994: 207). Geçen zaman içerisinde yeni düzenlemeler geliştirilmiş ve ombudsman kurumu önem kazanmıştır. 1974 yılında ise Yerel Yönetimler Kanunu çıkarılmıştır. Parlamento ombudsmanının başarılı denetim yapması ve kamuoyu tarafından ilgi görmesi yerel yönetimlerde de vatandaş haklarının korunması ve verimlilik sağlanması gereğini ortaya çıkarmıştır. Çeşitli tarihlere yerel yönetim ombudsmanı uygulamaları başlatılmış ve ülke geneline yayılmıştır. Yerel yönetimler ve vatandaşlar arasındaki sorunların giderilmesinde yerel yönetim ombudsmanının daha hızlı ve basit olduğu gözlemlenmiştir (Ünal, 2008: 155-157).

2.2.1.3. İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanının Statüsü

Yerel Yönetim ombudsmanı ataması, İngiltere’de parlamento ombudsmanı atamasında olduğu gibi Kraliçe tarafından yapılmaktadır. Yerel Yönetim ombudsmanı olacak kişilerde bulunması gereken koşullar yasal düzenlemelerde belirtilmektedir. Buradaki amaç ise yerel yönetim ombudsmanlarının tarafsızlık ve bağımsızlık ilkelerini güvence altına almak ve kendilerine tanınan yetkilerini etkin biçimde gerçekleştirmelerini sağlamaktır. Yerel yönetim ombudsmanı olacak kişilerde herhangi bir öğrenim şartı getirilmemiştir (Bengli, 2013: 46).

İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanı tam zamanlı ya da yarı zamanlı çalışabilir ve görev süresi için belirli bir zaman sınırı yoktur. Emeklilik yaşı olarak 65 yaş belirlenmiştir. Yerel yönetim ombudsmanının görevine son verilmesi için ombudsman kendi isteğiyle Kraliçe tarafından görevinden alınabilir, Kraliçe ombudsmanın görevini devam ettirmesi için yetersiz kaldığını veya uygunsuz davranışları olduğunu belirterek görevden alabilir ve son olarak ombudsman 65 yaşına geldiği için görevi kendiliğinden sona ermiş olabilir. İngiltere’de yerel yönetim komisyonu bulunmaktadır ve bu komisyon İngiltere ve Galler olmak üzere iki yerel yönetim ombudsmanı ile Parlamento Komiserinden oluşmaktadır. Yerel yönetim komisyonunun görevleri ise ombudsmanın sorumlu olduğu alanları belirlemek, kendilerine verilmiş olan görevleri en iyi şekilde yerine getirebilmesi için bütçe ve personel ihtiyacını sağlamak olarak sıralanmaktadır (Ünal, 2014: 114-115).

2.2.1.4. İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri ve Yetki Alanı

Ombudsman kurumu kurulduğu her ülkenin siyasi, idari yapısına ve ihtiyacına göre şekil almaktadır. Kurulduğu ülkelerde parlamento ombudsmanı olarak kötü yönetimden kaynaklanan vatandaş ve idare arasındaki anlaşmazlığa çözüm bulmak amacını güden ombudsman kimi ülkelerde de yerel yönetimlerde meydana gelen bu anlaşmazlıklara çözüm yöntemi uygulamak için bu alanda da faaliyet gösteren ombudsmana ihtiyaç duymuştur.

İngiltere’de oluşturulan yerel yönetim ombudsmanının görevleri iki kısma ayrılmaktadır. Bunlardan ilki “*maladministration*” ismi verilen kötü yönetim uygulamalarına karşı bağımsız, tarafsız ve hızlı bir şekilde şikayetlerin sonuçlandırılmasıdır. Yasada ise kötü yönetim kavramının tanımı tam olarak bulunmamaktadır. Kötü yönetim olarak ise hizmet sunumunda gecikme olması, vatandaşların yeterince bilgilendirilmemesi, yetersiz bir müzakere yapılmış olması, prosedürlerin yanlış veya gecikmeli uygulanması, başvurulara cevap vermede yavaş kalınması gibi örnekler verilmektedir. Kötü yönetimin ne olduğuna dair tam bir açıklamanın bulunmaması nedeniyle zaman içerisinde ombudsmanlar tarafından bazı kriterler oluşturulmuş ve bunlara göre kendilerine bildirilen şikayetleri kötü yönetim olarak kabul edilip edilmeyeceğine karar vermişlerdir. Şikayette bulunacak kişinin kötü yönetim sonucunda bir kişisel haksızlığa uğramış olması gerekmektedir. Kişisel haksızlık tanımına “*rencide olma, sıkıntılı durumda kalma, bir hizmetten yoksun bırakılma, finansal kayba uğramış olma*” gibi kavramlar girmektedir. Yerel yönetimin ombudsmanının ikinci görevi ise iyi yönetim ilkelerinin işlevsel hale getirilmesinde yerel yönetimlere yardımcı olmaktır. Kötü yönetime dair her ne kadar belli bir sınır çizilememiş olsa da iyi yönetim oluşturulmasında birtakım raporlar sunarak bilgilendirmeler yapmaktadır (Ünal, 2014: 116-117). Aşağıdaki tabloda yıllar içerisinde yerel yönetim ombudsmanına yapılan şikayetlerin yıllık raporlardaki sayısı gösterilmektedir.

Tablo 3: 2013-2017 Performans Tablosu

Yıl	Alınan şikayet sayısı	İncelenmeye Gerek Görülmeyen Şikayet Sayısı	İncelenen Şikayet Sayısı	İnceleme Sonucu Tavsiye Kararı Verilen Şikayet Sayısı
2013-2014	20,036	6,045	11,725	5,680
2014-2015	20,286	6,314	11,094	4780
2015-2016	20,102	7,041	11,833	4,792

2016-2017	19,077	6,755	11,526	4,771
2017-2018	19,215	5,031	9,460	4,331

Kaynak: LGO, <https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/our-performance/lgo-annual-reports> ,16.02.2019.

Tablo 3'e göre yılar içerisindeki şikayet sayısı ortalama 20.000 civarındadır. Bu şikayetlerin yaklaşık $\frac{1}{4}$ 'ü incelenmeye değer görülmemekte veya inceleme konusu dışında görülmektedir. Şikayetlerin yaklaşık $\frac{1}{2}$ ' si incelemeye alınmakta ve incelemeye alınan şikayetlerin yaklaşık $\frac{1}{2}$ ' si hakkında tavsiye kararı çıkmaktadır. İngiltere'de sadece parlamento ombudsmanı olması durumunda bu şikayetlerin sayısının iki katına çıkabileceği görülmekte ve yerel yönetim ombudsmanı bulunmasının şikayetlere çözüm bulmada daha etkin ve verimli bir yöntem olduğu ortaya çıkmaktadır.

İngiltere'de yerel yönetim ombudsmanı her belediye için ayrı ayrı kurulmuştur. Yetki alanına giren birimler şöyledir; yerel yönetim birlikleri, yerel otoriteler, yerel yönetimlere bağlı bulunan kurumlar, Galler bölgesi arazi kurumu, selle mücadele komiteleri ve milli nehirler otoritesi (Özden, 2004: 564).

Tablo 4: Yerel Yönetim Ombudsmanı Tarafından 2017-2018 Döneminde İncelenen Şikayet Dağılımı

İncelenen Şikayetler	İncelenen Şikayetlerin Yüzdesi	İncelenen Şikayetler	İncelenen Şikayetlerin Yüzdesi
Yetişkin Bakım Hizmeti	%16	Karayolları ve Ulaştırma	%12
Yardımlar ve Vergiler	%11	Konut	%12
Kurumsal ve Diğer Hizmetler	%5	Planlama ve Kalkınma	%12

Eğitim ve Çocuk Hizmetleri	%18	Diğer Hizmetler	%6
Çevre ve Toplum Korunması	%9	Sağlık	%1'den daha az

Kaynak: Local Government and Social Care Ombudsman, Annual Report and Accounts 2017-2018, s.11.

Tablo 4'te görüldüğü gibi ombudsmana gelen şikayetlerin en fazla eğitim ve çocuk hizmetleri ve yetişkin bakım hizmetleri alanlarında olduğu görülmektedir. Bu şikayetleri eşit oranda ulaştırma, konut ve planlama ve kalkınma izlemektedir.

Yerel yönetim ombudsmanı geniş yetkilerle donatılmıştır fakat re'sen harekete geçme yetkisi yoktur, yazılı bir şikayet üzerine harekete geçmektedir. Ombudsman üzerinde çalıştığı şikayet için ilgili birimlerden memur veya inceleme hakkında bilgi sahibi olan birini talep edebilmektedir. Talep ettiği kişiler için de Hazinesinden belli bir miktarda ücret ödenmesini isteyebilmektedir. Yerel yönetim ombudsmanı, istediği belgeye ulaşabilme ve sorgulama yapma yetkisine sahip olma özelliğiyle Yüce Mahkeme'ye güç olarak eşit konumdadır. Ombudsmanının bağımsız ve tarafsız olduğunu gösteren bir örnek ise Kraliyet ailesinin de belge istenmesinde ve delillerin sunulmasında herhangi bir ayrıcalığının bulunmamasıdır. Yerel yönetim ombudsmanının yetki alanında değişiklik yapma yetkisi Kraliçe'ye aittir (Ünal, 2014: 118-120).

Yerel yönetim ombudsmanının yetkisi dışında bulunan birtakım konular bulunmaktadır. Mahkeme öncesinde mahkemeye sunulmuş olan kanıtlar, polis tarafından ve mahkeme görevlileri tarafından yapılmış olan işlemler, yerel yönetimlerin arazi alım ve devir işlemleri, yerel yönetimlerin personel atama, işine son verme gibi işlemleri, seküler kurumlardaki müfredat, iç yapılanma ve disiplin gibi işlemler yerel yönetim ombudsmanının yetki alanı dışında kalmaktadır (Ünal, 2008: 165-166).

2.2.2. Yerel Yönetim Ombudsmanı Uygulamasında Diğer Ülkeler

Ombudsman kurumunu yerel düzeyde uygulayan birçok ülke bulunmaktadır. Birleşik Krallık (İngiltere, İskoçya, Galler) “*yerel yönetim ombudsmanı*” ifadesini kullanmakta olup Amerika Birleşik Devletleri, İtalya, İspanya, Kanada ise farklı isimler vererek yerel düzeyde bir ombudsman uygulamasına yer vermektedir.

2.2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri'nin idari yapısına bakıldığında başkanlık sisteminin bulunduğu, çoğulcu bir demokrasiye sahip olan federal bir cumhuriyet olduğu görülmektedir. Yönetim sistemi üç kademelidir ve şu şekildedir:

- Federal devlet
- Eyaletler
- Yerel Yönetimler

Amerika Birleşik Devletleri'nde “*adem-i merkeziyet*” anlayışı tüm kademelerde etkisini göstermektedir (Ayhan, 2008: 103).

Amerika Birleşik Devletleri, federal hükümetin kurumları yargılamak için görevlendirilmiş bir ulusal ombudsmana sahip değildir. Ulusal bir ombudsman oluşturma çabaları 1960'lı ve 1970'li yıllarda denenmiş ve olmayınca başka bir girişimde bulunulmamıştır. Bu yüzden Amerika'da federal düzeyde görev yapan tek bir ombudsman uygulaması bulunmamaktadır. Eyaletler, yerel yönetimler düzeyinde görev yapan farklı farklı ombudsman uygulamaları bulunmaktadır (Şencan, 2011 :9).

Amerika'da yerel ombudsmanların görev ve yetki alanları değişiklik göstermektedir. Bazılarının görev alanı belediyeler, bazılarının ise eyaletteki tüm yerel yönetimler görev alanı kapsamına girmektedir. Amerika'da ilk yerel ombudsman 1967 yılında Hawaii'de kurulmuştur. Eyalet düzeyindeki ombudsmanlar, Hawaii ombudsmanı dışında yerel yönetimleri denetleme yetkisine sahip değildir. Hawaii ombudsmanı yerel

yönetim içerisinde bulunan kamu kurum ve kuruluşları üzerinde denetim yapabilecek yetkiye sahiptir (Ünal, 2008: 190).

Hawaii’de yerel yönetim ombudsmanı olarak görev yapacak kişinin seçimle göreve gelecek bir kamu görevi için adaylığının bulunmaması, parlamento üyesi olmaması şartlarını sağlaması gerekmektedir. Yerel yönetim ombudsmanı olacak kişiler için herhangi bir öğrenim şartı bulunmamakla birlikte yargıyla eş düzeyde bir bilimsel donanımına sahip olması beklenmektedir (Baylan, 2003: 62).

2.2.2.2. İtalya

İtalya’da 1948 Anayasası ile birlikte yerel yönetimler il, bölge ve belediye olarak üç kademeli bir şekilde oluşturulmuştur. Fakat 1990 yılında Anayasa’da bir değişikliğe gidilmiş ve metropoliten kentler de dördüncü bir kademe olarak yerel yönetimlere dahil edilmiştir (Toksöz, 2009: 91).

İtalya’da 1970 Yerel Yönetim Reformu ile birlikte yerel düzeyde bir ombudsman kurumu oluşturulmasına karar verilmiştir. Bu kararın verilmesinin nedenleri ise vatandaşlar ve idare arasındaki ilişkileri düzenlemek ve iyileştirmek, yerel yönetimlerin daha etkin bir işlevselliğe sahip olmasını sağlamak, vatandaşlar ve yerel yönetimler arasında oluşan anlaşmazlıklarda vatandaşların hak ve menfaatlerini korumak olarak sıralanmaktadır (Yıldırım, 2014: 202; Kutlu vd, 2018: 24).

İtalya’da alışılmışın dışında ulusal düzeyde görev yapan bir ombudsman bulunmamaktadır. Yerel yönetimler, örgütlenme bağımsızlığına sahip bir konumdadır ve her bir yerel birim bölge ombudsmanları oluşturmaktadır (Temizel, 1997: 68). Nitekim, 8 Haziran 1990 tarihli kanuna göre illerde ve belediyelerde ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik bir adım atılmıştır (Tortop, 1998: 4).

İtalya’da, “*Abruzzo, Bolzano, Basilicata, Campania, Lazio, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Molise, Marche, Toscana, Piemonte, Trento, Vale D’Aosta ve Veneto*” olmak üzere iki özerk konumda bulunan ilde ve on üç bölgede ombudsman kurumu uygulanmaktadır (Kutlu vd, 2018: 24). Bahsedilen bölgelerden ilk ombudsman

kurumunun kurulduğu bölge 1974 tarihi ile Toscana olmuştur. Toscana Ombudsmanı, vatandaşların herhangi bir zarara uğradığında ücretsiz olarak başvurmasını sağlamak ve savunulmasında öncülük etmekle görevlidir. Başvurular faks veya e-mail yoluyla alındığı gibi mektup yazarak da alınabilmektedir (Kutlu vd, 2018: 26).

İtalya’da her bölgenin kendine özgü bir bölge kanunu bulunmaktadır. Bu sebeple her bölge ombudsmana kendi kanununa uygun şekilde farklı görevler vermiştir. Örneğin, Emilia-Romagna bölgesinde herhangi bir konudan dolayı şikayete bulunan vatandaşların hak ve menfaatlerinin korunmasından ombudsman sorumludur. Umbria bölgesinde ise amacını vatandaşların korunması olarak belirleyen ombudsmanlar, yönetimin tarafsız olmalarını sağlamak ve yönetimin iyi bir işleyişe sahip olmasını sağlamakla görevlendirilmiştir (Temizel, 1997: 68).

2.2.2.3. İspanya

İspanya’da 1978 Anayasası ile birlikte yeni bir yapıya geçilmiş ve daha merkezi olmayan bir yönetim uygulaması hayata geçirilmiştir. Buna bağlı olarak yerel yönetimler şu şekilde sıralanmaktadır:

- Bölgesel Yönetim
- İller
- Belediyeler

Aynı zamanda belediye birlikleri, ilçeler ve metropoliten yönetimler de yerel yönetimlerin içerisinde bulunmaktadır (Usta ve Bilgiç, 2017: 128-129).

İspanya’da ombudsman kurumu anayasada ve kanunlarda yer almaktadır (Grenfors,1996:4). Ombudsman kurumunun ilk olarak kurulduğu yer 1984 yılında Katalanya olmuştur. Devamında ise 1985’te Galicia ve özerk bölge durumunda bulunan diğer 16 bölge için de aynı yılda ombudsman kurumu kurulmuştur. İspanya’da yaklaşık olarak 200 tane yerel yönetim ombudsmanı vardır. Bölgeler içerisinde en fazla yerel ombudsmana sahip olan Katalanya’da görevlendirilen ombudsmanlar yalnız meclis

temsilcisi değildir. Bu sebeple yetkileri bakımından görevlerini yerine getirirken ulusal veya özerk belgede bulunan diğer ombudsmanlarla birlikte çalışmalarını yürütürler (Bengli, 2013: 53).

İspanya’da yerel yönetim ombudsmanı, ulusal ombudsmanda olduğu gibi beş yıllık bir süre için Parlamento tarafından 3/5 oranında bir nitelikli çoğunluğa dayalı olarak görevlendirilmektedir. İtalya’da birçok ülkeden farklı olarak yerel ombudsman görev süresi sona erdiğinde tekrar seçilebilmektedir ve buna süre olarak herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. Ombudsman seçilecek kişilerde aranan kriterler ise tarafsız olması, ahlaki standartlarının yüksek olması, saygınlık ve tecrübedir. Ombudsmanlar halkın savunucusu olarak tanımlandığı için ülkede belirli bir itibara sahiptir (Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, 2009: 19).

İspanya’da ulusal ombudsman ve yerel yönetim ombudsmanı arasındaki görev paylaşımı coğrafi sınırlara ve genel görevlilik ilkesine uygun biçimde oluşturulmaktadır. Ombudsmanlar arası yetki paylaşımında iş birliği kurumsal dayanışma en önemli ilkelerdendir. İspanya’da ombudsmanlar arası bir yetki çatışması bu ilkeler üzerinden gidildiği için yaşanmamaktadır (Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, 2009: 21-22).

2.2.2.4. Kanada

Kanada, Amerika kıtasının en kuzeyinde yer almaktadır ve yüzölçümü olarak dünyanın en büyük ikinci ülkesi olarak bilinmektedir. 1867 yılında İngiliz Kuzey Amerika yasası ile kurulmuştur. Kanada, parlamenter demokrasiye dayalı federal bir devlet özelliğiyle birlikte anayasal monarşi yönetimine sahiptir (Sargutan, 2010: 1525-1529).

Kanada, federal sistemi içerisinde genel yetki verilmiş bir ombudsman kurumuna sahip değildir. Genel yetkili bir ombudsman olmamasıyla birlikte belirlenmiş konulara bakacak altı ombudsman birimi oluşturulmuştur. Bu ombudsmanlar şu şekildedir:

- Baş Seçim Memuru
- Resmi Diller Komiseri

- İnsan Hakları Komiseri
- Genel Denetçi
- Enformasyon Komiseri
- Özel Hayatın Gizliliği Komiseri

Tüm bu kurumlar ayrı birer kanunla düzenlenmiştir. 1981 yılından bu yana Prens Edward Adası hariç tüm eyaletlerde ombudsman uygulanmaktadır (Şencan, 2011: 34).

Kanada, yerel yönetim ombudsmanını eyalet ismini verdiği Alberta, Quebec, Saskatchewan, New Brunswick, Manitoba, Ontario, Nova Scotia ve British Columbia birimlerinde 1967-1979 yılları arasında kurmuştur (Ünal, 2008: 190). Her eyaletin kendine özgü idari ve siyasi yapısı olduğu için ombudsmanların da yapısı ve görevleri farklılık göstermektedir (Baylan, 1978: 50-51).

Eyaletlerdeki ombudsmanların ataması eyalet meclisinin teklifi ve valinin onayıyla yapılmaktadır. Ombudsmanlar, buldukları eyalet ile ilgili her türlü araştırma ve soruşturma yetkisine sahip konumdadır. Yetkilerinin bulunmadığı durum ise kamu görevlileri hakkında yasal takip başlatmadır. Böyle bir durumu yetkili birime bildirmek zorundadırlar. Vali tarafından atanan ombudsmanlar elde ettikleri faaliyet raporlarını Parlamento'ya sunmaktadırlar (Şencan, 2011: 35).

2.2.2.5. Hollanda

Hollanda parlamenter monarşi ile yönetilmektedir. Hollanda yerel yönetimleri eyaletler ve belediyelerden oluşmaktadır. Hollanda'da ombudsmanın seçilmesi ve göreve getirilmesi 4 Şubat 1981 tarihli Ombudsmanlık Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanunun kapsamında idari kurumlar, belediyeler ve bakanlıklar yer almaktadır (Yuca, 2010: 10).

Hollanda'da Ulusal Ombudsmanlık siyasi dairelerden biri olarak kabul edilmektedir. Ulusal Ombudsmanın göreve gelmesi Temsilciler Meclisi'nin önerisi ve kabinenin ataması ile yapılmaktadır. Ulusal Ombudsman idarenin yanlış kararları üzerine vatandaşlardan gelen şikayetler ile harekete geçmektedir. Hollanda'da 2002 yılında

çıkarılan yeni bir kanuna göre 2005 yılı sonuna kadar illerde ve 2006 yılı sonuna kadar belediyelerde yerel yönetim ombudsmanı kurulması mecbur kılınmıştır (Bengli, 2013: 51).

Hollanda’da ulusal ombudsman haricinde Amsterdam ve Rotterdam’da kendi belediyeleri tarafından atanan yerel yönetim ombudsmanları bulunmaktadır. Amsterdam’da yerel ombudsman belediye meclisi tarafından seçilmektedir. Yerel ombudsmanın sahip olması gereken özellikler hukuk öğrenimine sahip olması, yönetim ve siyaset bilgisinin bulunmasıdır. Bu şartları belediye meclisi belirlemektedir. Yerel ombudsmanın görev süresi altı yıldır ve görevi sona erdiğinde tekrar seçilme olasılığı bulunmaktadır. Rotterdam ombudsmanının ataması ise Rotterdam Meclisi tarafından yapılmaktadır. Ombudsmanda aranan şartlar hukuk veya kamu yönetimi mezunu olması olarak belirlenmiştir. Amsterdam ombudsmanından farklı olarak belli bir görev süresi bulunmamaktadır. Ancak kendi isteğiyle veya Rotterdam Meclisi’nin kararı ile görevi sona ermektedir (Bengli, 2013: 51-52).

2.2.2.6. Hindistan

Hindistan’ın yönetim şekli federalizme dayanmaktadır ve devlet başkanına yürütme yetkisi tanınmamıştır. Hindistan’da yürütme yetkisi başbakana aittir. Federal devlet yapısına sahiptir ve 29 eyaletten oluşmaktadır. Eyaletlerin görev ve yetkileri oldukça geniştir. Eyaletler, kendi sınırları kapsamında yerel yönetimleri de içine alacak şekilde yetkilerle donatılmıştır. Güçlü bir merkeziyet anlayışına sahip olan Hindistan’da yetkiler federal ve federe devletler arasında paylaştırılmıştır (Güney, 2015: 1-2).

Hindistan yerel yönetimlerinde eyaletler arası yapılar farklılık göstermektedir. Hindistan yerel yönetimleri oluşturulurken anayasada yeteri kadar önem verilmemiş ve yerel yönetimler hakkında yapılan düzenlemeler sınırlı kalmıştır (Güney, 2015: 1-2). Hindistan yerel yönetimleri kırsal ve kentsel olarak ikiye ayrılmaktadır. Kırsal alan yerel yönetimlerine genel olarak “*panchayats*”, *panchayati raj*” veya “*panchayat sistemi*” ismi verilmektedir (Shriram, 1995: 75).

Hindistan’da kırsal alan organları “*demokratik yerinden yönetim kuruluşları*” olarak adlandırılmaktadır ve bu sistem üç kademededen oluşmaktadır. Bu sistemin en altını “*Köy Meclisi (Panchayet)*”, orta kısmını “*Blok Meclisi (Panchayet Samity)*” ve en üst kısmını ise “*İl Meclisi (Zila Parishad)*” oluşturmaktadır. Kademeli olarak sistemleştirilmiş olan bu organlar değişik görevler, isimler ve yetkiler farklı eyaletlerde görevlerini yerine getirmektedir. Hindistan eyaletleri kendi içinde illere ayrılmış ve bu illerin başına da Cumhurbaşkanı tarafından vali atanmıştır. Aynı zamanda iller de ilçelere, ilçeler ise blok ve tahsil olarak ikiye ayrılmıştır (Güney, 2015: 1-2).

Hindistan’da ombudsman kurumu 1970’ten itibaren tüm eyaletlere yayılmıştır. En son ombudsman uygulamasına geçen eyalet ise 2000 yılında Kerala olmuştur. Hindistan eyaletlerinde ombudsman kurumu “*Lokayukta*” olarak adlandırılmıştır (Jha, 2000: 253).

Hindistan yerel yönetimlerinde ombudsman uygulaması olarak eyaletlerde pek farklılık bulunmamaktadır. Yerel yönetim ombudsmanının göreve geliş usulü, görev süresi, yetkileri ve başvuru şekli tüm eyaletlerde hemen hemen aynıdır. Bu nedenle bir tane eyalet üzerinden anlatılması tüm eyaletler hakkında fikir edinilmesi açısından yeterli olacaktır. Bu amaçla Kerala Eyaleti ombudsmanı ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Kerala Eyaleti, Hindistan’ın güneybatısında yer almaktadır. Kerala Eyaleti’nde okuma yazma oranının yüksek olmasına rağmen işsizliğin en yüksek olduğu eyalet olması dikkat çekicidir. Buna ek olarak suç oranının en yüksek olduğu eyalettir.

Kerala Eyaleti, daha iyi bir gelişmişlik seviyesine ulaşmak için kendi imkanları ölçüsünde bazı girişimlere yönelmektedir. Vatandaşların yönetime katılımını daha üst bir seviyeye getirmek, eyalet gelirlerinin dağılımında daha adaletli bir sistem oluşturmak ve aktif bir vatandaş katılımı sağlayarak eyaletin daha iyi ölçüde kalkınmasını sağlamak amaçları arasında yer almaktadır (Franke ve Chasin, 1995: 75).

Kerala Eyaleti’nde 1990’ların ortasına doğru devlet kontrolünde yerel yönetimlerin kamu hizmeti anlayışında değişiklikler meydana gelmiş ve bu nedenle eyalette yolsuzluk oranında artış gözlemlenmiştir. Bu durumun ortaya çıkması sonucunda

birçok ülkede olduğu gibi kötü yönetimi önlemek ve vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla ombudsman ofisi oluşturulmuştur (Stark, 2011: 2).

Kerala Ombudsmanı geniş sorumluluklarla donatılmıştır. Yetki alanı içerisinde ulaşım, sağlık, engelli bakımı, yoksullukla mücadele, eğitim ve emeklilik refahı olarak sıralanmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanının görevleri arasında ise kendisine iletilen şikayet başvurularını incelemek, usulsüzlük sonucu mağdur duruma düşen vatandaşların maddi veya manevi zararlarını tazmin etmek ve ilgili birime disiplin cezası verilmesini sağlamak belirlenmiştir. 2001 yılında ombudsman ofisi kurulmuş ve ilk kişisel ombudsman ataması yapılmıştır (Stark, 2011: 3).

Kerala Ombudsmanının inceleme ve araştırma yetkisi yerel yönetimlerle sınırlı kalmaktadır. Ombudsmanın yetki alanı içerisinde belediyeler, panchayat, blok panchayat ve ilçe panchayat yer almaktadır. Ombudsman, ulusal düzeydeki şikayetleri incelemeye almayan bir kurum düzeyindedir.

Kerala Ombudsmanı seçme usulü yerine vali tarafından atanmaktadır (Malik, 2007: 246). Ombudsmanın eski bir mahkeme yargıcı olması gerekmektedir ve yüksek mahkeme yargıcı ile aynı maaşı almaktadır. Ombudsman yetersizlik veya görevde usulsüzlük gibi nedenlerle vali tarafından görevden alınmaktadır. Ombudsman görevini yerine getirirken bağımsız ve tarafsız olmalıdır. Ombudsman olarak atanan kişi Parlamento üyesi olmamalı, ticari kar güden işlerde bulunmamalı ve partilerle ilişkisi bulunmamalıdır (Jha, 2000: 253-254).

Ombudsmana şikayette bulunmak için sembolik bir ücret olarak kabul edilen 10 Hindistan Rupisi verilmesi gerekmektedir. Vatandaşların ombudsmana başvuruda bulunabilmesi için ilk olarak kurumun varlığından haberdar olması önemlidir. Burada bilgi sahibi olunabilecek en iyi araç gazete olarak görülmektedir. 2001 yılından bu yana Hindistan halkının gazeteler ile etkileşimi artmış ve ombudsmandan haberdar olması oranı da artış göstermiştir. Şikayet başvurusunda bulunmak için anlaşılır bir şekilde yazılmış olan formu doldurmak gerekmektedir. Formlar ombudsmana posta yoluyla veya

şahsen iletilmektedir. Son yıllarda ombudsman kendi web sitesi üzerinden de başvuruları kabul etmektedir (Stark, 2011: 4).

Kerala Ombudsmanı, çalışmalarını birçok kısıtlama içerisinde yürütmektedir. Bu kısıtlamalardan en önemli olanı araştırma yetkisinin bulunmamasıdır. Bu durum ombudsmanın etkinliğini ve tarafsızlığını olumsuz yönde etkilemektedir. Aynı zamanda araştırma yapmadan yeterli bilgi ve belgeyi elde edemeyen ombudsman karar verme sürecinde zorluk yaşamaktadır. Uzun yıllardır her ombudsman soruşturma süreci için ek finansman talep etse de eyalet tarafından reddedilmiştir (Stark, 2011: 2).



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞI ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

3.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler

Türkiye üniter bir yapıya sahiptir ve yönetimi merkezden ve yerinden olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin merkezi idare tarafından tek elden belirlenip uygulamaya geçilmesini ifade etmektedir. Devlet, merkezden yönetimin tek tüzel kişiliğidir. Yerinden yönetim ise hizmet yönünden yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Yerinden yönetim, yerel halkın ihtiyaçlarının yerelde bulunan teşkilatlar tarafından karşılanması demektir (Ünal, 2014: 56-57). Yerinden yönetim “*adem-i merkeziyet*” veya “*yerel yönetim*” olarak da ifade edilmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin ilk olarak 1839 Tanzimat Fermanı sürecinde ve 1854 Kırım Savaşı neticesinde kurulduğu bilinmektedir. Bu yıllara kadar Osmanlı’nın kendine has yönetim yapısının bulunması, toprak düzeni, maliyesi ve kadılık birimi bulunduğu için bunlara ek olarak ayrı bir yerel yönetim birimine ihtiyaç duyulmamıştır (https://personel.omu.edu.tr/docs/ders_dokumanlari/1282_57918_1655.pdf, 18.03.2019).

Türkiye’de yerel yönetim birimleri birçok nitelikli hizmetlerin sağlanması ve demokrasinin bir parçası olması nedeniyle kendine önemli bir yer edinmiş birimlerdir. 1982 Anayasası’na göre il özel idareleri, belediyeler (büyükşehir ve belde belediyeleri) ve köyler yerel yönetim birimleri olarak belirlenmiştir. Bu yerel yönetim birimleri arasında en eski olanı köylerdir. Diğer birimler batılılaşma sürecinde, Fransa yönetimi örnek alınarak oluşturulmuştur. Yerel yönetim birimlerinin taşınması gereken özellikler şu şekilde sıralanmaktadır (Gözübüyük, 2010: 118-119):

- “Yerel yönetim birimlerinin tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Kendilerine ait gelir kaynakları ve personelleri vardır.
- Yerel yönetim birimleri, yerinden yönetim ilkesine dayanır ve özerk birimlerdir.
- Yerel yönetim birimlerinin görevleri yasa aracılığıyla belirlenmektedir.
- Yerel yönetim birimleri, Bakanlar Kurulu tarafından alınan izin ile aralarında birlik kurabilmektedir.
- Yerel yönetim birimleri üzerinde merkezin vesayet yetkisi bulunmaktadır. Bu yetki hiyerarşik bir anlamda değildir”.

2018 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine bakıldığında belediyelerin ve diğer yerel yönetim birimlerinin sayısal olarak dağılımı türlerine göre aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 5: Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sayısal Görünümü

NORMAL BELEİYELER		BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ		İL ÖZEL İDARELERİ	KÖYLER
Türü	Sayısı	Türü	Sayısı	Sayısı	Sayısı
İl Belediyesi	51	Büyükşehir Belediyesi	30	51	18.336
İlçe Belediyesi	921	İlçe Belediyesi	519	-	-
TOPLAM	972	TOPLAM	549	51	18.336

Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr/Start.do> ,17.04.2019.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile nüfusu 750.000 üzerinde olan şehirlerin büyükşehir kapsamına alınması kararlaştırılmıştır. Bu kapsam içerisine Aydın, Denizli, Balıkesir, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Muğla, Ordu, Şanlıurfa, Trabzon, Tekirdağ, Mardin ve Van şehirleri alınmış ve mevcut durumdaki il belediyeleri büyükşehir belediyelerine çevrilmiştir (<http://www.tbb.gov.tr> , 01.02.2019).

3.1.1. Belediye

Tanzimat'a kadar olan dönemde vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak ve taleplerine çözüm bulmak için kadı ve çeşitli vakıflar bulunmaktaydı (Bilgiç,1998:37). 1854 yılına gelindiğinde ise belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla modern anlamda ilk düzenleme olarak İstanbul Şehremaneti kurulmuştur (Çiftçi,1989:59). Padişah onayı ile göreve gelen Şehremaneti Meclisi ve merkezi idare tarafından atanan Şehremini bu düzenin başında bulunmaktaydı. İstanbul Şehremaneti'nin bir diğer özelliği ise Fransız modelinden esinlenip kurulmuş olmasıdır. 1858 yılına gelindiğinde azınlık grubun yaşadığı bölgeler olan Beyoğlu ve Galata semtlerinde "*Altıncı Daire-i Belediye*" kurulmuştur. Bu fiilen kurulmuş olan ilk belediye olmuştur ve Bab-ı Aliye bağlanmıştır. Beyoğlu ve Galata semtlerinin seçilme nedeni ise buraların belediye ihtiyaçlarından haberdar olması ve bu semtlerde binaların daha intizam olmasıdır (Paçacı, 1991: 328).

Cumhuriyet Dönemi'nde gerçekleştirilen ilk belediye düzenlemesi 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanunu olmuştur. Bu kanun zaman içerisinde birtakım değişiklikler yaşamış ve 2005 yılında çıkarılan 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na kadar devam etmiştir. 5393 Sayılı Kanun'a göre bir beldenin belediye olabilmesi için nüfusunun 5.000 ve üzerinde olması, herhangi bir içme ve sulama havzalarının bulunduğu sit ve koruma alanlarına 5.000 metreden daha yakın bir belediyenin kurulamaması ve belediyelerin müşterek kararname ile kurulması belirlenmiştir (Alıcı, 2007: 8).

5393 Sayılı Kanun'da düzenlenen diğer konu birleşme ve katılma olmuştur. Kanuna göre bir belde, köy veya muhtelif köylerin başka bir beldeye katılabilmesi için

bu yerlerin meskûn sahasının katılacakları beldenin meskûn sahasına uzaklığı 5.000 metreden daha fazla olmaması gerekmektedir. Kanundaki hükme göre (5393 sayılı Belediye Kanunu, m.8):

“Bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi veya bu sahalar arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması halinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır. Oylama sonucunun olumlu olması halinde başvuruya ait evrak, valilik tarafından katılacak belediyeye gönderilir. Belediye meclisi evrakın gelişinden itibaren otuz gün içinde başvuru hakkındaki kararını verir. Belediye meclisinin uygun görmesi halinde katılım gerçekleşir”

Yeni iskan nedeniyle belediye kurulması da mümkündür. Bu durumda belediye kurulabilmesi için nüfusu 5.000 üzerinde olan bir yerleşim yerinin olması ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile karar verilmesi gerekmektedir.

5393 Sayılı Kanun’un getirdiği bir diğer yenilik de “*Hemşehri hukuku*” olmuştur. Bu ifadenin anlamı, herkes bulunduğu beldenin hemşehrisi demektir. Hemşehri, belediye hakkında verilen kararlara katılabilir, yardımlardan faydalanabilir ve oluşturulacak faaliyetler hakkında bilgi edinebilir. Hemşehri, sahip olduğu hakların yanında belediye kararlarına ve emirlerine uyma, vergi, harç, resim ve katkı paylarını ödeme gibi yükümlülüklerle sahiptir (Gözübüyük, 2010: 130).

Kanuna göre belediye, beldede bulunan vatandaşların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuştur. Karar organı seçmenler tarafından belirlenmiştir. Belediye, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği bulunan bir birimdir. Belediye organları belediye meclisi, belediye başkanı ve belediye encümeni olarak üç ayrılmaktadır (5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.3). Belediye başkanı, belediye idaresinin

başı ve kamu tüzel kişiliğinin temsilcisidir. 5 yılda bir yapılan seçimle başa gelmektedir. Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve kanunda belirtilen usullerle seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Belediye encümeni, belediyenin ikinci karar organıdır ve genellikle danışma ve görüş bildirme niteliğindedir (Keleş, 2009: 260).

Belediye meclisinin görevlerinden birkaçı borçlanmaya karar vermek, belediye tarafından çıkarılan yönetmelikleri kabul etmek, borçlanmaya karar vermek ve belediye başkanı ve encümeni arasında çıkan anlaşmazlıklara çözüm üretmek olarak sıralanmaktadır. Belediye başkanının görevleri ise belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belde halkının güvenliğini ve haklarını korumak, meclise ve encümene başkanlık etmek olarak sıralanmaktadır (5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.38). Belediye encümeninin görevleri de belediye adına kamulaştırma kararı almak, taşınmaz mallar üzerine meclis kararlarını uygulamak ve üç yılı geçmemek kaydıyla kiralanmasına karar vermek, stratejik plan ve yıllık çalışma programı ve bütçeyi inceleyerek meclise görüş bildirmek olarak belirlenmiştir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.34).

Belediyeye bir yerel yönetim birimi olarak verilmiş olan görev ve sorumluluklar bulunmaktadır. İmar, kanalizasyon, su, ulaşım gibi altyapı hizmetleri; çevre sağlığı, katı atık; zabıta, ambulans, itfaiye: defin ve mezarlık işlemleri; park ve yeşil alanlar, konut; sosyal hizmet, nikah; vergi, resim, harç gibi belediye gelirlerini toplamak belediyenin görevleridir. Hangi hizmetin daha önce yapılacağı belediyenin ekonomik durumuna ve hizmetin aciliyetine göre belirlenmektedir. Aynı zamanda büyükşehir belediyeleri ve nüfusu 50.000'i geçen normal belediyeler çocuklar ve kadınlar için koruma evleri açma mecburiyetindedir (Gözübüyük, 2010: 131).

6360 Sayılı Kanun ile birlikte yerel yönetimler üzerinde köklü değişikliğe gidilmiştir. Bu kanun ile on üç ilde büyük şehir ve yirmi altı ilçe kurulması kararı verilmiştir. Kanunun bir kısmı 2012 yılında bir kısmı ise 2014 yılında yürürlüğe girmiştir. Büyükşehir sayısı 16 iken bu kanun ile 30'a çıkarılmıştır (TBB, 2014: 14). İstanbul ve Kocaeli hariç olmak üzere büyükşehir belediyesi içerisinde yer alan beldelerin tüzel kişiliklerine son verilmesi ve bu beldelerin tel mahalle halinde bağlı oldukları ilçe

belediyesine katılmasına karar verilmiştir. Nüfusu 2.000'in altında bulunan belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve 30 Mart 2014 tarihli yerel seçimlerden sonra bu belediyeler köye dönüştürülmüştür. Büyükşehir olan 30 ilde il özel idarelerine son verilmiştir. Yapılan bu değişikliklerin Anayasaya aykırı olduğuna dair eleştiriler bulunmaktadır. Bu eleştirilere göre Anayasada yerel yönetimler belediye, il özel idaresi ve köy olarak üçe ayrılmaktadır ve eğer il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılıp bu birimlere son verilecekse bu Anayasa değişikliği ile olmalıdır (Gözler, 2013: 3-4).

Belediyeler buldukları ülkelerin siyasal, sosyal yapısına ve tarihsel sürecine göre farklılık göstermektedir. Belediyelerin her ülkede sahip oldukları görev ve sorumluluklar verilen yetkilere göre şekillenmektedir. Türkiye'de belediyeler, halkın yönetime katılmasına olanak sağlamakta ve merkezi yönetimin ortaya çıkarabileceği sakıncaları önlemektedir.

3.1.2. Büyükşehir Belediyesi

Türkiye'de kentleşme hızının giderek artması beraberinde de plansız ve düzensiz yerleşime yol açmıştır. Bu düzensizlikle birlikte denetim mekanizması dışında kalan birçok alan ortaya çıkmıştır. Bu sebeplerle hem küçük hem de büyük belediyelerin sıkı bir işbirliği ile hareket etmesi için büyükşehirlerde yeni bir yapılanmaya gidilmesi öngörülmüştür. Bu doğrultuda 1982 Anayasası'nın 127. maddesi, "*Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir*" hükmüne yer vermiştir. Daha sonra 2972 Sayılı Yerel Seçimlerle İlgili Kanun, belediye sınırları içerisinde birden çok ilçe bulunan illerde büyükşehir yönetim birimlerinin kurulmasına karar verilmiştir (Ünal, 2014: 65).

1984 yılında 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun ile büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan ilçelerde, kamu hizmetlerinin bir kısmını yerine getirecek ilçe belediyeleri kurulmasına karar verilmiştir. Böylece ilk olarak İstanbul, İzmir ve Ankara büyükşehir statüsüne kavuşmuştur (Gözübüyük, 2010: 142). 2004 yılında 5216 Sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bu kanuna göre büyükşehir belediyeleri "*En az üç ilçe ya da ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında eşgüdümü sağlayan, yasalarla verilen görev sorumlulukları yerine getiren,*

yetkileri kullanan; yönetsel ve mali özerkliğe sahip ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir”. Büyükşehir belediyeleri yasalar ile kurulmaktadır. Bir belediyenin büyükşehir olarak kabul edilmesi için toplam nüfusu 750.000’in üzerinde olmalıdır.

Büyükşehir belediyelerinin görevleri 5216 Sayılı Kanun’un 7.maddesinde 22 madde olarak sıralanmıştır. Görevlerden bir kısmı şu şekildedir:

- *“İlçe belediyelerinin görüşleri doğrultusunda büyükşehir belediyesinin planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve buna uygun olarak bütçesini hazırlamak.*
- *Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan ve işletilen alanlardaki işyerlerine, sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.*
- *Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonu sağlamak; park yerlerini belirlemek, işletmek veya işlettirmek; yasaların verdiği trafik düzenleme işlerini yapmak.*
- *Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak*
- *Büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, değişiklikleri, parselasyon ve imar ıslah planlarını onaylamak ve uygulamasını denetlemek.*
- *Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu ve işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek”*.

Sıralana hizmetlere bakıldığında büyükşehir belediyelerinin ve normal belediyelerin gerçekleştirdiği hizmetlerin benzer olduğu görülmektedir. Bu nedenle büyükşehir belediyesinin yeni bir yerel yönetim birimi olarak kurulmasının nedeni hizmet olarak normal belediyeler ile koordinasyon sağlamak olduğu söylenebilir.

Büyükşehir belediyesinin organları belediyenin organlarına benzemektedir. Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye başkanı ve büyükşehir belediye encümeni olarak üçe ayrılmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilçe belediye meclis üyelerinin belli bir oranından oluşmaktadır. Meclise, büyükşehir belediye başkanı başkanlık yapmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesinin başı ve yürütme organıdır. Büyükşehir belediye içerisindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilmektedir. Büyükşehir belediye encümeni, belediyenin hem yürütme hem de danışma organıdır. Eski yasaya göre seçilmiş üye bulunmayan encümende yeni yasa ile seçilmiş ve atanmış üyeler bulunmaktadır (Gözübüyük, 2010: 146-147).

2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanun en büyük değişikliği büyükşehir belediyeleri üzerine olmuştur. Öncelikli olarak 13 olan büyükşehir belediyesi sayısı 30'a çıkarılmıştır. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan köylerin tüzel kişiliği sona erdirilip mahalleye dönüştürülmüştür (TBB, 2014: 4). Büyükşehir kabul edilen illerdeki il özel idareleri kaldırılmıştır. 6360 Sayılı Kanun'un yerel yönetimler üzerine getirdiği yeniliklerin sayısal ifadesi aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 6: 6360 sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimlerin Sayısal İfadesi

	6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	416
Belde Belediyesi	1977	342
İl Özel İdaresi	81	51

Köy	34.395	17.834
-----	--------	--------

Kaynak: Genç F. N. ve Korkın E., “6360 Sayılı Kanun’la Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belde Belediyelerinde Halkın Uygulamaya İlişkin Algısı: Atça (Sultanhisar- Aydın) Örneği”, *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2017, s.86.

3.1.3. İl Özel İdaresi

İl özel idaresinin temeli 1864 tarihli “*Vilayet Nizamnamesi*” ile eyalet yönetiminden vilayet yönetimine geçilmesiyle atılmıştır (Keleş, 2006: 134). 1913 tarihli “*İdare-i Umumiye-i Vilayet*” geçici kanunu ile il özel idareleri yeniden düzenlenmiş ve 1929 yılına kadar bu geçici kanun ile il özel idareleri yönetilmiştir. 2005 yılında ise 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu uygulama geçirilmiştir.

5302 Sayılı Kanun’a göre il özel idareleri “*İl halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlanmaktadır. İl özel idaresi, hizmetlerini sunarken vatandaşlara en yakın yerler olmasına ve en uygun yöntemin tespit edilmesine özen göstermektedir (Gözübüyük, 2010: 119-120).

İl özel idaresinin görevleri il sınırları içerisinde bayındırlık, iskan, çevre düzeni planı, sosyal hizmet, erozyonun önlenmesi, tarım, sanayi ve ticaret, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları olarak belirlenmiştir. İl sınırları dışındaki görevleri ise imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, gençlik ve spor, kültür, ağaçlandırma, orman köylerinin desteklenmesi gibi konular olarak belirlenmiştir.

5302 Sayılı Kanun’un 7.maddesine göre il özel idarelerinin görev yetkileri şu şekilde sıralanmaktadır:

- “*İl özel idaresi, kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getirmek için her türlü faaliyette bulunabilir. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetlerine ilişkin olarak kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları verir ve bunların denetimini yapar.*”

- *Kanunların tanıdığı yetkiler dahilinde yönetmelik çıkarır, emir verir, yasak koyar ve bu yasakları uygular, kanunlarda belirtilen cezaları verir.*
- *Hizmetlerin yürütülmesi için taşınır ve taşınmaz malları alır, satar, kiralar, takas eder, bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesis eder.*
- *Özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapar”.*

İl özel idaresinin organları il genel meclisi, il encümeni ve vali olarak üçe ayrılmaktadır (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, m.3/b). İl genel meclisi, karar organıdır ve ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. İl encümeni, karar ve yürütme organıdır. Valinin başkanlığında il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasında seçeceği 5 üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği 5 üyeden oluşmaktadır. Vali, il özel idaresinin başı ve yürütme organıdır. Merkezi yönetim tarafından atanmaktadır.

İl özel idaresi ile ilgili olarak 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun büyük bir değişiklik getirmiştir. Bu değişiklikte birlikte büyükşehir olan illerde il özel idaresi kaldırılmış ve il özel idaresi sayısı 51’e düşmüştür.

3.1.4. Köy İdaresi

Köy, geçimin tarım ve hayvancılıkla sağlandığı kırsal kesimler olarak tanımlanmış bir yerel yönetim birimidir. Köyler zaman içerisinde kendiliğinden oluşmuş ve en eski yerel yönetim birimi olarak diğer yerel yönetimlerden ayrılmaktadır. Köyler ile ilgili ilk düzenleme 1864 “*Vilayet Nizamnamesi*” ile olmuştur. Köyler tüzel kişiliğe ise 1924 tarihli 442 Sayılı Köy Kanunu ile kavuşmuştur. Köyler eski bir dayanışma modeline sahip imece usulü ile hizmetlerini görmektedir (Keleş, 1998: 176).

442 Sayılı Köy Kanunu’na göre nüfusu 2.000’in altında olan yerler köy olarak kabul edilmektedir. 2.madde köyü “*Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları*

bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar, bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler” olarak tanımlamaktadır. 7.madde ise “köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır” diye açıklama yapmaktadır.

442 Sayılı Köy Kanunu’na göre köylerin görevleri zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Zorunlu görevler sağlık, temizlik, yol, su ve okul işleridir. İsteğe bağlı görevler ise hamam, çamaşırlık, pazar yeri, çarşı gibi köylülerin ekonomik ve sosyal gelişimine yardımcı olabilecek hizmetleri kapsamaktadır (Gözübüyük, 2010: 150-151).

Köy yönetiminin organları köy muhtarı, köy derneği ve köy ihtiyar meclisi olarak üçe ayrılmaktadır (442 Sayılı Köy Kanunu, m.20). Köy derneği, köyde bulunan kadın, erkek tüm seçmenlerin oluşturduğu bir topluluğu ifade etmektedir. Köy derneği, köy muhtarı ve ihtiyar meclisini seçer ve aynı zamanda isteğe bağlı görevlerin zorunlu görev olmasına karar verir. İhtiyar meclisi, seçilmiş ve doğal üyelerden oluşmaktadır. Doğal üyeler köy öğretmeni ve köy imamı olarak belirlenmiştir. Haftada en az bir kez toplanarak köy işleri görüşülür ve imece ve salma usulüne karar verilir. Köy muhtarı, köy yönetiminin başıdır ve köy derneği tarafından seçilir. İhtiyar meclisi ve muhtar seçiminde siyasi partiler oy göstermez. Köy muhtarı kanuna göre köy işleri ile ilgili emir verme ve emrini yaptırma yetkisine sahiptir.

6360 Sayılı Kanun köyler için de bir değişiklik getirmiştir. Büyükşehir olan illere bağlı ilçelerdeki köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış ve bu köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Büyükşehir dışındaki 51 ilde nüfusu 2.000 altında olan belediyeler köye dönüştürülmüştür.

Ülkerlerdeki yerel yönetim birimleri sosyal ve ekonomik yapısı hakkında bilgi sahibi olunmasını sağlamaktadır. Yerel yönetim ombudsmanının uygulanması hakkında yorum sahibi olmak için yerel yönetimlerin nasıl denetlendiğine de bakmak gerekmektedir.

3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi

Türkiye’de yerel yönetimlerin denetlenmesi ve yönetime karşı vatandaşlar tarafından bildirilen şikayetlerin ele alınması konusunda bir yerel yönetim ombudsmanına gerek olup olmadığını ortaya koymak için mevcut denetimlerin yeterliliğini incelemek gerekmektedir.

Denetim kelimesi eski zamanlarda “*rabk*” ve “*rükub*” kökünden gelen “*murakabe*” kelimesinin karşılığı olarak kullanılmıştır. Bu kullanım; gözetim altında tutma, bakma, gözetleme, sansür anlamlarına gelmiştir (Atay, 1999: 18). Türk Dil Kurumu ise “*bir işin doğru ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, kontrol ve teftiş etmek*” tanımlamış ve denetimi amaç olarak değil, verimin sağlanması için araç olarak görmüştür (Akpınar, 2006: 15).

Denetim, hukuk sisteminin ve yönetimin temel öğelerinden biridir. Kavram olarak denetim, “*yoklama*”, “*kontrol*”, “*murakabe*”, “*revizyon*”, “*teftiş*”, “*inceleme*” kelimelerini kapsayacak bir şekilde ve hatta bu kelimelerle eşit anlamda kullanılmaktadır (Yıldız, 1998: 16). Fakat sözlük anlamı olarak bakıldığında denetim ile bu kavramların aynı anlama gelmediği görülmektedir.

Klasik Yönetim Bilimi’nin kurucularından biri olarak kabul edilen Henri Fayol, denetimi her şeyin belirlenen kurallara ve verilen emirlere uygun olarak yapılıp yapılmadığını gözetlemek olarak tanımlamıştır (Tosun, 1984: 129). Denetim kavramı üzerine yapılan bir başka tanım ise kamu idarelerinde karar alma ve aldığı kararları uygulama gücü bulunan, kamu görevi ya da hizmeti yapan ve bu yetkisinin hesabını üst makamlara verme zorunluluğu bulunan bir olgu olduğudur (Avşar, 2007: 6).

Denetim, idarenin eylem ve işlemleri üzerine çeşitli konularda yapılmaktadır. Yönetim eylem işlemlerini yerine getirirken anayasa, yasa, tüzük gibi mevzuatlarda belirlenen sınırlara uygun bir denetimin yapılıp yapılmadığını hukuka uygunluk denetimi yaparak incelemektedir. Yerindelik denetimi yaparak ise hukuka uygun olup olmadığının yanında bu eylem ve işlemlerin etkin ve isabetli olup olmadığını incelemektedir. Kamuda

kaynak yönetiminin kalitesinin artırılması amacıyla kurumun kaynaklarını verimli ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığını incelemek için performans denetimi yapılmaktadır. Mali denetim ise kamu idaresinin gelir ve gider hesaplarının, mali tablo ve raporlarının doğru bir biçimde gösterilip gösterilmediğini incelemektedir (Ceylan, 2010: 113).

3.2.1. İdari Denetim

İdari denetim, idarenin eylem ve işlemlerinin idari birim, organ ve kurumlar tarafından idari araç ve yöntemlerle denetlenmesidir. İdari denetim çeşitli şekillerde yapılmaktadır. Bir kamu kurumu kendi kendini denetleyebilir ya da başka bir kurum tarafından denetlenebilir. Kamu kurumunun kendi kendisini denetlemesine “*iç denetim*”, başka bir kamu kurumu tarafından denetlenmesine “*dış denetim*” adı verilmektedir (Gözübüyük, 2010: 365).

3.2.1.1. İç Denetim

İç denetim, yerel yönetimlerin merkezi denetim dışında kendi kurum ve organları tarafından yerel yönetimlerde özerkliği sağlamak için denetlenmesidir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu iç denetimin amacını kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak için ekonomiklik, verimlilik ve etkililik esaslarına uygun biçimde yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak olarak tanımlamıştır. İç denetimin tam anlamıyla yerine getirilmesi için her şeyden önce bağımsız olması gerekmektedir.

İç denetim içerisinde yer alan hiyerarşik denetim, bir kamu kurumundaki görevliler arasında ast-üst ilişkisi bulunmasına hiyerarşi ve bu ilişkiden meydana gelen denetime de hiyerarşik denetim denilmektedir. Üstün altlar üzerinde denetim yapmasının bir yasal dayanağı yoktur; çünkü bu üstün yönetme görevi içinde yer almaktadır. Her kamu tüzel kişisi, mevcut hiyerarşi içinde bir bütün olarak kabul edilmektedir (Gözübüyük, 2010: 366).

Yerel yönetimler de kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu için hiyerarşik denetime tabidir. Özerk olan yerel yönetimlerde hiyerarşik üstün kim olduğu, hiyerarşik denetimi hangi makamın yapacağı kanunlarda belirtilmesi gereken bir husus olmuştur.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idaresinin başı olarak valiyi kabul eder ve ast olan personellerin işlemleri üzerinde hiyerarşik bir denetime sahip olduğunu belirtir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu, en üst hiyerarşik amir olarak belediye başkanının diğer personeller üzerinde hiyerarşik denetim yapabileceğini ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir belediye başkanının aynı şekilde diğer personeller üzerinde hiyerarşik denetim yapabileceğini belirtmektedir (Karanfiloğlu, 2000: 67).

Hiyerarşik denetim ilgili bir kişinin başvurusu veya kendiliğinden yapılmaktadır. Hiyerarşik amir denetimi, hukuka uygunluk ve yerindelik yönünden yapabilir ve bu denetimlerin sonucunda işlemleri onayabilir, onamayabilir, geri alabilir. Fakat astın yerine geçip işlem yapamaz. Yerel yönetimlerde yapılan hiyerarşik denetime karar organı olan meclisler dahil değildir. Bunun nedeni yerel yönetimlerin başı ile meclis arasında ast-üst ilişkisinin bulunmamasıdır (Gözübüyük, 2010: 367).

Hiyerarşik denetimin hızlı bir şekilde gerçekleşmesi, hatalı işlemlerden doğan aksaklıkların giderilmesini kolaylaştırmaktadır. Kurumlarda astların ve üstlerin kendilerine verilen görevlere ve sorumluluklara bağlılığını arttırmakta ve böylece yerel yönetimlerin iç düzenini sağlamlaştırmaktadır. Hiyerarşik denetimin eleştirildiği nokta ise denetimin kurum personeli tarafından yapılması durumunda kurum hem denetlenen hem de denetleyen olduğu için gerçek bir denetiminden bahsedilemeyeceğidir (Mutta, 2005: 25).

İkinci bir iç denetim şekli ise iç denetçiler aracılığıyla gerçekleşen denetimdir. İç denetim, idari denetimin hiyerarşik denetim dışında idari yapı içinde yerleşik denetim mekanizmaları tarafından yapılması demektir (Ünal, 2008: 74). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu'na göre büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri, belediyelerin bağlı olduğu idareleri ve il belediyelerinde iç denetçi bulunmaktadır. İç denetçiler, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından verilen bir eğitim almakta ve başarılı bir şekilde tamamlayanlara sertifika verilmektedir. Atamaları ise yerel yönetimlerin en üst hiyerarşik amiri tarafından sertifika alanlar arasından seçilerek

yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin yıllık iç denetim programı iç denetçiler tarafından yapılmakta ve üst yönetici tarafından onaylanmaktadır (KMYKK, m.64).

İç denetçi bağımsızdır ve buna uygun olarak görevi dışında görev verilmesi yasaklanmıştır. İç denetçiler, yerel yönetimlerin yönetim yapıları ve kaynakları etkin, verimli kullanıp kullanmadıkları hakkında incelemeler yapar, öneriler sunar. İç denetçiler, yaptıkları incelemelerin sonucunu üst yöneticiye sunar. Üst yönetici raporları inceledikten sonra gerekenin yapılması için ilgili birime ve mali hizmetler birimine gönderir. Üst yönetici tüm bu adımların sonucunu en geç iki ay içerisinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na iletmek zorundadır (KMYKK, m.64).

Yerel yönetimlere iç denetçi atamaları mali denetim, hukuka uygunluk ve performans denetimi amacıyla 2007 yılında atanmaya başlamıştır. Aşağıdaki tabloda yerel yönetimlerde görev yapan iç denetçi sayısı verilmiştir.

Tablo 7: 2017 Yılı Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre İç Denetçi Sayısı

TÜRÜ	TAHSİS EDİLEN KADRO SAYISI	DOLDURULAN KADRO SAYISI	DOLULUK ORANI %
Belediye	513	193	38
İl Özel İdaresi	153	16	10
Bağlı İdare	67	34	51
Toplam	733	243	33

Kaynak: İçişleri Bakanlığı 2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s.109.

Tablo 7'ye bakıldığında denetimi gerçekleştirecek personel sayısının yerel yönetim birimlerinde yeterli ölçüde görev almadığı görülmektedir.

Son olarak iç denetimde yer alan denetim komisyonu aracılığıyla gerçekleşen denetimdir. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 17.maddesi ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 25.maddesi il belediyesi, il özel idaresi, ilçe belediyesi ve nüfusu 10.000

üzerinde olan belediyelerde, her ocak ayı meclis toplantısında, yönetimin bir önceki yıl gelir giderlerinin ve bunlara ait hesap kayıtlarının denetimi için kendi aralarından gizli oy ile üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere denetim komisyonu oluşturulacağını belirtir.

Denetim komisyonu, çalışmalarını il özel idaresi ve belediye binaları içerisinde belirlenmiş yerlerde yürütmektedir. Çalışma yerlerini vali ve belediye başkanları belirlemektedir. Çalışmalarını hem uzman kişi ve kurumlarla hem de vali ve belediye başkanları onayıyla belediye personelleri ile yürütebilmektedir. Denetim komisyonu, çalışmalarını yürütürken gerekli bilgi ve belgelere ulaşmada zorluk yaşamamaktadır. Çalışmalarını belirlenen süre içerisinde tamamlayan denetim komisyonu, hazırladıkları raporları meclis başkanlığına iletmektedir. Suç teşkil eden durumlarda meclis başkanlığı yetkililere suç duyurusunda bulunmaktadır (Ünal, 2008: 80).

3.2.1.2. Dış Denetim

Kamu kuruluşlarının kendisi dışında başka bir kurum tarafından denetlenmesine dış denetim denilmektedir. Yerel yönetimler tarafından yapılan esas denetim olarak dış denetim görülmektedir. Dış denetim, merkezi yönetim tarafından yapıldığı gibi devletin özel denetim kuruluşları tarafından da yapılmaktadır.

Dış denetim olarak bahsedilen denetim şekli içerisinde idari vesayet denetimi ilk denetim türü olarak ele alınmaktadır. Yerel yönetimler, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişilik olarak örgütlendiği ve merkezi yönetimin ülke genelinde gerçekleştirdiği hizmetleri yerel boyutta ihtiyaçlara uygun olarak yürüttüğü için belli bir özerkliğinin bulunması gerekmektedir. Fakat özerklik tanınması yerel yönetimlerin denetim dışında tutulması anlamına gelmemektedir. Bu açıdan yerel yönetimlerin kendileri dışındaki başka bir kurum tarafından yasal sınırlar çerçevesinde denetlenmesine idari vesayet denetimi denilmektedir. Yerel yönetimlerde böyle bir denetimin amacı, görevlerini uygun biçimde yapmalarını ve uyumlu bir çalışma ortamı oluşmasını sağlamaktır (Gözübüyük, 2010: 367-368).

İdari vesayet, Anayasa'nın 127.maddesinde “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir*” şeklinde belirtilmiş ve anayasal bir teminata sahip olmuştur. Fakat “*toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması*” ifadeleri anlaşılması zor ve belirsiz bir tanımlama olduğu için merkezi yönetime daha fazla denetim yetkisi tanınmasına neden olmaktadır. İdari vesayet denetimi yetkisini İçişleri Bakanlığı, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu, diğer bakanlıklar, yereldeki mülki idare amirler, il ve ilçe idare kurulları kullanmaktadır (Önen ve Eken, 2016: 220-221).

İdari vesayet denetimi, kanun ile tanınmış bir yetki olduğu için bu yönüyle hiyerarşik denetimden ayrılmaktadır. Bunun nedeni, hiyerarşik denetim yetkisinin kullanılabilmesi için yasal bir dayanağa gerek olmamasıdır. İdari vesayet denetimi, yerel yönetimlerin organları ve görevlileri, işlemleri ve eylemleri üzerinde yapılmaktadır.

Yerel yönetimlerin organ ve görevlileri üzerinde yapılan idari vesayet denetimi, genellikle organ ve görevlilerin seçimleri, atanması, görevlerine son verilmesi ya da seçimlerinin onaylanması gibi şekillerde olmaktadır. Anayasa'nın 127. maddesinde “*Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur*” ifadesine yer verilmiştir. Bu ifadeyle birlikte yerel yönetimler üzerindeki denetim yargı kuruluşlarına tanınmıştır.

Yerel yönetimlerde yapılan idari vesayet denetiminin en belirgin olanı geçici görevden uzaklaştırmadır. Görevden uzaklaştırma yetkisi İçişleri Bakanına verilmiştir. Seçilmiş bir organın görevden uzaklaştırma işleminin başka bir siyasal kimlik olan İçişleri Bakanı tarafından yapılması tarafsızlık ilkesine aykırı olarak görülmektedir (Önen ve Eken, 2016: 228). 2017 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan görevden uzaklaştırma işlemleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 8: 2017 Yılı Yerel Yönetim Organlarında Görevden Uzaklaştırma İşlemleri

Unvanı	Görevden Uzaklaştırma	Göreve İade
Belediye Başkanı	41	-
Belediye Meclis Üyesi	84	6
İl Genel Meclis Üyesi	22	2
Muhtar	91	7

Kaynak: İçişleri Bakanlığı 2017 Yılı Mahalli İdareler Faaliyet Raporu, s.113.

Yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde yapılan idari vesayet denetimi, genellikle hukuka uygunluk bazen de yerindelik açısından yapılmaktadır. Denetim çoğu zaman işlem yapıldıktan sonra bazen de işlem yapılmadan önce gerçekleştirilmektedir. İşlemler üzerinde yapılan denetim, işlemi onaylama, bozma veya uygulanmasını geciktirme şeklindedir. Vesayet makamının yerel yönetimlerin yerine geçerek onlar adına karar alamayacağı kural olarak belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde temel idari vesayet denetimi olarak onama belirlenmiştir. Yerel yönetimlerin işlemleri merkezi idarenin onaması ile yürürlüğe girmektedir (Gözübüyük, 2010: 369).

Yerel yönetimlerin eylemleri üzerindeki idari vesayet denetimi genellikle yerel yönetimlerin sorumlu oldukları görevleri yerine getirip getirmediği üzerine olmaktadır.

Dış denetim Sayıştay denetimi olarak da yerine getirilmektedir. Sayıştay, kaynağını Anayasa'dan almış bağımsız bir mali denetim organı olarak 1862 yılında kurulmuştur. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na uygun olarak belediyeler ve il özel idareleri üzerinde dış denetim Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay yerel yönetimlerde işlemlerin, hesapların denetimi ve bu denetimlerin kesin hükmüne karar verilmesi görevini yürütmektedir. Bu denetimin raporunu ise TBMM'ye sunmaktadır (Özer, 2015: 23).

Sayıştay, denetimlerini en iyi şekilde gerçekleştirebilmesi için geniş yetkiler, özellikler ve olanaklar tanınmıştır. Fakat denetleyeceği kurumların fazla ve faaliyet alanının geniş olması nedeniyle verimli bir denetim gerçekleştirmesi zorlaşmaktadır (Ünal, 2008: 104).

3.2.2. Yargı Denetimi

Yarı denetimi, idare üzerinde uygulanan ve idare dışında kalan en etkili denetim türüdür. Hukuk devleti olmanın doğal bir sonucu idarenin yargısal bir denetime tabi olmasıdır. Yargı denetiminin amacı idareyi hukuk sınırları içinde olmasını sağlamaktır (Gözübüyük, 2010: 373).

Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen idari işlemlere iptal davası açmak için idari işlemi gerçekleştiren idarenin bulunduğu yerdeki idare mahkemesine başvuru yapılabilmektedir. Yerel yönetimlerin işlemlerinden dolayı kişisel bir hak ihlaline uğrayanlar idari yargıda tam yargı davası açabilmektedir. Anayasa'nın 134. maddesinde yerel yönetimlerin mahkeme kararlarına uymak zorunda olduğu açıkça belirtilmektedir.

Yargı denetimi, en etkili denetim yoludur fakat yavaş işlemesi ve bunun sonucu olarak karara ulaşmanın zaman alması olumsuz yönünü oluşturmaktadır. Yavaş işleminin nedeni ise iş yükünün fazla olmasıdır. Olumsuz bir diğer yönü ise yargı sürecinin pahalı olmasıdır. Hukuk bilgisi yeterli olmayan vatandaş avukata başvurmakta ve avukat, dava açılma, bazen bilirkişi gibi ücretleri ödemektedir. Yargı işleminin pahalı olması vatandaşların yargı yolunu seçmesini azaltmaktadır.

3.2.3. Siyasi Denetim

Siyasi denetim, yasama organı olan TBMM tarafından yapılmaktadır. TBMM denetimini soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru şeklinde yerine getirmektedir.

3.2.3.1. TBMM Tarafından Gerçekleştirilen Siyasi Denetim

Yerel yönetimlerin denetimi burada dolaylı olarak denetlenmektedir çünkü burada asıl denetlenenler hükümet ve bakanlar olmaktadır. TBMM tarafından gerçekleştirilen siyasi denetim şu şekilde sıralanmaktadır:

- Yazılı Soru
- Genel Görüşme
- Meclis Araştırması
- Meclis Soruşturması

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile Anayasa değişikliğine gidilmiş ve 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri sonucunda fiilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiştir. Yeni sistemler birlikte siyasi denetim yollarından biri olan soru, yazılı soru olarak değiştirilmiştir. Yazılı soru, milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı soru sormaları anlamına gelmektedir. Yazılı soru, yazılı olarak en geç on beş gün içerisinde cevaplanacaktır.

Genel görüşme yöntemi ile toplumu ve devlet faaliyetini ilgilendiren konularda mecliste görüşme yapılmaktadır. Genel görüşme, siyasi parti grupları veya en az 20 milletvekili tarafından yazılı bir önergeyle istenmektedir. Genel görüşme sonucunda herhangi bir karar alınmaz ve oylama yapılmaz. Görüşme isteyenlerin dışındakiler de görüşmeye katılma hakkına sahiptir (Gözübüyük, 2010:370). Genel görüşme de soru yöntemi gibi yerel yönetimlerin sorunlarının kamuoyu gündemine taşınmasına yardımcı olabilecek niteliktedir

Meclis araştırması ile belli bir konuda bilgi edinme amacı güdülmektedir. Meclis, araştırmalarını kendi kurduğu komisyonlar aracılığıyla yürütür. Komisyonların araştırmaları sonucunda hazırladıkları raporlar Genel Kurul'da görüşülüp tartışılmaktadır. Tartışmaların sonucunda bir karara varılmaz ve rapordaki önerilerin

bağlayıcılığı bulunmaz. Raporun yerel yönetimler açısından faydası, kamuoyunda dikkat çekilmesini ve yerel yönetimlerden elde ettiği bilgi ve belgelerle denetim yapılmasını sağlamak olabilir.

Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları veya bakanların görevi esnasında görevleri ile ilgili işlemiş oldukları suçların incelenmesini sağlayan bir denetim aracıdır. Anayasa Mahkemesi Yüce Divan sıfatıyla yargılamaya başlar ve yasama organı tarafından hukuki bir sürece girilmiş olur (Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, 2018:105). Meclis soruşturması, TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun önergesi ile istenebilmektedir. Meclis soruşturmasının açılması istemi 1 ay içerisinde yapılan görüşmeler sonucunda TBMM Genel Kurulu tarafından gizli oyla belirlenmektedir. TBMM, soruşturma sonucunda Yüce Divan'a sevk kararı alırsa bunu Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderir ve TBMM'nin Yüce Divan'a sevk kararı kesindir. Meclis soruşturması, hükümet için etkili bir denetim yoludur ama aynı durum yerel yönetimler için geçerli olarak görülmemektedir.

3.2.3.2. Yerel Yönetim Kurumlarının Kendi Organları Tarafından Gerçekleştirilen Siyasi Denetim

Parlamento ombudsmanının ulusal düzeyde yaptığı denetim, yerel yönetimlerde meclis ve meclis üyelerinin yanında seçilmiş başlar aracılığıyla yapılmaktadır (Ünal, 2008: 27). Yerel yönetim meclisleri, hukuka uygunluk ve yerindelik denetimlerini yerine getirmektedir. Bu denetim başvuru üzerine ya da re'sen yapılabilir.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 18.maddesine göre il genel meclisi soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yolları ile denetim yetkisini kullanır. Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresinin işleriyle ilgili konularda sorularını yazılı veya sözlü olarak iletir. Vali veya görevlendirilen başka birisi soruyu sözlü veya yazılı olarak yanıtlar. Bir diğer denetim ise Valinin, mart ayı toplantısında bir önceki yılın faaliyet raporunu meclise sunması ile olur. Rapor açıklamaları meclis üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğu tarafından yeterli görülmezse yetersizlik tutanağı meclis başkanı tarafından İçişleri Bakanlığı'na iletilir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesine göre belediye faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru ve genel görüşme yollarıyla denetim yetkisini kullanmaktadır. Soru ve genel görüşme usulleri il özel idaresi ile aynı şekilde düzenlenmiştir. Faaliyet raporunun bir önceki yıla ait açıklamaları meclis üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğu ile yeterli görülmezse, yetersizlik tutanağı meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine iletilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşü ile Danıştay'a gönderir. Danıştay yetersizlik kararını uygun gördüğü takdirde belediye başkanının başkanlığı düşürülür.

3.2.4. Kamuoyu Denetimi

Yerel yönetimler halk tarafından seçilerek göreve geldikleri için sürekli bir kamuoyu denetimine tabi tutulmaktadır. Demokrasinin gelişmiş olduğu ülkelerde kamuoyu fikirlerini daha özgür biçimde ifade ettiği için kamuoyu denetimi daha etkili olmaktadır. Kamuoyu denetimini etkileyen bir diğer durum ise kitle iletişim araçlarının gelişmişliğidir. Burada önemli olan kamuoyunun bağımsız ve tarafsız olmasıdır (Gözübüyük, 2010: 372).

Kamuoyu denetiminin etkili ve verimli olması için ilk olarak vatandaşların içinde yaşadığı toplumla bir bütün olarak hissetmesi lazımdır. Toplumda meydana gelen bir soruna karşı vatandaşların sessiz kalmaması için gerekli yasal ve siyasal ortamın bulunması gereklidir. Vatandaşlar yeterli bir bilgiye sahip olmalı ve bilgi edinme kaynaklarına kolay bir şekilde ulaşmalıdır. Yerel yönetimlerde yeterli bir kamuoyu denetimi olmamasının nedeni ise yeterli araçların bulunmaması, yerel halkın bilinçlendirilmemesi ve idarenin denetime katılma isteğinin olmaması olarak sıralanabilmektedir (Ünal, 2014: 97).

3.2.5. Uluslararası Denetim

Hızlı küreselleşmenin yaşanması devlet yapılarında da birçok değişikliğe yol açmıştır. Devletler arasında ekonomik, siyasal ve sosyal alanlarda işbirliği oluşmaya başlamıştır. Küreselleşmiş dünyanın baş aktörü olan Avrupa Birliği (AB), İkinci Dünya

Savaşı sonrasında Avrupa’da barışın oluşması ve Avrupa ülkelerinde ekonomik işbirliğinin sağlanması amacıyla 1951 yılında kurulmuş ve günümüzde 28 üyeye sahip bir kuruluştur.

AB, Türkiye’deki yönetim denetiminin üzerinde bazı etkilere sahip olmuştur. İlk olarak Birlik, üye olacak devletlerin demokratik bir yapıya sahip olmasını beklemektedir. Bu şartın beraberinde yönetimde şeffaflık, etkinlik, verimlilik ve yerel yönetimlerde özerklik ilkeleri gelmektedir. AB, üye olacak ülkeler üzerinde denetimini İlerleme Raporu ile yerine getirmektedir. Bu rapor ile ülkeler yönetimlerinde yasal yollarla veya reform yoluyla değişikliğe gitmektedir (Ünal, 2014: 98).

2016 Yılı Avrupa Birliği Türkiye İlerleme Raporu’na bakıldığında eğitimden gümrük birliğine, vergilendirmeden dış ilişkilere toplam 33 fasıl değerlendirilmiştir. Raporda yerel yönetimlerle ilgili değerlendirmeye bakıldığında 2012 yılı Büyükşehir Belediye Kanunu’ndaki değişikliğe rağmen mali yerinden yönetimin sınırlı kaldığı ve belediyelerin kendilerine tanınmış sorumlulukları yerine getirebilmek için daha fazla mali kaynağa ihtiyaç duyduğu belirtilmiştir. 2018 Yılı Avrupa Birliği Türkiye İlerleme Raporu’nda ise yerel yönetimlerle ilgili olarak vatandaşlar tarafından seçilmiş yerel yöneticilerin görevlerinden alınmasının yerel demokraside erozyona sebep olacağı belirtilmiştir.

Türkiye’de uluslararası denetimin etkisi imzaladığı uluslararası sözleşmelere de dayanmaktadır. İmzalanan uluslararası sözleşmeler tüm üyeleri bağlamakta ve aykırı olan bir durumda çeşitli yaptırımlar uygulanmaktadır. Buna örnek olarak Avrupa’nın ilk siyasal kuruluşu olan Avrupa Konseyi 1949 yılında kurulmuştur. Türkiye de kurucu üyelerden biridir. Konsey, 3. maddede her üye devletin “*Hukukun üstünlüğü ilkesini ve kendi yetki alanı içinde bulunan herkesin insan haklarından ve temel özgürlüklerden yararlanma ilkesini*” kabul ettiğini ifade etmiştir. 8.maddede ise insan haklarına saygılı olmayı öngören bir ifadeyle insan haklarını çiğneyen üye devletlerin Konsey’den çıkarılacağını açıkça belirtmiştir (Gözübüyük, 2010: 478).

Avrupa Konseyi tarafından Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) hazırlanmıştır. Sözleşme, Türkiye tarafından 1954 yılında imzalanmış ve iç hukukun parçası olmuştur. İç hukukta insan haklarına aykırı bir yasa varsa onun değiştirilmesi veya kaldırılması, insan haklarına aykırı olan idarenin uygulaması ise onun düzeltilmesi, maddi veya manevi kayıp varsa tazminat uygulanması, ihlalin yargılamanın yenilenmesi ile kaldırılması gibi etkileri bulunmaktadır. Sözleşmeye aykırı davranışta bulunan üye devletlerin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)'nin önüne çıkarılacağı belirtilmiştir. Mahkemeye devlet başvurusu ve kişisel başvuru olmak üzere iki şekilde başvuru yapılabilmektedir (Gözübüyük, 2010: 492).

Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan bir diğer sözleşme ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Şart, Türkiye tarafından 1988 yılında imzalanmıştır. Şart'ın amacı yerel yönetimlerde görevin ve sorumlulukların giderek artmasına yönelik olarak görevlerini en iyi şekilde icra etmelerine yardımcı olmak ve merkezi idarenin baskısını azaltmaktır. Türkiye "*yerindelik, subsidiarite, hizmette halka yakınlık*" ilkelerini hemen kabul etmiştir. Yerel yönetimleri ilgilendiren konularda kendilerine danışılması, iç örgütlenmelerinin kendileri tarafından belirlenmesi gibi maddelere çekince koymuştur (İnaç ve Ünal, 2015). Bunun nedeni ise yerel yönetimleri ön plana çıkarılıp merkezi yönetimin ikinci planda kalmasının ülkedeki güçlü merkeziyete ters düşecek olmasıdır.

3.2.6. Ombudsman Denetimi

Ombudsman denetimi dünyada birçok ülkede uygulanmış ve Türk kamu yönetimine de girmiştir. Ülkemizde ombudsman "*Kamu Denetçiliği Kurumu*" olarak adlandırılmıştır.

Yönetimin eylem ve işlemleri bu kurum ile denetlenmektedir. Kamu denetçisi, yasama organı tarafından görevlendirilir ve bağımsızdır (Gözübüyük, 2010: 372).

Ombudsman kurumu faaliyet gösterdiği her ülkede farklı yetki alanlarına bürünmüştür. Bazı ülkelerde yerel yönetimler kapsam dışında kalmaktayken bazı

ülkelerde merkezi ve yerel tüm yönetim birimleri için tek ombudsman görev almaktadır. Birtakım ülkeler ise merkezi ve yerel ombudsman arasında gerekli görev dağılımını yaparak birlikte çalışmalarını sağlamıştır (Sanal, 2008: 108).

Yerel yönetimlerin üstelendiği görevlerin yıllar içerisinde artması nedeniyle merkezi yönetim için oluşturulan ombudsman haricinde yerel yönetim ombudsmanı oluşturulması da birçok ülkede gerekli görülmüştür. Yerel yönetim ombudsmanının amacı; yerel yönetimlerde kötü işleyişi önlemek, vatandaşların yerel yönetimlerdeki hakkını korumak ve daha iyi bir hizmet verilmesini sağlamak için yönetimde gereken düzeltmeleri yapmak olarak sıralanabilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, 30 Mart 2014 yılından itibaren yerel yönetimlerin, bağlı idare ve birliklerinin eylem, işlem ve tutumları hakkında yapılacak şikayetleri kabul etmektedir.

3.3. Türkiye’de Ombudsman Arayışları

Türkiye denetim sistemi içerisinde ombudsman benzeri bir kurumun oluşturulması için hem yönetimden hem de akademik çevreden birtakım çalışmalar ve öneriler gelmiştir. Türkiye’de ombudsman benzeri bir kurum için öneriler ve çalışmalar aşağıda incelenmiştir.

3.3.1. 1982 Gerekçeli Anayasa Önerisi

Türkiye’de ombudsman benzeri bir kurum oluşturulması için ilk somut öneri 1982 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanan “*Gerekçeli Anayasa Önerisi*” nde yer almıştır (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982). Gerekçeli Anayasa Önerisinin 114/a ve 114/b maddeleri denetim üzerinedir ve Kamu Denetçileri Kurulu kurulmasını öngörmüştür.

Gerekçeli Anayasa Önerisinin “*İdarenin Açıklığı*” başlıklı 114/a maddesi, tüm idari işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu idari işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi gerektiğinden bahsetmektedir. Aynı zamanda kanunda aksi belirtilmediği sürece idarenin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olması gerektiği için hak arama

özgürlüğünü kısıtlayacak nitelikte bir gizliliğin olmamasından söz edilmektedir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982:137). Kamu Denetçileri Kurulu başlıklı 114/b maddesi ise vatandaşların dilek ve şikayetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini sağlayacak Kamu Denetçileri Kurulu'ndan bahsetmektedir. Öneri 'ye göre demokratik bir devlette vatandaşlar dilek ve şikayetlerini iletebilmeli ve bunların dikkate alındığını görmelidir. Bu sayede vatandaş idare ile doğrudan iletişime sahip olup denetleyebilecek ve idare de vatandaşların dilek ve şikayetlerinden haberdar olacak, hatalarını düzeltecektir. Öneriye Kamu Denetçileri Kurulu vatandaşların özgürlüklerini gözetme dışında onların dilek ve şikayetlerinin inceleyecek, değerlendirecek, edindiği deneyimler sayesinde yönetime iyileştirici ve yenileyici önerilerin sunulmasını sağlayacaktır (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982: 139).

Kamu Denetçileri Kurulu, beş kişiden oluşacak ve TBMM, Türkiye Barolar Birliği, Savcılar Yüksek Kurulu, Danıştay, Sayıştay ayrı ayrı ikişer kişi aday gösterecek ve Cumhurbaşkanı da aralarından birini seçerek beş yıllık bir süre için kamu denetçisi atayacaktır. Kamu Denetçileri Kurulu, her yıl ve gerekli gördüğü surette TBMM'ye ve Cumhurbaşkanı'na rapor verecektir. Bu raporlar Resmi Gazete 'de yayınlanarak halkın bilgisine sunulacaktır.

Kamu Denetçileri Kurulu, yönetimde saydamlığı sağlama açısından Anayasal bir statüde düzenlenmek istenmiş fakat dönemin Anayasa yapıcılar tarafından böyle bir kurula gerek duyulmadığı belirtilmiştir. Ombudsman kurumu yerine Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Devlet Denetleme Kurulu uygun görülmüştür. Gerekçeli Anayasa Önerisi ile Kamu Denetçileri Kurulu kurulmasının öngörülmesi Türkiye'de böyle bir kuruma ihtiyaç duyulduğunun göstergesi olmuştur. Aynı zamanda bundan sonraki çalışmalara ışık tutacak bir niteliğe sahip olmuştur.

3.3.2. Farklı Kuruluşların Araştırma Raporlarında Ombudsman Önerileri

Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından 1983 ve 1997 yıllarında hazırlanan raporlar ombudsman sisteminin yeniden gündeme gelmesinde etkili olmuştur. 1983 yılında TÜSİAD, "Kamu Bürokrasisi" isimli bir rapor hazırlatmış ve her

geçen gün değişen ve gelişen devlette kamu yönetiminin ilgisizliğinden hoşnut olmayan vatandaşların sorunlarını dinleyip çözüm bulacak bir yapıya gereksinim olduğundan bahsetmiştir. Bu amaçla çoğu ülkede uygulanan ombudsman sisteminin Türkiye’de TBMM’ye bağlı ve kendi yönetim sistemine uygun olarak kurulmasından söz edilmiştir (TÜSİAD, 1983: 90).

TÜSİAD tarafından 1997 yılında “*Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi*” isimli bir rapor daha hazırlanmıştır. Rapor, Türk yönetim sistemi içerisinde ombudsman benzeri bir denetim sisteminin bulunduğunu fakat etkili ve verimli bir işleve sahip olmadığını belirtmiştir. Bu sebeple dünyadaki örnekler dikkate alınarak Türkiye’de ombudsman benzeri bir kurum için çalışmaların yapılması önerilmiştir. Oluşturulacak kurumun öncelikle bağımsız ve tarafsız olmasının önem arz ettiği belirtilmiştir. Kurum oluşturulması için ilk adım olarak Arınma Konferansı yapılmasından ve ardından ombudsman fikri için bir Proje Ekibi kurulmasından söz edilmiştir (TÜSİAD, 1997:29-30). Raporla kamu yönetimindeki verimsizlik, adaletsizlik gibi olumsuzlukların ombudsman sayesinde bir anda ortadan kalkamayacağı gerçekçi bir bakış açısıyla belirtilmiştir. Fakat raporda bahsedilen Arınma Konferansı ve Proje Ekibi hayata geçirilememiştir.

Ombudsman kurumu kurulmasına dair bir diğer çalışma ise 1991 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) raporu olmuştur. Raporla denetimin eksik ve yanlış olan yönlerinden bahsedilmiştir. Öneriler kısmında ise “*Devlet Denetleme Kurulu’nun (DDK) bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir*” ifadesi yer almıştır (TODAİE, 1991: 44). Raporla görüldüğü üzere yeni bir kurum oluşturulmasından değil mevcut durumdaki denetim sisteminin statüsünden değişikliğe gidilerek ombudsman olarak görev yapacak bir yasal düzenlemenin yapılmasından söz edilmiştir. Fakat böyle bir düzenleme yapılmamış ve bu öneri de denetim sistemi içerisinde kendisine yer bulamamıştır.

Ombudsman kurumu önerisinde bulunan bir diğer rapor Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) tarafından hazırlanan “*Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılandırılması*” raporu olmuştur. Raporda kötü yönetimden kaynaklanan vatandaş mağduriyetine karşı bir ombudsman kurumu oluşturulması gerektiğinden söz edilmiştir (TOBB, 2000: 138-141). Ombudsmanın göreve getirilmesinde Cumhurbaşkanı’nın yetkili olması gerektiği, nüfus ve büyüklüğe göre ombudsman kurumunun belirli yerlerde şubelerinin olması, kurum içinde uzlaşmanın olması, yerel yönetimlerde ayrı bir ombudsman sisteminin bulunması, kurum faaliyete geçirildikten sonra Devlet Denetleme Kurulu ve TBMM Dilekçe Komisyonu’nun kaldırılması gibi konulardan bahsedilmiştir (Ünal, 2008: 225).

Türkiye’de Ombudsman kurumunun oluşturulması birçok raporda dile getirilmiş ve birçok öneri sunulmuştur fakat dönemin yetkilileri tarafından dikkate alınmamış ve hayata geçirilmemiştir.

3.3.3. Kalkınma Planlarında Ombudsman Önerileri

Kalkınma Planları, ombudsman kurumunun Türkiye’de uygulanmasına dair önerilerin getirildiği bir diğer çalışmaları kapsamaktadır. Kalkınma Planları, devletin kültürel, sosyal ve ekonomik hedeflerin belirlenmesinde yol gösterici olmayı amaçlamakta ve resmi politikalara yön vermektedir.

Ombudsman kurumunun oluşturulmasına dair çalışmalar Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından yayınlanan Kalkınma Planlarında yer almıştır. DPT tarafından yapılan ilk çalışma Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1083) olmuştur. Ombudsman kurumu “*Uyuşmazlıkları mahkeme önüne gelmeden çözümlenecek yetkilerle donatılacak bir “Devlet Avukatlığı Kurumu” oluşturulacak, kurum etkinliğini ve sağlıklı çalışmasını öngören yöntem ve koşullara kavuşturulacaktır*” şeklinde belirtilmiştir (DPT, 1979: 484).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda ele alınan “*Devlet Avukatlığı Kurumu*” 1996-2000 yılları arasındaki Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile en net biçimde ifade

edilmiştir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, devletin kamu hizmetleri alanında etkinliğin artırılması için bazı düzenlemelere gitmesini önermiştir. Buna ek olarak “*Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması*” bölümü ve “*Amaçlar, İlkeler ve Politikalar*” başlığı altında denetim sisteminde incelemeler yapılarak performans odaklı bir denetim sistemine geçiş yapılacağından söz edilmiştir (DPT, 1996: 117-118). Ombudsman hakkında şu şekilde bahsedilmiştir (DPT, 1996: 119):

“Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla: yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olamayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği’nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi(Ombudsman) sisteminin Türkiye’de kurulması sağlanacaktır”.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) ombudsman önerisi sunan bir diğer çalışma olmuştur. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’na benzer bir şekilde kamu yönetimi ve vatandaş arasındaki uyuşmazlıkların hızlı ve etkin çözülmesi için şikayetlerinin incelemesini sağlayacak yönetimi denetleyen ancak yönetime bağlı olmayan bir “*Kamu Denetçisi (Ombudsman)*” sistemi önerilmiştir (DPT, 2000: 193). Kurumun oluşturulması için gerekli altyapının hazırlanacağından ve tüm idari işlem ve eylemleri kapsayacağından bahsedilmiştir. Fakat Kalkınma Planlarında ombudsman kurumunun oluşturulması için yapılan öneriler ve hazırlanan tasarılar dikkate alınmamıştır.

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013) Türkiye’nin ombudsman kurumunu “*Kamu Denetçisi*” ismiyle uygulamaya geçirdiği dönemi kapsamış olsa da bu raporda ombudsman önerisi getirilmemiştir (DPT, 2007). Fakat Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı’na özgü Özel İhtisas Komisyonu tarafından hazırlanan “*Kamuda İyi Yönetişim*” raporunda ombudsmandan bahsedilmiştir (DPT, 2007: 37).

3.3.4. Kanun Tasarılarında Ombudsman Önerileri

Türkiye’de ombudsman benzeri bir kurum oluşturma çabaları Anayasa önerisi, araştırma raporları ve Kalkınma Raporları ile sınırlı kalmamış kanun tasarıları da hazırlanmıştır. Bu tasarılarından ilki 1998 yılında Adalet Bakanlığı himayesinde oluşturulan “*Yurttaş Sözlüğü Kanun Tasarısı*”dır (Yağmurlu, 2009:96). Tasarıda kurumun “Yurttaş Sözcüsü” adıyla kurulacağı dönemin Devlet Bakanı Hikmet Sami Türk tarafından açıklanmıştır. Yurttaş Sözcüsü’nün 7 yıllık bir görev süresi için meclisin üçte iki çoğunluğu ile seçileceği belirtilmiştir. Yurttaş Sözcüsü için aday göstermede Danıştay, Yargıtay, Türkiye Barolar Birliği, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Yükseköğrenim Kurulu yetkili kılınmıştır. Ayrıca dünyadaki ve ülkemizdeki gelişmeler dikkate alındığında kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya gidilmesinin gerekliliği de tasarıda yer almıştır (Erdengi, 2009: 202).

Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı, yasalaşma sürecini tamamlamadan birtakım değişikliklere uğramış ve Eylül 2000’de Bakanlar Kurulu tarafından “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” kabul edilmiş, Ekim 2000 tarihinde de TBMM’ye iletilmiştir (Ünal, 2008:229). Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı’nda yapılan önemli değişiklikler şu şekilde sıralanmaktadır (Yağmurlu, 2009: 96):

- “*Yurttaş Sözcülüğü Kamu Denetçiliği olarak değiştirilmiştir.*
- *Yurttaş Sözcüsü aday göstermede Danıştay, Yargıtay, Türkiye Barolar Birliği, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Yükseköğrenim Kurulu yetkili kılınmışken Başdenetçi ve kamu denetçisi aday göstermede TBMM Dilekçe Komisyonu ve milletvekilleri yetkili kılınmıştır.*
- *Yurttaş Sözcüsü TBMM üyelerinin üçte iki çoğunluğu tarafından seçilirken Başdenetçi ve kamu denetçileri TBMM üyelerinin salt çoğunluğu ile seçilmesine karar verilmiştir.*
- *Yurttaş Sözcüsü için 7 yıllık bir görev süresi belirlenirken kamu denetçisi için bu süre 5 yıl olarak öngörülmüştür.*

- *Yurttaş Sözcüsü kendiliğinden harekete geçme hakkına sahipken kamu denetçisi böyle bir haktan yoksun kılınmıştır”.*

Türkiye’de ombudsman benzeri bir kurum için yapılan bir diğer kanun tasarısı da 2004 tarihli “5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” olmuştur. Merkezi ve yerel yönetim arasında görev ve yetki paylaşımı yeniden düzenlenmiştir. Kanunun amacı, kamu yönetiminde saydam, hesap verebilir, katılımcı, vatandaşların hak ve özgürlüklerini temel alan ilkelerin bulunduğu bir sistem oluşturmaktır. Yerel yönetimler alanında oluşturulmak istenen denetim mekanizması “Mahalli İdareler Halk Denetçiliği” olarak öngörülmüştür. Fakat 2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmadığı için yürürlüğe girmemiştir.

28 Eylül 2006 tarihinde TBMM tarafından kabul edilip 13 Ekim 2006 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yasalanan “5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” ombudsman kurumu oluşturulması için hazırlanan bir diğer kanun tasarısı olmuştur. Kanuna göre Kamu Denetçiliği Kurumu TBMM’ye bağlı kılınmış ve meclise başdenetçi, denetçi seçme görev ve yetkisi tanınmıştır. Ancak dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından onaylanmamış ve Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı vermesiyle sonuçlanmıştır. Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararının gerekçesi özet olarak; Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Anayasa’nın kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğu belirtilmiştir (Saygın, 2008: 1062). İdarenin eylem ve işlemlerinin incelenmesi TBMM’nin görev ve yetkisi sayılmayıp böyle bir kurum için anayasa değişikliğinin yapılması gerektiği gerekçe olarak sunulmuştur. Anayasa’da TBMM’nin görev ve yetkileri arasında KDK’ya başdenetçi ve denetçi seçme yetkisinin bulunmadığı belirtilmiştir.

12 Eylül 2010 tarihinde Halkoylaması ile yapılan anayasa değişikliği paketinde ombudsmana da yer verilmiştir. Halkoylaması sonucunda Anayasa’nın 74.maddesinde değişiklik yapılmış ve KDK anayasal bir statüye kavuşmuştur. Türkiye’de ombudsman benzeri bir kurum oluşturma çabaları 14 Haziran 2012 tarihinde “6328 Sayılı Kamu

Denetçiliği Kurumu Kanunu” nun mecliste kabul edilip 29 Haziran 2012 tarihinde Resmi Gazete ‘de yayınlanmasıyla nihayete ermiştir.

3.4. Türkiye’de Ombudsman Benzeri Kurumlar

Türkiye’de sahip olduğu özellikler ve denetim şekliyle ombudsman benzeri kurumlar faaliyet göstermiştir. Bu kurumlar, Türkiye’de ombudsman kurumu oluşturulmadan önce bulunan ve ombudsman ihtiyacını karşılayan kurumlar olmuşlardır.

3.4.1. Devlet Denetleme Kurulu (DDK)

Devlet Denetleme Kurulu (DDK), “2443 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun” ile düzenlenmiş ve 1 Nisan 1981 tarihinde kabul edilmiş bir denetim kurulusudur. 1982 Anayasası’nın kabulü ile birlikte DDK anayasal bir statüye kavuşmuştur.

2443 Sayılı Kanun’un 1.maddesine göre kuruluş amacı idarenin hukuka uygun, verimli, düzenli bir biçimde geliştirilmesinin ve yürütülmesinin sağlanması olarak belirtilmiştir. DDK, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulmuştur. DDK’nın görev alanı silahlı kuvvetler ve yargı organları dışında tüm kamu kurum ve kuruluşlarını, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, vakıfları, kamuya yararlı dernekleri, her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekküllerini kapsamaktadır. DDK, Cumhurbaşkanı tarafından seçilmiş olan 9 üyeden oluşur ve üyeler yükseköğrenimlerini bitirdikten sonra en az 12 yıl devlet hizmetinde çalışmış ve başarılı olmuş kişilerin arasından seçilir. DDK başkanı Cumhurbaşkanı tarafından 2 yıllık bir görev süresi için seçilir ve görev süresi sona erdikten sonra yeniden seçilme hakkı vardır. DDK’nın uygulamaya yönelik karar alma yetkisi olmamakla birlikte inceleme sonuçlarını Cumhurbaşkanı bilgisine sunacaktır (DDK Kurulması Hakkında Kanun, 1981).

DDK ve ombudsman arasında birtakım benzer özellikler bulunmaktadır. Bu benzerliklerden ilki, iki kurumun da yaptığı inceleme ve araştırmalardan sonra verdiği kararların bağlayıcı bir niteliğinin bulunmamasıdır. Bir diğer benzerlik ise, iki kurumun da görev alanına giren kurumlarda incelemelerini yürütürken her türlü bilgi ve belgeye

kolaylıkla ulaşabilme yetkisinin bulunmasıdır. Aynı zamanda her iki kurum da kötü yönetimin önlenmesi ve yönetimin verimli, düzenli, etkili bir şekilde düzenlenmesi amacını gütmektedir.

DDK ve ombudsman arasında benzer yönlerin bulunmasının yanında farklı birtakım özellikler de bulunmaktadır. Görevlendirme açısından ombudsman parlamento tarafından seçilirken DDK üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından seçilir. Görevlendirmenin bağımsızlık ilkesini etkilediği göz önünde bulundurulduğunda ombudsmanın DDK' dan daha bağımsız olduğu ortaya çıkmaktadır. DDK, Cumhurbaşkanına bağlı olarak düzenlendiği için Cumhurbaşkanı değiştiğinde denetim konuları da değişmekte ve bu durum Kurul'a zarar vermekte gibi eleştiriler yapılmaktadır. İki kurum arasındaki bir diğer farklılık ise ombudsmanın vatandaşlar tarafından daha kolay ulaşılabilir olduğu ve çoğu ülkede re'sen harekete geçme yetkisinin bulunduğudır. DDK, sadece Cumhurbaşkanının talimatıyla harekete geçmekte ve vatandaşların bireysel başvuru hakkı bulunmaktadır. DDK'nın sürekli bir denetleme heyeti yoktur ancak Cumhurbaşkanı denetim talimatı verdikten sonra oluşturulur (Özden, 2010: 134). Ombudsman inceleme sonuçlarını kamuoyu ile paylaşırken DDK ulaştığı sonuçları sadece Cumhurbaşkanına sunmaktadır. Son olarak ombudsman mali ve idari özerkliğe sahipken DDK ise böyle bir özerkliğe sahip değildir.

Ombudsman ve DDK arasındaki benzer özellikler ve farklı özellikler dikkate alındığında DDK'nın ombudsmanın yerine geçebilecek bir kurum olabileceği düşünülemez.

3.4.2. TBMM Dilekçe Komisyonu

Vatandaşların istek ve şikayetlerini devlet görevlilerine ileten uygulamanın tarihi oldukça eskiye dayanmaktadır. Dilekçe hakkı ilk kez "1215 Magna Carta" ile uygulamaya geçirilmiş ve günümüze kadar her ülkede farklı şekilde uygulanarak taşınmıştır (Kazancı, 1977:123). Dilekçe hakkı, 1982 Anayasası'nın 74. maddesinde düzenlenmiş ve 2010 yılında bu maddenin kenar başlığı "Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı" olarak değiştirilmiştir. 74. maddeye göre vatandaşlar ve

karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar, kendileri veya kamu ile alakalı dilek ve şikayetlerine ilişkin olarak, yazılı bir dilekçe ile yetkili mercilere ve TBMM’ye başvurma hakkına sahiptir (Akkoca, 2013:106). Dilekçe hakkının kullanımının sağlanması için Dilekçe Komisyonu oluşturulmuştur. Vatandaşlar dilekçelerini doğrudan Dilekçe Komisyonu’na veya TBMM’ye sunma hakkına sahiptir (Anayurt, 2002: 116).

Dilekçe Komisyonu’nun çalışma usulü, TBMM’ye bildirilen dilek ve şikayetleri inceleyip Komisyon Başkanlık Divanı’nın dilekçelerin incelemeye değer görüp görmemesiyle işlemeye başlamaktadır. TBMM’nin görev süresinin sona ermesi veya herhangi bir sebeple erken seçime gidilmesi gibi nedenlerle işleme alınmış ya da henüz işleme alınmamış dilekçeler etkilenmez. Bu sayede dilekçe sahibi yeniden dilekçe vermek zorunda kalmaz (Anayurt, 2002: 116).

Dilekçe Komisyonu incelemelerini sürdürürken ilgili Bakanlıklardan her türlü bilgi ve belge isteme hakkına sahiptir. Komisyon’un aldığı kararların bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Alınan kararların herhangi bir yaptırımı olmasa da dolaylı yoldan kamuoyu denetimini harekete geçirebilir ve böylece Komisyon’un kararlarının önemi artmış olur. Kamuoyu üzerinde kötü bir etki bırakmak istemeyen kurum ve kuruluşlar Komisyon’un almış olduğu kararlara uymaya önem vermektedir. Dilekçe Komisyonu, inceleme ve araştırmalarını hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi ile yapmaktadır (Muradova, 2013: 137).

TBMM Dilekçe Komisyonu ve ombudsmanın benzer birçok özelliği bulunmaktadır. İki kurumun başvuru süreci benzeyen ilk özellik olarak ortaya çıkmaktadır. Hem ombudsman hem de Dilekçe Komisyonu bireysel başvuru kabul etmektedir. Ayrıca her iki kurum da idarenin işlemleri üzerinde yerindelik denetimi yapmaktadır. Komisyon dolaylı yoldan ombudsman ise doğrudan kamuoyu denetimini harekete geçirmektedir.

TBMM Dilekçe Komisyonu ve ombudsmanın sahip olduğu farklılıklar ilk olarak yapısal özelliklerden kaynaklanmaktadır. Ombudsman, meclis dışından oluşmakta

Dilekçe Komisyonu ise TBMM bünyesinde ve meclise bağlı oluşmaktadır. İki kurum arasındaki farklılıklar amaç ve işlem bakımından da ortaya çıkmaktadır. Dilekçe Komisyonu'nun kuruluş amacı, idareyi yasama yoluyla denetlemek ve hukuki yönden bir aksaklık olduğunda ilgili makamları harekete geçirmektir. Komisyon daha çok milletvekilleri ile vatandaşlar arasındaki şikayetleri azaltarak milletvekillerinin temel görevi olan yasama faaliyetine zaman ayırmalarını amaçlamaktadır. Ombudsmanın bir diğer farklı özelliği ise re'sen harekete geçme yetkisinin bulunmasıdır. Ayrıca Komisyon üyelerinin milletvekillerinden oluşması ombudsman kadar bağımsız ve tarafsız hareket etmesini engelleyici bir sonuç doğurmaktadır (Muradova, 2013: 139).

3.4.3. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

1987 yılında o zamanki ismiyle Avrupa Ekonomik Topluluğu olan Avrupa Birliği'ne yapılan tam üyelik başvuru sonrasında insan hakları ihlali ile ilgili çalışmalar yapılması için bir komisyon kurulmasına karar verilmiştir. Bu kararla birlikte 18. yasama döneminde TBMM milletvekillerinin imzasını içeren yasa teklifi Meclis Başkanlığı'na sunulmuştur. 5 Aralık 1990 tarihinde “3686 Sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu” kabul edilmiştir. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, insan haklarının ulusal bir düzeyde korunması için kurulan ilk ulusal insan haklarını koruma mekanizması olarak tarihe geçmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm>, 12.04.2019).

Meclis Komisyonları İçtüzük ile oluşturulurken İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun oluşumu için özel bir düzenleme getirilmiştir. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, siyasi parti grubu oluşturamamış parti veya bağımsızların temsil hakkının da bulunduğu bir oluşuma sahiptir. Diğer komisyonlarda ise siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içerisindeki oranı dikkate alınarak oluşuma gidilir. Temel hak ve özgürlüklerinin ihlal edildiğini düşünen her vatandaşın İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'na başvuru hakkı bulunmaktadır. Başvurunun işleme alınması için Anayasa ve İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi uluslararası belgelerde yer alan temel hak ve özgürlüklere yönelik bir ihlalin bulunması

gerekmektedir. Komisyon'a faks veya mektup yoluyla başvuru yapılabilir. Komisyon, kendisine iletilen şikayetler hakkında en geç altmış gün içerisinde başvuruda bulunana bilgi verir (Ünal, 2008: 215).

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, insan haklarının ihlale uğradığına dair başvuruları inceler ve gerektiğinde ilgili mercilere iletmek, Türkiye'nin insan hakları konusunda taraf olduğu uluslararası anlaşmalar ile Anayasa ve diğer mevzuatlarda gerekli değişiklikleri yaparak uyum sağlamak gibi görevlere sahiptir. Komisyon sadece ülkemizdeki insan hakları ihlalini incelemekle yetinmez, aynı zamanda gerektiğinde yabancı ülkelerdeki insan hakları ihlalini inceleyerek bu ihlalleri doğrudan veya mevcut parlamenterler aracılığıyla bilgilerine sunabilir. Komisyon, her yıl yaptığı incelemeleri ve sonuçları içeren bir rapor hazırlayarak TBMM'ye sunar. Komisyon aynı zamanda toplantı ve sonuçları, çeşitli temasları ve çalışmalarını, aldıkları kararları içeren bir faaliyet raporu hazırlar (<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm> , 12.04.2019).

3686 Sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nun 5. maddesine göre, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, görevleri ile ilgili Bakanlıklar ile genel ve katma bütçeli dairelerden, muhtarlıklardan, mahallelerden, üniversitelerden, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yanında özel kuruluşlardan da her türlü bilgi ve belge isteme, buralarda inceleme yapma ve gerektiğinde ilgilileri çağırıp bilgi alma hakkına sahiptir. Komisyon ihtiyaç duyduğu zamanlarda gerekli gördüğü uzmanlardan bilgi alabilir ve Ankara dışında da çalışmalarını yürütebilir. Komisyon'a verilen bu yetkiler alan çalışması yapma hakkının tanındığının göstergesidir. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, dizaynı, yetki ve sorumlulukları tamamen Türkiye'ye ait olan ilk resmi kurum olması açısından önem arz etmektedir. Çünkü diğer örnekler, uluslararası metinlerin onayı olmaktan daha ötesi değildir (Kazancı, 1992: 50-51).

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve ombudsman arasında benzer birkaç özellik bulunmaktadır. Komisyon, kendisine iletilen başvurular üzerine harekete geçebileceği gibi re'sen harekete geçme yetkisi de bulunmaktadır. Aynı zamanda Komisyon, bireysel başvuru kabul etme, inceleme sonuçlarını meclise sunma, araştırma

ve inceleme sırasında her türlü bilgi ve belgeye ulaşma yetkisine sahip olma ve kararlarının bağlayıcı özelliğinin bulunmaması gibi yönlerden ombudsmana benzemektedir.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve ombudsman arasında birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklardan ilki, Komisyon sadece insan hakları ihlali ortaya çıktığında harekete geçmekteyken ombudsmanın harekete geçmesi için herhangi bir konu sınırlaması bulunmamaktadır. Buradan çıkarılacak sonuca göre, Komisyon idareyi denetleme hususunda ombudsmana göre işlevsel olarak sınırlı kalmaktadır. Komisyon'un milletvekillerinden oluşması tarafsızlık ve bağımsızlık ilkesinin uygulanması konusunda şüphe edilmesine yol açmaktadır.

3.4.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Etik, insan davranışlarının iyi, kötü veya doğru, yanlış olarak nitelendiren ilkeler bütünü olarak tanımlanmaktadır. Kamu yönetiminde ise etik Eryılmaz (2008, 330) tarafından, “*kamu yöneticilerinin, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken tarafsızlık, dürüstlük, sosyal adalet, saydamlık, hesap verilebilirlik, kamu yararı gözetme gibi bir takım ahlaki ilke ve değerler bütünü*” olarak tanımlanmıştır.

Kamu yönetiminde etik anlayışın kazandırılması, etik davranış ilkelerinin yerleştirilmesi, etik davranış ile ilgili sorunların çözülmesi, kamu görevlilerinin tarafsızlık, saydamlık, kamu yararı gözetme gibi ilkeleri benimsemesi ve uygulamaya geçilmesi amacıyla 8 Haziran 2004 tarihinde “*5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun*” çıkarılmıştır (Muradova, 2013: 155).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görev alanı dışında bulunanlar Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler olarak sıralanmaktadır. 5176 Sayılı Kanun'un 3. maddesine göre Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken uymaları gereken etik davranış ilkelerini yönetmeliklerle belirlemek, etik kuralların ihlali hakkında yapılan başvurular üzerine veya re'sen harekete

geçerek ilgili mercileri haberdar etmek, kamuda etik kültürün yerleşmesi için çalışmalar yapmak ya da yapılan çalışmalara destek olmak ile görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiştir. Başvurular, fiil ehliyetine sahip Türk vatandaşları veya Türkiye’de ikamet eden yabancı gerçek kişiler tarafından yapılmaktadır. Haklı bir gerekçesi bulunmayan, kamu görevlilerini karalama amacıyla yapılan, gerekli bilgi ve belgeye dayanmayan başvurular değerlendirilmeye alınmamaktadır (5176 Sayılı Kanun, m.3). Kurul üyeleri biri başkan olmak üzere on bir kişiden oluşur ve üyeleri Cumhurbaşkanı atar. Kurul üyelerinin görev süresi 4 yıl olarak belirlenmiştir (5176 Sayılı Kanun, m.2). Kurul, inceleme ve araştırmalarını yaparken istediği her türlü bilgi ve belgeye ulaşma hakkına sahiptir. Sonuçlanan başvurular, ilgililere yazılı olarak bildirilir ve Resmi Gazete’de yayınlanarak kamuoyuna duyurulur.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve ombudsman arasındaki benzer yönlerle bakıldığında; her iki kurum da iyi yönetimin yerleşmesini amaçlamaktadır. Kurul da başvuru üzerine harekete geçebileceği gibi re’sen harekete geçme yetkisine de sahiptir. Kurul, araştırma ve incelemelerini yürütürken istediği her türlü bilgi ve belgeye ulaşma hakkına sahiptir. Her iki kurum da bireysel başvuru kabul etmektedir ve sonuçlanan başvuruları rapor halinde yayınlamaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve ombudsman arasında benzeyen özelliklerin yanı sıra birbirinden ayrılan bazı özellikler de bulunmaktadır. Ombudsman bağımsız ve tarafsız çalışmaktayken Kurul ise siyasi etkilere açık bir konumda bulunmaktadır. Ayrıca ombudsmanın özerk bir bütçesi bulunmaktadır.

3.4.5. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti

Tüketici haklarının korunması, şikayetlerinin incelenmesi için “4077 Sayılı *Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun*” çıkarılmıştır. Kanuna göre, tüketici işlemleri ve tüketici ile satıcı arasındaki uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulması için il merkezlerinde ve yönetmelikle belirlenmiş ilçe merkezlerinde en az bir tüketici hakem heyeti kurulmasına karar verilmiştir. Tüketici sorunları hakem heyeti oluşturma görevi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’na tanınmıştır. Heyet, bireysel başvuruları kabul etmektedir.

Uyuşmazlık konusuna dair inceleme yapılırken her türlü bilgi ve belgeyi isteme hakkına sahiptir (4077 Sayılı Kanun).

Tüketici Sorunları Hakem Heyeti ve ombudsman arasında benzer özellikler bulunmaktadır. Bu benzer özelliklerden ilki, dilekçe ile başvuru yapılmakta ve başvuru yapılırken herhangi bir ücret talep edilmemektedir. Uyuşmazlıklar yargı yerlerine ulaşmadan çözülmekte ve böylece vatandaşların mahkemeye gitmeden, zaman ve para harcamalarına fırsat vermeden yerinde çözümler getirmeye çalışan kurumlar olmaktadır. Her iki kurum da inceleme ve araştırma yaparken gerekli gördüğü her türlü bilgi ve belgeye ulaşma hakkına sahiptir.

Tüketici Sorunları Hakem Heyeti ve ombudsman arasındaki benzerliklerin yanında farklılıklar da bulunmaktadır. Heyet, sadece tüketici sorunları ile ilgili başvuru kabul edip incelemeye alırken ombudsman idare ve vatandaş arasındaki birçok konuda şikayetlere bakmaktadır. Bu açıdan ombudsmanın görev ve yetki alanı daha geniştir. Ombudsman mali özerkliğe sahipken Tüketici Sorunları Hakem Heyeti böyle bir özerkliğe sahip değildir.

3.4.6. Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK)

Türkiye’de ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) ismiyle uzun uğraşlar sonucunda 29 Haziran 2012 tarihinde “6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” ile kurulmuştur. KDK’nın kuruluş amacı; kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde bağımsız ve etkili bir denetim mekanizması oluşturmak amacıyla, yönetimin eylem ve işlemlerini insan haklarına uygun bir adalet sistemi sağlamak, hukuka ve hakkaniyete dayalı bir şekilde incelemek ve araştırmak suretiyle önerilerde bulunmak olarak ifade edilmiştir (6328 sayılı Kanun, 2012).

2010 tarihinde halk oylaması ile Anayasa’da değişikliğe gidilmiş ve 74. maddede “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlığı ile KDK anayasal bir statüye kavuşmuştur. Aynı maddede herkesin kuruma başvuru hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Buradaki herkes kavramı Türkiye’de bulunan yabancıların da idarenin

eylem ve işlemleri sonucunda menfaat ihlaline uğradığında kuruma başvurabileceği anlamına gelmektedir. KDK, TBMM'ye bağlı olarak kurulmuş, özerk bir bütçesi bulunan ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurumdur (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2018: 11).

KDK, Kamu Başdenetçisi ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin seçimleri, nitelikleri ve özlük hakları hakkındaki esaslar kanun ile düzenlenmiştir. Kamu Denetçisi, TBMM İnsan Hakları Komisyonu ve Dilekçe Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından seçilmektedir.

Ombudsman denetimini uygulayan ülkelerin idari, siyasi ve sosyo-ekonomik durumuna göre yetki ve görevleri değişiklik göstermektedir. Örneğin, ombudsman kurumunun doğduğu ülke olan İsveç'te ombudsmanın denetim alanı içerisinde tüm merkezi ve yerel yönetimler yer almaktayken Danimarka ve Norveç ombudsmanlarının yerel yönetimlerde denetim açısından sınırlamalar bulunmaktadır (Temizel, 1997: 52).

KDK, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, şeffaflık, eşitlik, yetkinin kötüye kullanılmaması, bilgi edinme hakkı, savunma hakkı gibi iyi yönetim ilkelerini yerine getirip getirmediğini kollamakla görevlendirilmiştir. İlk zamanlarda görevi kötü yönetimin önlenmesi olarak belirlenmiş olan kurum, insan haklarına ve adalete dayalı anlayışın gelişmesiyle birlikte hak ve özgürlüklerin korunmasını da görev alanı içerisine almıştır (Dede, 1997: 42).

KDK'nın görevlerini yerine getirirken bağımsız ve tarafsız olmasını sağlamak için Başdenetçi ve denetçilerin hiçbir makam, organ veya kişiden emir ve talimat alamayacağı açıkça belirtilmiştir. 6328 sayılı Kanunun 30. maddesi, Başdenetçi ve denetçilerin ırk, dil, din, mezhep ve cinsiyet ayrımı yapmadan görevlerini yerine getirmesi gerektiğini belirtir. Aynı maddeye göre Başdenetçi ve denetçiler kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımlarının şikayetlerini inceleyemez. Görevleri sona erene kadar hiçbir resmi veya özel görev alamaz, siyasi parti üyeliğinde bulunamaz ve ticari işlerle uğraşamaz.

KDK'nın görev ve yetki alanına giren ve girmeyen konular bulunmaktadır. Herhangi bir işlem ve eylemin şikayet konusunun KDK'nın görev ve yetki alanına girmesi için bu işlem ve eylemin kamu gücü ile desteklenmiş olması gerekmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 4.maddesine göre Kurum, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimler ile yerel yönetimlere bağlı kuruluşlar, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri ile ilgili şikayetleri inceler, araştırır ve öneriler sunar. KDK'nın görev ve yetki alanına birçok idarenin girdiği görülmektedir.

KDK'nın görev ve yetki alanına girmeyen konuların başında Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ve re'sen imzaladığı kararlar gelmektedir. Bu kategoriye giren işlemlerin ne olduğu hakkındaki genel kabul Cumhurbaşkanı'nın karşı imzaya tabi olmadan tek başına yaptığı işlemler yönünde olmuştur. Cumhurbaşkanı'nın re'sen imzaladığı kararlar, Cumhurbaşkanı'nın iradesinin diğer makam ve organlar tarafından sınırlanmadığı işlemleri oluşturmaktadır (Ulusoy, 2008:15). Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler yargı denetimi dışında kalmaktadır. Buna bağlı olarak yargı denetimi dışında kalan bu işlem KDK denetimi dışında da kalmaktadır. KDK'nın görev alanı dışında kalan bir diğer konu ise TBMM'ye ait olan yasama yetkisinin kullanımına dair işlemlerdir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince yasama organının işlemler anayasa yargısı dışında denetime tabi değildir. Dolayısıyla KDK denetiminin de dışında kalmaktadır. Türk Silahlı Kuvvetleri'nin askeri faaliyetlerinden kaynaklı şikayetleri incelemek de KDK'nın yetkisi dışındadır. Son olarak bahsedilmesi gereken ise, KDK'ya başvurabilmek için tüm idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerektiğidir.

KDK, kendisine iletilen başvuru hakkındaki bilgi ve belgelere ulaşma yetkisine sahiptir. Bu bağlamda KDK'nın talep ettiği bilgi ve belgeler, talebin tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içerisinde Kurum'a iletilmelidir. Bu süre sonunda haklı bir gerekçe

sunulmadan bilgi ve belgeler Kurum'a iletilmezse Başdenetçi soruşturma başlatılmasını ilgili makamlardan isteyebilir. Başdenetçi devlet sırrı niteliği taşıyan bilgi ve belgeleri yerinde inceleme yetkisine sahiptir. 6328 sayılı Kanun'un 19.maddesine göre, Başdenetçi ve denetçiler inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak bilirkişi görevlendirme yetkisine haiz kılınmıştır. Aynı madde uyarınca Başdenetçi ve denetçiler inceleme ve araştırma sırasında tanık dinleme yoluna başvurabilmektedir. Bu yetki dosya üzerinden karara varan idari yargıdan farklılık göstermektedir.

İdarenin eylem ve işlemleri sonucunda menfaat ihlaline uğrayan gerçek ve tüzel kişiler KDK'ya başvurabilmektedir. Başvuru sahibinin isteği üzerine başvuru gizli tutulur (KDKK, 2012: m.17). Eğer şikayet insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konular üzerinden olursa menfaat ihlali şartı aranmayacağı hükmü getirilmiştir (KDKKY, 2012: m.7).

KDK'ya şikayet başvuruları doğrudan Kuruma veya Kurumun gerekli gördüğü yerlerde açmış olduğu bürolara elden iletilebileceği gibi posta, elektronik posta veya faks yoluyla ücretsiz olarak iletilebilmektedir. Kurum e başvuru yöntemi ile de başvuru kabul etmektedir. Buna ek olarak illerde valilikler ve ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvuru kabul edilmektedir (KDKKY, 2012: m.8). Kuruma yapılacak şikayet başvurularında herhangi bir ücret talep edilmemektedir. Başvuru tarihi olarak dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde ise Kuruma ulaştığı tarih olarak kabul edilmektedir (KDKK, 2012: m.17).

KDK, kendisine iletilen şikayet başvurusu hakkındaki inceleme ve araştırmalarını en geç altı ay içerisinde sonuçlandırmak zorundadır. Kurum, inceleme ve araştırmaları sonucunda verdiği kararı başvuru sahibine ve ilgili birime bildirmelidir. İlgili birim, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmezse bunu gerekçeleriyle birlikte Kuruma bildirmek zorundadır (KDKK, 2012: m.20).

KDK, yıl içerisinde gerçekleştirdiği inceleme ve araştırma hakkındaki raporları hem TBMM hem de kamuoyu bilgisine sunmaktadır. Buna ek olarak Kurum,

açıklanmasında yarar gördüğü hususlarla ilgili olarak rapor açıklanmasını beklemeden her zaman kamuoyu bilgisine sunabilir (KDKK, 2012: m.22).

KDK, yaptığı inceleme ve araştırmalar sonucunda, “*tavsiye kararı*”, “*ret kararı*” veya “*karar verilmesine yer olmadığı kararı*” verebilir. Tavsiye kararı, Kurumun incelediği şikayet sonrasında ilgili birim hakkındaki şikayeti yerinde bulduğunda verdiği karardır. Kurumun verebileceği tavsiye kararları; idareden hatalı davrandığının kabulünü isteyebilir, idare işlem ve eylemlerinin neden olduğu zararın tazminini isteyebilir, şikayet konusunun çözümü için eylemde bulunulması ve işlem yapılmasını isteyebilir, şikayet konusu ile ilgili tedbir alınmasını veya uzlaşmaya gidilmesini tavsiye edebilir (KDKK, 2012; m.32). KDK, kendisine iletilen şikayet başvurusunun yerinde olmadığına kanaat getirirse ret kararı verir. Şikayet başvurusunun sahibi vazgeçmesi, başvuru sahibi gerçek kişi ise ölümü, tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, KDK henüz karar aşamasına geçmemişken ilgili idarenin talebi yerine getirmesi durumlarında karar verilmesine yer olmadığı kararına varır.

2018 yılı Faaliyet Raporu, KDK ile ilgili sayılan özelliklerin ve işleyişin uygulama aşamasında nasıl gerçekleştirildiği hakkında bilgi sahibi olmak için yararlı olacaktır.

Tablo 9: 2018 Yılı Kuruma İletilen Şikayetlerin Başvuru Şekillerine Göre Dağılımı

Başvuru Şekli	Sayı	Yüzde
Faks	83	0,47
Elden	1076	6,12
Posta	2552	14,51
E-Başvuru	13489	76,71
E-Posta	385	2,19

TOPLAM	17.585	100,0
---------------	--------	-------

Kaynak: 2018 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyet Raporu, s.63

Tablo 9’da görüldüğü üzere 2018 yılında Kuruma toplam 17.585 başvuru yapılmış ve bu başvuruların yarısından çoğu e-başvuru aracılığıyla yapılmıştır. Tüm bu başvuruların konularına göre dağılımı ise şu şekildedir:

Tablo 10: 2018 Yılı Şikayet Başvurularının Konulara Göre Dağılımı

Şikayet Konusu	Sayı	Yüzde
Kamu Personel Rejimi	4705	26,76
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	4319	24,56
Eğitim-öğretim, gençlik ve spor	2079	11,82
Adalet, milli savunma ve güvenlik	1202	6,84
Mahalli idarelerce yürütülen hizmetler	1122	6,38
Çocuk hakları	786	4,47
Ekonomi, maliye ve vergi	587	3,34
Orman, su, çevre ve şehircilik	427	2,43
Mülkiyet hakkı	364	2,07
İnsan hakları	331	1,88
Sağlık	313	1,78
Ulaştırma, basın ve iletişim	301	1,71
Enerji, sanayi, gümrük ve ticaret	274	1,56

Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları	208	1,18
Diğer konu ve alanlar	117	0,67
Engelli hakları	117	0,67
Sosyal hizmetler	106	0,60
Gıda, tarım ve hayvancılık	78	0,44
Ailenin korunması	59	0,34
Bilim, sanayi, kültür ve turizm	59	0,34
Kadın hakları	31	0,18
TOPLAM	17.585	100,0

Kaynak: 2018 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyet Raporu, s.64

Tablo 10'a göre, KDK'ya yapılan başvuruların önemli bir kısmını kamu personel rejimi ve çalışma ve sosyal güvenlik oluşturmaktadır. Yerel yönetimlere yönelik hizmetlere dair şikayet başvuru oranının %6,38 olması yerel yönetimlere özgü bir denetim sistemi ihtiyacı olduğunun göstergesidir. Öyle ki, yerel yönetimlerin hizmetlerine dair şikayet başvurularının oranı %1,18 ile insan haklarına dair yapılan şikayet başvurularından daha yüksek bir orandadır. 2018 yılı şikayet başvuruları idareler bazında bir değerlendirmeye alındığında %10,53 oranıyla yerel yönetimlere yönelik başvuruların ilk sırada yer aldığı da görülmektedir. Bunu %10,02 oran ile Milli Eğitim Bakanlığı, %9,86 ile Üniversite ve Fakülteler, %7,79 ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı takip etmiştir. KDK, kendisine iletilen 17.585 şikayet başvurusundan 15.572 tanesi sonuçlandırılmıştır. Aşağıdaki tabloda sonuçlanan karar türleri gösterilmektedir

Tablo 11: 2018 Yılı Şikayetlerin Karar Türlerine Göre Dağılımı

Karar Türleri	Sayı	Yüzde
Gönderme Kararı	4812	30,90
İncelenmezlik Kararı	6517	41,85
Başvurunun Geçersiz Sayılması	187	1,20
Birleştirme Kararı	75	0,48
Ayırma Kararı	24	0,15
Dostane Çözüm Kararı	1916	12,30
Karar Verilmesine Yer Olmadığı Kararı	433	2,78
Tavsiye Kararı	677	4,35
Ret Kararı	662	4,25
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	269	1,73
TOPLAM	15.572	100,0

Kaynak: 2018 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyet Raporu, s.70

Tablo 11’de görüldüğü gibi şikayetlerin 41,85’lik oranı “*incelenmezlik kararı*” ile sonuçlanmıştır. İncelenmezlik kararı; Kurumun görev alanına girmeyen, belirli bir konu içermeyen, yargı organları tarafından incelenmekte olan veya daha önce yargı organlarınca karara bağlanmış olan, Kurum tarafından aynı kişiler ve konular hakkında sonuca varılmış olan başvuruları kapsamaktadır. Bu kararı %30,90’lık oranı ile “gönderme kararı” takip etmektedir. Gönderme kararı, idari başvuru yolları tüketilmeden Kuruma başvurulduğunda verilen bir karardır (KDK Faaliyet Raporu, 2018:69).

Tablo 11’de görüldüğü üzere yapılan başvuruların yarısından çoğu inceleme aşamasına geçememiştir. Buradan çıkarılacak sonuç ise, kurumun görev alanının vatandaşlar tarafından tam anlaşılammış olduğudur. Toplam 17.585 başvuru arasından sadece 1608 başvuru hakkında “ret”, “tavsiye”, “kısmen ret kısmen tavsiye” kararı verilmiştir.

3.5. Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanı Çalışmaları

Türkiye’de ombudsman benzeri bir kurum oluşturma çalışmalarının sonuca ulaşması uzun zaman almıştır. Türk kamu yönetiminde Kamu Denetçiliği Kurumu olarak görevlendirilen genel ombudsman yerine ilk olarak yerel yönetim ombudsmanı oluşturmak istenmiştir (Ünal, 2014:126). Bu çalışmalardan ilki 1996 tarihli Bayburt Valiliği’nin İl Ombudsmanı Önerisi olmuştur. Bir diğeri ise 2004 tarihli Mahalli İdareler Halk Denetçiliğidir.

3.5.1. Bayburt Valiliğinin İl Ombudsmanı Önerisi

Türkiye’de ombudsman kurumunun oluşturulmasına dair farklı bir çalışma Bayburt Valiliği tarafından yapılmıştır. Bayburt Valiliği, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 11/A maddesinde bulunan “*Vali... suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır*” hükmü doğrultusunda, 1996 tarihinde “*Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması*” adı altında çağdaş bir yönerge hazırlamış ve ilgili makamlara göndermiştir. Yönergede, il düzeyinde ombudsman görevi görececek kurumun adı “*Kamu Danışmanlar Kurulu*” olarak belirlenmiştir. Kamu Danışmanlar Kurulu’nun il idare kurulu, il encümen üyeleri, o ile bağlı ilçedeki kaymakamlar, il merkez ve ilçe belediye başkanlarından oluşan karma komisyon tarafından bir yıllık süre için seçilen yedi üyeden oluşması öngörülmüştür. Kurul başkanı kendi üyeleri arasından seçilecek ve her ay en az bir defa toplanacaktır. Kurul, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına dair dilek ve şikayetleri incelemeye alıp suç niteliği taşıyan işlemleri ilgili makamlara bildirebilecektir (Öner, 1996: 6).

Kamu Danışmanlar Kurulu, en az beş kurul üyesinin onayını alarak inceleme ve araştırma konuları hakkında basın açıklaması yapmasının yanında gerekli gördüğü takdirde doğrudan ya da Valilik aracılığıyla her türlü bilgi ve belgeye ulaşma, konuyla ilgili uzmanlardan yardım alma hakkına sahiptir. Kurul, ili ve vatandaşları ilgilendiren idari düzenlemeler hususunda Valiliğe görüş bildirerek önerilerde bulunabilir. Kurul'a başvuru için herhangi bir şekil şartı aranmayacağı, yazılı veya sözlü başvurunun yanında posta yoluyla başvurunun da kabul edileceği, başvuru için herhangi bir ücret talep edilmeyeceği belirtilmiştir. Kurul, şikayet üzerine harekete geçebileceği gibi re'sen harekete de geçebilecektir. İnceleme sırasında ortaya çıkan giderlerin "*Bayburt'a Hizmet Vakfı*" tarafınca karşılanacağı, yıllık çalışmaların her yıl ocak ayı içerisinde Bayburt Valiliğine sunulacağı, çalışma yerlerinin Valilik tarafından belirleneceği öneride yer almıştır (Tayşi, 1997: 120).

Bayburt Valiliği tarafından hazırlanan ve yukarıda belirtilen şekilde oluşturulmak istenen öneri, ilk olarak üniversiteler olmak üzere birçok kamu kurum ve kuruluşlara, gazetelere gönderilerek olumlu ve olumsuz eleştiriler hakkında fikir sahibi olmak istenilmiştir. Buna ek olarak il bazında konferanslar düzenlenmiş ve halkı öneri hakkında bilgi sahibi yapmak istenmiştir (Çakmak, 2008:104).

Bayburt Valiliği tarafından hazırlanan Kamu Danışmanlar Kurulu, hazırlık çalışmalarının ötesine gidememiş ve bir öneri olarak kalmıştır. Kurul, başvuruda ücret talebinde bulunmaması, herhangi bir şekil şartının olmaması, idare işlem ve eylemleri sonucunda haksızlığa uğrayan vatandaşların başvuruda bulunabilmesi için konu sınırlamasının olmaması ve çalışmalarına ilişkin yıllık rapor hazırlaması gibi özellikler ombudsmana benzemektedir ve bu durumun Türkiye'de yerel yönetim ombudsmanı oluşturma konusunda önemli bir adım atıldığına göstergesidir.

3.5.2. Mahalli İdareler Halk Denetçisi

Türkiye'de kamu yönetiminin denetlenmesi amacıyla hazırlanan çalışmalardan en köklü değişikliği getiren 2004 tarihli "*5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı*" ile yerel yönetimlerde denetim

amacıyla düzenlenen “*Mahalli İdareler Halk Denetçiliği*” sistemi olmuştur. Yerel yönetimler için “*Halk Denetçisi*” kavramı ombudsman kavramının yerine getirilmiştir. Halk denetçisinin seçimi, görev ve yetkisi, halk denetçisine başvuru yolları Kanun’un 42. maddesinde belirtilmiştir.

5227 Sayılı Kanun Tasarısı’na göre, halk denetçisi olmak için devlet memuru olma nitelikleri taşımak, en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, toplumda saygınlığa sahip ve en az on yıllık mesleki tecrübeye sahip olmak şartları getirilmiştir. Bu şartları sağlayan kişiler arasından meclis salt çoğunluğunun kararıyla beş yıllık bir süre için halk denetçisi seçilir. Halk denetçisi olma hakkı her Türk vatandaşına tanınmıştır ancak aday olacak kişilerin herhangi bir siyasi parti ile ilişkisinin bulunmaması gerekmektedir. Halk denetçisi, görevi süresince dürüst, dikkatli çalışacağına ve tarafsız olacağına dair il genel meclisi önünde yemin ederek göreve başlar (Ünal, 2008: 242).

Halk denetçisi görevini yerine getirdiği süre boyunca herhangi bir kamu kurumu veya özel kurumda ücretli olarak çalışamaz. Kamu görevlisi de halk denetçisi olarak seçilebilir, bu durumda seçilen kişinin özlük ve emeklilik hakları devam eder fakat aylıksız izin almış gibi işlem yapılır. Halk denetçisi kendisine iletilen başvuruları incelerken yardıma ihtiyaç duyarsa İl Özel İdaresi tarafından personel temin edilir. Halk Denetçisi ’ne başvurularda herhangi bir ücret talep edilmemektedir (Yıldırım, 2016: 140).

5227 Sayılı Kanun Tasarısı’na göre, her ilde bir tane halk denetçisi olmak üzere, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerini ve yerel yönetimlere bağlı olarak çalışan kuruluşların, birliklerin ve ortakların eylem ve işlemlerini inceleme ve araştırmalarını yapma görevi tanınmıştır. Şikayet konusu açık bir şekilde belirtilmeyen, somut iddiaya dayanan bir şikayet konusu bulunmayan, yetki alanı içerisinde yer almayan ve dava konusu olduğu anlaşılan başvurular incelemeye alınmamaktadır.

Halk denetçisi kendisine bildirilen şikayetlerin inceleme ve araştırma sürecini tamamlamak, ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgelere ulaşmak, ilgili kişileri dinlemek ve başvuruyu sonuçlandırmak için en fazla kırk beş günlük bir süreyle sınırlandırılmıştır. Başvuru sonucunda verilen karar ilgili idareye bildirilir ve idare bu karar karşı tutumunu

en geç on gün içerisinde açıklamak zorundadır. Halk denetçisi, vermiş olduğu kararın raporunu kamuoyuna açıklamakla yükümlüdür. Halk denetçisinin ulaşmak istediği bilgi ve belgeleri ilgili idare bir hafta içerisinde iletmek zorundadır. İdarenin haksız eylem ve işlemi sonucunda mağdur konuma düşen vatandaşlar, eylem ve işlemin ortaya çıkışından itibaren en geç altı ay içerisinde başvuruda bulunmalıdır. Başvuru süresini kaçıran vatandaşların şikayetleri incelemeye alınmamaktadır (Yıldırım, 2016: 140-141).

Halk denetçisi, incelemeye aldığı başvurularla ilgili bilgi ve belge talep etme, tanık dinleme hakkına sahiptir. Bu süreçte elde ettiği gizli bilgileri korumak ve saklamak zorundadır. Halk denetçisi, her yıl yapmış olduğu çalışmalarını, incelemelerini ve araştırmalarını bir rapor halinde il genel meclisine sunar.

Halk denetçisinin başvuru için hak ihlali araması ve seçim usulü Türk kamu yönetiminin alışılmış uygulamalarını içermektedir. Buna karşın kararlarının bağlayıcı niteliği olmaması, yıllık rapor hazırlama zorunluluğunun bulunması gibi uygulamalar ile dünyadaki ombudsmana benzer bir anlayıştan etkilenildiği anlaşılmaktadır. 5227 Sayılı Kanun Tasarısı, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından meclise geri gönderilmiş ve Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından tekrar meclis gündemine taşınmamıştır. Kanun'un geri gönderilme sebebi Cumhurbaşkanı tarafından, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetimin genel, merkezi yönetimin ise özel görevli teşkil edilmesi ve Anayasa'nın merkezi yönetim- yerel yönetim düzenlemelerini içeren 126 ve 127. maddelere uymayan yetkileri içerdiği gibi nedenlerle açıklanmıştır (Ünal, 2014: 129-130).

3.6. Türk Yönetim Sistemine Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Sağlayabileceği Faydalar

Türkiye'de geçen zaman içerisinde yerel yönetimlere daha fazla önem verilmeye başlanmış ve yapılan düzenlemelerde gözle görülür bir şekilde artış yaşanmıştır. Yapılan bu düzenlemelerin yerel yönetimler açısından birtakım yararlar sağlaması gerekmektedir. Eğer yarar sağlamak yerine daha düzensiz ve komplike bir yerel yönetimler ortaya çıkarılırsa hem maddi zarara hem de işlevsiz bir yapıya sebep olunur. Bu nedenle,

Türkiye’de merkezi bir ombudsman kurumunun yanı sıra yerel yönetimler için oluşturulacak bir ombudsmanın sağlayabileceği yararları bahsetmek gerekmektedir.

3.6.1. Demokratik Hukuk Devletin Gelişmesine Katkı Sağlamak

Devletin sahip olduğu görev ve sorumlulukların artmasıyla birlikte vatandaşlara karşı olan sorumluluklarda da artış meydana gelmiştir. Artan bu sorumlulukların yerine getirilmesinde yaşanan aksaklıklar nedeniyle vatandaşların kaybettiği güvenin yeniden tahsis edilmesi için yeni yöntem arayışlarına başlanmıştır.

Ombudsman kurumu, yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği şeffaflık, tarafsızlık, hesap verilebilirlik ve sorumluluk gibi yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesinde önemli bir yer tutmaktadır (Abdioğlu, 2007: 94). Bu nedenle yerel yönetimler için oluşturulacak ayrı bir ombudsman bu ilkelerin yerleşmesinde ve yönetme katılımının artmasında katkı sağlayacaktır.

Yerel yönetim ombudsmanı oluşturulması halinde vatandaşlar, herhangi bir konu hakkında daha hızlı bilgi sahibi olabilecek, kamu personeli alımlarında şeffaf ve tarafsız davranılmasını sağlayacak ve demokratik bir hukuk devletin yerleşmesinde etkili olacaktır.

Yerel yönetim ombudsmanı, yerel birimlerin sorunları ile ilgilenecek idarenin kötü yönetim uygulamalarından mağdur olan vatandaşları ve kuruluşları korumaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı kötü yönetimden kaynaklı sorunlarla ilgilenmekle birlikte yerel otoritelerin eylem ve işlemlerinde uyması gereken genel ahlak ve düzen kurallarına uyup uymadığına da dikkat etmektedir. Tek alanı yerel birimler olan yerel yönetim ombudsmanı, sorunların giderilmesinde daha hızlı olacak ve hukuk dışı eğilimlerin önlenmesinde yardımcı olacaktır (Yıldırım, 2016: 158).

Demokrasinin gelişmiş olduğu ve hukuk kurallarının titizlikle uygulandığı ülkelerde, uygulanmakta olan denetim türlerine yardımcı olmak, eksik kaldıkları durumlarda yardımcı olarak vatandaşların mağduriyetini gidermek ve haklarını korumak amacıyla oluşturulan ombudsman diğer ülkelere göre daha kolay benimsenmekte ve daha

iyi hizmet vermektedir (Diamandouros, 2014: 94-95). Yerel yönetimlerde böyle bir yardımcı ve tamamlayıcı özellikte bir yapının oluşturulması demokrasinin gelişmesinde ve niteliğinin artmasında etkili olacaktır.

Yerel yönetim ombudsmanı, kendisine iletilen sorunlar karşısında gerek araştırma ve incelemeleri ile gerek vereceği öneriler ile ilgili otoriteyi daha etkili ve verimli kılacak, sorunların çözülmesine yardımcı olacak, mağdur durumdaki vatandaşların zarar görmesine engel olacaktır. Yerel yönetim ombudsmanı oluşturulması halinde hak ve özgürlüklerin korunmasında, demokrasinin gelişmesinde ve hukuk devleti olmanın gerektirdiği şartların yerine getirilmesinde öncül olacaktır.

3.6.2. Yerel Yönetimlerin Denetiminde İyileştirici Katkı Sağlamak

Yerel demokrasinin beşiği olan yerel yönetimler, belirli ölçüde serbest hareket edebilme ve özerkliğe sahip olmalarının yanı sıra birtakım denetimlere de tabiidir. Günümüzde yerel yönetimlerde iç ve dış denetim söz konusu olsa da bu denetimler yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler için oluşturulacak ve diğer denetim mekanizmalarına yardımcı ve tamamlayıcı olacak bir yerel yönetim ombudsmanı ihtiyacı doğmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanı, ilk olarak kendisine iletilen şikayet başvurularını bağımsız ve tarafsız bir şekilde incelemeye almaktadır. İnceleme ve araştırma sonrasında elde ettiği sonuçları yıllık raporlar halinde kamuoyu ile paylaşmaktadır. Bu şekilde kötü yönetim uygulamalarından siyasi denetim mekanizmalarının haberdar olması ve gerekli tedbirlerin alınması sağlanabilmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimlerin idari denetiminde birtakım nedenlerle ortaya çıkan aksaklıklara çözüm bulmakta mevcut denetim mekanizmalarına yardımcı olmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı denetimlerin etkin bir şekilde yapılması ve denetim sırasında ortaya çıkan sorunların giderilmesinde önemli bir katkı sağlayacaktır (Ünal, 2008: 248).

Yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarında zamanla artışın meydana gelmesi yerel yönetim birimlerinde uzmanlaşmaya gidilmesini gerekli kılmaktadır. Yerel yönetimler üzerindeki siyasi denetimin dolaylı olarak gerçekleşmesinden ötürü TBMM Dilekçe Komisyonu ve TBMM İnsan Hakları Komisyonu'na iletilen başvurular ve alınan sonuçlar yetersiz kalmaktadır. Yerel yönetimlerin siyasi denetiminde oluşan bu sorunların giderilmesinde ve bu komisyonların da iş yükünün azaltılmasında yerel yönetim ombudsmanı yardımcı olabilecek niteliktedir (Ünal, 2008: 249).

Türkiye'de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanı mevcut denetim mekanizmalarını ortadan kaldırmayacak aksine yargı denetiminin güçlenmesinde ve eksikliklerinin giderilmesinde tamamlayıcı bir unsur olacaktır. Yargı denetiminin yavaş işleyen bir yapısının olması toplumun yargıya olan güvenini azaltmakta ve yargı yolunu seçme yönelimini olumsuz etkilemektedir. Yerel yönetim ombudsmanı vatandaşların sorunlarını yargıya gitmeden çözüme ulaştırarak uzun bekleme sürecinden kurtarmış olacaktır (Demiral ve Demiral, 2012: 937).

Vatandaşların birçoğu hukukun kendilerine tanıdığı haklarla ilgili bilgi sahibi değildir ve bu hakların korunması hakkında yetkili mekanizmalardan haberdar değildir. İlgili idari birimlerin hukuka aykırı eylem ve işlemlerde bulunmasının bir nedenini de bu durum oluşturmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı eğitici işlevi ile hem vatandaşları hem de yerel otoriteleri bilgilendirmektedir. Tanıtıcı toplantılar, konferanslar veya hazırladığı raporları kamuoyuna sunmasıyla bilgilendirme işlevini yapabilecektir.

3.6.3. Kötü Yönetimin Önlenmesi ve İyi Yönetimin Geliştirilmesine Katkı Sağlamak

Türkiye'de yıllar boyunca kamu yönetimi alanında birçok ülkedekine benzer veya farklı şekillerde kötü yönetim uygulamaları meydana gelmiştir. Kamu yönetimi tarafından yerine getirilen hizmetlerin yetersiz ve verimsiz bir niteliğe bürünmesi, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken sorumluluktan uzak davranması ve yönetimde yozlaşma gibi olumsuz durumlarda artış olduğu görülmektedir. Bu gibi kötü yönetim uygulamalarının ortaya çıkma nedenleri genel olarak merkeziyetçilik, biçimsellikte

aşırıya kaçılması, bağlı olunan hukuk sistemi, dışa kapalı olma durumu ve halkla ilişkilerde eksiklik olarak sıralanmaktadır (Eken, 1998: 129-139).

Klasik denetim yolları kötü yönetim uygulamalarını engellemekte eksik kaldığı için yeni denetim yolları oluşturma arayışlarına girilmiştir. Bu amaç doğrultusunda yönetimi daha iyi tanıyan, işleyiş hakkında bilgi sahibi olan, biçimsellikten sıyrılmış ve daha hızlı sonuç veren bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur (Acar, 1998:271). Burada esas olarak kötü yönetim uygulamalarına çözüm olacak bir kurum arayışının başladığı söylenebilir. Merkezi yönetimin yanında yerel yönetimlerde de oluşan sorunları çözmek, verilen hizmetlerde kalite artımını sağlamak amaçlanmıştır.

Türkiye’de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanına geniş inceleme, araştırma ve denetleme yetkisinin tanınması ile yerel birim çalışanları daha dikkatli davranmaya, hakkaniyete uygun ve şeffaf hareket etmeye özen göstermek zorunda kalacaktır. Aynı zamanda sadece şikayet üzerine değil re’sen harekete geçme yetkisinin tanınmasıyla yerel birimler sürekli gözlendiğini bildiği için eylem ve işlemlerinde daha dikkatli olacaktır.

Yerel yönetim ombudsmanına şikayet iletilmesinin yeterli görülmesi, başka bir işleme gerek kalmaması ve herhangi bir maliyetinin bulunmaması daha çok tercih edilmesini sağlamaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı, kendisine iletilen şikayetleri hızlı bir şekilde sonuca ulaştırmaktadır. Ulaştığı sonuçların herhangi bir yaptırım bulunmamakta ve ilgili birimlere çözüm önerileri sunmaktadır. Bu çözüm önerilerinde ilgili birimlerin gerekli düzenlemeleri yapması ve tavsiyeleri doğrultusunda gerekli değişikliklere gitmesi beklenmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanı, kötü yönetimin önlenmesi ve iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesi için gerekli yapısal değişiklikleri yapmasına ek olarak daha iyi bir hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi, personellerin eğitimine özen gösterilmesi ve halkın yönetime katılmasının sağlanması gibi katkılar sağlayabilir. Bunlara ek olarak halkla ilişkilerin gelişmesini ve kentlilik bilincinin yerleşmesini sağlayarak vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasına yardımcı olabilir.

3.6.4. İdari Yargının Yükünü Hafifletmeye Katkı Sağlamak

Türkiye’de yargı yükünün fazla olması ve bu nedenle yavaş işleyen bir kurum haline gelmesi ombudsman kurumuna ne kadar ihtiyaç duyulduğunun bir göstergesi olmuştur. Vatandaşlar ombudsmana başvurarak hem yargının yükünü hafifletecek hem de daha kısa sürede sonuç alacaktır.

Yerel yönetim ombudsmanı, idari yargının yükünü hafifletmesinin yanında kolay ulaşılabilir olması, herhangi bir ücret talep etmemesi ve biçimsellikten uzak olması gibi nedenlerle vatandaşlar tarafından daha çok tercih edilebilir olacaktır. Bu durum idari yargının üzerindeki dava sayısını azaltacak ve biraz olsun üzerindeki yükün hafiflemesine yardımcı olacaktır.

Yerel yönetim ombudsmanı, idarenin eylem ve işlemlerinden dolayı mağdur duruma düşen vatandaşların haklarını savunmak, kötü yönetimin önlenmesine yardımcı olmak amacıyla herhangi bir şikayet üzerine veya re’sen harekete geçmektedir. Yargı sistemi ise vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasında önceliği bulunan bir sistemdir. Bu hususta yerel yönetim ombudsmanı yargı sistemini ortadan kaldıracak veya alternatif olarak yerine geçecek bir kurum değildir. Yerel yönetim ombudsmanı, şikayetlerin yargıya intikal etmeden çözülerek yargının yükünü hafifletmeye ve hukuk kurallarına uygun bir biçimde işlemin yapılmasına katkı sağlayarak idari yargıyı tamamlayıcı bir denetim mekanizmasıdır.

Yerel yönetim ombudsmanı, kendisine iletilen şikayetler üzerinde karara varmadan önce ilgili konuda bilgi sahibi olan yetkililerle görüşebilir, şikayet eden ve edilen arasında uzlaşmaya gidilmesini sağlayabilir. Yerel birimlerin herhangi bir eylem ve işlemlerinden dolayı zarara uğrayan vatandaş ilk olarak yerel yönetim ombudsmanına başvurarak yargının ilgilenmesi gereken dosyaların sayısını azaltacak ve böylece idari yargı da daha işlevsek hale gelecektir. Aynı zamanda vatandaşların yargıya karşı azalan güveni yeniden tahsis edilmiş olacaktır.

3.6.5. Katılımcı Yönetim Anlayışının Gelişmesine Katkı Sağlamak

Yönetim literatüründe katılım, topluma ilişkin kararlarda yönetilenlerin fikirlerini de alarak kararlara yön vermelerinin sağlanması anlamına gelmektedir. İyi yönetim ilkeleri ve demokrasi kavramı arasındaki bağ doğrudan oluşmaktadır. Yönetimin iyileştirilmesi için idarenin demokrasi anlayışı içerisinde hareket etmesi önem arz etmektedir. Ombudsmanın katkısı ile iyi yönetim ilkeleri oluşturularak kamu yönetiminde adalet, şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi yönetimde büyük bir öneme sahip unsurların yerleşmesi sağlanmaktadır (Şahin, 2000: 150-151).

Katılımcı demokrasinin asıl amacı, karar alma süreçlerinde vatandaşların katılımının en üst seviyede tutulmasını sağlamak ve bu katılımı sadece oy verme etkinliği ile sınırlı tutmamaktır. Bu amaç doğrultusunda birtakım değişikliklere gitme yolu seçilmiştir (Şahin vd, 2004: 254). Yerel yönetimler tüm dünyada katılımcı yönetim anlayışının önem verildiği birimlerdir. Bu nedenle yönetim bilimi, yerel yönetimleri katılımcı yönetimin kaynağı olarak kabul etmektedir. Bu önemin farkında olan yerel yönetimler, çeşitli yöntemler ile vatandaşları karar alma sürecine katılmasını desteklemektedir. Bu yöntemlerin biri de yerel yönetim ombudsmanı oluşturulması olarak kabul edilebilir.

Yerel yönetim birimleri halka daha yakın birimler olduğu için hem vatandaşlar katılım konusunda daha kolay ulaşılabilir bir mesafede bulunacak hem de yerel yönetim otoritelerinin eylem ve işlemlerini daha rahat gözlemleyerek değerlendirebilecektir. Bu sayede vatandaşlar, karar alma sürecine katılmış olmasının yanında yerel yönetim ombudsmanı aracılığıyla yerel yönetim birimlerini denetim altında tutmuş olacaktır.

Yerel yönetim ombudsmanı, vatandaşların karar alma sürecine katılabilmesi için gerekli tüm şartların oluşturulmasını sağlayabilmektedir. Yerel yönetim ombudsmanı, yıl içerisinde oluşturduğu raporlar ile yönetimde şeffaflığın sağlanması, personel istihdamı ve bütçe konularında hesap verilebilirliğin artırılması gibi sorunların çözümüne yardımcı olabilir. Tüm bu sorunların giderilmesi ile yönetimde ortaya çıkan yolsuzluk ve kötü yönetim uygulamaları sonucunda oluşan mağduriyetlerin ortadan kaldırılması

sağlanabilecektir. Vatandaşların yönetim ve denetime katılımına yardımcı olacak bir diğer konu da başvuruların ücretsiz, biçimsellikten uzak olması ve hızlı sonuç alınmasıdır.

3.7. Türkiye’de Oluşturulacak Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Kurumu İçin Öneriler

Ombudsman kurumunu yerel düzeyde uygulayan ülkelere bakıldığında kendi idari, sosyal ve siyasi yapılarına uygun olarak bir düzenlemeye gittikleri görülmektedir. Ülke uygulamalarında kimi özellikler farklı kimi özellikler ise aynı olmaktadır. Türkiye’de oluşturulacak yerel yönetim ombudsmanı için dünya uygulamalarına benzer özelliklerin örnek alınmasının yanında Türk kamu yönetiminin kendine özgü yapısına da uyulması gerekmektedir.

3.7.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Nitelikleri

Türkiye’de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanı uygulamasında görev alacak kişilerin sahip olduğu kişisel nitelikler, kurumun güvenilirliği ve saygınlığı açısından büyük önem arz etmektedir. Bu nedenle yerel yönetim ombudsmanı olacak kişilerin toplum tarafından saygın, güvenilir, dürüst ve yerel yönetimler hakkında bilgi sahibi kişiler arasından seçilmesi gerekmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanı olarak görev alacak kişilerin devlet memuru olmak için gereken şartları taşıması, Türk vatandaşı olması, hukuk, siyasal bilgiler veya iktisadi ve idari bilimler fakültesi gibi dört yıllık bir eğitim veren fakültelerden mezun olması, kamu yönetimi ve kamu hukuku alanlarında bilgi sahibi olması şartları aranmalıdır. Çünkü hukuk alanında yeterli bilgiye sahip olmayan ombudsman, yapılan başvuruyu çözüme kavuşturmada yetersiz kalarak kuruma olan güvenin azalmasına yol açabilir (Yıldırım, 2016:168). Aynı zamanda uluslararası kuruluşlarda, kamu kurumları veya özel kurumlarda en az on yıllık mesleki bir tecrübeye sahip olması, tarafsızlığına gölge düşmemesi için hiçbir zaman siyasi parti üyeliğinin bulunmamış olması, görevini yerine

getirmesine engel olacak akıl sağlığı veya herhangi bir sağlık sorunu olmaması gibi şartları da sağlamalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanı olacak kişilerin, 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nda belirtilen herhangi bir suçtan hüküm giymemiş olması, kasten işlenen veya diğer suçlardan cezaya mahkum olmaması esas olarak alınmalıdır.

3.7.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Seçimi, Görev Süresi ve Görevinin Sona Ermesi

Türkiye'de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanının ilk olarak 5227 Sayılı Kanun'da yer alan mahalli idareler halk denetçisi örneğindeki gibi kanuni dayanaktan çok anayasal bir dayanağa sahip olması önemlidir. Bunun nedeni, ombudsmanların görevini yerine getirirken bağımsız ve tarafsız hareket etmelerini sağlamaktır (Yıldırım, 2016: 169).

Yerel yönetim ombudsmanı seçiminin merkezi atama yolu ile yapılmaması özerkliğin sağlanması ve ombudsmanın idari vesayetini bir başka şekli olarak görülmemesi açısından önemlidir. Yerel yönetim ombudsmanı seçimi için Kamu Denetçiliği Kurumu'na denetçi seçilmesi usul ve yöntemi uygulanabilir. Bu uygulamaya göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan karma komisyon tarafından seçilme yoluna gidilebilir. Bu sayede ombudsman, yerel yönetim organlarının baskısından uzak kalabilecek ve merkezi yönetim odaklı olan Türkiye'de daha kolay kabul edilebilir bir yöntem olacaktır.

Yerel yönetim ombudsmanının görev süresi farklı ülke uygulamalarına bakıldığında 4-7 yıl arası değişmektedir. Türkiye'de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanının görevi için 5 yıllık bir süre uygun görülebilir. İngiltere yerel yönetim ombudsmanının 65 yaşında görevi bıraktığı göz önüne alınırsa bu süre az gelebilir; fakat görevini başarılı ve gerektiği gibi yerine getirmeyen bir ombudsmana halk daha fazla katlanmamış olacaktır. Aynı zamanda yeniden seçilme hakkı verilerek memnun kalınan ombudsmanın bilgi ve tecrübelerinden daha fazla yararlanılmış olunur.

Yerel yönetim ombudsmanının Anayasa'nın 139. maddesinde yer alan hakimlik teminatına benzer bir güvenceyle donatılması önemlidir. Yerel yönetim ombudsmanı, seçildikten sonra yeterliliğini kaybetmesi, görevini sürekli devam ettirmesine engel olacak akıl veya sağlık sorunu çıkması, görevini yürütürken edindiği gizli bilgi ve belgeleri açıklaması gibi durumlarda görevden alınmalıdır. Bunun dışında istifa, ölüm veya görevden alınma gibi görev süresi sona ermeden boşalan yerel yönetim ombudsmanının yerine gelecek kişinin görev süresi yine beş yıl olmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanının görevden alınması yine merkezi ombudsman usulüne benzer bir şekilde TBMM tarafından yerine getirilmelidir. Yerel yönetim ombudsmanının görev süresi esnasında bir suç işlemesi durumunda, adli makamların ceza soruşturma ve kovuşturması açması yine TBMM'nin yetkisi dahilinde olmalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanının yapılandırılması Türkiye'nin idari, siyasi ve sosyal yapısına uygun olarak nasıl ve kim tarafından belirleneceği açık bir şekilde belirtilmelidir. Her ilde bir yerel yönetim ombudsmanı kurumu oluşturulması yerine belirli bölgelerde yerel yönetim ombudsmanı uygulamasının oluşturulması daha sağlıklı olacaktır. Bizim kanaatimiz yerel yönetim ombudsmanının ilk olarak büyükşehir belediyesi dahilinde kurulmasıdır. Çünkü nüfusu bir milyonu aşan büyükşehirlerdeki kentsel hizmetlerin sunumunda şikayetlerin normal belediyelere oranla daha çok olacağı açık bir şekilde görülmektedir. Bu nedenle, Türkiye'de ilk defa uygulamaya geçirilecek yerel yönetim ombudsmanı sisteminin otuz büyükşehir belediyesinde denenerek daha sonra ülke genelinde uygulamaya alınması yerinde olacaktır. Ayrıca yerel yönetim ombudsmanı kurumunda uzman, uzaman yardımcıları, memur, genel sekreter gibi personellerin bulunması ve haklarının güvence altına alınması gerekmektedir.

3.7.3. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görev ve Yetkileri

Dünyada yerel yönetim ombudsmanını uygulayan ülkeler incelendiğinde, İngiltere'nin yönetimin iyileştirilmesi ve idarenin eylem ve işlemleri sonucunda ortaya çıkan kötü yönetim uygulamalarının kaldırılması, Hollanda'nın idarenin yanlış kararları nedeniyle ortaya çıkan haksızlığın ortadan kaldırılması ve İsveç'in ise temel hak ve

özgürlüklerin korunması şeklinde bir görevlendirmeye gitmiştir. Her ülke kendi ihtiyacına uygun bir görevlendirmeye gitmiş olsa da görev konularının benzer olduğu görülmektedir (Temizel, 1997: 40).

Türkiye’de oluşturulacak yerel yönetim ombudsmanının yerel yönetimleri, yerel yönetimlere bağlı kuruluşları, yerel yönetimlerin kurduğu birlik ve işletmeleri yetki alanı içerisinde bulundurması gerekmektedir. Yerel yönetim ombudsmanı, bu idarelerin kötü yönetim, haksız eylem ve işlemler gibi mağduriyet yaratan konularda vatandaşların korunması ve iyi yönetim ilkelerinin yerleştirilmesi görevlerini üstlenmelidir (Ünal, 2008:263). Yerel yönetimlerin kendi iç işlerini ilgilendiren, kendi personeli ile ilgili yaptığı eylem ve işlemler, yargı organlarının kararları ve Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yetki alanına giren konular yerel yönetim ombudsmanının görev alanı dışında kalmalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanı başvuru üzerine harekete geçmesinin yanında re’sen harekete geçme yetkisine de sahip olmalıdır. İnceleme ve araştırmalarını sürdürürken ihtiyaç duyduğu her türlü bilgi ve belgeye ulaşma, inceleme konusu hakkında bilgi sahibi olan kişilerin ifadesine başvurma, tanık dinleyebilme yetkisine sahip olmalıdır. Tüm bu işlemleri yerine getirirken herhangi bir prosedüre takılmamalı ve hızlı bir şekilde çözüm getirmelidir.

Yerel yönetim ombudsmanı incelemeleri sırasında suç teşkil edecek bir unsurla karşı karşıya gelirse adli makamlara başvurabilmelidir. Ombudsman, inceleme ve araştırmaları sonucunda vardığı karara uymayan yerel idare hakkındaki durumu gazetede belli bir süre için yayınlarak kamuoyu oluşturma gücüne sahip olmalıdır. Ayrıca yerel yönetim ombudsmanı hakkında vatandaşların bilgi sahibi olması ve benimsemesi için broşür dağıtımı, konferans düzenlenmesi ve kamu spotu olarak televizyonlarda yayınlanması gibi yollar tercih edilebilir. Yerel yönetim ombudsmanı görevleri ile ilgili uluslararası kongre ve konferanslara katılma, TBMM onayı ile diğer ülkelerdeki yerel ombudsmanların oluşturduğu birliklere üye olma ve çalışmalara ortak olma yetkisine sahip olmalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanı, incelediği ve sonuçlandırdığı başvuruları aylık veya yıllık olarak hazırladığı faaliyet raporları ile sunmalıdır. Ombudsman kendisine tanınan görevleri en iyi şekilde yerine getirebilmek, bağımsız ve tarafsız çalışmalarını yürütebilmek için geniş yetkilerle donatılmalıdır. Aynı zamanda hiçbir makam veya organ tarafından baskı altında tutulmamalı ve emir almamalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanının görevini yerine getirirken verimli ve hızlı olması için kendisine yeterli sayıda yardımcı personel temin edilmelidir. Yerel ombudsman yardımcıları ayrıca açılacak bir sınavla alınabilir. Başvuru yapacaklarda yerel yönetim ombudsmanında olduğu gibi siyasal bilgiler, hukuk veya iktisadi ve idari bilimler fakültesi mezunu olma şartı aranmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanı ve personelleri görevlerini yeterli bir şekilde yerine getirebilmek için mali özerkliğe sahip olmalıdır. Ayrıca ombudsmanlar görevlerini yerine getirirken edindiği bilgileri ve sırları görevleri sona erse dahi açıklamamalı ve yararına olacak bir durumda kullanmamalıdır.

3.7.4. Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü

Yerel yönetim ombudsmanının sorumluluğu altındaki bir bölgede yaşayan herkes, idarenin işlemleri sonucunda zarar gördüğünde biçimsellikten uzak, masrafsız ve kolay bir şekilde başvuru yapabilmelidir. Yerel yönetim ombudsmanı başvuru üzerine harekete geçebilmesinin yanında re'sen harekete geçme yetkisine de sahip olmalıdır. Kendiliğinden inceme yetkisi tanınması halinde kötü yönetimin incelenmesi için başvuru beklenmesine gerek kalmayacaktır.

Yerel yönetim ombudsmanına başvurmak için belli bir süre sınırlaması bulunmalıdır. Yerel birimin haksız eylem ve işlemlerinin öğrenilmesinden itibaren altı ay içerisinde başvuru yapılmalıdır (Ünal, 2008:267). Başvurular yazılı, sözlü veya online olarak yapılabilir. Online başvuru için devlet tarafından verilen hizmetlerin elektronik ortamda sunulduğu e-devlet uygulaması tercih edilebilir. Başvuru süresi aşıldığı halde haklı bir gerekçesi bulunan başvurular hakkında yerel yönetim ombudsmanına takdir yetkisi tanınmalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanı kendisine bildirilen başvuruyu ilk olarak süresinde yapılıp yapılmadığı, görev ve yetki alanına girip girmediği, başvurma hakkı tanınmış bir kişi tarafından yapılıp yapılmadığı ve son olarak diğer idari yolların tüketilip tüketilmediği yönlerinden inceleyip resmi inceleme süresini başlatmalıdır. İnceleme resmi olarak başladıktan sonra hem başvuru sahibi hem de ilgili yerel birim bilgilendirilmelidir. Yerel yönetim ombudsmanı ilgili yerel otoriteden kendini savunması için 15 gün içerisinde bir açıklama talebinde bulunmalıdır. Ombudsman şikayet konusunu ve kendisine iletilen açıklamayı incelerken dilerse başvuru sahibiyle veya yerel birimle görüşebilmelidir.

Yerel yönetim ombudsmanı denetiminin yargı denetiminden farklı olarak öne çıkan hızlı sonuç alma özelliğini en iyi şekilde yerine getirebilmesi için, başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içerisinde karar vermesi zorunlu olmalıdır (Ünal, 2008:267). Böyle bir zaman sınırlaması vatandaşların yerel birimlerin eylem ve işlemleri sonucunda mağdur duruma düştüğünde yerel yönetim ombudsmanını tercih etme oranını arttırıcı bir nitelik taşıyacaktır.

Yerel yönetim ombudsmanının inceleme ve araştırmaları sonucunda verdiği tavsiye niteliğindeki kararlar, başvuru sahibine ve ilgili yerel birime bildirilmelidir. Kötü yönetimden kaynaklanan bir mağduriyet durumunda ilgili yerel birim karar üzerine herhangi bir işlem veya eylemde bulunmuyorsa yerel yönetim ombudsmanı bu durumu hem medya hem de kendi sitesi aracılığıyla kamuoyuyla paylaşarak ilgili birimi harekete geçirmelidir.

Türkiye’de oluşturulacak yerel yönetim ombudsmanı ve Kamu Denetçiliği Kurumu arasında hem işbirliği hem de koordinasyon sağlanması için yılda iki kez olmak koşuluyla bir toplantı düzenlenmelidir. Bu toplantıda ombudsmanların faaliyetlerinin verimliliği, etkinliği değerlendirilmeli ve nasıl daha iyiye gidilebileceği hakkında bilgi ve tecrübe alışverişinde bulunulmalıdır (Yıldırım, 2016: 173).

SONUÇ

Türk kamu yönetimi kendine özgü nitelikleri bulunan köklü bir sisteme sahiptir. Kamu yönetiminin yıllar boyunca hiç değişmeyen özelliği merkeziyetçi bir yapı ile yönetilmesi olmuştur. Var olan bu sistemin sürdürülmeye devam edilmesi, yönetimle ilgili değişikliğe gidilmesini isteyen reformlara karşı bir direnç oluşturmuştur. Yerel yönetimler yıllarca merkezi yönetimin bir uzantısı olarak devam etmiş ve ilk kez 1960'lı yıllarda yerel yönetimler için bir reforma ihtiyaç olduğu söylemleri başlamıştır. Fakat bu söylemler yeteri kadar etki gösterememiş ve değişikliğe gidilmemiştir.

1980'li yıllarda küreselleşme etkisiyle birlikte demokratik ülkelerde yerellik, yerindelik kavramları öne çıkmaya başlamıştır. Aynı tarihlerde Türkiye ekonomik amaçlarla da olsa Avrupa Birliği gibi uluslararası örgütlere üye olma çabasına girmiştir. Avrupa Birliği tarafından kabul edilen hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi ilkesi Türkiye'de de değişikliğe gidilmesinin yolunu açmıştır. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru görev ve yetki aktarımı olmuştur. Bu durum hem merkezin görev yükünü hafifletmiş hem de yerel yönetimlerin daha fazla yetki sahibi olmasını sağlamıştır.

Yerel yönetimler adına en büyük adım 2000'li yıllarda atılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu gibi yerel yönetimleri ilgilendiren mevzuat değişikliği ve özerkliğin güçlenmesi için yapılan ilk adımlar olmuştur. Son olarak 6360 sayılı büyükşehir yasası ile yerel yönetimlerde büyük bir değişikliğe gidilmiştir. Örnek olarak, otuz büyükşehirde il özel idarelerine son verilmiş ve yetkileri büyükşehir belediyeleri ile belediyelere paylaştırılmıştır.

Merkezi idarenin yerel yönetimleri sürekli gözetim altında tutması yoğun tartışmalara neden olmuştur. Yerel yönetimler için oluşturulmak istenen denetim mekanizmaları her zaman geri çevrilmiş ve bu durum yerel birimleri işlevsiz, denetlenemez ve verimsiz hale getirmiştir. Bu kötü gidişata dur demek amacıyla hem iç hem de dış mekanizmalarca denetim yapılmasına karar verilmiştir. Yerel yönetimlerde

hukuka uygunluk, yerindelik ve mali denetim türlerine performans denetimi de eklenmiştir. Son olarak ise 2012 yılında kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'na yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerini denetleme yetkisi verilmiştir. Merkezi ombudsman kurumuna yerel yönetim birimlerini denetleme yetkisi verilmesi yerine yerel birimler için ayrı bir denetim mekanizması oluşturulması fikri tezin asıl konusunu oluşturmaktadır.

Geçen zaman içerisinde yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinde artış olması ve mevcut denetim mekanizmalarının yeterli gelmemesi Türkiye'de yerel yönetimler için ayrı bir denetim mekanizmasına ihtiyaç olduğunun en belirgin göstergesidir. Türkiye'de oluşturulmak istenen ombudsman sistemi için ilk olarak ulusal bir ombudsman yerine yerel ombudsman oluşturulması düşünülmüştür. Bu durum, yerel birimlerin ayrı bir denetim mekanizmasına ihtiyaç duyduğunun göstergesi olmuştur. Aynı zamanda KDK 2018 Faaliyet Raporu'nda idareler bazında yer alan şikayetlerin başında mahalli idarelerin gelmesi de Türkiye yerel birimlerinde ayrı bir ombudsman denetiminin bulunması gerektiği savımızı destekler niteliktedir.

Türkiye'de yargı denetim yollarının yavaş işlemesi, şekil şartlarının fazla olması, pahalı bir denetim sürecinin bulunması ve yerindelik denetiminin dışında kalması gibi nedenlerde yetersiz kaldığı görülmektedir. Vatandaşlar yerel birimlerde kötü yönetim uygulamaları ile çok sık karşılaşmaktadır. Bu kötü yönetim uygulamaları; personellerin görevlerini aksatması, vatandaşların ihtiyaçlarına karşılık verememesi, yönetimde yozlaşmanın ortaya çıkması olarak sıralanabilmektedir. Bunlara ek olarak merkeziyetçi ve statükocu anlayışın var olması da kötü yönetime neden olmaktadır. Çünkü aşırı merkeziyetçilik olması yerel yönetimlerin kuvvetlenmesini engellemekte ve yerel yönetimleri merkezi yönetimin uzantısı haline getirmektedir.

Türkiye'de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanı var olan yargı yollarını etkisiz hale getirmeyip aksine eksik yönlerini tamamlayarak verimli ve etkili bir denetimin oluşmasına yardımcı olabilir. Yerel yönetim ombudsmanının masrafsız, şekilcilikten uzak ve hızlı işleyen bir yapısının bulunması vatandaşlar tarafından daha çok tercih edilme sebebi olabilecektir. Yerel yönetim ombudsmanı var olan yargı yollarından

farklı olarak tavsiye niteliğinde karar alma yetkisine sahip olacaktır. Eğer ilgili idare bu tavsiye kararına uyarsa idari yargı yoluna başvurmadan vatandaşların mağduriyeti giderilecek ve yargının iş yükü büyük oranda azalabilecektir. Ayrıca yerel yönetim ombudsmanının bağımsız ve tarafsız bir çalışma yapısına sahip olması yerel halkın korunmasında daha etkili olacaktır. Yaptığı inceleme ve araştırma sonuçlarını düzenli aralıklarla faaliyet raporu şeklinde kamuoyu bilgisine sunan yerel yönetim ombudsmanı hem siyasi denetimin yapılmasını hem de idarenin ilgili konuda bir işleme veya değişikliğe gitmesini sağlayacaktır. Yerel yönetim ombudsmanı sayesinde yerel birimlerin hesap verme sorumluluğu artacak ve böylece daha saydam ve hukuk kurallarına bağlı bir yerel yönetim ortaya çıkacaktır.

Yerel yönetim ombudsmanı konusunda vatandaşların bilgilendirilmesi ve böyle bir kurumun varlığından haberdar olması da önemlidir. Bu konuda kitle iletişim araçlarından yararlanmak ve kurumun tanıtılması için konferanslar düzenlemek yardımcı olacaktır. Aynı zamanda televizyon ekranlarına kamu spotu olarak tanıtıcı reklamların yer alması da tanıtıcı bir başka yöntemdir. Fakat vatandaşların gözünde kurumun tercih edilebilir görülmesi, kanunlarla ya da tanıtıcı işlemlerle değil sağladıkları başarılarla mümkün olacaktır.

Bu çalışmanın benzer diğer çalışmalardan farkı yerel yönetim ombudsmanlığı kurumunun Türkiye’de ilk olarak tüm belediyeler yerine büyükşehir belediyelerinde uygulanmasını öngörmesidir. Çünkü ortalama nüfusu bir milyon olan büyükşehirlerde vatandaşların yerel hizmetler açısından hiçbir şikayetinin olmaması imkansız görünmektedir. Bu açıdan düşünüldüğünde yerel organlardan bağımsız ve siyasi kimlikten uzak bir denetim mekanizmasının ilk olarak büyükşehir belediyelerinde oluşturulması mağduriyetlerin azaltılmasını ve başarılı sonuçlar ortaya çıktıkça ülke genelinde yaygınlaşmasını kolaylaştıracaktır. Yerel yönetim ombudsmanı Türkiye’de “*Büyükşehir Belediyesi Ombudsmanı*” olarak isimlendirilebilir. Aynı zamanda ombudsmanın görevini yerine getirirken ilçe belediyeleri ile sürekli iletişim halinde olması, büyükşehir belediye sınırları içerisindeki vatandaşların şikayetlerini daha kolay

iletmesini ve çözüme daha hızlı ulaşılmasını sağlayabilir. Yerel ombudsmanın seçiminde ise ulusal ombudsmanda olduğu gibi TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan bir karma komisyon tarafından seçilmesi tercih edilebilir. Bu yöntemin tercih edilme nedeni ise yerel organlar tarafından veya merkezi atama ile seçilirse özerkliğine ve bağımsızlığına zarar verebileceği düşüncesidir.

Türkiye’de yerel düzeyde bir ombudsman oluşturulduğunda tüm sorunları bir anda ortadan kaldıracak ve yönetimi tamamen iyileştirecek gibi hayalperest bir düşünceye kapılmamak gerekmektedir. Yerel yönetimlerde yaşanan sorunlar geçmişten günümüze kadar devam etmiş ve bundan sonra da devam edecektir. Burada önemli olan husus o sorunları en aza indirmektir. Yerel düzeyde bir ombudsman oluşturulması ve vatandaşlar tarafından benimsenerek kötü yönetimin azaltılması önemli bir adım olacaktır. Yerel yönetimlerde başarıya ulaşıldığı takdirde farklı ülkelerde uygulanan diğer ombudsman türleri de gündeme gelerek farklı çalışmalara konu olabilir.

KAYNAKÇA

AB,

https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf, (11.03.2019).

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

Akın, C. (1998), “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu; Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, *Türk İdare Dergisi*, S.421, (517-550).

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

Akkoca, H. H. (2013), 2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

Akpınar, E. (2006), Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

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

Anayurt, Ö. (2002), “1982 Anayasası ve 3071 Sayılı Kanun’a Göre Dilekçe Hakkı”, *İnsan Hakları Yıllığı*, C.23-24, S.1, (95-128).

- Arklan, Ü. (2006), “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Selçuk İletişim Dergisi*, (82-100).
- Arslan, S. (1986), “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.19, S.1, (157-172).
- Atay, C. (1999), *Devlet Yönetimi ve Denetim*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Atalay, N. (2000), “KKTC’de İnsan Haklarının Korunması Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu”, *Türkiye’de İnsan Hakları*, (352).
- Ataman, T. (1997), “Ombudsman ve Temiz Toplum”, *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, C.3, S.14, (779-789).
- Atay, C. (1999), *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, Alfa Yayınları, 2.Baskı, İstanbul.
- Avşar, B.Z. (2007), *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Asil Yayıncılık, Ankara.
- Avşar, B. Z. (2012), *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Hayat Yayınları, İstanbul.
- Avşar, B. Z. (t.y) *Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, Ankara.
- Ayhan, U. (2008), “Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler”, *Sayıştay Dergisi*, S.70, (103-120).
- Babüroğlu O. ve Hatiboğlu N., (1997), *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, TÜSİAD Yayını, İstanbul.
- Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, (2009), *İspanya İnsan Hakları Kurumları/ Ombudsmanları Çalışma Ziyareti Raporu*, (1-37).
- Baylan, Ö. (1978), *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsmanı Formülü*, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayını, Ankara.

- Bengli, V. (2013), *Yerel Yönetim Ombudsmanı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Bilgiç, V. K. (1998), *Yerel Yönetimler*, 21. Yüzyıl Yayınları, Ankara.
- Bozoğlu, M. (2008), *Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- Ceylan, F. B. (2010), " Mali Denetim", *Sayder Dış Denetim Dergisi*, S.1, (112-115).
- Çiftçi, O. (1989), *Yerel Yönetimlerde Temsil*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Dede, E. (1997) "Denetim Sistemi ve Ombudsman", *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, C. 2, S. 8, (41.42).
- Demir, G. (2002), *Ombudsman Aranıyor*, Ahilik Araştırmaları Yayıncılık, İstanbul.
- Demir, K. A. (2018), "Büyükşehir Belediyelerinin Kurum Dışı Denetim Sorunu Üzerine Alternatif Bir Yaklaşım: Büyükşehir Belediyesi Ombudsman Önerisi", *ICCTME*, Tekirdağ, (122-130).
- Demiral B. ve Demiral N., (2012); "Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının Türkiye’de Uygulanabilirliği", *II. Turgut Özal Uluslararası Siyaset ve Ekonomi Kongresi*, 18-19 Nisan 2012, Malatya.
- Devlet Planlama Teşkilatı, (2007), *Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1979-1983), (1979), *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Yayın No.1664, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara.
- Diamandouros, P. N. (2014), "Democracy, Rule of Law, And The Ombudsman", T. C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi, S.1.

- Eken, M. (1998), “Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu”, *Türk İdare Dergisi*, Y.70, S.419, (129-139).
- Ekici B. ve Toker M. C., (2005) “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.14, S.1, (22).
- Erdengi, T. B. (2009), *Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye*, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Erdinç, T. (2015), *Ombudsman ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği*, Legal Yayıncılık, İstanbul.
- Ergani, N.K. (2003), “Danimarka Ombudsman’ı”, *Danıştay Dergisi*, S.105, Ankara.
- Erhürman, T. (2000), “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.49, S.1-4, (155-180).
- Erhürman, T. (1998), “Ombudsman”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.31, S.3, (87-102).
- Erhürman, T. (1995), *Dünyada ve KKTC’de Ombudsman*, Işık Kitabevi Yayınları, Lefkoşe.
- Erdengi, T. B. (2009), *Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye*, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Eroğlu, H. (1978), *İdare Hukuku Genel Esasları İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*, 3.Baskı, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2016), *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*, 9.Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Eryılmaz, B. (2008), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Eryılmaz, B. (1995), *Kamu Yönetimi*, , Akademi Kitabevi, 2.Baskı, İzmir.
- Esgün, İ. U. (1996), “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *A.Ü.H.F. Dergisi*, C.45, (251-278).

- Fendoğlu, H. T. (2011), *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Fendoğlu, H. T. (2010), *Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık)*, Stratejik Düşünce Enstitüsü.
- Flekkoy, M. G. (2001), *The New Handbook of Children's Rights, Comparative Policy and Practice*, Edt. Bob Franklin, Londra: Routledge.
- Franke, W. R. ve Chasin H. B. (1995), "Kerala State: A Social Justice Model", in *Multinational Monitor*, Çev. Mustafa Oğuz Sinemillioğlu, Kerala Eyaleti (Hindistan): Bir Sosyal Adalet Modeli.
- Genç F. N. ve Korkın E., (2017), "6360 Sayılı Kanun'la Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belde Belediyelerinde Halkın Uygulamaya İlişkin Algısı: Atça (Sultanhisar-Aydın) Örneği", *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C.19, S.32, (84-95).
- Gerekçeli Anayasa Önerisi, (1982), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara.
- Gözübüyük, Ş. (1989), *Yönetim Hukuku*, Anakara.
- Gözler, K. (2013), "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İLde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?", *Legal Hukuk Dergisi*, C.11, S.122, (37-82).
- Gregory, R. ve Giddings P. (2000), "The Ombudsman Institution: Growth and Development", Edt. Roy Gregory- Philip Ginddings, *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, Netherlands (Amsterdam), IIAS, (1-18).
- Gregory, R. (1995), "The Ombudsman in Perspective", Edt. Roy Gregory- Philip Giddings-Victor Moore-Jane Pearson, *Practice and Prospects of the Ombudsmen in the United Kingdom*, Lampeter, The Edwin Mellen Press, (1-42).
- Gunnar, G. (1996), "The Parliamentary Ombudsman", *Constitutional and Parliamentary Information Review*, No.172, London.
- Güler, B. A. vd. (2009), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitabevi, Ankara.

- Güney, Z. (2015), “Hindistan’da Mahalli İdareler”, <http://www.ziyaguney.com/dosyalar/word/hindistan.doc> , (12.01.2019).
- Halaçoğlu, Y. (1995), *Osmanlı Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*, Türk Tarih Kurumu, Ankara.
<https://www.haber3.com/guncel/kamu-basdenetcisi-nihat-omeroglu-haberi-2315652> , (15.03.2019).
- <https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/our-performance/lgo-annual-reports> , (10.02.2019).
- https://personel.omu.edu.tr/docs/ders_dokumanlari/1282_57918_1655.pdf, (18.03.2019).
- İçişleri Bakanlığı, (2018), 2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, https://storage.mevzuattakip.com.tr/u/2017_m-gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf, (09.04.2019).
- İnaç, H. ve Ünal F (2015), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.17.
- Jha, R. R. (2000), “The Ombudsman Scene in India”, Edt. Roy Gregory- Philip Giddings, *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, Amsterdam: International Institute of Administrative Sciences(IIAS), IOS Press, (247-262).
- KDK, 2018 YILLIK RAPOR, https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_y%C4%B1llik_rapor2018/mobile/index.html#p=118, (10.02.2019).
- Karanfiloğlu, A. Y. (2000), "Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetlenme Şekilleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.9, S.2, (62-75).
- Karcı, Ş. M. (2016), *Ombudsman: İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- Kazancı, M. (1992), "TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve Ülkemizde İnsan Hakları", *İnsan Hakları Yıllığı*, C.14, (47-64).
- Kazancı, M. (1977), "Dilekçe Hakkı, Halkın İstekleri ve Yönetim", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.32, S.1.
- Keleş, R. (2009), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R. (2006), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, Ruşen (1998); *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, 3.Baskı, İstanbul.
- Keneş, B. (1997), "Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?", *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, C.3, S.14, (790- 799).
- Kılıç, E. (2012), Kamu Denetçiliği Kurumu, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Köksal, M. (2005), *Ombudsman (Kamu Hakemi)*, Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, Ankara.
- Köseoğlu, Ö. (2010), "Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği", *Sayıştay Dergisi*, S.79, (49-51).
- Kutlu Ö. vd., (2018), "Türkiye'de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinden Bir Analiz", *Ombudsman Akademik*, Y.4, S.8, (16-38).
- LGO, <https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/our-performance/lgo-annual-reports>, (16.02.2019).
- Malik, M. S. (2007), *A Comprehensive Analysis of The Law of The Ombudsman*, The United State of America: Aberdeen University Press.
- Muradova, D. (2013), Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

- Mutlu, A., Türkiye’de Yerel Yönetimler, https://personel.omu.edu.tr/docs/ders_dokumanlari/1282_57918_1655.pdf (08.04.2019).
- Mutta, S. (2005), *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul.
- Oosting, M. (1988), “Asya Ombudsmanları Üçüncü Konferansı Açılış Konuşması”, Çev. Aksakal N., *Denetim Dergisi*, Y.14, S.103.
- Oytan, M. (1975), “Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, *Danıştay Dergisi*, Y.5, S.18-19, (193-214).
- Önen, S. M. ve Eken İ. (2016), “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C.15, S.56, (216-234).
- Öner, A. H. (1996), “Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması”, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayını.
- Özden, K. (2010), *Ombudsman ve Türkiye’deki Tartışmalar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Özden, K. (2005), *Ombudsman, Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*, Tasarım Yayınları, İstanbul.
- Özden, K. (2004), “Yerel Yönetimler Ombudsmanı”, *Yerel Yönetimler Kongresi*, Biga / Çanakkale.
- Özer, M. A. (2015), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”, *Sayıştay Dergisi*, S.98, (19-38).
- Paçacı, İ. (1991), “Türk Kamu Yönetiminde Yerel Demokrasinin Problemleri”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, S.1-3.
- Payashoğlu, A. (1969), “Yönetimde Davaları Azaltma Yolları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.2, S.3.

- Pickl, V. J. (1986), "Ombudsman ve Yönetimde Reform", *Amme İdaresi Dergisi*, C.19, S.4, (37-46).
- Pope, J. (2000), "Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System", *Transparency International*, Berlin.
- Resmi Gazete, 13.07.2005 Tarih ve 25874 Sayılı, 5393 Sayılı "Belediye Kanunu".
- Resmi Gazete, 03.04.1981 Tarih ve 17229 Sayılı, 2443 Sayılı "Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun".
- Sanal, R. (2008), "Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi", *Türk İdare Dergisi*, S.458, (101-128).
- Sargutan, A. E. (2010), *84 Ülke ve Türkiyenin Karşılaştırmalı Sağlık Sistemleri*, Araştırma Kitabı.
- Saygın, E. (2008), "Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.12, S.1-2, (1045-1072).
- Sezen, S. (2001), "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?", *Amme İdaresi Dergisi*, C.34, (71-96).
- Shriram, R. M. (1995), *Local Government in India*, Lakshmi Narain Agarwal Publishing, Agra.
- Stark, J. M. J. (2011), "Kerala's Ombudsman: A Mismatch of Mission and Capabilities", *Governance An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol.24, No.2, (389-392).
- Şahin, A., Temizel H. ve Temizel M. (2004), "Türkiye'de Demokrasiden E-Demokrasiye Geçiş Süreci ve Karşılaşılan Sorunlar", *Eskişehir: 3.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi*, (253-262).
- Şahin, M. S. (2015), *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*, Astana Yayınları, Ankara.

- Şahin, R. (2010), “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üzerine Etkileri”, *Türk İdare Dergisi*, S.468, (131-158).
- Şencan, H. (2011), Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi.
- Tayşi, İ. (1997), "Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği", *Sayıştay Dergisi Özel Sayı*, S.25, (106-123).
- TBB (Türkiye Belediyeler Birliği), (2014), 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Rehber, http://tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber_ve_bilgi_notlari/.6360_torba_personel_rehber.pdf, (01.02.2019).
- TBMM, <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm>, (12.04.2019).
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (2018), *Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı*, TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi.
- TDK, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori=veritbn&kelimesec=147798 , (16.04.2019).
- Temizel, Z. (1997), *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman*, IULA-EMME Yayınları, İstanbul.
- TOBB (2000), *Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılandırılması*, TOBB Yayını, Yayın No:358, Ankara.
- TODAİE (1991), *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu*, TODAİE Yayını, Yayın No:238, Ankara.
- Toker, M. C. (2015), “Norveç Yönetim Sistemi”, *AREM Yönetimi ve Geliştirme Projeleri- Dünyada Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (Yirmibirinci Yüzyılda*

Yönetim),

http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/norvec.pdf

(12.10.2018).

Toksöz, F. (2009), *Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa İspanya İtalya Polonya Çek Cumhuriyeti*, Tesev Yayınları, İstanbul.

Tortop, N. (1992), “Yeni Demokratik Yapılanmada Göz Önünde Tutulması Gereken Temel İlkeler”, *A.İ.D*, C.25, S.2.

Tosun, K. (1984), *İşletme Yönetimi*, Mars Basım Yayın ve Dağıtım Ltd. Şti., İstanbul.

TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr/Start.do> , (17.04.2019).

Türkiye Belediyeler Birliği,

http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber_ve_bilgi_notlari/6360_torba_personel_rehber.pdf , (22.02.2019).

TÜSİAD (1997), Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, İstanbul: TÜSİAD Yayınları, Yayın No: T/97-206.

Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (1983), *Kamu Bürokrasisi*, İstanbul.

Ulusoy, A. (2008), “Cumhurbaşkanı’nın Tek Başına Yaptığı İşlemler ve Yargısal Denetimi Sorunu”, *Ankara Barosu Dergisi*, Y.66, S.3, (13-25).

Usta, S. ve Bilgiç E. (2017), “Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkileri: İspanya ve Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Strategic Public Management Journal*, Vol.3, (121-137).

Uyanık, S. (1994), “İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Y.66, S.403.

Ünal, F. (2013), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Savaş Yayınevi, Ankara.

- Ünal, F. (2008), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Ünal, Ö. (2014), Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Uygulanabilirliği, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Yağmurlu, A. (2009), “Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.42, S.1, (87-104).
- Yıldırım, A. (2016), Türkiye’de Yerel Yönetim Denetiminin Güçlendirilmesinde Ombudsmanlık Sisteminin Uygulanabilirliği, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Malatya.
- Yıldırım S. (1993), *Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar*, T.C. Başbakanlık TOKİ Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul.
- Yıldız, N. (1998), *Türkiye’de Belediyelerin Dış Yönetimsel Denetimi*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara.
- Yılmaz, A., Kılavuz R. ve İzci F. (2003), “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, C.4, S.1.
- Yuca, N. (2010), AB Ülkelerinde Ombudsmanlık Kurumu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi.
- Yüce, M. ve Beyce, A. (2013), *Kamu Denetçiliği Hukuku*, Savaş Kitap ve Yayınevi, Ankara.
- Weeks, K. M. (1969), “Public Servants in the New Zealand Ombudsman System”, *Public Administration Review*, V.29, N.6.

5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu,

<https://www.ttb.org.tr/.../index.php?...kamu-denetlkurumu-kanunu-5548...>,

(12.03.2019).

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu,

www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040723.htm , (11.03.2019).

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf> , (18.03.2019).

5393 Sayılı Belediye Kanunu, www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf ,

(03.03.2019).



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler	:
Adı ve Soyadı	: Çağla YILMAZ
Doğum Yeri	: Burdur
Medeni Hali	: Bekar
Eğitim Durumu	:
Lisans Öğrenimi	: Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi- İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi- Kamu Yönetimi Bölümü (2012-2016)
Yüksek Lisans Öğrenimi	: Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi- Sosyal Bilimler Enstitüsü- Kamu Yönetimi Anabilim Dalı (2017- 2019)
Yabancı Dil(ler) ve Düzeyi	:
İngilizce	: Orta Düzey