

T.C.
ERZİNCAN BİNALİ YILDIRIM ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE BİLİNİRLİĞİ: ERZİNCAN ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Haticenur ARSLAN

Danışman

Prof. Dr. Haydar EFE

TEZ BİLDİRİMİ

TEZ BİLDİRİMİ

“KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE BİLİNLİRLİĞİ: ERZİNCAN ÖRNEĞİ” isimli “**Yüksek Lisans**” tezim tarafımda intihal programı ile incelenmiştir. Buna göre tezimde bilimsel etik ihlali ve intihal olarak nitelendirilebilecek herhangi bir durum olmadığını taahhüt ederim.

Bu çalışmadaki tüm bilgilerin, akademik ve etik kurallara uygun bir biçimde elde edildiğini; aynı zamanda bu kural ve davranışların gerektirdiği gibi, bu çalışmanın özünde olmayan tüm materyal ve sonuçları tam olarak aktardığımı ve referans gösterdiğimi beyan ederim. 19/11/2019

HATİCE NUR ARSLAN



TEZ KABUL TUTANAĞI

TEZ KABUL TUTANAĞI

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Haticenur ARSLAN'a ait Kamu Denetçiliği Kurumu ve Bilinirliği:Erzincan Örneği adlı çalışma, jürimiz tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında **Yüksek Lisans Tezi** olarak kabul edilmiştir.

Danışman / Jüri :PROF.DR. HAYDAR EFE



Jüri :DOÇ.DR. SABİT MENTEŞE



Jüri :DR.ÖĞR. ÜYESİ FUNDA KEMAHLI
GARİPOĞLU



KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE BİLİNİRLİĞİ: ERZİNCAN ÖRNEĞİ

Haticenur ARSLAN

Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı,

Yüksek Lisans Tezi, Kasım 2019

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Haydar EFE

ÖZET

Kamu yönetiminde meydana gelen birtakım gelişmeler hali hazırdaki kurumların değişmesini ya da yeni kurumların kurulmasını zorunlu kılmıştır. Yönetimin bu denli genişlemesi ve bu duruma ek olarak yönetim kavramının yakın zamanlarda ortaya çıkarak birey odaklı yönetimin uygulanmaya koyulması, 19. yüzyılda hayata geçirilmiş bir kurumun günümüzde tekrar yaygınlık göstermesine neden olmuştur. Söz konusu kurum, üzerinde hala birtakım tartışmaların olduğu ombudsmanlık kurumudur. Ülkemizde 6328 sayılı yasa ile kurulan ve faaliyetlerini sürdüren yargı dışı bir denetim mekanizması niteliği taşıyan Kamu Denetçiliği Kurumunun amacı etkili ve bağımsız bir şikâyet mekanizması oluşturmaktır. Kurum, sadece vatandaşın yapmış olduğu görev kapsamına dahil olan şikâyet başvuruları üzerine harekete geçip inceleme ve araştırma yetkisine sahip bir mekanizmadır. Lakin kurumun başarılı bir şekilde faaliyetlerini sürdürebilmesi için vatandaş tarafından bilinirliğinin yüksek olması şarttır.

Üç bölümden oluşan “Kamu Denetçiliği Kurumu ve Bilinirliği: Erzincan Örneği” adlı çalışmanın ilk bölümünde dünya genelinde ombudsmanın tanımı, tarihçesi, türleri, özellikleri ve işlevleri açıklanmaktadır.

İkinci bölümde, Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması ve bugünkü haline gelene dek sunulan bilimsel raporlar, siyasi parti tavsiyeleri, kalkınma

planları, sivil toplum kuruluşlarının tavsiyeleri, yasa tasarıları ve son halini veren 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanununa kadar ki oluşum sürecine değinilmiştir.

Ve son olarak çalışmanın ana bölümü olan üçüncü kısımda ise en düşük başvuru oranına sahip olan Doğu Anadolu Bölgesi'ndeki Erzincan merkez ilçede bulunan vatandaşların, yapılan geniş ölçekli anket çalışmasıyla Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili düşünceleri ortaya koyularak bilinirlik oranının saptanması amaçlanmaktadır. Bu çalışmada nicel araştırma yöntemi esas alınmış ve veri toplamak üzere ölçekli kapalı uçlu sorularla anket yönteminden yararlanılarak basit tesadüfi örnekleme yöntemi seçilmiştir. Basit tesadüfi örnekleme yöntemi seçilmesinin sebebi ise ana kütlede konuya ilişkin eşit bir katılım gözlemlenmek istenmesidir

Araştırma 15.04.2019 – 15.05.2019 tarihleri arasında Erzincan merkez ilçesinde yaşayan 18 yaş üzeri erkek ve kadın vatandaşlardan oluşmaktadır. Araştırmada kullanılan anket soruları, literatürde yer alan görüşlerden yola çıkılarak araştırmacı tarafından tasarlanmıştır. Ombudsmanlık kavramına ve bilinirliğine ilişkin olarak geliştirilen 18 soruya verilen yanıtlar, SPSS 20 programı yardımıyla analiz edilmiş ve yorumlanmıştır. Anketten elde edilen bulgulara göre SPSS programında istatistiksel çeşitli analizler ve testler uygulanarak ombudsmanlık kurumuna ilişkin farkındalık analiz edilerek birtakım önerilerde bulunulmuştur. Analizler neticesinde vatandaşın Kamu Denetçiliği Kurumunu yeterince tanımadıkları ve buna bağlı olarak yararlanma ya da hak aramada başvurulacak bir mercii olarak görmedikleri anlaşılmıştır. Bu noktada, üzerinde durulması gereken asıl sorunun kurumun, tanıtım faaliyetlerine yönelik çabalarını artırması ve Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurunun en düşük olduğu bölgelerdeki bilinirlik faaliyetlerine özel önem vermesi gerektiğidir.

Anahtar Kelimeler: Devlet, İdari Denetim, Ombudsman, Ombudsmanlık Kurumu, Kamu Denetçiliği Kurumu, Bilinirlik.

OMBUDSMAN CONCEPT AND AWARENESS: ERZİNCAN EXAMPLE

Haticenur ARSLAN

**Erzincan Binali Yıldırım University, Institute of Social Sciences, Department of
Political Science and Public Administration**

M. A. Thesis, June 2019

Thesis Supervisor: Prof. Dr. Haydar EFE

ABSTRACT

A number of developments in public administration have made it oblige to change available institutions or to establish new ones. This expansion of management and in addition to the introduction of the concept of governance in recent years and the emergence of the concept of governance in recent years and the implementation of individual-oriented management led to the widespread re-establishment of an institution that established in the 19th century. The institution that is the point in the question is the ombudsman institution on which there is still some debate. The purpose of the Ombudsman Institution, which established in Turkey by Law No. 6328 and which has the characteristics of a non-judicial supervision mechanism and which continues its activities, is to establish an effective and independent complaint mechanism. The Institution is a mechanism that has the authority to analyse and inquire only complaints made by the citizen within the scope of its duty.

The most important factor in the effective functioning of the Ombudsman Institution is to ensure awareness and reliability publicly. These two factors are of great importance for the institution to continue its establishment purpose successfully. This study, which aims to put forward its opinions about the Ombudsman Institution using large-scale survey of citizens in Erzincan in the Eastern Anatolia Region with the lowest rate of application, determines the awareness and reliability ratio.

In the first part of the Ombudsman Institution and its Awareness: The example of Erzincan, which consists of three chapters, explains the definition, history, types, characteristics and functions of the ombudsman worldwide.

In the second part, the establishment of the Ombudsman institution in Turkey, scientific reports submitted until today, recommendations of political parties, development plans, recommendations of civil society organizations, the law drafts and the process of formation until the final Ombudsman Law No. 6328 has been mentioned.

And finally, in the third part, which is the main part of the study, it is aimed to determine the awareness rate by revealing the opinions about the Ombudsman Institution with a large-scale survey conducted in the city of Erzincan in the Eastern Anatolia Region which has the lowest application rate. In this study, quantitative research method was used and simple random sampling method was used to collect data by using questionnaire method with closed-ended questions. The reason for choosing the simple random sampling method is to want to observe an equal participation in the subject.

The study consists of male and female citizens over 18 years of age living in the central district of Erzincan between 15.04.2019 - 15.05.2019. The questionnaire used in the study was designed by the researcher based on the opinions in the literature. The answers to the 18 questions developed about the concept and awareness of ombudsman were analyzed and interpreted with the help of SPSS 20 program. According to the findings obtained from the questionnaire, various analyzes and tests were applied in SPSS program and some suggestions were made by analyzing awareness of the ombudsman institution. As results of the analysis, it is understood that the citizens do not know the Ombudsman Institution adequately and do not see it as an authority to be applied for benefiting or claiming rights. At this point, the main problem that needs to be addressed is that the institution should increase its efforts towards promotion activities and pay special attention to the awareness activities in the regions where the application to the Ombudsman is lowest.

Key Words: Government, Administrative Audit, Ombudsman, Ombudsman Institution, Awareness.



ÖN SÖZ

Yasama organı tarafından sivil bir kurum olarak ilk kez 1908 yılında İsveç'te ortaya çıktığı genel kabul gören Kamu Denetçiliği Kurumu yani Ombudsmanlık, 29/06/2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile resmiyet kazanarak Türk İdari sistemi içindeki yerini almıştır. Temel amacı; etkin bir şikâyet mekanizmasıyla idarelerin hukuka ve hakkaniyete aykırı uygulamalarına karşı bireyi korumak ve kamu hizmetlerinin insan hakları ile iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde yürütülmesine katkı sağlamak ve hak arama kültürünün yaygın olduğu bir toplum ve hizmet standartlarının yüksek olduğu bir kamu yönetimi oluşmasında etkin rol oynamaktır. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumunun bu belirlenen işlevlerini tek taraflı bir sorumluluk anlayışıyla yerine getirebilmesi mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla yurttaşlarında bu kurum hakkında yeterli bir bilgi sahibi olmaları yani kurumun amaç ve faaliyetlerini ve bunlardan yararlanma yol ve usullerini bilmeleri de oldukça önemlidir. Araştırmada Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlığın)'nun genel olarak tarihsel süreci incelenmiş, ayrıca yurttaşlar tarafından ne düzeyde bilinir olduğu ve kurum hakkında algılarının ne olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır.

Üç bölümden oluşan Kamu Denetçiliği Kurumu ve Bilinirliği: Erzincan Örneği adlı çalışmanın ilk bölümünde dünya genelinde ombudsmanın tanımı, tarihçesi, türleri, özellikleri ve işlevleri açıklanmaktadır.

İkinci bölümde, Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması ve bugünkü haline gelene dek sunulan bilimsel raporlar, siyasi parti tavsiyeleri, kalkınma planları, sivil toplum kuruluşlarının tavsiyeleri, yasa tasarıları ve son halini veren 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanununa kadar ki oluşum sürecine değinilmiştir.

Ve son olarak çalışmanın üçüncü kısımda Erzincan merkez ilçede bulunan vatandaşları kapsayan alan araştırması yapılmıştır. Çalışma 15.04.2019 – 15.05.2019 tarihleri arasında Erzincan merkez ilçede gerçekleştirilmiştir

Diğer bir ifadeyle Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlığın) halk nezdinde ne düzeyde bilinir olduğu ve nasıl algılandığına ilişkin yapılan betimsel

kapsamda nicel çalışmaya yer verilmiştir. Araştırma sonucunda yurttaşların Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında yeterli bir bilgi sahibi olmadıkları ve buna bağlı olarak kendisinden yeterince yararlanmadıkları yargısına varılmıştır.

Bu tez çalışmasının planlanmasında, incelenmesinde ve yürütülmesinde benden gerek maddi gerek manevi desteğini ve yardımlarını esirgemeyen, engin bilgi ve tecrübelerinden faydalandığım, bilgilendirme ve yönlendirmeleriyle yapmış olduğum çalışmamı bilimsel temeller üzerine oturtan yol göstericim olan değerli hocam ve danışmanım Prof. Dr. Haydar EFE' ye, lisans öğreniminden bu yana akademik yolculuğumda yön veren değerli hocam Dr. Öğr. Üyesi Funda KEMAHLI GARİPOĞLU' na, incelemeleri ve önerileriyle desteklerini esirgemeyen Doç. Dr. Sabit MENTEŞE' ye ve her zaman arkamda duran hayattaki en büyük destekçim ve en değerli varlığım olan canım babam ve canım aileme sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Haticenur ARSLAN

İÇİNDEKİLER

TEZ BİLDİRİMİ	I
TEZ KABUL TUTANAĞI.....	II
ÖZET	III
ABSTRACT	V
ÖN SÖZ.....	VIII
İÇİNDEKİLER	X
TABLO LİSTESİ.....	XVII
KISALTMALAR CETVELİ	XIX
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM	4
I. OMBUDSMANLIK SİSTEMİNİN DOĞUŞU, TANIMI, TARİHSEL EVRİMİ, ÖZELLİKLERİ, GÖREV VE YETKİLERİ, TÜRLERİ VE İŞLEVLERİ	4
A. Ombudsmanlığı Doğuran Sebepler.....	5
1. Klasik Denetim Yapısının Yetersizliği	5
2. Demokratik Devlet Olma Vurgusu	6
3.Hukuk Devleti Olma Vurgusu	7
4.Devletin Karmaşıklaşan Yapısı	7
B. Ombudsmanın Tanımlayıcı Unsurları.....	8
C. Ombudsmanlığın Tanımı	9
D. Ombudsmanın Etimolojik Tanımı	10
E. Dünden Bugüne Ombudsmanlık Kurumu.....	11
F. Ombudsmanın Özellikleri	20
1. Kurumsal Özellikleri.....	21
a) Dayanağını Anayasa veya Kanundan Alması.....	21
b) Yasama Organı Tarafından Seçilmesi	21

c) Bağımsız Olma Özelliği	22
d) Tarafsız Olması	23
e) İdareyi Denetleme Özelliği.....	23
f) Kararların Bağlayıcı Olmaması.....	24
g) Ulaşılabilir Olması	24
2. Kişisel Özellikleri	24
G. Ombudsmannın Görevleri.....	25
1. Kişilerin Hak ve Özgürlüklerinin Korunması.....	26
2. İyi Yönetim Anlayışını Yerleştirmek	26
3. Yönetmel İşlemlerde Hakkaniyetin Sağlanması	27
4. Vatandaşların Kötü Yönetime Karşı Korunması.....	27
5. Yönetmel Yargının Yükünün Hafifletilmesi.....	28
H. Ombudsmannın Statüsü ve Yetkileri	28
I. Ombudsmanlığın Sınıflandırılması ve Türleri.....	28
1. Genel Anlamda Ombudsman Türleri.....	31
a) Klasik Ombudsman	31
b) Avukat Ombudsman.....	32
c) Kurumsal Ombudsman	32
2. Özel Uzmanlık Gerektiren Ombudsman Türleri	32
a) Parlamento Ombudsmanı.....	33
b) İnsan Hakları Ombudsmanı.....	33
c) Silahlı Kuvvetler Ombudsmanlığı	34
d) Çocuk Hakları Ombudsmanlığı.....	34
e) Öğrenci Ombudsmanı.....	34
f) Tüketici Ombudsmanı.....	35
g) Basın (Medya) Ombudsmanı.....	35
h) Yerel Yönetim Ombudsmanı.....	36
İ. Ombudsmanlığın İşlevleri	37
1. Eğitici İşlevi.....	37
2. Önleyici İşlevi.....	37

3.Düzeltilici İşlevi.....	38
4. Kamu Yönetimini İyileştirici İşlev	38
5.İdari Yargıya Katkı Sağlama İşlevi	38
6. Yönetimin Saydamlığını Sağlama İşlevi	39
İKİNCİ BÖLÜM	40
I. TÜRKİYE’DE OMBUDSMAN SİSTEMİNE İLİŞKİN YAPILAN İDARİ REFORM ÇABALARI VE SONUÇLARI	40
A. Türkiye’de Ombudsman Sisteminin Kurulması Konusunda Yapılan Çalışmalar	40
1. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na Kadar Yapılan Çalışmalar	41
a) Gerekçeli Anayasa Önerisi	41
b) İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Çalışmalarında KDK	43
c) Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD).....	44
d) Kaya Raporu	49
e) Doğru Yol Partisi’nin (DYP) Hazırladığı Raporlarda KDK	51
f) Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü Raporu.....	52
g) Kalkınma Planları ve Kamu Denetçiliği Kurumu	54
ğ) Bayburt Valiliği’nin Yapmış Olduğu Çalışma	57
2.Hükümet Tasarıları Doğrultusunda Kamu Denetçiliği Kurumu.....	59
a) 55. Hükümetin Çalışmaları Doğrultusunda Kamu Denetçiliği Kurumu ...	59
b) 57. Hükümetin Çalışmaları Doğrultusunda Kamu Denetçiliği Kurumu ...	62
c) 59. Hükümetin Hazırladığı Kanun Tasarıları	64
(1) 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	66
(a) 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Gerekçesi ve Amacı.....	67
(b) Başdenetçi’nin Seçim Usulü ve Görev Süresi	68
(c) Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Görev Sahası	70
(ç)Kamu Denetçisinin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı	71
(d) Kuruma Başvuru ve Sonuçlandırılması	72

(e) Kurumun Bilgi ve Belgelere Ulaşımı.....	73
(f) Kamuoyunun Bilgilendirilmesi	73
(2) 6328 Sayılı Kanunla Kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu.....	74
(a) Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurumsal Yapısı.....	74
(b) Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin Göreve Getirilmesi ve Statüsü	76
(c) Başdenetçi ve Denetçilerin Seçilmesi	79
(ç) Başdenetçi ve Denetçilerin Tarafsızlığı ve Bağımsızlığı	83
(d) Başdenetçi ve Denetçilerin Görevlerinin Sonlandırılması.....	86
(e) Başdenetçinin ve Denetçilerin Görevleri ve Yetkileri	86
(f) Başdenetçi ile Denetçiler Arasındaki İlişki	88
(g) Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanına Giren Konular	89
(ğ) Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Sahası Dışındaki Konular....	91
a) Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler ile Resen İmzaladığı Kararlar ve Emirler	92
b) Yasama Yetkisinin Kullanılmasına Dair İşlemler	92
c) Yargı Yetkisinin Kullanılmasına Dair Kararlar.....	92
d) Türk Silahlı Kuvvetlerin Sırf Askeri Nitelikteki Faaliyetleri.....	93
(h) Kamu Denetçiliği Kurumunun Yetkileri.....	94
(ı) Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru Şekli.....	96
i) Başvuruların Değerlendirilmesi	98
a) Kuruma Yapılan Başvuruların Ön İnceleme Aşaması.....	98
b) Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvuruya İlişkin İnceleme ve Araştırma Süreci	98
c) Kamu Denetçiliği Kurumunun Verdiği Karar Türleri	99
(3) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumunun Rolü	101
B. AB ile Kurumsal İlişkilerde Ombudsman Kurumu	102
1. Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgeleri	104
2. AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2001, 2003, ve 2008 Yılı Türkiye Ulusal Programlarında Ombudsmanlık Kurumu	105
3. Türkiye için Düzenli İlerleme Raporları.....	106

a) 1998 Yılı İlerleme Raporu	107
b) 2004 Yılı İlerleme Raporu.....	107
c) 2005 Yılı İlerleme Raporu	108
d) 2006 Yılı İlerleme Raporu.....	109
e) 2007 Yılı İlerleme Raporu	110
f) 2008 Yılı İlerleme Raporu	111
g) 2009 Yılı İlerleme Raporu.....	111
ğ) 2010 Yılı İlerleme Raporu.....	112
h) 2011 Yılı İlerleme Raporu.....	112
ı) 2012 Yılı İlerleme Raporu.....	113
i) 2013 Yılı İlerleme Raporu.....	113
j) 2014 Yılı İlerleme Raporu.....	114
k) 2018 Yılı İlerleme Raporu.....	114
l) 2019 Yılı İlerleme Raporu.....	115
2. Avrupa Ombudsmanı'nın Kamu Denetçiliği Kurumuna Dair Önerileri	117
3. Projeler.....	119
a) Yeni Kamu Denetçisi Ofisine Yardım.....	119
b) İnsan Hakları Alanında Bireysel Başvuru Usullerinin Tanıtılması Projesi	119
c) Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulmasının Desteklenmesi Projesi.....	120
d) Eşleştirme Sözleşmesi	120
e) Teknik Yardım Sözleşmesi.....	121
f) Kısa Süreli Eşleştirme Projesi.....	121
g) Türkiye'de Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Sisteminin Desteklenmesi Projesi.....	122
h) Türkiye'de Kamuoyunun İdari Yargıya Olan Güveninin Arttırılmasına Yönelik Avrupa Birliği Destekli Proje	122
ı) İnsan Haklarının Korunması ve Tanıtımında Kamu Denetçiliği Kurumunun Rolünün Güçlendirilmesi İçin Teknik Destek Projesi	123
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	124

I. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN (OMBUDSMANLIĞIN) BİLİNİRLİĞİNE İLİŞKİN ALGI ARAŞTIRMASI: ERZİNCAN ÖRNEĞİ.....	124
A. Problem.....	124
B. Araştırmanın Amacı.....	125
C. Önemi.....	125
D. Sınırlılıklar.....	125
E. İlgili Araştırmalar.....	125
1. Yabancı Ülkelerde Yapılan İlgili Araştırmalar.....	125
2. Türkiye’de Yapılan İlgili Araştırmalar.....	127
F. Metodoloji.....	129
1. Araştırma Modeli.....	129
G. Evren.....	130
Ğ. Örneklem.....	130
H. Veri Toplama Aracı.....	131
I. Verilerin Analizi.....	132
1. Araştırmanın Verileri.....	132
İ. Bulgular ve Yorumlar.....	132
1. Demografik Özelliklere İlişkin Bulgular.....	132
2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Bilinirliğine Yönelik Anket Soruları Bulguları.....	133
a) Kamu Denetçiliği Kurumunu Duyup Duymadıklarına İlişkin Bulgu.....	133
b) Kamu Denetçiliği Kurumunu Duyanların Öğrenim Durumlarına İlişkin Bulgu.....	136
c) Kamu Denetçiliği Kurumunun Nasıl Farkına Varıldığına İlişkin Bulgu.....	137
d) Kamu Denetçiliği Kurumunun Bilgilendirme Faaliyetlerine Yönelik Bulgu.....	138
e) Kamu Denetçiliği Kurumunun Web Sitesinin Bilinirliğine İlişkin Bulgu.....	140

f) Kamu Denetçiliği Kurumunun Başvuru Yollarını Bilip Bilmediklerine İlişkin Bulgu	142
g) Kurumun Etkili Bir Başvuru Yolu Olup Olmadığına İlişkin Bulgu	143
ğ) Kurumun Tarafsız ve Bağımsız Bir Kurum Olduğunu Düşünüp Düşünmediklerine İlişkin Bulgu.....	144
h) Kurumun Hak ve Özgürlüklerine İnanılıp İnanılmadığına İlişkin Bulgu	148
ı) Kurumun Yaptırım Yetkisinin Olmamasının Etkinliğine Etkisine İlişkin Bulgu.....	149
i) Kurumun Resen Harekete Geçememesinin Eksiklik Olarak Görülüp Görülmediğine Dair Bulgu	151
j) Kurumun Ücretsiz ve Aracısız Başvurulabilir Olması Durumunun Diğer Yargı Organları İçerisinde Tercih Edilebilirliğini Arttırıp Arttıramadığına İlişkin Bulgu	153
k) Kurumun Denetim Sistemine Katkı Sağlayarak Yargının Yükünü Azaltıp Azaltmadığına İlişkin Bulgu.....	154
l) Kamu Başdenetçisinin 2 Defa Seçilmesinin Bağımsızlığını ve Tarafsızlığını Etkileyip Etkilemediğine İlişkin Bulgu	156
m) Kuruma Başvuru Yapıp Yapılmadığına İlişkin Bulgu.....	157
3.Araştırmanın Problemlerine İlişkin Bulgu.....	162
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	167
KAYNAKÇA	172
RESMİ BELGELER.....	182
İNTERNET KAYNAKLARI	183
EKLER	188
EK-1.....	188
EK-2.....	210

TABLO LİSTESİ

		Sayfa No
Tablo 1	İskandinav Ülkeleri Dışında Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Kurumunun Yayılması	16
Tablo 2	Asya-Pasifik'te Ombudsman Kurumlarının Yayılması	17
Tablo 3	Balkanlar ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Kurumları	19
Tablo 4	Kamu Denetçisi'nin Görev Şeması	26
Tablo 5	Reif'in Kamu Yönetimi ve Özel Sektör Ombudsmanları Sınıflandırması	29-30
Tablo 6	Bazı Ombudsman Biçimlerinin Dahil Olduğu Özel Ombudsman Türleri	33
Tablo 7	2013-2018 Yılları Arasında Yapılan Şikayet Başvuru Sayısı	157
Tablo 8	2017-2018 Yılları Başvuru Şekillerine Göre Dağılımı	159

Tablo 9	2017- 2018 Yılları Arasında Gelen Şikayetlerin Bölgelere Göre Dağılımı	160-161
Tablo 10	2018 Yılı Kadın Hakları Şikayet Dağılımı	164



KISALTMALAR CETVELİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
C.	: Cilt
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
SDE	: Stratejik Düşünce Enstitüsü
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği

GİRİŞ

Klasik devletten modern devlete geçilmesi ve 20. yüzyılda hukuk devleti anlayışının hâkim olması insan haklarının korunmasının, yönetimde şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin önemini arttırarak demokrasinin olmazsa olmaz unsurları haline getirmiştir. Tüm dünyada insanın hak ve özgürlüklerinin artmasıyla birlikte birey, devlet karşısında güç kazanmıştır. Devlet ise üstlendiği yeni görevler ile vatandaşın ihtiyaç duyduğu hizmeti sunmaya başlamıştır. Büyüyen devlet teşkilatıyla birlikte yapılan işlem ve eylemlerin hatalı ve haksız olma oranı da artmıştır. Bu noktada bireyin devlet tarafından mağduriyetini önlemek amaçlı birtakım denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Bu denetim mekanizmaları yargısal olduğu kadar yargı dışı denetim mekanizmalarını da kapsamaktadır. Denetimin idari, siyasi, uluslararası, yasama, kamuoyu yanında 18.yüzyılda İsveç'te temelleri atılan ombudsmanlık bizde ise Kamu Denetçiliği Kurumu denetimi olmak üzere başlıca türleri bulunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu yani ombudsmanlık özellikle batılı gelişmiş ülkelerde kamu bürokrasisini denetlemek, bireyin temel hak ve özgürlüğünü korumak, yönetimin işleyişinde hakkaniyetin sürekliliğini sağlamak ve kurum veya kuruluşların kötü işleyişine karşı bireysel şikayetleri incelemek amaçlı giriştikleri arayışlar sonucu ortaya çıkmış bir kurumdur¹. Denetim türlerinin içinde en dikkat çeken ve en ulaşılabilir olduğu varsayılan ombudsmanlık müessesesi 1713 yılında İsveç'te kurulmuştur. Sırayla Avrupa, Amerika, Okyanusya, Afrika ve Asya kıtalarına hızlı bir şekilde yayılma göstermiştir².

Türkiye'de ise, 2.Dünya Savaşı sonrası artan idari faaliyetler neticesinde idarenin denetlenmesinde mevcut denetim sistemlerinin oldukça yetersiz olduğu görülmüştür. Bu durum ise, birtakım yeni denetim mekanizmaları arayışlarında

¹Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 YıllıkRaporu <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/KDK-2016-YILLIK-RAPORU.pdf> (28.12.2017)

² Kadir Caner Doğan, Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi'', Doktora Tezi, Bursa: Uludağ Üniversitesi, 2014.

bulunma gereksinimini de beraberinde getirmiştir. Esasında Türkiye’de bugünkü anlamıyla Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili belirgin adımlar 2006 yılında Avrupa Birliği’nin gerek her sene yayınladığı ilerleme raporlarıyla olsun gerekse Avrupa Birliği Ombudsmanının tavsiyeleri ve teşvikleriyle olsun kurumun ülkemizde kurulması maksadıyla ciddi adımlar atılmaya başlanmıştır.

Kurumun oluşturulmasına ilk kez bu kadar yaklaşıktan sonra 12.08.2010 tarihinde yapılan referandum ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliği neticesinde Anayasanın 74. maddesi doğrultusunda Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal bir zemine oturtulmuştur. Daha sonraki süreçte kurum, 29.06.2012 tarihinde 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu ile yasalaşma sürecini sonlandırarak faaliyetlerine başlamıştır³.

Kurum faaliyet gösterdiği 2013 yılından bu yana, başvuru sayısı ve bu duruma paralel olarak bilinirliği artış göstermiş olsa da hala yeterli bir düzeyde bilinirliğinin sağlandığı söylenemez. Bu durum ise kurumun kuruluş amacını yeterince yerine getirmesini engelleyici niteliktedir. Halka addedilmiş bir kurumun halk tarafından bilinmemesi, o kurumun yeterince başarılı olamayacağının en önemli göstergesidir. Resen inceleme yetkisi bulunmayan kurumun, vatandaşın başvuru alamadığı takdirde denetim işlevini gerçekleştiremeyeceği ise açıktır. Kurumu veya kuruma başvuru yollarını bilmeyen halk karşısında kurumun işlevselliğinden bahsetmek mümkün değildir. Bu anlamda çalışma Erzincan merkez ilçede yaşayan vatandaşların kurumu bilip bilmediklerini ve kuruma yönelik algılarını ölçmeyi amaçlamaktadır. Elde edilen bulguların analizi neticesinde, kurumun duyum oranının oldukça düşük olduğu saptanarak bu doğrultuda birtakım önerilerde bulunulmuştur.

Üç bölümden oluşan Kamu Denetçiliği Kurumu ve Bilinirliği: Erzincan Örneği adlı çalışmanın ilk bölümünde ilk olarak, ”ombudsman” kelimesi etimolojik olarak incelenmiş, ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışı, yapısı, türleri, yetkileri, görev ve özelliklerinden bahsedilmiştir.

³ Yılmaz Altuğ, “Kamu Denetçisi (Ombudsman)”, *İstanbul Üniversitesi Yayınları*, No:4343, 2002, s.159-173

İkinci bölümde, Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması ve bugünkü haline gelene dek sunulan bilimsel raporlar, siyasi parti tavsiyeleri, kalkınma planları, sivil toplum kuruluşlarının tavsiyeleri, yasa tasarıları ve son halini veren 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanununa kadarki oluşum sürecine değinilmiştir. Vatandaş ile halk arasında bir köprü kurarak arabuluculuk rolünü üstlenen ve bağımsız bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu, kendisine gelen başvuruları kanunun öngördüğü şekilde inceleme ve araştırma aşamalarından geçirerek başvuruyu tavsiye nitelikli verdiği kararlar doğrultusunda sonuçlandırmaktadır. En son hükümlerinde yer aldığı 6328 sayılı kanunun detaylı bir incelemesi yapılarak ülkemiz referandum sonrası değiştirdiği hükümet sistemi doğrultusunda kamu denetçiliğinin konumuna ve görev alanındaki değişikliklere değinilmiştir.

Son olarak çalışmanın temel tezinin yer aldığı üçüncü bölümde ise kurumun halk nezdinde bilinirliğini ölçmek amaçlı anket yöntemini esas alan bir alan araştırması yapılmıştır. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun bilinirliğinde Erzincan merkez ilçede yaşayan vatandaşların algısını tespit etmek bu çalışmanın ana hipotezini oluşturmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumunun başarısında en önemli faktör, vatandaşlar tarafından tanınırlığının sağlanmasıdır. Kurumun başarılı olabilmesi için, tanınırlığa sahip olması gerektiği gerçeğinden hareketle, çalışmanın odak noktası olan bu bölümde katılımcılar doğrultusunda verilen cevapların analizinin yapılmasının ardından bilinirliği ve özellikleri hakkında yorumlamalar yapılarak görünürlüğünün artırılması maksadıyla birtakım önerilerde bulunmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

I. OMBUDSMANLIK SİSTEMİNİN DOĞUŞU, TANIMI, TARİHSEL EVRİMİ, ÖZELLİKLERİ, GÖREV VE YETKİLERİ, TÜRLERİ VE İŞLEVLERİ

Halkın, yöneticilerin birtakım tasvip etmedikleri davranışları karşısında tepki göstermeleri, bu davranışlara ve kendilerini yöneten kesime karşı şikâyetle bulunmaları ve yapılan şikâyetlerin özerk bir denetim organınca araştırılıp incelenmesi yapıldıktan sonra vatandaşın sorununun giderilmesi, insanlık tarihinin her döneminde sıkça karşılaşılan bir durumdur⁴.

Demokrasiyi benimseyen topluluklar kendi vatandaşlarını koruma görevi üstlenmekle beraber onlara daha güvenilir bir yaşam alanı sunmakla da yükümlüdür. İdareye karşı yurttaşların hak ve özgürlüklerini korumak amacı ile siyasi, idari, yargı, baskı grupları, kamuoyu, yönetimde açıklık ve etik ve ombudsmanlık denetimi olmak üzere birtakım denetim sistemleri oluşturulmuştur. Bunlardan biri olan ombudsmanlık kurumu vatandaşın kötü yönetimin sebep olduğu mağduriyeti ile ilgili şikâyetlerini inceleyen gerekli gördüğü zamanlarda kurum ve kuruluşlara tavsiye veren özerk bir denetim mekanizmasıdır.

Ombudsman kavramını tek bir kalıp içine sokmak oldukça güç bir durumdur. Bunun sebebi bu kavramın yayılmış olduğu bölgeye ve kültüre göre farklı işlevler kazanması ve bu kurumu bünyesinde barındıran ülkenin kendi mevzuatına ve anayasal sistemine, sosyal ve siyasi yapısına, hukuk ve demokrasi anlayışına göre şekillendirilmiş olmasıdır⁵. Bu durum, kalıplaşmış bir tanımın ortaya çıkışını engellediği gibi birçok tanımında var olmasına olanak sağlamıştır.

Ombudsmanlık kavramının bölge ve kültüre göre değişiminin başlıca iki nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki o bölgede bir adalet eksikliği veya yokluğunun var olmasıdır. Diğer bir neden ise, o bölgede ya da kültürde ombudsmanlıktan doğan

⁴ Zakir Avşar, *Ombudsman (Kamu Hakemi)*, Ankara 2000, s. 41.

⁵ Reha Yılmaz, *Mukayeseli Hukuk Açısından Ombudsmanlık Kurumunun Temelleri ve Azerbaycan Varyantı*, Journal of Qafqaz University, S. 9, 2002, s. 67.

uygulamaya verilen önemdir. Örneğin, bir coğrafya üzerinde insan hakları ombudsmanlığı kurulduysa o bölgedeki halkın insan haklarına verdiği öneme işaret ettiğini belirtmektedir⁶. Ayrıca, ombudsmanın koşullara göre farklılık göstermesi onun çok esnek bir yapıya sahip olduğunu gösterir. Bu esneklikten dolayı ombudsman, oldukça rahat bir şekilde bölgedeki siyasi ve idari yapıya ayak uydurmaktadır⁷.

Donald Rowat'a göre, ombudsmanlığın genel olarak kabul gören ortak noktaları şunlardır⁸:

- Ombudsman, anayasa ya da yasa ile kurulmuş olan, yasama adına idareyi denetleyen, tarafsız ve bağımsız bir görevlidir.
- Ombudsman, haksızlığı ve idarenin vatandaşı mağdur ettiği işlem ve eylemlere yönelik şikayetleri alarak inceleme ve araştırma yapar.
- Kurum, soruşturma başlatmak, eleştirmek ve idarenin kötü eylemlerini halka duyurmak gibi yetkilere sahiptir. Lakin idarenin tespit edilen aksayan yönleri ve işleyişi karşısında bağlayıcı karar alma yetkisinden muafır.
- *İdareye 'mutlaka karşı' değildir.*

A. Ombudsmanlığı Doğuran Sebepler

Ombudsmanlık kurumunun İsveç'te ortaya çıkmasından sonraki yayılma dalgasının II. Dünya Savaşı'ndan sonra hızlandığını ve dünyanın farklı ülkelerinde kendine has özelliklere bürünmüş olarak hayata geçtiğini söyleyebiliriz. Bu hızlanmanın sebepleri olarak devletler ve örgütlerce insan haklarına verilen önemin artması ve demokratik rejimlerin çoğalması gösterilebilir.

1. Klasik Denetim Yapısının Yetersizliği

II. Dünya Savaşı'nın beraberinde getirmiş olduğu bunalımın sebep olduğu belirsizlik ve bu belirsizliğin kamu hizmetlerine yansması sonucu meydana gelen

⁶ Kemal Özden, *Ombudsman: Türkiye'deki Tartışmalar*, Ankara 2010, s. 69.

⁷ Hing Yong Cheng; *The Emergence and Spread of the Ombudsman Institution*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 377, The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution, May 1968, p. 22.

⁸ Taykan Ataman, "İngiltere' de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)" *Türk İdare Dergisi*, S. 400, Eylül 1993, s. 219.

yurttaş-devlet ilişkilerinin artması, bürokrasinin daha geniş alana yayılması ve bundan doğan idari işlemlerin artması ile klasik denetim yollarının kamu hizmetlerini denetlemede çağdaş yönetimin karşısında yeterli olmadığı anlaşılmıştır⁹. Modern yönetim mekanizmasının klasik yönetim sistemini ele geçirmesiyle birlikte eskiye nazaran denetimin önemi oldukça artmıştır. Hiyerarşi, bürokrasi, sınıf farklılığı, merkeziyetçilik gibi eski yönetim anlayışı yerini gereksinim sebebiyle var olan ombudsmanlık kurumuyla tüm dünya ülkelerinde geçerliliğe sahip olan hızlı çalışan ve daha az şekilci, demokratik değerlere uyum sağlayan, idari işlemlerin yerindeliğini sorgulayan modern yönetime bırakmıştır. Ombudsmanlık kurumunun sağladığı bu çağdaş yönetim sayesinde şüphesiz hem yurttaş hem yönetim hem de devlet karlı çıkacaktır.

2. Demokratik Devlet Olma Vurgusu

Devlet yönetimi açısından monarşi veya demokrasi gibi siyasi yönetim biçimleri ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışında asıl belirleyici bir unsur değildir. Örnekle açıklayacak olursak ombudsmanlık ilk olarak 1809'da monarşiyi benimseyen İsveç'te ortaya çıkmış ve günümüz demokrasi toplumlarında da uygulanabilirliği olan bir kurum haline gelmiştir.

Tarihsel süreç incelendiğinde ombudsmanlık kurumu için '*yurttaşı devlet karşısında korumak amacıyla uygulanan bir sistemdir*' denilebilir. Ombudsmanlık müessesinin uygulamalarının, demokratik sistemin toplum üzerinde benimsenmesi ve yaygın bir hale gelmesinde teşvik edici bir rolü vardır¹⁰.

Demokrasiyi içinde barındıran yönetim "çoğulcu yönetim" ilkesinin üzerine şekillendiğinde yurttaşın yönetime katılması ve birtakım idarenin aldığı kararlarda etkisi olma imkanını ombudsmanlık kurumu tarafından sağlamış olacaktır. Bu durumun vatandaşa devlet hiyerarşisinin de bir yer edinmesini sağlama ve yönetimde değer bulmasının sonucu olarak alınan kararlarda daha hassas olunmasını sağlayarak demokrasinin ilerlemesinde oldukça önemli bir etkisi olduğu söylenebilir.

⁹ Berkan Demiral, Nalan Demiral, *Kamu Yönetiminde Etik Eğitiminin Önemi, Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Ankara 2007, s. 26.

¹⁰ Akıncı, s. 293.

Demokrasiden kasıt yurttaşın yönetime katılımını artırmak ve verilen kararların toplum faydası nezdinde olması gerektiğidir. Bu uygulama halk açısından oldukça meşru olarak algılanacaktır¹¹.

3.Hukuk Devleti Olma Vurgusu

Hukuk devleti kavramı, insan haklarını saygı çerçevesinde koruyup kollayan, dürüst bir hukuk devleti oluşturup devam ettirebilen, tüm işlemlerinde yargı denetimine tabi ve tüm hukuk kurallarına uyan bir devlet yapısıdır denilebilir¹². Hukuk devleti sadece yönetimin yasa yapması değil, yaptığı yasaların kendisini de bağladığını gören devlet modelidir¹³. Bu model bilhassa Kara Avrupası ülkelerinde görülmekte olup, Anglo-Amerikan ülkelerinde ise ‘*hukukun üstünlüğü*’ kavramı, o devletin yapısal özelliğini belirtmek amacıyla kullanılmaktadır¹⁴.

Bir ülkede hukukun üstünlüğünden bahsedebilmemiz için devletin kendisinin de yasa ve kurallara uyması, bu kuralların uygulanmasına da dikkat ve önem vererek bu amaç doğrultusunda oluşturduğu kurumları yurttaşların hak ve hürriyetini yalnız başka bir vatandaşa değil devletin şahsına da savunabilecek bir yapıda olması gerekir.

İşte tam bu noktada ombudsman kurumu devreye girmekte ve hukukun üstünlüğü kavramı ile devlete karşı yurttaşın hak ve özgürlüklerinin savunulmasında halkı gözeten yönetimin dışında varlığını sürdüren bir kurum rolünü üstlenmektedir. Bunun sonucu olarak devlet ve vatandaş arasındaki ulaşılmazlık göreceli de olsa sona ereceği gibi devlet de aldığı kararların hukukiliğine vereceği dikkat ve önemi arttıracaktır¹⁵.

4.Devletin Karmaşıklaşan Yapısı

20.yüzyılda devlette meydana gelen genişleme kamu yönetimine de yansiyarak görev alanlarının artmasına sebep olmuştur. Devletin görevinin artması, yapısındaki karmaşıklık da beraberinde getirmiş ve halk bu durum karşısında her geçen gün

¹¹ Akıncı, s. 293-294.

¹² Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Ankara 2001, s. 22.

¹³ Metin Günay, *İdare Hukuku*, Ankara 2004, s. 38.

¹⁴ Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Güncelleştirilmiş (23. bs.). Ankara 1995, s. 22.

¹⁵ H. Galip Küçüközyiğit, ‘‘Ombudsmanlık Kurumu -Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme’’, *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, C. 2, S. 5, 2006, s. 93.

sorumluluklarının ve haklarının sınırlarının aynı zamanda idare karşısında zarar gördükleri durumlarda başvuracakları kurumların ne olacağı konusunda muğlaklığa düşmüştür. Bu soruna geleneksel kamu yönetimi uygulamalarıyla çözüm bulamayacağını anlayan devletler hızlı, kolay ulaşılabilir ve güvenilir bir denetim mekanizması arayışlarına girmişlerdir¹⁶. Bu sorunun çözümü olarak da yüzyıllar önce İsveç'te ortaya çıkan ombudsmanlık kurumunu yurttaşın idare karşısındaki zarar gördüğü durumlarda başvurabileceği çağdaş ve özerk bir denetim kurumu olarak kurulmuştur.

B. Ombudsmanın Tanımlayıcı Unsurları

Kurumun bir ülkede var olabilmesi için birtakım özellikleri bünyesinde barındırmış olması gerekmektedir. Dünyanın herhangi bir yerinde oluşan bir kuruma ombudsman sıfatı yükleyebilmemiz için gerekli olan tanımlayıcı unsurlar şunlardır:

a) Ombudsman idareyi denetleyen bir kurumdur: Bu denetleme gücü ombudsmanlığın en önemli yetkileri arasında olmakla birlikte istisnai olarak bazı ülkelerde bu güç idarenin dışına çıkmakla beraber kurum, özel kişi, yargısal ve yasama işlemleriyle ilgili denetim yapabilme hakkına sahiptir¹⁷. Bunun yanında ombudsman mahkeme, hakim veya müfettiş değildir.

b) Ombudsman özerk bir kurumdur: Ombudsmanın özerkliğinden kastedilen bu kurumun parlamentodan, yürütmeden ve idareden bağımsız çalışabilir olması, merkezi idarenin hiyerarşisine de vesayet denetimine de tabi olmamasıdır.¹⁸

c) Ombudsmanın kararları hukuken bağlayıcı değildir: Kararlarının bağlayıcı olmaması, mevcut kamu yönetimi denetim kurum ve kuruluşlarından ayrılmasındaki en büyük ölçüttür. Kurumun son tanımlayıcı unsuru olan bu kavram ile ombudsmanlık kurumu idareye karşı sadece tavsiye niteliğinde karar alabilir.¹⁹ Bu durumun tam tersi olarak kararları bağlayıcı olsaydı, bunun sonucunda kurumun yargıdan farkı kalmayıp

¹⁶ Murat Demirci, *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. Haydar Efe), Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2013, s. 22.

¹⁷ Tufan Erhürman, *İdari Denetim ve Ombudsman*, (Danışman: Prof. Dr. Metin Günday), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2001, s. 307.

¹⁸ Kemal Özden, *Ombudsman: Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*, İstanbul 2005, s.29

¹⁹ Tufan Erhürman, "Ombudsman", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 13, S. 3, Eylül 1998, s. 89.

bir çeşit idare mahkemesine bürünmüş olacaktı²⁰.

C. Ombudsmanlığın Tanımı

Ülkemizde kullanılan şekliyle ‘‘kamu denetçiliği’’ kavramı dünya ülkelerinde yaygınlaşan isimlendirilmesi olarak İsveç dilinden geçen ombudsman kelimesidir. Ombudsman kelimesi, ‘‘elçi’’ veya ‘‘vekil’’ anlamı taşıyan ‘‘ombud’’ sözcüğünden türemiş olup, yönetilen ile yönetim arasında elçi görevi üstlenen, haberleşmeyi kolaylaştıran kimse anlamına gelmektedir²¹.

Ombudsmanlık kurumunun tanımı her ne kadar çeşitlilik gösterse de bu tanımlayıcı unsurlarla birlikte yapısal ve işlevsel olarak iki alt başlığa ayırdığımızda daha anlaşılır bir hale gelecektir. Bu üç unsuru göz önüne alarak yapısal açıdan tanımını yansıtmak için Uluslararası Baro Birliği’nin Ombudsman Komitesince dünyanın tüm ombudsmanlık kurumlarının ortak yönlerini alarak yaptığı tanım esas alınabilir.

Bu komitenin yapmış olduğu tanıma göre ombudsman: ‘‘Anayasa, yasama organı (Legislature) veya parlamento tarafından temin edilen, basında yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratın olduğu, hükümet kuruluşları (government agencies), yetkilileri (official) ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikâyetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifini ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması (corrective action) önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir.’’²².

Ombudsmanın işlevsel tanımına gelecek olursak, ‘‘şikâyet üzerine veya re ‘sen harekete geçerek, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması/kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili

²⁰ Erhürman, İdari s. 310.

²¹ Özden, Türkiye’deki Tartışmalar, s. 24.

²² TÜSİAD, Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, İstanbul 1997, s. 15.

olan, özerk bir devlet organı”²³ olarak açıklanabilir.

Her türlü farklı tanım ombudsmanın çeşitli yönlerini ortaya koymakla birlikte eşzamanlı olarak klasik bir ombudsmanda olmazsa olmaz nitelikleri de belirtmiştir.

D. Ombudsmanın Etimolojik Tanımı

Kurum, var olduğu ülkelerin kendine has kültürel, toplumsal ve de en önemlisi yönetim yapısına uygun olarak farklı adlandırmalarla hayat bulmuştur. Örneğin: ²⁴

- Hollanda ‘da kullanılan “Ulusal Ombudsman” (Nationale Ombudsman),
- Fransa’da kullanılan “Arabulucu” (Le Mediatêur)
- Kanada’da yer alan “Vatandaş Koruyucusu” (Protecteur Du Citoyen),
- İspanya’ da yer alan “Halk Savunucusu” (Defensor Del Pueblo),
- Avusturya ve Romanya’da kullanılan “Halkın Avukatı” (Volksanwaltschaft),
- Portekiz’de kullanılan “Adalet Temsilcisi” (Provedor De Justiça),
- İngiltere’ de kullanılan “Yönetim İçin Parlamento Komiseri” (Parliamentary Commissioner for Administration),
- Polanya’ da kullanılan “Sivil Haklar Savunucusu” (Defenseur Des Droits Civiques),
- İtalya’ da kullanılan “Sivil Savunucusu” (Difensore Civico),
- Güney Afrika’da kullanılan “Halkın Koruyucusu” (People Protector),
- Avrupa Birliği’nde kullanılan “Avrupa Ombudsmanı” (European Ombudsman) isimleriyle hayat bulmuştur.

Görüldüğü gibi farklı ülkelerdeki bu isimlendirmeler dikkate alındığında ombudsman tarafından halkın doğrudan devlete karşı muhafaza edilmesi anlayışı hakimdir. Eski Avrupa Ombudsmanı Diamandouros, ülkeler arası farklılık gösteren bu isimlerin o ülkenin tarihsel olayları ile yakından ilgili olduğunu düşünmektedir²⁵.

²³ Tufan Erhürman, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 49, S. 1, 2000, s. 160.

²⁴ Koray Temizkan, *Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye’de Uygulanabilirliği*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. Cemal Altan), Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2008, s. 49.

²⁵ Birol Özdemir, *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi ve Yapısı*, (Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. K. Burak Öztürk), Yüksek Lisans Tezi, 2014

E. Dünden Bugüne Ombudsmanlık Kurumu

Tarihi çağlar boyunca yönetilen kesim, yöneticilerin uygulamış olduğu aykırı tavırlara yazılı veya sözlü hukuk kurallarına karşı tepkisini belli edip şikayetçi olduktan sonra özerk bir denetim organınca bu şikayetlerin incelenmesi ve halkın ihtiyaçlarının giderilmesi için birtakım farklı yöntemler uygulamıştır²⁶. Bu uygulamalardan biri olan ombudsmanlık kurumunun 18.yy. da temelleri atılmakla birlikte ilk kez ombudsman adıyla 19.yy. İsveç’inde ortaya çıktığı kabul görmektedir²⁷.

Çeşitli kaynaklar incelendiğinde bu kurumun tarihsel köklerini Çin’deki Han Hanedanlığı (İ.Ö. 206-İ.S. 220) dönemindeki “Yuan Control” kurumuna, Roma İmparatorluğu dönemindeki halkı Plebi Senatosu’nun yetki tecavüzlerine karşı koruyan “Halk Tribünleri”ne, 17’nci yüzyılda Amerikan kolonilerinde rastlanılan “Censors Kurumu”na kadar dayandıranlar vardır²⁸. Ombudsmanlığın tarihimizde de yakın bağları olduğunu ve bu kurumun köklerinin Osmanlı İmparatorluğunun idari sisteminin incelenmesiyle doğduğu iddiası da öne sürülmektedir.

İsveç Kralı XII. Charles’ın Rusya’ya hükmetmek için ordusu ile çıktığı seferde birtakım olumsuz koşullardan dolayı Poltava Meydan Savaşı’nda (1709) yenilgiye uğramış olması, ombudsmanlık sisteminin tarihsel zeminini oluşturmuştur. Bunun üzerine Kral, heyeti ve ordusundan geriye kalanları, çareyi III. Ahmet’in tahtta olduğu Osmanlı topraklarına beş yıl süreyle sığınmakta bulmuştur²⁹.

Kral, Osmanlı topraklarında yarı esir, yarı konuk olarak kaldığı beş yıllık süre zarfında bilhassa içinde bulunduğu siyasal kurumları, devletin teşkilat yapısını etraflıca inceleyip yöneticiler aleyhinde başvurulabilen, hak ve yakınma kurumları olan “Divan-ı Mezallim”, “Kadül Kudat”, “Divân-ı Hümâyun” gibi kurumlardan

²⁶ Zakir Avşar, *Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, 2007, s. 35.

²⁷ H. Galip Küçüközyiğit, “Ombudsmanlık Kurumu: Hukuksal ve Siyasi Bir İnceleme”, *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, C. 2, S. 5, 2006, s. 91. ^[1]_{SEF}

²⁸ İbrahim Keskin, “Temel İnsan Hakları Bağlamında Ombudsmanlık Kurumunun Hukuk Devletindeki Yeri ve Önemi”, *Adalet Dergisi*, S. 45, 2013, s. 121. ^[1]_{SEF}

²⁹ Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul 1999, s. 266.

da esinlenmiştir³⁰. Ülkesinden uzakta olması ve ulaşım şartlarının oldukça yetersiz olmasından ötürü meydana gelen yönetimdeki boşluğa, vergi toplamadaki adaletsizliğe müdahale etmek, halkın yöneticilerin davranışlarından kaynaklanan sıkıntılarını dindirmek ve yokluğundan yararlanmaya çalışan yöneticilerin haksız davranışlarını sonlandırmak amacıyla 1713'te bir kraliyet emri çıkarmıştır. Kralın bu emri ile yönetimde bulunan kişilerin yükümlülüklerini eksiksiz ve düzgün bir şekilde yerine getirilmesini istemesi sonucu siyasal bir otoritesi bulunmayan bir büro oluşturmuştur³¹. Bu büronun başına da devlet organlarını kontrol etmesi ve Kralın yokluğunda haklarını gözetecek olan (Högste Ombudsmannen) temsilci bir memur getirilmiştir. İşte tam da bu sebeplerden ötürü kurumun İsveç'te o dönemin ihtiyaçlarından dolayı ortaya çıktığı anlaşılmaktadır³².

Kurumun İsveç'te filizlenmesinin sebebi ülkedeki yönetimin emir-komuta zincirine göre örgütlenmemesi ve bu ülkedeki kamu personelinin amir anlayışına göre değil, kanunları baz alarak çalışmasıdır. Zamanla büronun yapısıyla birlikte ismi de Adalet Bakanlığı Bürosu (Adalet Şansölyesi) olarak değişime uğramıştır³³. Adalet Şansölyesi, hala İsveç'te görevini sürdürmekte ve hükümet tarafından göreve gelmektedir³⁴. “Kral Ombudsmanı” olarak da adlandırılabilir bu kurum, günümüzdeki haliyle ‘parlamento ombudsmanı’ kavramının çıkış yeridir³⁵. İsveç Ombudsmanı ilk etapta “Högste Ombudsmanen” adı ile anılırken 1719'da “Justutiekansler-JK” şeklinde değişime uğramıştır³⁶. 1809'da ombudsmanlık kurumu İsveç Anayasası'nda yer bularak modern ombudsmanlığın başlayış tarihi olarak kabul

³⁰ R. Yılmaz, *Küreselleşen dünyada insan haklarının korunmasında ombudsmanın rolü ve Azerbaycan'daki uygulaması*, Küreselleşme Sürecinde Kafkasya ve Orta Asya II Kongresi Sonuç Bildirisi, Kafkas Üniversitesi, 2007, s. 920.

³¹ V. Pickl, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 19, S. 4, 1986, s. 37.

³² Hasan Tahsin Fendoğlu, *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Stratejik Düşünce Enstitüsü Analiz, Ankara 2010, s. 6.

³³ Ümit Düğen, *Kamu Denetçisi (Ombudsman) ve Türkiye Uygulaması*, (Danışman: Prof. Dr. Eyüp İsbir), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2005, s. 19.

³⁴ Wieslander B., *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, Södertälje, 2005.

³⁵ Şükrü Mert Karıcı, *Türkiye'de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsmanlık Kurumu*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. Bilgi KÜÇÜKCAN), Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2010, s. 25-26.

³⁶ Menekşe Bozoğlu, *Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. Gülise Gökçe), Selçuk üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2008, s. 30.

edilmiştir. Bu aşama ile birlikte kuruma ilk olarak yasama adına yürütmeyi denetleme yetkisi verilmiştir. Daha sonraları yapılan yasal değişiklikler ile görev alanı kapsamına tüm yönetim sistemi ve mahkemeler girerek yargı mensuplarının ve tüm kamu personelinin hatalı uygulamalarından dolayı mağdur olan vatandaşların şikayetlerini inceleme ve sonrasında alınması gereken tedbirleri önerme yetkisi verilmiştir³⁷. Kurum, gün geçtikçe İsveç hukuk yapısının başlıca kurumlarının vazgeçilmezi olarak anılmaya başlamıştır³⁸. Buradan da genel bir yargıya varacak olursak, temel özelliklerinden olan gücünü anayasadan alması ve 1809’ da anayasal olmasının ardından diğer ülkelerde de ombudsmanlığa emsal teşkil eden kurumlar oluştuğu görülmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun bugünkü haline bürünmüş olarak İskandinav ülkelerinde ortaya çıkmasına rağmen genel olarak baktığımızda bu müessesenin Osmanlı yönetiminden etkilendiği pek çok araştırmacı tarafından ortaya koyulmaktadır. Victor Pickl’in düşüncelerine göre, ombudsman sisteminin 1713’te İsveç’te ortaya çıkmasının ilham kaynağı Osmanlı yönetim kurumlarındaki “Başkadılık” makamıdır³⁹. Bu dönemde “Kadı-ül Küdat” şeklinde anılan Osmanlı Başkadısı, padişah da dahil olmak üzere, diğer tüm ilgili görevlilerin İslam hukuku kurallarına göre görevini sürdürmesini denetlemekle görevliydi⁴⁰. Ombudsmanlık kurumunun ilham kaynağı olan kurumlar arasında; Abbasiler devrinde “Divan-ı Mezalim”, Anadolu Selçukluları zamanında “Divan”, Büyük Selçuklular zamanında “Kadı-al Kudatlık”, Osmanlı İmparatorluğu’nda ise “Divan-ı Hümayun”, “Kadı”, “Kazasker” ve “Kethüda”, “Şeyhülislamlık” gibi yönetim ve yargı teşkilatlanmaları ve “Ahilik” gibi sosyal ve ekonomik sistemler yer almaktadır⁴¹.

³⁷ Tefik Bora Erdengi, *Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye*, (Danışman: Prof. Dr. Doğan Nadi Leblebici), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2009, s.31-32.

³⁸ Necdet Atabek, *Okur Temsilciliği: Türk Basınında Okur Temsilcisi Köşeleri Üzerine Bir Çalışma*, S. 1660, Eskişehir 2005, s. 61

³⁹ Tefik Bora Erdengi, *Ombudsman; Dünya Uygulamaları ve Türkiye*, (Prof. Dr. Doğan Nadi Leblebici), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2009, s. 12.

⁴⁰ V. J. Pickl, ‘Ombudsman ve Yönetimde Reform’, (çev. T. Ergun), *Amme İdaresi Dergisi*, C.19, S. 4, Aralık 1986, s. 4, 37, 38.

⁴¹ *Ombudsmanlık* <http://www.mud.org.tr/uploads/yuklemeler/Ombudsmanlik.pdf> (29.12.2017).

Temizel, Ombudsmanlık kurumu için Osmanlı'dan esinlenildiğine dair iddia konusuna şu sözlerle açıklık getirmiştir:⁴² “...Nitekim Paris Yerel Yönetim Ombudsmanı, yıllık raporunun Ombudsmanın tanıtımına ayırdığı bölümün 1. paragrafında kurum her ne kadar 18. yy. başında İsveç'te ortaya çıkmışsa da İsveç Kralı'nın Osmanlı İmparatorluğunda görüp kendi ülkesinde uyarladığı bir kurumdur demektedir.” Genel olarak ortaya konulan araştırmalarda Osmanlı İmparatorluğu ile İsveç Krallığı arasında geçen durum, önemli bir dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir. Tarihsel süreç itibariyle 1809 yılında İsveç'te kurulan ombudsmanlık kurumundan sonra bu konuda yüz yıllık bir durağanlık meydana gelmiştir.

İsveç'ten sonra bu kurumu devlet bünyesinde benimseyen, uzun süre İsveç'in bünyesinde barınan ve İsveç gibi yine bir İskandinav ülkesi olan Finlandiya'dır⁴³. Ombudsmanlık müessesini yönetimine günümüzdeki modern haliyle taşıyan, anayasasında yaptığı reform ile monarşik yönetimden cumhuriyet rejimine geçen ilk ülke Finlandiya'dır. Yaptığı bu değişiklikle Finlandiya, yönetim sistemiyle ombudsmanlık kurumunu tek bünyede toplayarak ilk kez dünyada en fazla yetkili ombudsmanlık müessesini oluşturmuştur⁴⁴.

Ombudsmanlık kurumu İsveç'te oluşumunu tamamladıktan sonra 20.yüzyılın ortalarından itibaren dünyanın diğer ülkelerin de dikkat çekmiş ve laissez-faire'dan geçiş yapıp “sosyal devlet” niteliğine bürünen çoğu demokratik ülkede merak uyandırmaya başlamıştır⁴⁵. Bunun sonucu olarak, II. Dünya Savaşı'nı bir milat olarak kabul edebiliriz. Çünkü savaş sonrası Avrupası'nda demokratikleşme ve insan hakları hareketleri bir hayli benimsenmiş, devlet aygıtı genişleyip daha karmaşık bir hale bürünmüş, bireylerin haklarını ileri sürebileceği özerk bir kurumun gerekliliği

⁴² Zekeriya Temizel, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı- Ombudsman*, İstanbul 1997, s. 35.

⁴³ Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu <http://www.jura.uni-sb.de/turkish/MIIsikay.html> (10.12.2018).

⁴⁴ Ömer Baylan, *Vatandaşın devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü*, 1978, s. 19-25.

⁴⁵ Abdi Sağlam, “Kamu Denetçiliği ve İdari Yargı İle İlişkisi”, *Adalet Dergisi*, S. 44, 2012, s.28.

böylelikle fark edilmiştir⁴⁶. Bu tarihten itibaren bireysel şikâyetleri inceleme görevi ombudsmanlık faaliyetlerinin temel işlevini oluşturmuştur. O zamana kadar kurumun yalnızca nüfusça az, gelir ve kültür seviyelerinin oldukça düşük olduğu İskandinav ülkelerinde kurulup uygulanmış olması, bu sistemin sadece denetimin pek de fonksiyonel olmadığı devlet sistemlerinde geçerli olabileceği endişelerini doğurmuştur⁴⁷.

1950-1960 yılları döneminde yer alan birinci ombudsman dalgası, İsveç ile diğer İskandinav ülkelerinde ortaya çıkıp yayılmış ve buradan da Avrupa, Amerika, Okyanusya, Afrika ve Asya'ya genişleme göstererek doğan endişelerin yersiz olduğunu kanıtlamıştır⁴⁸.

Danimarka'nın 1954 yılında yönetim sistemine dahil ettiği modern ombudsmanlık modeli, İsveç'teki oluşumun dışında kendi sosyal, siyasi ve hukuk geleneklerine göre oluşturduğu halidir⁴⁹. Bu ülkenin ombudsmanlık kurumunu benimsemesi ülkede oldukça önemli bir reform olarak görülmüştür. Danimarka'da yasama faaliyetlerinin olduğundan yavaş işlemesi, durumu gittikçe karmaşıklaşan bir toplumda olumsuz olaylara sebebiyet vermesinden ötürü Parlamento, halkı içinde barındıran birtakım yetkilerini modern ombudsmanlık kurumuna devretmiştir⁵⁰. Bir başka açıdan bakacak olursak Danimarka'da ombudsmanlık kurumunun oluşması ikinci dalgada diyebileceğimiz Batı Avrupa ve Commonwealth (İngiliz Milletler Topluluğu) ülkelerinde tartışılır hale gelmiş ve yayılma hareketi başlamıştır.

⁴⁶ Süleyman Arslan, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", *Amme İdaresi Dergisi*, C.19, S.1, 1986, s. 158.

⁴⁷ R. Yılmaz, A. Yılmaz ve F. İzci, "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", C.Ü. İİBD Yayınları, C. 4, S. 1, 2003, s. 50.

⁴⁸ Victor O. Ayeni, *The Ombudsman Around the World: Essential Elements, Evolution and Contemporary Challenges*, Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States: The Caribbean Experience, ed. Viktor O. Ayeni-Hayden Thomas-Linda C. Reif, Commonwealth Secretariat, London, 2000, pp. 2-4. [11]
[SEP]

⁴⁹ Timothy L. Fitzharris, *The Desirability of a Correctional Ombudsman*, Governmental Studies, A Publication of the Institute's Ombudsman Activities Project, Institute of Governmental Ombudsman, University of California, Berkeley, 1973, p. 9.

⁵⁰ Yılmaz Altuğ, *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*, İstanbul 2002, s. 85.

Tablo 1: İskandinav Ülkeleri Dışında Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Kurumunun Yayılması

Ülke	Kurum Adı	Ombudsman Türü	Kuruluş Tarihi
Almanya	Bundestag Savunma Komiseri	Özel Görevli (Askeri)	1956
Birleşik Krallık	Parlamento Komiseri	Ulusal ve Bölgesel	1967
İsviçre	Ombudsman	Bölgesel	1971
İsrail	Ombudsman	Ulusal	1971
İtalya	Yurttaş Savunucusu	Bölgesel	1971
Fransa	Cumhuriyet Medyatörü	Ulusal	1973
Portekiz	Adalet Sağlayıcı	Ulusal	1975
İrlanda	Ombudsman	Ulusal	1980
Hollanda	Ulusal Ombudsman	Ulusal ve Bölgesel	1981
İspanya	Halkın Savunucusu	Ulusal ve Bölgesel	1981
Avusturya	Halk Avukatı	Ulusal	1982
Belçika	Federal Medyatör	Bölgesel	1991
Kıbrıs Rum Kesimi	Yönetim Komiseri	Ulusal	1991
Malta	Parlamento Ombudsmanı	Ulusal	1995
Yunanistan	Yurttaş Avukatı	Ulusal	1997
Andora	Yurttaş Sözcüsü	Ulusal	1998
Lüksemburg	Dilekçe Komisyonu	Ulusal	2001

Kaynak: Antonio Mora, The Book of the Ombudsman, Defensor Del Pueblo, Madrid, 2003, s.186.

Ombudsmanlık kurumunun İskandinav ülkeleri dışında ilk oluşum gösterdiği yer 1956'da kurulan askeri ombudsman özelliğine sahip Federal Almanya ombudsmanlığıdır.

Fransa’da 1799 yılında Napolyon tarafından halktan gelen şikayetleri inceleyip çözüme kavuşturmak amacıyla kurulan Danıştay’a, 1968’de meydana gelen siyasal ve sosyal birtakım olaylardan sonra eleştirilerin çoğalması ve devlete olan güvenin de yitirilmiş olması ombudsmanlığın kurulması gerektiği düşüncesini giderek arttırmıştır. Ombudsmanlık müessesinin 1973’te idari yargının temeli diye anılan Fransa’da hayata geçirilmiş olmasının en önemli sonucu ombudsmanlığın uluslararası uygulanabilirliğini gözler önüne sermesidir. İskandinav ülkeleri dışında gerçekleşen ikinci önemli yayılma da demokratik rejime geçişlerinden bir süre sonra Portekiz ve İspanya’nın ombudsmanlık kurumunu sistemlerinde halkın devlete olan güvenini sağlama amacıyla benimsemiş olmalarıdır. Geçtikleri demokratik yönetim anlayışında ombudsman, halkın koruyucusu olarak kendine bir yer edinmiştir⁵¹.

Kurum, İngiltere ve Fransa’da oluşumunu tamamlayarak görece ilk defa büyük olarak adlandırabileceğimiz ülkelerde hayata geçirilmiştir. Buradaki kurumlar vatandaş için oluşturulmuş olsalar da kuruma yapılacak başvuruların doğrudan yapılamaması, ciddi bir tezatlık oluşturmuştur. Böyle bir tezatlıkla birlikte kurumun oldukça farklı bir adaptasyonu ortaya çıkmıştır⁵².

Tablo 2: Asya – Pasifik’te Ombudsman Kurumlarının Yayılması

Ülke	Kurum Adı	Ombudsman Türü	Kuruluş Tarihi
Yeni Zelanda	Ombudsman	Ulusal	1962
Kanada	Ombudsman / Yurttaş	Bölgesel	1967
ABD	Ombudsman	Bölgesel	1969
Avustralya	Ombudsman	Bölgesel	1972
Japonya	Yönetsel Değerlendirme Bürosu	Ulusal	2001

⁵¹ K. Heede, *European Ombudsman: Redness and Control at Union Level*, Kluwer Law International, Hague- The Netherlands, 2000, s. 83.

⁵² K. Heede, *European Ombudsman: Redness and Control at Union Level*, Kluwer Law International, Hague- The Netherlands, 2000, s. 83.

Kaynak: Antonio Mora, The Book of the Ombudsman, Defensor Del Pueblo, Madrid, 2003, s.186.

Avrupa kıtası ombudsmanlık kurumunun Avrupa Birliği düzeyinde kurulmasına olanak sağlamıştır. Dünya genelinde hızla yayılan ombudsmanlık kurumunun faaliyetleri, Avrupa Birliği'nin de ilgisini çekmiştir. 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması uyarınca “Avrupa Ombudsmanlığı” şeklinde adlandırılmış bir kurum oluşturma kararı alınmıştır. 1994 yılında gerçekleştirilen Avrupa Parlamentosu seçimleriyle ilk ombudsman görev başına getirilmiştir. Avrupa Ombudsmanının amacı, demokratik süreçte vatandaş ile kurumlar arası şeffaflığı sağlayarak aralarındaki güveni arttırmak, vatandaşın haklı şikayetlerini inceleyerek yurttaşta yardımcı olmak ve düzenli işleyen bir yönetime katkı sağlamaktır.

ABD'ye bakarsak Avrupa ülkelerinde görülen ombudsmanlık kurumuna karşı yoğun ilgiye burada rastlamak pek mümkün olmamakla birlikte ulusal düzeyde bir ombudsmanlık kurumuna da sahip değildir. Buna sebep olarak kendine has yönetim ve hukuki yapısı gösterilebilir. New Jersey (1974), Alaska (1975) ve Florida (1980) gibi eyaletlerle, Detroit ve Atlanta (1974), Berkeley (1975) ve New York (1979) gibi kentlerde ombudsmanlık uygulaması kabul görmüştür. Ombudsmanın görevleri eyaletler arası farklılık gösterse de temel olarak kurumlarla vatandaşın arasını kaynaştırmak, kurumların kötü yönetimine dair gelen şikayetleri dinleyip incelemek, kötü yönetim şeklerinden kaynaklı hakkaniyetsizlikleri önlemek ve halk nezdinde daha görünür bir idare yapısı oluşturmak olarak sıralanabilir⁵³.

⁵³ Temizel, s. 40.

Tablo 3. Balkanlar ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Kurumları

Ülke	Kurum Adı	Ombudsman Türü	Kuruluş Tarihi
Polonya	Yurttaş Hakları Koruyucusu	Ulusal	1987
Hırvatistan	Ulusal Ombudsman	Ulusal	1993
Slovenya	İnsan Hakları Ombudsmanı	Ulusal	1993
Macaristan	Parlamento İnsan Hakları Komiseri	Ulusal	1993
Litvanya	Ombudsman	Ulusal	1994
Bosna-Hersek	İnsan Hakları Ombudsmanı	Ulusal ve Bölgesel	1995
Letonya	Ulusal İnsan Hakları Bürosu	Ulusal	1996
Rusya	İnsan Hakları Tam Yetkili Temsilcisi	Federal	1996
Makedonya	Ombudsman	Ulusal	1997
Romanya	Ulusal Ombudsman	Ulusal	1997
Estonya	Ombudsman	Ulusal	1999
Arnavutluk	Ombudsman	Ulusal	2000
Çek Cumhuriyeti	Ombudsman	Ulusal	2000

Kaynak: Antonio Mora, The Book of the Ombudsman, Defensor Del Pueblo, Madrid, 2003, s.189.

Sosyalist Bloğun çökmesiyle birlikte Doğu Avrupa ülkeleri, yurttaşlar tarafından devlete olan güvenin artırılması ve aynı zamanda insan hakları sorunlarının çözüme kavuşturulması için ombudsmanlık kurumunu yakından incelemeye almışlardır. Ve böylece dünyada ombudsmanlığın dördüncü yayılma dalgası 1987

yılında Polonya'nın benimsemesiyle başlamıştır⁵⁴. Söz konusu durum ombudsmanlığın yayılış ağı ile dünya ülkelerinin demokrasi anlayışındaki gelişim ile doğru orantılı olduğunu gösterir. Örneğin demokrasiye sırasıyla geçiş yapan Latin Amerika, Orta ve Doğu Avrupa, Afrika ve Asya Pasifik ülkelerinde izlendiği gibi devlet kurumlarının demokratik reforma gidişi ombudsmanlığı da beraberinde getirmiştir.

Türkiye' de ise kurum ‘‘Kamu Denetçiliği’’ olarak 12 Eylül 2010 tarihinde gerçekleşen halk oylamasıyla 1982 Anayasasında yer bulmuş ve 74. maddenin başlığı ‘‘Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçiliğine Başvurma Hakkı’’ olarak değişime uğramıştır. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ise 2012 yılında kabul görmüştür.

F. Ombudsmanın Özellikleri

Ombudsmanın görevleri, türleri, isimlendirilmesi ve işlevsel yetkileri gibi birtakım sahip olduğu özellikleri ülkelerin çeşitli yönetim yapıları sebebiyle farklılıklar gözetmekte ve böylelikle evrensel bir ombudsmanlık kurumunun varlığından söz edilememektedir⁵⁵. Ancak ülkelere göre kendine özgü olması ombudsmanlık kurumunun yayılmasını engellememiştir. Caiden ve arkadaşlarının verdikleri örnekteki gibi, ülkenin özelliklerine göre iyi işleyebilmesi için kurum hazır olarak alınmamalı, uygun bir şekilde bedene göre diktirilmelidir⁵⁶.

Kurum dünya ülkeleri geneli coğrafyası, kültürel, siyasi ve sosyal yapısına bağlı birçok değişim göstermesine rağmen birtakım ortak özellikleri de bünyesinde barındırmaktadır.

⁵⁴ Hasan Tahsin Fendoğlu, *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Ankara 2011, s. 61-62.

⁵⁵ K. Heede, *European Ombudsman: Redness and Control at Union Level*, Kluwer Law International, Hague- The Netherlands, 2000, s. 80.

⁵⁶ Caiden G.E., Macdermot N., Sandler A., *The Institution of Ombudsman*, International Handbook of the Ombudsman I: Evolution and Present Function, ed. CAIDEN G.E., 3-21, Greenwood, Westport – Connecticut, 1983.

Ombudsmanlığın özellikleri incelenirken 2 ayrı açıdan bakılmalıdır. Bunun sebebi ombudsmanlığın içinde bir takım kişisel özellikleri barındırdığı gibi kurumsal özelliklere de sahip olmasıdır⁵⁷.

- Kişisel Özellikleri: Ombudsman olacak bireyin sahip olması gereken birtakım özelliklerdir.
- Kurumsal Özellikleri: Ombudsmanlığın başlıca bir kurum olabilmesi için bünyesinde barındırmak zorunda olduğu özelliklerdir.

1. Kurumsal Özellikleri

a) Dayanağını Anayasa veya Kanundan Alması

Ombudsmanlık müessesesi dünyanın birçok ülkesinde kaynağını anayasadan almış olsa da kanunla da düzenlenen ülkeler oldukça fazladır. Bu güç ombudsmanlık kurumunun diğer devlet kurumları içindeki gücünü ve saygınlığını arttırmakla birlikte tarafsızlığını ve bağımsızlığını da bir güvenceye bağlaması açısından oldukça vazgeçilmez bir özellik sunmaktadır⁵⁸. Ombudsmanlığın ilk doğuş yeri olan İsveç ve aynı zamanda Finlandiya, Danimarka, İspanya gibi ülkeler hem yasal hem de anayasal düzenlemeler ile kurumu hukuksal güvenceye almışlardır.

b) Yasama Organı Tarafından Seçilmesi

Ombudsmanın ülkenin en yüksek mevkiisi nezdinde atanması temel özelliğidir. Dünya ülkeleri genelinde yasama organınca yani parlamento tarafından atama işlemi yapılırsa da İngiltere’de kraliçenin seçmesi, Fransa’ da Bakanlar Kurulu tarafından seçilmesi gibi birtakım istisnalar dışında görevden alınma işleminin her ülkede parlamento tarafından yapılması zorunludur.

Kurumun başında yer alan ombudsman, parlamento tarafından seçilmiş olsa da parlamento karşısında da bağımsız olması şarttır. Ombudsmanlığın yasama tarafından seçilmesindeki amaç, kuruma yürütmenin müdahalesini önlemektir.

⁵⁷ Ümit Arkan, “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Selçuk İletişim Dergisi*, 2006, s. 86.

⁵⁸ Martin Oosting, “Asya Ombudsmanları Üçüncü Konferansı Açılış Konuşması”, (çev. Numan Aksakal), *Denetim Dergisi*, Yıl 14, S. 103, Macau, Ekim-Kasım-Aralık 1999, s. 26-27.

Ombudsmanlığın bu özelliği, kuruma meşruiyet kazandırdığı gibi temsili olarak bir nitelikte kazandırmış olur⁵⁹.

c) Bağımsız Olma Özelliği

Ombudsmanlığın dünya ülkeleri genelinde ortak özelliklerini incelediğimizde kişi ve kurumlara karşı bağımsız olma özelliği oldukça ön plana çıkmaktadır. Bağımsızlık, dışarıdan herhangi bir müdahale olmaksızın işlem görüp, görüş bildirme anlamı taşımaktadır.

Kurumun bağımsız olması onu yönetsel ve politik birtakım baskılardan korur ve aynı zamanda işlemlerini serbest bir şekilde yapmasına da olanak sağlar. Faaliyetlerinin görev süresi boyunca bir başka kurum veya kuruluş tarafından yönlendirilmesi, emir ve talimat alması, yaptığı işlerde denetlenmesi ve bu işlemlerden sorumlu tutulması kurumun ilkelerine aykırıdır⁶⁰. Kurumun bu özelliğe sahip olması ona yargıçların bağımsızlığında olduğu gibi tam bir bağımsızlık yetkisi vermemektedir.

Kurumunun başka bir güce karşı “de facto” ya da “de jure” olarak bağımlı olması halinde, kamu yönetimi denetim mekanizmalarından biri olan ombudsmanlık kurumu olarak nitelendirilemez. Bu durumun, kurumdan beklenen faydalı işlemlerin aksine bir takım kötü sonuçlar doğuracağı bir gerçektir. Kurumun kendi yaptığı yasal metinler, dokunulmazlık statüsü, sadece kendi görev alanındaki işlerle ilgilenmesi, atanma şekli ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığını gerçekleştirmesi için sayılabilecek en önemli etmenlerdir⁶¹. Kurum kesinlikle özel bütçeli bir yapı şeklinde örgütlenmelidir. Aksi halde kendisini yürütmenin kontrolü altına girmekten ve az bütçeli küçük bir kurum olma tehlikesinden kurtaramayacaktır.

⁵⁹ Cengiz Akın, “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)” *TİD*, Yıl 70, S. 421, 1998, s. 524.

⁶⁰ Zehra Odyakmaz, “Çağdaş Bir Denetim Mekanizması olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, Kamu Yönetimi Yönetim-Siyaset Sorunlar ve Yeniden Yapılanma, Editörler Yrd. Doç. Dr. Yüksel Koçak, Atıl Cem Çiçek, Ankara, SFS Grup Yayınevi, Eylül 2011, s.100.

⁶¹ Özden, Ombudsman: Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model, s. 29.

d) Tarafsız Olması

Ombudsmanlık kurumunun siyasal tarafsızlık özelliğine sahip olması halk tarafından kuruma duyulan güvenin zedelenmemesi açısından oldukça önemlidir. Bu güvenin zedelenmemesi içinde ombudsmanlık partizanlıktan ve taraflı davranmaktan tamamen uzak olmalıdır.

Ombudsman herkese eşit mesafeli ve siyasi açıdan tarafsız davranarak kararlar almalıdır. Aldığı kararlarda halka eşit muamelede bulunarak bireyler arasında ırk, din, dil, milliyet, yaş ve cinsiyete bakmaksızın adalet çerçevesinde ayrımcılıktan kaçınılmalıdır. Ombudsmanın parlamento üyesi olamaması ve ücret karşılığında herhangi bir işte çalışmaması tarafsızlığını güvenceye almak için gidilen birtakım kısıtlamalardır⁶².

e) İdareyi Denetleme Özelliği

Ombudsmanlık, herhangi bir şikâyet almaksızın kendiliğinden harekete geçerek bir konuyla ilgili inceleme ve denetleme yapabilmeleri için oldukça geniş yetkilerle donatılan bir kurumdur. Yaptığımız bu tanıma dünya ülkelerinden istisnai bir örnek verecek olursak; ombudsmanlığın ilk kuruluş yeri olan İsveç ve uzun yıllar İsveç'in bir parçası olan ve benzer yönetim sistemine sahip olan Finlandiya'da ombudsmanlığın denetleme yetkisi sadece idareyle sınırlı kalmamakta, yargı kararlarında ve yargı organlarının birtakım yargısal işlemlerinde de denetleme yetkisi bulunmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun yetkisi dahilindeki kurum ve kuruluşları düzenli olarak ya da ani bir şekilde denetimde bulunma hakkı vardır. Bu denetimlerin ombudsman açısından yararı durumu yerinde görüp daha hızlı bir şekilde çözüm bulmak iken, denetlenen kuruluş açısından ise her an yapılabilecek denetlemeye karşı daha düzenli ve titiz bir çalışmaya sevk edilmesidir⁶³.

⁶² Djahan Muradova, *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. İpek Özkal Sayan), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2013, s. 81.

⁶³ Murat Demirci, *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. Haydar Efe), Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2013, s. 18

f) Kararların Bağlayıcı Olmaması

Ombudsmanlığın, diğer kurum ve kuruluşlarda kendi isteği veya halktan gelen bir şikâyet üzerine yaptığı denetimin sonunda verdiği kararların hiçbir bağlayıcılığı yoktur. Bu sebepten ötürü, denetim sonucunda verilen ombudsman kararına idare tarafından uyulmamasının hiçbir hukuki yaptırımını bulunmamaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun araştırma, bir soruna düzeltici işlem önerisinde bulunma ve bulduklarını kamuoyuna bildirme ve birtakım tavsiyelerde bulunma hakkı olduğu gibi yönetsel kararları ve işlemleri kaldıramama ve değiştirememeye, yönetimin bizatihi yerine geçip işlem yapamama gibi bu kurumu diğer yargı organlarından ayıran bazı özellikleri de vardır⁶⁴.

g) Ulaşılabilir Olması

Kurumun masrafsız, kolay ve hızlı ulaşılabilir, hiçbir ritüel veya şekil şartı olmaksızın başvurulabilir olması diğer yargı organlarından üstün ve tercih edilebilir olmasını sağlayan özellikler arasında sayılabilir. Sayılan bu özellikler o ülkede ombudsmanlığın daha hızlı benimsenmesine katkı sağlayacağı gibi kurumun etkinliğinin artmasında da olumlu bir etkisi olacaktır. Ancak bazı ülkelerde istisnai bir durum olarak kuruma direkt ulaşılabilirlik yerine yapılacak olan başvuru iki aşamalı bir yöntem şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Fransa ve İngiltere’de iki aşamalı başvuru uygulanmakta olup İngiltere’de bu ilk olarak Avam Kamarası üyelerinden herhangi birine başvuruda bulunduktan sonra ikinci aşama olarak Parlamento Komiserine şikâyette bulunulabilir⁶⁵.

2. Kişisel Özellikleri

Ombudsman olacak bireyin belirli uzunlukta bir mesleki hayatının ve üst düzey bir muhakeme yeteneğinin olması, yönetim konusunda da oldukça bilgili olması gerekmektedir. Kişinin karşılaşılabilecek politik sorunlar karşısında azami sürede

⁶⁴ Avşar, Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, s.77.

⁶⁵ Odyakmaz, “Çağdaş Bir Denetim Mekanizması olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, s.100.

üstesinden gelebilmesi için iyi bir hukuk eğitimi alması da şarttır⁶⁶.

Ombudsmanlığın bağımsızlığını koruyabilmesi için kişisel özellikleri arasında yüksek öğrenimi bitirmiş olması, yaş taahhütünü doldurmuş olması, siyasi bir kimliğinin olmaması, halk tarafından sevilen benimsenmiş bir kişi olması ve seçkin bir kesimin üyesi olmasını da sayabiliriz⁶⁷.

Gammeltoft'un ombudsman olacak bireyin kişisel olarak taşıması gereken özellikleri ile ilgili görüşü;

“Genel olarak profesyonel kariyerlerinin ortasında bulunmayan kişilerin ombudsmanlığa atanmaları iyi bir düşüncedir. Deneyimler göstermektedir ki, bağımsızlığını koruyabilmesi ve sürdürebilmesi için ombudsman, tercihen kıdemli yargıçlar, üniversite profesörleri, avukatlık yapanlar ya da yönetimdeki görevine geri dönmeyi düşünmeyen üst düzey yöneticiler arasından seçilmelidir.”⁶⁸

G. Ombudsmanın Görevleri

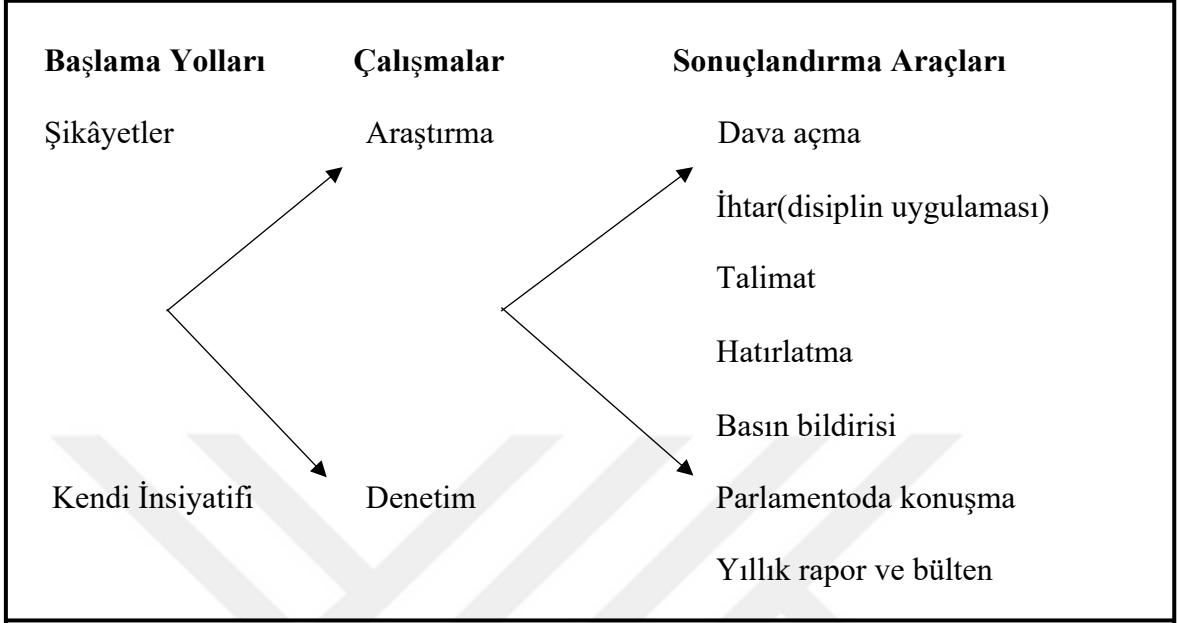
Ombudsmanın görev alanının temelini kamu yönetimi oluşturmaktadır. Görev alanı belirlenirken vatandaşın yönetim tarafından kaynaklanan mağduriyeti göz önünde bulundurulmalıdır. Ombudsmanın temel görevi vatandaşın başvurusu üzerine veya gerekli gördüğü yerlerde kendiliğinden bir denetim yaparak vatandaş ile idare arasındaki soruna çözüm yolu aramaktır. Yapılacak olan bu şikâyetin bir ücreti yoktur ve ombudsman gelen her şikâyeti incelemekle yükümlüdür. Şikâyetlerin yazılı olarak yapılması şarttır. Ombudsman tarafından yapılan denetimde vatandaş her daim haklı çıkmayabilir. Bunun neticesinde soruşturma kapanır, dosya rafa kaldırılır. Bu durumun tam tersiyle karşılaşılması neticesinde yani şikâyetin haklı olduğu durumlarda şekilde gösterilen sonuçlandırılma yollarından herhangi biriyle sonuçlandırılır.

⁶⁶ Osman Erdoğmuş, *Kamu Yönetiminde İdari Ve Denetsel Açıdan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği*, (Danışman: Prof. Dr. Kurthan Fişek), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2006, s. 73.

⁶⁷ Serdar Mutta, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman*, İstanbul 2005, s. 58.

⁶⁸ Hansen Hans Gammeltof, “Ombudsman Kavramı”, (çev. Turgay Ergun), *Amme İdaresi Dergisi*, C. 29, S. 3, Eylül 1996, s. 202.

Tablo 4. Kamu Denetçisinin Görev Şeması



Kaynak: TÜSİAD, “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği”, TÜSİAD Yayınları, Ocak, 1997.

1. Kişilerin Hak ve Özgürlüklerinin Korunması

Demokrasinin güçsüz olduğu ülkelerde bireylerin hak ve özgürlüklerinin ihlali oldukça fazladır.1980’li yıllarda klasik kamu yönetiminin terk edilmesi ile daha etkin, verimli, şeffaf ve insan haklarına saygılı bir yönetim modeliyle kişi hak ve özgürlükleri daha önemsenir hale gelmiştir. Ombudsmanlık kurumunun görev alanlarından bir tanesi de kişilerin hak ve özgürlüklerini yapabileceği işlemler çerçevesinde korumaktır. Amaç sadece bireyi korumak değil aynı zamanda kamu yönetiminin de geliştirilmesine katkı sağlamaktır. Ombudsmanlık mevzuatı, hukuk üstünlüğüne dayanarak kişilerin hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmasını önlemeyi hedefler⁶⁹.

2. İyi Yönetim Anlayışını Yerleştirmek

Ombudsmanlık kurumunun yönetim üzerindeki önleyici ve caydırıcı etkisi yönetimin iyileştirilmesi açısından oldukça iki önemli kavramdır. Bu durumun sebebi ise vatandaş ile yönetim arasında oluşabilecek sorunların henüz gerçekleşmeden

⁶⁹ Küçüközyiğit, "Ombudsmanlık Kurumu -Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme", s.94.

müdahale edilebilme şansının olmasıdır. Ombudsmanlar herhangi bir durumdan kaynaklanan haksızlığın sebebini bulmak için birtakım incelemeler yaparak yönetimi iyileştirmek için çeşitli tavsiyelerde bulunur ve ortada yanlış bir eylem varsa bunu düzeltmeye çalışırlar⁷⁰.

3. Yönetmel İşlemlerde Hakkaniyetin Sağlanması

Hukuki bir kavram olan 'hakkaniyet' kavramı adalet kelimesi ile aynı anlamı taşımaktadır. İdarenin, hukuk kurullarına sıkı sıkı bağlanması bir sonucu olarak kamu vicdanını yaralayan ve hakkaniyetten oldukça uzak uygulamalar gerçekleştirmesi kaçınılmazdır. Tam bu noktada devreye vatandaşın yardımcısı olarak görülen ombudsmanlık müessesesi girmektedir. Ombudsman böyle bir sorun karşısında her iki tarafı da memnun edebilecek çözüm yolları üretmeye çalışır. Bu sayede ombudsman, vatandaş ile yönetim arasında köprü vazifesi görerek iyi ilişkilerin kurulmasını ve devam ettirilmesini sağlar⁷¹.

4. Vatandaşların Kötü Yönetime Karşı Korunması

Kötü yönetimden kasıt genel bir ifadeyle, önyargılı ve taraflı davranışlar sergilemek, görevi kesintiye uğratmak, kötü muamele, işlemlerde kasti gecikme, rüşvet, zimmet, keyfi tutum ve davranışlar olarak sayılabilir. Ombudsmanlık kamu yönetiminden kaynaklı haksız durumlardan ötürü mağduriyet yaşayan vatandaşların haklarını arayıp mağduriyetlerini giderebilecek bir kurumdur. Vatandaşları kötü yönetime karşı koruyan kurumlar arasında en belirgin olanı İngiltere Kamu Denetçileri kurumudur. Bu kurumun görev tanımı kötü yönetim ve bu yönetimden kaynaklı bir hata sonucu vatandaşın uğradığı haksızlıkları giderme şeklinde tanımlanmıştır⁷².

⁷⁰ Tufan Erhürman, *İdari Denetim ve Ombudsman*, (Danışman: Prof. Dr. Metin Günday), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2001, s. 100.

⁷¹ H. Galip Küçüközyiğit, "Ombudsmanlık Kurumu – Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme", *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, C. 2, S. 5, 2006, s. 93.

⁷² Süleyman Aslan, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE Yayınları, , S.1, 1986, s.159.

5. Yönetmelik Yargının Yükünün Hafifletilmesi

Yargısal denetim birçok avantajı beraberinde getirirse de sürecin yavaş işlemesi, oldukça sıkı şekil kurallarına sahip olması, yargı düzenlerinin birbirinden farklılık göstermesi ve ücretlendirmenin pahalı olması gibi sorunları da beraberinde getirmektedir. İdarenin iş hacminin artması, mevzuatın genişlemesinden kaynaklı giderek karmaşık bir hal alması, yargı faaliyetlerinin artması sonucunda vatandaşa hizmette birtakım gecikmelerin olması neticesinde yargı dışı bir organa ihtiyaç duyulmasına sebebiyet vermiştir.

Ombudsmanlık kurumunun yargı denetimine karşın oldukça esnek, hızlı ve masrafsız olması vatandaşın ilgisini çekerek yargının iş yükünü oldukça azaltmıştır. Bunun yanı sıra ombudsmanlığın yargı gibi kesin hükümler verememesi sadece yargının yükünü hafifleten bir kurum olarak değerlendirmemizi sağlar.

H. Ombudsmanın Statüsü ve Yetkileri

Ombudsman oldukça geniş araştırma, inceleme ve denetleme yetkisine sahip bir kurumdur. Ombudsman tarafından yapılan araştırma ve inceleme sonrası varılmış bulunan neticenin uygulanabilirliği ombudsmanın kendi yetkisiyle alakalı bir durumdur. Ombudsmanın, vatandaş tarafından hakkında şikâyette bulunulan kurum veya kuruluşun bilgi ve belgelerine erişebilme imkânı ve ilgili personeli sorgulama yetkisi, gerekli gördüğünde tanık dinleme ve olay yerini inceleme gibi denetimi kapsamında belirli yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkilerin varlığına karşın belirli bir sorun karşısında yaptığı kamusal tenkit, öneri ve ikna kabiliyeti dışında başka bir yaptırıma sahip olmayan bir kuruluştur⁷³.

I. Ombudsmanlığın Sınıflandırılması ve Türleri

Ombudsmanlık kurumu uygulanma alanları bakımından oldukça çeşitlilik göstermektedir. Görevlerini icra etmesi açısından yürütme ombudsmanı, genel görevli ombudsman, yasama ombudsmanı, özel görevli ombudsman, doğrudan başvurulabilen, parlamento üyeleri vasıtasıyla başvurulabilen, sadece yazılı veya

⁷³ Temizel, s. 53.

sadece sözlü olarak başvurulabilen, denetleme alanlarının sınırsız olduğu, belirli bir alanı denetleyebilen, re ‘sen harekete geçen, şikayet üzerine harekete geçen, kendi adına denetim yapabilen, başka bir kurum adına denetim yapabilen, raporları geniş yer kaplayan, sonuçları kısa bir şekilde açıklayan çeşitli ombudsman türleri bulunmaktadır⁷⁴. Sınıflandırma yapılırken kurumsal statüleri, güçleri, yetki alanları gibi kurumun temel unsurlarının baz alındığı söylenebilir.

Tablo 5: Reif’in Kamu Yönetimi ve Özel Sektör Ombudsmanları Sınıflandırması.

1)	Kamu Yönetimi Yasama Ombudsmanı	a) Ulusal, ulus altı ve yerel yönetimlerce kurulur. b) Yasama erki tarafından atanır ve ona karşı sorumludur. c) Anayasal ya da yasal bir düzenlemeyle kurulur. d) Yasallık ve hakkaniyet konusunda kamu kurumları üzerinde denetime yetkilidir.
2)	Kamu Yönetimi Yürütme Ombudsmanı	a) Ulusal, ulus altı ve yerel yönetimlerce kurulur. b) Yürütme erki tarafından atanır ve ona ve/veya yasama gücüne karşı sorumludur. c) Anayasal ya da yasal bir düzenlemeyle kurulur, d) Yasallık ve hakkaniyet konusunda kamu kurumları üzerinde denetime yetkilidir.
3)	Kamu Yönetimi Karma Ombudsmanı (İnsan Hakları, Yolsuzluk vb.)	a) Ulusal, ulus altı ve yerel yönetimlerce kurulur. b) Yönetimin yürütme ya da yasama erki tarafından atanır ve ona karşı sorumludur. c) Anayasal ya da yasal bir düzenlemeyle kurulur. d) İnsan hakları, yolsuzluk vb. konularda şikâyetleri kabul ederek kamu yönetiminin genel olarak yasallığı ve hakkaniyetini izler. e) Çok sayıda kamu kurumu üzerinde yetkilidir. f) Birkaç insan hakları ombudsmanı özel sektörde ortaya çıkan insan hakları sorunlarıyla da ilgilenmektedir.
4)	Belirli Bir Konuda Yetkili Kamu Yönetimi Yasama ya da Yürütme Ombudsmanı (Uzmanlık Ombudsmanı)	a) Ulusal, ulus altı ve yerel yönetimlerce kurulur, b) yönetimin yürütme ve/veya yasama erki tarafından atanır ve ona karşı sorumludur, c) anayasal ya da yasal bir düzenlemeyle kurulur, d) bir konuyla, örneğin insan haklarıyla ilgili sadece bir alanda (çocuk hakları, ayrımcılığın önlenmesi, bilgi edinme hakkı, polis, savunma güçleri gibi) yetkilidir.
5)	Kamu Kurum ya da Kuruluşlarınca İç ve/veya Dış Şikayetleri İncelemek Amacıyla	a)Ulusal ya da ulus altı düzeyde sadece bir kamu kuruluşu tarafından kurulur. b) Bir bakan ya da yönetici tarafından atanır ve ona karşı sorumludur.

⁷⁴ Caiden G.E., Macdermot N., Sandler A., “The Institution of Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman I: Evolution and Present Function, ed. CAIDEN G.E., 3-21, Greenwood, Westport – Connecticut, 1983, s. 13.

	Oluşturulmuş Örgütsel Yürütme Ombudsmanı	c) Genellikle kurum içi bir düzenlemeye, bazen de bir yasaya göre oluşturulur. d) İç ve dış olmak üzere iki şikâyet mekanizması vardır, bunların her ikisi ya da sadece biri uygulanıyor olabilir, dış mekanizma kurumla ilişkide olan yurttaşlara yöneliktir, iç mekanizma kurum çalışanlarına yöneliktir (işyeri ombudsmanı).
6)	Bir Sektör ya da Sanayi Koluyla İlgili Müşteri/Vatandaş Şikayetleriyle İlgilenen, Yasayla Kurulmuş Özel Sektör/Kamu Yönetimi Karma Ombudsmanı	a) Ulusal ya da ulus altı düzeyde, b) Yürütme ya da yasama güçlerince ya da başka bir yargı makamınca kurulur ve onlara karşı sorumludur. c) Yasal bir düzenlemeyle kurulur. d) Bankalar, finans kuruluşları, hukuk hizmetleri gibi tek bir hizmet sektörü üzerinde yetkilidir.
7)	Bir sektör ya da Sanayi Koluyla ilgili Müşteri/Vatandaş Şikayetleriyle İlgilenen, Sektör ya da Sanayi Kolu Tarafından Kurulmuş Düzenleyici Ombudsman	a) Ortak hareket eden sanayi kolu ya da hizmet sektöründe (bankalar, sigorta şirketleri), o alanla ilgili kurulmuştur. b) Sanayi kolunun katılımıyla genellikle şemsiye bir örgüte (örneğin kâr amacı gütmeyen bir kuruluş) yargı yetkisi verilerek kurulur, o sanayi kolunca finanse edilir. c) Şemsiye örgütte yer alan bir komite ya da kurul tarafından görevlendirilir ve ona karşı sorumludur. d) Sektörün müşterilerinden gelen şikayetlerle ilgilenir.
8)	Özel Sektör Kuruluşlarının Oluşturulan Örgüt Ombudsmanları	a) Üniversite, gazete, hizmet sunan örgütler gibi kurum ya da şirketlerce oluşturulur. b) Kuruluşun yöneticisi ya da yönetim kurulu tarafından atanır ve ona karşı sorumludur. c) Kuruluş içi bir düzenlemeye dayanarak kurulur. d) İşyeri içi ya da öğrenci, okuyucu, müşteri gibi örgüt dışı çevrelerden gelen şikayetlerle ilgilenir.
9)	Uluslararası Örgütler İşyeri Ombudsmanı	a) Uluslararası bir örgüt tarafından oluşturulur. b) Örgütün bir iç düzenlemesine dayanarak oluşturulur. c) Örgütün üst yöneticisi tarafından atanır ve ona karşı sorumludur. d) Uluslararası örgütün çalışanlarından gelen işyeri sorunlarıyla ilgili şikayetleri kabul eden iç başvuru mekanizmasıdır.
10)	Uluslararası ya da Ulus Üstü Düzeyde Klasik Ombudsman	a) Uluslararası ya da ulus üstü örgütlerce oluşturulur. b) Örgütün yasama organınca atanır ve ona karşı sorumludur. c) Örgütün kuruluş anlaşması ya da resmi yasal belgesine göre oluşturulur. d) Örgütün faaliyetlerinden etkilenen kişilerden aynı zamanda çalışanlarından gelen şikayetlerle ilgilenir. e) Avrupa Birliği'nin Avrupa Ombudsmanı şimdiye kadarki tek örneğidir.

Kaynak: Linda C. Reif, The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – The Netherlands, 2004, s. 26-28.

Reif tarafından ombudsmana yasama ve yürütme tarafından verilen yetki temelinde yapılan bu sınıflandırmada ombudsmanı içinde barındıran hem kamu hem de özel sektör kurumu dahil edilerek dünya ülkelerinde görev yapan ombudsman kurumlarının sınıflandırılması yapılmıştır.

Yukarıdaki sınıflandırmanın temel kriteri ilk olarak ombudsman müessesinin görevleri dahilindeki örgüt tipidir. Bunun nezdinde ombudsman kurumu, kamu yönetimi, özel sektör ve ulus ötesi örgütleri esas alarak değerlendirilmiştir. Bir başka sınıflandırma şekli olan işlevsel sınıflandırmaya göre görev alanı sadece belirli bir konu doğrultusunda gelişen ombudsmanlığa özel uzmanlık gerektiren kurumlar ve yönetimin genel işleyişine dair halk tarafından yapılan şikayetlerle ilgilenen ombudsmanlığa da genel görevli kurumlar şeklinde ikiye ayrılmıştır⁷⁵.

1. Genel Anlamda Ombudsman Türleri

Ombudsmanlık kurumu günümüzdeki modern hali ile üç ana başlık altında sınıflandırılmaktadır⁷⁶. Bu ombudsman türü en çok rağbet gören ve en yaygın kategoriye oluşturmaktadır. Genel görevli ombudsmanlığın yerine özel uzmanlık gerektiren ombudsmanlığın kurulması birtakım eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Sebebi ise özel görevli ombudsmanlık kurumlarının bilhassa insan hakları alanında, klasik ombudsmanlığa göre yetkilerinin bir hayli geniş olmasıdır⁷⁷.

a) Klasik Ombudsman

Yukarıda yaptığımız ve birçok yerde yapılan ombudsman tanımı klasik ombudsman tanımına dayanmaktadır. Tanımdan yola çıkarak klasik ombudsmanlıkta kurum veya kuruluş tarafından sorun yaşatılıp haksızlığa uğratılan yurttaş ve yaptığı eylemden doğan haksızlıktan dolayı yurttaşı mağdur eden kamu görevlisi bulunmaktadır. Bu durumda klasik ombudsmanın görevi vatandaşın hakkını, mağduriyete uğradığı kurum veya kuruluşlarda aramaktır.

⁷⁵ Şükrü Mert Karıcı, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsmanlık Kurumu*, (Danışman: Yrd.Doç.Dr. Bilgi KÜÇÜKCAN), Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2010, s. 73, 74.

⁷⁶ Özden, *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar*, s. 50.

⁷⁷ Reif L.C., *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, The Netherlands, 2004, s. 34-35.

b) Avukat Ombudsman

Klasik ombudsmanlıkta olduğu gibi durumun taraflarından birisinin kamu kuruluşu olması şartı aranmamakta olup vatandaşlar arası sorunların çözümü için başvurulmuş bir ombudsman çeşididir. Bu sebeple bir bakıma avukat ombudsmanı ‘Gerçek Kişi Ombudsmanı’ olarak da adlandırılabilir⁷⁸.

c) Kurumsal Ombudsman⁷⁹

Belli başlı bir özel kurumun; şirket içi sorunlarını çözmek veya yurttaş ile aralarında yaşadığı haksızlıktan kaynaklanan sorunlarını çözmek için başvurulabilen bir ombudsmanlık türüdür. Kurumsal ombudsmanda diğer ombudsman türlerine benzer şekilde ülkenin siyasi, sosyal ve kültürel yapısına bağlı olarak değişim göstermektedir.

2. Özel Uzmanlık Gerektiren Ombudsman Türleri

Gün geçtikçe devlet sisteminin yapısı genişlemiş, vatandaş ile sorunları da çeşitlilik göstermeye başlamıştır. Buna paralel olarak ombudsmanın görev alanında da genişleme meydana gelmiştir. Dünya genelinde en yaygın uygulanan ombudsman türleri bunlardır;⁸⁰

- a. Parlamento Ombudsmanı;
- b. İnsan Hakları Ombudsmanı;
- c. Silahlı Kuvvetler (Askeri) Ombudsmanı;
- d. Çocuk Hakları Ombudsmanı;
- e. Öğrenci Ombudsmanı;
- f. Tüketici Ombudsmanı;
- g. Basın Ombudsmanı;

⁷⁸ Konur Alp Demir, *Türk Kamu Yönetimi Denetim Sisteminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, (Danışman: Prof. Dr. Hamit Palabıyık), Çanakkale On sekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2012, s. 81.

⁷⁹ Orijinal adı ‘Organizational Ombudsman’ olan bu terim, Kemal Özden tarafından ‘Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar’ adlı eserinde ‘Kurumsal Ombudsman’ olarak tercüme edilmiştir. Bkz. ‘Kemal Özden, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar, İstanbul 2010, s. 51.’

⁸⁰ Özden, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar, s. 53.

h. Yerel Yönetim Ombudsmanı.

Yukarıda saydığımız ombudsman çeşitleri genel ombudsman çeşitlerinden bazılarına aittir.

Tablo 6: Bazı Ombudsman Biçimlerinin Dahil Olduğu Özel Ombudsman Türleri

Ombudsman Biçimleri	Ait Olduğu Özel Ombudsman Türü
Parlamento Ombudsmanı	Klasik
İnsan Hakları Ombudsmanı	Klasik, Avukat
Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı	Avukat
Çocuk Ombudsmanı	Klasik, Avukat
Öğrenci Ombudsmanı	Klasik, Avukat
Tüketici Ombudsmanı	Kurumsal, Avukat
Basın Ombudsmanı	Avukat
Yerel Yönetim Ombudsmanı	Klasik

Kaynak; Kemal Özden, "Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar", Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010, s. 53.

a) Parlamento Ombudsmanı

Parlamento ombudsmanı, parlamento tarafından seçilerek gücünü de buradan alır. Devletin haksız yönetimine karşı vatandaşın hak ve özgürlüklerini korumalı ve halkın güvenini kazanmış tanınan bir kişi olmalıdır.⁸¹ Birçok ülke ombudsmanı, parlamento ombudsmanı ile aynı tanımı, görevi ve özellikleri paylaşmaktadır. Bazı ülkelerde (İngiltere ve Fransa'da) parlamento üyeleri vatandaştan gelen şikayetleri inceleyip gerekli gördüğü yerde ombudsmana ulaştırarak bir filtre görevi üstlenmiştir.

b) İnsan Hakları Ombudsmanı

İnsan hakları ombudsmanlığı üçüncü dalga demokrasi akımıyla ülkeler arası yaygınlık kazanmış, gün geçtikçe kendini geliştirdiği için de bazı ülkelerde 'melez

⁸¹ Temizel, s. 59.

ombudsmanlık' şeklinde anılmaya başlanmıştır. İnsan hakları ombudsmanlığı birçok ülkede yasama tarafından görev başına getirilir. Önemli işlevleri arasında yönetimi gözlemlene ve insan haklarını koruma görevi vardır. Bu amaç doğrultusunda, yayıldığı ülkeler arasında 1975'te Portekiz'i, 1978'de İspanya'yı, Arjantin ve Peru'yu sayabiliriz⁸².

c) Silahlı Kuvvetler Ombudsmanlığı

Silahlı kuvvetler ombudsmanı, silahlı kuvvetler personeli arasında ve ordu mensupları ile ordu arasında meydana gelen uygunsuz ve mağduriyet getirecek bir durumu inceleyip düzeltmek için tavsiye niteliğinde kararlar almaktadır. İsrail ve Norveç askeri ombudsmanlığın bulunduğu ülkeler içindedir. Ombudsmanın savunma politikası oluşturması ve ordunun operasyonunu etkileyecek konularda kararlar alması imkansızdır⁸³.

d) Çocuk Hakları Ombudsmanlığı

Çocukların daha savunmasız olmalarından kaynaklanan mağduriyetlerinin daha fazla olması ve hukuki mecralardan uzak olmalarına karşın bugün bazı ülkelerde çocuk hakları ombudsmanlığı kurulması gibi birçok tedbir alınmıştır. Bu ombudsmanlığın amacı halkı çocuk ihlallerine karşı bilinçlendirmek ve çocuklara karşı duyulan duyarlılığı arttırmaktır. Tehlikede olan çocuklara güvenli bir ortam sağlamak, çocukların mağduriyetini giderip söz sahibi olmalarını sağlamak için birtakım tavsiyelerde bulunmak ve gerektiğinde dava açmak çocuk ombudsmanının görevleri arasındadır. Dünya ülkeleri arasında çocuk ombudsmanlığı kurumuna çocukları görevlendiren ilk ülke Ukrayna'dır⁸⁴.

e) Öğrenci Ombudsmanı

Öğrenci ombudsmanı hem ilkokul ve ortaokul hem de üniversitelerdeki öğrencilerin okuldaki başlıca sorunlarıyla ilgilenip araştırma yaparak çözüm üretmeye

⁸² Volkan Bengli, *Yerel Yönetim Ombudsmanı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, (Danışman: Prof. Dr. Recep Bozlağan), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2013, s. 20.

⁸³ Özden, *Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar*, s.60.

⁸⁴ *Çocuk Hakları*

https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:79YDFPdsiEwJ:https://tr.wikipedia.org/wiki/%25C3%2587ocuk_haklar%25C4%25B1+&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr (14.12.2017).

çalışmaktadır. Öğrenci ombudsmanını ilgilendiren akademik konular, iş bulma, disiplin, şikâyet prosedürü ve öğretmen-öğrenci arası anlaşmazlıklar gibi sorunları görev alanı kapsamındaki birkaç konu başlığı olarak sıralayabiliriz.⁸⁵ Bu ombudsmanlığın ilgi alanına giren kişiler öğrenciler, öğretim elemanları, hizmet verenler ile üniversite yönetimi personelidir.

Öğrenci ombudsmanı üniversite politikalarının daha üst seviyeye çıkarılması için danışmanlık görevini de üstlenmiştir. Türkiye sınırları içinde öğrenci ombudsmanı şeklinde bir kurum bulunmamaktadır. Ancak ODTÜ’de üniversite danışmanlık hizmeti adı altında ombudsmanlık benzeri bir yapılanma hayata geçirilmiştir⁸⁶.

f) Tüketici Ombudsmanı

İster şirketler ister online alışveriş siteleri olsun farklı pazarlama teknikleri ve reklam kampanyalarıyla çoğu zaman tüketiciyi ürün hakkında yanıltmaya çalışırlar. Bu aldanma karşısında, tüketici haklarının korunması için birtakım mekanizmalar geliştirilmiştir. Bu durumda vatandaşa yargı yolunun açık olması ve çeşitli koruma organizasyonlarının var olması tüketiciye yol göstermektedir.

Yargı yolunun yavaş ve masraflı olmasından dolayı fazla tercih edilmemesi üzerine tüketici haklarını adil bir şekilde korumak ve mağduriyetini gidermeye yönelik tavsiyeler vermek üzere tüketici ombudsmanlığı kurulmuştur. Kurulan bu kurum sayesinde mahkeme ve organizasyonların iş yükü de oldukça azaltılmıştır. Türkiye’de herhangi bir tüketici ombudsmanı olmayıp, gazetelerde bulunan ‘Tüketici Köşeleri’ bu kuruma benzer bir rol üstlenmektedir⁸⁷.

g) Basın (Medya) Ombudsmanı

Organization of News Ombudsmen’in basın ombudsmanı için yaptığı tanıma göre; ‘*basın haber ombudsmanı basın yayın kuruluşlarının yayınladıkları haberlerin ve programların doğruluğu, haklılığı ve tarafsızlığı ile ilgili olarak okur ve izleyicilerinden gelen şikayetleri inceler; yanlış ve taraflı yayınları düzeltmeyi amaç*

⁸⁵ Özden, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar, s. 61.

⁸⁶ ODTÜ Ombudsman Önergesi Taslağı <http://ucam.metu.edu.tr/yonerge> (14.12.2017)

⁸⁷ Ömer Baylan, Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü, Ankara, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No:12, 1978, s.185.

edinir.’’⁸⁸. Basın ombudsmanı farklı ülkelerde ‘‘haber ombudsmanı’’ veya ‘‘gazete ombudsmanı’’ şeklinde de görevini sürdürmektedir.

Basın ombudsmanı vatandaştan gelen basın ahlakı çerçevesinde olmayan şikâyeti araştırıp incelemesini bitirdikten sonra vatandaşı haklı bulması üzerine basın organına düzeltme yapması gerektiği şeklinde tavsiyelerde bulunur. Böylece ombudsman sorunları düzelterek okur kaybını önler ve basın tarafından yapılan yayınların iyi işlemlerini sağlar.

h) Yerel Yönetim Ombudsmanı

Devletin görevleri arttıkça daha fazla yetki ve donanıma sahip olmuştur. Artan yetki ve sorumlulukların halkın özgürlüğüne müdahale etmeden kullanılabilmesi için bir kuruma gereksinim duyulmuştur. İşte bu gereksinimlerden ötürü doğan yerel yönetim ombudsmanlığı vatandaşın hakkını korumak ve bölgeyi daha demokratik bir hale getirmek, için çalışmalarını sürdürmektedir⁸⁹.

Mahalli sorumluluğa sahip olan yerel yönetim ombudsmanlığı vatandaşın yerel yönetim ile arasında geçen sorunlarını inceleyerek yönetimin sahip olduğu çoğulculuk, özgürlük ve verimlilik gibi temel ilkelerin sürekliliğini sağlar. Yerel yönetim ombudsmanlığı parlamento ombudsmanlığı ile oldukça benzer özellikleri taşısa da yönetsel işlemleri sürdürmedeki farklılıkları ve kararların verilmesinde direkt yerel yönetim meclislerindeki seçilmiş üyelerin katılması kurumu parlamento ombudsmanlığından ayırmıştır.

1974 yılında yerel yönetim ombudsmanlığı ilk olarak İngiltere ve Galler’de kurulmuştur. Bu ombudsmanlığın amacı yerel yönetim meclisine dair şikayetleri inceleyip hatalı bir uygulama karşısında bunu düzeltilmesini sağlayarak halkın refahını sağlamaktır. Yerel yönetim ombudsmanlığına başvurmadan önce vatandaşın o konuya dair diğer yasal denetim yollarını tüketmesi gerekmektedir⁹⁰.

⁸⁸ <http://www.newsombudsmen.org/what.htm>, (04.01.2018).

⁸⁹ Temizel, s. 65.

⁹⁰ Sultan Kavili Arap, 40. Yılında İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanı, *Ege Akademik Bakış*, S.1, Ocak 2015, s.68-69.

İ. Ombudsmanlığın İşlevleri

Modern demokratik yönetimlerde ombudsmanlık kurumunun uygulamalarının, hukuk devletinin ilerlemesine, insan haklarının gelişmesine ve vatandaşın kurum veya kuruluşların denetlenmesine katılımıyla katılımcı demokrasi sistemine hizmet ettiğini söyleyebiliriz. Kurumun idare ile vatandaş arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve katılımcı demokrasinin geliştirilmesine katkı sağlaması gibi çalışmalarını beş farklı işlev ile sağlamaktadır.

Ombudsmanlığın bu işlevleri ise; eğitici işlev, önleyici (caydırıcı), düzeltici ve kamu yönetimini iyileştirici işlev, idari yargıya katkı sağlama ve yönetimin saydamlığını sağlama işlevleridir⁹¹.

1.Eğitici İşlevi

Ombudsmanlığın eğitici işlevinin amacı, kendi faaliyet alanı ile vatandaşın hak ve özgürlüklerinin neler olduğu konusunda bilgilendirilmelerini sağlamak, bunun yanı sıra bireye bu hak ve özgürlüklerinin nasıl kullanılacağını da öğretmek toplumun bilinçlendirilmesine katkıda bulunmaktır. Vatandaşın hak ve özgürlüklerini öğretmek demokratik hukuk devletinin başta gelen işlevlerinden biridir.

Ombudsmanlığın eğitici uygulamaları basın ve medya yollarıyla veya denetim gezileri, tanıtım kampanyaları gibi birtakım iletişim yollarıyla topluma aktarılmaktadır. Kurum bireyin sorunları karşısında yeterli ve hızlı bir şekilde bilgi akışında bulunmalıdır. Vatandaşın diğer denetim yollarına da ihtiyaç duyması halinde diğer kurumlar hakkında gerekli bilgiyi de vermektedir⁹².

2.Önleyici İşlevi

İdarenin eylem ve işlemlerinde ombudsman tarafından re ‘sen ya da şikâyet üzerine yapılabilecek bir denetime karşı oldukça dikkatli davranması ve daha sıkı çalışmasıyla ombudsmanın önleyici işlevi ortaya çıkmaktadır. Böylece idare kendisine, işlem ve eylemlerine çeki düzen vererek kötü bir yönetimin ortaya

⁹¹ Sariye Sezen, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Tasarısı Üzerinde Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 34, S. 4, Aralık 2001, s. 79.

⁹² Murat Demirci, *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. Haydar Efe), Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2013, s. 37.

çıkmasını engelleyecektir. Ombudsmanın başarısı vatandaş tarafından gelen şikayetlerdeki azalmayla değil, idarenin şikâyete sebep olan kötü işlem ve eylemlerindeki azalmayla ölçülür⁹³.

3.Düzeltilici İşlevi

Ombudsmanın yaptığı denetim sonrası idarenin işlem ve eylemleri sonucu oluşan herhangi bir hukuka aykırılığın tespiti sonucu kurum idareden düzeltilmesi için çalışmalarına başlamasını istemektedir. İdare tarafından düzeltilme isteğine düzgün bir cevap verilmediği takdirde sunduğu raporu idareye, başvuran vatandaşa ve eğer isterse ilgili iletişim organlarına göndermesi mümkündür.

4. Kamu Yönetimini İyileştirici İşlev

Ombudsmanlık kurumunun “Kamu Yönetimini İyileştirici İşlevi” caydırıcı ve düzeltilici işlevlerin bir neticesi olarak ortaya çıkmıştır. Ombudsmanın geleneksel olarak her yıl hazırladığı yıllık ve bireysel raporlarda idarede bizzat ya da şikâyet üzerine gördüğü aksaklıkları ve bu aksaklıkların çözüm yollarını da belirterek kamu yönetimini iyileştirici işlevini yerine getirmektedir. Ombudsman, özel raporlarında bilhassa yoğun bir şekilde şikâyet alan kamu kurum ve kuruluşlarını ele almakta ve bu kurumlardaki sorunun veya aksaklığın nerede ve nasıl olduğunu tespit etmektedir. Bu tespitinden sonra bu sorunların nasıl giderilebileceği ve ne tür yapısal değişikliklerin gerektiği ile ilgili saptamalar yapmaktadır.

5.İdari Yargıya Katkı Sağlama İşlevi

Ombudsmanlık müessesesi denetim sistemine katkıda bulunarak yargının yükünü bir nebze de olsa hafifletme eğilimindedir. Bu şekilde yargı sistemi daha hızlı ve daha etkin çalışabilecektir. Bu fonksiyonunu, yönetimi iyileştirme işlevi sayesinde idareyle ilgili gelen şikayetlerin, uyuşmazlıkların sayısını azaltmasıyla uygulayabilmektedir. Ombudsman “İdari Yargıya Katkı Sağlama İşlevini” vatandaş ve idare vasıtasıyla gerçekleştirir⁹⁴.

⁹³ Murat Demirci, *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. Haydar Efe), Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2013, s. 37.

⁹⁴ <https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/5494.gamzeyudumsulerpdf.pdf?0> (03.01.2018)

Vatandaşın haksız yere kuruma başvurusu halinde, ombudsman vatandaşa haksız ve asılsız yere başvurduğunu izah edip dava açmasının zaman kaybı ve masraflı olduğuna ikna etmesinin üzerine yargının yükünü azaltmış olacaktır. İdareden kaynaklı bir sorun sebebiyle vatandaşın mağdur olması durumunda ombudsman, idareden mağduriyet verici eylem veya işlemin geri alınmasını veya zararın giderilmesini isteyerek sorunun mahkemeye taşınmasını engeller ve bu şekilde de yargının iş yükünü hafifletmiş olur.

6. Yönetimin Saydamlığını Sağlama İşlevi

Ombudsmanlık kurumunun yönetimin saydamlığını sağlama işlevi gittikçe popülerliği artan şeffaf yönetim sistemine katkı sağlamıştır. Ombudsmanın vatandaşın ulaşamayacağı veya ulaşmasının oldukça zor olduğu belgelere kolayca ulaşma, araştırma ve inceleme yetkisi vardır. Kurum vatandaşların belgelere ulaşma sırasındaki çektikleri zorluklardan dolayı meydana gelen sorunları çözüme kavuşturmaktan sorumludur. Örneğin, İngiltere’deki ombudsmanlık kurumu 1994 yılından bu yana bu sebepten kaynaklı yakınmaları da dinlemektedir⁹⁵.

⁹⁵ Temizel, Yurttaşın..., s.22.

İKİNCİ BÖLÜM

I. TÜRKİYE’DE OMBUDSMAN SİSTEMİNE İLİŞKİN YAPILAN İDARİ REFORM ÇABALARI VE SONUÇLARI

A. Türkiye’de Ombudsman Sisteminin Kurulması Konusunda Yapılan Çalışmalar

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu (ombudsmanlık) konusunda 1980’li yılların başından bu yana birtakım bilimsel raporlar, siyasi parti tavsiyeleri, kalkınma planları, sivil toplum kuruluşlarının tavsiyeleri gibi çeşitli önerilerde bulunulmuş, aynı zamanda yasa tasarıları da sunulmuştur

Bu bölümde Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsman) kurulması konusunda yapılmış olan birtakım yasal ve hukuki çalışmalar açıklanacaktır. Bu çalışmaların içeriğinde; ilk olma özelliği taşıyan Gerekçeli Anayasa Tasarısı, İnsan Hakları İnceleme Komisyonu’nda Ombudsman, TODAİE’nin hazırlamış olduğu KAYA Genel Raporu, TÜSİAD’ın kurum hakkında yaptığı birtakım çalışmalar, Doğru Yol Partisi (DYP) Tarafından Hazırlanan Rapor – 1991, Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü Raporu (TEPAV/EPRI) – 2005, kalkınma raporları, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’da geçen “halk denetçisi”, Bayburt Valiliğinin Çalışmaları, Eylül 2006’da Meclis tarafından kabul edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2010’da Anayasa değişikliği paketinde bulunan Anayasanın 74. maddesindeki değişiklik ve son olarakta 14.06.2012 tarihinde TBMM Genel Kurulda kabul edilen ve Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından onaylanan 29.06.2012 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” gelmektedir⁹⁶.

Kurum bazında bilinen ilk akademik çalışma İsveç, Norveç ve Hindistan gibi ülkelerdeki ombudsmanlık sistemini açıklayarak bilgi vermesiyle 1968 yılında Prof.

⁹⁶ Yılmaz Altuğ, “Kamu Denetçisi (Ombudsman)”, *İstanbul Üniversitesi Yayınları*, No:4343, 2002, s.159-173

Dr. Yılmaz Altuğ tarafından gerçekleştirilmiştir⁹⁷. Bu çalışmadan sonra Arif T. Payaslıoğlu, Tahsin Bekir Balta, Cemal Mıhçıoğlu, Muammer Oytan, Nuri Tortop, Süleyman Arslan, Ömer Baylan, Tufan Erhürman ve Zekeriya Temizel gibi araştırmacılar yazıp yayımladıkları birçok makale ve kitap ile kurumun temel özellikleriyle birlikte, Türkiye için ne kadar gerekli bir kurum olduğunu kanıtlamaya çalışmışlardır. Örneğin, Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta ülkemizde yer alan ombudsmanlık sistemine benzeri bir örgüte ‘‘Kamu Denetçisi’’ şeklinde atıf yapan ilk kişidir⁹⁸.

1. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na Kadar Yapılan Çalışmalar

a) Gerekçeli Anayasa Önerisi

Kamu Denetçiliği Kurumu’na dair ilk somut öneri ‘‘Cumhurbaşkanlığına Bağlı Türk Ombudsman Modeli’’ başlığı altında gündeme gelmiştir. Bu öneriyi, Prof. Dr. Cem EROĞUL 1978 yılında, sistemin sakıncalarına da değinerek ortaya koymuştur. Bu teklif mevzuat çalışmaları kapsamında 1982 Anayasası hazırlık döneminde benimsenmesine rağmen, Anayasa Komisyonu tarafından kabul görmemiştir⁹⁹.

İlerleyen zamanlarda ise, Kamu Denetçiliği ile ilgili birtakım düzenlemeler, 1982 Anayasası’ nın hazırlık aşamasında oluşturulmuş olan Gerekçeli Anayasa Önerisi’ nde yer almaktadır. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi öğretim üyelerinin birlikte hazırlamış oldukları bu önerinin 114a ve 114b maddelerinde kamu kurum ve kuruluşlarının denetimi ile bu denetimi yapmak üzere ‘‘Kamu Denetçileri Kurumu’’nun kurulmasından bahsedilmiştir.

Gerekçeli Anayasa Önerisi’nin ‘‘İdarenin açıklığı’’ alt başlığının 114/a maddesinde; *‘‘Bütün yönetsel işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğunu, yasa ile aksi öngörülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olduğunu, hak arama özgürlüğünü*

⁹⁷ Yılmaz Altuğ, ‘‘Kamu Denetçisi (Ombudsman)’’, *İstanbul Üniversitesi Yayınları*, No:4343, 2002, s.159-173

⁹⁸ Tahsin Bekir Balta, ‘‘İdare Hukukuna Giriş’’, TODAİE Yayını, Ankara, 1970, s.210-211.

⁹⁹ Cem Eroğul, ‘‘Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi’’, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.XXXIII, 1-2, Ankara 1978, s. 56.

sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağını” söyleyen açıklayıcı bir ifadeye yer verilmektedir¹⁰⁰.

Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşumuyla ilgili bir sonraki madde olan 114b’de ise “*“Kamu Denetçileri Kurulu, vatandaşların dilek ve şikayetlerini inceler ve temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözetir. Kurul beş kişiden oluşur. Cumhurbaşkanı; Türkiye Büyük Millet Meclisi, Danıştay, Sayıştay Yüksek Kurulu ve Türkiye Barolar Birliğinin ayrı ayrı göstereceği ikişer aday arasından birini beş yıl için Kamu Denetçisi olarak atar. Kamu Denetçileri Kurulu, her yıl ve gerekli görüldükçe, çalışmaları ve temel özgürlüklerin gerçekleşme durumu hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Cumhurbaşkanına rapor verir. Bu raporlar Resmî Gazetede yayınlanır. Kamu Denetçileri Kurulunun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri yasayla düzenlenir”* ifadeleri yer almaktadır¹⁰¹.

Bu madde, uluslararası kamu hukukunda büyük bir ilgi görmüş ve son zamanlarda bir “salgın” şeklinde dünyayı kapsayan ombudsmanlık kurumunu, Türk hukuk sistemine getirmektedir. Kurul, idare karşısında bireyin güçsüz ve yalnız olmasını önleyecek, birey özgürlüklerinin tam anlamıyla hayata geçirilmesini sağlayacaktır. İdarenin çeşitli birimlerine, birey vasıtasıyla yapılan çoğu şikayetlerin kurulca izlenip değerlendirilmesi birey-yönetim ilişkisinin gelişmesi açısından oldukça yararlı olacaktır.

Kurulun başka bir faydası da dilekçe hakkının etkinliğinin ve işlerliğinin sürdürülebilmesi için oldukça elverişli bir yapıya sahip olmasıdır. Demokratik devletlerde, her bir vatandaşın herhangi bir konu hakkında dilek ve şikayetlerini bildirmesi ve bu bildirilerin dikkatle incelendiğini görmesi oldukça önemli bir unsurdur. Birey, bu şekilde yönetime doğrudan katılım ve iletişim sağlayabilecek ve onu denetleyebilecektir.

Yönetim açısından da bakıldığında kurul, bireyin isteklerini öğrenerek bünyesindeki eksiklikleri gidermeye çalışarak yanlışlarını engelleme veya düzeltme imkanı bulacaktır. Kamu Denetçileri Kurulunun bireylerin özgürlüklerini

¹⁰⁰ *Gereğeli Anayasa Önerisi*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara 1982, s. 137.

¹⁰¹ *Gereğeli Anayasa Önerisi*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara 1982, s.

sağlamasının yanı sıra edindiği deneyimler önderliğinde yönetime yenileştirici ve iyileştirici birtakım tavsiyelerde bulunan bir kurum olması gerektiği öngörülmüştür.

Bu öneriyle birlikte ilk kez Ombudsmanlık sisteminin Türkiye’de anayasal zemininin oluşturulmasına dair ciddi bir adım atılmıştır. Ancak yapılan bu öneri kabul edilmeyip yerini, 1982 Anayasası’ nın 104. maddesiyle düzenlenen idareyi denetleyecek bir denetim aracı olarak Devlet Denetleme Kurulu’na bırakmıştır¹⁰².

b) İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Çalışmalarında KDK

1990’lı yıllarda Türkiye’de KDK vari bir sistemin oluşturulması amacıyla komisyon tarafından birtakım çalışmalar başlatılmıştır. Bu çalışmaların başlamasında o dönemde yoğun olarak yaşanan insan hakları alanındaki tartışmalar en önemli etken olarak gösterilebilir. Bu tartışmalar sonucunda 12 Mayıs 1990’da hazırlanan İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu’nda ‘ ‘*dünyada ve ülkemizde insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek*’ ’ için TBMM tarafından İnsan Hakları İnceleme Komisyonu oluşturulmuştur¹⁰³.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu’nda komisyonun görevleri şu şekildedir: ¹⁰⁴

- Uluslararası çapta genel olarak benimsenmiş insan hakları alanındaki gelişmeleri takip etmek
- Ülkemizin insan hakları ile ilgili taraf olunan uluslararası antlaşmalar ile T.C. Anayasası ve diğer uygulamalar ve milli mevzuat arasında senkronize kurmak maksadıyla yapılması gerekli olan durumları belirleyerek, yasal düzenlemeler hakkında birtakım tavsiyelerde bulunmak ve bu anlaşmaların anayasa ve kanunlara olan uygunluğunu ölçmek

¹⁰² 7.11.1982 tarihli ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (rg./2709)

¹⁰³ Özden, Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar, s.146. ¹⁰⁴

¹⁰⁴ 05.12.1990 tarihli ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu (RG. 08.12.1990/20719)

- İstek üzerine TBMM’nde yer alan komisyonlardaki güncel gündem konuları ile ilgili görüş ve tavsiyelerini sunmak
- Her yıl düzenli olarak yapılan çalışmalar doğrultusunda elde edilen bulguların yer aldığı, ülkemizde ve diğer ülkelerdeki insan hakları uygulamalarını içeren rapor düzenlemek
- Gerekli gördüğü yerlerde yabancı ülkelerde gerçekleşen insan hakları alanındaki ihlalleri araştırıp incelemek ve yapılan bu araştırmaların ilgili ülke parlamentosuna aracısız veya parlamenter forumlar vasıtasıyla gönderilmesi olarak sıralanmaktadır.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’nun kurulması ile birlikte oldukça başarılı çalışmalar ortaya çıkmış, kamu kurum ve kuruluşları da insan hak ve özgürlüklerinin ihlali olmaması hususunda kendilerine ve faaliyetlerine çeki düzen vermişlerdir. Komisyonun kurulmasının vatandaş açısından en büyük avantajı hak ve özgürlüklerinin ihlali durumunda başvurabilecekleri bir kuruma sahip olacak olmalarıdır.

c) Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD)

Birtakım meslek örgütleri ombudsmanlık kurumunun kurulması için raporlar yayınlamaya ombudsmanlık kurumunun kurulması gerektiğini farklı girişimlerle savunmuşlardır. Bu sebeple kurumun var olup olgunlaşması, topluma tanıtılması ve halkın yararlanabileceği bir sistemin var olması sırasında bu tip örgütlerin hazırladığı raporların etkisi oldukça önemlidir. TÜSİAD, Hak-İş ve TOBB ombudsmanlık kurumu için girişimlerde bulunan mesleki örgütlerden biridir¹⁰⁵.

TÜSİAD’ın ekonomiye etkisinin yanı sıra siyasal hayata ve kamu politikalarına da seyir veren önemli bir etkisi bulunmaktadır. Kamu yönetiminin faaliyetlerini daha iyi bir pozisyona getirmek ve etkin çalışmasına katkı sağlamak amaçlı çeşitli araştırmalar yapıp bunları kamuoyu ve hükümetlere sunmaktadır. Bu

¹⁰⁵ Seriya Sezen , “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 4, 2001, s.84

konuda TÜSİAD'ın 1983 ve 1997 yıllarına ait olmak üzere iki önemli araştırması bulunmaktadır.

1983 TÜSİAD raporunda *“devlet büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir sahaya el attığı için, bürokratların sert ve robotik davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir üniteye duydukları ihtiyaçtan”* söz etmiş ve buna ek olarak İskandinav ülkelerinde var olan, parlamentoya bağlı olacak şekilde ombudsmanlık sistemi gibi bir kurumun, Türkiye’ de oluşturulmasının ne kadar gerekli olduğunun altı çizilmiştir¹⁰⁶.

Yapılan bu araştırmaya göre, her bakımdan tarafsız bir şekilde kurulacak bir organ olan ombudsmanlık kurumu, vatandaştan gelen ilgili şikâyeti dinleyip soruşturma yapacak ve nihai karar olarak tavsiyelerde bulunacaktır. İskandinav ülkelerinde doğup gelişen ombudsmanlık sisteminin Türkiye’de kurulmasının, idarenin halkla olan ilişkilerinde daha titiz ve dikkatli olmaya iteceği ifade edilmiştir.

1997 yılında yayınlanıp aynı zamanda TBMM’ye sunulan bir diğer rapor olan *“Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi”* ile kurum yeniden gündeme taşınmıştır. Raporun içeriğinde kurumun tanımı yapıp genel hatlarına, görev alanlarına ve ombudsmanlık uygulamalarına dair birkaç ülke örneği verilmiştir¹⁰⁷.

Raporun içeriğinde, *“hukuk devleti anlayışı çerçevesinde bireylerin, yönetim karşısında hak ve menfaatlerini korumak üzere oluşturulmuş başvuru yollarına ve bunların eksikliklerine değinildikten sonra, idarenin denetiminde formaliteden ve şekilcilikten uzak, masrafsız, re”sen araştırma yapabilen, işleyişi basit ve çabuk sonuç veren ombudsmanlık sisteminin, Türkiye”de kurulması konusunda duyulan ihtiyaca dikkat çekilmekte ve ombudsmanlık kurumunun kurulmasının demokrasinin gelişmesi*

¹⁰⁶ 1983 Yılına Girerken Türk Ekonomisi <https://www.tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/9267-1983-yilina-girerken-turk-ekonomisi> (16.05.2018)

¹⁰⁷TÜSİAD, “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği”, TÜSİAD Yayınları, 1997, s.20

için önemli bir adım olacağı” belirtilmektedir¹⁰⁸. Ayrıca kurumun kurulmasının devlet bazında “bir toplam kalite uygulaması” olacağı ifade edilmiştir¹⁰⁹.

TÜSİAD tarafından hazırlanan bu raporda ombudsmanlık kurumunun nasıl ve hangi durumlarda başarılı olacağının vurgusu yapılmıştır. Aynı zamanda kurum için atılacak ilk ve önemli bir adım olarak kuruma dair fikir sahibi olan kişilerin bir araya gelebileceği geniş ölçekli bir konferans tertip edilmesi ve ilerleyen zamanlarda ise bir proje grubunun kurulması öngörülmüştür. Bu grup, idari sistem ve ombudsmanlık sistemi ile bağlantılı olan diğer kurum veya kuruluşlar ile ilgili olarak her daim bilgi akışı ile desteklenecek ve aynı zamanda Meclis, Hükümet ve halkın görüşleri belirlenerek bu doğrultuda bir ombudsmanlık sisteminin kurulması gerektiği ifade edilmiştir¹¹⁰. Fakat rapordaki söz konusu uygulamaların hiçbiri hayata geçirilememiştir. Bu raporda, ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına katkı sağlamak amacıyla yapılan diğer uygulamaya geçirilemeyen çalışmalar arasına katılmıştır.

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği tarafından 2000 tarihli “*Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması*”¹¹¹ isimli yayımlanan kitapta da Ombudsmanlık sisteminden ve Türkiye için ne kadar gerekli bir kurum olduğundan bahsedilmiştir.

Hak-İş sendikası da diğer mesleki örgütler gibi ombudsmanlık kurumun kurulması yönündeki girişimlere destek vererek Doç. Dr. Zakir Avşar tarafından yazılan bir kitap yayımlamıştır¹¹². Yine bu doğrultuda sendika tarafından yapılan seminer ve konferanslar gibi çalışmalarla da kurumun oluşturulmasına dair görüşler savunulmuştur.

¹⁰⁸ TÜSİAD, “Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri”, TÜSİAD Yayınları, İstanbul 1997, s.173.

¹⁰⁹ TÜSİAD, “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği”, TÜSİAD Yayınları, İstanbul 1997, s.27.

¹¹⁰ TÜSİAD, “Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri”, TÜSİAD Yayınları, İstanbul 1997, s.173.

¹¹¹ Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, “Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması”, Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, Yayınları, 2000.

¹¹² B. Zakir Avşar, Ombudsman (Kamu Hakemi), Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara 1999.

Avşar'ın kaleme aldığı Hak-İş sendikasının yayımlayarak kamuoyuna arz edilen bu çalışmada, tarihsel temelleri Osmanlı Döneminde atılan kurumun, günümüzde hukuk kitaplarında yeterince yer verilmemesi, büyük bir eksiklik olarak görülmüştür. Ombudsmanlık kurumunun dünya örneklerinde denetim işlevinin yanı sıra, vatandaş odaklı "kamusal halkla ilişkiler" mekanizması olma işlevine de değinilmiştir¹¹³.

Kitapta genel olarak, kamu yönetimi ve denetim yolları ve bu yollardan biri olan ombudsmanlık kurumunun doğuşu, tarihsel gelişimi ve dünya örnekleri, bireyin devlet karşısında savunulması konusundaki özellikleri, denetim özelliği dışındaki işlevleri, Türkiye'de ombudsman kurumunun kurulmasına dair tartışmalar ve ülkemiz yönetim sistemine uygun demokrasiyi geliştirici bir ombudsman modeli önerisi yer almaktadır¹¹⁴.

Hazırlanan ombudsman önerisi içerisinde, kurumun anayasa değişikliği ile hukuki alt yapısının kurulması gerektiği ifade edilmiştir. Kurulması gereken ombudsmanlık kurumunun Kamu Denetçisi veya Kamu Denetmeni olarak adlandırılmasının kurumun sadece denetim işlevinin vurgulanması sebebinden ötürü doğru bulunmamıştır. Ombudsmanlığa en uygun Kamu Hakemi isminin verileceğinin belirtildiği kitapta kuruma atfedilen isimler arasında Arabulucu, Vatandaş Hakları Koruyucusu ve Vatandaş Savunucusu bulunmaktadır. Kurum, merkezi ve yerel yönetimler olarak iki ayrı teşkilattan oluşmalıdır. Ombudsmanın yönetim ve atamasını yaptığı kurum karşısında tam bağımsız olması gerektiğinin altı çizilmiştir. Bu durumun mümkün kılınması için atama işlemlerinde hükümetin devre dışı bırakılması ve bu işlemlerin Cumhurbaşkanı Kamu Hakemi Tespit Komisyonu tarafından, belirlenen özellikler doğrultusunda gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Kamu Hakemi seçimi, hakem sayısının üç katına tekabül edecek adaylar içinden yasada belirlenmiş adet doğrultusunda atanmalıdır¹¹⁵.

¹¹³ B. Zakir Avşar, Ombudsman (Kamu Hakemi), Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara 1999, s.12.

¹¹⁴ Avşar, Ombudsman (Kamu Hakemi), s.16.

¹¹⁵ Avşar, Ombudsman (Kamu Hakemi), s. 128.

Cumhurbaşkanı Kamu Hakemi Tespit Komisyonu, TBMM Başkanının başkanlık yaptığı, Yargıtay, Danıştay, DDK, Başbakanlık, YÖK, Adalet ve İç İşleri Bakanlıkları müsteşarlarından meydana gelmektedir. Görevden alınma süreçleri, atama usulünün tam tersi şeklinde meclisin yetkisi altında yapılacaktır. Hakemin, meclis önünde ant içmesinin ardından görevi ile alakalı yapacağı işlerde tam dokunulmaz olmalıdır. Görevinin sonlandırılmasına sebep olan durumların açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Görevden alınma için salt çoğunluğun yerine çoğunluğun 2/3'e ulaşması gerekmektedir. Kamu Hakeminin görevde kalma süresi 6 ila 7 yıl olmalıdır. Bu sürenin belirlenmesinde göz önünde bulundurulan sebepler arasında, Kamu Hakemlerinin görevlerine adapte olmaları ve alanlarında uzmanlaşmalarına imkan tanımak ve tarafsızlıklarını sağlamak amacıyla 2 defa seçilmelerinin önüne geçmek olarak sayılmaktadır. Yapılan harcamaların, Sayıştay'ın yapmış olduğu hukukilik denetimi haricinde herhangi bir denetime tabi olmayacağı kurumun mali özerkliği açısından hükme bağlanmıştır¹¹⁶.

Öneri doğrultusunda Kamu Hakeminin görev alanında bazı istisnalar bulunmaktadır. Bunlar parlamento, yargı ve Türk Silahlı Kuvvetleridir. Ayrıca kamu görevlilerinin özlük haklarını içeren durumlar, kamu hakeminin görev kapsamı dışında bırakılmıştır. Bu durumun gerekçesi ise, gerek hakemin görev kapsamını daraltarak iş gücünü azaltmak gerekse olabilecek kayırma ve torpilin önüne geçmektir. Kurum yargıya başvurulmuş ve bu sürecin hala devam ettiği konularda kurumun görev kapsamı haricindedir. Bu durumun sebebi ise, kurumun temyiz mahkemesi olmasının önüne geçilmek istenmesi ve gereksiz yere kuruma yük olunmasını önlemektir¹¹⁷.

Kamu Hakeminin her türlü araştırma ve soruşturma hakkının bulunması ve konu ile ilgili istediği her türlü bilgi ve belgelere ulaşması gerektiği öngörülmüştür. Şikâyetin haklı bulunduğu durumlarda şikâyete konu olan kurum ve kamu görevlisi gizli tutulmamalıdır. Şikâyetlerde dilekçe koşulu aranmakla birlikte, dilekçede açıkça ad, soya, imza ve adres bulunmalıdır. Eğer varsa zaruri olmamak şartıyla vatandaşın elinde bulunan kanıtta, şikâyet başvurusunda yer alabilir. Şikâyet dilekçeleri, olayın

¹¹⁶ Avşar, Ombudsman (Kamu Hakemi), s,130.

¹¹⁷ Avşar, Ombudsman (Kamu Hakemi), s,131.

gerçekleşmesinden itibaren 1 yıl, tüm idari yollara başvurunun tüketilmesinin ardından verilen kararın, sorunu ortadan kaldırmaması halinde 6 ay içinde kuruma başvurulmalıdır¹¹⁸.

Kurum, şikâyet konusu idarenin işlem ve eylemlerini, gerek hak ve özgürlüklere ve hakkaniyete uygunluk gerekse kötü yönetimin önüne geçilmesi açısından incelemelidir. Gelen şikâyetler karşısında kamu hakeminin gerekli inceleme ve araştırmaların neticesinde verdiği tavsiye ve görüşleri hazırlayacağı raporlar, şikâyet konusu olan kurum veya kuruluşa ve ilgili vatandaşa bildirmesi gerekmektedir. Raporu olan ilgili kurum veya kuruluşun ya da kurumun bağlı olduğu ilgili bakanın rapora vereceği cevabın hem ilgili vatandaşa hem de düzenlenecek ana rapor ile beraber TBMM'ye gönderilmesi gerekmektedir. TBMM'ye gönderilmek üzere yıl bitiminde tüm şikâyetlerin ve şikâyetler karşısında verilen kararların yer aldığı bir faaliyet raporu hazırlanmalıdır. Meclis incelenen rapor neticesinde hakemin haklı bulunduğu durumlarda, sorunun herhangi bir çözüme kavuşturulamaması karşısında, Bakanlar Kurulu'na ya da konu ile ilgili bakana karşı denetim başlatılabilecektir. Bu durumun tam tersi olarak hakemin haksız bulunduğu durumlarda ise, meclise kamu hakemine uyarıda bulunma hatta görevden alma yetkisi verilmiştir. Kurumun kendini halka tanıtmak için reklam kampanyaları, konferanslar, sempozyumlar ve süreli yayınlara ağırlık verilmelidir¹¹⁹.

d) Kaya Raporu

Türkiye'de ombudsmanlık sisteminin kurulmasına yönelik yapılan girişimlerden biri de 1988 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) isteği üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) 1991 tarihli raporunun içeriğinde bulunan KAYA projesi olarak anılan Kamu Yönetimi Araştırma Projesidir¹²⁰. TODAİE'nin "*Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)*" adı altında 1966 tarihli projesinden sonra oldukça kapsamlı bir rapor olan KAYA Raporu'nda,

¹¹⁸ Avşar, Ombudsman (Kamu Hakemi), s,132.

¹¹⁹ Avşar, Ombudsman (Kamu Hakemi), s,133-134.

¹²⁰ Tülin Çağdaş, Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de 6328 Sayılı " Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun" Düzenlenmesi, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S.2, Güz 2017, s.94.

denetimin eksik yanlarına karşın bir çözüm yolu olarak ombudsmanlık kurumunun önerilmiş olması oldukça dikkat çekici önemli bir adım olarak görülmektedir¹²¹.

KAYA raporu, “merkezi idarenin merkez ve taşra teşkilatı ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş şartlara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, teşkilat yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri tespit etmek ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve teklif etmek” amacıyla 1 Ocak 1988’de başlatılıp 1990 yılının son aylarında tamamlanmış ve 1991 tarihinde yayımlanmıştır¹²².

Bu projenin önemi bahsedilen konularda belirlenmiş olan hedef ve amaçların oldukça geniş bir içeriğe ve çok yönlü olma özelliğine sahip olmasıdır. KAYA raporu ile birtakım mali ve örgütsel yapılar, yerel yönetimler, personel sistemleri, halkla ilişkiler gibi çeşitli konularda oldukça geniş bir araştırma yapılarak mevcut durumdaki eksiklikler ve yanlışlar tespit edilerek yönetimin genel bir haritası çıkarılmak istenmiştir¹²³.

Ayrıca raporda halihazırdaki denetim yollarının yetersizliğinden bahsedilerek Devlet Denetleme Kurulu’nun ombudsmanlık sistemi olarak işlev görmesine imkân tanıyan birtakım düzenlemelere gidilmesine dair tavsiyelerde bulunulmuştur. Bu tavsiyeler bağlamında KAYA Raporu’nun “Denetleme” bölümünün “öneriler” başlığının 7.maddesi “Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının ilgi alanı, Başbakanlık merkezi teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır.

¹²¹ Muhammed Serkan Şahin, *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*, Astana Yayınları, Ankara 2015, s.100-101.

¹²² Ulvi Saran, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım”, Atlas Yayıncılık, Ankara 2004, s.150.

¹²³ Ergun, s.51.

Devlet Denetleme Kurulunun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir.” şeklinde düzenlenmiştir¹²⁴.

Raporda yer alan kısımda görüldüğü gibi denetim kısmında, ombudsmanlık kurumunun adı açıkça geçmiş, lakin yeni bir kurum şeklinde oluşturulmaktan ziyade var olan denetim mekanizmalarından biri olan Devlet Denetleme Kurumunun yapısında bir değişikliğe gidilerek ombudsmanlık kurumuna çevirilmesi tavsiyesinde bulunulmuştur. Fakat raporun yayınlaması itibariyle DDK'nın yapısal statüsünde hiçbir değişikliğe gidilmemiş, aynı görev ve faaliyetlerine devam etmiştir.

e) Doğru Yol Partisi'nin (DYP) Hazırladığı Raporlarda KDK

Ombudsmanlık kurumunun kurulması girişimleri arasında siyasi partilerin de desteği oldukça fazladır. Bu girişimlerin biri de DYP'nin hazırlamış olduğu 1991 yılındaki rapor doğrultusunda kendini göstermiştir. Raporda tavsiye nitelikli kararlar arasında, bireyin birbirleriyle veyahut kamu kurumlarıyla alakalı istek ve şikayetlerini, hakları saklı olmak koşuluyla belirli yollarla ilgili kurumlara iletmek, kurulması öngörülen “Vatandaş Dilekçeleri Baştakipçiliği” kurumuna da bu şikayetleri iletebilmeleri olmuştur. Başbakan ve aynı zamanda ana muhalefet partisinde ortak bir teklifi üstüne Baştakipçi, Cumhurbaşkanı tarafından atanacaktır¹²⁵. O yıllar içerisinde kurulması istenilen “Vatandaş Dilekçeleri Baştakipçiliği” kurumu, basın tarafından da oldukça ilgiyle karşılanmıştır.

İlerleyen zamanlarda hazırlanan bir başka raporda da; hali hazırda bulunan iktidar partisi aracılığıyla hazırlanan ve Cumhurbaşkanı'nın veto ettiği 15.07.2004 yılındaki “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” ile yönetimde yapılacak olan yasal birtakım düzenlemeler eleştirilmiştir. Bu eleştirilerin içinde ombudsmanlığın kurulmasına dair herhangi bir oluşumun hala hayata geçirilememesi de yer almaktadır¹²⁶.

¹²⁴ TODAİE “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, Genel Rapor, Ankara 1991, s.43.

¹²⁵ Cahit Tutum, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, TESAV Yayınları, Ankara 1994, s. 97-98.

¹²⁶ DYP'ye Göre Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu

www.dp.org.tr/ARGE/belgeler/DYP'ye_Gore_Kamu_Yonetimi_ve_Yerel_Yonetimler_Reformu-28042007.pdf (12.06.2018)

f) Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü Raporu

07-08 Temmuz 2005 tarihlerinde Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü tarafından ‘‘Yolsuzlukla Mücadele Konferansı’’nda sunulması amacıyla hazırlanılan raporda Türkiye’de birden fazla denetim mekanizması olmasına rağmen, aracısız yolsuzluklara karşı mücadele eden herhangi bir kurumsallaşmanın olmadığı, bu sebeple, denetim süreçlerinin ve birimlerinin yeniden düzenlenerek iyi yönetişimi gerçekleştirmede oldukça etkili olan ombudsmanlık kurumunun kurulmasının yararlı olacağına değinilmiştir¹²⁷.

Raporda ‘‘Öneriler’’ bölümünün ‘‘Yasama’’ alt başlığında vatandaşın idare ile ilişkili şikayetlerini inceleyip bir neticeye bağlamaya yetkisi olan kurumun ayırt edici iki temel özelliği parlamento vasıtasıyla iş başına gelmesi ve anayasal bağımsızlığı şeklinde açıklamalarda bulunulmuştur. Ayrıca dayanağını anayasadan almayan bir kurumun yeterince etkili olamayacağı evrensel uygulamalarda görülmektedir. Bu sebeple 1971 yılında Viyana’da düzenlenen ‘‘Lima deklarasyonu’’ ve ‘‘İnsan Hakları Üzerine Avrupa Parlamentosu Konferansı’’ gibi birden fazla uluslararası düzenlemede kurulması tavsiye edilen ombudsmanlık kurumunun ülkemizde de oluşturulması için ilk olarak gereken Anayasal değişikliklerin yapılmasına dair birtakım yapıcı önerilerde bulunulmuştur¹²⁸.

Aynı raporun ‘‘Sonuçlar ve Öneriler’’ bölümünde ‘‘Yürütme’’ alt başlığında TBMM’ye bir önceki yasama periyotunda sevk edilen, KDK kurulmasını içeren kanun taslağının bir süre sonra ‘‘Bakanlar Kurulu tasarısı’’ şeklinde tekrardan gündeme alınmasına ve ilerleyen maddelerde de yerel yönetimler ve mülki amirlerin desteği alınarak kurumsal ve yerel düzeyde ombudsmanlık kurumlarının kurulmasının özendirilmesine vurgu yapılmıştır¹²⁹.

Raporun daha sonraki ekinde bulunan ‘‘Ombudsman Kurumu Kurulmasına Dair Anayasa Değişikliği Taslağı’’ içeriğinde yer alan maddeler şu şekildedir:¹³⁰

¹²⁷ TEPAV/EPRI, ‘‘Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri’’, Yolsuzlukla Mücadele Konferansı, Ankara 2005, s. 119.^[1]

¹²⁸ TEPAV/EPRI., s. 137.

¹²⁹ TEPAV/EPRI, s. 152,156

¹³⁰ TEPAV/EPRI, s. 352 – 355.

Madde-1. T.C. Anayasasına 100 nci maddeden sonra gelmek üzere aşağıdaki alt kenar başlığı ve 101 nci madde eklenmiş; 101 nci maddenin sıra sayısı 102 olarak, müteakip maddelerin sıra sayıları 108 nci maddeye kadar teselsül ettirilerek değiştirilmiş, 108 nci madde yürürlükten kaldırılmıştır.

"V.Kamu Denetimi Yüksek Kurumu

Madde 101- İdari ve mali özerkliğe sahip Kamu Denetimi Yüksek Kurumu; kamu hizmetlerinin etkin, verimli, yerinde ve hukuka uygun şekilde yürütülmesini sağlamak ve Anayasa ile güvence altına alınan temel hak ve özgürlükleri savunmak amacıyla idarenin faaliyetlerini ve kamu çalışanlarının işlem ve eylemlerini denetlemekle görevlidir.

Silahlı Kuvvetler ile yargısal işlemler ve hakim ve savcıların denetimi, Kamu Denetimi Yüksek Kurumunun görev ve yetki alanı dışındadır.

Kamu Denetimi Yüksek Kurumunu Kamu Başdenetçisi temsil eder.

Kamu Başdenetçisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az beşte biri tarafından yazılı olarak önerilen; 40 yaşını geçmiş, yüksekokul mezunu, Türk vatandaşı adaylar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla beş yıllık süre için gizli oylamayla seçilir. İlk iki turda hiçbir adayın gerekli oyu sağlayamaması halinde, oylamaya en fazla oyu alan iki adayla devam edilir.

Kamu Başdenetçisi doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı sorumlu olup yıllık denetim faaliyetlerini bir raporla Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgisine sunar.

Kamu Denetimi Yüksek Kurumunun kuruluşu, faaliyetleri; kamu denetçilerinin, uzmanların ve diğer personelin seçimi, atamaları, görev süreleri ve özlük işleri ile diğer hususlar kanunla düzenlenir."

Madde 2- T.C. Anayasasının 150 inci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

"Kamu Başdenetçisi de, Kamu Denetimi Yüksek Kurumunun görev alanına giren konularla ilgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin veya bunların belirli

madde ve hükümlerinin şekil veya esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilir.”

Görüldüğü gibi anayasa değişikliği taslağı, hali hazırda var olan Devlet Denetleme Kurulu’nu bağımsız olmadığı sebebiyle ortadan kaldırmaktadır. Yerine gelecek kurumun TBMM tarafından seçilecek olan Kamu Başdenetçiliği kurumu olacağı ifade edilmiştir. Kurulması önerilen Kamu Başdenetçiliği kurumuna Anayasa Mahkemesi’ne başvuru hakkı tanınmıştır.

Yapılan Anayasa değişikliği, gerekçesi göz önünde bulundurularak incelendiğinde, Devlet Denetleme Kurulu’nun bağımsız bir şekilde faaliyetlerini sürdürememesi gerekçesiyle kaldırıp meclis aracılığıyla göreve getirilecek Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmuştur.

g) Kalkınma Planları ve Kamu Denetçiliği Kurumu

Kalkınma Planlarının hazırlanması ve uygulamaya koyulması düşüncesi, 1960 yılından beri ülkemizde ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın ilerlemesi ve uygulanacak olan politikalar arasında belirli bir ahenk sağlanması amacıyla benimsenmiştir. Kalkınma Planları, kendi aracılığıyla kalkınmayı daha demokratik bir şekilde hayata geçirmek için 1961 Anayasası¹³¹ ile hüküm altına alınmıştır. Bu hedef sonucunda 30 Eylül 1960’ta Devlet Planlama Teşkilatı Başbakanlığı hayata geçirilmiştir. Bu teşkilatın görevi; ekonomik, sosyal ve kültürel hedef ve birtakım politikalar oluşturmak ve ekonomik politikalarla ilişkili etkinliklerin eş güdümlü hareket etmesinde Hükümete yardım etmek ve danışmanlık hizmetinde bulunmaktır¹³².

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun oluşturulması girişimleri arasında Düzenli Beş Yıllık Kalkınma Planları önemli kaynaklar arasında sayılmaktadır. Bu bağlamda ilk olarak eski adıyla Devlet Planlama Teşkilatı (08.06.2011 tarihinden itibaren Kalkınma Bakanlığı)’nın hazırladığı 1979-1983 tarihlerini kapsayan

¹³¹ 27.05.1961 tarihli ve 1961 Anayasası (RG.20.07.1961/10859)

¹³² 06.03.1991 tarihli ve Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (RG.22.03.1991/20822)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı içeriğinde ombudsmanlık kurumunun oluşturulması ile ilgili öngörülere yer verilmiştir.

Lakin, söz konusu bu kalkınma planı öncesinde hazırlanmış olan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise "Kamu Yönetimi Sorunu" başlığı içerisinde ombudsmanlık kurumuna dolaylıda olsa atıfta bulunduğu söylenerek kamu yönetiminde modern kuruluşların olmasına rağmen, yönetimin eski yapısını sürdürdüğünden dolayı birtakım eleştirilerde bulunulmuştur¹³³.

1985-1989 yıllarını kapsayan 5. ve 1990-1994 yıllarını kapsayan 6.Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili herhangi bir öngörüye yer verilmemiştir.

AB'ye üyelik sürecinin umut bulduğu 1996-2000 yıllarını kapsayan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise daha gözle görülür ciddi bir adım atılarak Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan bahsedilmiştir. Plan içerisinde yer alan "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması" başlığının 13. Bölümünde bulunan "Amaçlar, İlkeler ve Politikalar" alt başlığın da yönetim ve birey eksenli konularda karşılaşılan sorunların hızlı ve etkili olarak çözülmesi maksadıyla; yargı sürecinin zaman alıcı oluşu ve katı kurallar çevresinde şekillenmesi karşısında, idareyi yargı dışında ama yönetimden bağımsız bir denetim mekanizmasına ihtiyaç sonucu hayata geçirilmiş olan ve AB üye ülkelerinde ve kendi bünyesinde de faaliyet gösteren, vatandaşın şikayetleriyle yakından ilgilenen bir ombudsmanlık sisteminin ülkemizde de kurulması hedeflenmiştir¹³⁴.

Plan, belli bir zaman içinde ombudsmanlık kurumunun oluşturulması gerekçesiyle bu doğrultuda hazırlanmış bir yasanın yürürlüğe gireceğini belirtmiştir. Kurumla ilgili sadece bir cümle kullanılmış, yapısı ve işleyişi ile ilgili herhangi bir atıfta bulunulmamıştır. Her ne kadar raporun içeriğinde olsa da ombudsmanlık kurumunun kurulmasına dair bir başarı elde edilememiştir.

¹³³ Devlet Planlama Teşkilatı, "Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977", DPT Yayını, Ankara, s.117.

¹³⁴ Devlet Planlama Teşkilatı, "Yedince Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000", DPT Yayını, Ankara, s.119

2001-2005 tarihleri arasındaki 8.Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda vatandaş-kamu yönetimi ilişkilerinde çıkan uyuşmazlıklara karşı daha hızlı ve etkili bir çözüm bulma amacıyla, vatandaşın şikayetleri ile ilgili, idareyi denetleyen lakin yönetimden bağımsız bir kamu denetçisi sisteminin kurulacağı öngörülmüştür. Bu kapsamda, temel altyapının inşa edilmesine ve oluşturulması planlanan sistemin tüm idari eylem ve işlemleri kapsamı gerektiğinin altı çizilmiştir¹³⁵.

Bu raporun etkisiyle TBMM'de bir ilk olarak 2000 senesinde ombudsmanlık sisteminin kurulması için bir tasarı oluşturulmuştur. Taslakta, ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de temellendirilmesi, görev ve çalışma şekilleriyle ilgili birtakım ilkeler, başdenetçinin nasıl seçileceği, kuruma ne şekilde başvurulacağı, kurumda yer alacak olan personellerin sahip olması gereken başlıca özellikler gibi konulara ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir. Fakat oldukça ayrıntılı hazırlanmış olan bu taslak komisyon çalışmalarısıyla sınırlı kalmış herhangi bir varlık gösterememiştir. Yine de bu girişim ombudsmanlık kurumu için önemli bir adım olarak sayılabilir.

Hiçbir yasalama faaliyeti gösteremeyen ombudsmanlık kurumundan 2007-2013 tarihlerini içine alan 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nında da bahsedilmiştir. Bu planda KDK ile ilgili Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Raporunda " *idari başvuru sürecinde etkin rolleri olan başta kamu denetçisi (ombudsman) olmak üzere, hakem heyetleri, arabuluculuk ve uzlaştırma kurulları gibi yargı dışı alana özgü alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmalarına mevzuatımızda yer verilmemiş olması, dava sayılarında artışa yol açmaktadır*" şeklindeki ifadelerle yer verilmiştir¹³⁶.

Plan süreci içerisinde 2012 yılında KDK kanunu uzun uğraşlar sonucu kabul edilerek yasal zemine oturturulmuştur.

2014-2018 yıllarını kapsayan 10.Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın "Plan Öncesi Dönemde Türkiye'de Ekonomi ve Sosyal Gelişmeler" bölümünün 111. maddesi " *Kamu idarelerinde politika geliştirme, programlama, bütçeleme kapasitesini güçlendirmeye ve hesap verebilirlik ile mali saydamlığı sağlamaya yönelik temel bir*

¹³⁵ Devlet Planlama Teşkilatı, "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005", DPT Yayını, Ankara s.193

¹³⁶ Devlet Planlama Teşkilatı, "Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2007-2013", DPT Yayını, Ankara, s.22

araç olarak benimsenen stratejik yönetime geçiş süreci yaygınlaştırılmıştır. Ayrıca, hesap verebilirliği güçlendirmek amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş, Sayıştayın denetim alanı tüm kamu kaynaklarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir.” ifadeleri ile Kamu Denetçiliği Kurumu’na atıf yapılmıştır¹³⁷.

Yine aynı planın devamında yer alan “Planın hedefleri ve Politikaları” bölümünün “Adalet” başlığı altında yer alan 184. maddede “ 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylamasıyla Anayasanın ilgili hükümlerinde değişikliğe gidilerek kamu hizmeti görevlileriyle ilgili tüm disiplin cezaları yargı denetimi kapsamına alınmış, idarenin iyi işleyişini sağlamak ve idari yargının iş yükünü azaltmak için Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Adalet ve yargı hizmetlerini iyileştirmek, etkin ve etkili kılmak, temel hak ve özgürlükleri güçlendirmek üzere dört yargı paketi kanunlaşmıştır.” ifadeleriyle durum değerlendirilmesi yapılmıştır¹³⁸.

ğ) Bayburt Valiliği’nin Yapmış Olduğu Çalışma

Kamu Denetçiliği Kurumuna benzer girişimlerden biri de 1996 yılında Bayburt Valiliğince gerçekleştirilip yorum almak adına başta üniversitelere, ilgili kamu kurum ve kuruluşlara, gazetelere ve basına gönderilen “Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması” adlı Kamu Danışmanlar Kurulu Yönergesidir¹³⁹. Bu yönerge, il çerçevesinde uygulanabilen bir örnek ombudsman modeli olacak şekilde oldukça modern ve ileri görüşlülük ile düzenlenmiştir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 11/a maddesi ile düzenlenen ve KDK’yı anımsatan Kamu Danışmanlar Kurulu Yönergesine bakıldığında; kurumun kurulma sebebi, “*demokratik çoğulcu sistem içerisinde, kamu hizmetlerini dürüst, tarafsız, adil ve verimli bir şekilde yürütmek, idarenin eylem ve işlemlerinden olumsuz etkilenen kişilerin hak ve menfaatlerini korumak, halk arasında yayılabilecek gerçek dışı olumsuz söylentileri*

¹³⁷ Devlet Planlama Teşkilatı, “Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2014-2018”, DPT Yayını, Ankara s.24

¹³⁸ Devlet Planlama Teşkilatı, “Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2014-2018”, DPT Yayını, Ankara s.35

¹³⁹ Ali Haydar Öner, “Ombudsmanlık Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması”, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Bayburt, Aralık 1996, s.74.

önlemek, halkın devlete karşı güven duygularının artarak sürdürülmesini sağlamak amacıyla hazırlandığı” şeklinde belirtilmiştir¹⁴⁰.

Kamu Danışmanlar Kurulu yönergeseince kurul çalışması yedi kişiyle yapılır. Bu kurulun yedi üyesi; Valinin başkanlığında, İl İdare Kurulu üyeleri, İl Daimî Encümen üyeleri, İldeki Kaymakamlar ile İl Merkez ve İlçe Belediye Başkanlarından ibaret olan karma komisyonca seçilir. Kamu Danışmanlar Kurulu başkanı karma komisyon tarafından seçilmiş olan yedi kişi arasından seçilir. Her ay en az bir kere toplanma şartı bulunan kurula idarenin eylem ve işlemlerinden dolayı haksızlığa uğrayan her vatandaş yazılı veya sözlü olarak başvuruda bulunabilir. Başvuru aşamasında şekil şartı aranmaksızın şikayetçiden herhangi bir harç talebinde bulunulmayacaktır. Kurula, bazı şartlarda resen inceleme yetkisi verilmiştir. Kurulun faaliyetlerine dönük harcamaları Bayburt’a Hizmet Vakfı’nca karşılanması şeklinde karar alınmıştır. Kurul yıllık çalışmalarını bir rapor haline getirip o seneyi takip eden Ocak ayında Vali’ye sunacaktır¹⁴¹.

Kamu Danışmanlar Kurulu’nun görev ve yetkileri ¹⁴²;

- Vatandaşların il sınırında yer alan kamu kurumlarıyla ilgili talep ve şikayetleri araştırmak ve incelemek ve bu incelemeler esnasında rastlanılan ve suç özelliği taşıyan işlemleri ilgili görülen makama bildirmek
- İnceleme konularına ilişkin azami 5 kurul üyesi tarafından verilen onayla basın açıklamalarında bulunmak
- Üzerinde inceleme yapılan konu ile alakalı olarak doğrudan yada valilik vasıtasıyla ilgili kurumlardan bilgi istemek
- Kurul tarafından gerekli görüldüğü takdirde, incelenen konu ile ilgili valilikten teknik yardım veya personel talebinde bulunmak

¹⁴⁰ Ali Haydar Öner, ‘‘Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması’’, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayını, 1996, s.6

¹⁴¹ Ali Haydar Öner, Ombudsmanlık Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması, Bayburt, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Aralık-1996, s.74.

¹⁴² Ali Haydar Öner, Ombudsmanlık Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması, Bayburt, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Aralık-1996, s.78.

- Bayburt şehrini ve halkını ilgilendiren genele dayalı idari düzenlemeler ile alakalı valiliğe görüşlerini sunmak, şeklinde sıralanmıştır.

Fakat söz konusu kurulun kurulması için sarf edilen çabalar sırasında dönemin Bayburt Valisi Ali Haydar Öner'in merkeze alınmasıyla konu hakkında ilerleme olmamış, oldukça kapsamlı bir şekilde hazırlanan çalışma sadece yazıda kalmış ve kurulun kurulması fikride tamamen ortadan kalkmıştır. Bahsedilen Kurulun hukuki dayanağı olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 11/A sayılı maddesinde “ *Vali... suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır*” ibaresine yer verilmektedir. Söz konusu madde başlı başına bir ombudsmanlık sistemi kurulması için oldukça yetersizdir¹⁴³.

Öte yandan hazırlanan yönergeye doğrultusunda kurulan Kamu Danışmanlar Kuruluna belirli bir süre için seçilecek olan 7 üyenin, devlet memurlarından, İl daimi encümen üyeleri ve İl Merkez ve İlçe belediye başkanları arasından herhangi birilerinin seçilmesi öngörüldüğünden kurumun alacağı kararların eşitlik, hukukilik ve tarafsızlık gibi temel ilkelerle bağdaştığı söylenememektedir.

2.Hükümet Tasarıları Doğrultusunda Kamu Denetçiliği Kurumu

a) 55. Hükümetin Çalışmaları Doğrultusunda Kamu Denetçiliği Kurumu

55. hükümet 24.22.1994 tarihinde Adalet Bakanlığı eşgüdümünde Avrupa Birlik üyesi olan ülkelerde var olan kurum ve kuruluşların Türkiye’de de meydana getirilme girişimleri doğrultusunda 16 kişiden oluşan, amacı Türkiye bir ombudsmanlık kurumu oluşturmak olan bir komisyon kurmuştur. Oluşturulan bu komisyon çalışmaları doğrultusunda “ Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı ” başlıklı metin 12.08.1998 tarihinde hazırlanmıştır¹⁴⁴.

Komisyonunda görev yapanlar arasında kamu kuruluşlarının yanı sıra TODAİE ve bazı üniversite temsilcileri de bulunmaktadır. Bu kişiler tarafından hazırlanan kanun taslağı, ilgili kurumlara görüşleri alınmak üzere gönderilmiştir. En sonunda

¹⁴³ 10.06.1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (RG.18.06.1949/7236)

¹⁴⁴ Aslı Yağmurlu, “Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 42, Sayı: 1, 2009, s.96.

nihai karara bağlanması maksadıyla meclise sevk edilmesinin ardından görüşmelerin yapılamaması sebebiyle tasarı hükümsüz kalmıştır¹⁴⁵.

İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu 23.10.1998 tarihinde yaptığı bir toplantıda dönemin Devlet Bakanı Hikmet Sami Türk tarafından hazırlanan taslak hakkında kamuoyuna ilk bilgilendirmeyi yapmıştır. Yapılan bilgilendirmede; tasarıda oluşturulacak olan kuruma ‘yurttaş sözcüsü’ adının verilmesi, bir baş görevli ve on yardımcının görevini yerine getireceği, ancak nüfusu 62 milyona yakın olan ülkede bu örgütlenmenin yetersiz kalacağı, bu sebeple oluşturulması öngörülen kurumun bir kurul şeklinde ve üst mevkisinde bir başkanın görevlendirilmesinin uygun görüldüğü açıklanmıştır¹⁴⁶.

Hazırlanmış olan taslak 35 madde ve 2 geçici maddeden oluşmaktadır. Tasarının maddeleri incelendiğinde; kurumun, ilgili idarenin yapmış olduğu işlem ve eylemlerin neticesinde mevzuata uymasını ve yetkisini kullanırken amacı dışına çıkmamasını sağlamak için yapmış olduğu önerilerin herhangi bir icrai nitelik taşımadığı görülmektedir. Bu durumda pekte etkisi olmayan, caydırıcılığı bir yaptırım niteliği taşımayan bir kurum oluşturulmak istendiği anlaşılmaktadır. Kurulması planlanan teşkilatın Yurttaş Sözcüsü, Sözcü Yardımcıları, uzmanlar ve ilgili büro personelinden oluşacağı öngörülmüştür. Kurumun ana merkezi başkentte olmak üzere gerek görüldüğü yerlerde de büro oluşturabilecektir.

Sözcü, olabilmek için adayın o tarihte kırk beş yaşını bitirmiş ve altmış beş yaşını tamamlamamış olması, üniversitelerin hukuk fakültesi bölümlerinden mezun olması ve belirlenmiş olan suçlardan herhangi bir hükmü olmaması gerekmektedir.

Sözcü Danıştay ve Yargıtay Genel Kurulları tarafından kendi üyeleri veya dışarıdan, Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulu aracılığıyla belirli kriterleri taşıyan adli ve idari yargı savcı ve hakimlerden, Türkiye Barolar Birliğince en az yirmi yıllık çalışma geçmişine sahip olan avukatlardan çıkarılan üçer adayın seçileceği öngörülmüştür.

¹⁴⁵ Tefik Bora Erdengi, *Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye*, (Danışman: Prof. Dr. Doğan Nadi Leblebici), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2009, s.202

¹⁴⁶ İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu, ‘‘ İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu’nun Çalışmaları – I, Genel Bilgiler ve Basın Açıklamaları’’, Genişletilmiş (2. bs.). Ankara, Mayıs 1999, s. 231 – 235.

Daha sonra adaylar listesinin Meclis Yurttaş Sözcülüğü ile İlişkiler Komisyonuna sunulacağı ve daha sonra komisyon aracılığıyla yapılacak gizli oylama ile en fazla oya sahip üç adayın komisyona haber verileceği günden itibaren 30 gün süre içinde ivedilikle incelenmek üzere Meclis Genel Kuruluna sunulacağı tasarlanmıştır.

Yurttaş Sözcüsünün, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile gizli oyla seçilmesi planlanmıştır. Beşer gün mesafe ile yapılması planlanan ilk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanmadığı takdirde ikinci oylamada en fazla oya sahip iki namzet arasında bir oylama daha yapılacak ve yapılan son oylamadan en fazla oyu alan aday Yurttaş Sözcüsü görevine seçilmiş olacaktır. Sözcü Meclis karşısında yeminini ederek göreve başlamaya hak kazanacaktır.

Sözcü yasama, yargı ve Silahlı Kuvvetler işlem ve eylemlerinden muafır. Görev süresi yedi sene olmakla birlikte ikinci kez seçilme imkânı bulunmamaktadır. Sözcü hiçbir kurumdan emir ve talimat alamayacağı gibi Başbakanlık Müsteşarı'nın sahip olduğu mali haklardan aynı ölçüde yararlanabilecektir. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı veya Başsavcı Vekili sözcü hakkında soruşturma yapma yetkisine sahip iki otorite olarak belirlenmiştir.

Halk tarafından yapılacak başvurulardan herhangi bir ücret alınmayacaktır. İdari işlemlerden kaynaklı başvurular tebliğ tarihinden başlayarak bir sene, idari eylemlerden ise öğrenme tarihinden itibaren olmak suretiyle başvuru alınabilecektir. Sözcünün her sene şubat ayında hazırladığı yıllık raporunu, Meclis Yurttaş Sözcülüğü ile İlişkiler Komisyonu'na sunmasının ardından Genel Kurul'da tartışılması öngörülmektedir. Bu duruma müteakiben rapor Resmi Gazete'de yayımlanacak ve daha sonra yine Yurttaş Sözcüsü tarafından TRT'de okunacaktır. Taslağa daha sonra Mecliste bir Yurttaş Sözcülüğü ile İlişkiler Komisyonu kurulması şeklinde madde eklemesi yapılmıştır¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Tefik Bora Erdengi, *Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye*, (Danışman: Prof. Dr. Doğan Nadi Leblebici), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2009, s.202-204

b) 57. Hükümetin Çalışmaları Doğrultusunda Kamu Denetçiliği Kurumu

28.05.1999 – 19.11.2002 tarihleri kapsamında görevini sürdüren 57. Hükümet, 2000 senesinde Adalet Bakanlığınca “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı” adı altında hazırlanan öneriyi Bakanlar Kurulu’na onaylatarak 13.10.2000 tarihinde TBMM’ye göndermiştir¹⁴⁸. TBMM tarafından Adalet, Anayasa, Plan ve Bütçe Komisyonlarına gönderilen tasarı 21. Yasama Döneminde ilgili mecralarda görüşülemeyip önemini yitirmiştir¹⁴⁹.

Tasarının temel amacı, Türk kamu yönetimi işleyişinin dünya ülkelerindeki gelişmelere paralel şekilde yenilenmesi ihtiyacına değinmektir. Yargının işleyişindeki katı unsurlara ve bu unsurların uzun vadede sonuçlanmasına dikkat çekilerek yargı dışı bir denetim mekanizmasının gerekliliğine vurgu yapılmıştır. En nihayetinde AB üye ülkelerinin hepsinde mevcut olan halkın şikayetleriyle yakından ilgilenen bir kurumun ülkemizde de yapılandırılması ihtiyacına değinilmiştir¹⁵⁰.

Tasarının içeriğinde oluşturulması öngörülen kurumun merkezinin Ankara’da oluşturulacağı ve uygun gördüğü bölgelerde büro açabileceği, kurumun bir Başdenetçisi ve en fazla on Kamu Denetçisi, Kamu Denetçiliği Uzmanları ve diğer kurum personellerinden oluşacağı planlanmıştır.

Belirlenen Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin Meclis Genel Kurulu’nca beş seneliğine ve yeniden seçilebilme hakkı verilerek seçilmeleri öngörülmüştür. Denetçilerin görevden alınma kararlarının yine TBMM tarafından verileceği hükme bağlanmıştır.

Tasarının “Görev” başlığının 4. maddesinde idarenin yapmış olduğu her türlü eylem ve işlemlerini inceleyip araştırma yetkisi kuruma verilen görevler arasında bulunmaktayken, “Cumhurbaşkanı”nın tek başına yaptığı işlemler ve re’sen imzaladığı kararlar, Bakanlar Kurulu kararları, HSYK kararları, yargı organlarının

¹⁴⁸ A. Vahap Darendeli, “Yargı Kararlarının Uygulanmasının Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı (Türk Ombudsmanı)”, *Adalet Dergisi*, Sayı: 9, 2001, s.72.

¹⁴⁹ Berkan Demiral, Nalan Demiral, “Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi-II, İnönü Üniversitesi, Malatya, 19-20 Nisan 2012, s.930.

¹⁵⁰ 14.09.2000 tarihli ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı (4842)

karar ve işlemleri ile Türk Silahlı Kuvvetleri' nin her türlü karar ve işlemleri'' hükümetin takdiri doğrultusunda kurumun görev alanına girmeyecek şekilde tasarlanmıştır¹⁵¹.

Tasarının 'Bağımsızlık' başlığının 7.maddesi Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçileri görevini icra ettiği her türlü organ, makam veya merciiden emir ve talimat almadan görevini rahatlıkla sürdürebileceği ve kuruma ait bütçenin Meclis bütçesi içinde olacağı kesin bir üslupla ifade edilmiştir¹⁵².

Tasarıda yer alan hükümlerden de anlaşılacağı üzere; Kurumun ilgili konularda görevini icra ederken tam bağımsız olması gerektiği ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra denetçilerin seçilmesi, görevden alınmaları ve kurum bütçesinin Meclis bütçesine dahil edilmesi gerçekte meclise bağlı bir denetim mekanizması olarak öngörüldüğünü göstermektedir.

Tasarıda Kuruma başvuru usulleri şekil şartları ve başvuru için azami zaman aşımı süresi, yapılan başvuruların sonuçlandırılma süresi ve yaptığı araştırma ve inceleme sonuçlarındaki çözüm önerilerini ilgili idari merciye bildirmesi ve idarenin bu çözüm önerisini uygulanır nitelikte bulmaması sonucunda bunun gerekçelerini kuruma bir ay süre içinde açıklaması gerektiği açık bir dille belirtilmiştir.

Denetçilerin kurum ve kuruluşlardan istemiş olduğu ilgili bilgi ve belgeleri, tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde geri dönüş yapma zorunluluğu ve bu görevi mazeretsiz uygulamayan görevliler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusuyla disiplin soruşturması açılabileceği öngörülmüştür. Kurumun çalışmalarını içeren raporun yayınlanması ve TBMM Dilekçe Komisyonu'na sunulması üzere her takvim senesi sonu önerileri kapsayan genel bir raporun gönderilmesi ve Resmî Gazete'de yayımlanması şartıyla kamuoyuna bildirilmesi öngörülmüştür¹⁵³.

¹⁵¹ 14.09.2000 tarihli ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı (4842)

¹⁵² 14.09.2000 tarihli ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı (4842)

¹⁵³ 14.09.2000 tarihli ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı (4842)

c) 59. Hükümetin Hazırladığı Kanun Tasarıları

14.03.2003 – 29.08.2007 tarihleri kapsamında görevini sürdüren 59. Hükümet tarafından hazırlanıp 15 Temmuz 2004'te kabul edilen 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" onaylanmak üzere Cumhurbaşkanlığı'na iletilmiştir. Fakat bu tarihlerde görev yapan Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer " *hukukun genel ilkelerine, Anayasal kurallara ve kamu yararına uymadığı* " gerekçesiyle 3 Ağustos 2004 tarihinde TBMM Başkanlığına tekrardan görüşülmesi için geri göndermiştir.

5227 sayılı Kanun'un¹⁵⁴ üçüncü bölümündeki 38-42. maddeleri " Kamu Yönetiminde Denetim" konusuna ayrılmış olup kanunun genel kapsamında kamu yönetiminde yapılması gereken köklü değişiklikler öngörülmüştür. Ayrılmış olan maddelerin içeriğinde denetimin tanımı, kapsam alanı ve türlerinden bahsedilmiş, denetim yapmaya ehil kurumlar ve saydamlık hakkında bilgi verilmiştir.

Kanunun 42. maddesinde bahsi geçen Mahalli İdareler Halk Denetçisi ibaresi 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun¹⁵⁵ 48. maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7. bentlerinde yer alan şartları taşıyan özelliklere göre seçilir. İlk iki turda üçte iki çoğunluk sağlanamadığı takdirde sonraki turda salt çoğunluk aranır. Bu turda da salt çoğunluğa ulaşamazsa o turda en çok oy sahibi olan iki aday için dördüncü bir tur oylama yapılarak en çok oy alan aday seçilmiş olacaktır. Halk Denetçisi olacak kişiler il genel meclis üye sayısının beşte biri sayısınınca aday gösterilebileceği gibi kendilerini de aday gösterebilirler.

Seçimle göreve gelecek olan halk denetçisinin sorumlulukları arasında, illerdeki yerel yönetimler ve bağlı kurum ve kuruluşların gerçek ve tüzel kişilerle olan eylem ve işlemlerinin hukuk bakımından uygunluğunu denetlemek ve aralarındaki sorunlara çözüm bulmak olarak sayılmaktadır. Denetçinin göreve başlama süreci, il genel meclisi karşısında görevini tam bir bağımsızlık ile yerine getireceğini, kanunlara karşı bir işlemde bulunmayacağı üzerine yemin ederek başlamaktadır.

¹⁵⁴ 15.07.2004 ve 227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun"

¹⁵⁵ 14.07.1965 tarihli ve Devlet Memurları Kanunu (RG. 23.07.1965/12056)

Halk Denetçisi görevi ile ilgili gizli bilgileri açıklaması, seçildikten sonra seçilme şartlarını taşımadığının ortaya çıkması veya sonradan bu özelliklerini yitirmesi ile belli mercilerin onayından sonra Danıştay kararı ile görevine son verilebilir. Son verildikten sonra boş kalan mevkiye görev süresini tamamlamak üzere yenisi seçilir.

Halk Denetçisi verdiği hizmetten ötürü başvuru sahiplerinden herhangi bir ücret talebinde bulunamaz. Gerçek ve tüzel kişiler hak ihlalleri karşısında, yaptıkları şikayet başvurusuna yasal süreç içinde yanıt alamaması halinde otuz gün içinde halk denetçisine başvurabilir. Eylem ve işlemin oluşundan itibaren altı ay içinde denetçiye başvuru yapılmalıdır. Başvuru aşamasından sonra denetçi, 45 günlük süre içerisinde kararını verip ilgili idareye ve hak sahibine sonucu bildirir. Kararı öğrenen idare sonuç karşısındaki tutumunu en geç on gün içerisinde açıklar ve tavsiyeyi uygun bulmadığı takdirde sebebini gerekçelendirmesi beklenir. Denetçi nezdinde istenen bilgi ve belgeler en geç 7 gün içerisinde verilmek zorundadır. Konusu net biçimde anlaşılır olmayan, somut bir iddiaya dayanmayan, denetçinin yetkisi dışındaki konularda yapılmış olan veya daha önce dava konusu yapılmış olan başvurular işleme alınamaz. Halk Denetçisi araştırma görevinde teknik uzmanlara başvurabilir ve yardım eden uzmanların bütçesi İl Özel İdaresi tarafından karşılanır¹⁵⁶.

Tasarının mecliste görüşülmesi esnasında 42. madde ile ilgili birtakım eleştiriler yapıldığı görülmüştür. Bu eleştirilere kısaca değinmek gerekirse:

- Halk denetçiliğinin sadece yerel yönetimler için değil aynı zamanda merkezi yönetim içinde tekvin edilmesi
- Denetçinin ataması il genel meclisleri aracılığıyla gerçekleştirilirken, görevden alınma kararının Danıştay tarafından verilmesi arasındaki dengesizlik
- Denetçinin ilgili kurumlardan bilgi ve belge istemesi karşılığında yedi günlük sürede herhangi bir cevap alamaması durumunda yaptırım gücüne sahip olamaması

¹⁵⁶ 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, (m.42/2)

- Yardım alınmış olan uzmanlara ödenecek miktarın alt ve üst limitinin belirli olmaması
- Denetçilerin il genel meclisleri ve büro personelinin de il özel idareleri aracılığıyla görev başına getirilmesinden ötürü tam bağımsız bir şekilde görevlerini sürdüremeyecek olmaları
- Nüfus olarak yoğun illerde sadece bir denetçinin görev yapmasının yetersiz olacağı düşünceleridir.

Meclis görüşmelerindeki konuşmaların yanı sıra eleştirilerin boyutu meclis dışına da taşmıştır. Örneğin Milliyetçi Hareket Partisi konu ile ilgili Genel Merkezi tarafından yapılmış olduğu basın açıklamasında: *“Bu düzenlemeye göre halk denetçisinin bağlayıcı bir karar verme yetkisi yoktur. İdare de halk denetçisi tarafından verilen karara uymak zorunda değildir. Verilen karar tavsiye niteliğinde olacaktır. Kanaatimizce, bürokrasiyi arttırıcı sonucu değiştirmeyecek bir mekanizma daha sistemimize monte edilmektedir.”*¹⁵⁷ ifadelerine yer vermiştir.

Görüldüğü gibi 5227 sayılı Kanun, idari yargının bir nebze de olsa yükünü azaltmak için yerel yönetimlerde Halk Denetçisi görevlendirerek, Kamu Denetçiliği Kurumunun yerel ölçekte oluşturulmasını düzenlemiştir. Fakat Kanun tasarısı yürürlüğe koyulamamıştır.

(1) 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

28.09.2006 tarihinde Adalet ve Kalkınma Partisince (59. Hükümet) hazırlanan ‘‘Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı’’ mecliste onaylanmıştır. Kabul edilen tasarının Resmi Gazete’ de yayımlanması için dönemin Cumhurbaşkanı olan Necdet Sezer’e gönderilmiştir. Ancak Sezer yasayı inceleyip yasama tarafından yürütmenin denetlenmesinin bir tek Anayasanın 98 ve 100. maddelerinde açıkça belirtilmiş olan siyasal denetim mekanizmalarınca yapılmasının uygun olduğunu, Anayasa tarafından yasamanın üstünde herhangi bir yürütme organına denetim yetkisinin verilmediğinin ve bu sebeple meclise bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu meydana getirilmesinin

¹⁵⁷ MHP Genel Merkezi Basın Açıklaması. (19 Temmuz 2004). <http://www.mhp.org.tr/basinaciklamalari/basin2004/pages/bsaciklama19072004.php>

Anayasaca mümkün olamayacağını belirtmiştir. Sezer, bu olayın “güçler ayrılığı” prensibine zarar vereceğini söylemiştir¹⁵⁸.

Sezer’in çekincelerini belirtmesinin ardından Kamu Denetçiliği Yasası’nı meclise geri göndermiştir ve gönderilen yasa herhangi bir değişikliğe uğramadan 28.09.2006 tarihinde 5548 sayılı ile kabul edilerek yasalaşmıştır.

Cumhurbaşkanı meclisten iki kere geçmiş olan yasayı kabul etmek durumunda kalmış ve Anayasa Mahkemesi’ne kanunun yürürlüğünün durdurulması maksadıyla yargı yoluna başvurmuştur. Cumhurbaşkanına ilaveten dönemin ana muhalefet partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) 125 vekilinin imzasıyla dava açmıştır¹⁵⁹.

Açılan dava Anayasa Mahkemesi tarafından kanunun uygulanmasından doğabilecek zararları önceden önlemek amacıyla kararın Resmi Gazete’de yayınlanacağı zamana kadar yürürlüğün durdurulmasına ve kanunun bütününe Anayasa’ya aykırı olduğuna ve 25.12.2008 tarihinde oyçokluğuyla iptaline karar verilmiştir¹⁶⁰.

(a) 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Gerekçesi ve Amacı

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Gerekçesi Meclis Başkanlığı’na 14.12.2005 tarihinde gönderilmiştir. Bu gerekçede ; "*Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması öngörülmüştür*"¹⁶¹ denilmektedir.

¹⁵⁸ Djahan Muradova, *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. İpek Özkal Sayan), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2013, s. 178.

¹⁵⁹ *CHP’den İki Yasa İçin İptal Davası* <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/chpden-2-yasa-icin-iptal-davasi-5286279> (10.03.2019)

¹⁶⁰ 25.12.2008 tarihli ve Anayasa Mahkemesi Kararı

¹⁶¹ *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Genel Gerekçe*

<http://anadolu.kanunum.com/kanunum/tutanaklar/TBMM/d22/c123/tbmm22123114ss1206.pdf>

(21.01.2012)

Yapılan açıklamada, Türkiye’deki mevcut yargı mekanizmasının katı ve yavaş olduğu vurgulanarak hem yönetim-birey ekseninde oluşabilecek sorunlara çözüm bulmak hem de Türkiye’nin AB’ye girme sürecinin hız kazanması için Ombudsmanlık Kurumunun oluşturulması gerekliliğinin altı çizilmiştir. Ayrıca, kurumun yürürlükte olduğu bazı ülkelere ve ombudsman sözcüğünün anlamlarına da değinilerek Türkçe karşılığı olarak ‘‘ arabulucu’’, ‘‘ yurttaş sözcüsü’’, ‘‘halk avukatı’’ ve ‘‘kamu denetçisi’’ gibi ifadeler gösterilmiştir. Bu kavramlar içerisinde Yedinci¹⁶² ve Sekizinci¹⁶³ Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da yer verildiği gibi ‘‘ kamu denetçisi’’ ibaresinin kullanılmasının tercih edildiği açıklanmıştır.

Gereğede Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun temel gayesi kanunun ilk maddesinde; ‘‘gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikayetlerini, Türkiye Cumhuriyeti’nin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak’’¹⁶⁴ olarak ifade edilmiştir.

(b) Başdenetçi’nin Seçim Usulü ve Görev Süresi

Kanunun 4. maddesi ile kurumun personel örgüsüne dair açıklamalarda bulunulmuştur. Bu açıklamada TBMM Başkanlığına bağlı, özel bir bütçeye sahip ve merkez binası Ankara’da yer alan bir kurum tasarlanmıştır. Kurumun Başdenetçilik ve Kurul olmak üzere iki yapıdan oluşacağı ve kurumda bir Başdenetçi ve en çok on denetçi ile birlikte Genel Sekreter, uzman ve yardımcıları ve ilgili büro personelinin görev yapacağı öngörülmüştür¹⁶⁵.

Kanunun diğer maddelerinde Başdenetçilik yapısının Başdenetçi ve Başdenetçi vekilinden, Kurulun ise Başdenetçi, Başdenetçi vekili ve diğer denetçilerden oluşturulacağı belirtilmiştir. Başdenetçiden var olan denetçiler arasındaki iş birliğinin

¹⁶² Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı <http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13742/plan7.pdf> s.119

¹⁶³ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı <http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13743/plan8.pdf> s.193

¹⁶⁴ 28.09.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, (m.1/5548)

¹⁶⁵ 28.09.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, (m.4/5548)

sorunsuz ve uyum içinde devam ettirilmesinin sağlanması beklenir. Kuruma gerekli olduğunu düşündüğü yerlere büro açma ve bu bürolar için zaruri personel istihdamı yapma yetkisi verilmiştir.

Başdenetçi ve denetçilerin seçimlerinde aranan nitelik ve şartları içinde barındıran 10. maddeye göre:

- Adayın Türk vatandaşı olması
- Seçimin yapılacağı zaman aralığında başdenetçinin 50, denetçinin 40 yaşını bitirmiş olması
- Üniversitelerin hukuk, iktisadi ve idari bilimler, siyaset bilimleri, işletme ve iktisat bölümlerinden lisans mezunu veya bu bölümlere denkliği tasdiklenmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olunması
- Mesleği ile alakalı kamu kurumlarında veya kamu kuruluşu denkliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel teşebbüslerde minimum on yıl çalışılmış olması
- Kamu haklarından herhangi bir yasakla kısıtlı olunmaması
- ‘‘26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı altı ay veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine, milli savunmaya, devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflâs, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından hükümlü bulunulmaması’’ gerekmektedir¹⁶⁶.

TBMM Genel Kurulu, Başdenetçi ve diğer denetçilerin seçimini yapmakla yükümlüdür. Kamu Denetçiliği Kurumu’nda görevini sürdüren Başdenetçi ve denetçiler görevlerinin bitiminden doksan gün önce, ancak görevlerinin herhangi bir

¹⁶⁶ 28.09.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, (m.10/5548)

sebepten ötürü bitmesi durumunda ise bitiş tarihinden başlayarak on beş gün içerisinde Meclis Başkanlığına bitirme sebebi ile ilgili bilgi vermek zorundadır. Kanunda geçen seçilme niteliklerini bünyesinde barındıran Başdenetçi ya da denetçi aday adayları TBMM Başkanlığına müracaatlarını yapacaklardır.

Müracaat eden aday adaylarının ön elemesi, TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden meydana gelen Karma Komisyon vasıtasıyla yapılacaktır. Bu komisyon, Başdenetçilik için başvurular içinden üç kişiyi, denetçilik adayları arasından ise seçilmesi planlanan adetin üç katı kadarını, Genel Kurula bildirmek üzere saptayacaktır. Komisyonun verdiği kararın Meclis Başkanlığına bildiriminden itibaren otuz gün içerisinde Genel Kurulda seçim yapılabilecektir.

Seçilebilmek için üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun elde edilmesi gereklidir. İlk turda yapılan oylama sonucu çoğunluğun sağlanamadığı takdirde ikinci turda seçilebilmek için üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyuna ihtiyaç vardır. İkinci turda da salt çoğunluğa ulaşamadığı durumunda, en çok oya sahip olanlardan, seçilmesi planlanan aday sayısının iki katı oranında aday ile üçüncü bir oylama yapılacaktır. Bu aşamada karar yeter sayısına ulaşılması beklenerek, en çok oy alan adayın seçilmesi ile oylama son bulur. Kurum Meclis Başkanlığına başvuru yapmış olduğu tarihten başlayarak maksimum doksan gün içinde seçimin sonuçlandırılması gerektiği hükme bağlanmıştır¹⁶⁷.

(c) Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Sahası

Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişinden kaynaklanan şikâyet üzerine, idarenin işlem ve eylemleriyle tutum ve davranışlarını, adaletli bir şekilde, insan haklarına saygı, hakkaniyete ve hukuka uygunluk açısından araştırıp inceledikten sonra idareye birtakım tavsiyelerde bulunmakla görevlidir. Bunun yanı sıra:

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı eylem ve işlemler ile kendiliğinden imzaladığı emir ve kararlar;
- Yasama yetkisinin kullanılması ile ilgili işlem ve eylemler;

¹⁶⁷ 28.09.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, (m.15/5548)

- Yargı faaliyetleri ile ilgili ve yargıya mensup kişilerin yaptığı işlem ve eylemler;
- Türk Silâhlı Kuvvetlerinin sadece askerî hizmet içeren faaliyetleri, kurumun görev alanına dahil edilmemiştir¹⁶⁸.

(ç) Kamu Denetçisinin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Kamu Denetçisinin bağımsızlığına 5548 Sayılı Kanununun 12. maddesinde “ *hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.* ” şeklinde yer verilmiştir¹⁶⁹.

Buna ek olarak, Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile ilgili büro personeli herhangi bir siyasi partiye üye olamadıkları gibi parti, kişi ya da zümreye yarar veya zarar sağlayacak bir davranışta bulunamazlar, görevlerini sürdürürken dil, din, mezhep, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce ve felsefi inançlarından kaynaklı herhangi bir ayırım yapamazlar, görev yaptıkları müddetçe görevleriyle ilgili sırları hiçbir şekilde açıklamazlar ve kendilerinin veya hiçbir kimsenin çıkarı için kullanamazlar.

Başdenetçi veya denetçilerin görevleri yüzünden işledikleri öne sürülen bir suç yüzünden haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması başlatılabilmesi için Meclis Başkanlığının izni gereklidir. Başkanlık tarafından iznin verilmesi veya verilmemesi durumundaki karara karşı itiraz edilecek mercii, Danıştay’ın olayla ilgili dairesidir. Denetçilere karşı yapılacak hazırlık soruşturması Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısınca yapılmaktadır.

Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının görevleri ile ilgili suç işlediklerine dair bir iddia söz konusu olduğunda ceza soruşturması ve kovuşturması başlatılabilmesi Başdenetçinin izin vermesine bağlıdır. İzin verilmesi ya da verilmemesi halinde karara itiraz mercii olarak, Ankara Bölge İdare Mahkemesi yetkilendirilmiştir.

¹⁶⁸ 28.09.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, (m.9/5548)

¹⁶⁹ 28.09.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, (m.12/5548)

Başdenetçi ve denetçilerin görev yapma süreleri beş yıldır. Görevini tamamlamış Başdenetçi veya denetçilerin sadece bir dönem daha seçilme hakları vardır ve seçildikleri tarihten itibaren diğer yürüttükleri meslekleriyle ilişkileri kesilmektedir. Başdenetçi veya denetçilerin görev süreleri içinde mali ve sosyal hakları yasa ile güvenceye alınarak bağımsız ve tarafsız yönleri güçlendirilmeye çalışılmıştır. Kanunda belirtildiği üzere Başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarına, denetçilere ise Başbakanlık müsteşar yardımcıları için geçerli olan mali ve sosyal haklara uygun hükümlerin uygulanacağı yönünde karar alınmıştır.

(d) Kuruma Başvuru ve Sonuçlandırılması

Kanun gereği kuruma gerçek ve tüzel kişiler başvurabilecekleri gibi yabancıların başvuru yapabilmeleri ise karşılıklılık esasına dayandırılmaktadır. Kuruma başvuru için, hazırlanan bir Türkçe dilekçe ile doğrudan, elektronik ortamda veya diğer iletişim aygıtlarıyla da yapılabilme imkanı sağlanmaktadır. Gelen başvurular içinde incelenmeyecek olanlar sırasıyla; yargı organlarındaki davanın devam ediyor olması veya durumun karara bağlanmış olan uyuşmazlıklar, şikayet için gerekli şekil şartlarını (isim, adres, yerleşim yeri vb.) taşımayan başvurular ve daha önce sonuçlandırılmış durumlar olarak sayılmaktadır. Kuruma yapılacak olan başvurular illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar vasıtasıyla yapılabilecek ve yapılan başvurulardan herhangi bir ücret talep edilmeyecektir.

İdari işlemlerden kaynaklı başvurular tebliğ tarihinden, idari eylemlerden ise öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde olmak suretiyle başvuru alınabilecektir. Dava açma hakkına sahip olunan süre içinde yapılan başvuru, devam etmekte olan dava açma müddetini dondurmaktadır. Kurum gerekli inceleme ve araştırmalarını başvuru tarihinden başlayarak en geç altı ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Kurumun araştırma ve inceleme sonuçlarındaki çözüm önerilerini ilgili idari merciiye bildirmesi ve idarenin bu çözüm önerisini uygulanır nitelikte bulmaması sonucunda bunun gerekçelerini kuruma bir ay süre içinde açıklaması gerektiği açık bir dille belirtilmiştir.

Kurumun gelen başvuruyu reddetmesi halinde, gerekçeli ret kararının ilgili kişinin eline geçmesinden itibaren durdurulmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden

yürütülmeye başlayacaktır. Yerinde görülen başvurunun kabul edilmesinde ise dava açma süresinin yeniden başlatılması, konuyla ilgili kamu kuruluşunun inisiyatifi doğrultusunda şekillenecektir.

Kurumun verdiği tavsiyeler üzerine ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca otuz gün içinde herhangi bir eylem veya işleme geçilmediği takdirde, **kesilmiş** olan dava açma süresi durdurulduğu yerden işlemeye devam edecektir. Ayrıca kuruma yapılan başvuru tarihinden başlayarak altı ay içinde ilgili inceleme ve araştırmanın herhangi bir sonuca bağlanamaması halinde işlemesine ara verilen dava açma süresi yine kaldığı yerden devam etmeye başlayacaktır¹⁷⁰. Başdenetçinin resen inceleme ve araştırma başlatması konusunda herhangi bir düzenlemeye gidilmediği görülmektedir.

(e) Kurumun Bilgi ve Belgelere Ulaşımı

Kurumun yürüttüğü araştırma ve inceleme işlemi sırasında ilgili konu hakkında istenen bilgi ve belgelerin kurum ve kuruluşlarca verilmesi zorunlu hale getirilmiştir. Fakat bu duruma belirli sınırlamalar getirilmiştir. Bu sınırlar, devlet sırrı ve ticari sır özelliği taşıyan bilgi ve belgeler, ilgili mercilerin en üst makamı tarafından nedeni açık bir şekilde açıklanmak suretiyle verilmeme hakkı olarak belirlenmiştir. Belirlenen süre içinde kurum tarafından istenilen bilgi ve belgelerin mazeret gösterilmeksizin verilmemesi üzerine Başdenetçi veya denetçinin isteği doğrultusunda ilgili makam veya kurumlarca disiplin soruşturması başlatılacaktır.

(f) Kamuoyunun Bilgilendirilmesi

Kamu Denetçiliği Kurumunca, yapılan faaliyetleri ve tavsiye niteliğindeki kararları içeren bir rapor hazırlanarak yıl sonunda TBMM Karma Komisyona gönderilecektir. Hazırlanan bu rapor, Komisyon tarafından görüşüldükten sonra bu görüşleri de içinde barındıracak şekilde özetlenecektir. Son şekli verilen rapor, Meclis Genel Kurulunda incelendikten sonra Resmi Gazete’de yayımlanarak halka duyurulacaktır. Yıllık raporun yanı sıra Kurul, gerekli gördüğü konularda her daim

¹⁷⁰ Şükrü Mert Karcı, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsmanlık Kurumu*, (Danışman: Yrd.Doç.Dr. Bilgi Küçükcan), Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2010, s. 240.

kamuoyunu bilgilendirme yetkisine sahiptir. Kurumun yürüttüğü faaliyetler ile ilgili bilgi verme yetkisi Başdenetçiye verilmiştir¹⁷¹.

(2) 6328 Sayılı Kanunla Kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu

Kamu Denetçiliği Kurumu bir diğer ifadeyle Ombudsmanlık Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda yer alan 74'üncü madde ve 6328 Sayılı Kanun ile kanunda gösterilen görevleri yapmak üzere hayata geçirilmiştir¹⁷². Söz konusu görevler, Türkiye Anayasası'nda belirtilen 6328 Sayılı Kanunun 4'üncü maddesinde ele alınmıştır.

KDK'nın, kanunda bahsi geçen görevleri yerine getirmek üzere Ankara merkezli, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliği bulunan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı olacak şekilde kurulmasına hüküm verilmiştir. Söz konusu maddenin 2'nci bendinde KDK'nın nelerden oluşacağından bahsedilmiştir. Bu madde altında kurumun Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşması gerektiği ve aynı maddenin 3'üncü bendinde ise KDK'da görev yapacak bir adet Başdenetçi, beş adet Denetçi ve Genel Sekreter ve diğer personellerin bulunması gerektiği ifade edilmiştir.

Resmi Gazetede 6328 Sayılı KDK'nın uygulanmasına dair hükümleri kapsayan, 28/03/2013 tarihinde 28601 sayılı yayınında “*“Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar”* başlığı altında yönetmelik dahilinde KDK faaliyet göstermeye ve 29/03/2013 tarihi itibarıyla ise kurum başvuru almaya başlamıştır¹⁷³.

(a) Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurumsal Yapısı

KDK, TBMM'ye bağlı bir şekilde ve kamu tüzel kişiliği bünyesinde Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 74'üncü maddesi¹⁷⁴ ile 6328 Sayılı KDK Kanununa göre kurulmuştur. Kurumun amacı, 6328 Sayılı Kanunda; *“kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı*

¹⁷¹ 28.09.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, (m.12/5548)

¹⁷² 07.11.1982 tarihli ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (2709)

¹⁷³ SETA 2013 Yılı Analizi, 2013'te Türkiye, Ankara, Semih Ofset, Aralık 2013, s. 99.

¹⁷⁴ 07.11.1982 tarihli ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (2709)

içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak” şeklinde tanımlanmıştır. Aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 6328 Sayılı KDK Kanununun 4’üncü maddesi KDK’nın meclise bağlı, Ankara merkezli ve kamu tüzel kişiliğe sahip özel bütçeli bir kurum olduğu şeklinde düzenlenmiştir¹⁷⁵.

Başvurular üzerine denetimler gerçekleştiren, denetimleri idareye yönelik yapan TBMM’ye bağlı bir kurum olan KDK teşkilatı Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten ,Başdenetçilik ise, kendi içerisinde Başdenetçi ve beş adet denetçiden oluşmaktadır.

Genel Sekreterlik bölümü ise, Genel Sekreter ile geriye kalan idari personelleri kapsamaktadır. Bu birim, KDK’nın ‘‘mali işlerini, idari işlerini ve sekreterlik hizmetlerini’’ yerine getirmek üzere faaliyet göstermektedir. Söz konusu bölümün görevi Türkiye Anayasasının 6328 Sayılı KDK Kanununun 9’uncu maddesinde aşağıdaki gibi ifade edilmiştir;

*“kurumun büro işlerini ile arşiv işlerini yürütmek, personelin şahsi dosyalarını tutmak, personelin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek, kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek, kurumun görev alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak ve Başdenetçilik tarafından verilen diğer görevleri gerçekleştirmek”*¹⁷⁶

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 6328 Sayılı KDK Kanununda Başdenetçilik ve Genel Sekreterlik adı altında iki birim kurulmuş olsa dahi, kurumda sunulan hizmetlerin daha etkin, kaliteli ve verimli bir şekilde gerçekleştirilebilmesi adına Başdenetçiliğe ve Genel Sekreterliğe bağlı olacak şekilde farklı birimler oluşturulmuştur. Söz konusu oluşturulan farklı birimler; basın danışmanlığı, başdenetçi danışmanlığı yönetim hizmetleri birimi, özel kalem birimi, strateji geliştirme birimi, hukuk müşavirliği ve ilk inceleme, AB ve dış ilişkiler birimi, dağıtım ve bilgilendirme bürosu ve kurumsal iletişim birimleridir. Oluşturulmuş birimlerden

¹⁷⁵ 14.06.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kanun (RG.29.06.2012/28338)

¹⁷⁶ 14.06.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kanun (RG.29.06.2012/28338)

Genel Sekreterliğe bağlı olanlar; yönetim hizmetleri, strateji geliştirme, AB ve dış ilişkiler ve kurumsal iletişim birimi iken, Başdenetçiliğe bağlı olacak şekilde oluşturulan birimler ise, basın ve Başdenetçi danışmanlığı, özel kalem birimi, hukuk müşavirliği ve ilk inceleme, dağıtım ve bilgilendirme bürosudur¹⁷⁷.

6328 Sayılı KDK Kanununun 4'üncü maddesinde KDK'nın Ankara merkezli olacağı şeklinde düzenlenmesine rağmen kurumun alacağı başvuruların talep miktarı ve yoğunluğuna göre bu durumun değişebileceği ve açılması gerekli görülen yerlerde de başvuru kabul edebilen KDK ofislerinin açılacağı ifade edilmiştir. Bu değişiklik ile birlikte KDK nüfus olarak yoğun olan yerlere ofis açarak, halka daha rahat ulaşma imkanına sahip olacaktır. Böylelikle kanun koyucu, KDK'nın halkla rahat bir şekilde iletişim kurmasına olanak sağlamış olacaktır.

KDK'nın merkezinin Ankara'da olması kurumun bilinirliği ve tanınması açısından yeterli olmayabilir. Sadece Ankara'da bir ofis bulunması halka ulaşılabilirlik açısından kuruma kısıtlı imkanlar sunmaktadır¹⁷⁸. Özellikle, Türkiye'nin yüzölçümü ve nüfus yoğunluğu göz önüne alındığında tek bir ofis, istenilen verimi kuruma sağlayamayacaktır. Bu sorunu çözebilmek adına kurumun faaliyete başlamasından 1 yıl sonra 2014 yılında İstanbul'da bir ofis açılmıştır¹⁷⁹.

31/12/2017 itibariyle ise KDK'da toplam 153 personel çalışmaktadır. Yine aynı yıl KDK'nın bütçesine 22,7 milyon TL tahsis edilmiş ve bir sonraki yıl bu rakam 22,9 milyon TL'ye ulaşmıştır¹⁸⁰. 2018 yılındaki 22,9 milyon TL'lik bütçe tahsisi 7066 Sayılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa göre yapılandırılmıştır¹⁸¹.

(b) Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin Göreve Getirilmesi ve Statüsü

Türkiye Anayasasının 6328 Sayılı KDK Kanununa göre, kurumda bir adet Başdenetçi ile beş adet Denetçi bulunması gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu başdenetçi ve denetçilerin seçim işlemleri, görev, yetki ve statüleri farklılık göstermektedir.

¹⁷⁷ 14.06.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kanun (RG.29.06.2012/28338)

¹⁷⁸ Tatal, s. 221.

¹⁷⁹ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014 Yıllık Raporu, s. 38.

¹⁸⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017 Yıllık Raporu, s. 52.

¹⁸¹ 14.06.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kanun (RG.29.06.2012/28338)

Türkiye Anayasasının 6328 Sayılı KDK Kanununun 10'uncu maddesinde Başdenetçi ve denetçilerin seçimleri sırasında mevcut adayların uyması gereken kurallar ve prosedürler yer almaktadır. Başdenetçi ve denetçi olabilmek için birinci şart olan Türk vatandaşı olma şartı yerine getirildikten sonra seçimin yapılacağı tarihte denetçilik statüsü için 40 yaşın, Başdenetçilik statüsü için ise 50 yaşın bitirilmiş olması koşulu bulunmaktadır¹⁸². Kanun koyucu bu şart ile, Başdenetçi ve denetçi statüsüne sahip olacak kişiler için asgari düzeyde yaş koşulu getirerek tecrübe sahibi kişilere ve kariyer hayatlarında belirli bir doyum noktasına varmış insanlara ulaşmayı hedeflemiştir¹⁸³.

Fakat kanun koyucunun, söz konusu statülere seçilecek bireylerde aradığı bu koşul diğer görevlerle karşılaştırıldığında kabul edilmesi güç bir şarttır. Milletvekili seçilebilmek için 18 yaş¹⁸⁴, Anayasa Cumhurbaşkanlığı için ise 40 yaşın¹⁸⁵ doldurulmuş olması koşulu bulunmaktadır. Aradaki yaş farkına bakıldığında, Başdenetçi statüsü için aranan yaş şartının, Cumhurbaşkanlığı statüsü için aranan yaş şartından daha fazla olduğu görülmektedir. Bu farklılık ise söz konusu şartın eleştirilmesine neden olmaktadır¹⁸⁶.

KDK ise 6328 Sayılı Kanunu göz önüne alarak, Başdenetçi ve denetçiler için öne sürülen yaş şartının, dünyadaki benzer uygulamalara bakılarak düzenlendiği gerekçesi öne sürülmüştür. Genel olarak ise dünyadaki ombudsmanlık uygulamalarında, ombudsman seçilecek bireylerde istenilen yaş şartının sebebi; söz konusu statüye, tecrübeli kariyer sıkıntısı yaşamayan, dolayısıyla kariyer açısından belirli bir doyumluğa varmış kişiler gelmesini sağlamaktır¹⁸⁷.

¹⁸³ Zehra Odyakmaz, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl:4, S. 12, 2013, s. 78.

¹⁸⁴ 07.11.1982 tarih ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 76.madde

¹⁸⁵ 07.11.1982 tarih ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 101.madde

¹⁸⁶ Tatal, s. 188.

¹⁸⁷ Zehra Odyakmaz, Yalçın Bostancı, Oğuzhan Güzel, "6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi", *TBB Dergisi*, S. 103, 2012, s. 21.

6328 Sayılı Kanununda genel olarak, iktisat, hukuk, idari bilimler, siyasal bilgiler, işletme ve iktisadi ve idari bilimlerden olacak şekilde dört sene eğitim veren fakültelerden veya söz konusu fakültelelere denklik sağlayabilen yurtiçi ya da yurtdışı yükseköğretim kurumlarından mezun olan bireyler tercih edilmektedir. Bireylerin aldıkları eğitim söz konusu olduğunda, kanun koyucu tarafından seçimi yapacak kuruma tercih edilebilecek yetkinlikler sıralanarak takdir verme yetkisi tanınmıştır. Böylelikle kuruma Başdenetçi veya denetçi olarak seçilebilmek için, dört yıllık eğitim veren üniversiteden mezun olmak gerekmektedir.

6328 Sayılı Kanununda Başdenetçi ve denetçi olarak seçilecek bireylerin en az 10 yıl çalışmış olmaları gerekmektedir. Bu doğrultuda bireylerin 10 yıl boyunca herhangi bir kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, uluslararası kuruluşlar ya da kamu kurumu özelliği taşıyan meslek kuruluşlarında veya özel sektörde çalışmış olmaları gerekmektedir. Böylelikle, Başdenetçinin ve denetçilerin tecrübe sahibi olmaları sağlanmıştır. Aynı zamanda sahip oldukları tecrübeleri hem kamu kuruluşlarında hem de özel sektörde kazanabilmektedirler.

Türkiye Anayasasının 6328 Sayılı Kanununda Başdenetçi ve denetçilerin sahip olması gereken özellikler ve şartlar da ifade edilmiştir. Bu şartlar aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

- Bireyler herhangi bir kamu haklarından yasaklı olmamalı,
- Başvuru yapacak bireyler, başvuru esnasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamalı,
- Belirlenmiş bazı suçlardan hüküm giymemiş olmalıdır.

Yukarıda bahsedilen belirlenmiş suçlardan hüküm giymiş olanlar için 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53'üncü bendine göre, bireyler affa uğramış, söz konusu süreler geçmiş ve ya hükmün açıklanmasının sonraya bırakılmasına karar verilmiş olsa dahi bireyler Başdenetçi ve denetçi olamamaktadır¹⁸⁸.

¹⁸⁸ 26.09.2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (RG.12.10.2004/25611)

(c) Başkanetçi ve Denetçilerin Seçilmesi

Türkiye Anayasasının 6328 Sayılı Kanununun 11'inci maddesinde Başkanetçi ve diğler denetçilerin seçilme ve adaylık prosedürü ve usulleri anlatılmıştır. Seçimler karma bir komisyon tarafından yapılmaktadır. Karma komisyonu oluşturan üyeler ise; TBMM Meclis Dilekçe komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonudur. Bu doğrultuda Başkanetçi TBMM Genel Kurulunca, denetçiler ise TBMM Meclis Dilekçe Komisyonu tarafından seçilmektedir.

Söz konusu Başkanetçinin ya da denetçilerden herhangi birinin görev süresi bittiği takdirde, bitmeden önceki 90 gün içerisinde KDK tarafından görevi süresinin bittiğinin TBMM Başkanlığına bildirilmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Eğer söz konusu görevler herhangi bir sebepten dolayı sona ererse, görevin sona ermesinden itibaren 15 gün süre içerisinde durum KDK tarafından TBMM Başkanlığına bildirilmek zorundadır. Başkanetçi ya da denetçi aday adaylığı için TBMM Başkanlığına başvurulmaktadır. Başvurular TBMM Başkanlığının belirttiği ilan tarihleri süresince yapılmaktadır.

Başdenetçilik için Karma Komisyon bütün adaylar arasından üç aday seçer ve seçilen adaylar başvuru süresinin bitiminde TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere TBMM Başkanlığına bildirilir. TBMM Genel Kurulu, bildirim tarihinden başlayarak 15 gün süre içerisinde Başkanetçi seçimlerini başlatır.

Genel olarak, KDK Başkanetçisinin seçimi ile ilgili prosedürlerin ve usullerin Anayasanın 74'üncü maddesinde ve 6328 Sayılı Kanunun 11'inci maddesinin 5'inci bendinde yer alan hükümlerin tekrarı ile Başkanetçinin seçilme usulü belirlenmiştir. Böylece TBMM Meclis Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından mevcut aday adayları içinden seçilen bireylerin adaylığı onaylanmaktadır. Adaylığı onaylanan bireyler arasında bir oylama gerçekleştirilir ve bu oylama TBMM Genel Kurulunda, Başkanetçinin seçilmesine yönelik yapılan bir oylamadır. Anayasanın 74'üncü maddesi koşulunca oylama, gizli oy kullanılarak gerçekleştirilmektedir.

Başdenetçi olabilmek için TBMM'de yapılan birinci ve ikinci oylamada üye tamsayısının 2/3 oranında oy çoğunluğunun olması gereklidir. Eğer ilk iki oylamada

bu oran yakalanamazsa üçüncü bir oylamaya geçilmektedir. Üçüncü oylamada ise üye tam sayısının büyük bir çoğunluğunun oylarının alınması zorunludur. Üçüncü oylamada bu çoğunluğun sağlanmadığı takdirde, dördüncü bir oylama yapılmaktadır. Dördüncü oylamada ise önceki oylamalarda en fazla oya sahip olan iki aday oylanarak iki adaydan en çok oya sahip aday, Başdenetçi olarak seçilmiş olacaktır.

TBMM Genel Kurulu Başdenetçilerin seçimleri ile ilgilenirken, Karma Komisyon denetçilerin seçimleri ile ilgilenmektedir. 6328 Sayılı Kanunun 11'inci maddesinde belirtilen usule göre; Karma Komisyon tarafından alt bir komisyon oluşturulmaktadır. Oluşturulan bu alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından toplamda seçilecek denetçi sayısının 3 katı aday seçerek seçilen bu adayları komisyona sunmaktadır. Sunulan adayların seçimi komisyon tarafından 15 gün süre içerisinde gerçekleştirilmektedir.

Tıpkı Başdenetçinin seçiminde olduğu gibi denetçi seçimlerinde de kanun koyucu tarafından ilk iki oylamada komisyon üye tam sayısının 2/3 oranında bir oy çoğunluğuna sahip olması gerekmektedir. Eğer Karma Komisyon tarafından yapılan seçimde birden fazla denetçi seçimi yapılacaksa, seçimler birleşik oy pusulası ile gerçekleştirilmektedir. Söz konusu ilk iki oylamada Komisyonda üye tam sayısında 2/3 oranında bir çoğunluk yakalandığı takdirde mevcut adaylar denetçi olarak seçilmektedir. Eğer bu çoğunluk sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilmektedir. Üçüncü oylamada ise üye tam sayısının büyük çoğunluğunu alan adaylar denetçi olarak seçilmiş olacaktır. Eğer çoğunluk sağlanamazsa, en çok oy alan adaylardan, toplamda seçilecek denetçi sayısının iki katı aday ile birlikte dördüncü bir oylamaya gidilmektedir. Bu oylamada önemli olan karar yeter sayısını sağlayabilmektir. Karar yeter sayısını sağlayabilen en fazla oya sahip adaylar denetçi olarak seçilmektedir.

Anayasanın 74'üncü maddesine bakıldığında, seçim süresince ilk olarak nitelikli çoğunluğun oylarına sahip bireyin seçilmesinin istendiği ifade edilmektedir¹⁸⁹. Bu cümleden anlaşılacağı üzere nitelikli çoğunluğun zorunlu olmamasına karşın Başdenetçinin seçiminde bu çoğunluğun aranmasının tercih edildiği görülmektedir. Eğer nitelikli çoğunluk sağlanamazsa, ilk olarak üye tam sayısının büyük bir

¹⁸⁹ 07.11.1982 tarih ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

çoğunluğunun oyunun olması şartı bulunmaktadır. Bu ihtimalinde gerçekleşmemesi durumunda karar yeter sayısını sağlamak koşuluyla en fazla oya sahip olan adayın seçilmesine karar verilmektedir.

Başdenetçinin nitelikli çoğunluğun sağlanamaması durumu karşısında, basit bir çoğunlukla seçilmesi durumu ise eleştirilere maruz kalmaktadır¹⁹⁰. Eleştiriler arasında, bu durumun mecliste milletvekili sayısının üstünlükte olduğu siyasi partinin Başdenetçiyi bir başına belirlemesine imkân sağlayacağı ve Başdenetçinin sahip olduğu tarafsızlığa engel olacağından bahsedilmektedir¹⁹¹. Halbuki, Başdenetçi seçimlerinin gizli oy ile yapılması, söz konusu seçimlerde Milletvekilerinin parti disiplininden mümkün olduğunca uzaklaşarak rahat bir şekilde oy kullanmasını sağlama amacı taşımaktadır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununun 13. maddesinde Başdenetçiler ve denetçiler göreve and içerek başlatılmaktadır. Bu doğrultuda meclis Genel Kurulunda Başdenetçiler, Karma Komisyonda ise denetçiler *“Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine andiçerim”* şeklinde and içmektedirler. Bu şekilde Başdenetçi ve denetçilerin meclisin desteğini arkasına almasının sağlandığı ve geldikleri makama manevi bir değer katmış olacağı söylenebilir¹⁹².

6328 Sayılı KDK Kanununun 14. maddesinde Başdenetçi ve denetçilerin görevde kalma süresinin dört yıl olacağı öngörülmüştür. Görevden alınma, istifa etme veya ölüm gibi Başdenetçi veya denetçilerin görev süresi bitmeden bu tür durumlar karşısında görevini bırakması halinde yerine gelecek yeni Başdenetçinin ya da denetçilerin görevde kalma süreleri de dört yıl olacak şekilde düzenlenmiştir.

Bu kapsamda, ülkemizde yapılmış olan 21.01.2017 tarihinde 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Yapılmasına Dair Kanunun genel seçimlerde 16/04/2017 tarihinde halk oylamasına sunularak kabul görmesinin ardından genel seçimlerin bu

¹⁹⁰ Özbudun, “Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz”, s. 64.

¹⁹¹ Selman Karakul, “Siyasal Kutuplaşmanın Kamu Denetçiliği Kurumu Üzerinde Olası Etkileri”, Ed. Niyazi Öktem, Nermin Katmer, Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, İstanbul Doğu Üniversitesi Yayınları, 2011, s. 161.

¹⁹² 14.06.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kanun (RG.29.06.2012/28338)

tarihten sonra beş yıl arayla yapılacak olması dikkate alındığında, Başdenetçi ve denetçilerin seçiminin parlamentonun görevde kaldığı süreden daha az bir sürede seçileceği gerçeği ortaya çıkmıştır. Nitekim bu durum dünya ülkelerindeki ombudsman uygulamaları arasında oldukça nadir rastlanılan bir durumdur. Ombudsmanlık sisteminde göreve gelen Başdenetçi ve denetçilerin minimum bir genel seçim periyodunda görevini sürdürmesi beklenmektedir.

Yine Kanunun 14. maddesi gereği Başdenetçi ve denetçiler maksimum iki dönem seçilebilecektir. Bu düzenleme ile Başdenetçi ve denetçilerin iki dönemden fazla seçilmesinin önüne geçilmiştir. Kurumun uygulandığı ülkelerde ombudsmanın tekrardan seçilebilme durumuna yönelik çeşitli şekillerde düzenlemelerde bulunulmuştur. Ombudsmanın tekrardan seçilebilmesine izin vermeyerek birden fazla dönemde görevde kalmasını engelleyen ülkelerin yanı sıra KDK kanununda olduğu gibi görev süresini belli bir dönemle sınırlandıran ülkeler de mevcuttur¹⁹³.

Literatürde denetçilerin tek bir dönemle sınırlı kalmayıp yeniden seçilebilmelerinin önünün açık olması durumunun olumlu etkilere sahip olmasının yanı sıra negatif birtakım etkileri de barındırdığı vurgulanmıştır¹⁹⁴. Ombudsman uygulamalarının ülkemiz için önerildiği çalışmalarda denetçilerin görev süresinin 6 ila 7 sene gibi genel seçim dönemi süresinin üzerinde olacak şekilde düzenlenmiştir¹⁹⁵.

6328 Sayılı KDK Kanununda Başdenetçi veya denetçilerin ölüm, istifa etme ve görevden alınmaları nedeniyle boşta kalan yerlerine yeni Başdenetçi veya denetçilerin seçimine kadar göreve kimin vekaleten bakacağı düzenlenmemiştir.

Kanun ile Başdenetçi ve denetçilerin ölmeleri ya da istifa etmeleri halinde yerine kimin geleceğine yönelik ne kanunda ne de yönetmelikte düzenlenen bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durum ise, denetçilerin olası bir ölüm veya istifaları sebebiyle kurumun faaliyet alanlarında aksamalara sebebiyet verecektir.

5548 Sayılı KDK Kanununun 6. maddesinde ‘‘Başdenetçivekili’’ mevkisinden bahsedilerek, görevini sürdüren denetçiler arasından birinin Başdenetçi aracılığıyla

¹⁹³ Stadlmayer, s. 15.

¹⁹⁴ Kılavuz, ‘‘Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık...’’, s. 79.

¹⁹⁵ Erhürman, ‘‘Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü’’, s. 168.

“Başdenetçilikvekili” pozisyonuna seçileceği ve seçtiği kişinin Başdenetçinin olmadığı süre zarfında yerine vekalet edeceğine dair hükümler bulunmaktadır.

5548 sayılı kanunda bu durumun düzenlenip 6328 Sayılı KDK Kanununda konu ile ilgili herhangi bir hükme yer verilmemesi büyük bir eksiklik olarak görülmektedir. Bu sebeple 6328 sayılı kanuna mümkün olan en kısa sürede yapılması gereken ilk yasal değişiklik ile bu hükümlerin eklenmesi gerekmektedir.

(ç) Başdenetçi ve Denetçilerin Tarafsızlığı ve Bağımsızlığı

6328 sayılı KDK Kanununda Başdenetçi ve denetçilerin tarafsız ve bağımsızlığı ile ilgili hükümler düzenlenerek görevlerini sürdürdükleri müddetçe hiçbir mercii, organ, makam ya da kişi emir verememekte, konu ile ilgili tavsiye ya da herhangi bir telkinde bulunmamaktadır.

Kanunun 31. maddesi Başdenetçi ve denetçiler ile ilgili kovuşturma ve soruşturma usulünün nasıl yapılacağını düzenlemiştir. Bu usule göre, Başdenetçi ve denetçilerin görevleriyle alakalı suç işledikleri iddia edildiğinde, meclis başkanının izninde alınmasıyla haklarında ceza kovuşturması ve soruşturması başlatılabilecektir. Bu durumda meclis başkanının soruşturma yapılması isteğine izin verip vermemesine karşı Danıştay’ın ilgili birimi itiraz mercii olacağı şeklinde düzenlenmiştir. Açılacak olan soruşturma ve kovuşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı vasıtasıyla yürütülecektir. Yargıtay’ın konuya ilişkin ceza dairesinde ise ilgili dava görülmektedir. Temyiz merci olarak Yargıtay Ceza Genel Kurulu belirlenmiştir. Bu durumda Başdenetçi ve denetçilerin yargılanma şekli ile kamu personeli yargılama usüllerinin dışına çıkmıştır.

Kanunun 10. maddesi ile Başdenetçi ve denetçilik görevlerine gelmek için aranan koşullar arasında “*başvuru sırasında herhangi bir partiye üye olmamak*” ibaresi ile seçimlerde aday olmak için başvuru yapan bireylerin siyasi partiler ile mümkün olabilecek tüm ilişkilerinin kesilmesi amaçlanmıştır. Bu durumun olası sebebi ise adayları siyasi partilerin yönlendirmesinden uzaklaştırarak, kurumun tarafsızlığının ve bağımsızlığının sağlanmasıdır. Lakin adaylık öncesi dönemde bireyin üyesi olduğu parti ile ilişkilerini bitirmesi mümkündür. Bu sebepten ötürü adayın geçmişinde siyasi hayatın içinde bulunması tarafsızlık ve bağımsızlık

hususunda kendilerine şüpheyle bakılmasına neden olacaktır. Bu yönden “*başvuru sırasında herhangi bir partiye üye olmamak*” koşulu adayların herhangi bir siyasi kimliği bünyelerinde barındırmamalarını sağlamaktan oldukça uzak olmakla birlikte daha çok şekli bir düzenleme niteliği taşımaktadır.

Kanunun “yasaklar” başlığı altında bulunan 30. maddede Başkanetçi, denetçiler ve kurumun ilgili personelinin görevlerini icra ederken uyulması gereken yasaklar ele alınmıştır. Bu kapsamda bu kişilerin herhangi bir siyasi parti üyesi olmaması, herhangi bir kişi, zümre veya siyasi partinin yararını gözetecek ya da zararına yönelik bir faaliyette bulunmaması gerekmektedir. Yine bu kişilerin bildikleri mesleki veya ticari sırları ve kişisel bilgileri saklama yükümlülükleri bulunmaktadır.

6328 sayılı KDK Kanununda Başkanetçilerin ve denetçilerin görevlerinden ayrılmaları durumunda daha önce çalıştıkları işlerine geri dönmelerine imkân verilmektedir. Bu durumda görevlerinden ayrılmaları halinde memur olabilme şartlarını kaybetmemeleri koşuluyla görevlerini sonlandırdıktan 30 gün içinde daha önce çalıştıkları kurumlara başvuruda bulunmaları halinde, atamaya ehil makamlar aracılığıyla 30 günlük süre zarfında kendilerine uygun kadroya atanmaları mümkün olabilecektir.

Kanun koyucu, Başkanetçi ve denetçilerin görevlerini sürdürürken kariyer veya gelecek kaygısı barındırmadan bağımsız bir şekilde çalışmasını güvence altına almak amacıyla, bu düzenleme ile Başkanetçi ve denetçilerin görevlerinden ayrılmaları halinde eski görevlerinde çalışmalarına devam edebilmelerini mümkün kılacak tedbirler almıştır. Görevlerinden ayrıldıktan sonra eski kadrolarına atanmaları arasında geçen süre zarfında kurum tarafından verilen aylık ücretler, sosyal hak ve yardımlar verilmeye devam edilecektir.

Kanunun 4. maddesi ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 74. maddesindeki¹⁹⁶ “TBMM Başkanlığına bağlı” ibaresiyle meclis ile KDK arasındaki kuruluş aşamasındaki ve faaliyet sürecindeki bağa vurgu yapılmıştır. Lakin, bu durum kurumun inceleme ve araştırmalarını yürüttüğü sırada meclisten gelen emir ve

¹⁹⁶ 07.11.1982 tarih ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

talimatlar doğrultusunda hareket etmesi gerektiğini ifade etmemektedir. Kurum yürüttüğü faaliyetler bazında meclis karşısında tam bağımsız hareket etmektedir. Anayasa ve KDK yasasında mevzu bahis edilen bağlılık Başdenetçi ve denetçilik seçiminde meclisin etkin rol oynaması, yıllık ve özel çıkartılan raporların görüşülmesi, birtakım istişarelerde bulunulması ve raporların gerek gördüğü hususlarda ilgili düzenlemelerin meclis aracılığıyla gerçekleştirilmesidir.

6328 Sayılı Kanunun 4. maddesinin gerekçesi¹⁹⁷; *tarafsızlığı, bağımsızlığı, emir ve talimat almaması, her türlü bilgi ve belgeyi isteme yetkisinin bulunması gibi yerine getireceği görevler ve bu görevler dolayısıyla tanına yetkiler dikkate alınarak Kurumun; kamu tüzel kişiliğine sahip, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı ve özel bütçeli*” olması hususlarının kabul edildiği ve yasanın bu şekilde düzenlendiğini açıklamaktadır. Bu doğrultuda meclise bağlı bir KDK’ nın kurulmasının sebebi olarak kurumun görevlerini sürdürürken ve araştırma ve inceleme yetkisini kullanırken rahat ve güçlü bir çalışma ortamı sunmanın amaçlandığı görülmektedir.

Kanun’un 16. maddesi Başdenetçi ve denetçilerin *“en yüksek Devlet memuru ve bakanlık genel müdürleri”* ile mali ve sosyal haklar açısından eşit haklara sahip olunacağı öngörülmektedir. Bu kapsamda, Başdenetçilere *“en yüksek devlet memuru”* denetçilere ise *“bakanlık genel müdürleri”*nce alınan aylık ücret tutarı ödenmektedir. Nitekim bu hüküm ombudsman uygulamalarının olduğu diğer ülkelerle karşılaştırıldığında denetçilerin tarafsızlığı ve bağımsızlığı için oldukça yetersizdir. Farklı ülkelerdeki ombudsmanlar için düzenlenen hükümler kapsamında ombudsmanlara mali haklar yüksek mahkeme üyeleri, bakanlar veya parlamenterlere tanınan mali haklarla aynı veya bu haklardan daha üstün haklar tanındığı görülmektedir¹⁹⁸.

¹⁹⁷ *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları*
<http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamalari/Kanunlasan/2012Yili/Kanmetni/6328ss.pdf>
(18/05/2018)

¹⁹⁸ Stadlmayer, “The Legal Structures of Ombudsman...”, s. 16.

(d) Başdenetçi ve Denetçilerin Görevlerinin Sonlandırılması

6328 sayılı kanun, Başdenetçi ve denetçilerin seçim usulünde birtakım değişiklikler getirdiği gibi görevden alınma sürecinde de farklı düzenlemeler öngörmüştür. Bu düzenlemeler doğrultusunda denetçilerin seçim için gerekli şartlara vakıf olmadığının daha sonradan anlaşılma veya seçim yeterliliklerini göreve geldikten sonra kaybetmeleri durumunda bu hal, Karma Komisyon aracılığıyla tespit edilmektedir. Komisyon tarafından durumun tespitinin devamında Genel Kurulca Başdenetçinin görevinin bitimine, Karma Komisyon ise denetçilerin görevinin sonlandırılmasına ilişkin kararı vermektedir. Buna ek olarak, Başdenetçi ve denetçilerin göreve gelmelerini imkansız kılan bir suçtan ötürü hüküm giymesi durumunda konu ile ilgili mahkemenin verdiği kararın Başdenetçi için Genel Kurula, denetçiler için ise Karma Komisyona bilgi verilmesinin ardından görevlerine son verilmektedir.

Yine aynı kanunda Başdenetçinin ve denetçilerin görevlerini layığıyla yerine getirememeleri veya bir olay karşısında taraf tutarak tarafsızlıklarını ve kendilerine duyulan güveni kaybetmeleri durumlarında, 6328 sayılı kanun gereği görevlerine son verme yetkisi (görevden alma) TBMM'ye verilmemiştir. Bu duruma ek olarak Başdenetçi veya denetçilerin görevlerini icra edemeyecek kadar bir süreliğine sağlık sorunlarının olması halinde görevden alınmalarına ilişkin düzenlemelere yer verilmemiştir.

Diğer ülkelerdeki ombudsman sistemleri incelendiğinde ombudsmanı seçen organın yukarıdaki durumlarla karşılaştığı takdirde göreve getirdiği gibi görevden alma hakkı da tanınmıştır. Bu açıdan, meclise Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini sonlandırılmasına dair herhangi bir yetki verilmemesi, ne kadar da meclis karşısında denetçilerin bağımsız olmalarına imkan verse de, meclisin denetçilerin görevlerini titizlikle icra etmesine dair bir yaptırım yetkisinin olmamasına neden olduğu gerçeğini de göz önünde bulundurmak gerekir.

(e) Başdenetçinin ve Denetçilerin Görevleri ve Yetkileri

6328 Sayılı KDK Kanununda ‘‘Başdenetçi’’ ve ‘‘denetçi’’ olmak üzere iki çeşit statü öngörülmüştür. Başdenetçinin başlıca görevleri ilgili kanunun 7. Maddesinin ilk

bendinde Şu Şekilde: ‘‘kuruma gelen baŐvuruŐarı incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak, yıllık ve özel raporu hazırlamak, raporların kamuoyuna duyurulmasını sağlamak, birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevli olmak üzere denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek, genel sekreter ile diğer personeli atamak ve kanunda verilen diğer görevleri yerine getirmek’’olarak düzenlenmiştir.

Maddenin içeriğinde ombudsmannın temel iŐlevlerinin neredeyse tamamını üstlenecek nitelikte görevlerin Başdenetçiye yüklendiği görölmektedir. Kanunun ‘‘çalışma ilkeleri’’ başlığı altındaki 8. maddesinde denetçiler arasındaki uyumu gözetmek ve iş birliği sağlamak Başdenetçinin görevi olarak belirtilmiştir. İleriki maddelerde Başdenetçinin kurumun yönetimini üstlenme ve kurumu en iyi Şekilde temsil etmekle yükümlü olduğu ifade edilmiştir. Bu görevler ışığında İsvetç ombudsmanlık sistemindeki Başombudsman ile Başdenetçinin aynı yetki ve görevleri üstlendiği görölmektedir.

Kanunun 7. maddesinin 2.bendinde ise denetçilerin görevleri düzenlenmiştir. Bu madde kapsamında denetçilerin görevleri ‘‘Başdenetçiye verilen görevlerin yerine getirilmesinde yardımcı olmak ve Başdenetçi tarafından verilen görevleri yerine getirmek’’ olarak düzenlenmiştir. Kanunda ve uygulama yönetmeliğinde denetçilerin görevlerine bakıldığında Başdenetçiden bağımsız olarak herhangi bir yetkiye sahip olmadığı görölmektedir. Bu açıdan bakıldığında denetçilerin organik olarak ‘‘başdenetçi yardımcısı’’ olarak hareket ettiği görölmektedir.

Madde 45 gereği kanunun uygulama yönetmeliğinde kuruma gelen başvurular denetçiler arasında önceden belirlenmiş alanlara göre paylaŐtırılacaktır. Yönetmeliğin bir sonraki maddesinde ise denetçiler, Başdenetçinin ayırdığı alanlar doğrultusunda kendisine gelen başvurular üzerinde birtakım incelemelerde bulunur ve bu çalışmalar neticesinde kararını Başdenetçiye sunar. Başdenetçi kendisine sunulan çalışmalarda araştırılması lüzum gören başka bir konunun olmadığına karar vermesi üzerine başvuruyu sonuçlandırır ve bunu takiben nihai kararını ilgili idareye ve vatandaşa bildirir.

6328 sayılı Kanun gereğince görev hayatına baŐlayan KDK’nın kendiliğinden harekete geçme yetkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle Başdenetçi ve denetçiler

kendilerine gelen bir başvuru olmadan resen inceleme sürecini başlatmaya yetkili değillerdir. Bu düzenleme ise literatürde kuruma dair en çok eleştiri alan konuların başında gelmektedir¹⁹⁹. Çünkü bu düzenleme, kurumun çalışma alanını sınırlandırarak gücünü kırmaktadır²⁰⁰.

(f) Başdenetçi ile Denetçiler Arasındaki İlişki

Kanun gereği denetçilere yüklenen görev Başdenetçinin görevlerini eksiksiz sürdürmesine yardım etmek ve Başdenetçi tarafından verilen diğer görevleri layıkıyla yürütmektir. İlgili mevzuat incelendiğinde denetçilerin faaliyet alanlarının Başdenetçiden bağımsız olarak yürütemediği görülmektedir. Bu açıdan, kurum içinde iki pozisyon arasındaki statülerin eşit olmadığı görülmektedir. Buna karşılık, İsveç ombudsmanlık sisteminde dört adet ombudsman arasından Başombudsman seçilmekte ve bu pozisyona gelen kişi sadece yönetim ve ombudsmanlar arasındaki ilişkinin senkronize edilmesini sağlamaktadır²⁰¹.

Ülkemiz ombudsmanlık sisteminde var olan beş denetçiye yüklenmiş görevlerden ötürü İsveç uygulamasında görüldüğü gibi pozisyonlarda ‘‘eşitler arası görev dağılımının’’ varlığından söz etmek pek mümkün görülmemektedir. Denetçilerin ombudsmanlarda olmazsa olmaz niteliklerden biri olan operasyonel bağımsızlık içinde görevlerini yerine getirememelerinden ötürü onları birer ‘‘ombudsman’’ olarak adlandırmak doğru olmaz. Bu durumdan ötürü, ‘‘denetçi’’ olarak nitelendirmek yerine ‘‘Başdenetçi yardımcısı’’ denmesinin daha doğru olacağı düşünülmektedir.

Yine aynı şekilde kanun koyucunun kanunda, Başdenetçinin ve denetçilerin seçim usullerini düzenleme şeklinden de denetçiye biçtiği rolün yardımcılık görevi olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumun açıklaması olarak denetçilerin seçimlerinin Karma Komisyonda, lakin Başdenetçi seçimlerinin Genel Kurulda gerçekleşmesiyle güç ve kazanılan yetki bakımından denetçilerden daha üst bir statüye sahip olmasını

¹⁹⁹ Erhürman, ‘‘Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü’’, s. 175.

²⁰⁰ Müslüm Akıncı, ‘‘Kamu Denetçiliği (Ombudsman Kurumu)’’, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt:10, Sayı:120, Yıl:2012, s. 48.

²⁰¹ Demir, Ombudsman Aranıyor, s.130

sağlamasıdır. Bu yönüyle değerlendirildiğinde yine denetçilerin ‘‘ombudsman’’ şeklinde nitelendirilmesi mümkün değildir²⁰².

Anayasanın 74. maddesinde Başdenetçilerin seçimine dair usuller düzenlenirken aynı maddede denetçilerin seçim usulüne dair herhangi bir konuya değinilmemiştir. 6328 Sayılı Kanunun 11. maddesinde Denetçilerin seçimi ile ilgili hükümler bulunmaktadır. İlgili madde içeriğinde denetçilerin seçimi Karma Komisyon üyelerinin yer aldığı alt komisyon tarafından seçilen adaylar arasından Karma komisyon vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Seçim usulleri karşılaştırıldığında Başdenetçinin, denetçilere oranla daha çok milletvekili oyu alarak göreve geldikleri görülmektedir.

Başdenetçi ve denetçilerin 6328 Sayılı KDK Kanununda mali ve sosyal hakları ile ilgili hükümlere de yer verilmiştir. Bu haklar doğrultusunda Başdenetçilere ‘‘en yüksek devlet memuru’’, denetçilere ise ‘‘bakanlık genel müdürleri’’nce alınan aylık ücret tutarı ödenmektedir.

(g) Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanına Giren Konular

6328 Sayılı KDK Kanununun 5. maddesinde Kurumun görevi; ‘‘idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak, ve idareye önerilerde bulunmak’’ şeklinde düzenlenmiştir. Maddenin içinde geçen ‘‘idare’’ olgusunun açıklamasına ise kanunun 2.maddesinde yer verilmiştir.

Bu maddeye göre idare kavramından; ‘‘merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahallî idareler, mahallî idarelerin bağlı idareleri, mahallî idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, 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’’ kastedilmektedir.

²⁰² 14.06.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kanun (RG.29.06.2012/28338)

Bu madde kapsamında dile getirilen “idare” kavramı, kurumun faaliyet alanı kapsamındaki kurumları adlandırılmak olarak kullanımının dışında, kamu hizmeti veren özel hukuk tüzel kişilerini de içine alacak biçimde genişletilmiştir²⁰³.

İdarenin yapmış olduğu eylem ve işlemlerinin yanında tavır ve tutumları da idarenin işleyişi ile alakalı olduğu için kanun gereği kurumun görevleri arasında yer almaktadır. İdarenin gerçekleştirmiş olduğu eylem ve işlemlere karşı idari yargıya başvuru yolu açık olduğu gibi tutum ve davranışları karşısında idari yargı yolu kapalıdır²⁰⁴. Bu çerçevede KDK’ nın idarenin gerçekleştirdiği tutum ve davranışları inceleyip araştırması ile, kuruma idari yargıya nispeten daha kapsamlı bir görev alanı sunmaktadır.

6328 Sayılı Kanununun 5. maddesinde idarenin yapmış olduğu eylem, işlem, tutum ve davranışlarına dair “*insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden*” şeklinde inceleme ve araştırma yapılacağı öngörülmüştür. Bu madde kapsamında kuruma sadece idarenin eylem ve işlemlerini hukuka uygunluk açısından değil hakkaniyete de uyup uymaması yönünde değerlendirme yapması görevi verilmiştir. Bu uygulama ile kuruma organik olarak yerindelik denetimi yapma yetkisi de verilmektedir²⁰⁵.

KDK, bir olayda eylem ve işlemlerin hem hukuka ve hakkaniyete uyup uymadığını hem de o eylemin yapılıp yapılmamasının adil olup olmayacağını dikkate almak zorundadır²⁰⁶. Bu yönüyle de kuruma, hukuka uygunluğunun denetlenmesi dışında hakkaniyet denetimini de mümkün kılan yetkinin verilmesinden ötürü yine idari yargıya nispeten daha detaylı değerlendirme yapma imkanına sahip olduğu görülmektedir²⁰⁷.

²⁰³ Ender Ethem Atay, “Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanın) Görev Alanının Belirlenmesinde İdare Kavramı”, Kamu Denetçiliği Kurumu 2. Uluslararası Ombudsmanlık Sempozyumu, Ankara, 2014, s. 42.

²⁰⁴ Odyakmaz, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması...”, s. 22.

²⁰⁵ Tural, s. 184.

²⁰⁶ İnceoğlu, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu...”, s. 61.

²⁰⁷ Odyakmaz, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması...”, s. 24.

Uygulama yönetmeliğinin 6. maddesi kurumun ilgili inceleme ve araştırmalarını yaparken söz konusu idarenin işlem ve eylemleri, tavır ve tutumlarının iyi yönetim esaslarına uygunluğu açısından da gerekli incelemelerde bulunması gerektiğini öngörmüştür. Yönetmelikte yine aynı maddenin devamında iyi yönetim esaslarına da değinilmiştir.

Bu doğrultuda; “kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması” şeklinde iyi yönetim ilkeleri sıralanmıştır.

(ğ) Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Sahası Dışındaki Konular

Dünyadaki diğer ombudsmanlık sistemlerine de bakıldığında birtakım işlem ve konular ile ilgili kurumun başvuru alamayıp gerekli incelemelerde bulunamayacağına dair düzenlemelerin tüm ombudsmanlık sistemlerinde var olduğu görülmektedir.

Kanunun 5. maddesinde bu kapsama giren işlem ve konular düzenlenmiştir. KDK'nın görev kapsamı dışında kalan konular “Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki işlemleri” dir.

Bu durum dışında kalan her konu için kuruma başvurulabilmektedir. Bu durum, yargı denetimine başvurulamayan işlemler karşısında kuruma başvurulabilme imkanı tanımaktadır. Örneğin HSK'nın mevzuatta yargısal denetimi mümkün olmayan²⁰⁸ ‘meslekten çıkarma cezasına ilişkin olanlar dışındaki kararlarına’ ve Yüksek Seçim Kuruluna yönelik Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapılabilmektedir²⁰⁹. Kurumun görev kapsamı dışındaki konulara bakıldığında

²⁰⁸ Deniz, s. 142.

²⁰⁹ Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları, Temel Haklar, Ankara, 2016, s. 142.

<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/yayinlarimiz/temel-haklar.pdf>

bunların anayasada dahi yargısal denetime konu olamayacak nitelikte ve kuvvetler ayrılığı prensibi gereğince kurumun denetim alanına girmesinin beklenemeyeceği işlemler olduğu görülmektedir.

a) Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler ile Resen İmzaladığı Kararlar ve Emirler

Kurum kanununun 5. maddesi gereği “*Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler*” kurumun görev kapsamına dahil edilmemiştir. Bu durumun sebebi olarak Cumhurbaşkanının yürütmenin başı sıfatına sahip olmasından ötürü yaptığı işlem ve eylemlerin denetlenemeyecek olması gösterilebilir.

b) Yasama Yetkisinin Kullanılmasına Dair İşlemler

Kanunun 5. maddesinde yer alan meclisin yasama yetkisini kullanmasına dair işlemler kurumun görev kapsamı dışında bırakılmıştır. Kanunda yer alan “*Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler*” den kastedilen anayasada meclisin görevlerinin düzenlendiği 87. maddede yer alan işlemlerdir. Bu düzenlemenin sebebi ise söz konusu işlemlerin sadece anayasa yargısının denetlemesine açık olması ve bu yargı haricinde herhangi bir denetim aracıyla vatandaşa başvuru hakkı verilecek biçimde düzenlenmesinin istenmemesinden kaynaklanmaktadır. Başka bir sebep olarak kurumun tek bağlı olduğu yer olan ve faaliyetlerini yürütürken gücüne ihtiyacı olduğu meclisin işlem ve eylemlerini denetlemesi “*TBMM’ye bağlı*” olma ilkesiyle çakışması gösterilebilir.

c) Yargı Yetkisinin Kullanılmasına Dair Kararlar

Kanunun 5. maddesi gereği “*yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar*” kurumun görev kapsamı dışında bırakılmıştır. Dünyada yargının işlem ve eylemlerinin ombudsmanlık dışında bırakılması ülkeler arasında Polonya, Finlandiya ve İsveç örnekleri hariç genel olarak uygulanan bir düzenlemedir²¹⁰. 1982 Anayasasında geçen “*yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler*” ifadesi kuvvetler ayrılığı

²¹⁰ Stadlmayer, s.26.

prensibinden ötürü KDK'nın görev alanına dahil edilmemesi oldukça yerinde bir düzenlemedir.

5. maddede yer alan “*yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler*” den kastedilen mahkemelerin bir takım hukuki uyuşmazlıklara son vermek amaçlı yürüttüğü faaliyetlerdir. Ancak yargı organlarının davaların gereğinden fazla uzaması, oldukça ileri bir zamana atılan duruşma tarihleri, duruşmalarda veya mahkeme salonlarında kişiyi rahatsız edici nitelikteki davranışlar ve kararların vaktinde yazılmaması gibi idari nitelik taşıyan işlemler karşısında kuruma başvuru yolu açıktır²¹¹.

d) Türk Silahlı Kuvvetlerin Sırf Askeri Nitelikteki Faaliyetleri

Kanunun 5. maddesinde yer alan “*Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri*” kurumun faaliyet alanı dışında bırakılmıştır. Bu konunun kurumun görevleri arasında yer almamasının yanında, kanun koyucu silahlı kuvvetlerle ilgili doğrudan başvurulabilecek bir “*askeri ombudsman*²¹²”lık sisteminin de kurulmasını öngörmemiştir. Halbuki ülkemiz için hazırlanan ombudsmanlık sistemi modellerini içeren çalışmalarda ayrı bir “*askeri ombudsmanın*” oluşturulması gerektiği önerilmiştir²¹³. TSK'nın idari özellik taşıyan faaliyetleri kurumun görev kapsamı alanına girerken “*sırf askeri nitelikteki faaliyetlerinin*” dışarıda tutulmasının ülkemizde de eleştiri konusu olmasının yanı sıra 2011²¹⁴ ve 2012²¹⁵ yılı Avrupa Birliği ilerleme raporlarında da eleştiri konusu olmuştur²¹⁶.

²¹¹ Odyakmaz, Kamu, s. 39.

²¹² Askeri Ombudsmanlık günümüzde sadece İsrail, Norveç ve Avustralya'da uygulanmaktadır. Özden, Ombudsman: Türkiye'deki Tartışmalar, s. 59-60.

²¹³ Akıncı, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, s. 365. Baylan, ...İsveç Ombudsman Formülü, s. 170. Gökçe, Ali Fuat, “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 2, 2012, s. 219.

²¹⁴ 2011 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 12

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf (20.04.2019)

²¹⁵ 2012 Yılı İlerleme Raporu

https://www.ab.gov.tr/files/2012_ilerleme_raporu_02_01_13_fotomat_version.pdf (20.04.2019)

²¹⁶ Atay, “...Görev Alanının Belirlenmesinde İdare Kavramı”, s. 42.

6328 Sayılı Kanunda geçen “sırf askeri nitelikteki faaliyetler” ifadesinin Anayasa Mahkemesince “*Türk Silahlı Kuvvetlerinin eğitim, talim, tatbikat gibi sadece askeri nitelikteki faaliyetleri*” nin kastedildiği ifade edilmektedir²¹⁷.

(h) Kamu Denetçiliği Kurumunun Yetkileri

Dünya genelinde kurumu bünyesinde barındıran ülkelerde ombudsmanlık uygulamalarının en geniş yetkilerinden biri araştırma ve inceleme gücünü ellerinde bulundurmalarıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu da misyonunu gerçekleştirebilmek için sahip olması gereken hak ve özgürlüklerin korunması ve idarenin hatalı işlemlerini düzeltmesi doğrultusunda gerekli yetkilerle donatılmıştır. Kurumun ilgili konu dahilinde talep ettiği bilgi ve gerekli belgelere ulaşma yetkisine sahip olması kanunun 18. maddesi ile güvenceye alınmıştır. Bu doğrultuda kurum incelediği başvurularla ilgili gerek işlem ve eylemin muhatabı olan idareden gerekse ilgili kurumlardan gerek gördüğü bilgi ve belgeleri isteyebilmektedir.

KDK'nın istediği bilgi ve belgelerin, isteğini bildirmesinden itibaren 30 gün içinde kuruma gönderilmesi gerekmektedir. Bu sürenin dolmasıyla birlikte istenilen evrakların haklı bir mazeret olmaksızın gelmemiş olması halinde, Başdenetçi konu ile ilgisi olan kişilere disiplin soruşturması başlatılmasını ilgili merciden isteyebilmektedir.

Kurumun istediği bilgi ve belgelerin ulaştırılması için verilen azami 30 günün uzun bir süre olduğunu söylemek mümkündür. Kuruma yapılan şikayet başvurularında “idari başvuru yollarının tüketilmesi” şartının yerine getirilmesi hususu da dikkate alındığında bu sürenin kısaltılmasının yerinde bir karar olacağı söylenebilir. Bu düzenleme ile kurum gelen başvuruları elinden geldiğince kısa sürede bir sonuca bağlamış olacaktır.

Kanunun 18.maddesi kurumun “*devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki*” istenilen bilgi ve belgelere erişme usulü düzenlenmiştir. Kurumun talebi karşısında devlet sırrı veya ticari sır özelliği taşıyan bilgi ve belgelerin verilmemesinin tek istinası

²¹⁷ Anayasa Mahkemesinin 27/12/2012 tarihli, 2012/96 Esas, 2012/206 Karar sayılı kararı, (Erişim Tarihi: 22/06/2018) <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130525-7.htm>

ilgili mercilerin sadece en üst kurulunun ya da makamının gerekçelerini bildirmeleri halinde mümkündür. Bu tip durumlarda Başdenetçi veya görevlendirdiği denetçi vasıtasıyla bilgi ve belgelerin yerinde incelenmesi olanağı verilerek bu hususta kuruma adli yargı organlarına uygulanan şartlara bağlı kalmaksızın inceleme yetkisi de verilmiştir²¹⁸.

6328 Sayılı KDK Kanununda kuruma yerinde inceleme gerçekleştirme yetkisi verilmemiştir. Lakin aynı kanunun uygulama yönetmeliğindeki 22. maddenin kuruma yerinde inceleme gerçekleştirme yetkisi verdiği görülmektedir. Bu doğrultuda kurum başvurunun konusunun sadece “insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın ve çocuk hakları” ile ilgili olduğu müddetçe yerinde inceleme yapabilecektir. Kamuoyunu kapsayan konularla alakalı şikayet başvurularında ise, başvuruda bulunan bireyin ya da konu ile alakalı idarenin isteği doğrultusunda yerinde inceleme yapılabilecektir. Yönetmelik gereğince inceleme sırasında kolaylık sağlamak ve gerekli görülen tedbirleri almak gibi ilgili idare ve yetki sahiplerine bazı görevler yüklenilmiştir.

Bu doğrultuda “*İstanbul Anadolu yakasının ikinci büyük doğal sit alanı olan Üsküdar Altunizade Mahallesinde bulunan Validebağ Korusu çevresinde yer alan otoparkla ilgili imar planında değişikliğe gidilmesi üzerine idare tarafından, Korunun girişine iş makineleri getirilerek, yapılaşma hazırlığı çalışmalarına başlandığı, bölge halkının, çevrenin korunması amacı ile hukuka ve yargı kararlarına aykırı uygulamalara karşı yeşil alanlarını korumak amacıyla protestoya girişmesi sonrası polis tarafından 25/10/2014 günü gece yarısı demir barikatlar kurulmak suretiyle, mahalle sakinleri ve vatandaşların yapılaşmanın yürütüldüğü mahalleye girmelerinin engellendiği*” sebebiyle yapılan şikayet başvurusuna yönelik inceleme safhasında yerinde inceleme yapılarak, söz konusu bölgeye yapılan iddiaların geçerliliği araştırılmıştır²¹⁹.

²¹⁹ Kamu Denetçiliği Kurumu Yayınları, Temel Haklar, Ankara, 2016, s. 585
<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/yayinlarimiz/temel-haklar.pdf>

Kanun gereği Başkanetçi ve denetçilere incelemelerine yardımcı olmak adına konu ile ilişkili bilirkişi görevlendirme hakkı tanınmıştır. Bu bilirkişilerin seçileceği kişilere yönelik uygulama yönetmeliğinin 24. maddesinde birtakım düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemeler doğrultusunda bilirkişilerin adli yargının ilk derece mahkemesi adalet komisyonları tarafından hazırlanan listelerden, öğretim elemanları ya da meslek odasına mensup kişiler arasından bilirkişi seçilmektedir.

Yönetmeliğin 24. maddesi gereği bilirkişi olabilecek bireylerin meslek hayatlarında minimum 5 yıllık bir geçmişe sahip olmaları, disiplinsizlikten dolayı memuriyetten veya meslekten ihraç edilmemesi ve bireyin ertelenmiş veya aftan yararlanmış olsa bile *“devlete karşı işlenen suçlar ile zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas gibi bir suçtan ya da kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, gerçeğe aykırı bilirkişilik yapma, yalan tanıklık”* gibi suçlardan herhangi birinden hüküm altına girmiş olmaması gerekmektedir.

Kanununun 19. maddesi uyarınca Başkanetçi ve denetçilerin yapacakları incelemeye ilişkin tanıkların dinlenmesine karar verme yetkileri bulunmaktadır. Tanık dinleme gerek yüz yüze gerekse sesli veya görüntülü iletişim araçlarıyla da gerçekleştirilebilir. Kuruma verilen tanık dinleme yetkisi çalışma usulü bakımından, dosya ile kararlarını veren idari yargı ile arasında farklılıklar olduğunu göstermektedir.

(ı) Kamu Denetçisi Kurumuna Başvuru Şekli

Kuruma başvurulara ilişkin düzenlemeler kanununun 17. maddesinde öngörülmüştür. Bu madde doğrultusunda kuruma başvurabilenler gerçek ve tüzel kişiler olmak üzere belirtilmiştir. Başvuru; başvuruda bulunan kişinin adı, soyadı, ikamet adresi veya iş adresi, imzası, T.C. vatandaşlarının kimlik numaraları, yabancılar için ise pasaport numaraları, başvuran tüzel kişi ise o kuruma ait unvan, yetkili bireyin imzası ve unvanını içeren dili Türkçe olmak üzere bir dilekçe ile yapılabilmektedir. Bu başvuru zorunlu şartları içinde barındırması koşuluyla elektronik ortamda ya da herhangi bir iletişim aracıyla da yapılabilmesi öngörülmüştür.

Kuruma gelen başvurular içinden;

- Belli başlı bir konusu olmayan
- Yargı organlarınca yürütülen veya karara bağlanarak sonuçlandırılmış uyuşmazlıkları içeren
- Daha önceden bir sonuca bağlanmış olanlar ve konuları, tarafları ve nedenleri aynı olanlar incelemeye alınmaz.

Kişinin idari ve özel kanunlarda bulunan mecburi idari başvuru yollarının tüketmesi kuruma başvuru yapabilmesi için zorunludur. Nitekim kurum, telafi edilmesi oldukça güç ya da imkansız zararlara sebebiyet verebilecek durumların ihtimali halinde, başvuru yollarının tüketilmemiş olmasına rağmen başvuruları kabul edip inceleyebilir.

Denetçiler tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde aldıkları kararın, en geç 6 ay içinde taraflara bildirmesi gerekmektedir. İdare, verilen kararı uygulanabilir nitelikte bulmadığı takdirde, gerekçesiyle birlikte KDK'ya bildirmesi zorunludur.

Kuruma başvuru illerde valilikler ve ilçelerde ise kaymakamlıklar vasıtasıyla yapılabilmektedir. Başvuru karşılığında herhangi bir ücret talep edilmez. Kuruma idarenin vereceği cevabın bildirilmesi tarihinden, idarenin başvuruya 60 günlük süre zarfında herhangi bir cevapta bulunmadığı takdirde bu sürenin bitiminden başlayarak 6 ay içinde başvuru yapılabilir. Başvuru tarihi, başvuru dilekçesinin KDK'ya, valiliklere ya da kaymakamlıklara teslim edildiği, diğer başvuru türlerinde ise başvurunun kuruma ulaştırıldığı zamandır. Dava açma süresi zarfında yapılan başvuru, yürütülmeye başlamış olan dava açma süresini dondurur²²⁰.

Kurumun tavsiye nitelikli kararlarına kulak asmayan idarelerin meclise bildiriminde sonra meclisin bu konuda nasıl bir tutum takınacağı ve ilgili kuruma ne tür çalışmalar yapacağı hakkında kanunda bir açıklama bulunmamaktadır. 6328 sayılı kanunun mevcut halinde, kurumun karar alma sürecine dair düzenlemeler

²²⁰ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m.17.
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm>

bulunmamaktadır. Nitekim, bu tür önemli bir hususun kurulca kabul görecektir bir yönetmelikle düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

i) Başvuruların Değerlendirilmesi

a) Kuruma Yapılan Başvuruların Ön İnceleme Aşaması

KDK'ya gelen başvurunun kayıtlara geçmesi işleminden sonra, ilk İnceleme, Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosunca şikâyetin alanı ve konusu tespit edilerek başvurunun kapsadığı alana dair konu ile ilgili denetçiye sevk edilir. Denetçi ise başvurunun eline geçmesiyle birlikte kanunun uygulama yönetmeliğinde yer alan 19, 20, ve 21. maddelerde yer alan hükümler gereği ön inceleme işlemi ardından inceleme ve araştırma işlemini başlatmaktadır.

Kanunun uygulama yönetmeliği 19.maddede ön inceleme aşamasında başvuruda olması gereken başlıca şartlar aranacaktır. Bu doğrultuda kanun gereği başvuru; “kurumun görev alanına girip girmediği, süresi içinde yapılıp yapılmadığı, kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı, idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği, belli bir konuyu içerip içermediği, kanuna göre şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı, menfaat ihlali içerip içermediği” şeklinde incelenecektir.

b) Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvuruya İlişkin İnceleme ve Araştırma Süreci

Kuruma gelen başvuruların ön incelemeden geçmesi halinde başvurular inceleme ve araştırma aşamasına gelmektedir. Yönetmeliğin 22. maddesi gereği kurum inceleme ve araştırmasını yaparken başvuruyu “idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönlerinden” ele alacaktır.

Kurum inceleme ve araştırma işlemini Başdenetçi, denetçiler, gerekli gördüğü yerlerde görevlendirebileceği uzman ve uzman yardımcıları ve başvurunun konusunda ehil olmadığı teknik konular kapsamında yardımına başvurabileceği bilirkişiler aracılığıyla gerçekleştirmektedir.

c) Kamu Denetçiliği Kurumunun Verdiği Karar Türleri

Kurum kendisine yapılan şikayet başvurularının incelenmesi ve araştırılması işleminin neticelendirilmesinin ardından başvuruya dair kararını vermektedir ve karar başvuru sahibine ve ilgili idareye bildirilmektedir. Başvuru sahibi kamu hizmeti veren özel hukuk kişilerine ait ise karar denetimden sorumlu bakanlığı veya ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına tebliğ edilmektedir. Ayrıca, incelemeler neticesinde verilen kararın yayımlanmasının toplum nezdinde önemli olduğu düşünülen başvuruların kurumun resmî web sitesinde erişime açıldığı görülmektedir. Kurumun sitesinde yayımladığı kararların bazıları Kürtçe ve Arapça' ya çevrilerek yayınlanmıştır.

Kurumun, Kanununun 36. maddesi uyarınca kuruma yapılan başvurunun başvuru tarihinden başlayarak en geç 6 aylık bir süre içinde inceleme sürecinin sonlandırılarak karara bağlanması gerekmektedir. İncelemelerin 6 ay içinde herhangi bir neticeye bağlanamaması durumunda “*başvurunun sonuçlandırılmama gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı*” na dair hususlar başvuran vatandaşa iletilmektedir.

Yönetmeliğin 31. maddesi gereği kurum yürüttüğü inceleme görevini sonuçlandırdıktan sonra söz konusu başvuru:

- İncelenemezlik Kararı
- Başvurunun Geçersiz Sayılması
- Gönderme Kararı
- Birleştirme Kararı
- Tavsiye Kararı
- Karar verilmesine Yer olmadığına Dair Karar
- Ret Kararı

- Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı
- Dostane Çözüm Kararları ile sonuçlandırılmaktadır.²²¹

Uygulama yönetmeliğinin 20. maddesi de bir önceki maddeyi tamamlayıcı niteliktedir. 19. maddede öngörülen koşulların sağlanamadığı veya tam olmayan başvuruların tespiti halinde "incelenemezlik kararı"nın verileceği belirtilmiştir. Bu durumda verilen kararın başvuran vatandaşa bildirilmesi ile dondurulmuş olan dava açma süresi durduğu yerden sürdürülmeye devam edecektir. Başvuruların incelenemezlik kararı alması sonucunda var olan eksikliklerin tamamlanması koşuluyla kuruma tekrar başvuru yapılma hakkı tanınmıştır.

İdari başvuru yollarının tüketilmesi şartının yerine getirilmemesi halinde yapılan şikayet başvuruları neticesinde ise "gönderilme kararı" alınmaktadır. Verilen bu karar sonucunda şikayetin ilgili kuruma gönderilmesi mümkün kılınmaktadır. Bu halde kuruma yapılmış olan başvuru tarihi, ilgili idareye yapılmış başvuru gibi sayılarak aynı başvuru tarihi baz alınmaktadır.

İdari yolları tüketen ve yine de başvuru neticesinde alınan karardan tatmin olmayan kişi tekrar KDK' ya başvurabilmektedir. Denetçileri başvuruda olması gereken şartların ön incelemesi yaparken kişinin idari başvuru yollarını tüketmesine bakarken kanunun 17. maddesinin sağladığı yetkiden ötürü "telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde" şart sağlanmamış olsa dahi şikayeti incelenebilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 34. maddesi gereğince kişinin yapacağı başvurudan dönmesi, tüzel kişi olması halinde bu durumun sona ermesi veya gerçek kişiye kişinin ölümünün gerçekleşmesi halinde, inceleme işleminin devam ettiği sürede ilgili şikayet konusuna yönelik dava açılması halinde kurum "Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar" vermektedir²²².

²²¹ KDK 2018 Yılı Yıllık Raporu https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf (01.01.2019)

²²² Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (RG.28.03.2013/28601)

İnceleme ve araştırmanın neticesinde başvuru konusunda yapılan iddianın haklı olduğu sonucuna varılması durumunda ‘‘Tavsiye Karar’’, yanlış olduğu durumlarda ise ‘‘Ret Kararı’’, bu iddiaların bazı yerlerinin doğru bazı yerlerinin yersiz bulunduğu durumlarda ise kurum ‘‘Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı’’ vermektedir²²³.

Daha sonradan 2017 yılı içinde ‘‘Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’’ doğrultusunda eklenen ‘‘Dostane Çözüm Kararı’’ kurumun kuruluş gayesini yansıtan oldukça yerinde bir uygulama olmuştur. Bu kararın uygulamaya koyulmadığı zamanlardaki başvuruların sonucu yönelik ‘‘karar verilmesine yer olmadığına dair karar’’ verilmekteydi. Nitekim, bu durum kuruma gelen başvuruların ve bu başvuruların incelenmesinin idare üzerinde yaratabileceği soyut baskı neticesinde sonuçlandırılan başvurulara ilişkin verilere ulaşmayı güçleştirmekteydi. Bu sebepten ötürü bu zorluğun önüne geçmek ve kurum-idare arasında konuşularak sorunun halledildiği şikayetlerin oranını saptamak için ‘‘dostane çözüm kararı’’ ilkesinin uygulaması başlatılmıştır. Bu karar ile kurumun başvuruyu inceleme ve araştırmaya almaya önce idare ile vatandaş arasında ‘‘arabulucu’’ görevini kullanmasına imkân tanımaktadır²²⁴.

(3) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumunun Rolü

16.04.2017’de gerçekleştirilen referandum ile onaylanan Anayasa değişikliği sonrası parlamenter hükümet sistemi terkedilerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi benimsenmiştir. Ülkemizin yeni bir hükümet rejimine geçmesiyle, Kamu Denetçiliği Kurumunun işlevi çok daha önemli hale gelmiştir.

Anayasada yapılan değişikliklere paralel olarak kurumun görev kapsamında bulunmayan hususları sıralayan 6328 sayılı kanunun 5. maddesinde yer alan; ‘‘a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzaladığı kararlar ve

²²³ KDK 2018 Yılı Yıllık Raporu https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf (01.01.2019)

²²⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (RG.02.03.201/23601)

emirler” kısmı kaldırılmıştır. Bu doğrultuda Cumhurbaşkanının idari işlem ve eylemlerine yönelik başvurular kurumun görev alanına girerek denetim sahası genişletilmiştir.

Kurum tarafından yeni hükümet rejiminin getirdiği uygulamaları benimsemek, yeni düzendeki konumunu güçlendirmek ve denetim sahasına giren konularda gelebilecek olan başvurulara olumlu etkide bulunmak için 13.11.2018 tarihinde bir İç Genelge hazırlanmıştır.

Yeni hükümet rejiminin, dilekçe hakkını güçlendirici uygulamalarla donatıldığı ve AB İlerleme raporları doğrultusunda bireysel başvuru hakkı tanıyan birçok kurum oluşturulduğu ve bu alanda meclis çatısında toplanmış İnsan haklarını İnceleme Komisyonu, Dilekçe Komisyonu, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, Kamu Denetçiliği Kurumu ve ayrıca Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER), Adalet Bakanlığına bağlı ya da ilişkili Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile Anayasa Mahkemesi gibi bireysel şikayet başvuruları alan çok sayıda mecranın olduğu görülmektedir.

Nitekim bu durum bazı kişilerin aynı tarihte ve aynı konuda olan başvuru dilekçesini tüm denetim sistemlerine göndermelerinden ötürü kamu yönetiminin işlerini gereksiz yere arttırarak verimsiz bir işleyişe, zaman kaybına ve kaynak israfına sebebiyet verecektir.

Bu durumun önüne geçilerek daha aktif bir denetim sistemine ulaşabilmek için diğer ülke uygulamalarında da olduğu gibi benzer faaliyetlerde bulunan tüm bu sayılan kurumların tek bir Kamu Denetçiliği çatısında toplanmasının daha elverişli olacağı düşünülmektedir²²⁵.

B. AB ile Kurumsal İlişkilerde Ombudsman Kurumu

Avrupa Birliği, birliğe üye ülkelerin sahip oldukları ulusal yetkilerinin belirli bir kısmının oluşturulan bu uluslar üstü yapıya devredilerek, istikrarın ve refah ortamının

²²⁵ T.C Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yıllık Raporu https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf . S.198-199-200

sağlandığı bir Avrupa oluşturmak adına girişilen bir hareketin adıdır. Günümüz dünyasında, ülkelerin insan haklarına verdiği önem giderek artmaktadır. Bu durum doğrultusunda AB, üye ülkelere verdiği destek ile devletlerin gelişmesine katkı sağlamaktadır. Türkiye'nin, 1999 yılı içinde yapılan Helsinki Zirvesi'nde Avrupa Birliği'ne üye aday adaylığının kabulünün ardından, devletin, her açıdan birlik kriterlerine uygun hale getirilerek yönetim sisteminin, insan hakları açısından düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir²²⁶.

Bu süreçte siyasi önceliklerin başında Türkiye'nin birliğe üye olma mevzuu yerini almış ve tam üyelik statüsü için gereken reformlar uygulanmaya başlanmıştır. İnsan haklarını korumak için Avrupa Konseyi İstişare Asamblesi 1975 yılında vermiş olduğu 457 sayılı tavsiye nitelikli kararında bu doğrultuda Ombudsmanlık mekanizmasının iyi bir uygulama olduğunu söyleyerek üye devletlere öneride bulunmuştur. Günümüzde hem AB ailesi hem de AB aday ülkeler Ombudsmanlığı kendi yönetim sistemlerine revize ederek uygulamaya koymuştur²²⁷.

Türkiye'de 1970'li yıllara kadar dayanan ombudsmanlığın kurulma sürecinin 1999'da düzenlenen Helsinki Zirvesi'yle birlikte hızlandığı görülmektedir. Bu süreç itibariyle Türkiye, zorunlu kılınan değişimlerin bütünüyle uygulamaya koymak yerine parça parça hayata geçirilerek uzun bir zamana yaymıştır. Bu zorunlu değişimlerden biri olan Ombudsmanlık kurumunun kurulması, Türkiye'nin demokratik hukuk devleti olma yolunda büyük bir adım atmasını sağlamış ve AB üye devleti olma sürecine de büyük bir katkı sağlamıştır.

Türkiye'nin AB ile gerçekleştirdiği üyelik müzakereleri ve dünyada meydana gelen gelişmelere paralel olarak, Ombudsmanlık, ilki 1998 yılında yayımlanan ve her yıl düzenli olarak yayımlanmaya devam eden ilerleme raporları, 2006 ve 2008 yıllarında yayımlanan Türkiye için katılım ortaklığı belgeleri ile birlik fonlarından elde edilen yardımların planlanması ve 2001 ve 2008 yıllarında yayımlanan ulusal programlarda ombudsmanlık kurumunun kurulması gerekliliğine atıfta

²²⁶ Mehmet Aktel, *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2003, s.182.

²²⁷ Sabit Menteşe, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)'nin Demokratikleşmeye Etkisi ve Öneminin AB Süreci Yönünden Değerlendirmesi", *Munzur Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi (MÜSBİD)*, Yıl 2015, S. 6, s.76-77.

bulunulmuştur. Bunun yanı sıra AB ile yapılan projeler, teknik destek yardımları, Avrupa Ombudsmanı' nın Türkiye' ye yaptığı ziyaretler ve tavsiyeler ile kurum bugünkü şeklini almıştır²²⁸.

1.Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgeleri

Katılım Ortaklı Belgeleri (KOB), adaylığı resmi bir şekilde kabul edilmiş olan her bir ülke için Avrupa Komisyonunun hazırlamış olduğu ve Konsey tarafından da bizzat onay alınan daha sonra ise AB Resmî Gazetesinde yayıma giren belgelerdir. Bunun bir sonucu olarak KOB' un AB müktesebatının ayrılmaz bir parçası olduğunu söylenebilir. Aday ülkeler için bu belgeler izleyecekleri stratejiler açısından bir tür yol haritası işlevini görmektedir.

Belgenin içeriğinde ülkelerin üyelik için alması gereken birtakım önlemler, kısa ve orta vadeli öncelikler, siyasi ve ekonomik kriterler ile AB müktesebatına uyum başlıkları (mevcut durum itibarıyla 35 fasıl) yer almaktadır. Buna ek olarak yine belgenin içeriğinde AB'nin mali yardımlarıyla ilişkili maddelere de yer verilmiştir. Belgede yerini alan alt başlıklardan kısa vadeli önlemlerin KOB' un yayım tarihiyle birlikte yaklaşık 1-2 yıl, orta vadeli önlemlerin ise yaklaşık 3-4 yıllık bir zaman dilimi içinde uygulandığı görülür.

Artan ihtiyaçlarla beraber sürekli güncellenen KOB' tan aday olan ülkenin yerine getirdiği maddeler çıkarılır, diğer önlemler içinse yeni bir zaman dilimi belirlenir. Bu belgeler vasıtasıyla ülkelerin ilerlemeleri ölçülür ve ileriye dönük zamanlarda meydana gelebilecek siyasi reformları gösterebilmesi açısından da oldukça önemlidir.

2001 ve 2003 yıllarında hazırlanmış olan Katılım Ortaklığı Belgelerinde ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına dair herhangi bir atıfta bulunulmamıştır.

2006 yılındaki Katılım Ortaklığı Belgesinde; "Kısa Vadeli Öncelikler" başlığı altında Kamu Yönetimi demokrasi ve hukukun üstünlüğüne ilişkin " Bütünüyle

²²⁸ Sabit Menteşe, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)'nin Demokratikleşmeye Etkisi ve Öneminin AB Süreci Yönünden Değerlendirmesi", *Munzur Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi (MÜSBİD)*, Yıl 2015, S. 6, s.76-77.

işleyen bir Kamu Denetçiliği (Ombudsman) sisteminin kurulması ‘‘ şeklinde tavsiye de bulunulduğu görülmektedir²²⁹.

2008 yılı KOB’ nde ise aynı şekilde ‘‘Kısa Vadeli Öncelikler’’ başlığı altında Kamu Yönetimi demokrasi ve hukukun üstünlüğüne ilişkin ‘‘ tam anlamıyla işleyen bir Ombudsman sistemini kurmayı amaçlayan mevzuatın uygulanması’’ ifadelerine yer verilmiştir²³⁰.

2. AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2001, 2003, ve 2008 Yılı Türkiye Ulusal Programlarında Ombudsmanlık Kurumu

Aday ülkeler tarafından hazırlanan, Birliğin hazırladığı KOB’lerindeki kısa ve orta vadeli hedeflerin nasıl yerine getirileceğini düzenleyen ulusal program Türkiye-AB ilişkilerinde önemli belgelerden biridir. AB’ne içerik ve idari kapasite bakımından uyum sağlanması amacıyla 2001’de yayınlanmış olan Ulusal Programın Hizmetlerin Serbest Dolaşımı başlığı altında bulunan; Türkiye Bankalar Birliği nezdinde bankacılıkla ilgili ‘‘*Ombudsmanlık müessesesinin kurulmasında da yarar görülmektedir*’’ ifadesiyle kurumun kurulmasının gerekliliğine işaret edilmiştir. Bunun bir sonucu olarak Gerekli Kurumsal Değişiklikler bölümünün altında ‘‘*Topluluk üyesi ülkelerde bankacılıkla ilgili ombudsman sistemlerinin incelenmesi*’’ gerektiğine karar verilmiştir²³¹.

2003 yılı Ulusal Programında ombudsmanlık kurumuna herhangi bir atıfta bulunulmamıştır²³².

2008 Ulusal Programında tekrardan ombudsmanlık kurumundan bahsedildiği görülmektedir. Programın ‘‘Siyasal Kriterler’’ ana başlığının altında bulunan ‘‘Kamu Yönetiminin İşlevselliği’’ başlığı içerisinde Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması gerektiği yinelenmiştir. Anayasa Mahkemesinin 5548 sayılı Kamu Denetçiliği

²²⁹ 2006 Yılı Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf
(15.03.2018)

²³⁰ 2007 Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf
(15.03.2018)

²³¹ 2001 Yılı Ulusal Programı <https://www.ab.gov.tr/195.html> (04.03.2018)

²³² 2003 Yılı Ulusal Programı <https://www.ab.gov.tr/196.html> (04.03.2018)

Kurumu Kanunu'nun hepsinin iptal edilmesi için verdiği kararın, 2008 Ulusal Programının da yer aldığı, aynı tarihte, 6. mükerrer Resmî Gazete' de yayımlanmış olmasını ilginç bir rastlantı olarak belirtmek gerekir.

Programın içerisinde bulunan Yargı ve Temel Haklar ile alakalı kurumun yapılanmasıyla ilişkin takvimde 2009 yılında Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması belirlenmiştir. Kurulumu için gerekli sorumluluk Adalet Bakanlığına verilmiş ve Ulusal Bütçe' den 500 Avro, AB bütçesinden de 1.170.000 Avroluk gelir tahsis edilmiştir²³³.

3.Türkiye için Düzenli İlerleme Raporları

İlerleme Raporları, Ulusal Program ve Katılım Ortaklığı Belgeleri haricinde ülkelerin adaylık statüsü kazanması ile birlikte gelişen süreçte hazırlanmaya başlanılan bir diğer belgedir. İlerleme Raporlarının içeriğinde komisyonun, aday ülkelerin müktesebata uyum çalışmalarında gelmiş oldukları noktaları veyahut ilerlemelerinde gözlemlediği eksikliklerin değerlendirilmesi bulunmaktadır.

Komisyon, bu değerlendirmeyi yaparken aday ülke çerçevesindeki AB Delegasyonu' ndan, AGİT ve uluslararası finans kuruluşlarından, sivil toplum örgütlerinden ve aday ülkedeki kamu kurum ve kuruluşlarından resmi bir biçimde gelen geri bildirimlerden yararlanır²³⁴.

Türkiye'nin Birlik kriterlerine uyum sağlama noktasında ne kadar ilerlediğinin belirlenmesi açısından İlerleme Raporları ülke bazında oldukça önemli bir gündem maddesidir.

İlerleme Raporları incelendiğinde, ülkemizdeki ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik çalışma ve tartışmalara paralel bir şekilde yaklaşık 10 yıllık bir süre zarfında, devamlı surette eleştiri konusu yapıp çözülemediği sorunuyla karşılaşılmaktadır²³⁵. Türkiye'de kurumun olması gerekliliğinin vurgusu Avrupa

²³³ 2008 Yılı Ulusal Programı [https://www.ab.gov.tr/ 42260.html](https://www.ab.gov.tr/42260.html) (04.03.2018)

²³⁴ İlerleme Raporları <https://www.ab.gov.tr/46224.html> (15.03.2018)

²³⁵ Tefik Bora Erdengi: *Ombudsman: Dünya Uygulamaları Ve Türkiye*, Hacettepe Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara s.196.

Birliği adaylık döneminde de önemli bir başlık olarak İlerleme Raporlarında yer bulmuştur²³⁶.

İlk olarak 1998’de hazırlanmış olan İlerleme raporunda Ombudsmanlık kurumuna atıfta bulunulmakla birlikte 1999-2003 yılları arası yayımlanan raporlarda kurum ile alakalı herhangi bir başlığa yer verilmemiştir. Kurum, 2004-2016 yılları arasında ise yasal ve teorik birtakım eleştiriler çerçevesinde belgelerde yer almıştır.

a) 1998 Yılı İlerleme Raporu

Raporun içerisinde yer alan İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması başlığı altında ‘‘Bağımsız bir ombudsman atanması uzun zamandan beri TBMM tarafından tartışılmaktadır. Bu düzenlemenin benimsenmesi, Türkiye’de insan haklarının korunmasını çok büyük ölçüde iyileştirecektir.’’ ifadelerine yer verildiği görölmektedir²³⁷.

Yine aynı belge içerisinde ‘‘Ombudsman: Kamu organ ve kurumlarının kötü işleyişiyle ilgili şikayetleri incelemekle görevli kişi’’ şeklinde tanımlanmıştır.

b) 2004 Yılı İlerleme Raporu

Raporun Türkiye Programı içinde yer alan Ulusal Program için tahsis edilen 235,6 milyon Avro’ dan mevzu bahis edilerek mali yardıma konu olan faaliyetler sayılmıştır²³⁸.

2004 yılı İlerleme Raporunda ombudsmanlık kurumunun Kopenhag siyasi kriterlerinin içerisinde ‘‘...ve bir ombudsman birimi kurulmasını desteklemek amacıyla yapılan faaliyetler mevcuttur.’’ ile bu mali yardımlar kapsamında olduğu belirtilmiştir.

²³⁶http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/turkey_2013. (16.03.2018).

²³⁷ Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 1998
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_19_98.pdf (16.03.2018)

²³⁸ Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2004
https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf (17.03.2018)

Mali yardım adı altında yapılan söz konusu faaliyet, Adalet Bakanlığı kapsamında 2003 yılında oluşturulmuş olan ‘‘Ombudsman Sisteminin Kurulmasına Destek Projesi’’dir. Eşleştirme Projesi Başlığı altında bulunan, Yunanistan ile Avusturya’nın birlikte çalışmaları ve katılımları sonucu gerçekleştirilmek istenen projenin amacı, ülkedeki kamu kurum ve kuruluşlarının uygulama doğrultusundaki kapasite hacminin artırılması olarak belirtilmiştir. Ombudsmanlık kurumunun kurulmasına dair uygulanma süresi iki yıl olan bu projede, uluslararası belirli ölçülere uyularak gerekli olan tekniksel alt yapının oluşturulmasına dikkat çekilmiştir. Söz konusu bu projeye göre;

- Ombudsmanlığın kurumsal alt yapısının temelleri güçlendirilecek,
- Kurum içinde yer alan personeller oldukça yoğun bir eğitime tabii tutulacak
- İzleme düzenekleri geliştirilecek
- İlgili kurum ve kuruluşlar içinde koordinasyon çalışmaları oluşturulacak
- Ombudsmanlık ile alakalı birtakım politikalar belirlenecek ve kamunun bilinci arttırılmaya çalışılacaktır.

Bu proje için AB tarafından tahsis edilen mali katkı payı 1.170 milyon Avro’dur²³⁹. Projenin öne sürülen şartı olan ülkede bir ombudsmanlık kurumunun kurulması yerine getirilemediği için proje, Temmuz 2005 yılında uygulamaya koyulacakken, iptal edilmiştir. Bu tarihe kadar geçen sürede ombudsman vari bir sistemin meydana getirilmesinde yasal temelin oluşturulması çabaları haricinde herhangi bir ilerlemeye rastlanılmamaktadır.

c) 2005 Yılı İlerleme Raporu

2005 yılı İlerleme Raporu’nda diğer yıllardan farklı olarak ilk defa ombudsmanlık kurumu bazında AB tarafından eleştirisel bir tutum sergilendiği görülmektedir. Raporun içeriği incelendiğinde ‘‘Üyelik Kriterleri’’ bölümünün ‘‘Demokrasi ve hukukun üstünlüğü’’ yan başlığının altında ‘‘Ombudsman’’ kurulması konusunda hiçbir gelişme olmamıştır. Bu makam, kamu idaresinin etkinliğinin

²³⁹ <http://www.abgm.adalet.gov.tr/genel mudurluk/abprojeuygdbsk/projeler/projeler.html> (17.03.2018)

artırılmasında ve suistimalin ortaya çıkarılmasında kilit bir kurum olacaktır. ” ifadelerine yer verilerek eleştirel bir yaklaşım ortaya konulduğu saptanmıştır²⁴⁰.

Bu eleştirilerin asıl sebebi olarak Ombudsman Sisteminin Kurulmasına Destek Projesi’ nin ön şartları sağlayamaması sebebiyle başlatılamaması olarak düşünülmektedir.

d) 2006 Yılı İlerleme Raporu

2006 İlerleme Raporunun “Genişletilmiş Siyasi Diyalog ve Siyasi Kriterler” başlığının “Kamu yönetimi” alt başlığı altında “*TBMM, Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmasına ilişkin Kanunu kabul etmiştir. Ombudsman gerçek ve tüzel kişilerin idari uygulamalara ilişkin başvurularıyla ilgilenecektir. Bu Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan bir önceliktir ve önemli bir ilerlemedir, zira Türk vatandaşları tarafından kamu yönetiminin izlenmesi için kurumsal çerçeveyi oluşturmaktadır.*” ifadelerine yer verilerek biraz ilerisinde Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek anılan Kanun’un kurumun oluşturulmasındaki hayati önemine dikkat çekilmiştir.

Raporun “Yargı ve Temel Haklar” faslının incelendiği bölümde “*....Kamu Denetçiliği ihdas edilmesine dair yasanın kabulü memnuniyetle karşılanmıştır. Bu yeni kuruluşun kamu sektörü faaliyetlerinin şeffaflığına ve hesap-verilebilirliğine katkıda bulunması beklenmektedir.*” şeklinde olumlu düşüncelere ve beklentilere yer verilmiştir²⁴¹.

TBMM tarafından onaylanan Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulmasına ilişkin kanunun kabul edilmesinin memnuniyet verici bir durum olduğu ifade edilmiştir. Bu durum 2006 İlerleme Raporunda KOB’nde de var olan oldukça önemli bir adım olarak belirtilmekte ve atılan bu adımın bireyin yönetimi takip etmesi için kurumsal çerçeveyi oluşturduğuna dair olumlu eleştiriler yapılmaktadır.

²⁴⁰ Türkiye 2005 Yılı İlerleme Raporu

https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf (17.03.2018)

²⁴¹ Türkiye 2006 Yılı İlerleme Raporu

https://ab.gov.tr/files/Duyurular/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf (18.03.2018)

Raporda genel olarak Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek anılan Kanun'un kurumun oluşturulmasındaki hayati önemine dikkat çekilmiştir. Raporun devamında kurumun kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerine katkıda bulunacağı şeklindeki beklentilere yer verilmektedir.

e) 2007 Yılı İlerleme Raporu

2007 yılı İlerleme Raporu'nun "Geliştirilmiş Siyasi Diyalog ve Siyasi Kriterler" başlığı altında yer alan "Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü" alt başlığında "Cumhurbaşkanı Sezer, Ombudsmanlık Yasası, Vakıflar Yasası, Özel Öğretim Kurumları Yasası gibi siyasi reformlara ilişkin pek çok yasada veto hakkını kullanmıştır. Cumhurbaşkanı ayrıca, Ombudsmanlık Yasası hakkında Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Cumhurbaşkanı ile Hükümet arasındaki gergin ilişkiler siyasi reform çalışmalarının yavaşlamasına katkıda bulunmuştur." ifadelerine yer verilmiştir²⁴². Raporun devamında ise şu saptamalar yapılmıştır: "Ancak Türkiye, Ombudsmanlık Yasasının uygulanmasının Anayasa Mahkemesi tarafından Kasım 2006'da askıya alınmış olmasından bu yana, bir Ombudsmanlık sistemini henüz kurabilmiş değildir."

Ombudsmanlık kurumunun hala bir yasal temelini oluşturulamaması raporun "Yargı ve Temel Haklar" faslının bir bölümünde "İnsan haklarını izleme ve geliştirmeye sorumlu kurumlar alanında ilerleme olmamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmasına dair Kanun, Kasım ayında Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi üzerine hala Anayasa Mahkemesinin önündedir. Anayasa Mahkemesi Kanununun yürütmesini durdurmuş olmakla birlikte, henüz kararını vermemiştir" denilerek eleştirel bir üslup ile ifade edilmiştir²⁴³.

Cumhurbaşkanı Sezer'in, hükümet ile gerginliği neticesinde Ombudsmanlık Yasası gibi siyasi reformları içeren pek çok yasayı veto etmesi ve bu durumun, reform

²⁴² Türkiye 2007 Yılı İlerleme Raporu

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf (18.03.2018)

²⁴³ Türkiye 2007 Yılı İlerleme Raporu

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf (18.03.2018)

çalışmalarını yavaşlatacağına dair olumsuz eleştirilerde bulunmaktadır. Ayrıca, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına dair kurulması gereken kurumlarda herhangi bir ilerlemenin olmaması eleştiri konusu olmuştur.

f) 2008 Yılı İlerleme Raporu

2008 yılı İlerleme Raporunda AB Komisyonu bu zamana kadarki en geniş değerlendirmesini yapmaktadır. 2008 yılı İlerleme Raporu'nun "Siyasi Kriterler" bölümünün "İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması" alt başlığında kurumun yokluğunda vatandaşın mağduriyeti durumunda başvurabileceği tek çarenin yargı yolu olduğu olumsuz bir şekilde belirtilirken, kurumun kurulması neticesinde yönetimde gerçekleşecek düzeltilmeler sayılmıştır²⁴⁴.

Diğer raporlarda olduğu gibi ombudsmanlık kurumun hala oluşturulamamasının ve ayrıca Cumhurbaşkanı'nın veto ettiği kanundan sonra geçen zamanda herhangi bir ilerlemenin olmadığına altı çizilmiştir.

Raporun ilerleyen kısmındaki "Gecikmiş olan Ombudsman sisteminin kurulması, toplumdaki gerilimleri önlemek için kilit önemdedir." ifadesiyle kurum, ilk defa değinilmiş bir alan olan toplumsal çatışma faktörüne karşı bunu önleyici bir unsur olarak görülmüştür.

g) 2009 Yılı İlerleme Raporu

2009 Yılı Düzenli İlerleme Raporu'nun "Siyasal Kriterler" bölümünün "İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması" alt başlığı altında; 2006 yılında onaylanan Ombudsmanlık Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesine karşın kurumun oluşturulabilmesi için Anayasada değişiklik yapılması önerilmektedir. Aynı raporun müzakerelerinin 23. fasılının "Yargı ve Temel Haklar" başlığı altında; bu

²⁴⁴ Türkiye 2018 Yılı İlerleme Raporu

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf (19.03.2018)

zamana kadarki süreçte kurumun oluşturulmasına dair olumlu bir adımın atılmayışı eleştiri konusu olmuştur²⁴⁵.

ğ) 2010 Yılı İlerleme Raporu

2010 yılı İlerleme Raporu'nun "Siyasi Kriterler" bölümünün "Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü" başlığı altında hükümetin teklif ettiği Anayasa değişikliği paketinin kilit hükümleri sayılarak, TBMM' de oy çokluğuyla kabul edilmesi memnuniyet verici bir gelişme olarak karşılanmıştır²⁴⁶. Bu durumun ombudsmanlık kurumunun kurulması için zemin teşkil edeceği düşünülmektedir.

2010 Yılı İlerleme Raporu'nda, Ombudsmanlık Kurumunun oluşturulması hususunda daha fazla çaba gösterilmesi ve siyasi destek sağlanması önerilmektedir.

h) 2011 Yılı İlerleme Raporu

2010 Anayasa değişiklikleriyle birlikte, Hükümet 2011 yılının ocak ayında Kamu Denetçiliği Kurumu kanun tasarısını, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına olanak sağlayan yeni Anayasa'ya uygun olacak şekilde TBMM' ye sunmuştur.

2011 yılı İlerleme Raporunun "Siyasi Kriterler ve Güçlendirilmiş Siyasi Diyaloglar" bölümünün "Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü" başlığının "Kamu Yönetimi" alt başlığında Raporda Kamu Başdenetçisinin seçim usulü açıklanarak kararlarının bağlayıcı olmaması sebebiyle sahip olması gereken özellikler sayılmaktadır.

Tasarıda bulunan diğer hükümler ile denetçiye, bireysel şikayet başvurularını cevaplaması ve kamu yönetimini iyileştirmeye yönelik birtakım tavsiyelerde bulunabilmesi için yetki verilmiştir. Raporun devamında ordunun askeri işlemlerinin kamu denetçisinin yetkisi dışında kalması öngörülmüştür. Lakin raporun devamında AB üye devletlerin çoğunluğunda yer alan uygulamanın, denetçinin orduyu herhangi bir yolla denetlemesi yönünde olduğu belirtilmiştir. Tasarıda vatandaşlara şikayet

²⁴⁵ Türkiye 2009 Yılı İlerleme Raporu

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf (19.03.2018)

²⁴⁶ Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu

https://www.ab.gov.tr/files/ceb/Progress_Reports/2010_ilerleme_raporu.pdf (19.03.2018)

başvurularını kuruma bildirmeleri için 90 gün sınırı koymuştur. Bu sürenin AB üye ülke uygulamalarına kıyasla daha kısa olduğu belirtilmiştir²⁴⁷.

ı) 2012 Yılı İlerleme Raporu

2012 yılı İlerleme Raporunun “ Siyasi Kriterler ve Güçlendirilmiş Siyasi Diyalog” bölümünün “Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü” başlığının “Kamu Yönetimi” alt başlığında; Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 14 Haziran 2012 tarihinde kabul edilmiş olması raporda olumlu bir gelişme olarak görülmektedir. Kurumun görev alanına ilişkin birtakım öneriler de bulunulmakta ve kanunun içeriğinden bahsedilmektedir. Kabul edilen kanunun kurum tarafından alınan kararların sürecini düzenlememesi eleştiri konusu olmuştur²⁴⁸.

i) 2013 Yılı İlerleme Raporu

2013 yılı İlerleme Raporu’nda kurumun 3 ay gibi kısa bir sürede işler hale gelmesi, bireylerin haklarının korunması yolunda atılan önemli bir adım olarak nitelendirilmiş ve uygulamayla ilgili olumlu yönde birçok adım atıldığının altı çizilmiştir. Nitekim sivil toplumun kuruma olan güveninin güçlendirilmesi, kuruma yerinde inceleme ve araştırma ve resen harekete geçme yetkisinin verilmesi ve kurumun tavsiye nitelikli kararlarının meclis aracılığıyla takibinin yapılabilmesi için çok daha fazla çabanın sarf edilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir. Bununla birlikte verilecek tavsiye kararlarının Meclis tarafından takip edilmesinin önemine özellikle vurgu yapılmıştır. Kurumun çalışma esas ve usullerini içeren yönetmeliğin Avrupa ombudsmanının verdiği tavsiye nitelikli kararlarıyla uyumlu olduğu dile getirilmiştir²⁴⁹.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 35 ülkede 99 bürosu bulunan Avrupa Ombudsman Ağına katılımı 2013 yılı İlerleme Raporunda da olumlu bir adım olarak

²⁴⁷ Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu

https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf

(19.03.2018)

²⁴⁸ Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu

https://www.ab.gov.tr/files/2012_ilerleme_raporu_02_01_13_fotomat_version.pdf (20.03.2018)

²⁴⁹ Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu

https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf (20.03.2018)

değerlendirilmiştir. Raporda Avrupa Ombudsman Ağında (*European Network of Ombudsmen*) bulunan kurumların başarılı uygulamaları Başdenetçi tarafından tespit edilerek kurumun güçlendirilmesi ve kanunun güncellenmesi gerektiği şeklinde öneriler bulunmaktadır.

j) 2014 Yılı İlerleme Raporu

2014 yılı İlerleme Raporu'nda "kurumun çalışmalarının vatandaşların temel haklar çerçevesinde farkındalığını artırmaya" sağladığı katkıdan ve AİHM kararları doğrultusunda tavsiye kararları alındığından olumlu bir şekilde bahsedilmektedir. Kurumun etkinliğini artırmak amacıyla resen girişimde bulunma ve yerinde inceleme yapma yetkileri verilmesinin gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Kamuoyundaki farkındalığı ve sivil toplumun Kamu Denetçiliği Kurumu'na duyduğu güveni arttırmaya yönelik çalışmaların sürdürülmesi yönünde birtakım tavsiyelerde bulunmaktadır.

Aynı raporda, Eylül 2014 yılından beri Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan şikayetlerden bahsedilerek inceleme sonrası alınan kararların oranları saptanmıştır. Yapılan şikayetlerin içeriğini insan hakları, engelli hakları, sosyal güvenlik ve mülkiyet hakları, ekonomi, vergi ve kamu hizmetleri ile ilgili konular olduğunun altı çizilmektedir²⁵⁰.

Türkiye- AB ilişkilerindeki gerginlikler nedeniyle 2017 yılında ilerleme raporu yayınlanmamıştır.

k) 2018 Yılı İlerleme Raporu

2018 Yılı Türkiye İlerleme Raporu ise diğer raporların aksine baharda yayınlanmıştır. Raporda, Ombudsmanın 2017 yılında almış olduğu 17.131 başvuru ile önceki dört yılın ortalamasının neredeyse üç katı kadar arttırıldığıının altı çizilmektedir. 14.700 başvurunun incelenmesi tamamlanmış, 422 tavsiyede bulunulmuştur. Kamu yönetimi tarafından bu tavsiyelerin %65'inin gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Kurumun vatandaşın farkındalığının artmasında aktif bir rol oynadığı belirtilmiştir.

²⁵⁰ Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu

https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf (21.03.2018)

Bununla birlikte, resen harekete geçme hakkının olmaması nedeniyle bütün gördüğü kusurlara el atamaması eleştirilmiştir.

Ayrıca soruşturma başlatma ve hukuki yollarla davalara müdahale yetkisinin olmaması büyük bir eksiklik olarak görülmüştür. Ombudsman diğer raporlarda da olduğu gibi özellikle Güneydoğudan bildirilen insan hakları ihlalleri konusunda sessiz kalmakla eleştirilmiştir. Ve son olarak ombudsmanla ilgili AB'nin getirmiş olduğu en temel eleştiri, KDK'nın yetkilerinin sınırlı olması insan hakları ve iyi yönetim alanlarında olabilecek katkılarının etkinliğinin azaltıldığı konusundadır. Resen yetkilerinin olmadığından ombudsman kurumunun denetim rolünün sınırlı kaldığının altı çizilmektedir. Kurumların tavsiyelerine dair toplanan verilerin olmaması nedeniyle değerlendirmenin zor olduğu da ifade edilmiştir.

Türkiye'de insan haklarının geliştirilmesi ve desteklenmesi bağlamında iki önemli kurumdan birisinin ombudsman olduğu bir diğerinin de ulusal İnsan Hakları ve Eşitlik kurumu olduğu ifade edilerek her ikisinin de insan haklarını geliştirmeye, korumaya ve izlemeye yetkili olduklarının altı çizilmiştir. Ombudsmanlığı diğer kurumdan ayıran özellik ise sadece kamu yönetimi alanında yapılan ihlallerle ilgilenmesidir. Özellikle ombudsmanlık kurumunun üyelerinin Paris Prensiplerine uygun olarak atanmadığı ve operasyonel, yapısal ve mali bağımsızlığa sahip olmadığı şeklindeki eleştirilerde bulunulmuştur²⁵¹.

1) 2019 Yılı İlerleme Raporu

29.05.2019 tarihinde yayımlanan 2019 yılı Türkiye İlerleme Raporunda insan hakları savunucularının adli kovuşturma, tehdit, yıldırma ve kötü muameleye maruz kaldıklarından ötürü işlerini yaparken engellerle karşılaşması eleştiri konusu olmuştur. Olağanüstü hal durumunun sürekli uzatılması, derin insan hakları ihlallerinin oluşumuna sebebiyet vermiştir. Raporunda, bu durum karşısında, hükümetin insan

²⁵¹ *Türkiye 2018 Raporu*

https://ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf (18.04.2018)

hakları ihlalleriyle suçlanan ilgili kişileri soruşturmak, kovuşturmak ve cezalandırmak için gerekli adımları atamadığı şeklindeki eleştirilere yer verilmiştir²⁵².

İnsan haklarının halk nezdinde tanıtımı ve uygulanması konusunda, ana insan hakları kurumları olarak Ulusal İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ve Kamu Denetçiliği Kurumunun, yıl içerisinde vatandaşın şikayetlerini almaya devam ettiği ifade edilmiştir. Bu iki kurum arasındaki en büyük farkın, bireysel başvuru şekli olduğu ve KDK' nın yalnızca kamu kurumlarının eylem ve işlemlerinden kaynaklı şikayetlerle ilgilendiği belirtilmiştir. Ulusal İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun ise ombudsmanın görev kapsamı haricindeki uygulamaları kabul ettiği ve bu durumdan ötürü ombudsmanın görev kapasitesinin ve etkinliğinin geliştirilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir²⁵³.

Yönetişim başlığı altında ombudsmanın, istikrarlı bir şekilde farkındalığı arttırmada aktif olduğu ve bununla birlikte kurumun, hala resen soruşturma başlatma ve yasal süreçteki davalara müdahil olma yetkilerine sahip olamamasının, etkinliğini sınırlandırdığı şeklindeki açıklamalara yer verilmiştir. Ayrıca yasal çerçevenin, bağımsız denetim mekanizmalarını gereksiz siyasi müdahalelere karşı koruyamadığının altı çizilmiştir²⁵⁴.

Vatandaşların iyi idare etme haklarını gözetmek için, iç ve dış denetim mekanizmalarının daha iyi uygulanması gerekmektedir. Ombudsman gibi denetim kurumlarının rolü, eski yetki güçlerinin yokluğunda daha da geliştirilmelidir. Bireyin halka açık bilgilere erişme, devlet sırları, ticari sırlar ve kişisel verilerin kapsam dışı bırakıldığı bilgi edinme yasayla düzenlenmiştir. Pratik bir çevrimiçi erişim sistemi ile 2018 yılı içerisinde bilgi almak için halk tarafından milyonlarca başvuru alındığı belirtilmiştir. Bilgiye Erişim Yönetim Kurulunun, vatandaşa açık bilgilere erişimin

²⁵² *Türkiye 2019 Raporu* <https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2019-05/20190529-turkey-report.pdf> (13.06.2019)

²⁵³ *Türkiye 2019 Raporu* <https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2019-05/20190529-turkey-report.pdf> (13.06.2019)

²⁵⁴ *Türkiye 2019 Raporu* <https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2019-05/20190529-turkey-report.pdf> (13.06.2019)

reddedilmesine karşı gelen itirazları dikkate almakla sorumlu olduğu ifade edilmiştir²⁵⁵.

2. Avrupa Ombudsmanı'nın Kamu Denetçiliği Kurumuna Dair Önerileri

Avrupa Ombudsmanı Diamandouros, Türkiye'de kamu denetçiliğinin kurulmasında önemli yardımlarda bulunmuştur. 12.05.2004 yılında Türkiye'de Başbakan Yardımcısı Abdullah Gül ve Dışişleri Bakanı ile bir araya gelen Diamandouros yaptığı görüşmeler sonucu Türkiye tarafından ombudsmanlık ile ilgili bir yasa çıkarılması beklendiğini ve bu konuda her türlü yardım ve destekte bulunulacağını belirtmiştir. Bir önceki hükümet tarafından hazırlanmış olan ombudsmanlık ile ilgili yasa tasarısının memnuniyet verici olduğunu lakin mevcut tasarının yeni anayasa paketi kapsamında güncellenmesi gerektiğini belirtmiştir.

2010 yılında üçüncü kez Avrupa Ombudsmanı olarak seçilen Nikiforos Diamandouros yargı dışı bir denetim mekanizması olan ombudsmanlık sisteminin Türkiye'de kurulmasına destek olmak için 10 Mart 2011'de Türkiye'ye gelmiştir.

Diamandouros, İstanbul Bilgi Üniversitesi'nde "Demokrasi, Hukuk Devleti ve Ombudsmanlık" başlıklı konuşmasında, ombudsmanlık sisteminin oluşturulması için gerekli olan en temel şartın demokrasi ve hukukun üstünlüğü olduğunu belirtmektedir. Diamandouros, ombudsmanın verdiği kararlarının bağlayıcı olmadığını, lakin kurumun yargının iş yükünü azaltması gibi çok etkili bir göreve sahip olduğunu belirtmektedir. Türkiye'de kaldığı süreçte yaptığı konuşmalarda ve görüştüğü yetkililere kurumun kurulmasının gerekliliğini ve önemini anlatarak Türkiye'de bir Ombudsmanlık Kurumunun kurulması konusunda her türlü desteği vereceğini belirtmiştir²⁵⁶.

3 Eylül 2013 yılında Ankara'da gerçekleşen I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu'na gelen eski Avrupa Ombudsmanı Nikiforos Diamandouros kurumun işlemlerinin ve kararlarının daha güçlü bir hale gelmesi

²⁵⁵ *Türkiye 2019 Raporu* <https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2019-05/20190529-turkey-report.pdf> (13.06.2019)

²⁵⁶ *Avrupa Ombudsmanı Nikiforos Diamandouros Türkiye'ye Geldi* https://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/avrupa_ombudsmani_nikiforos_diamandouros_turkiye_geldi.pdf (15.04.2018)

amacıyla birtakım önerilerde bulunmuştur. Bunlar; ''Birincisi, Kamu Denetçiliği Kurumu'na kendi inisiyatifinde inceleme yürütmesine izin vermek; ikincisi, Kamu Denetçiliği Kurumu'na yerinde resen araştırma yapmasına izin vermek; üçüncüsü Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanındaki mevzuata ilişkin olarak Kurumun, Anayasa Mahkemesine bu mevzuatın yorumlanması ve Anayasaya uygunluğu konusunda başvuruda bulunabilmesi için yetkilendirilmesi ve son olarak Kamu Denetçiliği Kurumunun yıllık raporunun ve özel raporlarının çözümlerle birlikte TBMM'de görüşülmesinin sağlanmasıdır''²⁵⁷.

16-17 Eylül 2015 tarihinde kurumun kurulmasının ardından 3 yıl sonra Türkiye'ye gelen ve 3.Uluslararası Ombudsmanlık Sempozyumuna katılıp oturum başkanlığını üstlenen Avrupa Ombudsmanı Diamandouros resen soruşturma yetkisinin kurum için oldukça elzem bir yetki olduğuna değinerek bu yetkiye sahip olmayan ombudsmanın kendi bağımsızlığını kullanabilmesinde dahi büyük ölçüde kısıtlanmalara maruz kalacağını belirtmiştir. Bu sebeple, ulusal düzeydeki ombudsmanın resen soruşturma yetkisinin verilmesinin oldukça önemli olduğunu ve bu yetkinin kuruma verilmesinin amacının mahkemeleri tamamlamak olduğunun altını çizmiştir²⁵⁸.

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi (AKPM) Hukuki İşler ve İnsan Hakları Raportörü Yves Cruchten 06.04.2019 tarihinde Kamu Denetçiliği Kurumuna ziyarette bulunarak Kadın, Çocuk ve Engelli Haklarından Sorumlu Kamu Denetçisi Celile Özlem Tunçak ile birtakım görüşmelerde bulunmuştur. Bu görüşmelerde Raportör, sivil toplum kuruluşlarının çalışmaları kapsamında hazırlamayı planladığı tematik raporla ilgili sorular çerçevesinde karşılıklı fikir alışverişinde bulunulmuştur²⁵⁹.

Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç, Kamu Denetçileri Sadettin Kalkan ve Celile Özlem Tunçak ile Genel Sekreter İbrahim Kılınç birtakım görüşmelerde bulunmak

²⁵⁷ 1. Uluslararası Kamu Denetçiliği Sempozyumu

<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/pdf/kdk-sempozyum-1.pdf> (15.04.2018)

²⁵⁸ 3. Uluslararası Ombudsmanlık Sempozyumu

<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/kdk-sempozyum-3.pdf> (16.04.2018)

²⁵⁹ Avrupa Komisyonu Parlamenterler Meclisi Hukuki İşler ve İnsan Hakları Raportörü KDK'yi Ziyaret Etti <https://www.ombudsman.gov.tr/category/kdk-haberler/index.html> (09.04.2019)

adına gittiği Brüksel’de STK mümessilleri ile bir araya gelerek düzenlenen Avrupa Ombudsman Ağı (ENO) Konferansına katıldı. Malkoç konferansta, demokrasi bazında AB’nin geleceği ve insan hakları hukuku, Avrupa değerlerinin aşınımı ve günümüzde meydana getirdiği tahribatlar ve oluşan bu tahribatın nasıl ortadan kaldırılabileceği konularının ombudsmanlar tarafından tartışıldığını ve Belçika Kamu Denetçiliği Kurumu ile çok verimli istişarelerde bulunduğunu ifade etmiştir²⁶⁰.

3. Projeler

a) Yeni Kamu Denetçisi Ofisine Yardım

Proje, kurumsal alt yapının ve yeni ofisin oluşturulması, mevcut mevzuatın incelenerek gerekli iyileştirilmelerin yapılması ve son olarak tanıtım faaliyetleri yapılarak halkın kurum hakkında bilgilendirilmesi şeklinde üç temel alana odaklanmaktadır. Bu doğrultuda, Avrupa Birliği’nin iyi örnek uygulamalarını yakından gözlemlemek için ilgili kurumlara ziyaretlerde bulunulacaktır. Bu durumun sonucunda yönetim planı oluşturularak personeller için iş ve sorumluluk alanları tasarlanacaktır.

Mevzuatın incelenmesi sonucunda eksikliklerin tespiti için izleme bürosu kurulması planlanmıştır. Tespit raporu, gerekli görülen hallerde kanunların değiştirilmesi maksadıyla hükümet ve muhalefet partilerine gönderilecektir. Kurumun çalışmalarını duyurmak amacıyla, medya ve internet aracılığıyla detaylı bir tanıtım kampanyası düzenlenecektir. Bu tanıtım çalışmaları kapsamında 81 il ve 892 ilçede kurumun faaliyetleri ile ilgili kitapçıklar ve broşürler dağıtılacaktır²⁶¹.

b) İnsan Hakları Alanında Bireysel Başvuru Usullerinin Tanıtılması Projesi

AB tarafından koordine edilen, İngiltere Büyükelçiliği tarafından finanse edilen ve Kamu Denetçiliği kurumu, Türkiye İnsan Hakları Kurumunun ve Anayasa Mahkemesinin ortağı olduğu ‘İnsan Hakları Alanında Bireysel Başvuru Usullerinin

²⁶⁰ *Kamu BaşDenetçisi Malkoç’un Brüksel Temasları* <https://www.ombudsman.gov.tr/category/kdk-haberler/page/2/index.html> (20.05.2018)

²⁶¹ *Yeni Kamu Denetçi Ofisine Yardım* <https://www.avrupa.info.tr/tr/yeni-kamu-denetcisi-ofisine-yardim-203> (10.05.2019)

Tanıtılması Projesi” Ekim 2013 Ekim 2014 dönemleri arası uygulamaya koyulmuştur.

Projenin amacı Türkiye’de insan hakları nezdinde uygulamaya başlanılan bireysel başvuru usullerinin halka tanıtılmasıdır. Bu amaç doğrultusunda belirlenecek illerde eğitim amaçlı çalışmaların düzenlenmesi ve başvuru süreçlerinin tanıtılmasına ilişkin rehber kitapçıkların oluşturulması öngörülmektedir. Yapılan seminerlerde kurumun yetkileri, özellikleri, çalışma düzeni ve başvuru usullerine ilişkin kısa bilgiler verilmiştir²⁶².

c) Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulmasının Desteklenmesi Projesi

Eşleştirme ve teknik yardım başlıkları altında yer alan 2011 Finansman Anlaşması çerçevesinde T.C. ve AB tarafından ortaklaşa finanse edilen 2.134.550 avro bütçeye sahip olan “Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulmasının Desteklenmesi Projesi” 2014 yılında uygulamaya koyulmuş olup 2016 yılı Mart ayında son bulmaktadır.

Projenin amacı, Kamu Denetçiliği Kurumunun Avrupa’daki iyi işleyen uygulamaları örnek alarak uluslararası düzeyde faaliyete geçmesi için yapısının bu doğrultuda düzenlenmesi, kapasitesinin artırılması, kurum mevzuatının güncelleştirilmesi ve tanıtım faaliyetlerinin artırılması ile orantılı bir şekilde toplumun farkındalık düzeyinin yükseltilmesidir²⁶³.

d) Eşleştirme Sözleşmesi

Eşleştirme Sözleşmesi ile yapılması planlanan ihtiyaç analizi sonucunda bu doğrultuda yapılacak olan eğitimler, çalıştaylar, toplantılar vb. faaliyetler ile AB ülkelerindeki ilgili kurumların başarılı uygulamalarının Kamu Denetçiliği Kurumunca örnek alınması ve böylelikle kurumun mevcut kapasitesinin artırılması hedeflenmektedir²⁶⁴. 24 ay sürmesi planlanan 1.5 milyon Avro’luk finansal desteğe

²⁶² KDK 2013 Yıllık Rapor <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf>
(16.04.2018)

²⁶³ KDK 2014 Yıllık Raporu <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf>
(17.04.2018)

²⁶⁴ KDK 2013 Yıllık Raporu <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf>
(17.04.2018)

sahip olan Eşleştirme Projesi kapsamında Fransa ve İspanya ombudsmanları tecrübelerini ve bilgilerini Kamu Denetçiliği Kurumu ile paylaşmıştır²⁶⁵.

e) Teknik Yardım Sözleşmesi

“Teknik Yardım Sözleşmesi” ile KDK’nın toplum bazında farkındalığının artırılması hedeflenmektedir. Bu amaç doğrultusunda; bölgesel konferanslar, uluslararası sempozyum ve yurtdışı tanıtım günlerinin planlanması, anket çalışmalarının yapılması ve kurum hakkında bilgilendirici çalışmaların düzenlenmesi öngörülmektedir. Sözleşmenin gerçekleştirilmesi için Eşleştirme Sözleşmesi kapsamında sürdürülen çalışmaların sonuçlandırılması beklenmiştir. Sözleşme Kurumun gün geçtikçe artan ihtiyaçlarına paralel şekilde güncellenmekte ve taslağın son halinin ilgili kurumlara gönderilmesi ve ihalenin 2014 yılının ikinci çeyreğinde bitirilmesiyle uygulamaya başlanması hedeflenmektedir²⁶⁶.

f) Kısa Süreli Eşleştirme Projesi

12 Kasım 2018 tarihinde açılışı gerçekleştirilen Avrupa Birliği destekli “Twinning Light (Kısa Süreli Eşleştirme) Projesinin” amacı, Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyetlerinde göstermiş olduğu performansı destekleyerek insan haklarına saygılı, bağımsız ve adil bir kurum olarak gelişmesine katkıda bulunmaktır. Buna ek olarak proje, insan hakları alanına yapılan geniş bir yatırımı ve kurumun çalışma alanı ve yöntemlerinin iyileştirilmesi için gerekli olan teknik desteğin sağlanması için sarf edilen çabayı içermektedir.

8 aylık bir süresi olan bu proje, eğitim faaliyetlerine, inceleme gezisi ile şikayetlerin alınıp raporlanmasına, veri toplama yöntemlerine ve insan haklarının geliştirilmesine yönelik yapılabilecek faaliyetlere 245.210 Avroluk finansman ile özel bir destek verecektir²⁶⁷.

²⁶⁵ Eşleştirme Başarı Öyküsü <https://www.avrupa.info.tr/tr/eslestirme-basari-oykusu-28> (10.05.2019)

²⁶⁶ 2013 Yıllık Raporu <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf> (17.04.2018)

²⁶⁷ AB’Nin Türk Kamu Denetçiliği Kurumuna Verdiği Destek Devam Ediyor <https://www.avrupa.info.tr/tr/pr/abnin-turk-kamu-denetciligi-kurumuna-verdigi-destek-devam-ediyor-8821> (10.05.2019)

g) Türkiye’de Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Sisteminin Desteklenmesi Projesi

Türkiye’de “Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Sisteminin Desteklenmesi Projesi”nin temel amacı bireysel başvuru sisteminin işleyişine yönelik ilk derece mahkemelerinin, barolar ve yüksek mahkemelerin hacmini/kapasitesini arttırmaktır. Proje, AB, Avrupa Konseyi ve Türkiye tarafından finanse edilerek hayata geçirilmiştir.

Kurum proje kapsamında bilgi alışverişi sağlamak ve olası problemlerin istişare edilmesi için düzenlenen çalışmalara ve yürütme kurulu toplantılarına katılmaktadır. Projenin süresi 36 ay olmakla birlikte, 2018 Aralık ayında sona ermiştir²⁶⁸.

h) Türkiye’de Kamuoyunun İdari Yargıya Olan Güveninin Arttırılmasına Yönelik Avrupa Birliği Destekli Proje

30 Nisan 2019 tarihinde açılışı yapılan Avrupa Birliği destekli ve Avrupa Konseyi vasıtasıyla uygulamaya koyulacak bu proje ile Türkiye’de yer alan idari mahkemelerin etkinliği ve Danıştay’ın kurumsal kapasite hacminin genişletilmesi amaçlanmaktadır. Proje, bu amaç doğrultusunda idari yargıda meydana gelen sorunlara odaklanarak Kamu Denetçiliği Kurumu, ilk derece ve bölge adliye mahkemeleri, Danıştay ve genel olarak kamu kurumları arasında iş birliği ile sürdürülebilecek faaliyetler ile sistemden kaynaklanan sorunlara gereken çözümlerde bulunacaktır.

2.7 milyon Avroluk bu proje ile, çözüm için idari yargıya yapılacak incelemeler neticesinde ortaya çıkan aksaklıklar, zaman kaybına sebebiyet veren unsurlar tespit edilerek mevcut mahkemelerin eğitim ve düzenleme ihtiyaçları doğrultusunda değerlendirmelerde bulunulacaktır. Mahkeme kararlarının anlaşılır açık bir şekilde

²⁶⁸ *Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Sisteminin Desteklenmesi Ortak Projesi*
<https://www.coe.int/tr/web/ankara/joint-project-on-supporting-the-individual-application-to-the-constitutional-court-in-turkey> (16.04.2018)

hazırlanan gerekçeleri ile birlikte verilmesi için pratik eğitim modülleri oluşturulacaktır²⁶⁹.

1) İnsan Haklarının Korunması ve Tanıtımında Kamu Denetçiliği Kurumunun Rolünün Güçlendirilmesi İçin Teknik Destek Projesi

Avrupa Birliği ve Kamu Denetçiliği Kurumunun birlikte hazırladığı “*İnsan Haklarının Korunması ve Tanıtımında Kamu Denetçiliği Kurumunun Rolünün Güçlendirilmesi İçin Teknik Destek Projesi*” açılışında AB Türkiye Delegasyonu Başkanı Büyükelçi Christian Berger projenin hazırlanmasından ötürü duyduğu memnuniyeti, hukuk payesinde bu tür demokratik kurumları güçlendirme konusunda destek vereceklerini ve Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde bu projenin oldukça önemli olduğunu belirtmiştir²⁷⁰.

36 ay sürmesi planlanan ve 1.75 milyon Avro’luk bir finansman tutarına sahip olan bu proje ile insan haklarının korunması amacıyla kurumun, faaliyetlerini sürdürürken hızlı ve sorunlara yerinde müdahale etmesini sağlamak için teknik yardım açısından destek sağlanacaktır²⁷¹.

²⁶⁹ AB Türkiye’de Etkili Bir İdari Yargıyı Destekliyor <https://www.avrupa.info.tr/tr/pr/ab-turkiyede-etkili-bir-idari-yargiyi-destekliyor-9473>

²⁷⁰ KDK-AB Projesinin Açılışı Geniş Bir Katılımla Gerçekleşti <https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-ab-acilis-programi.html> (20.04.2019)

²⁷¹ Avrupa Birliği’nin Kamu Denetçiliği Kurumuna Verdiği Destek Devam Ediyor <https://www.avrupa.info.tr/tr/pr/avrupa-birliginin-kamu-denetciligi-ombudsman-kurumuna-verdigi-destek-devam-ediyor-9442> (20.05.2019)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

I. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN (OMBUDSMANLIĞIN) BİLİNİRLİĞİNE İLİŞKİN ALGI ARAŞTIRMASI: ERZİNCAN ÖRNEĞİ

A. Problem

1908 yılında yasama organı tarafından ilk kez İsveç'te ortaya çıktığı genel kabul gören Kamu Denetçiliği Kurumu, 29/06/2012 tarihinde Resmî Gazete 'de yayımlanarak 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile resmîyet kazanıp Türk İdari sistemi içindeki yerini almıştır. Temel amacı; etkin bir şikâyet mekanizmasıyla idarelerin hukuka ve hakkaniyete aykırı uygulamalarına karşı bireyi korumak ve kamu hizmetlerinin insan hakları ile iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde yürütülmesine katkı sağlamak ve hak arama kültürünün yaygın olduğu bir toplum ve hizmet standartlarının yüksek olduğu bir kamu yönetimi oluşmasında etkin rol oynamaktır. Fakat Kamu Denetçiliği Kurumunun bu belirlenen işlevlerini tek taraflı bir sorumluluk anlayışıyla yerine getirebilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla yurttaşlarında bu kurum hakkında yeteri bir bilgi sahibi olmaları yani kurumun amaç ve faaliyetlerini ve bunlardan yararlanma yol ve usullerini bilmeleri de oldukça önemlidir. Araştırmada Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlığın) genel olarak tarihsel süreci incelenmiş, ayrıca yurttaşlar tarafından ne düzeyde bilinir olduğu ve kurum hakkında algılarının ne olduğu tespit edilmiştir ²⁷².

Çalışmanın üçüncü bölümünde diğer bölümlerde teorik olarak ele alınan Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili Erzincan merkez ilçede yapılan algı araştırması yorumlanarak sonuçları tartışılmaktadır. İlk olarak yapılan araştırmanın önemi, amacı, kapsamı, sınırlılıkları ve yöntemi açıklanacaktır. Bu bilgiler neticesinde yapılmış olan veri analizi sonuçları grafikler ile bulgular bölümünde incelenecektir.

²⁷² *Kamu Denetçiliği Kurumu* <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/37-kamu-denetciligi-kurumu/> (21.05.2019)

B. Araştırmanın Amacı

Bu araştırmanın amacı Kamu Denetçiliği Kurumunun Erzincan merkez ilçede bilinirliğini ve vatandaşların kuruma yönelik algılarını tespit etmektir. Bu amaçla aşağıdaki soruların yanıtları bulunmaya çalışılmıştır.

1. Kamu Denetçiliği Kurumunun bilinirliği cinsiyet değişkenine göre anlamlı farklılık göstermekte midir?

2. Kamu Denetçiliği Kurumunun bilinirliği yaş değişkenine göre anlamlı bir farklılık göstermekte midir?

C. Önemi

Bu araştırma, Erzincan halkının Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili ne düzeyde bilgi sahibi olduklarını ortaya çıkarması bakımından önemlidir. Çünkü kurumun Erzincan'da nasıl algılandığını bilmesine önemli bir veri teşkil etmekle birlikte karar vericilerin sağlıklı karar vermelerine de katkı sağlayacaktır. Bu çalışma, alanda yapılan çalışmalara katkıda bulunacağı gibi alana ilgi duyanların araştırma yapmalarına da ayrıca yol gösterecektir.

D. Sınırlılıklar

Bu araştırma 2019 yılında Erzincan merkez ilçede nüfus kayıt sistemine kayıtlı 18 yaş ve üstü bireylerin Kamu Denetçiliği Kurumu'nu ne düzeyde bildiklerini tespitle sınırlıdır.

E. İlgili Araştırmalar

1. Yabancı Ülkelerde Yapılan İlgili Araştırmalar

Friedmann (1977), Giddings (1993), Miewald ve Comer (1986), Reif (1999), Nelson (2008), Ostwald ve diğerleri (2003), Van Roosbroek ve Van de Walle (2008), Hertogh (2013) ve Creutzfeldt (2016) vb. birçok araştırmacının yapmış olduğu çalışmalar doğrultusunda; ombudsmannın bilinmesi, desteklenmesi ve güven

duyulması kurumun işlevselliği (etkinliği) bakımından oldukça önemli bir unsurdur²⁷³. Bu sebeple hemen hemen kurumun var olduğu bütün ülkelerde ilk olarak sistem ile ilgili alan araştırması gerçekleştirilmektedir. Konuya ilişkin araştırmalar hükümetler, akademisyenler ya da ombudsman aracılığıyla yapılmaktadır.

Uluslararası ombudsmanlık konusu kapsamında yapılan çalışmalara bakıldığında ombudsman algı araştırmasında dört farklı çalışma evreninin kullanıldığı görülmektedir. Örneğin, Van Roosbroek ve Van de Walle (2008), Ahmad ve Qadeer (2012) ve Harrison ve diğerleri (2013) çalışmalarında hedef kitle olarak halkı seçerken²⁷⁴, Cox (2009)²⁷⁵ ve Althaus ve diğerleri (2012)²⁷⁶ parlamento üyelerini seçmişlerdir. Bunun yanında kurumun denetlediği kişiler ise ombudsman modeline göre değişmektedir. Klasik ombudsman için yapılan araştırmalarda kamu görevlileri hedef kitle seçilirken (Dessie (2018))²⁷⁷, gazete ombudsmanı için gazeteciler (Cilliers ve Froneman (2010))²⁷⁸, bakım ombudsmanı için bakımevi çalışanları (Chris ve Cary (2008 shelly ve diğerleri 2015)) seçilmektedir. Estes ve diğerleri (2004), Deuze ve Van Dalen (2006)²⁷⁹ ve Doğan (2014)²⁸⁰ çalışmalarında ombudsman ofisi çalışanlarını hedef kitle seçmişlerdir. Bunların yanı sıra; Miewald and Comer (1986), şikâyet eden kişiler ile etmeyen kişilerin algı ve tutumunu²⁸¹, Ostwald ve diğerleri (2000) ise 8

²⁷³ Tülay Kırçoğlu, Kamu Görevlileri Perspektifinden Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Araştırması, (Danışman: Dr. Hakan Pabuçcu), Bayburt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Eylül 2018.

²⁷⁴ Van Roosbroek, Steven ve Van de Walle, Steven (2008), "The Relationship Between Ombudsman, Government, And Citizens: A Survey Analysis", *Negotiation journal*, 24 (3), 287–302.

²⁷⁵ Cox, Carolyn C. (2009), "Long Term Care Administrators Perceptions of the Ombudsman Program in the State of Missouri", *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 21 (1), 74-82.

²⁷⁶ Althaus, Catherine ve diğerleri (2012), "Trends in Australian and Canadian Public Service Perceptions from an Employee Survey Perspective", *Australian Journal of Public Administration*, 71 (4), 423-439

²⁷⁷ Dessie, Shimellis Hailu (2018), "Ombudsman for Good Governances in Ethiopia: Assessing the Awareness and Perceptions Of Civil Servants: Insight from South Wollo Zone Civil Servants", *Global Journal of Human-Social Science Research*, 18 (1), 28-31.

²⁷⁸ Chris, Wellin ve Carry, Kart (2008), *Enhancing the Performance of Local Long Term Care Ombudsman Programs in Ohio: Chartbook*, Scripps Gerontology Center Publications.

²⁷⁹ Deuze, Mark ve Van Dalen, Arjen (2006), "Reader's Advocates or Newspapers Ambassadors, Newspaper Ombudsmen in the Netherlands", *European Journal of Communication*, 21(4), 457-475.

²⁸⁰ Doğan, Kadir Caner (2014), *Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi*, Yayınlanmış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

²⁸¹ Miewald, Robert D. ve Comer, John C. (1986), "Complaining as Participation The Case of the Ombudsman", *Administration & Society*, 17 (4), 481-499.

farklı hedef kitlenin algısı üzerinden ombudsmanın rolünü belirlemeye çalışmıştır²⁸². Danet (1978) ise halk, kamu görevlileri ve ombudsman ekibi olmak üzere 3 ana grup üzerinden ombudsmanın etkinliğini ve rolünü değerlendirmiş ve 9 ülke uygulamaları ile bu verileri karşılaştırmıştır²⁸³.

2.Türkiye’de Yapılan İlgili Araştırmalar

Günümüze dek ülkemizde kurum ile ilgili yapılmış olan akademik çalışmalarda ya teorik açıdan diğer ülke örnekleri ile kıyaslanarak birtakım önerilerde bulunulmuş ya da ülkemizde var olan yönetim sistemi gözlemlenerek uygulanabilirliği tartışılmıştır. 1960’lı yıllardan günümüze dek gerek yerli gerekse yabancı literatürde çalışma alanını gittikçe genişleten ombudsmanlığın oldukça farklı konu başlıkları altında incelendiği görülmektedir. Yerli literatüre bakıldığında ombudsmanlık sadece ülke uygulamaları, yerel ombudsmanlık, Türkiye uygulaması, kurumsal yapı ve idari yargı açısından incelenerek kısır döngüye girmiştir. Literatür kapsamında yapılan alan araştırması çalışmalarının sayısı ise oldukça azdır²⁸⁴.

2013 yılında Süleyman Demirel Üniversitesi Çağatay, Uçar ve Arslan tarafından ‘‘Kamu Denetçiliği Kurumunun Yerel Düzeyde Algılanması: İzmir ve Manisa Barosuna Kayıtlı Avukatlar Üzerine’’ adlı çalışma ile ombudsman-yargı ilişkisi belirlenmeye çalışılmıştır²⁸⁵. Katılımcı avukatların %35,7’si Kamu Denetçiliği Kurumunun etkin bir denetim aracı olduğunu düşünmekteyken, %30,4’ü ise soru karşısında kararsız olduğunu ifade etmiştir. Çalışmaya katılanların %33,9’u kurumun etkin bir denetim aracı olup olmadığı sorusuna olumsuz yanıt vermiştir²⁸⁶. Erzincan merkez ilçede 1000 vatandaşa yapılan KDK’ nın Bilinirliğinin Tespiti Anketinde ise

²⁸² Ostwald, Sharon ve diğerleri (2003), ‘‘Texas Certified Volunteer Long Term Care Ombudsmen: Perspectives of Role and Effectiveness’’, Journal of the American Medical Directors Association, 4 (6), 323-328.

²⁸³ Danet, Brenda (1978), ‘‘Toward a Method to Evaluate the Ombudsman Role’’, Administration & Society, 10 (3), 335-370.

²⁸⁴ Mehmet Göküş, ‘‘Türkiye’de Ombudsmanlık Konusunda Yapılan Lisansüstü Tezler Üzerine Bir İçerik Analizi’’, *Akademik Ombudsman Dergisi*, Yıl 5, S.10, Ocak-Haziran 2019, s.239.

²⁸⁵ Uluç Çağatay, Ahmet Uçar, Recep Arslan, ‘‘Kamu Denetçiliği Kurumunun Yerel Düzeyde Algılanması: İzmir ve Manisa Barosuna Kayıtlı Avukatlar Üzerine Bir Araştırma’’ *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 2013/1, S. 17, s.51-68.

²⁸⁶ Uluç Çağatay, Ahmet Uçar, Recep Arslan, ‘‘Kamu Denetçiliği Kurumunun Yerel Düzeyde Algılanması: İzmir ve Manisa Barosuna Kayıtlı Avukatlar Üzerine Bir Araştırma’’ *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 2013/1, S. 17, s.60.

katılımcıların çoğunluğu kısmen cevabını vererek kararsız kaldıklarını ifade etmişlerdir.

Araştırmada katılımcıların %28,6'sı kurumun aldığı kararların bağımsız ve tarafsız olduğuna inanırken, %33'ü kararsız kalmıştır. Çoğunluğu oluşturan %38,4'lük kısım ise kurumun tarafsız ve bağımsız olduğuna katılmamaktadır²⁸⁷. Erzincan merkez ilçede 1000 vatandaşa yapılan KDK' nın Bilinirliğinin Tespiti Anketinde ise katılımcıların %37'lik bir oranla çoğunluğu oluşturan kısmı ise kurumun tarafsız ve bağımsız olduğuna inanmamaktadır.

Aynı şekilde 2014 yılında Kaplan, Macit ve Özcan tarafından Tokat şehrinde rastgele seçilen 500 vatandaşa uygulanan Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Kamuoyu Algısı Üzerine adlı çalışma gerçekleştirilmiştir. Yapılan bu araştırmada kuruma başvuru yollarının bilinip bilinmediğine dair soruya katılımcıların %80,9'u hayır, %19,1'lik kısım ise başvuru yollarını bildikleri doğrultusunda cevap vermiştir. Verilen cevaplar doğrultusunda katılımcıların oldukça büyük bir kısmı kuruma başvuru yollarını bilmemektedir²⁸⁸. Erzincan merkez ilçede 1000 vatandaşa yapılan KDK' nın Bilinirliğinin Tespiti Anketinde ise vatandaşların %94'lük çoğunluğu başvuru yollarını bilmemektedir.

Yine katılımcıların 13,6'lık kısım Kesinlikle katılmıyorum/Katılmıyorum yanıtını vererek kurumun yaptırım yetkisinin olmamasının kurumun etkinliğini olumsuz yönde etkileyeceğini düşünmemektedir. Vatandaşın %26,3'ü bu konuda kararsız kalırken, %60,6'sı ise yaptırım yetkisinin olmamasının ombudsmanlığın etkinliğini azaltacağı görüşündedir²⁸⁹. Erzincan merkez ilçede 1000 vatandaşa yapılan KDK'nın Bilinirliğinin Tespiti Anketinde ise katılımcıların %66'sı kurumun yaptırım yetkisinin olmamasının büyük bir eksiklik olduğu görüşündedir.

²⁸⁷ Uluç Çağatay, Ahmet Uçar, Recep Arslan, "Kamu Denetçiliği Kurumunun Yerel Düzeyde Algılanması: İzmir ve Manisa Barosuna Kayıtlı Avukatlar Üzerine Bir Araştırma" *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 2013/1, S. 17, s.60.

²⁸⁸ Çetin Kaplan, Mustafa Macit, Emrah Özcan, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu'nun Kamuoyu Algısı Üzerine Bir Çalışma", *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.5(2), Kasım 2014, s. 89.

²⁸⁹ Çetin Kaplan, Mustafa Macit, Emrah Özcan, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu'nun Kamuoyu Algısı Üzerine Bir Çalışma", *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.5(2), Kasım 2014, s. 99.

2015 yılında Parlak ve Doğan' ın yapmış olduğu ‘‘Türkiye’de Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi: Ampirik Bir Çalışma’’ sı Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye'deki uygulanabilirliği ile ilgili bir anket çalışmasına dayanmaktadır²⁹⁰.

2016 yılında Kaygısız ise kuruma karşı kendi geliştirdiği algı ölçeğini lisansüstü öğrenciler üzerinde uygulayarak, söz konusu ölçeğin geçerliliğini sınamıştır. Yapılan bu çalışmanın amacı, 1970’li yıllardan beri ülkemizde uygulanabilirliği tartışma konusu olan kamu denetçiliği kurumu hakkında özgün bir alan araştırması gerçekleştirmektir²⁹¹.

2018 yılında Efe ve Arslan’ın yapmış olduğu ‘‘Erzincan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğrencilerinin Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu Hakkındaki Algıları’’ adlı çalışma ile İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde farklı branşlarda okuyan öğrencilerin Kamu Denetçiliği Kurumu’na dair algıları ortaya koyulmaya çalışılmıştır²⁹².

F. Metodoloji

1.Araştırma Modeli

Bu araştırma betimsel kapsamda nicel bir araştırma olarak tasarlanmıştır. Bu araştırma modelinin seçilmesinin temel nedeni Karasar’ ında²⁹³ belirttiği gibi var olan durumu olduğu gibi tespit ve geniş bir kitlede belli olgu ve olaylara ilişkin görüş ve algıların belirtilmesinde başvurulması gereken yöntemdir. Bu doğrultuda Erzincan merkez ilçedeki vatandaşların Kamu Denetçiliği Kurumu hakkındaki bilinirliğini test yoluyla nesnel bir şekilde ölçüp sayısal verilerle desteklemek için nicel yöntem

²⁹⁰ Bekir Parlak, Kadir Caner Doğan, ‘‘ Türkiye’de Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi: Ampirik Bir Çalışma’’, International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic, Volume 10/10 Summer 2015, p. 749-770.

²⁹¹ Ümmühan Kaygısız, Üniversitelerde Uyuşmazlık Çözümü Aracı Olarak Kampüs Ombudsmanlığı: Öğrencilerin Algılarını Ölçmeye Yönelik Bir Analiz, *Akademik Ombudsman Dergisi*, Yıl 4, S.8, Haziran 2018, s.125.

²⁹² Haydar Efe, Haticenur Arslan; ‘‘Erzincan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Öğrencilerinin Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu Hakkındaki Algıları’’, 5th International Conference on Tourism: Theory, Current Issues and Research, April 20-22, 2017 Antalya, Turkey

²⁹³Karasar, Niyazi (1998), Bilimsel Araştırma Yöntemi: Kavramlar, İlkeler, Teknikler, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

başvurulmuştur. Nicel araştırma modelleri arasında yer alan betimsel model ile de mevcut var olan durumun ortaya koyulması amaçlanmıştır.

G. Evren

Evren araştırılan konuyu oluşturan elemanların tümüdür. Karasar²⁹⁴ (1998)'e göre evren, araştırma sonuçlarının genellemek istenildiği elemanlar bütünüdür ve iki çeşit evren vardır: Genel evren ve çalışma evreni. Genel evrenin tanımlaması kolay ama ulaşması çok zor hatta imkansızdır. Çalışma evreni ise araştırma evreninin bütün niteliklerini temsil eden ve ulaşılabilirliği olan, onun küçük bir modelidir.

Yapılan bu çalışmanın evreni, 2019 yılında Erzincan merkez ilçede nüfus kayıt sistemine göre merkez ilçede kayıtlı 18 yaş ve üstü bireylerden oluşmaktadır. 2019 TÜİK verilerine göre Erzincan merkez ilçede 157.452 nüfus, 18 yaş üstü de 110.000 nüfus tespit edilmiş olup 56.000'i erkek, 54.000'i ise kadın vatandaşlardan oluşmaktadır.

Ğ. Örneklem

Araştırmanın örnekleme basit tesadüfi yöntem ile tespit edilen 1000 kişiden oluşmaktadır. Basit tesadüfi örneklem, araştırmacının örnekleme hiçbir ölçüt kullanmadan seçmesinden oluşur²⁹⁵. Bu bağlamda, tabakalı veya sistematik örnekleme yerine, basit tesadüfi örneklemin seçilme sebebi gelir ya da yaş bağlamında değil farkındalık bağlamında konunun ele alınmasıdır. Bununla birlikte evreni tespit için yapılan araştırmalar sonucu evreni 100.000'e kadar olan bir evrenden yaklaşık olarak 110.000 olduğu (18 yaş ve üzeri) buna göre örneklem hata payı $\pm 0,05$ olması durumunda 383 bireye tekabül etmektedir²⁹⁶. Ancak veri kayıplarını engelleyebilmek ve daha güçlü bulgular elde edebilmek amacıyla toplamda 1000 kişinin katılım sağladığı bir araştırma gerçekleştirilmiştir. Erzincan'ın 8 mahallesi ve örnekleme her mahalleden random yöntemiyle 1000 deneğe ulaşılmıştır. Örneklem büyüklüğü

²⁹⁴ Karasar, Niyazi (1998), Bilimsel Araştırma Yöntemi: Kavramlar, İlkeler, Teknikler, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

²⁹⁵ Lin N. (1976) Foundations of Social Research, McGraw-Hill, USA.

²⁹⁶ Yazıcıoğlu, Y. ve Erdoğan, S. (2004). Spss uygulamalı bilimsel araştırma yöntemleri. Ankara: Detay Yayıncılık.

belirlenirken, ana kütleyi ne kadar ve nasıl yansıttığı önem arz etmektedir. Eğer örneklem ana kütleyi yeterince yansıtmazsa çalışmanın etkinlik düzeyi dolayısıyla uygunluğu azalmaktadır²⁹⁷.

H. Veri Toplama Aracı

Bu araştırmada veri toplama aracı olarak EFE ve arkadaşları tarafından (2018) yapılmıştır²⁹⁸. Çalışmada “Kamu Denetçiliği Kurumunun Bilinirliğinin Tespit Anketi” kullanılmıştır. Anketin kullanımı ile ilgili gerekli izinler alınmıştır. Bireyler üzerinde gerçekleştirilen ölçek uygulamalarında, uygulanan ölçeğin güvenilir ya da uygulanabilir olması için geliştirilmiş olan birkaç güvenilirlik testi bulunmaktadır. Sürekli, aralıklı ya da ardışık dört ya da beş seçenekli cevaplar içeren k sorusunun yer aldığı bir ölçeğin bir fenomeni ölçmedeki gücünü, yeterliliğini ve güvenilirliğini ölçen genel güvenilirlik katsayısıdır. Ölçeğin genel tutarlılığını ve soru türdeşliğini ölçer. Çalışmada kullanılan soruların tamamı Cronbach Alfa istatistiğine göre değerlendirilmiş ve 0,70’in üzerinde olan bu istatistik yeterli ve güvenli olduğu anlamını taşımaktadır. Buna göre yapılan anket sorularının ölçeği güvenilirlik testinden olumlu sonuç alınmış ve geçerliliği için uzman görüşü yeterli görülmüştür.

Reliability Statistics

Cronbach's	
Alpha	N of Items
,758	14

²⁹⁷ Karasar, Niyazi (1998), Bilimsel Araştırma Yöntemi: Kavramlar, İlkeler, Teknikler, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

²⁹⁸ Haydar Efe, Haticenur Arslan; “Erzincan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğrencilerinin Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu Hakkındaki Algıları”, 5th International Conference on Tourism: Theory, Current Issues and Research, April 20-22, 2017 Antalya, Turkey

I. Verilerin Analizi

1. Araştırmanın Verileri

Ombudsmanlık kavramına ve bilinirliğine ilişkin olarak geliştirilen 18 soruya verilen yanıtlar, SPSS 20 programı yardımıyla analiz edilmiş ve yorumlanmıştır. Anketten elde edilen bulgulara göre SPSS programında istatistiksel çeşitli analizler ve testler uygulanarak ombudsmanlık kurumuna ilişkin farkındalık analiz edilmiştir. Yüzdeler, frekans, ortalama, kıkare ve korelasyon teknikleri kullanılmıştır. Duyum sorusuna cevap verme oranı incelendiğinde; katılımcıların %24,2'si kurumu duyduğunu belirtmiş ve diğer sorulara cevap vermiştir. Dolayısıyla yapılan crosstab analizleriyle nitel değişkenlerin bu soruyla ilişkisi test edilmiştir. Crosstab analizinde kullanılan kıkare bağımsızlık testi, iki veya daha fazla değişkenin birbiriyle ilişkili yani aynı ortalama etrafında birlikte hareket edip etmediğini incelemektedir. Analiz sonucunda elde edilen tabloda yer alan frekansların (G_{ij}), marjinal olasılıklara göre hesaplanan Teorik frekanslara (T_{ij}) benzerliği test edilir

1000 vatandaşa uygulanan bu ankette Kamu Denetçiliği Kurumu'nu duyup duymadıkları sorulmaktadır. Kurum hakkında bilgi sahibi olan vatandaşlara anketin 2. kısmında 13 soru uygulanarak kurum hakkında bilgiyi nereden edindikleri, güvenip güvenmedikleri, kurumun web sitesine girip girmedikleri, yurttaşların sorunlarının çözümüne ve yargı yükünün hafifletilmesine katkısı olup olmadığı şeklinde sorular yöneltilmektedir. Anketin 3. bölümünde, KDK' ya başvuru yapan vatandaşlara başvurudan ve kurumun tutumundan, personelden memnun olup olmadığı şeklinde dört soru sorulmaktadır. Ankette yer alan Bilmiyorum seçeneği tez içerisindeki analiz bölümlerinde Fikrim yok olarak değiştirilmiştir.

İ. Bulgular ve Yorumlar

Bu kısımda anket aracılığı ile elde edilen veriler SPSS istatistik tekniği ile analiz edilmiş ve elde edilen sonuçlara göre yorumlanmıştır.

1. Demografik Özelliklere İlişkin Bulgular

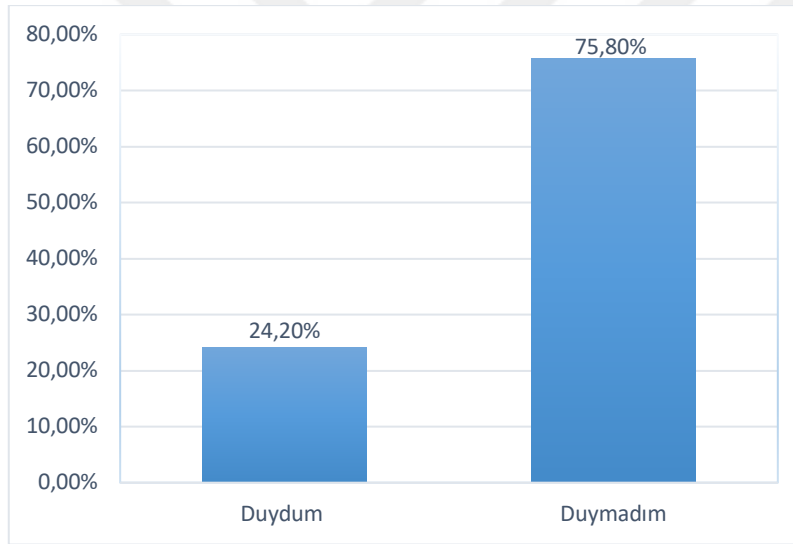
Ankete katılan vatandaşların demografik özellikleri incelendiğinde; araştırmanın örneklemini oluşturan 1000 katılımcının 471'i kadınlardan, 529'u ise

erkeklerden oluşmaktadır. Öğrenim durumu baz alındığında 1000 vatandaşın 57'si okuryazarlardan, 161'i ilkokul, 76'sı ortaokul, 304'ü lise, 56'sı önlisans, 262'si lisans, 23'ü yüksek lisans, 39'u açık lise, 22'si ise açık öğretim mezunlarından oluşmaktadır. Yaşları değerlendirildiğinde ise 18-25 yaş aralığındaki birey sayısı 200, 26-35 yaş aralığındaki birey sayısı 313, 36-45 yaş aralığındaki birey sayısı 112, 46-55 yaş aralığındaki birey sayısı 121, son olarak 56 yaş üzeri bireylerin sayısı 254'tür.

2.Kamu Denetçiliği Kurumunun Bilinirliğine Yönelik Anket Soruları Bulguları

a) Kamu Denetçiliği Kurumu'nu Duyup Duymadıklarına İlişkin Bulgu

Grafik 1: Kamu Denetçiliği Kurumu'nu Hiç Duydunuz mu?



Grafik 1'de görüldüğü gibi "Kamu Denetçiliği Kurumu'nu hiç duydunuz mu?" sorusuna verilen cevaplar incelendiğinde 1000 kişi içerisinde %75,8'inin bu kurumu daha önce hiç duymadığı, %24,2 oranında ise kurumu daha önce duyduğu sonucuna varılmıştır. Bu sonuçlar doğrultusunda katılımcıların büyük bir çoğunluğunun bu kurum hakkında herhangi bir bilgiye sahip olmadıkları saptanmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun görevi, rolü ve faaliyetleri ile ilgili kamuoyundaki bilinirliğini ölçmek amacıyla "Kamu Denetçiliği Kurumunun Desteklenmesi Projesi"nin ikinci bir bileşeni olan "Teknik Yardım Sözleşmesi"

kapsamında ‘‘Kamuoyu Araştırması Anketi’’nin yapılması planlanmıştır. Söz konusu bu çalışma ile;

- Kurumun kamuoyu nezdinde bilinirlik düzeyinin saptanması
- Belirli halk grupları (kadın/erkek, işçi/işveren/memur, ğrenci/emekli vb.) bazında bilinirlik oranının ortaya konulması
- Ortaya çıkan sonuçlar neticesinde bilinirlik düzeyinin arttırılması için yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi hedeflenmiştir.

9 Haziran - 1 Temmuz 2016 tarihleri arasında gerçekleştirilen anket çalışması nüfusun 50 bin ve üzerinde olan yerleşim alanlarında ikamet eden, yaşları 18 ve üzeri olan 10.000 vatandaşa önceden belirlenmiş sorular ile telefon yöntemi kullanılarak yapılmıştır. Uygulanan anket %95 güven aralığında artı-eksi %0,98 hata payı ile zleme yapmayı sağlayan bir örneklem hacmine sahiptir. Kurumun yeni bir oluşum olma sebebiyle dış paydaşlarına yönelik yapılan bu saha çalışması, dış paydaşların memnuniyet veya bilinirlik seviyelerinin saptanması açısından yapılan ilk çalışma olmasının yanı sıra beklenen ya da hedeflenen herhangi bir oran olmayıp sadece mevcut durumun açığa çıkarılmasını amalamaktadır²⁹⁹.

Yapılmış olan anket sonuçlarına göre;³⁰⁰

- Kurumun isminin %25’lik bir bölüm tarafından duyulduğu;
- Kurum üzerinde ‘‘yeterince, kısmen ya da az da olsa bilgi sahibi’’ olduğunu dile getiren kesimin oranının %19,7 olduğunu;
- Kurumun sadece adını duymuş fakat kurum hakkında herhangi bir bilgi sahibi olmadığını söyleyen kesim ise kurumun ismini duymuş olan %25’lik kısmın %21,9’una denk geldiği, bu oranda genel toplam içinde %5,5’lik bir bölümü meydana getirdiği;

²⁹⁹ KDK 2018 Yıllık Raporu https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf s.536 (11.04.19)

³⁰⁰ KDK 2018 Yıllık Raporu https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf s.536 (11.04.19)

- Öte yandan kurumun adını duyanların bilhassa 18-24 yaş grubunu kapsayan genç nüfusun diğer yaş oranlarına kıyasla daha az olduğunu ve bu sebeple bu yaş aralığına yönelik birtakım çalışmalar yapılmasının gerekliliği;
- Kurumun adının daha çok “erkek, çalışan, orta yaş kuşak ve eğitilmiş kesim” içinde duyulduğu saptanarak bu kesim dışında kalan kitlelere ulaşmanın yolunu bulma üzerinde çalışılmaları yapılmasının gerekliliği;
- Halkın tamamına ulaşabilecek mecraların belirlenmesi, herkesin takip edebileceği görsel medya ve diğer mecraların saptanması;
- Toplumun her kesimine kurumun adının ve fonksiyonel özelliklerinin duyurulmasının son derece mühim olduğu araştırma bulguları ile saptanmıştır.

Bu bulgular neticesinde 2017 yılında bilhassa bilinirlik düzeyinin oldukça düşük olduğu yerlere yönelik, bölgelere uygun farklı farklı birtakım faaliyetler gerçekleştirilmiştir.

2018 yılında kurum tarafından yapılmış olan çalışma ve faaliyetler doğrultusunda bilinirlik giderek artarak devam etmiş ve “Hak Arama Kültürünün Yaygınlaştırılması ve Farkındalığın Artırılması” adında bölgesel ve yerel toplantılar, dezavantajlı kesimlere yönelik bilgilendirme çalışmaları ve birtakım ziyaretler, üniversite ortamlarında öğrenciler için gerçekleştirilen konferanslar, belirlenen alanlara yönelik çalıştaylar, sosyal medya ve basında etkinliğin artırılarak verilen tavsiye kararların daha çok yer alması vb. birçok faaliyet hayata geçirilmiştir³⁰¹.

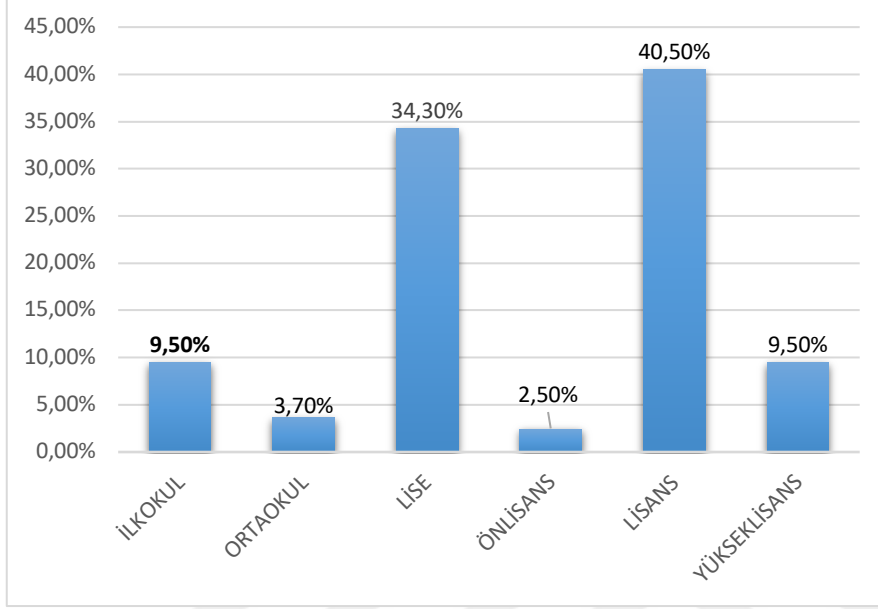
“Ombudsman Halkla Buluşuyor” temalı toplantılar 2018 yılında da devam ederek o ildeki yöneticiler (idareci) ve hizmet alan kesimi temsil eden bireyleri bir araya getirerek o ildeki süregelen sıkıntıların Ombudsman hakemliğinde dinlenilmesi ile var olan sorunlara çözüm aranmaya çalışılmıştır³⁰².

³⁰¹ KDK 2018 Yılı Yıllık Raporu https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf s.537 (11.04.2019)

³⁰² KDK 2018 Yılı Yıllık Raporu https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf s.552 (11.04.2019)

b) Kamu Denetçiliği Kurumu'nu Duyanların Öğrenim Durumlarına İlişkin Bulgu

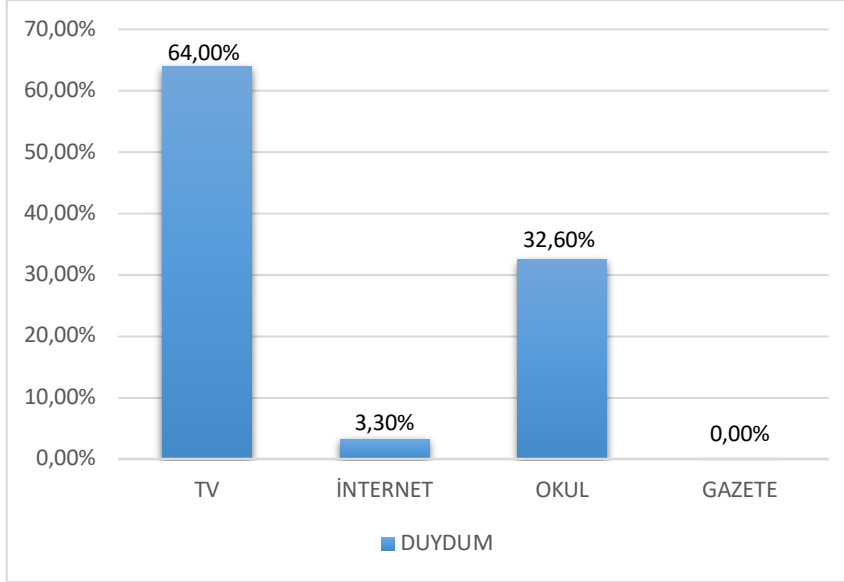
Grafik 2: Kamu Denetçiliği Kurumu'nu Hiç Duydunuz mu?



Ankete katılanlardan lisans mezunu kişilerin %40,5 ile en yüksek oranla bilinirliğe sahip olduğu görülmektedir. Bunu %34'lük bir oranla lise mezunları, %3,7'lik bir dilimle ortaokul mezunları, %9,5 ile ilkokul ve yüksek lisans mezunları, %2,5 oran ile ön lisans mezunları takip etmektedir. Açık lise, açık öğretim ve eğitim görmemiş katılımcılarının hiçbirinin ise kurum hakkında bilgisinin olmadığı ortaya çıkmıştır. Katılımcıların eğitim seviyeleri doğrultusunda en yüksek orana sahip olan lisans mezunlarının bu konudaki bilgisi genellikle Kamu Personeli Seçme Sınavına (KPSS) hazırlık aşamasında veya lisans bilgileri arasında yer aldığı şeklinde sonuçlar elde edilmiştir.

c) Kamu Denetçiliği Kurumunun Nasıl Farkına Varıldığına İlişkin Bulgu

Grafik 3: Kamu Denetçiliği Kurumunun nasıl farkına vardınız?



Grafik 3 çerçevesinde kurum hakkında bilgi sahibi olan katılımcıların en çok %64'lük oran ile televizyondan öğrendiği anlaşılmaktadır. Katılımcıların %32,6'lık bir oranla okuldan, %3,3 ile de internetten duyulduğu görülmektedir. Katılımcıların verdikleri cevaplar doğrultusunda hiç kimsenin gazeteden duymadığı sonucuna varılmaktadır.

Kurumu TV'den duyan 118 kişinin 37'si kadınlardan, 118'i ise erkeklerden, 19'u y ve 136'sı x kuşağından, PC/İnternette duyan 8 kişinin de tamamı kadınlardan, 8'i y kuşağından, okuldan duyan 79 kişinin 42'si kadınlardan, 37'si ise erkeklerden, 75'i y ve 4'ü x kuşağından oluşmaktadır.

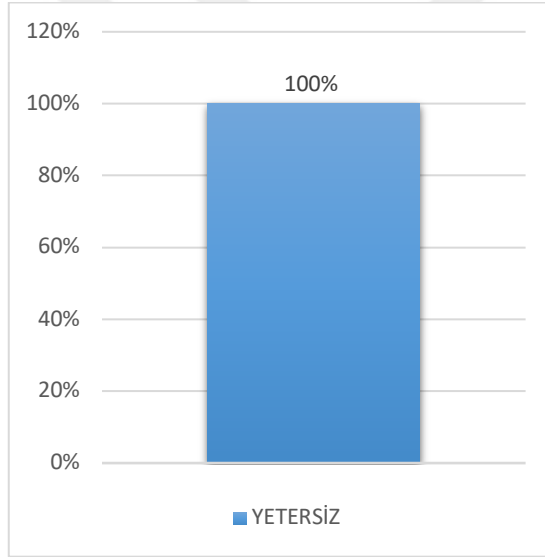
Kurum 2018 yılı içinde gazete, internet ve TV gibi yazılı ve görsel medyada 22.090 habere konu olmasının yanı sıra verdiği kararlar ve faaliyetlerine yönelik haberlere ise 154 milyon 437 bin 768 kez ulaşım sağlanmıştır. Haber dağılımı incelendiğinde kurumun 19.396 haber ile en fazla internet, 1.895 haber ile gazete ve son olarak 799 haber ile TV'de yer aldığı görülmektedir.

Kurum, en fazla internet aracılığıyla haber yapsa da katılımcıların internetteki ilgi alanları bu konu haricinde kalmasından dolayı istenilen kullanıcı hedefine

ulaşılamadığı düşünülmektedir. TV’ de ise diğerlerine nazaran çok daha az haber yapılmasına rağmen katılımcıların TV kullanım oranının yüksek olmasından dolayı TV aracılığıyla kurumdan haberdar olan kişi sayısının daha çok olduğu öngörülmüştür. Bu sonuçlar göz önüne alındığında bilinirlik oranlarının kurumun en çok haber yaptığı mecralardan ziyade katılımcıların söz konusu bu mecralara olan ilgi odaklarına göre belirlendiği görülmektedir.

d) Kamu Denetçiliği Kurumunun Bilgilendirme Faaliyetlerine Yönelik Bulgu

Grafik 4: Kurumun halkı bilgilendirme faaliyetleri yeterli mi ?



Grafik 4 bazında kurumu duyan katılımcıların %100’ü kurumun bilgilendirme faaliyetlerini yetersiz bulmuştur. Bu konuda ombudsmanlık kurumunun farkındalık oluşturma konusunda etkin bir rol oynamadığı görülmektedir. Kurumun faaliyetlerinin yetersiz olduğunu düşünen 242 kişinin 87’si kadınlardan, 155’i ise erkeklerden ve 102’si y, 140’ı ise x kuşağından oluşmaktadır.

Oysaki kurum kurulduğundan bu yana gerek teşkilat yapısında değişiklik yoluna giderek gerek ‘‘KDK (Ombudsmanlık) Halkla Buluşuyor Programları’’ çerçevesinde illerde muhtarlar, sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri, kanaat liderleri ve yerel yöneticiler ile buluşarak kurumun faaliyetleri hakkında bilgi verilmesi,

Başdenetçinin üniversitelerde konferanslar vererek öğrencileri bir kulüp oluşturmaya çağırması gibi kurumun bilinirliğini arttırma yolunda bir dizi etkinlikte bulunulmuştur.

Kurum, şikâyet başvurularını almasının yanı sıra vatandaşın bilgilendirme isteklerini de karşılamaktadır. Adeta bir çağrı merkezi görevi gören bilgilendirme bürosu aracılığıyla, 2018 yılı içerisinde;

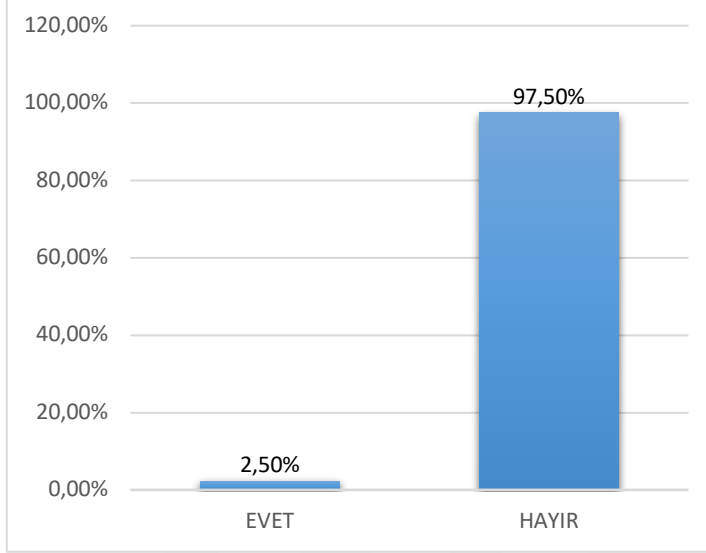
- Kurum tarafından aranan 31.366 adet, kuruma gelen 54.591 adet olmak üzere toplam 85.957 adet telefon görüşmesi
- Kuruma vatandaş tarafından bilgilendirme isteği ile gönderilen 657 adet e-posta
- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gereğince yapılan 244 başvuru
- Kuruma ve İstanbul Bürosuna bizzat gelen kişilerle yapılan 6.690 adet karşılıklı görüşme
- Kurum tarafında hazırlanan, İl Çalışma Ziyaretleri, Üniversite Konferansları ile Uluslararası Alanda Hak Arama Kültürünün Yaygınlaştırılması ve Ombudsmanlık Halkla Buluşuyor Bölgesel Toplantıları bizzat reel ortamda gerçekleştirilen 4.000 adet görüşme kapsamında toplam 97.538 vatandaşın bilgi talebi karşılanmaya çalışılmıştır³⁰³.

Bu görüşmeler doğrultusunda şikâyet özeliği taşıyan başvurular kaydedilmiş, şikâyet olarak görülmeyen hususlarda ise vatandaşa izlemesi gereken hukuki yollar gösterilerek sorunlara çare bulmaya çalışılmıştır. Bu işlem sayesinde vatandaşların bilgilenebilmesi sağlanarak açılması olası davalar engellenmeye çalışılmıştır.

³⁰³ KDK 2018 Yılı Yıllık Raporu https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf s.202(12.04.2019)

e) Kamu Denetçiliği Kurumunun Web Sitesinin Bilinirliğine İlişkin Bulgu

Grafik 5: Kurumun Web Sitesine Hiç Girdiniz mi?



Yapılan kamuoyu araştırma anketine göre katılımcıların oldukça düşük bir oranın kurumun resmi internet sayfasına girmediği ortaya çıkmıştır. Kurumun web sitesine giren 6 kişinin 4'ü kadınlardan, 2'si erkeklerden ve tamamı y kuşağından, girmeyen 236 kişinin 83'ü kadınlardan, 153'ü ise erkeklerden ve 96'sı y, 140'ı ise x kuşağından oluşmaktadır. Bu durum kurumun yeteri kadar bilgilendirme faaliyetlerine önem vermediğini göstermektedir.

Kurumun verilerine göre resmi internet sayfası 2018 yılının Ocak-Aralık dönem aralığında toplam 963.035'e aşkın görüntülenmiştir. Ombudsmanlık kurumu doğası gereği etkili bir denetim mekanizması olması için gerekli olan kamuoyu desteğini alma, haber verme ve bilgilendirme konularında bilhassa iletişim ve bilgi teknolojilerinin sağladığı avantajlardan faydalanması gereken kurumların ilk sıralarında yer almaktadır.

Kurumun temel görevlerini layıkıyla yerine getirebilmesi ve bilinirliğini arttırması için sosyal medya araçlarının rolü oldukça önemlidir. Bilhassa Ontario Ombudsmanı olan André Marin (2012), herhangi bir ülkede ombudsmanın üstlendiği

rolü başarılı bir şekilde yürütmesi için sosyal medya araçlarının ‘‘biçilmiş kaftan’’ olduğunu söylemiştir³⁰⁴.

Bertot’ a göre, sosyal medya imkanları, şeffaflık düzeyini ve bireyle arasındaki etkileşimi arttırarak, yönetim sistemini değiştirmek için güçlü bir potansiyele sahiptir³⁰⁵. Bu bağlamda, sosyal medya olanakları, kurumun misyonunu yerine getirmesinde çok büyük bir öneme sahiptir.

Kurum, vatandaşa kendini tanıtmada, işlevlerini, kararlarını, çözüme kavuşturduğu uyuşmazlıklar konusunda halkı bilgilendirmede, vatandaşı, karşılaştığı mağduriyet sonucu kuruma başvuru yoluna teşvik etmede, kuruma başvuru usul ve esaslarına dair eğitici bilgilendirme faaliyetlerinde bulunmada ve başta halk olmak üzere medya ve sivil toplum kuruluşları gibi paydaşlarla ilişkilerini pekiştirmede sosyal medyanın sunduğu imkanlardan faydalanabilir³⁰⁶.

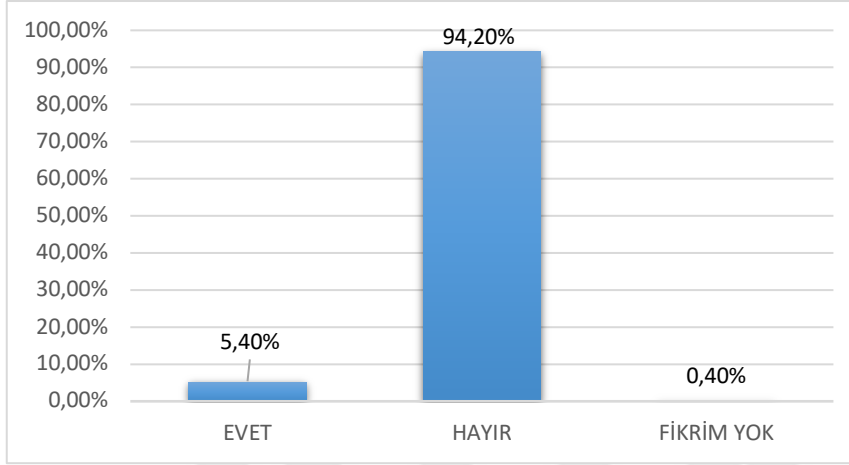
³⁰⁴ Mehmet Zahit Sobacı, Özer Köseoğlu, ‘‘Ombudsman ve Sosyal Medya: Kamu Denetçiliği Kurumunun Twitter Kullanımına İlişkin Ampirik Bir Analiz’’, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, S.1, 2016, s.104.

³⁰⁵ Bertot, John Carlo, Paul T. Jaeger, Sean Munson ve Tom Glaisyer (2010), —Social Media Technology and Government Transparency. *Computer*, 43 (11): 53-59. S.53

³⁰⁶ Mehmet Zahit Sobacı, Özer Köseoğlu, ‘‘Ombudsman ve Sosyal Medya: Kamu Denetçiliği Kurumunun Twitter Kullanımına İlişkin Ampirik Bir Analiz’’, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, S.1, 2016, s.109.

f) Kamu Denetçiliği Kurumunun Başvuru Yollarını Bilip Bilmediklerine İlişkin Bulgu

Grafik 6: Kamu Denetçiliği Kurumu'na kurumuna başvuru yollarını biliyor musunuz?



Kuruma başvuru yollarını bilen kesimin %5.4'lük oldukça düşük bir oran olduğu görüldüğü gibi çoğunluğu ise %94'lük bir oranla fikrim yok cevabı oluşturmaktadır. Bu durumun sebebi olarak, kurumun yaptığı tanıtım çalışmalarının oldukça yetersiz kalması olarak açıklanabilir. Kuruma başvuru yolları ile ilgili soruya evet cevabını veren 13 kişinin 5'i kadın, 8'i erkek ve tamamı y kuşağından, hayır diyen 228 bireyin 81'i kadın, 147'si erkek ve 89'u y, 139'u ise x kuşağından oluşmaktadır.

İdarenin eylem ve işlemleri, tutum ve davranışlarından kaynaklı mağdur olan gerçek ve tüzel kişiler kuruma başvurabilmektedir. Bunun yanında tüm bireylerin yanı sıra; sivil toplum kuruluşları, şirketler, vakıflar, dernekler, sendikalar vb. gibi tüzel kişilere de kuruma başvuru hakkı tanınmıştır. Üstelik, tabiiyet ve karşılıklılık şartına bakılmaksızın farklı ülke vatandaşlarının da şikayetleri alınabilmektedir. Ayrıca kanuni temsilci aracılığıyla da kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilir.

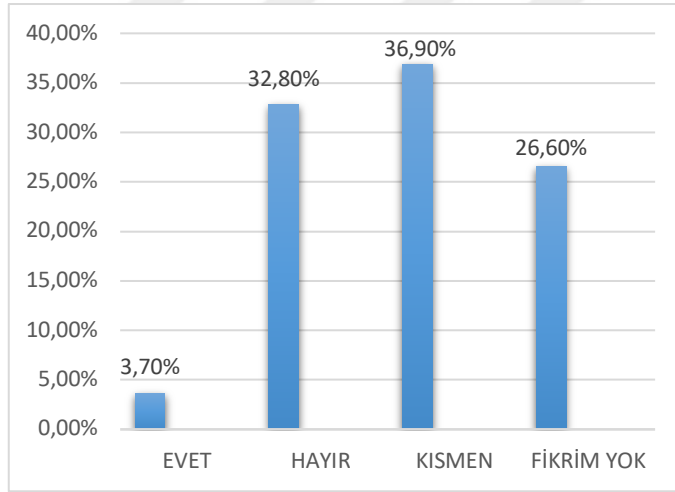
Tüm gerçek ve tüzel kişiler, şikâyet başvurusunun insan, kadın ve çocuk hakları, temel hak ve özgürlükler ve kamu ile ilgili genel konularla ilişkili olması halinde, hak ve özgürlüğü ya da menfaati ihlal etme şartına bakılmaksızın direkt başvuruda bulunabilmektedir.

Başvuru, kuruma bizatihi elden, posta, e-Devlet, iletisim@ombudsman.gov.tr adresinden, faks ya da elektronik başvuru yollarından biriyle yapılabilmektedir. Ayrıca son zamanlarda açılmış olan İstanbul bürosu üzerinden de başvurular kabul edilmektedir. Faks ya da elektronik postayla yapılan şikâyet başvurularına ait dilekçe orijinallerinin 15 gün içinde kuruma gönderilmesi gerekmektedir. Gönderilmediği takdirde, başvuru geçersiz olmaktadır.

“Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” içerisinde bulunan “Gerçek Kişiler için Şikâyet Başvuru Formu” ya da “Tüzel Kişiler için Şikâyet Başvuru Formu” uygun bir şekilde doldurulduktan sonra kuruma başvuru gerçekleştirilebilmektedir. Yönetmelikte yer alan zaruri belge ve bilgilerin sunulması şartıyla forma gerek duyulmaksızın başvuruda bulunulabilmektedir³⁰⁷.

g) Kurumun Etkili Bir Başvuru Yolu Olup Olmadığına İlişkin Bulgu

Grafik 7: Kurumun etkili bir başvuru yolu olduğunu düşünüyor musunuz?



Grafik 7’de görüldüğü gibi “Kurumun etkili bir başvuru yolu olduğunu düşünüyor musunuz?” sorusuna katılımcıların %37’si kısmen, %33’ü hayır, %26’sı fikrim yok ve %4’lük kısmı ise evet cevabını vermiştir. Evet diyen 9 kişinin 8’i erkeklerden ve 4’ü y, 5’i x kuşağından, hayır diyen 80 kişinin 38’i kadınlardan, 42’si

³⁰⁷ KDK 2018 Yılı Yıllık Raporu https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf s.48 (14.04.2019)

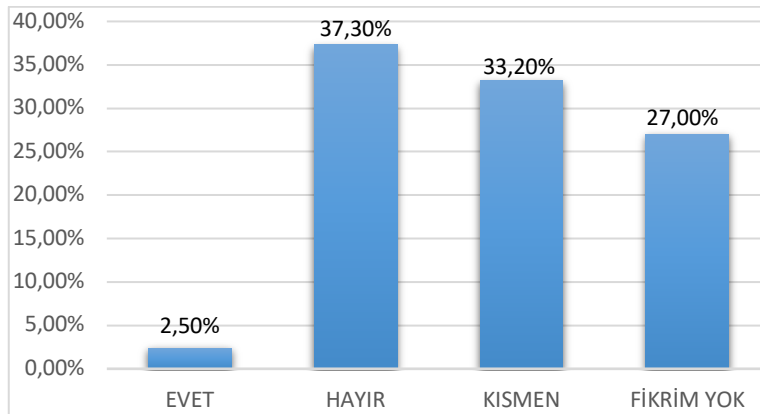
erkeklerden ve 35'i y, 45'i x kuşagından, kısmen diyen 89 kişinin 20'si kadınlardan, 69'u ise erkeklerden ve 38'i y, 51'i x kuşagından ve fikrim yok cevabını veren 64 vatandaştan 28'i kadınlardan, 36'sı ise erkeklerden ve 25'i y, 39'u x kuşagından oluşmaktadır.

Nitekim kurumun etkili bir başvuru yolu olabilmesi, kararlarının bilhassa da kendisinin kamuoyu tarafından daha görünür, bilinir ve erişilebilir olmasına bağlıdır. Bu durumun sebebi kurumun verdiği kararların herhangi bir bağlayıcılığı olmaması, sadece moral yaptırım gücünü elinde bulundurması olarak gösterilebilir. Dolayısıyla moral yaptırım gücünün gerçeğe dönüştürülebilmesi için, kurumun kendisinin ve aldığı kararların toplum ve kamu kurum ve kuruluşları nezdinde bilinirliğini ve tanınırlığını arttıracak her türlü imkândan yararlanması gerekmektedir.

Bilhassa André Marin görünürlüğün, kurumun çalışmalarının güvenilirliğini arttıracığına ve bu güvenilirliğinde moral yaptırım gücündeki artışa büyük bir katkı sağlayacağına değinerek görünürlüğün önemini vurgulamıştır³⁰⁸.

ğ) Kurumun Tarafsız ve Bağımsız Bir Kurum Olduğunu Düşünüp Düşünmediklerine İlişkin Bulgu

Grafik 8: Kurumun tarafsız ve bağımsız bir kurum olduğunu düşünüyor musunuz?



³⁰⁸ Mehmet Zahit Sobacı, Özer Köseoğlu, "Ombudsman ve Sosyal Medya: Kamu Denetçiliği Kurumunun Twitter Kullanımına İlişkin Ampirik Bir Analiz", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, S.1, 2016, s.108

Yapılan Kamu Denetçiliği Kurumu alan araştırmasında katılımcıya yöneltilen ‘‘Kurumun tarafsız ve bağımsız bir kurum olduğunu düşünüyor musunuz?’’ sorusuna verilen cevaplar doğrultusunda %37 hayır, %33 kısmen, %27 fikrim yok ve %3 evet sonuçlarına ulaşılmıştır. Soruya evet diyen 6 bireyin 2’si kadın, 4’ü erkek ve 2’si y, 4’ü x kuşağı, hayır diyen 91 kişinin 40’ı kadın, 51’i erkek ve 40’ı y, 51’i x kuşağı, kısmen cevabını veren 80 kişinin 17’si kadın, 63’ü erkek ve 35’i y, 45’i x kuşağı, fikrim yok diyenlerin ise 28’i kadın, 37’si erkek ve 25’i y, 40’ı x kuşağıdır.

Ombudsmanlık kurumunun bir ülkede başarılı olabilmesinin koşulu ve verdiği kararların etkili olabilmesi için tarafsızlık ve bağımsızlık³⁰⁹, güvenilirlik³¹⁰, o ülkeye ait yönetsel ve siyasal kültür³¹¹ başlıca belirleyici faktörler arasındadır.

Kurum her ne kadar tarafsız ve bağımsız olursa olsun, kurumdan faydalanabilme yetisine sahip vatandaşlar olmadığı müddetçe kurumun varlığı herhangi bir şey ifade etmeyecektir. Bu sebeple halk, kurum ve başvuru usulleri hakkında bilgilendirilmeli, kuruma başvuru vatandaş açısından kolaylıkla erişilebilir olmalı ve gerekli görüldüğü yerlerde yerel veya bölgesel birimler kurulmalı, verdiği hizmetler ücretsiz olmalı ve en önemli durum ise tanıtım faaliyetleriyle bireyin kuruma olan farkındalığı arttırılmalıdır³¹².

Sonuç itibariyle teftiş ve denetim kurumlarının yürütmeye bağlı çalışmalarından ötürü bağımsızlık ve tarafsızlıklarını sağlayacak biçimde herhangi bir üst merciden emir almaksızın çalışmaları pekte olanaklı görülmemektedir³¹³.

Ombudsmanlık kurumunun ülkemiz uygulamasında bugüne kadar hazırlanmış olan yasa taslaklarında ‘‘Bağımsızlık’’ başlığı altında söz konusu tarafsızlık ve

³⁰⁹ Ayeni, Victor (2005), *The Role and the Effectiveness of the Ombudsman Institution* (Washington: National Democratic Institute). Gottehrer, Dean M. (2009), —Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institutionl, <http://www.theioi.org/publications/stockholm-2009-conference-papers> (11.05.2019).

³¹⁰ Uggl, Fredrik (2004), —The Ombudsman in Latin Americal, *Journal of Latin American Studies*, 36 (3): 423-450.

³¹¹ B. Parlak, Z. Sobacı, *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi: Ulusal ve Küresel Perspektifler*, Alfa Aktüel Yayıncılık, Bursa 2008.

³¹² Mehmet Zahit Sobacı, Özer Köseoğlu, ‘‘Ombudsman ve Sosyal Medya: Kamu Denetçiliği Kurumunun Twitter Kullanımına İlişkin Ampirik Bir Analiz’’, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, S.1, 2016, s.108

³¹³ Tevfik Bora Erdengi, *Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye*, (Danışman: Prof. Dr. Doğan Nadi Leblebici), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2009, s.261

bağımsızlığa sahip olduğuna dair bilgilere yer verilmektedir. Kurumun tarafsızlığının ve bağımsızlığının sağlanması bakımından ombudsmanın seçilme yöntemi, görev süresi, görevden alınması, yaşı, maaşı ve kurumun bütçesi oldukça önemli unsurlardır³¹⁴.

İlk olarak ombudsmanlar, hukuk kuralları çerçevesinde, kamu yönetimine ve bürokrasi yapısına hâkim, halk ile iyi ilişkilerde bulunarak hizmet bilincine sahip olan kişiler içinden parlamento aracılığıyla seçilmelidir. Başdenetçi ve denetçilerin seçiminde kanunda öngörüldüğü gibi üçüncü ve dördüncü oylamada nitelikli çoğunluğun aranmaması, meclisin görev süresinin denetçilerin görev süreleri ile asimetrik bir şekilde olması ve tekrar seçilme yolunun açık olması gibi unsurların tarafsızlık ve bağımsızlık ilkesine zarar vereceği düşünülmektedir. Yapılacak olan ilk iki oylamada nitelikli çoğunluğa ulaşma şartı aranmakla birlikte diğer iki turda bu durumun aranmaması sebebiyle iktidar partisinin çoğunluğa sahip olacağı ve bunun neticesinde seçimlerde asıl belirleyici faktörün iktidar partisi olacağı ortaya çıkmaktadır. Bu şekilde meclis adına görevini yerine getirmesi gereken Başdenetçi ve denetçilerin seçimi tek güç olarak iktidar partisi tarafından yapılmış olacaktır. Bu sebeptendir ki, iktidarın oylarıyla seçilen Başdenetçi ve denetçilerin yine iktidar tarafından kurulan bir hükümetin faaliyetlerini ne ölçüde denetleyeceği büyük bir tartışma konusu olmuştur³¹⁵.

Bağımsızlığı açısından diğer bir önemli unsur da yaştır. Görev süresinin bitiminin ardından ne olacağını düşünen veya süre sonunda siyasete atılmayı planlayan bir Kamu Denetçisinin, yeteri kadar tarafsız ve bağımsız olacağından söz etmek zorlaşacaktır. Bu sebeple ombudsman, gerek yaş gerekte mesleki konumu gereği kurumu, bir sıçrayış tahtası şeklinde görmeyecek adaylar arasından seçilmelidir.

Kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığı hakkında çeşitli düşünceler mevcuttur. Ülkemizde ilk başdenetçi ve denetçilerin seçiminin iktidar partisinin vermiş olduğu

³¹⁴ Djahan Muradova, *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. İpek Özkal Sayan), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2013, s. 80.

³¹⁵ Serkan Ökten, Durmuş Gökhan Turhan, “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme” *PARADOKS Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, S.2, Temmuz 2015, s.145-146.

oylar doğrultusunda seçilmiş olması, denetçilerin bağımsızlığını ve tarafsızlığını ne kadar koruyabileceği, üsttekilerin etkisi altına girmeden ne denli bağımsız ve tarafsız görevini yerine getirebileceği tartışma konularını beraberinde getirmiştir³¹⁶. Kurum ister iktidar ister muhalefet partileriyle herhangi bir ilişkide bulunmamalıdır. Nitekim ülkemizin ilk seçilen Kamu başdenetçisi Mehmet Nuri Ömeroğlu'nun dönemin iktidar partisi ile yakınlığından ötürü tarafsız olamayacağı düşüncesi başta muhalefet olmak üzere sözlü ve yazılı basında eleştirilmiştir³¹⁷.

Bir diğer görüşte, kurumun meclise bağlı olmasına rağmen kendine ait tüzel kişiliği ve bütçesi olmasından ötürü TBMM ve ombudsmanlık kurumunun arasındaki ilişkinin vesayet veya hiyerarşi olmadığını ileri sürmektedir³¹⁸. Bu nedenle KDK'nın "dolaylı siyasi denetim" faaliyetlerini gerçekleştirdiğini öne sürmek mümkün değildir. Bunun üzerine kurumun idare içindeki yerini tarif etmede "bağımsız idari otorite" (BİO) terimi kullanılmıştır³¹⁹.

Nitekim KDK, BİO'ların bünyesinde barındırdığı denetleyici ve düzenleyici fonksiyonlardan sadece denetleme işlevine ehildir. Aynı doğrultuda kurumun denetiminin kapsamı BİO'larda olduğu gibi kurumsal ya da sektörel olarak herhangi bir şekilde sınıflandırılmamıştır. Bu durum kurumun yaptığı denetimin "denetleme işlevinden" ötürü BİO'lardan farklı olmasına neden olmaktadır. Bu yüzden kurumun denetim faaliyetleri bazında BİO'ların faaliyetleri ile aynı kefeye konulması mümkün değildir.

Kurumun yürütme organının karşısında bağımsızlığının sürdürülmesiyle ombudsman tarafından verilen kararların siyasi tartışmalara sebep olması engellenmekte ve bu kararların herhangi bir siyasi baskı altında olmadan verilmesi

³¹⁶ Djahan Muradova, *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. İpek Özkal Sayan), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2013, s. 203.

³¹⁷ Djahan Muradova, *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. İpek Özkal Sayan), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2013, s. 197.

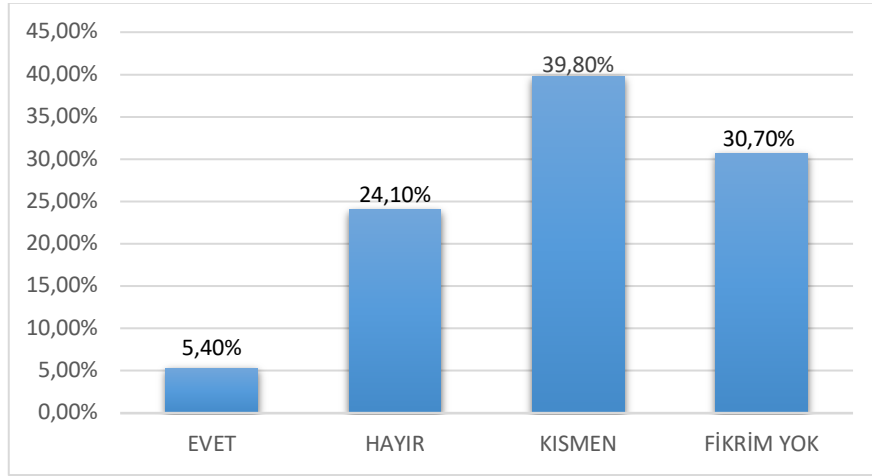
³¹⁸ Ramazan Yıldırım, Mustafa Avcı, *Türk İdari Rejimine Giriş*, Astana Yayınevi, Ankara, 2015, s. 271-272.

³¹⁹ Ali D. Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, Ankara, Yetkin Yay. 2017, s. 260-261.

sağlanmaktadır³²⁰. Kamu başdenetçisinin yürütmeden bağımsız olması ve parlamento aracılığıyla görev başına getirilmesi yasamadan aldığı destek ve güç ile faaliyetlerini sürdürmesini sağlamaktadır³²¹.

h) Kurumun Hak ve Özgürlüklerine İnanılıp İnanılmadığına İlişkin Bulgu

Grafik 9: Kurumun temel hak ve özgürlüklerinin korunmasına katkı sağladığına inanıyor musunuz?



“Kurumun temel hak ve özgürlüklerin korunmasına katkı sağladığına inanıyor musunuz?” sorusuna katılımcılar tarafından verilen cevaplar doğrultusunda %40 kısmen, %31 fikrim yok, %24 hayır ve %5 ise evet cevabı alınmıştır. Evet diyen 13 kişinin 5’i kadın, 8’i erkek ve 6’sı y, 7’si x kuşağı, hayır diyen 58 kişinin 21’i kadın, 37’si erkek ve 21’i y, 37’si x kuşağı, fikrim yok diyen 75 kişinin 34’ü kadın, 41’i erkek ve 30’u y, 45’i x kuşağı ve çoğunluğu oluşturan kısmen cevabı veren 96 kişinin ise 27’si kadın, 69’u erkek ve 45’i y, 51’i x kuşağıdır.

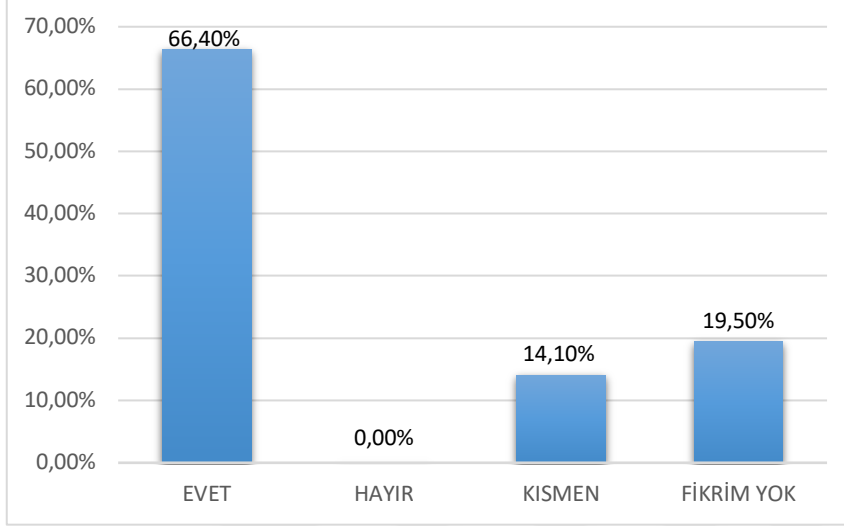
Vatandaşın, kurumu ve faaliyetlerini yeteri kadar bilmemesinden ötürü, kurumun temel hak ve özgürlüklere ne denli katkı sağlayacağı konusunda net bir yorum yapamamaları gayet normal bir durum olarak görülmektedir.

³²⁰ Şükrü Mert Karıcı, “Türkiye”de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsman Kurumu” Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Doktora Tezi 2010 s. 48.

³²¹ Gerald E Caiden Niall Macdermot, Akle Sandler, “The Institution of Ombudsman” Ed.CAIDEN Gerald E., International Handbook of Ombudsman: Evolution and Present Function, Connecticut, Greenwood, 1983, s. 13.

ı) Kurumun Yaptırım Yetkisinin Olmamasının Etkinliğine Etkisine İlişkin Bulgu

Grafik 10: Yaptırım yetkisinin olmaması ombudsmanın etkinliğini azaltır mı?



Grafikte görüldüğü gibi “Yaptırım yetkisinin olmaması ombudsmanın etkinliğini azaltır mı?” sorusuna katılımcıların verdikleri cevap şu şekildedir: %66 evet, %20 fikrim yok, %14 ise kısmendir. Evet cevabı veren 161 vatandaşın 105’i erkeklerden, 56’sı kadınlardan ve 76’sı y, 85’i x kuşaklarından, kısmen diyen 34 kişinin 6’sı kadınlardan, 28’i erkeklerden ve 7’si y, 27’si x kuşaklarından, fikrim yok diyen 47 vatandaşın ise 25’i kadınlardan, 22’si erkeklerden ve 19’u y, 28’i x kuşaklarından oluşmaktadır.

Kuruma gelen şikâyet başvurularına ilişkin kurum tarafından hazırlanan raporlar sadece tavsiye niteliği taşımakla birlikte herhangi bir yaptırımı bulunmamaktadır. Bunu yanı sıra Genel Kurulda yıllık raporların görüşülmesi sonucunda da bir yaptırım öngörülmemiştir.

Bu halde kurumun, idari mercilere bağlı olmaması bakımından idari denetimden, verdiği kararların neticesinde de bir yaptırımı olmamasından ötürü yargı denetiminden ayrı olduğu görülmektedir. Bu tür bir yapıya sahip olan kurumun kararlarının toplumun her kesiminde saygınlığının kabul edilmesi, ombudsmanın kendi elindedir. Gerek yürüttüğü çalışmaların etkinliği gerekse toplum gözetiminde üstlendiği arabuluculuk sıfatında herhangi bir aksamaya mahal vermeden faaliyetlerini

sürdürmesi, kurumun vermiş olduğu tavsiye niteliğindeki kararların diğer birimlerce uygulanması ya da en azından göz önünde bulundurulması bakımından hayli mühim bir belirleyiciliğe ulaşmasını sağlayacaktır.

Ayrıca, bu konuda iki önemli noktayı da dikkate almak gerekmektedir. İlk olarak ilgili idarenin olumsuz yöndeki kararının hem idarenin üst amirinin hem de ilgili bakanın imzası ile kuruma iletilmesinin sağlanmasıdır. Bu durumun sebebi olarak ilgili merciin konuya daha ciddi yaklaşmasının ve başvurunun ayrıntılı bir şekilde incelenmesinin sağlanması olarak düşünülmektedir. Sonuç itibariyle kuruma ret yanıtının verilmesi ile, meclis karşısında sunulacak olan yıllık raporda idarenin adının yer alması hususu, bürokratlarca ancak böyle caydırıcı olabilecektir.

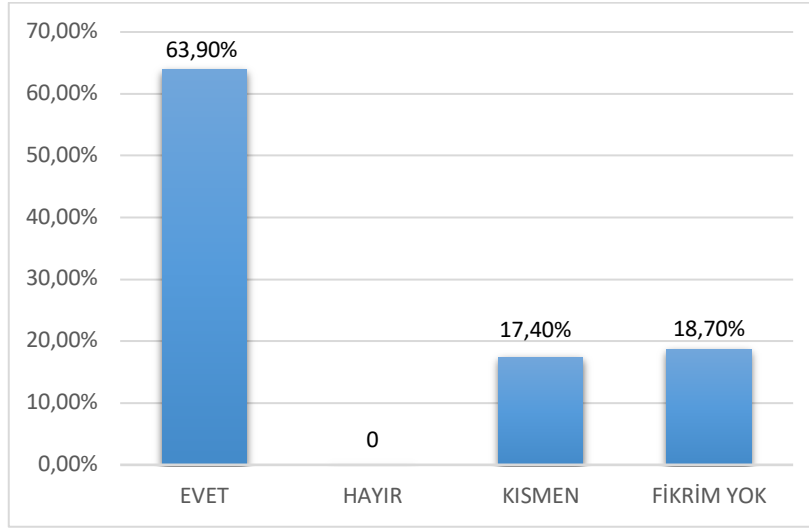
Bu durumu destekleyecek diğer bir hüküm de 22/3'üncü madde içinde yer almaktadır. Bu maddeye göre kurum, yıllık raporu beklemesine gerek kalmaksızın açıklamasında faydalı olduğunu düşündüğü hususları istediği an kamuoyuna duyurabilecektir. Bu sebeplerden ötürü bu tür raporlara veya duyurulara konu olmak, ilgili kurumlar bakımından toplum karşısında esas yaptırımı uygulayan unsurlar olacaktır.

Tülay Kırçoğlu'nun "*Kamu Görevlileri Perspektifinden Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Araştırması*" başlıklı Yüksek Lisans Tezinde yapmış olduğu alan araştırmasının bulgularını, Kamu Denetçiliği Kurumu Strateji Geliştirme Başkanı Mustafa Arslan ile tartışmıştır. Bu tartışma neticesinde "*Kamu görevlileri %80 oranında kurumun kararlarının bağlayıcı olması gerektiğini düşünüyor. Bazı akademisyenler bunun ombudsman sistemine uygun olmadığını ileri sürüyor. Bu konuda ne düşünüyorsunuz?*" sorusuna yönelik Arslan, kurumun verdiği kararların bağlayıcı olmasına gerek olmadığını, bunun sebebinin ise kurumun özünüyle bağdaşmayacağını ifade etmiştir. Yürütülen sistemin yeterli geldiğini ve gayet yerinde bir uygulama olduğunu aksi takdirde yargının bir yan kuruluşundan farkı kalmayacağını vurgulamıştır. Konuşmasının devamında ise vatandaşa kararlarının

bağlayıcı olmasını istemesi hususunda bireysel menfaatlerinin devreye girmesinden ötürü hak verdiğini dile getirmiştir³²².

i) Kurumun Resen Harekete Geçmemesinin Eksiklik Olarak Görülüp Görülmediğine Dair Bulgu

Grafik 11: Resen harekete geçmemesini büyük bir eksiklik olarak görüyor musunuz?



Grafik 11 incelendiğinde katılımcılara yöneltilen kurumun ‘‘Resen harekete geçmemesini büyük bir eksiklik olarak görüyor musunuz?’’ sorusuna verilen yanıtların %64’ü evet, %19’u fikrim yok ve %17’si kısmen şeklindedir. Yöneltilen soruya evet diyen 155 kişinin 103’ü erkek, 52’si kadın ve 73’ü y, 82’si x kuşağı, kısmen diyen 42 kişinin 31’i erkek, 11’i kadın ve 11’i y, 31’i x kuşağı, fikrim yok yanıtını verenlerin ise 24’ü kadın ve 21’i erkek ve 18’i y, 27’si x kuşağıdır. Bu sonuçlar neticesinde halkın, kurumun resen harekete geçmemesini büyük bir eksiklik olarak düşündüğü görülmektedir.

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanununda kuruma kendiliğinden (resen) harekete geçme imkânı verilmemiştir. Bu nedenle kurum, kendisine herhangi bir başvuruda bulunulmadığı takdirde bir konu karşısında duruma ilişkin araştırma ve

³²² Tülay Kırçoğlu, *Kamu Görevlileri Perspektifinden Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Araştırması*, (Danışman: Hakan Pabuçcu), Bayburt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, 2018, s. 89.

inceleme işleminde bulunamaz³²³. Bu durum neticesinde kurumun hareket sahasının kısıtlanmasının yanı sıra vatandaşın hak ve özgürlüğünün korunması açısından kurumu oldukça zayıflatmaktadır³²⁴.

Ülkemizde halk arasında hak arama kültürünün bilinirlik oranının yüksek olduğunu söylemek pek de mümkün değildir. Bu sebepten ötürü vatandaşın idarenin haksız işlem ve eylemlerinden doğan mağduriyetini gidermek amaçlı hangi kurum ya da organlara başvurabileceği konusunda herhangi bir bilgisi olmadığı gibi idare, yapmış olduğu eylemlere karşı itiraz yolları hakkında bireye herhangi bir bilgilendirmede bulunmamaktadır.

Hakkını aramak için başvuruda bulunan bireylerin, ilgili idare ile aralarındaki ilişkinin zarara uğrayacağı ve türlü sıkıntılarla karşı karşıya kalacağını düşünmesi de vatandaşın hakkını aramasına yönelik başvuru yollarından kaçınmasına sebebiyet vermektedir³²⁵. Ayrıca, kadın, çocuk, engelli ve yaşlıları içeren dezavantajlı kesimin kuruma başvuru imkanlarının olmaması ihtimallerine karşı bu kesimin haklarını içeren mevzu bahis konularda kurumun resen harekete geçmesi kendi misyonunu tamamen gerçekleştirmesini sağlayacaktır. Bu nedenle ülkemizde kurumun herhangi bir başvuru beklemeden gerekli gördüğü aksaklıklara kendiliğinden hareket ederek konu ile ilgili araştırma ve inceleme yetkisine sahip olması hak arama kültürünün bilinmemesi nedeniyle zorunluluk teşkil etmektedir³²⁶. Aksi halde bireyin kuruma çeşitli sebeplerden dolayı şikâyet edememesi durumunda kuruma başvurunun olmamasının ve kurumun araştırıp inceleme yapmadığı konuların önüne geçilmesinin mümkün olmayacağı rahatlıkla söylenebilir³²⁷. Kurumun bizzat hazırlamış olduğu

³²³ Erhürman, Türkiye, s. 175.

³²⁴ Müslüm Akıncı, “Kamu Denetçiliği (Ombudsman Kurumu)”, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt:10, S:120, Yıl:2012, s. 48.

³²⁵ Tatal, Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık, s. 203.

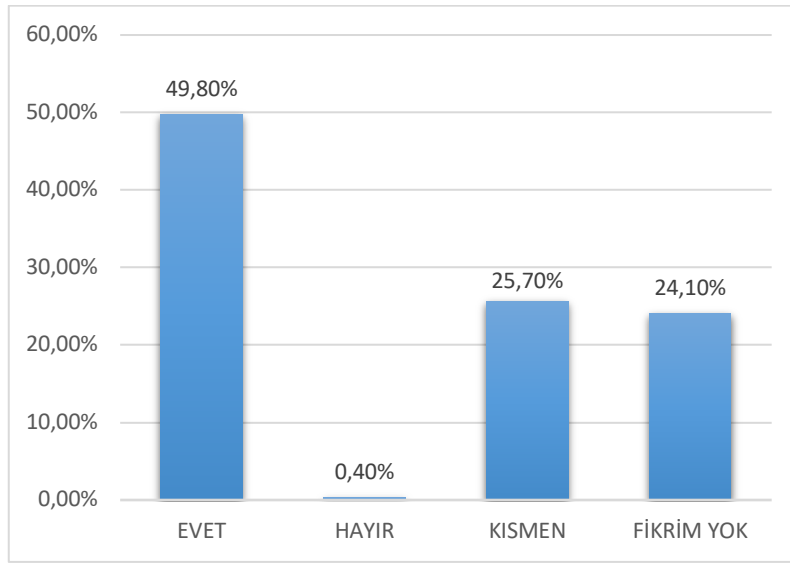
³²⁶ Oktay Bahadır, “Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, S:1, Nisan 2010, s. 379.

³²⁷ Muhammed Şahin, “Seçilmiş Ülke Uygulamaları Bağlamında İdarenin Denetlenmesinde Ombudsman Uygulanması ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu” (Danışman: Ayşe Almila Tanrıverdi), Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, 2018, s. 172.

yıllık raporlarında kuruma ‘‘resen harekete geçme yetkisinin’’ verilmesi gerektiğinin altı izilmiřtir³²⁸.

j) Kurumun Ücretsiz ve Aracısız Başvurulabilir Olması Durumunun Diğer Yargı Organları İçerisinde Tercih Edilebilirliğini Arttırıp Arttıramadığına İlişkin Bulgu

Grafik 12: Kurumun ücretsiz ve aracısız başvurulabilir olması diğer yargı organları içinde tercih edilebilirliğini arttırır mı?



Grafik 12’de görüldüğü gibi katılımcıların yarısı kurumun ücretsiz ve aracısız başvurulabilir olması sebebiyle diğer yargı organları içerisinde tercih edilebilirliğini arttırdığını düşünmektedir. Verilen cevaplar katılımcıların, %26’sının kısmen cevabını vererek kararsız olduğunu, %24’ünün fikrim yok cevabını vererek konu hakkında herhangi bir bilgisinin olmadığını göstermektedir. Evet diyen 120 kişinin 88’i erkek, 32’si kadın ve 58’i y, 62’si x kuşağı, kısmen diyen 63 kişinin 32’si erkek, 31’i kadın ve 28’i y, 35’i x kuşağı, fikrim yok diyen 58 kişinin ise 24’i kadın ve 34’ü erkek ve 16’sı y, 42’si x kuşağıdır.

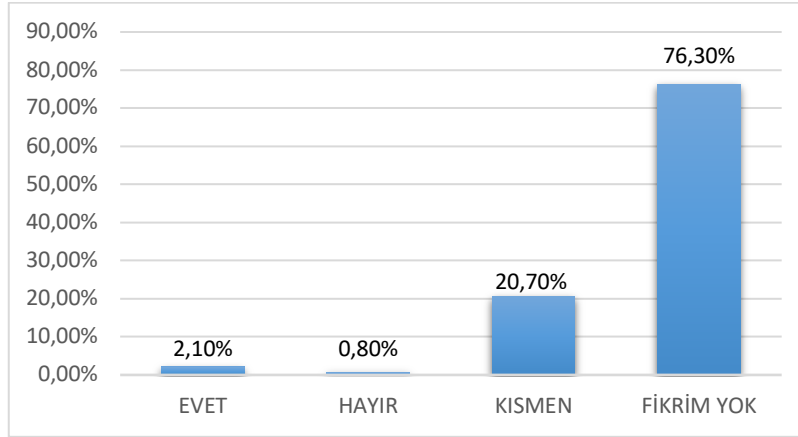
Sonuçlar doğrultusunda vatandaşı maddi ve manevi yoran yargı yoluna nazaran kuruma başvuru yolunun daha tercih edilebilir olduğu görülmektedir. Bu durumun, kurumun mahkemelerden farklı olarak sadece hukuki denetimle sınırlı

³²⁸ KDK 2014 Yıllık Rapor <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf> (12.04.2019)

kalmayıp hakkaniyet denetimi yapıyor oluşuyla da bir ilgisinin olduğu düşünülmektedir.

k) Kurumun Denetim Sistemine Katkı Sağlayarak Yargının Yükünü Azaltıp Azaltmadığına İlişkin Bulgu

Grafik 13: Kurum Denetim sistemine katkı sağlayarak yargının yükünü hafifletmekte başarılı mıdır?



Grafik 13 incelendiğinde katılımcılara yöneltilen ‘‘Kurum Denetim sistemine katkı sağlayarak yargının yükünü hafifletmekte başarılı mıdır?’’ sorusuna verilen cevapların çoğunluğunu %76’lık bir oranla fikrim yok, %21’lik bir oranla kısmen, %2’lik en düşük oranla ise evet cevabı oluşturmaktadır. 242 kişiden evet cevabını veren 5 kişinin 4’ü erkek ve 3’ü y, 2’si x kuşağı, hayır diyenlerin 2’si kadın ve y kuşağı, kısmen cevabını veren 50 kişinin 28’i kadın ve 25’i y, 25’i x kuşağı ve fikrim yok diyen 185 kişinin 56’sı kadın, 129’u ise erkek 72’si y ve 113’ü x kuşağıdır.

Katılımcıların bu soru karşısında herhangi bir fikir belirtememelerinin sebebi olarak kurumun kendisini ve gerçekleştirmiş olduğu faaliyetleri anlamına gelmektedir. İdare ile birey arasında bir nevi arabuluculuk görevi üstlenen ombudsmanın, mevcut denetim mekanizmalarının eksik yönlerini tamamlayıcı özelliği bulunmaktadır. İdari yargının birebir yerine geçemez, lakin dava yükünü hafifleterek daha etkin bir şekilde çalışmasına yardımcı olmayı hedefleyen bir kurumdur³²⁹.

³²⁹ Haydar Efe, ‘‘Avrupa Ombudsmanı’nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü Ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü’’ *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, S:19(2), 2011, s.4.

Kurum tarafından bilgilendirme taleplerinin yeterince karşılanmasıyla birlikte muhtemel olarak açılacak davaların önüne geçilecektir. Bu kapsamda, kurum tarafından gerçekleştirilen araştırma ve inceleme neticesinde verilen 4.106 adet karar ile yargının iş yükünün azaltılmasına dair kurumun doğrudan katkısı bulunmaktadır. Kurum tarafından verilen kararlardan yaklaşık 43 milyon vatandaşın bir şekilde etkilendiği görülmekle birlikte mağdur olan bu bireylerin binde 2 ila binde 5'inin mahkemelere başvurmasının muhtemel olacağı düşünüldüğünde kurumun verdiği kararların ve yürüttüğü faaliyetlerin neticesinde yaklaşık yüzbin ile ikiyüzbin davanın açılmasının önüne geçilmiştir³³⁰.

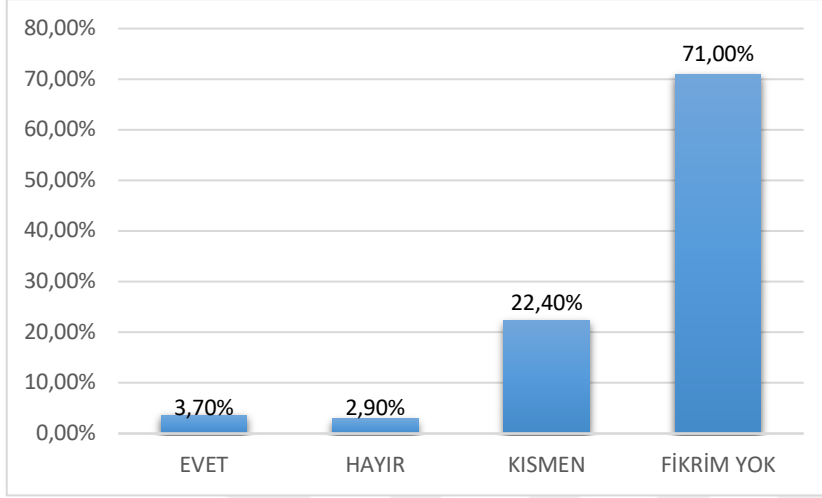
Bunun sonucunda daha nitelikli şikâyet başvurularının gelmesi ve hak arama kültürünü tüm kesime yaymak adına çeşitli faaliyetlerde bulunması gereken kurumun verdiği tavsiye nitelikli kararlar ve dostane çözüm arayışlarıyla yargının yükünü hafifletme konusuna katkı sağladığı söylenebilmektedir. Bu kapsamda;

- Bilgilendirme talepleri doğrultusunda gelen başvurularda vatandaşın şikâyetine daha nitelikli çözümler bulunmalı veya bireye sorunun çözümüne dair hukuki yönlendirmelerde bulunulmalı
- Mevzuatta değişikliğe gidilerek daha geniş kitlelerin problemlerine çözüm aranmalı.

³³⁰ KDK 2018 Yılı Yıllık Rapor https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf s.208 (12.04.2019)

I) Kamu Başdenetçisinin 2 Defa Seçilmesinin Bağımsızlığını ve Tarafsızlığını Etkileyip Etkilemediğine İlişkin Bulgu

Grafik 14: Kamu Başdenetçisinin 2 defa seçilmesi bağımsızlığını ve tarafsızlığını etkiler mi?



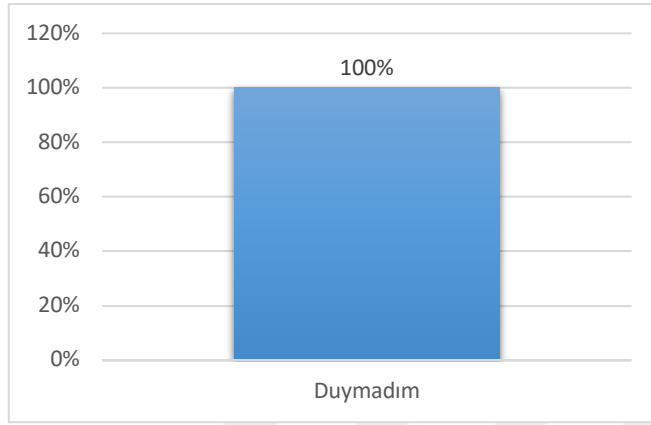
Katılımcılara sorulan ‘‘Kamu Başdenetçisinin 2 defa seçilmesi bağımsızlığını ve tarafsızlığını etkiler mi?’’ sorusuna çoğunluğu oluşturan %71’lik bir oranla fikrim yok cevabı, %22’lik bir oranla kısmen, %4’lük bir oranla evet ve %3’lük en düşük oran ile hayır cevabının verildiğı saptanmıştır. Evet yanıtını veren 9 kişinin 8’i kadınlardan ve y kuşağından, hayır diyen 7 kişinin 5’i erkeklerden ve 3’ü y, 4’ü x kuşağından, kısmen cevabını veren 55 vatandaşın 37’si erkeklerden ve 24’ü y, 31’i x kuşağından ve son olarak çoğunluğu oluşturan fikrim yok cevabını veren 171 kişinin 112’si erkeklerden ve 67’si y ve 104’ü x kuşaklarından oluşmaktadır. Verilen cevaplar doğrultusunda halkın kuruma yönelik pek bir bilgisi olmadığı için başdenetçinin iki defa seçilmesinin tarafsızlığını ve bağımsızlığını etkileyebileceğı hususuna yorum yapılamamıştır.

İlgili Kanununun 14. maddesi Kamu Başdenetçisinin ve diğ er denetçilerin dört senelik görev sürelerinin bitiminin ardından tekrar seçilebilmelerini öngörmüştür. İlgili maddenin gerekçesi, ‘‘tecrübe ve güven kazanmış Başdenetçi ve Denetçilerin istedikleri takdirde sadece bir dönem daha seçilebilmesi imkânı getirilmektedir’’ olarak gösterilmektedir. Bu durum, Kamu Başdenetçisinin ve denetçilerin tekrar seçilebilme kaygısı ile meclisin çoğunluğu ve iktidar partisiyle bir uzlaş ı ve destek

arayışına girişebileceği endişesini doğurmaktadır. Bu sebepten ötürü Kamu Başdenetçisinin ve denetçilerin görev sürelerinin ve tekrar seçilebilmesi durumunun tarafsızlığını ve bağımsızlığını etkileyeceği düşünülmektedir³³¹.

m) Kuruma Başvuru Yapıp Yapılmadığına İlişkin Bulgu

Grafik 15: Herhangi bir sorun için kuruma başvuru yaptınız mı?



Grafik incelendiğinde kuruma hiç kimsenin başvuru yapmadığı görülmektedir. Bu durumun en temel sebebi olarak halkın kurumu, amacını ve faaliyetlerini yeterince bilmediği olarak gösterilebilir. Hayır cevabını veren 242 kişinin 87'si kadın ve 155'i erkek ve 102'si y, 140'ı ise x kuşağıdır.

Tablo 7: 2013-2018 Yılları Arasında Yapılan Şikayet Başvuru Sayısı

Yıl/Tarih	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Toplam
Toplam Şikayet Sayısı	7.638	5.639	6.055	5.519	17.131	17.585	59.567

Kaynak: https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/mobile/index.html

³³¹ Serkan Ökten, Durmuş Gökhan Turhan, "6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme" *PARADOKS Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, S.2, Temmuz 2015, s.145

Kurum şikayet başvurularını 29 Nisan 2013 tarihi ile almaya başlamıştır. Tabloda da görüldüğü gibi 2013 yılı içerisinde 7.638 başvuru alınmıştır. Kuruma gelen başvuruların yaklaşık %57'sinin "e-başvuru" sistemi ile yapıldığı görülmektedir. Kurum bu başvuruların 6097'sini neticelendirmiş, 1528'ini ise bir sonraki yılda da incelenmesinin devam ettirilmesi için üzere devretmiştir³³².

2014 yılında kuruma yapılan başvuru sayısının 5693 olduğu görülmektedir³³³. Bir önceki yıldan devredilmiş olan başvurular ile değerlendirildiğinde toplam başvuru sayısının 7.167'ye çıkmıştır. Nitekim yıl içerisindeki toplam başvuru sayısı 7.167'nin 6.348'i sonuçlandırılmış ve arda kalan 819 başvuru adedi bir sonraki yıla devredilmiştir. Devredilen başvuru sayısının bir önceki yıla nazaran yaklaşık yarısı olduğu görülmektedir. Bu sonuçlarda bir önceki yıla nazaran kurumun belirtilen sürede daha fazla başvuruyu sonuçlandırırdığını yansıtmaktadır³³⁴. KDK Kanununa mahalli idareler tarafından yerine getirilen hizmetlere karşı şikayetlerin 29.03.2013 tarihi ile alınmasını öngörmekteydi³³⁵. Lakin kurum bu tür başvuruların alımını 29.03.2014 tarihinde kabul edilmiştir. Kabul edilen tarihten önce gelen ve mevzuat gereği inceleme konusu olamayan başvurular için başvuru sahiplerine konu ile ilgili bilgilendirme yazıları iletilmiştir³³⁶.

2015 yılının "Kurum'un Farkındalığın Artırılması Yılı" olarak görülmesi ve hayata geçirdiği faaliyetlerinden ötürü bilinirliğinin artmasının etkisiyle başvuru sayısı 2014 yılına göre %7,35 oranında artış göstermiştir. 2015 yılında Kurum'a gelen şikâyet başvuru sayısı 6.055, devreden dosyalar ile birlikte toplam 6.874 sayısına ulaşmaktadır. Kurum 2015 yılı içerisinde 5.897 adet başvuruyu sonuçlandırmış, arda kalan 977 başvuru dosyasını sonraki yıla devretmiştir. Devreden dosyaların çoğu ise Aralık ayında gelen şikayet başvurularından kaynaklanmaktadır. Yıl içerisinde

³³² KDK 2013 Yılı Yıllık Raporu <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf> s.70 (15.04.2019)

³³³ KDK 2014 Yılı Yıllık Raporu <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf> s.50 (15.04.2019)

³³⁴ KDK 2014 Yılı Yıllık Raporu <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf> s.56 (15.04.2019)

³³⁵ KDK 2013 Yılı Yıllık Raporu <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf> s.96 (16.04.2019)

³³⁶ KDK 2014 Yılı Yıllık Raporu <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf> s.57 (16.04.2019)

başvuru sayısındaki artış göz önünde bulundurulduğunda devreden başvuru sayısı önceki yıllara kıyasla oldukça azalmıştır³³⁷.

Kurum 2016 yılında ise devreden dosyalar ile toplam 6496 adet şikâyet başvurusu almıştır ve bunların 4.819 adetini sonuçlandırmıştır. Nitekim kuruma yapılan başvurular değerlendirildiğinde 2015 yılı başvuru adetine göre düşüş görülmektedir. Vatandaşın kurumun verdiği tavsiye kararlarının ilgili idare tarafından yeteri kadar dikkate alınmadığı düşüncesi bu düşüşün temel sebebi olarak öngörülmektedir³³⁸.

2017 yılı da tıpkı 2015 yılı gibi ‘‘Etkin Farkındalık Yılı’’ olarak görülmüştür. Sene içerisinde kuruma gelen şikâyet başvuruları toplam 17.131 adet olup bir önceki yıla kıyasla başvurularda %210’luk bir artış gerçekleşmiştir. Yapılan başvuruların 14.746’sı nihai sonuca bağlanmış ve geri kalanı ise bir sonraki yıla devredilmiştir³³⁹.

Tablo 8: 2017-2018 Yılları Başvuru Şekillerine Göre Dağılımı

Başvuru Şekli	2017	2017 Yüzde %	2018	2018 Yüzde %	Değişim Oranı %
Faks	133	0,78%	83	0,47%	-37,59%
Elden	1263	7,37%	1076	6,21%	-14,81%
Posta	2191	12,79%	2552	14,51%	16,48%
E-Başvuru	13312	77,71%	13489	76,71%	1,33%
E-Posta	232	1,35%	385	2,19%	65,95%
TOPLAM	17.131		17.585		2,65%

³³⁷ KDK 2015 Yılı Yıllık Raporu <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2015-yillik-rapor.pdf> s.40-41-48 (16.04.2019)

³³⁸ KDK 2016 Yılı Yıllık Raporu <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/KDK-2016-YILLIK-RAPORU.pdf> s.93 (16.04.2019)

³³⁹ KDK 2017 Yılı Yıllık Raporu <https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2016/06/2017-yillik-rapor-SON-PDF.pdf> s.122-133 (16.04.2019)

Kaynak:https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/mobile/index.html

2018 yılında ise kuruma 17.585 adet şikâyet başvurusunda bulunulmuştur. Kuruma başvuru diğer yıllarda da olduğu gibi e-başvuru ile yapılan oran %76,71 geriye kalan %14,51'lik oran ise posta ile gerçekleştirilmiştir. Yıl içerisinde yapılan şikayetler konu bazında değerlendirildiğinde önceki yıllarda olduğu gibi en fazla şikayet başvurusu %26,56'lık oran ile kamu personel rejimi, % 24,56'lık oran ile çalışma ve sosyal güvenlik ve %11,82 ile eğitim ve öğretim, gençlik ve spor alanlarında almıştır. Bir önceki yıl ile kıyaslandığında en fazla şikayet başvuru yapılan ilk altı alanın aynı olduğu görülmektedir. Öte yandan, şikayet konularındaki en fazla artışa sahip olan alan %220,82'lik bir oranla çocuk hakları, %121,20'lik oranla çalışma ve sosyal güvenlik, %110,10 ile vatandaşlık, nüfus, sığınmacı ve mülteci hakları ve en düşük alan ise %19,23'lük bir oran ile kadın hakları alanında görülmektedir³⁴⁰.

Tablo 9: 2017- 2018 Yılları Arasında Gelen Şikayetlerin Bölgelere Göre Dağılımı

Başvuru şekli	2017	2017 Yüzde %	2018	2018 Yüzde%	Değişim Oranı %
Marmara Bölgesi	4778	27,89%	4543	25,83%	-4,92%
İç Anadolu Bölgesi	3986	23,27%	4140	23,54%	3,86%
Ege Bölgesi	1759	10,27%	2008	11,42%	14,16%
Akdeniz Bölgesi	1782	10,40%	1965	11,17%	10,27%
Karadeniz Bölgesi	1661	9,70%	1647	9,37%	-0,84%
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	945	5,52%	1503	8,55%	59,05%
Doğu Anadolu Bölgesi	2083	12,16%	1432	8,14%	-31,25%

³⁴⁰ KDK 2018 Yılı Yıllık Raporu https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf s.51 (17.04.2019)

Adresi yok	63	0,37%	237	1,35%	276,19%
Yurtdışı	74	0,43%	110	0,63%	48,65%
TOPLAM	17.131		17.585		%2.65

Kaynak: https://www.ombudsman.gov.tr/yillikrapor/kdk_yillik_rapor2018/mobile/index.html

Kuruma 2018 yılı içinde yapılan şikâyet başvuruları bölge bazlı incelendiğinde en fazla başvurunun %25,83 oran ile Marmara Bölgesinden geldiği görülmektedir. Bunu %23,54'lük oran ile İç Anadolu Bölgesi, %11,17 ile Karadeniz bölgesi takip etmektedir. Grafikte de görüldüğü gibi en az başvuru yapılan %8,14'lük oranla Doğu Anadolu Bölgesi olmakla birlikte bu oranın geçen yıla kıyasla oldukça düşük olduğu görülmektedir³⁴¹.

Yıl içerisinde kurum tarafından sonuca bağlanan 17.615 şikâyet başvurusuna ilişkin %41,85 oranında incelenemezlik kararı, %30,90 oranında gönderme kararı, %12,30 oranında dostane çözüm kararı, %1,20 oranında başvurunun geçersiz sayılması, %2,78 oranında karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar, %4,35 oranında tavsiye kararı, %4,25 oranında ret kararı, %1,73 oranında ise k. tavsiye k. ret karar verilmiştir³⁴².

Kurumun vermiş olduğu incelenemezlik karar oranlarının oldukça yüksek olmasının başlıca nedenleri içinde, kuruma gelen şikâyet başvurularında menfaat ihlali şartının aranması, görev çerçevesine girmeyen başvurularda kurumun faaliyet alanını genişletmeyi istememesi ve yargıda incelemesi yürütülen veya sonuçlandırılmış şikâyetlerin kurum tarafından incelenmeye alınamaması yer almaktadır³⁴³.

Öte yandan Avrupa ülkelerindeki Ombudsmanlık Kurumlarının şikâyet başvurularını inceleme oranları ülkemizdeki KDK ile karşılaştırıldığında, kurumun bu

³⁴¹ KDK 2018 Yılı Yıllık Raporu https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf s.55 (17.04.2019)

³⁴² KDK 2018 Yılı Yıllık Raporu https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf s.60 (17.04.2019)

³⁴³ KDK 2018 Yılı Yıllık Raporu https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf s.60 (17.04.2019)

ülkelere göre gelen şikayetleri inceleme oranlarının oldukça fazla, incelenemezlik kararlarının ise daha düşük oranlarda olduğu görülmektedir.

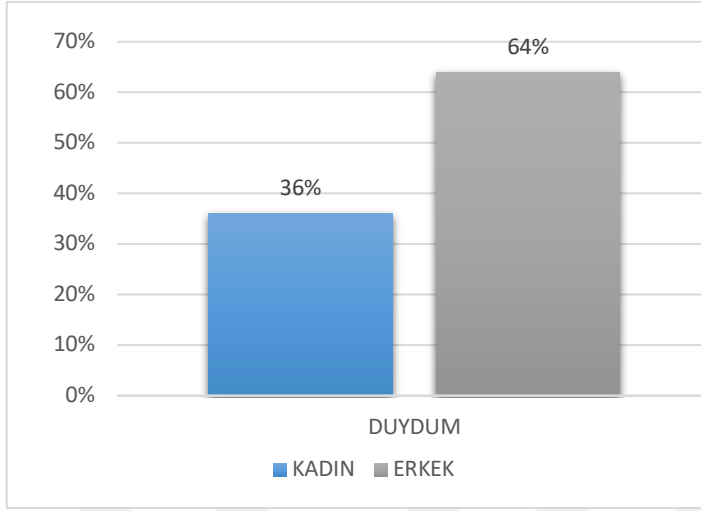
Nitekim daha köklü Ombudsmanlık Kurumlarının bulunduğu ülke örnekleri incelendiğinde şu sonuçlara ulaşılmıştır: İsveç 2017 senesi yıllık raporlarına göre, kuruma gelen 8.564 adet şikayet başvurusu içinden kabul edilebilir şikayet oranı %7'dir. Finlandiya 2017 yıllık raporlarına göre, kuruma gelen 6.256 adet şikayet başvurusu içinden kabul edilebilir şikayet oranı %18'dir. İspanya 2017 yıllık raporuna göre, kuruma yapılan 24.750 adet şikayet başvurusu içinden kabul edilebilir şikayet oranı %9'dur. Avrupa Ombudsmanlığının 2017 yıllık raporuna göre ise kuruma gelen 15.837 başvuru içinden kabul edilebilir şikayet başvurusu oranı %3'tür. Kurumun gelen başvuru karşısında gönderme kararlarının fazla olmasının nedeni ise 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununda, idari başvuru imkanlarının tüketilmesinin kuruma gelen başvuruların inceleme işlemine koyulabilmesi için zorunlu bir şart olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır³⁴⁴.

3. Araştırmanın Problemlerine İlişkin Bulgu

Bu araştırmanın problemlerinin ilki ‘‘Kamu Denetçiliği Kurumunun bilinirliği cinsiyet değişkenine göre anlamlı farklılık göstermekte midir?’’ şeklinde ifade edilmiştir. Bu amaç cümlesine ilişkin bulgu ve yorumlar aşağıda verilmiştir ve her sorunun altında, yanıt veren vatandaşlar cinsiyet, yaş ve öğrenim durumu baz alınarak incelenmiştir.

³⁴⁴ KDK 2018 Yılı Yıllık Raporu https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf s.61 (18.04.2019)

Grafik 16: Kamu Denetçiliği Kurumu'nu Hiç Duydunuz mu?



Vatandaşlara yöneltilen ‘‘Kamu Denetçiliği Kurumu’nu Hiç Duydunuz mu?’’ sorusuna verilen yanıtlar cinsiyet bazında incelendiğinde duyduğum diyen 242 kişinin, %36’lık bir oranla kadınlardan, %64’ünün ise erkeklerden oluştuğu görülmektedir. Yapılan anket görüşmelerinde erkeklerin daha çok kamusal alan içerisinde yer aldıkları için bu kavrama daha hâkim oldukları sonucuna varılmıştır. Genel anlamda kadınların ise erkeklere nazaran daha çok özel alanlarda vakit geçirmelerinden ötürü bilinirlik oranının düşük çıktığı söylenebilmektedir.

Kurumun kadın ve çocuğa yönelik şiddetin önlenmesine dair var olan mekanizmaların yürütülmesindeki aksaklıkların tespiti ile çözüm önerilerinin bulunması maksadıyla ilgili kamu kurumları görevlileri ve sivil toplum kuruluşu temsilcileri ve birçok akademisyenin katılımları ile özel rapor çalışmaları yapılmıştır.

Ayrıca kurum, kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum beraberliğinde sürdürülen toplumsal cinsiyet eşitliğiyle, kadınların sosyal bakımdan yardım taleplerine ve iş hayatındaki kadınların çalışma koşullarıyla da alakalı çalışmalara da katılım göstermektedir.

Kurum, kadının insan hakları kapsamındaki çalışmaları şikayet başvuru sistemi ile kısıtlı olmayıp ilgili sivil toplum ve kamu kuruluşları ile oluşturulan koordinasyon çerçevesinde konu ile ilgili güncel sorunlar ve gelişmelerin takip edilmesine gayret etmektedir. Kurum tarafından, kurumsal deneyimleri sayesinde kadınların

yüzleştikleri sorunların çözümünde gerekli katkı sağlanıldığı açıklamalarında bulunmaktadır³⁴⁵.

Tablo 10: 2018 Yılı Kadın Hakları Şikayet Dağılımı

Kadın Hakları	Sayı	Yüzde%
Cinsiyet Ayrımcılığı	20	64,52%
Kadın haklarına ilişkin diğer konular	6	19,35%
Korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç kadınlar	3	9,68%
Kadına yönelik her türlü şiddet, töre ve namus cinayetleri, taciz ve istismar	2	6,45%
Toplam	31	

Kaynak:https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/mobile/index.html

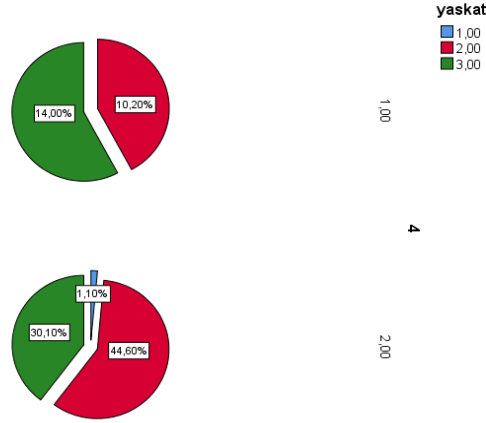
Kuruma gelen başvuru sayısı ve bu oranlar göz önünde bulundurulduğunda kadınların ciddi oranda bilinçlendirilmesi gerektiği ve bu konuda kurumun daha işlevsel bir hale gelmesi gerekmektedir. Bunun için kurumun özellikle belediyeler, sivil toplum kuruluşları, gönüllü kuruluşlar ve siyasi partilerin kadın kolları aracılığıyla bir araya gelip farkındalık ve hak arama kültürünün aşılması konusunda işlevsel faaliyetlerde bulunulmalıdır. Böylelikle bu tip çalışmalar ile kurumlar arası iş birliğinin geliştirilmesinin yanı sıra kadının bu konudaki bilinirliği açısından da eksikliklerin giderilmesine katkıda bulunulabilir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun kadın hakları bazında yaptığı çalışmalar, düzenlediği çalıştaylar ve bu alana özel oluşturulmuş, Kadın ve Çocuk Haklarından sorumlu Kamu Denetçisi olmasına rağmen kadına ulaşma konusunda bilinirlik faaliyetleri bakımından yetersiz kaldığı görülmektedir.

³⁴⁵KDK 2018 Yılı Yıllık Raporu https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_yillik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf s.30 (12.04.2019)

Bu araştırmanın ikinci amaç cümlesi ise ‘‘Kamu Denetçiliği Kurumunun bilinirliği yaş değişkenine göre farklılık göstermekte midir?’’ şeklinde ifade edilmiştir. Bu amaç cümlesine ilişkin bulgular aşağıda verilmiştir.

Grafik 17: Kamu Denetçiliği Kurumu’nu Hiç Duydunuz mu?



‘‘Kamu Denetçiliği Kurumu’nu Duydunuz mu?’’ sorusuna duyduğum cevabını veren 242 vatandaşın yaş değişkeni için X, Y ve Z kuşağı sınıflandırılması kullanılmıştır. İlk olarak kuşak kavramı TDK’ da, hemen hemen aynı yıllar içinde doğmuş, aynı dönemin koşullarını, buna paralel olarak benzer sıkıntıları çeken ve benzer görevlerle yükümlü olan kişilerin oluşturduğu topluluk şeklinde tanımlanmaktadır. Söz konusu kuşaklar, yılları baz alarak tanımladığında x, y ve z kuşakları olarak kategorize edilmektedir³⁴⁶.

1965-1979 yıllarını kapsayan X kuşağı genel olarak uyumlu, yüksek aidiyet duygusuna sahip, mevcut otoriteye karşı saygı içerisinde, çalışkanlığa oldukça önem veren, becerikli bir kuşak olarak tanımlanmaktadır.

1980-1999 yıllarını kapsayan Y kuşağı, iletişim teknoloji odaklı olduğundan dolayı Google Kuşağı, Dijital Kuşak ve İnternet Kuşağı olarak farklı şekillerde adlandırılmıştır. Genel olarak y kuşağının insanı bağımsız, girişimci bir ruha sahip, kısa süre içerisinde başarı almaya beklentisi olan, özgürlüğü sevenleri kapsamaktadır.

³⁴⁶ X-Y-Z Kuşakları https://unifestal.com/free/x-y-z-kusaklari/?doing_wp_cron=1573754984.4515180587768554687500 (10.10.2019)

2000-2020 yıllarını kapsayan Z kuşığı, birçok adlandırmaya göre kristal kuşak ise teknolojinin içine doğan sosyal hayatı internet olan, en küçük yaşlarda teknolojik cihazlarla iç içe, pragmatik ve realist olan insanlardan oluşan kuşaktır.

Grafik 17'ye bakıldığında ‘‘Kamu Denetçiliği Kurumu’nu Hiç Duydunuz mu?’’ sorusuna cevap veren vatandaşların yaş değişkeni için X, Y ve Z kuşığı sınıflandırılması kullanılmıştır. Duydum cevabını veren 242 vatandaşın 102’si y kuşığı ve 140’ı x kuşığını kapsarken z kuşağından hiçbir vatandaş kurumu duymamıştır. Bu durumun sebebi olarak kuşaklar arası ilgi alanlarının farklı olması gösterilebilir.



SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüzde ombudsmanlık uygulaması yüz elliye aşkın ülkede varlığını sürdürmekte ve teknolojinin gelişmesi ve bu sebeple yönetimin vatandaştan uzaklaşması ve var olan denetim sistemlerinin yetersiz kalması neticesinde dünyada popülerliği artan kurumlar arasındadır. Dünya ülkeleri arasında hızlı bir şekilde yayılım göstermesinin bir sebebi de Fransa gibi yarı başkanlık sistemine sahip farklı bir hukuk anlayışını benimseyen ülkelerinde kurumu rahatlıkla uygulamaya koyması ve İsveç gibi oldukça başarılı ombudsman örneklerinin bulunmasıdır.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun bilinirliğinde Erzincan merkez ilçede yaşayan vatandaşların algısını tespit etmek bu çalışmanın ana hipotezini oluşturmaktadır. Kurumun çok eski bir geçmişi olmaması sebebiyle vatandaşın kurum algısını ölçerek kurumun daha etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak amacıyla birtakım tavsiyelerde bulunulacaktır.

Araştırma bulgularının değerlendirilmesi sonucunda, vatandaşın büyük bir çoğunluğunun kurumu hiçbir şekilde duymadığı saptanmıştır. Kurumu %24,2’lik oldukça düşük bir oranla önceden duyan katılımcıların ise kurumu daha çok televizyondan duydukları ortaya çıkmıştır. Kurumun en çok kullandığı sosyal platformun oldukça fazla kişinin kullandığı twitter olduğu bilinmektedir. Buna rağmen kurumun internetten duyulma oranının oldukça düşük olduğu saptanmıştır. Verilen cevaplar doğrultusunda gazeteden kurumu öğrenenlerin olmadığı görülmektedir. Bu durum karşısında kurumun daha çok tirajı yüksek olan gazetelerde haberi yapılarak halkın dikkatinin çekilmesi sağlanmalıdır. Haberlerin içeriğinde daha çok kurumun kararları, faaliyetleri ve denetim sistemi içindeki rolü yalın bir dille açıklanmalıdır.

Bunun yanı sıra vatandaşın temel hak ve özgürlüklerinin korunmasına yönelik kamu spotlarının hazırlanması ile kurumun çok geniş bir kitleye hitap edebilecek reklamlarının yapılması bilinilirlik oranının artmasına yönelik bir öneridir. Bu sayede halkın kurum hakkında daha fazla bilgiye ulaşmasıyla kurumun daha etkin bir şekilde faaliyetlerini sürdürmesine katkı da bulunulacaktır.

Sonuç itibariyle medya her ülkede olduğu gibi ülkemizde de bilinirlik açısından en büyük katkı sağlayan mecralardan biridir.

Bulgulara göre katılımcıların tamamı kurumun bilgilendirme faaliyetlerini yetersiz bulmuştur. Kurumun yapmış olduğu faaliyetlerin oldukça çeşitli olmasına rağmen yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu doğrultuda kurum çeşitli illere bilgilendirme bürosu açarak her kitleye eşit şekilde ulaşması gerekmektedir. “Ombudsmanlık Halkla Buluşuyor” başlıklı bölgesel toplantılarının daha yerel düzeyde yapılması ve ülkemizin hak arama kültürünün farkındalığının oluşmadığı yerlerin tespiti doğrultusunda bu yerlere eğilim gösterilmesi gerektiği düşünülmektedir. Kadınların kamusal alana hâkim olmadığı daha kırsal bölgelere yönelik sivil toplum kuruluşları ve kadın örgütleriyle farkındalığın artırılmasına dair çalışmalar yapılmalıdır.

Araştırmaya katılan katılımcıların tamamına yakını kurumun resmî web sitesine girmemiştir. Oysaki günümüz teknoloji toplumunda bilinirliğe en çok katkı sağlayan hususun sosyal medya ve kitle iletişim araçları olduğu düşünülmektedir.

Verilen cevaplar incelendiğinde halkın büyük bir kısmın kuruma başvuru yollarını bilmediği ortaya çıkmıştır. Bu durum ise kurumun temel kuruluş gayesini layıkıyla yerine getirememesine sebebiyet vermektedir. Kurumun çalışmalarını sürdürmesi için en önemli şey vatandaş tarafından bilinirliğinin sağlanmasıdır. Kurumu bilen 242 katılımcının %94’ünün başvuru yollarını bilmemesi kurumun bu konuda oldukça yetersiz kaldığını göstermektedir. Deyim yerindeyse sadece kurumun ismini bilen, fakat başvuru yollarını bilmeyen vatandaşın kurumun tanınırlığına ve bilinirliğine hiçbir şey katmadığı rahatlıkla söylenebilir. Bu duruma yönelik kurum, başvuru yollarını broşür halinde halkın tüm kesimine dağıtabilir veya halkın rahatlıkla görebileceği yerlere, billboardlara açıklayıcı afişler astırabilir. Ayrıca, idarelerle irtibata geçerek yapılan işlem ve eylemlerinden kaynaklı vatandaşa herhangi bir mağduriyet yaşatmaları halinde kuruma rahatlıkla başvurabilecekleri anlatılmalıdır.

Kurumun etkin bir başvuru yolu olduğunu düşünenlerin oranı %4’lük en düşük kısmı oluşturmaktadır. Bu oranın düşük olması kurumun faaliyetlerinin ve aldığı kararların bilinmemesinden kaynaklanmaktadır. Bu oranın yükseltilebilmesi için

kurumun halk tarafından daha görünür, erişilebilir ve en önemlisi de daha bilinir olması gerekmektedir. Kurumun etkili bir başvuru yolu olmadığını düşünenlerin oranı ise %33, kısmen cevabı verenlerin oranı ise %37'lik en yüksek dilimi oluşturmaktadır. Bu durumun sebebinin kurumun kararlarının bağlayıcı olmayarak sadece moral yaptırım gücüne sahip olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Moral yaptırım gücünün ise maksimum fayda sağlayabilmesi için kurumun ve kararlarının toplum ve idare nezdinde daha görünür olması gerekmektedir.

Bulgular ışığında kurumun tarafsız ve bağımsız bir kurum olduğunu düşünen kısım %3'lük en düşük orana sahiptir. Kurumun tarafsız ve bağımsız olması için Başdenetçinin seçiminde yaşına, bütçesine ve aldığı kararlara kadar her şeyin belli bir usule göre yapılması gerekmektedir. Zaten vatandaş tarafından kurumu, kuruma şikayet eden bir sistemin taşınması gereken en önemli unsurun tarafsızlık ve bağımsızlık olduğu açıktır. Bu oranın yükseltilmesi için Başdenetçilerin siyasi geçmişe sahip ve herhangi bir parti ile geçmişte alakasının olmaması, ikinci kez seçilebilme özelliğinin kaldırılması, halkın verdiği oylar doğrultusunda seçilmesi ve dönemin iktidar partisine eğilimli kararlar vermemesi gerekmektedir.

Kurumun temel hak ve özgürlüklerin korunmasına katkı sağladığına inananların oranı %5'tir. Verilen cevaplar doğrultusunda katılımcıların %40'ı kısmen, %31'i fikrim yok ve %24'ü ise hayır yanıtını vermiştir. Kurumun faaliyetlerini ve kararlarını bilmeyen bir bireyin bu soruya net bir cevap verememesi çok normaldir. Bu noktada kurumun verdiği kararlar karşısında idarenin takındığı tavrın ve şikâyetin çözülerek uyuşmazlıkların kaldırıldığı kararların, vatandaşlara ulaştırılması büyük önem arz etmektedir. Ayrıca, kurumun temel hak ve özgürlüklerini dahi bilmeyen insanlara ulaşarak hak arama kültürünü benimseterek yaygınlaştırmasının çok yerinde bir uygulama olacağı düşünülmektedir.

Kurumun verdiği tavsiye nitelikli kararların uygulanmayışı halinde ilgili idareye karşı herhangi bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. Kurumun bu işlevinin etkinliğini azaltacağını düşünenlerin oranı %66'yı oluşturmaktadır. Bu konuya dair iki farklı görüş bulunmaktadır. Bunlardan ilki ve araştırmanın sonucu olarak da karşımıza çıkan kurumun kararlarının bağlayıcı olmasının etkinliğini arttıracığı düşüncesidir.

Diğer bir görüş ise kurumun yaptırım yetkisine sahip olmasının ombudsmanlık ruhu ile bağdaşmayacağı yönündedir. Köklü bir ombudsmanlık geçmişine sahip olan İsveç'teki sistemde verilen kararlara uymayan idarelerin halka duyurulması ile etkinliğin artırılması hedeflenmiştir. Bu doğrultuda karara uymayan idare sayısının oldukça düştüğü gözlemlenmiştir. Bu uygulamanın ülkemizde de yapılması durumunda hem kurumun kararlarına uyma oranı artacak, hem de halkın kurumu ve kurumun faaliyetlerini yakından takip etmesi sağlanmış olacaktır. Bu uygulamaya ek olarak verilen kararı uygulamayan idareleri sadece yılda tek bir kereliğine değil, en azından yılda 4 kez meclise çağırılması önerilmektedir.

Edinilen bulgular doğrultusunda kurumun resen harekete geçmemesi büyük bir eksiklik olarak görülmektedir. Bu durum, kurumun faaliyet alanını oldukça sınırlamaktadır. Birçok ülkede uygulanan bir usul olan resen harekete geçme yetkisi ülkemiz ombudsmanlık kurumuna da yapılacak kanun değişiklikleri ile en kısa sürede verilmelidir.

Katılımcıların tam olarak yarısı kurumun ücretsiz ve aracısız başvurulabilir olması sebebiyle diğer yargı organları içinde tercih edilebilirliğini arttıracığını düşünmektedir.

Saptanan bulgular neticesinde katılımcıların %76'lık büyük bir kısmı kurumun denetim sistemine katkı sağlayarak yargının yükünü hafifletip hafifletmediği konusunda herhangi bir yorumda bulunamamıştır. Bunun sebebi ise halk nezdinde kurumun ve kararlarının görünür olmamasından kaynaklanmaktadır. Halkın katılımını sağlamanın en yaygın metodu yerel yönetimler vasıtasıyla yapılan uygulamalardır. Sunduğu hizmetlerden ötürü halka yakın olan bu yönetimler aracılığıyla KDK' yı, bünyesinde düzenleyeceği sergiler, toplantılar, resmi yayın panoları ve belediye dergileri gibi olanaklarla yerel düzeyde halka tanıtmalıdır.

Kamu Başdenetçisinin iki defa seçilmesi durumunda önünün açık olmasının, bağımsızlığı ve tarafsızlığını etkileyip etkilemediği konusunda katılımcıların %71'i fikrim yok yanıtı verilmiştir. İki defa seçilmesinin mümkün kılınması, Başdenetçi ve denetçilerin geleceğe yönelik kariyer telaşı ile tekrar seçilme isteklerinin olmasından ötürü görev süresi içinde iktidar partisinin desteğine yönelik faaliyetlerde bulunma

riskinden dolayı eleştiri konusu olmaktadır. Bu yüzden bu durumun kurumun tarafsızlığını ve bağımsızlığını etkileyecek nitelikte olduğu düşünülmektedir.

Üçüncü bölümde de görüldüğü gibi katılımcılar arasında kimse kuruma herhangi bir nedenden ötürü başvuru yapmamıştır. Bu durumun sebebi gerek hak arama kültürünün gerekse de kurumun farkındalığına varılmamasıyla paralel bir durum olduğu söylenebilmektedir.

Sonuç olarak, devlet-birey eksenli faaliyet gösteren Kamu Denetçiliği Kurumu halka iyi tanıtılmalı ve kamuoyunun desteği arkasına alınmalıdır. Yapmış olduğumuz çalışma sonucunda KDK' ya başvuruların en düşük olduğu Doğu Anadolu Bölgesindeki Erzincan merkez ilçede bulunan katılımcıların kuruma hiç başvuru yapmamış olması, Türk denetim sisteminde daha aktif bir rol oynayan Kamu Denetçiliği Kurumu'na ulaşabilmesi için daha yapılması gereken çok şey olduğunu ortaya koymaktadır.

KAYNAKÇA

- AKIN, Cengiz; ‘‘ Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)’’, S. 421, 1998, 517-550.
- AKINCI, Müslüm; ‘‘ Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman’’, İstanbul: Beta Yayınları, 1999, 266-293.
- AKINCI, Müslüm: ‘‘Kamu Denetçiliği (Ombudsman Kurumu)’’, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt:10, Yıl:2012, S.120, s. 48.
- AKTEL, Mehmet; ‘‘Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi’’, Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2003, s.182-200.
- ALTHAUS, CATHERİNE ve diğerleri; ‘‘Trends in Australian and Canadian Public Service Perceptions from on Employee Survey Perspective, Australian Journal of Public Administration, 71 (4), 2012, 423-439
- ALTUĞ, Yılmaz; ‘‘ Kamu Denetçisi (Ombudsman)’’, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü Yayınları, 2002.
- ARAP, Sultan Kavili; ‘‘40. Yılında İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanı’’, *Ege Akademik Bakış*, S.1, Ocak 2015,
- ARKLAN, Ümit; ‘‘Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği’’, *Selçuk İletişim Dergisi*, 2006, 82-100.
- ARSLAN, Süleyman; ‘‘İngiltere’de Ombudsman Müessesesi’’, *Amme İdaresi Dergisi*, 19 (1), 1986, 159-173.
- ATABEK, Necdet; ‘‘ Okur Temsilciliği’’, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1660, 2005.
- ATAMAN, Taykan (Aktaran), ‘‘ İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)’’, *Türk İdare Dergisi*, S. 400, Eylül 1993.
- ATAY, Ender Ethem; ‘‘Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanın) Görev Alanının Belirlenmesinde İdare Kavramı’’, *Kamu Denetçiliği Kurumu 2. Uluslararası Ombudsmanlık Sempozyumu*, Ankara, 2014, s. 42.
- ATAY, Ender Ethem: ‘‘Prof. Dr. Ender Ethem ATAY’ın Konuşması’’, *Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Bedensel Zararların Tazmini Esasları ve Usulü*

- Kongresi*, 4-5-6 Nisan 2013, (Ed.: Sema GÜLEÇ UÇAKHAN), Ankara Barosu Yay., Ankara, 2013, s.505-516.
- AVŞAR, B. Zakir; ‘‘Ombudsman (Kamu Hakemi)’’, Ankara: Hak-İş Eğitim Yayınları, 2000.
- AVŞAR, B. Zakir; ‘‘Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi’’, Ankara: Asil Yayıncılık, 2007.
- AYENİ, Victor O.; ‘‘The Ombudsman Around the World: Essential Elements, Evolution and Contemporary Challenges’’, Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States: The Caribbean Experience, ed. Viktor O. Ayeni-Hayden Thomas-Linda C.
- AYENİ, Victor; ‘‘The Role and the Effectiveness of the Ombudsman Institution’’ National Democratic Institute, Washington 2005,
- BAHADIR, Oktay, ‘‘Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi’’, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, S.1, Nisan 2010, s. 379.
- BALTA, Tahsin Bekir; ‘‘İdare Hukukuna Giriş’’, TODAİE Yayını, Ankara, 1970.
- BAYLAN, Ömer; ‘‘ Vatandaşın devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü’’, Ankara: İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, 1978, 19-25.
- BAYLAN, Ö.: ‘‘Yurttaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü’’, T.C. İçiş- leri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, S..12, Ankara, s.1-2.
- BOZOĞLU, Menekşe; ‘‘Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu’’, Yüksek Lisans Tezi, Konya: Selçuk üniversitesi, 2008.
- CAIDEN, Gerald E, MACDERMOT, Niall, SANDLER, Akle, ‘‘The Institution of Ombudsman’’ Ed.CAIDEN Gerald E., International Handbook of Ombudsman: Evolution and Present Function, Connecticut, Greenwood, 1983, s. 13.
- CANAT SÜREKLİ, Nilüfer;’’Ombudsmanlık Kurumu, Çin, Hindistan ve Türkiye’deki Uygulamaları’’, Doktora Tezi, Konya: Necmettin Erbakan Üniversitesi, 2016.

- CHENG Hing Yong; "The Emergence and Spread of the Ombudsman Institution",
Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 377, The
Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution May, 1968.
- COX, Carolyn C.; "Long Term Care Administrators Perceptions of the Ombudsman
Program in the State of Missouri", Journal of Elder Abuse & Neglect, 21 (1),
2009, 74-82.
- ÇAĞATAY, Uluç, UÇAR, Ahmet, ARSLAN, Recep; "Kamu Denetçiliği
Kurumunun Yerel Düzeyde Algılanması: İzmir ve Manisa Barosuna Kayıtlı
Avukatlar Üzerine Bir Araştırma" *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal
Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 2013/1, S. 17, s.50-69
- ÇAĞDAŞ, Tülin; "Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de 6328 Sayılı " Kamu
Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun" Düzenlenmesi", *İstanbul Medipol
Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S.2, Güz 2017.
- DANET, BRENDA; "Toward a Method to Evaluate the Ombudsman Role",
Administration & Society, 10 (3), 1978, 335-370.
- DARENDELİ, A. Vahap; "Yargı Kararlarının Uygulanmasının Denetimi ve Kamu
Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı (Türk Ombudsmanı)", *Adalet Dergisi*, S.
9, 2001, s.72.
- DEMİR, Galip; "Ombudsman Aranıyor", Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları,
İstanbul, 2002.
- DEMİRAL Berkan, DEMİRAL Nalan; "Kamu Yönetiminde Etik Eğitiminin Önemi",
Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar, Ankara: Nobel Yayınları, 2007.
- DEMİRAL, Berkan ve DEMİRAL, Nalan; "Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının
Türkiye'de Uygulanabilirliği", Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset
Kongresi-II, İnönü Üniversitesi, Malatya, 19-20 Nisan 2012, s.930.
- DEMİREL, Mustafa; "Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman
Desteği İçin Bir Model Önerisi", Doktora Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi,
2003.
- DENİZ, Yusuf, Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun
(Ombudsmanlık) Görev Alanı, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Selçuk
Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2014.

- DEUZE, Mark ve VAN DALEN, Arjen; “Reader’s Advocates or Newspapers Ambassadors, Newspaper Ombudsmen in the Netherlands”, *European Journal of Communication*, 21(4), 2006, 457-475.
- DESSİE, Shimellis Hailu; “Ombudsman for Good Governances in Ethiopia: Assessing the Awareness and Perceptions Of Civil Servants: Insight from South Wollo Zone Civil Servants”, *Global Journal of Human-Social Science Research*, 18 (1), 2018.
- Devlet Planlama Teşkilatı; “Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977”, DPT Yayını, Ankara, s.117.
- Devlet Planlama Teşkilatı; “Yedince Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000”, DPT Yayını, Ankara, s.119. Devlet Planlama Teşkilatı; “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005”, DPT Yayını, Ankara s.193
- Devlet Planlama Teşkilatı; “Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2007-2013”, DPT Yayını, Ankara, s.22
- Devlet Planlama Teşkilatı; “Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2014-2018”, DPT Yayını, Ankara s.24-35.
- DOĞAN, Kadir Caner;” Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi”, Doktora Tezi, Bursa: Uludağ Üniversitesi, 2014.
- DÜĞEN, Ümit; “Kamu Denetçisi (Ombudsman) ve Türkiye Uygulaması”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi, 2005.
- EFE, Haydar; “Avrupa Ombudsmanı’nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü” *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, S.19(2), 2011, s. 4-6.
- EFE, Haydar, ARSLAN, Hatice Nur; “Erzincan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğrencilerinin Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu Hakkındaki Algıları”, 5th International Conference on Tourism: Theory, Current Issues and Research, April 20-22, 2017 Antalya, Turkey
- ERDENGİ, Tevfik Bora; “ Ombudsman: [1] [2] Dünya Uygulamaları Ve Türkiye”, Doktora Tezi, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.

- ERDOĞMUŞ, Osman; ‘‘ Kamu Yönetiminde İdari Ve Denetsel Açıdan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği’’, Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi, 2006.
- ERHÜRMAN, Tufan; ‘‘İdari Denetim ve Ombudsman’’, Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi, 2001, 100-307.
- ERHÜRMAN, Tufan; ‘‘Ombudsman’’, *Amme İdaresi Dergisi*, 13(3), Eylül 1998.
- ERHÜRMAN, Tufan; ‘‘Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü’’, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 49(1), 2000.
- EROĞUL, Cem; ‘‘Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi’’, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.XXXIII, 1-2, Ankara 1978.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin; ‘‘ Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)’’, Stratejik Düşünce Enstitüsü Analiz, Ankara, 2010.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin; ‘‘Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)’’, Ankara: Yetkin Yayınları, 2011.
- GAMMELTOF, Hansen Hans; ‘‘Ombudsman Kavramı’’, Çev. T. Ergun, *Amme İdaresi Dergisi*, 29(3), 1996, 195-202.
- Gereççeli Anayasa Önerisi*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara 1982.
- GÖKÇE, Ali Fuat, ‘‘Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi’’, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.17, S.2, 2012, s. 219.
- GÖKÜŞ, Mehmet; ‘‘Türkiye’de Ombudsmanlık Konusunda Yapılan Lisansüstü Tezler Üzerine Bir İçerik Analizi’’, *Akademik Ombudsman Dergisi*, Yıl 5, S.10, Ocak-Haziran 2019.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref; ‘‘ Yönetim Hukuku’’, Ankara: Turhan Kitabevi, 2001.
- GÜNDAY, Metin; ‘‘ İdare Hukuku’’, Ankara: İmaj Kitabevi, 2004.
- HEEDE K. ; ‘‘European Ombudsman: Redness and Control at Union Level’’, Kluwer Law International, Hague, The Netherlands, 2000.
- İNCEOĞLU, Sibel; ‘‘Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Düşünceler’’, s. 54-65, ‘‘Reflections on the Draft Law on Ombudsman’’, s. 66-67, Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık Sempozyumu, 9 Mart 2011, International Ombudsman Symposium 9 March 2011 (Editörler: Niyazi

- ÖKTEM, Nermin KATMER), 1. Baskı, İstanbul Haziran 2012, viii+165 sayfa, Doğu Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Doğu Üniversitesi Yayınları:6.
- İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu;” İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu’nun Çalışmaları – I, Genel Bilgiler ve Basın Açıklamaları”, Genişletilmiş (2. bs.). Ankara, Mayıs 1999, s. 231 – 235.
- KAPLAN, Çetin, MACİT, Mustafa, ÖZCAN, Emrah; “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Kamuoyu Algısı Üzerine Bir Çalışma”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.5(2), Kasım 2014, s,75-104.
- KARAKUL, Selman “Siyasal Kutuplaşmanın Kamu Denetçiliği Kurumu Üzerinde Olası Etkileri”, Ed. Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, İstanbul Doğu Üniversitesi Yayınları, 2011, s. 161.
- KARCI, Şükrü Mert; “Türkiye’de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsmanlık Kurumu”, Doktora Tezi, Antalya: Akdeniz Üniversitesi, 2010.
- KAYGISIZ, Ümmühan; “Üniversitelerde Uyuşmazlık Çözümü Aracı Olarak Kampüs Ombudsmanlığı: Öğrencilerin Algılarını Ölçmeye Yönelik Bir Analiz”, *Akademik Ombudsman Dergisi*, Yıl 4, S.8, Haziran 2018, s.125-170.
- KESKİN, İbrahim; “Temel İnsan Hakları Bağlamında Ombudsmanlık Kurumunun Hukuk Devletindeki Yeri ve Önemi”, *Adalet Dergisi*, S. 45, 2013, 54-121.
- KILAVUZ, Yılmaz; “Kamu Yönetiminde Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık: Türkiye Ve Avrupa Birliği Karşılaştırmalı Örnek Olay Araştırması” Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:2015, S.1, Elazığ, 2015, s.89-115.
- KIRÇOĞLU, Tülay; “*Kamu Görevlileri Perspektifinden Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Araştırması*”, (Danışman: Hakan Pabuçcu), Bayburt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Eylül 2018.
- KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele; “The Legal Structures of Ombudsman Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, Kucsko-Stadlmayer, Gabriele(Ed.), *European Ombudsman- Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, (2008), Springer-Verlag/Wien, Austria.

- KURUÜZÜM, İrfan; "Ombudsman Kurumu, Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Model Önerisi", Doktora Tezi, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, 2008.
- KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. Galip; "Ombudsmanlık Kurumu: Hukuksal ve Siyasi Bir İnceleme", Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi, 2(5), 2006, 91-95.
- MENTEŞE, Sabit; "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)'nin Demokratikleşmeye Etkisi ve Öneminin AB Süreci Yönünden Değerlendirmesi", *Munzur Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi (MÜSBİD)*, Yıl 2015, S. 6.
- MURADOVA, Djahan; "Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi, 2013.
- MUTTA, Serdar; "İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman", İstanbul: Kazancı Kitap, 2005.
- ODYAKMAZ, Zehra; "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl:4, S.12, 2013, s. 78.
- ODYAKMAZ, Zehra, BOSTANCI, Yalçın, GÜZEL, Oğuzhan; "6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi", *TBB Dergisi*, S.103, 2012, s. 21.
- OSTWALD, SHARON ve diğerleri; "Texas Certified Volunteer Long Term Care Ombudsmen: Perspectives of Role and Effectiveness", *Journal of the American Medical Directors Association*, 4 (6), 2003, 323-328.
- ÖKTEN, Serkan, TURHAN, Durmuş Gökhan; "6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme" *PARADOKS Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, S.2, Temmuz 2015.
- ÖNER, Haydar Ali; "Ombudsmanlık Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması", Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayını, Bayburt, Aralık 1996, s.6-78.
- ÖZBUDUN, Ergun; "Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz", Edt: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer, Uluslar arası Kamu Denetçiliği

- (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s.37-64.
- ÖZDEMİR, Birol; ‘‘Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi ve Yapısı’’, (Tez Danışmanı. Yrd. Doç. Dr. K. Burak Öztürk), Yüksek Lisans Tezi, 2014.
- ÖZDEN, Kemal; ‘‘ Ombudsman: Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model’’, İstanbul: Tasam Yayınları, 2005.
- ÖZDEN, Kemal; ‘‘Türkiye’deki Tartışmalar’’, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010.
- PARLAK, Bekir ve SOBACI, Zahid; ‘‘Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi: Ulusal ve Küresel Perspektifler’’, Alfa Aktüel Yayıncılık, Bursa 2008.
- PARLAK, Bekir, DOĞAN, Kadir Caner; ‘‘ Türkiye’de Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi: Ampirik Bir Çalışma’’, International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic, Volume 10/10 Summer 2015, p. 749-770.
- PİCKL, V.J.; ‘‘ Ombudsman ve Yönetimde Reform’’, Çev. T. Ergun, Amme İdaresi Dergisi, 19(4), 1986.
- ROOSBROEK, Van, VAN DE WALLE, Steven; ‘‘The Relationship Between Ombudsman, Government, And Citizens: A Survey Analysis’’, Negotiation journal, 24 (3), 2008, 287–302.
- SAĞLAM, Abdi; ‘‘Kamu Denetçiliği ve İdari Yargı İle İlişkisi’’, Adalet Dergisi, S. 44, 2012.
- SARAN, Ulvi; ‘‘Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım’’, Atlas Yayıncılık, Ankara 2004.
- SETA 2013 Yılı Analizi; ‘‘2013’te Türkiye’’, Semih Ofset, Ankara, Aralık 2013, s. 99.
- SEZEN, Sariye; ‘‘Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Tasarısı Üzerinde Bir Değerlendirme’’, Amme İdaresi Dergisi, 34(4), Aralık 2001, 79.
- SOBACI, Mehmet Zahit, KÖSEOĞLU, Özer; ‘‘Ombudsman ve Sosyal Medya: Kamu Denetçiliği Kurumunun Twitter Kullanımına İlişkin Ampirik Bir Analiz’’, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, S.1, 2016.
- ŞAHİN, Muhammed; ‘‘Seçilmiş Ülke Uygulamaları Bağlamında İdarenin Denetlenmesinde Ombudsman Uygulanması ve Türkiye’ de Kamu Denetçiliği

- Kurumu'' (Danışman: Ayşe Almıla Tanrıverdi), Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, 2018.
- ŞAHİN, Muhammed Serkan; ''*Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*'', Astana Yayınları, Ankara 2015.
- TEMİZKAN, Koray; '' Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye'de Uygulanabilirliği'', Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin: Mersin Üniversitesi, 2008.
- TEMİZEL, Zekeriya; '' Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı-Ombudsman'', İstanbul: Kent Basımevi, 1997.
- TEPAV/EPRI; ''Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri'', Yolsuzlukla Mücadele Konferansı, Ankara 2005, s. 119-355.
- TODAİE; ''Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'', Genel Rapor, Ankara 1991, s.43.
- TOTAL, Erhan; ''Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık'' 1.bs., Adalet Yayınevi, Ankara, Ocak 2014, s. 221
- TUTUM, Cahit; ''Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma'', TESAV Yayınları, Ankara 1994, s. 97-98.
- Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği; ''Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması'', Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, Yayınları, 2000.
- TÜSİAD;'' Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği'', TÜSİAD Yayını, İstanbul 1997.
- TÜSİAD; ''Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri'', TÜSİAD Yayınları, İstanbul 1997.
- ULUSOY, Ali D.; ''Türk İdare Hukuku'', Yetkin Yayınları, Ankara 2017, s. 260-261.
- UGGLA, Fredrik; ''The Ombudsman in Latin America'', Journal of Latin American Studies, 36 (3), 2004, 423-450.
- WELLİN, Chris ve KART, Carry; ''Enhancing the Performance of Local Long Term Care Ombudsman Programs in Ohio: Chartbook'', Scripps Gerontology Center Publications, 2008.

- WIESLANDER, B.; "The Parliamentary Ombudsman in Sweden", The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, Södertälje, 2005.
- YAĞMURLU, Aslı; "Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği", *Amme İdaresi Dergisi*, S.1, 42(1), 2009, s.96.
- YILDIRIM, Ramazan, AVCI, Mustafa; "Türk İdari Rejimine Giriş", Astana Yayınevi, Ankara 2015, s. 271-272.
- YILMAZ, Reha; "Mukayeseli Hukuk Açısından Ombudsmanlık Kurumunun Temelleri ve Azerbaycan Varyantı", Azerbaycan: Journal of Qafqaz University, S. 9, 2002.
- YILMAZ, Reha; " Küreselleşen dünyada insan haklarının korunmasında ombudsmanın rolü ve Azerbaycan'daki uygulaması", Küreselleşme Sürecinde Kafkasya ve Orta Asya II Kongresi Sonuç Bildirisi, Kars: Kafkas Üniversitesi, 918-927.

RESMİ BELGELER

- 07.11.1982 tarihli ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (R.G../2709)
- 05.12.1990 tarihli ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu (RG. 08.12.1990/20719)
- 27.05.1961 tarihli ve 1961 Anayasası (RG.20.07.1961/10859)
- 06.03.1991 tarihli ve Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (RG.22.03.1991/20822)
- 10.06.1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (RG.18.06.1949/7236)
- 14.09.2000 tarihli ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı (4842)
- 15.07.2004 ve 227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun"
- 14.07.1965 tarihli ve Devlet Memurları Kanunu (RG. 23.07.1965/12056)
- 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, (m.42/2)
- 25.12.2008 tarihli ve Anayasa Mahkemesi Kararı
- 28.09.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, (m.1/5548)
- 14.06.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kanun (RG.29.06.2012/28338)
- 26.09.2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (RG.12.10.2004/25611)
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (RG.28.03.2013/28601)
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (RG.02.03.201/23601)

İNTERNET KAYNAKLARI

1. Uluslararası Kamu Denetçiliği Sempozyumu
<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/kdk-sempozyum-1.pdf>
(15.04.2018)
3. Uluslararası Ombudsmanlık Sempozyumu
<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/kdk-sempozyum-3.pdf>
(16.04.2018)
- 1983 Yılına Girenken Türk Ekonomisi
<https://www.tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/9267-1983-yilina-girenken-turk-ekonomisi> (16.05.2018)
- 2003 Yılı Ulusal Programı https://www.ab.gov.tr/_196.html (04.03.2018)
- 2008 Yılı Ulusal Programı https://www.ab.gov.tr/_42260.html (04.03.2018)
- AB Türkiye’ de Etkili Bir İdari Yargıyı Destekliyor
<https://www.avrupa.info.tr/tr/pr/ab-turkiyede-etkili-bir-idari-yargiyi-destekliyor-9473> (
- AB ‘nin Türk Kamu Denetçiliği Kurumu’na Verdiği Destek Devam ediyor
<https://www.avrupa.info.tr/tr/pr/abnin-turk-kamu-denetciligi-kurumuna-verdigi-destek-devam-ediyor-8821>
- Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Sisteminin Desteklenmesi Projesi
<https://www.coe.int/tr/web/ankara/joint-project-on-supporting-the-individual-application-to-the-constitutional-court-in-turkey>
- Avrupa Komisyonu Parlamenter Meclisi Hukuki İşler ve İnsan Hakları Raporörü
KDK’ yı Ziyaret Etti <https://www.ombudsman.gov.tr/category/kdk-haberler/index.html>
- Avrupa Ombudsmanı Nikiforos Diamandouros Türkiye’ ye Geldi
https://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/avrupa_ombudsmani_nikiforos_diamandouros_turkiyeye_geldi.pdf (15.04.2018)
- Avrupa Birliği’nin Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumuna Verdiği Destek Devam Ediyor
<https://www.avrupa.info.tr/tr/pr/avrupa-birliginin-kamu-denetciligi-ombudsman-kurumuna-verdigi-destek-devam-ediyor-9442>

Basın

Açıklaması

<http://www.mhp.org.tr/basinaciklamalari/basin2004/pages/bsaciklama19072004.php>

CHP'den 2 Yasa İçin İptal Davası <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/chpden-2-yasa-icin-iptal-davasi-5286279> (10.03.2019)

Çocuk Hakları

https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:79YDFPdsiEwJ:https://tr.wikipedia.org/wiki/%25C3%2587ocuk_haklar%25C4%25B1+&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr (14.12.2017)

DPY'ye Göre Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu www.dp.org.tr/ARGE/belgeler/DYP'ye_Gore_Kamu_Yonetimi_ve_Yerel_Yonetimler_Reformu-28042007.pdf

Eşleştirme Başarı Öyküsü <https://www.avrupa.info.tr/tr/eslestirme-basari-oykusu-28> (10.05.2019)

GOTTEHRER, Dean M.; 'Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institutionl', <http://www.theioi.org/publications/stockholm-2009-conference-papers> (2009).

<http://www.jura.uni-sb.de/turkish/MIsikay.html> (10.12.2017).

<http://newsombudsmen.org/what.htm,%20> (04.01.2018).

<https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/5494,gamzeyudumsulerpdf.pdf?0> (03.01.2018)

İlerleme Raporları <https://www.ab.gov.tr/46224.html> (15.03.2018)

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/turkey_2013. (16.03.2018)

Kamu Başdenetçisi Malkoç'un Brüksel Temasları <https://www.ombudsman.gov.tr/category/kdk-haberler/page/2/index.html>

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları <http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamalari/Kanunlasan/2012Yili/Kanmetni/6328ss.pdf>

- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Genel Gerekçe
<http://anadolu.kanunum.com/kanunum/tutanaklar/TBMM/d22/c123/tbmm22123114ss1206.pdf> (21.01.2012)
- KDK 2013 Yılı Yıllık Raporu <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf> s.96
- KDK 2014 Yılı Yıllık Raporu <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf> s.28-190
- KDK 2015 Yılı Yıllık Raporu <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2015-yillik-rapor.pdf> s.40-200
- KDK 2016 Yılı Yıllık Raporu <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/KDK-2016-YILLIK-RAPORU.pdf> s.93
- KDK 2017 Yılı Yıllık Raporu <https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2016/06/2017-yillik-rapor-SON-PDF.pdf> s.122-133
- KDK – AB Ortak Projesinin Açılışı Geniş Bir Katılımla Gerçekleştirildi
<https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-ab-acilis-programi.html> (20.04.2019)
- KDK Kararları Temel Haklar
<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/yayinlarimiz/temel-haklar.pdf>
- Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu Ombudsmanlık
<http://www.mud.org.tr/uploads/yuklemeler/Ombudsmanlik.pdf> (29.12.2017)
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
<http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13743/plan8.pdf> s.193
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130525-7.htm>
- Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi 2006
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf (15.03.2018)
- Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi 2007
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf (15.03.2018)

Türkiye	Düzenli	İlerleme	Raporu	1998
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf				
Türkiye	Düzenli	İlerleme	Raporu	2004
https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf (17.03.2018)				
Projeler				
http://www.abgm.adalet.gov.tr/genel mudurluk/abprojeuygdbsk/projeler/projele r.html (17.03.2018)				
Türkiye	2005 Yılı	İlerleme Raporu	Türkiye 2005 Yılı İlerleme Raporu	
https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf				
Türkiye	2006	Yılı	İlerleme Raporu	
https://ab.gov.tr/files/Duyurular/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf				
Türkiye	2007	Yılı	İlerleme Raporu	
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf				
Türkiye	2008	Yılı	İlerleme Raporu	
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf				
Türkiye	2009	Yılı	İlerleme Raporu	
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf				
Türkiye	2010	Yılı	İlerleme Raporu	
https://www.ab.gov.tr/files/ceb/Progress_Reports/2010_ilerleme_raporu.pdf				
Türkiye	2011	Yılı	İlerleme Raporu	
https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf				
Türkiye	2012	Yılı	İlerleme Raporu	
https://www.ab.gov.tr/files/2012_ilerleme_raporu_02_01_13_fotomat_version.pdf				

Türkiye	2013	Yılı	İlerleme	Raporu
				https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf
Türkiye	2014	Yılı	İlerleme	Raporu
				https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf
Türkiye		2018		Raporu
				https://ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf
Türkiye	2019	Raporu		
				https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2019-05/20190529-turkey-report.pdf
Yedince	Beş	Yıllık	Kalkınma	Planı
				http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13742/plan7.pdf s.119
Yeni Kamu Denetçisi Ofisine Yardım				
				https://www.avrupa.info.tr/tr/yeni-kamu-denetcisi-ofisine-yardim-203 (10.05.2019)

EKLER

EK-1

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU

Kanun Numarası:6328

Kabul Tarihi:14/6/2012

Yayımlandığı R.Gazete:Tarih:29/6/2012

Sayı : 28338

Yayımlandığı Düstur:Tertip : 5 Cilt : 52

Amaç

BİRİNCİ BÖLÜM Genel Hükümler

MADDE 1 – (1) Bu Kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

Kapsam

MADDE 2 – (1) Bu Kanun; Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş, görev ve çalışma usullerine ilişkin ilkeler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurum personelinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hükümleri kapsar.

Tanımlar

MADDE 3 – (1) Bu Kanunun uygulanmasında;

a) Başdenetçi: Kamu Başdenetçisini,

- b) Başkanlık: Kamu Denetçiliği Kurumu Başkanlığını,
- c) Başkanlık: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığını,
- ç) Denetçi: Kamu denetçisini,
- d) Genel Kurul: Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunu,
- e) İdare: Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini,
- f) Komisyon: Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu,
- g) Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumunu, ifade eder.

(2) Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibi; Dilekçe Komisyonunun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibidir.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

Kuruluş

İKİNCİ BÖLÜM Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri

MADDE 4 – (1) Bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

(2) Kurum, Başkanlık ve Genel Sekreterlikten oluşur.

(3) Kurumda, bir Başkanetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar.

(4) Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir.

Kurumun görevi

MADDE 5 – (1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

(2) Ancak;

a) (**Mülga: 2/7/2018 - KHK/703/110 md.**)

b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,

ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, kurumun görev alanı dışındadır.

Başdenetçilik

MADDE 6 – (1) Başkanetçilik; Başkanetçi ve denetçilerden oluşur.

(2) Kurum, Başkanetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir.

Başdenetçinin ve denetçilerin görevleri

MADDE 7 – (1) Başkanetçinin görevleri şunlardır:

a) Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.

b) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak.

- c) Yıllık raporu hazırlamak.
 - ç) Yıllık raporu beklemezsizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.
 - d) Raporları kamuoyuna duyurmak.
 - e) Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirlemek.
 - f) Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek.
 - g) Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak.
 - ğ) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.
- (2) Denetçilerin görevleri şunlardır:
- a) Bu Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak. b) Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

Çalışma ilkeleri

MADDE 8 – (1) Başdenetçi, denetçiler arasında iş birliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir.

(2) Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerini Başdenetçiye sunarlar.

(3) Kurum, faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözetir.

(4) Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler yönetmelikle belirlenir.

Genel Sekreterliğin oluşumu ve görevleri

MADDE 9 – (1) Genel Sekreterlik; Kurumun idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirir. Genel Sekreterlikte Genel Sekreter ve diğer idari personel görev yapar.

(2) Genel Sekreterliğin görevleri şunlardır:

- a) Kurumun büro işlemini yürütmek.
- b) Personelin şahsi dosyalarını tutmak.
- c) Kurumun arşiv hizmetlerini yürütmek.
- ç) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla mali hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapmak.
- d) Personelin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek.
- e) Kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek.
- f) Kurumun görev alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak.
- g) Kanunlarla verilen veya Başdenetçilik tarafından verilen diğer işleri yapmak.

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri

MADDE 10 – (1) Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

- a)Türk vatandaşı olmak.

b) Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak.

c) Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve i darî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.

ç) Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak.

d) Kamu haklarından yasaklı olmamak.

e) Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

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

Adaylık ve seçim

MADDE 11 – (1) Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir.

(2) Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başkanetçi veya denetçi adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar.

(3) Komisyon, Başkanetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

(4) Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde, Başkanetçi seçimlerine başlar. Başkanetçi gizli oyla seçilir.

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

(6) Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirler ve Komisyona sunar. Komisyon sonraki onbeş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçiler, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için

birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

(7) Seçimler, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.

(8) Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya araverme sırasında işlemez.

Bağımsızlık ve tarafsızlık

MADDE 12 – (1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

(2) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.

Andiçme

MADDE 13 – (1) Görevlerine başlarken Başdenetçi Genel Kurulda, denetçiler ise Komisyonunda aşağıdaki şekilde andiçerler:

“Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine andiçerim.”

Görev süresi

MADDE 14 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır.
(2) İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden

görevinden ayrılan Başkanetçi veya denetçinin yerine yeni seçilen Başkanetçi veya denetçinin görev süresi de dört yıldır.

(3) Bir dönem Başkanetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başkanetçi veya denetçi seçilebilir.

(4) Başkanetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak kamu görevlisiyken Başkanetçiliğe veya denetçiliğe seçilenler, memuriyete giriş şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir nedenle görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma isteğinde bulunması veya görev sürelerinin dolması durumunda, otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları hâlinde, atamaya yetkili makamlar tarafından otuz gün içinde mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Yüksek mahkeme üyeliğinden seçilenlerden görevi sona erenler, herhangi bir işleme gerek olmaksızın ve boş kadro şartı aranmaksızın, geldikleri yüksek mahkeme üyeliği görevine geri dönerler ve boşalan ilk üye kadrosu kendilerine tahsis olunur. Belirtilen atama yapılırken Başkanetçi veya denetçilerin Kurumda geçirdikleri süreler makam veya hâkim sınıfından olup da yüksek hâkimlik tazminatını almaya başladıktan sonra seçilenler için yüksek hâkimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş olarak değerlendirilir. Bu hükümler, akademik unvanların kazanılmasına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla üniversitelerden gelen personel hakkında da uygulanır. Mükteseplerine uygun bir kadroya atamaları gerçekleşinceye kadar süresi dolması sebebiyle görevi sona eren Başkanetçi ve denetçilere almakta oldukları aylık ücret ile sosyal hak ve yardımların Kurum tarafından ödenmesine devam olunur. Mükteseplerine uygun kadrolara atanarlara, atama yapıldığı tarih itibarıyla Kurum tarafından ödemedede bulunulmasına son verilir.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

Görevden alınma ve görevin sona ermesi

MADDE 15 – (1) Başkanetçinin veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben

Başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilir.

(2) Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun; denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.

Başdenetçi ve denetçilerin mali ve sosyal hakları

MADDE 16 – (1) Başdenetçiye en yüksek Devlet memuru; denetçilere bakanlık genel müdürleri için belirlenen her türlü ödemeler dâhil mali haklar tutarında aylık ücret ödenir. en yüksek Devlet memuru ve bakanlık genel müdürlerine ödenenlerden, vergi ve diğer kesintilere tabi olmayanlar bu Kanuna göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmaz. 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer mevzuat uyarınca en yüksek Devlet memurunun yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan Başdenetçi, bakanlık genel müdürlerinin yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan da denetçiler aynı esas ve usuller çerçevesinde yararlanır. (1)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler

Başvuru ve usulü

MADDE 17 – (1) Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur.

(2) Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini

içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

(3) Yapılan başvurulardan;

a) Belli bir konuyu içermeyenler,

b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış

uyuşmazlıklara ilişkin olanlar,

c) İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar,

ç) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar, incelenmez.

(4) Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari

Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir.

(1) 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 110 uncu maddesiyle, 16 ncı maddenin birinci fıkrasında yer alan "Başbakanlık Müsteşarı" ibareleri "en yüksek Devlet memuru" şeklinde, "Başbakanlık müsteşar yardımcıları" ibaresi "bakanlık genel müdürleri" şeklinde, "müsteşar yardımcılarına" ibaresi "bakanlık genel müdürlerine" şeklinde, "Başbakanlık Müsteşarının" ibaresi "en yüksek Devlet memurunun" şeklinde, "başbakanlık müsteşar yardımcılarının" ibaresi "bakanlık genel müdürlerinin" şeklinde değiştirilmiştir.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

(5) Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir.

(6) Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

(7) Kuruma, dördüncü fıkra uyarınca yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.

(8) Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

Bilgi ve belge istenmesi

MADDE 18 – (1) Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar.

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

Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi

MADDE 19 – (1) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir.

(2) 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere, bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (1.000), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (2.000) gösterge

rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere görevlendirmeyi yapanın kararı ile bilirkişi ücreti ödenir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz.

(3) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir.

İnceleme ve araştırma

MADDE 20 – (1) Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır.

(2) Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir.

(3) İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması

MADDE 21 – (1) Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(2) Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

(3) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

Raporlar

MADDE 22 – (1) Kurum, her takvim yılı sonunda yürütölen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu araverme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşölür.

(2) Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

(3) Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

Açıklama yapma yetkisi

MADDE 23 – (1) Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi veya görevlendireceğı denetçi yetkilidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Personele İlişkin Hükümler

Personelin atanması

MADDE 24 – (1) Genel Sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, Devlet Memurları Kanununa tabi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı Kanunun 48 inci maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından Başdenetçi tarafından atanır.

(2) Diğer personel Başdenetçi tarafından atanır.

Kamu denetçiliği uzman yardımcılığı

MADDE 25 – (1) Kamu denetçiliği uzman yardımcılığına atanabilmek için, Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartlar yanında aşağıdaki nitelikler de aranır:

- a) Dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.
- b) Yapılacak giriş sınavında başarılı olmak.
- c) Sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk günü itibarıyla otuzbeş yaşını doldurmamış olmak.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

Kamu denetçiliği uzmanlığı

MADDE 26 – (1) 25 inci maddeye göre kamu denetçiliği uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında en az (C) düzeyinde puan veya uluslararası kabul görmüş yabancı dil seviye tespit sınavlarından bu puana denk puan almış olmak şartıyla kamu denetçiliği uzmanı unvanını alırlar. Sınavda başarılı olamayanlar, istekleri hâlinde Kurumunda veya Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygun kadrolara atanırlar.

(2) Kamu denetçiliği uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usuller yönetmelikle düzenlenir.

Personele uygulanacak hükümler ile personelin mali ve sosyal hakları

MADDE 27 – (1) Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Kurum personeli hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.

(2) (**Değişik: 2/7/2018 – KHK/703/110 md.**) Genel Sekretere bakanlık genel müdürlerine uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

(3) (**Değişik: 2/7/2018 – KHK/703/110 md.**) Kamu denetçiliği uzmanlarına aynı derecede bulunan adalet uzmanları, kamu denetçiliği uzman yardımcılarında adalet uzman yardımcılarını ve Kurumun diğer personeline ise Adalet Bakanlığında aynı unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır. Adalet Bakanlığında emsali personele ödenenlerden vergi ve diğer kesintilere tabi olmayanlar bu maddeye göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmaz.

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi

MADDE 28 – (Değişik: 12/7/2013-6495/54 md.)

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, sosyal güvenlik kurumlarında, mahallî idarelerde, mahallî idarelerin bağlı idarelerinde, mahallî idare birliklerinde, döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar ile hâkim ve savcılar, kendilerinin muvafakatları alınmak kaydıyla Kurumda görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilenlerin sayısı Kamu Denetçiliği Uzmanı kadro sayısının yüzde yirmisini aşamaz ve bu şekilde yapılacak görevlendirme süresi iki yılı geçemez. Ancak ihtiyaç hâlinde bu süre bir yıllık dönemler hâlinde uzatılabilir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca on iş günü içinde yerine getirilir. Bu şekilde görevlendirilen personel, kurumlarından aylıklı izinli sayılır. Bu personelin izinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgileri ve özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler yükselme ve emekliliklerinde de hesaba katılır ve yükselmeleri başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde yapılır. Bunların Kurumda geçirdikleri süreler, kendi kurumlarında geçirilmiş sayılır.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

BEŞİNCİ BÖLÜM Çeşitli Hükümler

Bütçe

MADDE 29 – (1) Kurumun gelirleri şunlardır:

a) Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden alınacak Hazine yardımı.

b) Diğer gelirler.

(2) Kurum bütçesinden bu Kanun kapsamındaki görevlerin gerçekleştirilmesine ilişkin giderler yapılır.

Yasaklar

MADDE 30 – (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasi partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

(2) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.

(3) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya

meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık hâlinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

Başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü

MADDE 31 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştayın ilgili dairesidir.

(2) Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtayın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tabidir.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

Genel Sekreter ve personel hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü

MADDE 32 – (1) Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Başdenetçinin iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Ankara Bölge İdare Mahkemesidir.

(2) Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkındaki soruşturma, suçun işlendiği yer Cumhuriyet başsavcısı veya

görevlendireceği Cumhuriyet savcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası aynı yer mahkemesinde görülür.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tabidir.

Emeklilik

MADDE 33 – (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında sigortalı sayılır. **(Değişik ikinci ve üçüncü cümle: 2/7/2018 - KHK/703/110 md.)** Başdenetçi ve denetçilerin sigorta primine esas kazanç tutarları, Başdenetçi için “en yüksek Devlet memuru”, denetçiler için “bakanlık genel müdürleri” esas alınarak belirlenir. Bu görevleri sırasında 5510 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi kapsamına girenlerin bu görevde geçen süreleri makam tazminatı ile temsil tazminatı ödenmesi gereken süre olarak değerlendirilir ve emeklilik yönünden Başdenetçi “en yüksek Devlet memuru”, denetçiler “bakanlık genel müdürleri” için belirlenmiş olan ek gösterge, makam tazminatı ile temsil tazminatından aynı usul ve esaslara göre yararlandırılır.

(2) Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birinden emekli aylığı almakta olanlardan Başdenetçi ve denetçi seçilenlerin, istekleri hâlinde emekli aylıkları kesilir ve 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında yeniden sigortalı sayılır. Bu şekilde emekli aylıklarını kestirmek suretiyle yeniden sigorta primi ödeyenlerin görev sürelerinin bitiminde emekli aylıkları genel hükümlere göre yeniden belirlenir.

(3) Başdenetçi ve denetçiler hakkında 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrası ile 5510 sayılı Kanunda yer alan yaş haddine ilişkin hükümler uygulanmaz.

Kadrolar

MADDE 34 – (1) Ekli listede yer alan kadrolar ihdas edilerek 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin eki (I) sayılı cetvele Kamu Denetçiliğı Kurumu bölümü olarak eklenmiştir.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

Değişiklik yapılan hükümler

MADDE 35 – (1) (14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)

(2) (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)

(3) (5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)

Geçiş hükümleri

GEÇİCİ MADDE 1 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ile Kamu Denetçiliğı Kurumu kurulur.

(2) Bu maddenin yürürlüğe girdiğı tarihten onbeş gün sonra Başkanlık tarafından

Başdenetçi ve denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11 inci maddede öngörülen usule uyularak seçim sonuçlandırılır.

(3) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, bu maddenin yürürlüğe girdiğı tarihten itibaren dokuz ay içinde yürürlüğe konulur.

(4) Başdenetçi ve denetçilerin seçimi tamamlandıktan sonra Başdenetçi tarafından doksın gün içinde; bir defaya mahsus olmak ve ekli listede yer alan Kamu Denetçiliği Uzmanı unvanlı serbest kadro adedinin yüzde ellisini geçmemek üzere, 25 inci ve 26 ncı maddelerdeki şartlar aranmaksızın, doktora yapmış üniversite öğretim elemanları veya kamu kurum ve kuruluşlarında görevli olup, mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen ve belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda atanmış olanlardan kamu denetçiliği uzmanı olarak atama yapılabilir. Kamu denetçiliği uzmanı olarak atanacakların mesleklerinde en az beş yıllık deneyime sahip olmaları gerekir.

(5) Bu Kanun hükümleri, mahallî idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında, bu Kanunun bütün hükümlerinin yürürlüğe girdiği tarihten bir yıl sonra uygulanmaya başlanır.

Yürürlük

MADDE 36 – (1) Bu Kanunun 17 nci maddesi yayımı tarihinden dokuz ay sonra, diğer maddeleri yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 37 – (1) Bu Kanun hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve Bakanlar Kurulu yürütür.

6328 SAYILI KANUNA EK VE DEĞİŞİKLİK GETİREN MEVZUATIN VEYA ANAYASA MAHKEMESİ TARAFINDAN İPTAL EDİLEN HÜKÜMLERİN YÜRÜRLÜĞE GİRİŞ TARİHİNİ GÖSTERİR LİSTE

Deđiőtiren Kanunun/KHK'nin/ İptal	6328 sayılı Kanunun deđiőtiren veya	Yürürlüğe Giriş Tarihi
--	--	-------------------------------

Eden Anayasa Mahkemesi Kararının Numarası	iptal edilen maddeleri	
6495	28	2/8/2013
KHK/703	5,16,27,33	24/6/2018 tarihinde birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının andiçerek göreve başladığı tarihte (9/7/2018)

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

EK-2

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN (OMUBDSMANLIĞIN) BİLİNİRLİĞİNİ TESPİT ANKETİ

AÇIKLAMA

Değerli Katılımcı,

Bu anket, akademik bir çalışmaya esas olmak üzere hazırlanmıştır. Anket sonuçları, bilimsel çalışma amaçlı kullanılacağından gizlilik esastır. Sorulara cevap verirken sizin için en uygun olanı işaretlemeniz doğru sonuçlara ulaşılması bakımından büyük önem taşımaktadır. Katkılarınızdan dolayı teşekkürler...

Hatice Nur Arslan

Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Yüksek Lisans Öğrencisi

1. Cinsiyetiniz?

Kadın Erkek

2. Yaşınız?

18-25 26-35 36-45 46-55 56 Yaş ve
Üstü

3.Eğitim Durumunuz?

Okuryazar İlkokul Ortaokul. Lise

Önlisans Lisans Yüksek Lisans Açık Öğretim

**KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN (OMUBDSMANLIĞIN)
BİLİNİRLİĞİNİ TESPİT ANKETİ**

1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nu (Ombudsman) hiç duydunuz mu?

- Duydum Duymadım

(Bundan sonraki soruları, kurumu duyanlar yanıtlayabilir. Yanıtınız duymadım ise anketi yanıtlamayı bırakınız)

2. Kamu Denetçiliği Kurumunun nasıl farkına vardınız ?

- TV PC/İnternet
 Bilbord Okul
 Gazete

3. Kurumun halkı bilgilendirme faaliyetleri yeterli mi ?

- Yeterli Yetersiz

4. Kurumun Web sitesine hiç girdiniz mi ?

- Evet Hayır

5. Ombudsmanlık kurumuna başvuru yollarını biliyor musunuz ?

- Evet Hayır

6. Kurumun etkili bir başvuru yolu olduğunu düşünüyor musunuz ?

- Evet
 Hayır
 Kısmen
 Bilmiyorum

7. Kurumun tarafsız ve bağımsız bir kurum olduğunu düşünüyor musunuz?

- Evet Hayır
 Kısmen Bilmiyorum

8. Kurumun temel hak ve özgürlüklerinin korunmasına katkı sağladığına inanıyor musunuz?

- Evet Hayır
 Kısmen Bilmiyorum

9. Yaptırım yetkisinin olmaması ombudsmanın etkinliğini azaltır mı?

- Evet
 Hayır
 Kısmen
 Bilmiyorum

10. Resen harekete geçmemesini büyük bir eksiklik olarak görüyor musunuz?

- Evet
 Hayır
 Kısmen
 Bilmiyorum

11. Kurumun ücretsiz ve aracısız başvurulabilir olması diğer yargı organları içinde tercih edilebilirliğini arttırır mı?

- Evet
- Hayır
- Kısmen
- Bilmiyorum

12. Kurum denetim sistemine katkı sağlayarak yargının yükünü hafifletmekte başarılı mıdır?

- Evet
- Hayır
- Kısmen
- Bilmiyorum

13. Kamu Baş Denetçisinin iki defa seçilmesi bağımsızlığını ve tarafsızlığını etkiler mi ?

- Evet
- Hayır
- Kısmen
- Bilmiyorum

14. Herhangi bir sorun için Kuruma hiç başvuru yaptınız mı ?

- Yaptım
- Yapmadım

(Bundan sonraki sorular, başvuru yapanlar yanıtlayabilir. Yanıtınız hayırsa anketi yanıtlamayı bırakınız)

15. Başvuru sonrası kurum size hemen döndü mü ?

- Bir süre sonra döndü
- Hemen döndü
- Dönmedi

16. Personelin tutum ve davranışları nazik ve profesyonel miydi ?

- Evet
- Hayır
- Biraz
- Bilmiyorum

17. Soruşturma adil ve tarafsız mıydı ?

- Evet
- Hayır
- Bilmiyorum

18. Başvuru beklediğinizden kolay mıydı ?

- Evet
- Hayır
- Kısmen
- Bilmiyorum