



T.C.
ÖMER HALİSDEMİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

MODERN BİR KAMU DENETİM SİSTEMİ OLARAK
OMBUDSMANLIK KAVRAMI: ELEŞTİRİLER VE
BEKLENTİLER ÜZERİNDEN TÜRKİYE DENEYİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Bülent YILMAN

Niğde
Mart, 2017

T.C.
ÖMER HALİSDEMİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

MODERN BİR KAMU DENETİM SİSTEMİ OLARAK
OMBUDSMANLIK KAVRAMI: ELEŞTİRİLER VE
BEKLENTİLER ÜZERİNDEN TÜRKİYE DENEYİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Bülent YILMAN

Danışman : Yrd. Doç. Dr. Hatice Sevgi ZENGİN
Üye : Yrd. Doç. Dr. Mustafa Cem OĞUZ
Üye : Yrd. Doç. Dr. Senem KURT TOPUZ

Niğde
Mart, 2017

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum '**Modern Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsmanlık Kavramı: Eleştiriler Ve Beklentiler Üzerinden Türkiye Deneyimi**' başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ve akademik kurallar çerçevesinde tez yazım kılavuzuna uygun olarak tarafımdan yazıldığını, yararlandığım eserlerin tamamının kaynaklarda gösterildiği ve çalışmanın içinde kullandıkları her yerde bunlara atıf yapıldığını belirtir ve bunu onurumla doğrularım. 17/02/2017


Bülent YILMAN

ONAY SAYFASI

Yrd. Doç. Dr. Hatice Sevgi ZENGİN danışmanlığında **Bülent YILMAN** tarafından hazırlanan "Modern Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsmanlık Kavramı: Eleştiriler ve Beklentiler Üzerinden Türkiye Deneyimi" adlı bu çalışma jürimiz tarafından Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tarih: ...17.../...02.../...2017..

JÜRİ :

Danışman : Yrd.Doç.Dr. Hatice Sevgi ZENGİN

Üye : Yrd.Doç.Dr. Mustafa Cem OĞUZ

Üye : Yrd.Doc.Dr. Senem KURT TOPUZ


.....

.....

.....

ONAY :

Bu tezin kabulü Enstitü Yönetim Kurulu'nun Tarih ve sayılı kararı ile onaylanmıştır.

Doç. Dr. Ömer İSKENDEROĞLU
Enstitü Müdürü

ÖNSÖZ

Bülent YILMAN

MODERN BİR KAMU DENETİM SİSTEMİ OLARAK OMBUDSMANLIK KAVRAMI: ELEŞTİRİLER VE BEKLENTİLER ÜZERİNDEN TÜRKİYE DENEYİMİ

Demokratik hukuk devletlerinin temel görevlerinden biriside vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini güvence altına almak ve korumaktır. Ülkemizde temel hak ve özgürlükler anayasa ile güvence altına alınarak, devlet organları aracılığı ile hukuk kuralları içinde korunmaktadır. Ancak kamu yönetiminin genişlemesi sonucunda kamu hizmetlerinde meydana gelen değişim, yönetim faaliyetlerinin daha etkin ve verimli yürütülmesi için yeni modern denetim mekanizmalarını gerekli kılmıştır. Bu anlamda kamu idareleri ve kamu hizmetlerinin sunumu çeşitli yöntemler kullanılarak denetlenmektedir. Çalışmamız da dünyada birçok ülkede uygulama alanı bulan ve ülkemizde de yakın zamanda çalışmalarına başlayan Ombudsmanlığın vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin devletin iş ve işlemlerine korunması için mevcut denetim yöntemlerinin yanında uygulanabilirliği üzerine bir değerlendirme sunulmaktadır.

Tezimin hazırlanması aşamasında sürekli katkıda bulunan ve yardımlarını benden esirgemeyen değerli tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Hatice Sevgi ZENGİN'e teşekkür ederim. Ayrıca çalışmam sırasında beni sabırla destekleyen eşime ve kızıma en içten dileklerle şükranlarımı sunarım.

ÖZET
YÜKSEK LİSANS TEZİ

MODERN BİR KAMU DENETİM SİSTEMİ OLARAK OMBUDSMANLIK
KAVRAMI: ELEŞTİRİLER VE BEKLENTİLER ÜZERİNDEN
TÜRKİYE DENEYİMİ

YILMAN, Bülent
Kamu Yönetimi Anabilimdalı
Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Hatice Sevgi ZENGİN
Mart, 2017, 159 Sayfa

Günümüzde Dünya’da hemen hemen her alanda görülen değişim hareketleri kamu yönetimi ve kamu denetimi anlayışlarını da etkilemiştir. Yaşanan gelişmeler mevcut denetim anlayışlarında bir takım değişiklikleri ve yenilikleri gerekli kılmıştır. Demokratik hukuk devletlerinin gereği olan denetim kavramı temel hak ve özgürlüklerin korunması ve kamu faaliyetlerinin hukuk düzenine uygun olarak işlenmesini sağlayan en önemli unsurlardan biridir. Ombudsmanlık sistemi 18. yüzyıldan bu yana Dünyanın birçok ülkesinde uygulanmaktadır. Ülkemizde 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (KDKK) ile yasal sürecini tamamlamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) temel hak ve özgürlüklerin korunması amacı ile kamu denetiminin etkinliğinin artırılması ve mevcut geleneksel denetim yöntemlerini tamamlayıcı modern bir denetim sistemi olarak 29 Mart 2013 tarihinden itibaren görev yapmaya başlamıştır

Bu kapsamda çalışmamızda; Türkiye’de bağımsızlık, tarafsızlık ve hakkaniyet ilkelerine dayanan Ombudsmanlık Kurumunun kamu yönetimine, hukukun üstünlüğüne, şeffaflığa, demokrasi ve insan haklarına yapacağı muhtemel katkılar ortaya konulmakta, Türk kamu yönetimi sistemi içerisindeki uygulanabilirliği değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Ombudsmanlık, Kamu Denetçiliği Kurumu, Modern Denetim, Temel Hak ve Özgürlükler.

ABSTRACT
MASTER THESIS

**THE OMBUDSMAN CONCEPTS AS A MODERN PUBLIC CONTROL
SYSTEM: ITS CRITICS AND EXPECTATIONS IN TURKEY EXPERIENCE**

YILMAN, Bülent

Department of Public Administration

Supervisor: Assistant professor Hatice Sevgi ZENGİN

March,2017, 159 Pages

Nowadays, changing trends can be seen in almost all fields in the world. This situation also affected comprehension of public administration and public scrutiny. Developments made essential a various numbers of changes and innovations in existing auditing approach. Auditing is one of an important factors to protect the fundamental rights and liberties of citizens and make process public services in order to law in democratic constituonal states. The system of Ombudsman is implementing in many countries in the world since from 18th century. It has passed into law in 14 May 2012 as No. 6328 Institution of Obdusman Act. The Institution of Ombudsman started to work to protect cizitens fundemantal rights and liberties and complement existing traditional auditing methods as a modern system in 29 March 2013.

The purpose of this study to show possible contribution of the Institution of Ombudsman based on independence, impartiality and rightness in Turkey to public administiration, human rights and democracy. The another target is also evaluate practicality of Institution of Ombudsman in Turkish public administration.

Key Words: The Ombudsman, Institution of Ombudsman, Modern Auditing, Fundamental Rights and Liberties

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR	viii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ VE DENETİM SİSTEMİ

1.1. Yönetim ve Kamu Yönetimi Kavramları.....	7
1.1.1. Kamu Kavramı.....	7
1.1.2. Yönetim Kavramı.....	10
1.1.3. Kamu Yönetimi Kavramı.....	12
1.1.4. Kamu Hizmeti ve Kamu Yararı Kavramı.....	17
1.1.5. Kamuoyu Kavramı.....	19
1.2. Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi.....	20
1.2.1. Denetim Kavramı.....	21
1.2.1.1. Denetimin tanımı.....	21
1.2.1.2. Denetimin Tarihsel Gelişimi.....	23
1.2.1.3. Denetimin Aşamaları, Amaçları ve Kapsamı.....	24
1.2.1.4. Denetimin Etkileri ve Denetim Çevresi.....	25
1.2.1.5. Denetimin İlkeleri.....	26
1.2.2. Türk Kamu Yönetiminde Denetimin Sınıflandırılması.....	27
1.2.2.1. İdari (Yönetsel) Denetim.....	28
1.2.2.1.1. İç Denetim.....	28
1.2.2.1.1.1. Hiyerarşik denetim.....	29
1.2.2.1.1.2. İdari Teftiş.....	29
1.2.2.1.2. Dış Denetim.....	30
1.2.2.1.2.1. İdari Vesayet Denetimi.....	30
1.2.2.1.2.2. Özel Denetim.....	31
1.2.2.2. İdarenin Yargı Yolu İle Denetimi.....	33

1.2.2.3. Siyasi Denetim.....	35
1.2.2.3.1. Soru.....	35
1.2.2.3.2. Genel Görüşme.....	36
1.2.2.3.3. Meclis Araştırması.....	37
1.2.2.3.4. Meclis Soruşturması.....	38
1.2.2.3.5. Gensoru.....	39
1.2.2.3.6. Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu.....	40
1.2.2.3.7. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu.....	43
1.2.2.4. Kamuoyu Denetimi.....	45
1.2.2.5. Ombudsman Denetimi.....	46

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU)

2.1. Ombudsmanlık Kavramı.....	48
2.2. Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi.....	50
2.3. Ombudsmanlığın Ortaya Çıkış Nedeni.....	52
2.4. Ombudsmanın Genel Özellikleri.....	54
2.5. Ombudsmanın Çalışma Şekli.....	56
2.6. Ombudsmanın Görevi.....	57
2.7. Ombudsmanın Görev Alanı.....	58
2.8. Ombudsmanın Yetkisi.....	59
2.9. Ombudsmanın Statüsü.....	60
2.10. Ombudsmanın İşlevleri.....	61
2.10.1. Eğitici İşlevi.....	61
2.10.2. Önleyici ve Caydırıcı İşlevi.....	61
2.10.3. Düzeltici Etkisi.....	62
2.10.4. Kamu Yönetimini İyileştirici İşlevi.....	62
2.10.5. Yönetimin Saydamlığını Sağlama İşlevi.....	63
2.10.6. İdari Yargıya Katkı Sağlama İşlevi.....	63
2.11. Ombudsmanlık Uygulamaları.....	64
2.11.1. Parlamento Ombudsmanı.....	64
2.11.2. Sağlık Ombudsmanı.....	65
2.11.3. Yerel Yönetim Ombudsmanı.....	65

2.11.4. Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı.....	66
2.11.5. Polis Şikayetleri Ombudsmanı.....	66
2.11.6. İnsan Hakları Ombudsmanı.....	67
2.11.7. Basın Ombudsmanı.....	67
2.11.8. Çocuk Hakları Ombudsmanı.....	68
2.11.9. Tüketici Ombudsmanı.....	68

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DÜNYADAKİ OMBUDSMANLIK UYGULAMALARI

3.1. İsveç.....	70
3.2. Danimarka.....	74
3.3. İngiltere.....	77
3.4. Fransa.....	82
3.5. Avrupa Birliği	85

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIĞIN GELİŞİMİ

4.1. 1982 Gerekçeli Anayasa Önerisi.....	90
4.2. Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği Raporları.....	92
4.3. Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu.....	93
4.4. Kalkınma Planlarında Ombudsmanlık.....	94
4.5. Bayburt Valiliğinin Çalışmaları.....	96
4.6. Avrupa Birliği ile Kurumsal İlişkilerde Ombudsmanlık	97
4.7. Adalet Bakanlığı Tarafından Ombudsmanlık ile İlgili Hazırlanan Kanun Tasarısı Taslakları.....	100
4.7.1. Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı.....	100
4.7.2. Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı.....	101
4.8. TBMM Tarafından Yapılan Çalışmalar.....	101
4.8.1. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’da “ Halk Denetçisi”.....	101
4.8.2. 5521 ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunları.....	102
4.8.3. 5982 Sayılı Kanun ve 12 Eylül 2010 Halkoylaması.....	104
4.9. 6328 Sayılı Kanun ve Kamu Denetçiliği Kurumu.....	105
4.9.1. Genel Hükümler.....	106

4.9.2. Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri.....	106
4.9.3. Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler.....	110
4.9.4. Personele İlişkin Hükümler.....	113
4.9.5. Çeşitli Hükümler.....	113

BEŞİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIĞIN TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ

5.1. Ombudsmanlığın Gerekliliği.....	116
5.2. Türkiye’de Ombudsmanlığın Sağlayabileceği Muhtemel Katkıları.....	121
5.2.1. Haklar Kültürünün Geliştirilmesine Katkıları.....	121
5.2.2. İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesine Katkıları.....	122
5.2.3. Demokratik Hukuk Devletine Katkıları.....	123
5.2.4. Diğer Denetim Organlarının Yükünün Hafifletilmesi ve Eksiklerinin Kapatılması Konusunda Katkıları.....	124
5.2.5. Yönetim ile Birey Arasındaki İlişkilerin Sağlanması Bakımından Katkıları.....	125
5.2.6. Katılımcı Demokrasi İdealinin Gerçekleşmesine Yönelik Katkıları.....	126
5.2.7. İdarenin Düzeltilmesi ve Geliştirilmesi Yönündeki Katkıları.....	127
5.3. Ombudsmanlığın Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Eleştiriler.....	128
5.3.1. İdarenin Ombudsman Kararlarına Yaklaşımı ve Kuruma Yönelik Eleştiriler.....	132
5.4. Kamu Denetçiliği Kurumuna Yönelik Öneriler.....	138
5.4.1. İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi.....	138
5.4.2. Kurumun İdareyle Olan İlişkilerine Yönelik Öneriler.....	140
5.4.3. Kurumun İşleyişine Yönelik Öneriler.....	140
5.4.4. Mevzuat Değişikliği Önerileri.....	141
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	142
KAYNAKÇA.....	147
ÖZGEÇMİŞ.....	159

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ATK	Avrupa Toplulukları Komisyonu
DDK	Devlet Denetleme Kurumu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
KDK	Kamu Denetçiliği Kurumu
KDKK	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
M.Ö	Milattan Önce
T.C	Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	Türk Dil Kurumu
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
YKY	Yeni Kamu Yönetimi

GİRİŞ

Son yıllarda ülkelerin modern devlet anlayışıyla birlikte toplumun devletten beklentileri de değişme göstermiştir. İnsanın sosyal bir varlık olması ve diğer insanlarla birlikte yaşamasının doğal bir ihtiyacı olarak yönetim kavramı ortaya çıkmıştır. İnsanlar arasındaki bu doğal ilişkiler sonucu idari ve siyasi örgütlenmeler meydana gelmiş ve bu örgütlenme zamanla devlet kavramını ortaya çıkarmıştır. Devlet insanlar arasındaki sosyal ve hukuki ilişkileri düzenlemek için kamu yönetimini bir araç olarak kullanır. Türk Dil Kurumu (TDK), kamu yönetimini “*Devletin yönetim faaliyetlerinin yararlı ve verimli bir biçimde düzenlenmesiyle uğraşan bilim dalı, kamu idaresi, amme idaresi.*” şeklinde tanımlamaktadır (tdk, agis, 2015a). Kamu yönetimi kamu hizmetlerini yürüten idari bir sistemdir. Kamu yönetimi sistemi dâhilinde idari işlemler yürütülürken hata yapılması durumunda düzensizlik ortaya çıkarabilir. Bu sebepten dolayı kamu yönetimi alanında denetim unsuru vazgeçilemez bir gerekliliktir. Atay’a göre kamu denetimi önceden belirlenmiş standartlara göre bir kurum veya kuruluşun yapmış olduğu iş ve işlemlerin uygun yöntemler kullanılarak, belirli bir plan doğrultusunda sistematik bir biçimde ve objektif olarak incelenip değerlendirilerek standartlara uygunluk durumunun karşı taraflara iletilmesi sürecidir (1999).

Sosyal ve toplumsal hayatın sürekliliği için bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin koruma altına alınması demokratik hukuk devletlerinin vazgeçilemez unsurudur. Türkiye Cumhuriyeti (T.C.) Anayasası’nın 2. maddesine göre T.C. bir hukuk devletidir. İdare, hukuk devleti anlayışı çerçevesinde belli kurum ve kişiler tarafından, belirlenmiş amaçlarla ve çeşitli yöntemler kullanılmak suretiyle denetlenmektedir. Anayasamızın 125. maddesinde “*idarenin her türlü eylem işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.*” denilmek suretiyle ülkemizde idarenin hakkaniyet dışı iş ve işlemlerine karşı vatandaşların hakları korunmaktadır. Böylece vatandaşlar anayasadan da aldıkları haklarla idarenin gerçekleştirmiş olduğu işlemler karşısında haklarını kolay, masrafsız, etkili, verimli, şeffaf yöntemlerle denetleyebilecek kurumların arayışına girmişlerdir. Vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin idarenin eylem ve işlemlerine karşı korunması yargısal denetim, idari denetim, kamuoyu denetimi, uluslararası denetim ve parlamento denetimi gibi geleneksel denetim

yöntemleri ile sağlanmaktadır. Bu denetim yöntemlerinin yanında daha etkin ve modern bir denetim unsuru olarak Ombudsmanlık diğer bir ifadeyle KDK'nin oluşturulduğunu görmekteyiz.

Ombudsmanlık günümüzdekine benzer bir yapı olarak ilk kez temelleri 18'inci yüzyılda İsveç'te atılmış ve anayasal bir kurum haline gelmiştir. İsveç dilinde temsilci anlamına gelen "ombuds" ile şahıs anlamına gelen "man" kelimelerinin birleşmesinden oluşmakta ve bireylerin şikâyetlerini inceleyen, yöneten ve yönetilenler arasında bir tür arabulucu olarak ifade edilmektedir (Tayşi, 1997: 106). Ombudsmanlık insan hakları, "demokrasi" ve "hukuk devleti" kavramlarının toplumun ana değerleri olması ile birlikte tüm dünyaya yayılmıştır. Ombudsman günümüzde birçok ülke ve kuruluşta, uluslararası, ulusal ve yerel düzeyde yer almakta ve uygulandığı her ülkenin siyasi ve sosyal yapısına göre Kamu Denetçisi, Halkın Savunucusu, Halk Koruyucusu, Parlamento Savunma Delegatesi, Arabulucu, Parlamento Komiseri, Medyatör, Avukat, Delege gibi isimler altında görev yapmaktadır. Türkiye'de ise Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından da kullanılan "Kamu Denetçisi" adı ile yer almaktadır (Abdioğlu, 2007: 81). Ombudsmanlığı temel özellikleri dışında yapısal ve hukuksal bazı özellikleri ülkeden ülkeye değişmektedir.

Ombudsmanın genel olarak üç ortak özelliği üzerinde durulmaktadır; şikâyetlerin direk vatandaş tarafından yapılabilmesi, işlemlerinde yürütme organının hiyerarşik yapısından ayrı ve bağımsız olması ve yönetimin kötü uygulamalarına ilişkin bireyle yönetim arasında tarafsız bir şekilde öneride bulunması (Tortop, 1998: 4-7). Ombudsmanlığın alternatif bir denetim kurumu olmasının nedeni kötü yönetim uygulamalarına karşı rahatsız olan vatandaşların bireysel şikâyetlerini çözümlemesi ve sonucu kamuoyuyla paylaşarak bilgilendirmesidir (Eryılmaz, 2013: 390).

Günümüzde giderek karmaşık hale gelen devlet kurum ve kuruluşlarının aralarındaki bürokratik yapı, bireylerin idareyle ilişkilerini de etkilemekte ve bireylerin devlet organları karşısında haklarını koruyabilmelerini güçleştirmektedir. Ombudsman gücünü parlamentodan alan, hem parlamentoya hem de hükümete karşı bağımsız, idarenin birtakım işlem ve uygulamalarından zarar gören bireylerin şikâyetleri üzerine veya re'sen harekete geçerek inceleme ve soruşturma yapan, yönetimin yaptığı haksızlıkları ortaya çıkaran, sadece tavsiye niteliği taşıyan ve yaptırım bulunmayan kararları alan, çalışmalarını da bir raporla her yıl kamuoyuna ve parlamentoya sunan kamu görevlisidir (İzci Ferit, Reha Yılmaz, Akif Kılavuz,

2003: 54). Kötü yönetim uygulamaları sonucunda haksızlığa uğradığını düşünen vatandaşlar, Kamu denetçisine başvurarak hakkını arayabilmektedir. Kamu denetçisi vatandaşın temel hak ve özgürlüklerinin savunuculuğunu yapmaktadır.

Ombudsmanlık günümüzde dünyada yüzü aşkın ülkede uygulanma fırsatı bulmuştur. Türkiye gündemine ise 1980'lerde gelmiştir. Ombudsmanlık ile ilgili ilk geniş çapta çalışma 1978 tarihinde Ömer Baylan tarafından hazırlanan "Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü" isimli çalışmadır. Daha sonra bu çalışmayı Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesine bağlı öğretim üyelerinin hazırladığı "Gerekçeli Anayasa Önerisi" takip etmiş fakat Milli Güvenlik Kurumu tarafından kabul edilmemiştir. Dünyadaki uygulamalar ve yeni yönetim anlayışlarının gelişimi bu konunun Türkiye tarafından takip edilmesinde etkili olmuştur. (Saygın, 2008: 1048-1049). 1991 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırması Raporu'nda, Devlet Denetleme Kurulunun (DDK) bir kamu denetçisi olarak görev yapması için yasal düzenlemenin yapılması önerilmiştir (Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü [TODAİE], 1991: 43). Daha sonra kalkınma planlarında yer alsa da ilk somut adım 57. Hükümet tarafından atılmıştır. 2000 yılında kurumun oluşumu için bir kanun tasarısı hazırlanmış fakat bu adım başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 2004 yılında 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" ile mahalli idarelerde halk denetçisi oluşturulması öngörülmüş fakat Cumhurbaşkanı'nın yasayı TBMM'ye tekrar göndermesi ile yasalaşamamıştır (Şengül, 2007: 136).

Bu girişimlere ek olarak hükümet Adalet Bakanlığı'nın da desteği ile Ombudsmanlığın Türkiye'de de kurulması için gerekli olan yasal düzenlemeleri yapmıştır. Kurumun kurulması yönünde hazırlanan 15.06.2006 tarih ve 5521 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" mecliste görüşülerek kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı'nca bir kez daha görüşülmesi amacıyla kanun TBMM'ye geri gönderilmiş fakat kanun 5548 sayılı numarası ile tekrar kabul edilmiştir. Kanunun resmi gazetede yayınlanmasından sonra Anayasa Mahkemesine başvuru yapılmış Anayasa Mahkemesi kanunu Anayasa'ya aykırı bularak iptaline karar vermiştir. Daha sonra hükümet anayasa değişikliği için referanduma gitmeye karar vermiş ve Türkiye'de Ombudsmanlığa yönelik arayışlar, 2010 Anayasa değişikliğiyle anayasal bir statüye kavuşmasıyla sonuçlanmıştır. Anayasa değişikliği ile birlikte Bakanlar Kurulu tarafından 5548 sayılı Kanun'un çoğu hükümlerini içeren yeni bir

kanun tasarısı hazırlanmış ve TBMM'ye sunulmuştur. Tasarı meclis tarafından kabul edilerek 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (KDKK) adıyla yasalaşmıştır. 29.06.2012 tarihinde ve 28338 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Türkiye'de KDKK ile kurulan KDK, TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Anayasal bir kurumdur. Kurum'da bir Kamu Başdenetçisi, beş denetçi, Genel Sekreter ve diğer personel görev yapmaktadır. Kamu Başdenetçisi TBMM Genel Kurulu tarafından gizli oyla seçilmektedir. KDKK'nin 1'inci bölümünde genel hükümlerden bahsedilmekte; kanunun amacı, kapsamı ve kanunda geçen tanımlar, 2'nci bölümünde kurumun kuruluşu ve görevi, Başdenetçi ve denetçilerin görevlerinden ve çalışma ilkelerinden, Genel Sekreterliğin oluşumu ve görevlerinden, Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri, adaylığı ve seçimi, görevlerini yerine getirirken bağımsız ve tarafsız olması, görev süreleri, görevden alınmaları, mali ve sosyal haklarından bahsedilmektedir. 3'üncü bölümde Kuruma başvuru şekli, başvurunun kabulü, inceleme araştırma sürecinin nasıl işleyeceği, kurum kararları ve yapılacak işlemler anlatılmaktadır. 4'üncü bölümde kurumda çalışan personele ilişkin hükümlerden, personelin atanması, görevlendirilmesi, mali ve sosyal haklarından bahsedilmektedir. Son bölümde ise Kurumun bütçesi, Başdenetçi, denetçiler, uzman ve uzman yardımcısı ile diğer personelin uyması gereken yasaklar, haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması açılması durumunda uygulanacak usul, emeklilik durumları ve kadro durumlarından bahsedilmektedir (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu [KDKK], 2012). KDK dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye'de yasallaşma sürecini tamamlayarak modern, bağımsız ve etkin bir denetim kurumu olarak yerini almıştır. Kurum 2013 yılından itibaren örgütsel yapısını tamamlayarak faaliyete geçmiştir.

KDK'nun Türkiye'de kurulması olumlu bir gelişmedir. Fakat kurumun bir anda yönetim ile birey arasındaki sorunları çözeceğini düşünmek çok iyimser bir yaklaşım olabilir. Kurum vatandaş ile yönetim arasındaki buzların erimesi için bir fırsat olarak düşünülebilir. Fakat bunun için Kurumun kendini kabul ettirmesi gerekmektedir. Bu da kamuoyu önünde verdiği kararlar ve olaylara karşı sergilediği tutum ile oluşacaktır. Kurumunun oluşumunun kamu yönetimine muhtemel katkıları elbette ki olacaktır. Kurum vatandaşın temel hak ve özgürlüklerinin savunuculuğunu yaparak demokratik hukuk devletinin oluşturulması için devlet faaliyetlerinde hukuku üstün kılmaya çalışacaktır. Ayrıca Türkiye-Avrupa Birliği(AB) ilişkilerinde özellikle

ulusal mevzuatın Avrupa standartlarıyla uyumlu olmasına katkıda bulunup sürecin yönetiminde Türkiye'ye büyük kolaylık sağlayacaktır. Yönetimlerin iş ve eylemeleri nedeniyle haksızlığa uğramış bireylerin haklarını savunacak gerekirse kamuoyunu kullanarak yönetimden kaynaklanacak olumsuzlukları düzeltmeye çalışacaktır. Halkın şikâyetleri ile ilgilenecek yönetim ile halk arasında iletişim kanallarını açarak güven ve anlayışa dayalı zeminler sağlayacaktır. Bunlarla beraber Kurumun ülkemize sağlayacağı katkıların yanında çeşitli eleştiriler de mevcuttur.

Bu bağlamda tezimizin amacı bağımsızlık, tarafsızlık ve hakkaniyet ilkeleri bağlamında kurulan KDK'nin kamu yönetimine, hukukun üstünlüğüne, demokrasi ve insan haklarına yapacağı muhtemel katkıları değerlendirmektir. Bu değerlendirme sonucunda Kurumun Türk kamu yönetimi sistemi içerisindeki uygulanabilirliğinin tespit edilerek, beklentiler doğrultusunda geliştirilebilir yönleri gösterilmeye çalışılmıştır. Türkiye'de kamu yönetiminde ve denetiminde ortaya çıkan sorunların çözümünde ve yönetimin iyileştirilmesinde Kurumun uygulanabilirliğinin ve toplumun beklentilerinin neler olduğunun görülmesi bakımından çalışmamız ayrıca önem taşımaktadır.

Çalışmamızın sınırları; Türkiye'deki yönetim, kamu yönetimi, denetim ve kamu denetimi ve türleri yeterli görülmüştür. Ayrıca dünya uygulamaları incelenirken sadece ülkelerdeki genel çerçeve verilmiş özel görevli ombudsmanlar ayrıca değerlendirilmemiştir, Nedeni Ombudsmanlık kavramı başlıklı bölümümüzde özel görevli ombudsmanlara ayrıca değinilmesidir. Türkiye'nin yakın tarihindeki Ombudsmanlığın gelişimiyle başlanmış Osmanlı Devleti'ndeki düzenlemelere yer verilmemiştir. Nedeni çalışmanın kapsam alanının genişlemesiyle tezin bütünlüğünün bozulabileceği endişesidir. Son olarak Kurumun Türkiye'de uygulanabilirliği, sağlayabileceği muhtemel katkılar ve beklentiler bağlamında değerlendirilmiştir.

Çalışmamızın kuramsal çerçevesini oluşturan ilk dört bölümün oluşturulması için yazılı kaynak taraması yöntemi ile veri toplanmış ve bu doğrultuda ilk dört bölüm oluşturulmuştur. Beşinci bölüm ise, önceki bölümler için yapılan yazılı kaynak araştırması, karşılıklı yapılan görüşmeler neticesinde elde edilen veriler ve bulgular doğrultusunda, denencelerimiz test edilmiş ve tezimiz sonuçlandırılmıştır.

Tezimiz kavramsal olarak 5 bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Türk Kamu Yönetim sistemi tanıtılmış. Yönetim, kamu yönetimi, denetim ve kamu denetimi kavramları incelenmiştir. Kamu yönetiminde denetim sistemi ise sınıflandırılması yapılarak ayrıca incelenmiştir. Bu bölüm Ombudsmanlığın diğer

denetim türleri ile ilişkisinin tespiti için önem taşımaktadır. İkinci bölümde dünyada kabul gören Ombudsmanlık sistemi incelenmiştir. Bu bağlamda Ombudsmanlık kavramı, gelişimi, genel özellikleri ve dünyada kabul gören özel ombudsman türleri açıklanmıştır. Bu bölümle Ombudsmanlığın genel çerçevesi çizilerek Türkiye’de oluşturulan KDK’nin değerlendirilmesinde katkıları düşünülmektedir. Üçüncü bölümde Ombudsmanlığın, çeşitli ülkelerdeki uygulamaları incelenmiştir. İncelememize İskandinav ülkelerinden olan ve Ombudsmanlığın beşiği sayılan İsveç’ten başladık. Devamında diğer İskandinav ülkelerindeki Ombudsman uygulamaları, Avrupa ülkeleri ve diğer ülkelerdeki uygulamalar çalışmamızın içinde yer almıştır. AB Ombudsmanı da incelememizin içinde bulunmaktadır. Bu ülkelerin incelenmesi Türkiye’deki Ombudsmanlığın nasıl olması gerektiği ve Kurumun Türkiye’ye katkılarının değerlendirilmesi açısından önem taşımaktadır. Dördüncü bölümde Türkiye’de Ombudsmanlığın kurulmasına yönelik çalışmalar incelenmiştir. Kurumun 1982 gerekçeli Anayasa önerisinden başlanarak tarihsel olarak 6328 Sayılı KDKK’nin çıkarılması süreci ve ikisi arasında gerçekleşen çalışmalar ele alınmıştır. Son bölümde ise Ombudsmanlığın Türkiye’de uygulanabilirliği, sağlayabileceği muhtemel katkılar ve beklentiler ile eleştiriler bağlamında değerlendirilmiş ve teze son verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ VE DENETİMİ SİSTEMİ

1.1. Yönetim ve Kamu Yönetimi Kavramları

Kamu yönetimi, devlet ile toplum ilişkisinin en önemli unsurunu oluşturur. Yönetim ve kamu yönetimi kavramlarının temelini oluşturan devlet kavramı için birçok tanım yapılmıştır. Bu tanımlardan en çok kabul göreni “üç unsur teorisi” dir. Bu teoriye göre devlet “*insan, toprak ve egemenlik unsurlarının bir araya gelmesiyle oluşmuş bir varlık olarak*” tanımlanır. Devletin birinci unsuru olan insan topluluğuna hukukta millet, ikinci unsur olan toprağa ülke ve üçüncü unsur olan iktidara ise egemenlik denilmektedir. Bir devletin kurulabilmesi için bu üç unsurun aynı anda gerçekleşmesi gerekir. Devleti oluşturan bu unsurların üçü de aynı derecede önemlidir (Gözler, 2007: 4-5). Başka bir tanımda devlet, “*insanlar arasındaki ilişkileri düzenleyen ve bu ilişkilerin normlara uygun olarak yürümesini sağlayan; anlaşmazlıkları çözümlen; kamusal mal ve hizmetleri üreten ve yöneten en üst egemen meşru güçtür.*” denilmektedir (Eryılmaz, 2013: 1).

Demokratik toplumların en önemli problemlerinden biri devlet (yönetim) ile vatandaş (yönetilenler) arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde vatandaşların haklarının güvence altında olmasıdır. Bu da ancak iyi bir denetimle sağlanabilir. Yönetim ve denetimin birbirini besleyen bir süreç olduğunu düşünürsek, kamu yönetiminde denetim sistemi ve bu denetim sistemi içinde yer alan kamu denetçiliği kavramının daha net anlaşılabilmesi amacıyla kamu kavramı, yönetim kavramı, kamu yönetimi, kamu hizmeti, kamu yararı gibi kavramları açıklamak yerinde olacaktır.

1.1.1. Kamu Kavramı

Birçok bilim insanı tarafından kamu kavramı tanımı yapılmıştır. Kamunun siyasal, hukuksal ve sosyopsikolojik yönden birçok anlamı bulunmaktadır. TDK

sözlüğündeki bir tanımda “*Topluluk oluşturuvcu ortak çıkarlar çevresinde oluşan ve üyeleri bu ortak çıkarlar konusunda karar birliğine ulaşmak için etkileşimde bulunan toplumsal kesim*” (tdk, agis, 2015b) şeklinde ifade edilmiştir. Kamu kavramı kelime kullanım olarak toplum anlamına gelse de halkın oluşturduğu “devlet” kavramını çağrıştıracak şekilde kullanılmaktadır. O halde devlet ve kamu kavramlarını birbirinden ayırmak pek mümkün görünmemektedir. Şaylan’a göre kamu ifadesi kavram olarak devlet erkini ya da egemenliği ifade etmektedir (1995: 112). Egemenliğin sözlük anlamı; “*hiçbir denetim ve sınır kabul etmeyen sınırsız yetki, bütün güçleri aşan güç*”tür. Siyasal bilimlerde ise “*devlete tanınan en üstün iktidar*” olarak tanımlanmaktadır (dahafazlasiyaset, agis, 2016).

Kamu ifadesi geleneksel anlamda belli bir grubu temsil ederken modern anlamda milli sınırlar içindeki tüm insanları ifade etmektedir. Herkes insandır ve toplumun birer parçasıdır. Toplumdaki tüm insanlar eşit haklara sahiptir, sayılarına göre değer biçilemez. 2000 yıl önce Kıbrıslı Zenon (M.Ö.336-264) tarafından “*Bütün insanlar eşittir*” sözünün getirdiği anlayış İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin temelini oluştursa da istenilen düzeyde gelişmemiştir. İnsan haklarına aykırı olsa da insanlar tarih boyunca sürekli sınıflandırılmış, kamu yönetimi de bu sınıflandırma ile gelen statü farklarına göre oluşmuştur (Bilgen, 1995: 159).

“Kamu” ve “kamu yönetimi” kavramları geniş anlamda “devlet” ve “devlet yönetimi” kavramlarıyla örtüşür (Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği [TÜSİAD], 2002: 159). Devlet kurumsallaşmış bir iktidardır ve bütün siyasal kurumların en büyüğü kabul edilmektedir. Bugünkü anlamı ve unsurları ile devletin 15’inci ve 16’ncı yüzyıllar içinde ortaya çıktığı görülmektedir (Çuhadar, 2011). “*Devlet politik bir kurum olarak, varlığını ulusal kültürle eşitleyerek ulus-devletlerin kuruluş ilkelerini meşrulaştırarak gelecek kuşaklara aktarır. Yurttaşlık olgusu da bu meşrulaştırma işlevini yerine getiren bireylerin varlığının devlete olan aidiyetiyle oluşmaktadır.*” (Güngör, 2008: 267). Tarihsel gelişimi içerisinde yurttaşlık kavramına ilk kez antik çağda rastlanmaktadır, ancak yurttaşlık kavramının ilk izleri antik çağ öncesi dönemlerde de görülmektedir (Özkazanç, 1998: 76). Yurttaşlık kavramı Eski Yunan’dan günümüze kadar çok farklı sosyal, siyasal, kültürel değişimlerin ve çatışmaların merkezinde yer almıştır. Bu dönemlerden beri bireyler ve gruplar sürekli hak taleplerinde bulunmuş zaman zaman kaybetseler de bu haklarından vazgeçmemişlerdir.

Yurttaşlık kavramı modern tarih boyunca önemini sürekli koruyan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Yurttaşlık, milliyetçiliğin ve ulus devletlerin ortaya çıkması ile bireylerin bir ulus devlete üyelikleri olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda yurttaşlık ulus-devletle örtüşen ve çoğu zamanda ulus devlet tarafından şekillendirilen bir kavram olarak karşımıza çıkar (Alptekin, 2005). Yurttaşlık hem hukuksal eşitlik söylemi hem de bireyleri toplumun eşit üyeleri haline getirmesi ile birleştirici bir anlam taşıırken diğer taraftan hak ve taleplerin çatıştığı bir ortam da oluşturmaktadır. Böylece yurttaşlık bir toplumu bütünleştirici bir anlam taşıırken aynı zamanda birlik ve bütünlüğü zayıflatıcı bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Kavramın bu çelişkili durumu yurttaşlık haklarının genişlemesini ve daha fazla toplumsal kesimin bu haklardan yararlanmasını sağlamıştır (Alptekin, 2005: 267).

T.C. yurttaşlığının kökleri Meşrutiyet'in ilanına kadar gitmektedir. T.C'nin ilk yıllarında devletin, ulusun ve ulus devletin inşasında en önemli unsurlarından birisi yurttaşlık kurumu olmuştur. Dönemler boyunca farklı yurttaşlık anlayışları egemen olduğu görülmektedir. Cumhuriyetle birlikte uluslaşma sürecinde yeni bir yurttaş anlayışı oluşturulmaya çalışılmıştır. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren yurttaşlık ulusal bir ilke olarak düşünülürken, siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel alanda yaşanan değişimler ve dönüşümler ulus-devlet yurttaşlığının sorgulanmasına neden olmuştur. Son yıllarda ise Dünya'da yaşanan küreselleşme süreci ile ulus-devlet yurttaşlığı kavramı yerini küresel anlamda yurttaşlığı bırakacak dönüşüme girmiştir. Küreselleşme sürecinde devletin temel unsuru olan yurttaşı oluşturan temel hak ve özgürlüklerin nasıl olacağı büyük önem arz etmektedir.

Devlet kavramı ile ilgili düşünceler bazı faktörlere bağlı olarak çoğaltılabilir. Genellikle tanımlamalarda insan esas alınarak devlet ona göre şekillenmekte ya da devlet esas alınarak insanlar devlete göre şekillendirilmektedir. Küreselleşme ile birlikte değişen dünyada, bütün yapı ve süreçlerde olduğu gibi devlet aygıtı da gerek yapı gerekse işlevsel anlamda büyük bir dönüşümün içerisinde. Öyle ki devlet görev ve yetkilerini kullanırken bağımsızlığını büyük ölçüde yitirmekte, ulusal, uluslararası ve küresel anlamda birçok aktöre karşı iktidar savaşı vermektedir (dahafazlasıyla, agis, 2016). Bu anlamda süper yetkilerle donatılmış yeni küresel ya da bölgesel güçler mevcut "devlet" yapısını tehdit etmekte diğer taraftan ise "ulus" kavramı da değişerek aynı paydada buluşan "alt toplumlara" dönüşmektedir. Uluslararası sistemde meydana gelen değişiklikler devletlerin kamu yönetimi anlayışını da etkilemeye başlamıştır. Uluslar arası ilişkilerdeki devlet-devlet

diplomasisi yerini devlet-ulusları örgütler ilişkisine bırakmaya başlamıştır. Ayrıca bu gelişmelere karşı devletler egemenliklerini sağlamakta zorlanmakta küreselleşmenin baskılarını her düzeyde hissetmekte ve en aşırı durumlarda kamu düzenleri bile çökebilmektedir (Köse, 2003: 10).

1.1.2. Yönetim Kavramı

Yönetim uygulamasının M.Ö. 3000’lerde Sümerlilerle başladığı düşünülür. Bu, ‘sınıflı toplum’ ya da ‘devletli toplum’ aşamasının da başlangıcıdır. Bu başlangıcın öncesinde ancak ‘örgütlenme’ kavramının karşılığı olabilecek durumlardan bahsedilebilir. İnsanlık, 5000 yıldan bu yana, ekonomik ve toplumsal anlamda örgütlenmeyi “yönetim” düşüncesi etrafında sağlamaktadır (Güler, 2006: 2).

Yönetim kavramı değişik bilim dallarının yaklaşımlarına göre değişik anlamlara gelmektedir. İktisatçılara göre toprak, sermaye ve işgücüyle birlikte oluşan üretim fonksiyonlarından birisi, siyasal bilimcilere göre otorite sağlama, toplum bilimcilere göre sınıf ve saygınlık sistemi, davranış bilimcilere göre ise kararların alınması ve uygulanması olarak tanımlanmaktadır. Fakat bunların hepsinin ortak yönü yönetimi birtakım faaliyetlerden oluşan bir süreç olarak ele almaları ve ortak amaca ulaşma yolunda işbirliği olarak görmeleridir (Kulukçu, 2006: 4). Yönetim kavramının oluşabilmesi için öncelikle bir topluluğun bulunması gerekmektedir. Bu topluluktaki bireyler yönetilecekleri belirtir. İkinci olarak yönetimi gerçekleştirecek bir siyasal gücün varlığı gerekmektedir. Üçüncü olarak ise yönetenlerin meşruiyetlerini dayandıracakları, topluluk tarafından kabul edilen ve ulaşılmaya çalışılan ortak amaç varlığı gerekmektedir (Özer, 2006: 62). Yönetim, toplumun en küçük sosyal birimi aile ile en büyük siyasal otorite devlete kadar farklı seviyelerde yürütülen faaliyetlerin tamamı şeklinde açıklanabilir (Eryılmaz, 2013: 4).

Yönetim çok boyutlu bir kavramdır, ortak amaçları içermesinden dolayı hem kamusal hem de özel kesimi içinde barındırmaktadır. Kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki farkın genel anlamda anlayış, işleyiş ve yapısal durumdan kaynaklandığı söylenebilir. Yönetim olgusu genel bir kavram olarak düşünüldüğünde kamu yönetimi ile özel yönetimin farklı faaliyet alanları olduğu görülmektedir. Kamu yönetimi kavramı yönetim olgusunun devlet çatısı altında kamu kurum ve kuruluşlarının yönetimini ifade ederken; özel yönetim, kamu kurum ve kuruluşlarının dışarısında

kalan özel işletmelerin yönetim boyutunu ifade etmektedir. (Eryılmaz, 2013: 16-17). Kamu yönetimi sosyal fayda sağlayarak vatandaşa hizmet etmek anlayışı ile taşırken, özel yönetim tamamen kâr amacı güdülerek faaliyette bulunmaktadır.

İngiltere, Fransa başta olmak üzere Batı Avrupa’da Rönesans’tan sonra gelişen aydınlanma çağı ile başlayan ve 1789 Fransız İhtilali ve 1750’lerden sonra İngiltere’yle başlayan sanayi devrimiyle birlikte gelişen modernleşme süreci yeni bir takım tanımları da beraberinde getirmiştir. Aklın ve bilimin egemen olduğu bu dönemde dinin yönetimler üzerindeki etkisi kaybolmaya başlamıştır. Machiavelli, Bodin, Hobbes, Locke, ve Rousseau gibi bazı düşünürlerin etkisi ile modernleşmenin doğmaya başladığı söylenebilir. Modernleşme Batının on beşinci yüzyılın sonundan itibaren yaşadığı bir değişim sürecidir. Modernleşmenin dünya sistemindeki yerini alma süreci on beşinci yüzyılın sonuna dayanmaktadır. Modernleşme batıda dört yüz yıllık bir mücadelenin sonucudur. Batılı olmayan diğer ülkeler ise batılı ülkelerin eli ile modernleştirilme sürecini yaşamışlardır. Modernleşme sürecinin, modern devleti çıkarması devlet-toplum ilişkilerinde devlet için bir değişimin başlangıcı görülebilir. Modern devlet ulus-devlete bağlı vatandaşlık kavramını da beraberinde getirmiştir. Modern devlette meşruiyetin (yönetme hakkının dayanağı) kaynağı ulustur. İktidar halkın içinden gelmekte ve gücünü halktan almaktadır. Halk yöneticilerin artık kendi içinden çıktığını düşünmektedir. Meşruiyet gücünü rasyonellikten ve hukuktan (yazılı kurallardan) almaya başlamıştır. Modern devletin getirdiği hukuk anlayışı ile birlikte insanlar vatandaşlık statüsü kazanmışlardır. Yönetim anlayışı da değişimle birlikte karşılıklı ilişkiye dayalı oluşmaya başlamıştır. Böylece hukuk devleti kavramı ve hukuk devleti ilkesi gelişmeye başlamıştır. Bir diğer konuda devletin üzerindeki dinin etkisinin kaldırılmasıdır. Bu anlamda modernleşme devletin laikleştirilmesinin önemli bir aşamasıdır. Modernleşme ve etkileri 1950’lere kadar yükselmiştir. Fakat son dönemlerde birçok alanda yapılan tartışmalarla birlikte modernite sorgulanmaya başlanmış ve bu gelişmeler post-modernizm kavramını çıkarmıştır. AB gibi ulus üstü oluşumlarla beraber ulus devlet kavramının sonunun geldiği düşünülse de modern devlet etkinliğini kısmen kaybetmesine rağmen varlığını hala devam ettirmektedir (dahafazlasiyaset, agis, 2016).

Günümüzde birçok alanda çok yönlü bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu çok yönlü dönüşüm süreci yönetim olgusunu da etkileyerek yeni arayışların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Yaşanan bu hızlı değişim süreci 1970’lerde “Kamu Yönetimi”, 1980’lerde “Kamu Politikası ve Yönetimi”, 1990’larda ise, son olarak ise

“Yönetişim” kavramı olarak karşımıza çıkmaktadır (Özer, 2006: 59). Dünyada meydana gelen değişimler siyasal yapılarda da büyük değişiklikler getirmiştir. Bu dönüşüm ulusal ve uluslar arası düzeylerde yeni yönetim anlayışlarını zorunlu kılmıştır. Küreselleşmeyle birlikte demokrasi, insan hakları, özgürlük gibi temel değerler evrensel bir anlam kazanırken, ulus-devletin geleneksel yapısı da demokratikleşme, yerelleşme gibi bir takım öğelerin etkisiyle yeniden şekillenmeye zorlanmaktadır (Köse, 2003: 3).

Yönetişim terim olarak ilk kez Kuzey Avrupa’da, daha sonra ise tüm dünyada kullanılmaya başlanmıştır. Terimin kökeni bizi 16. yüzyıla kadar götürmektedir. 17. yüzyılda Fransa’da hükümeti sivil toplumla uzlaştırmaya çalışan bir anlayıştan geldiği belirtilmektedir (Yüksel, 2000: 146-147). Dünya Bankası, yönetim kavramını, “ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde otoritenin kullanılma biçimi” olarak tanımlamaktadır. Yönetişimin kapsam alanı oldukça geniştir kurumsal ekonomi, uluslararası ilişkiler, örgütsel çalışmalar, politika bilimi, kamu yönetimi sınırları içindedir. Fakat temelde ekonomik sistemin gelişimi vardır (Stoker, 1998: 19). Yönetişimin son otuz yılda popülaritesinin arttığı ve yönetim kavramı yerine kullanıldığını söylenebilir. Yönetişim, yönetim sürecine sivil toplum örgütlerini, iş dünyasının kar amacı taşımayan kuruluşlarını ve böylece yeni aktörlerin katılmasını sağlamaktadır. Böylece kamu ve özel sektörün bulunduğu yeni yönetim biçimlerinin geliştirilmesi sağlanacaktır.

Sonuç olarak yönetim kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da içine alan; küreselleşme, bilgi teknolojisi, ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmelerin yanı sıra yöneten-yönetilen arasındaki değişen ilişkinin yeniden belirlenmesiyle birlikte gelişen çok boyutlu yeni bir yönetsel yaklaşım olarak değerlendirilmektedir. Verimlilik, sorumluluk, hukukun üstünlüğü, katılım, insan haklarına saygı ve etkinlik iyi yönetişimin ilkeleri olarak kabul edilmektedir. Yönetişim bunların birbirleriyle uyum içinde yer alabileceği kavramsal çerçeveyi karşılamaktadır (Eryılmaz, 2013: 60-61).

1.1.3. Kamu Yönetimi Kavramı

Tek başına ihtiyaçlarını giderme olanağı bulunmayan insanlar bir araya gelip aralarında işbirliği yaparak ortak ihtiyaçlarını gidermek için örgütlenerek “devlet” adı

verilen yapıyı oluşturmaktadırlar. Devlet, bireylerin gerçek kişiler tarafından giderilemeyen ihtiyaçlarını kendi örgütsel yapısı ile gerçekleştirir. Günümüzde devletin üstlendiği görevlerin çoğalmasa, toplumun devletten beklediği hizmetlerin farklılaşması ve devlet yönetiminin daha çok teknik konulara el atması sonucunda kamu yönetiminin tanımları da farklılaşmaktadır.

Bu bağlamda “kamu” ve “kamu yönetimi” kavramları genel anlamda “devlet” ve “devlet yönetimi” kavramlarıyla örtüşür. Genel olarak düşünüldüğünde kamu yönetimi yasama, yürütme ve yargı işlevleriyle devletin tüm öğelerini içerir. Fakat daha özel düşünüldüğünde kamu yönetimi devletin yürütme görevini ve yürütme organının belirlediği kamusal faaliyetleri belirtir (TÜSİAD, 2002: 159). Kamu yönetimi devlet ve devlete bağlı olan kuruluşların oluşturduğu örgütsel yapı ve faaliyetleri için de kullanılır. Bu örgüt anayasa ve yasalarda belirlenen işlevleri yerine getirir. İktidarlar kamu yönetiminin kendilerine sağlamış olduğu teknik destek sayesinde önceden planladıkları hedeflerine sağlıklı biçimde ulaşma imkânına sahip olabilmektedirler Kamu yönetiminin dört temel yönü vardır. Bunlar yapısal, işlevsel, akademik disiplin ve mesleki yöndür. İşlevsel boyutunu yasalar ve uygulanma süreci, yapısal boyutunu devletin yürütmeye ilişkin idari kolu, akademik boyutu kamu bürokrasisi ve halk ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriksel yönü, mesleki yönü ise yöneticilik mesleğini ifade eder (Eryılmaz, 2013: 10-11).

Kamu yönetimi kamu hizmeti, kamu görevlilerini, kamu politikaları oluşturulmasını, kamusal faaliyetleri olarak da tanımlanmaktadır. Kamu yönetiminin önemli bir uygulama alanı kamu hizmetleridir. Kamu hizmeti, kamu kurum ve kuruluşları tarafından veya bunların denetiminde ve gözetiminde (özel ya da yarı kamusal kurumlar tarafından) halkın ortak ihtiyaçlarının karşılanması için yürütülen görevlerdir (Eryılmaz, 2013: 10). Kamu hizmetlerinin rekabetin olmadığı ve kar amacının gözetilmediği bir alanda yürütülmesi, kamu yararı gözetmesi, kamu hukuku hükümlerine uygun olması ve performans kriterlerine dayandırılması gerekmektedir.

Kamu hizmetleri siyasal iktidarlar tarafından planlanmaktadır. Böylece kamu yönetimi siyaset kavramı birlikte gelişim gösteren ve değerlendirilmesi gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetim kavramını siyaset biliminden ayrı düşünmek pek mümkün görünmemektedir (Tortop Nuri, İşbir Eyüp G. ve Aykaç Burhan, 1993: 8). 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlayarak 20'nci yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetiminde devam eden ve geçerli olan paradigma geleneksel kamu yönetimi olarak adlandırılmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi

anlayışı genel anlamda Max Weber'in kavramlaştırdığı bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Bu model, ayrıntılı kurallar içeren, katı hiyerarşi, kariyeri esas alan ve merkeziyetçi bir anlayışı ortaya koymaktadır. Devlet kamusal hizmetlerin sunumunu kendi eli ile sağlamaktadır. Ayrıca siyasetin ve yönetimin birbirinden ayrılması gerektiğini savunur. Bu görüşe göre kamu yönetimi ile özel yönetim de birbirinden ayrılmalıdır. Çünkü kamu yönetiminin özel yönetimden farklı olarak yasallık, tarafsızlık, eşitlik, kamu yararı gibi birtakım kendine özgü nitelikleri vardır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının denetim anlayışı da, yeni yönetim anlayışından oldukça farklıdır (Eryılmaz, 2013: 45-47). Fakat bu dönemden sonra rüzgâr tersine esmiş ve devletin daraltılması düşüncesi tekrar ön plana çıkmış ve neo-liberal politikalar anlamında devlete yüklenen roller değişerek klasik kamu yönetimi anlayışı gücünü yitirmeye başlamıştır (Arslan, 2010: 23).

Özellikle 21'inci yüzyılda bütün dünyada gerçekleşen değişim ve dönüşüm hareketi ile beraber ekonomi ve teknoloji alanında yaşanan gelişmeler devletlerin yönetim anlayışlarını da değiştirmiştir. 1970'ler den sonra dünya çapında yaşanan krizler ve ortaya çıkardığı sonuçlar devletlerin yapısı ve rolleri üzerinde de etkili olmuştur. Bütün bu yaşananlar devletlerin yeniden liberal düşünceler çerçevesinde yapılanması gerektiğini ortaya koymuştur (Arslan, 2010: 21-22). 1980'lerden başlayarak 90'lı yıllara kadar dünyada ekonomik, hukuksal ve siyasal alanda yaşanan dönüşüm hareketi, Amerika Birleşik Devletleri'nde Reagan ve İngiltere'de Thatcher'in uyguladıkları reform politikaları ve bu politikaların dayandığı siyasi düşünceler yeni sağ olarak ortaya çıkmış. Daha sonraları ise bu kavramlar uluslar arası kuruluşlar aracılığı ile dünya geneline yayılarak yerini küreselleşme kavramına bırakmıştır (Özalp, 2008: 106).

Yeni sağ düşünce aslında 19'uncu yüzyıl liberalizminin yeni bir yorumudur ve yaşanan ekonomik olayların sonucunda şekillenmiştir. Yeni sağ düşünce devletlerin küreselleşmenin etkilerine karşılık değişimlerine ideolojik zemin hazırlamaktadır. Yeni sağ düşünce devletin mevcut sorunları aşması için geleneksel görevlerini yerine getirmesini ve ekonomik faaliyetlerin yönetiminden biraz elini çekmesi gerektiğini söylemektedir (Arslan, 2010: 24).

Yeni sağ, oldukça geniş bir kavramdır. Yeni sağ düşüncenin temelini oluşturan Muhafazakâr düşüncede insanlar, nerede olduklarını bilmenin güvenine muhtaçtırlar. Muhafazakâr Yeni Sağ anlayışı yasa ve düzen, kamusal ahlak ve ulusal kimlik olmak üzere üç temel unsur üzerinde durmaktadır (Eryılmaz, 2013: 50). Muhafazakarlık

toplumda düzeni ve disiplini, ekonomide ise girişimciliği savunmaktadır (Arslan, 2010: 24). Bu kapsamında yapılan değişimler özelleştirme, serbestleştirme ve yeni kamu hizmeti anlayışı kapsamında yapılmaktadır (Arslan, 2010: 26).

Yeni kamu yönetimi (YKY), klasik yönetim anlayışının eksiklerine bir tepki olarak, yönetim organizasyonu, yönetim yapısı ve yönetim anlayışında piyasa temelli bir anlayış öngörmektedir. C. Hood'a göre YKY unsurlarını şöyle sayabiliriz “*Kamu sektöründe yöneticiye geniş yönetme serbestliğinin sağlanması, performans ölçümü yapılması, sonuçlara prosedürden daha fazla önem verilmesi, kaynakların kullanımında disiplin ve tutumluluk, kamu sektöründe rekabetin artırılması, büyük yapıli organizasyonların optimal büyüklükteki yapılara dönüştürülmesi, kamuda özel sektör tekniklerinin kullanılması*” (Eryılmaz, 2013: 55).

1980'den itibaren dikkat çekmeye başlayan YKY, bu alanda yeni bir paradigmadır. Değişik adlarla anılan bu anlayış kamu yönetiminin yapısı ve işleyişine yönelik yapılan eleştirilere ve teknoloji alanında yaşanan gelişmelere bağlı olarak özel sektör ve ekonomide meydana gelen değişimin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu değişimle birlikte artık süreç kavramı sevk ve idare etme anlayışından performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli kullanma, hedef, strateji ve öncelikleri belirleme anlayışına doğru bir eğilim göstermeye başlamıştır. Bu anlamdaki yönetim anlayışı İngiltere'de Thatcher, Amerika'da Reagan Türkiye'de Özal dönemlerinde rastlanmaktadır. YKY getirmiş olduğu “*Ekonomiklik, etkililik, verimlilik, şeffaflık, denetlenebilirlik, hesap verebilirlik, yerleşme, müşteri, sürekli değişim, piyasa tabanlı olma, liberal ekonomi, sivil toplum, yeni sağ, işletmecilik....*” söylemlerini yeni sağ ve yeni muhafazakârlık düşünceleri ile destekleyerek güçlendirmiştir (Arslan, 2010: 28-29.)

1980'e kadar ülkemizde geleneksel kamu yönetimi anlayışının merkeziyetçi ve gelenekçi kültürü hâkimdi. 1980'li yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasal gelişmeler kamu sektörünü en çok tartışılan konular arasına getirmiştir. Küçülmüş kamu sektöründen kaynaklanan verimli yönetimin nasıl gerçekleştirileceği sorunu üzerinde yoğunlaşmıştır. “*Fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa orijinli ve müşteri tercihli kamu hizmetlerinden oluşan yapı*” en uygun sistem olarak düşünülmekte ve bu bağlamda “*kamu hizmetleri koşullarının, müşterilerin umduğu verimlilik kriterine uygun olarak etkin yapılarla ve becerikli yöneticilerce sunulması*” kamu yönetimine yaklaşımın değişimini göstermektedir. Bu yaklaşım “Yeni Kamu Yönetimi” olarak isimlendirilmiştir (Özer, 2005: 3-4). YKY anlayışı, refah devletinin temel

dayanaklarının ortadan kaldırılmasını, kamu yönetiminin serbest piyasa sistemi anlayışı ile girişimcilik, rekabet, kârlılık ve verimlilik ilkeleri üzerine oturtulmasını hedeflemiştir. Yirminci yüzyıl boyunca hakim olan geleneksel yönetim anlayışının gözden düşmesi, yeni yönetim anlayışı devletin toplumdaki rolünü yeniden çizmiştir.

Bazı düşünürler (Janet Denhardt ve Robert Denhardt) YKY anlayışına alternatif olarak “yeni kamu hizmeti” yaklaşımını getirmişlerdir. Bu yaklaşım demokratik katılım ve vatandaşlığı, kamu hizmetlerinin temeli olarak düşünmektedir. Bu anlamda kamu görevlisi demokratik biçimde hareket etmeli ve kamu çalışanları toplumu yönetmeyi değil vatandaşa hizmeti amaç edinmelidir. Kamu yararı ürün olarak değil amaç olarak kabul edilmeli, asıl olanın sadece üretim ve verimlilik olmadığı bilinerek insana verilen değere dikkat edilmelidir. Kamu çalışanları anayasaya, yasalara, toplum değerlerine, siyasi ilkeler, mesleki standartlara ve vatandaş çıkarlarına uygun hareket etmelidir (Eryılmaz, 2013: 59-60).

Dünya genelinde yaşanan hızlı değişim ve dönüşler kamu yönetimi disiplini bir takım gelişmeleri beraberinde getirmiştir. Bu gelişmelerle beraber kamu disiplini 1970’lerde Kamu Yönetimi, 1980’lerde Kamu Politikası ve Yönetimi, 1990’larda ise, “Yönetişim” kavramı ile ifade edilir hale gelmiştir. Dünya küreselleşmenin etkileri ile yeni bir sürece girerken devletin rolü değişmiş ve yeni görevler ortaya çıkmıştır. Devletin yeni görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için iyi bir yönetişim yapısının kurulması gerektiği görüşü oluşmuştur (Özer, 2006: 59).

Yönetişim, kamu yönetimi ile özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarını ve bunların ilişkilerini içine alan karmaşık bir sistemi ve etkileşimi anlatmak için kullanılmaktadır. Bu anlamda merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin yanında sivil toplum örgütleri, özel girişimciler ve kar amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir sistemi anlatmaktadır. Yönetişim kavramı, toplumun yönlendirilmesi ve yönetilmesi rolünün devletten çok sivil topluma doğru kaydığını göstermektedir. Başka bir deyişle kamu yönetimi devlet ve siyasal iktidarın yanında özel sektör ve sivil toplum örgütlerini de içeren geniş bir aktörler yönetimi olarak karşımıza çıkmaktadır. İyi yönetişim ilkeleri genel yönetişim kavramı ile büyük oranda benzeşmektedir. Bunları, “*çok partili demokrasi, insan haklarına saygı, hukukun üstünlüğü, saydam ve hesap verebilir yönetim, verimli ve etkin yönetim, piyasa ekonomisi, gelişmiş demokrasi kültürü ve yerinden yönetim ile güçlü sivil toplum*” şeklinde kısaca söyleyebiliriz (Eryılmaz, 2013: 60-61). İyi yönetişimin ilkeleri ile

YKY anlayışının ilkelerinin benzerlik gösterdiği görülmektedir. Her iki kavramda kamu sektörünün de özel sektör gibi algılanmasını istemekte, piyasa odaklı anlayış ve rekabet ortamının geliştirilmesini istemektedir (Peker, 2000).

Geleneksel kamu yönetimindeki bürokrasinin yerini yönetişimin almasıyla birlikte Türkiye’de de etkin bir devlet anlayışının gerçekleşmesi için kamu kurumları faaliyetlerini iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirmeli, kamu personeli bu yönde eğitilmeli ve bu anlayışta olması sağlanmalıdır. Bunların gerçekleşmesi için kamu kurumları tümüyle yeniden yapılandırılmalı Türk bürokrasi etkin, demokratik ve verimli bir yapıya kavuşturulmalıdır.

1.1.4. Kamu Hizmeti ve Kamu Yararı Kavramı

Kamu hizmeti kavramının esnek ve çok yönlü olduğu için farklı anlamlarda kullanıldığını söyleyebiliriz. Kamu hizmeti genel anlamada “*devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya onların denetim ve gözetimi altında halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak üretilen ve sunulan mal ve hizmetlerdir.*” Kamu hizmeti halka ait bir hizmettir ve kamu görevlileri bu hizmetleri emanet olarak yerine getirirler. Kamu hizmeti “*kamu yetkisi, kamu kaynağı, kamu yararı ve kamunun denetimi ve gözetimi altında yürütülmesi*” gibi temel unsurlardan oluşur. Kamu yetkisi kamu yöneticilerinin hizmetlerin yürütülmesi sırasında kullandıkları yetkidir. Kamu hizmetleri, kamu yararına adına yürütülen hizmetleri ifade eder (Eryılmaz, 2013: 10, 377, 378). Kamu hizmeti kavramı temel olarak üç unsur üzerinde durmaktadır. Bunların kamu yararı, kamu kurumu ve devamlılık, düzenlilik olduğu kabul edilmektedir (Bilgin, 1995: 172).

T.C. Anayasasının 126’ncı maddesinde “*kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir*” ve 70’inci maddesinde “*her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez*” şeklinde yer verilen ifadelerle kamu hizmetinin hem kamu kurum ve kuruluşlarını hem de iş ve faaliyetler anlamlarında kullanıldığını görüyoruz.

Kamu yararı, kamu hizmetlerinin, devlete ilişkin olduğunun ilk göstergesi işlevselliği olan bir kavramdır. Kamu yararı, yapılan hizmetin kamu hukukuna uygun olduğunun en önemli göstergesidir. Türk hukuk sisteminde kabul edilen ilkeye göre

yasama tarafından çıkarılan her yasa kamu yararına uygun olmalıdır (Akıllıoğlu, 1991: 3-4).

1982 Anayasası'nda toplum yararı ve kamu yararını farklı anlamlara gelebilecek biçimlerde kullanılmıştır. 1982 Anayasası'nda mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilmesi ve bu hakkın kullanımının toplum yararına olacağı belirtilmiştir (Göven, 1999: 257). Bu anlamda toplum yararı ile kamu yararı kavramı üzerinde tartışmalar yapılmakta ve benzerlikleri ile farklılıkları ortaya konulmaktadır. Kamu yararı ile toplum yararının farklı olduğu söylenirse de her iki kavramın da toplum çıkarlarını amaçladığı görülmektedir. Kamu yararı dar anlamda mülkiyet hakkının sınırları ifade etmek için kullanılmakta iken geniş anlamda bütün toplumsal değerleri ilgilendiren bir kavram olarak düşünülmektedir. Bazı yazarlar, kamu yararının iktidarı elinde bulduranların çıkarı olduğunu, toplum yararının da ülkede yaşayanların ortak çıkarı olduğunu ifade ettiği görülmektedir. Bunlara karşılık kamu yararı kavramı, toplum yararı, ortak iyilik, genel yarar gibi kavramlarla birlikte kullanılabilir. Bu kavramların ortak noktası bireysel çıkardan farkı olmalarıdır. Ancak kamu yararı ile toplumsal yarar ayrımının yapıldığı ve anayasamızda bulunduğu da bir gerçektir. Fakat asıl üzerinde durulması gereken nokta kamu yararı ile bireysel çıkar arasındaki farktır. Bu konudaki fikir ayrılıklarının dönemlerdeki devlet kuramı farklılıklarına bakıldığında anlaşılabilirliği düşünülmektedir. Yunan sitelerinden Roma'ya kadar uzun ortaçağ dönemi ortak iyilik kavramı ile geçmiştir. Bu dönemde ortak iyilik ya da toplum yararının bireysel iyiliklerin toplamından oluştuğu düşünülmekteydi. Toplum bireylerden oluşmakta, devlet de toplumun iktidarı sayılmaktaydı. Bu düşünceler Roma hukukunu da beslemiştir. Ortaçağ'da St Tohmas de Aquin toplum iyiliğinin birey ve toplumun ortak amacı olduğunu belirtmiştir. 1789 Fransız İhtilal'in den sonra kamu yararı kavramı anlayışında bir takım değişimler yaşanmıştır. O dönemdeki siyasal düşünce hareketi ile kamu yararı kavramının ortak iyilik kavramı yerine geçtiği görülmektedir. Fransız devrimi ile birlikte oluşan yeni anlayış kamu yararını toplum sözleşmesi ile belirlenen hak ve yararların sonucu olarak görmektedir (Akıllıoğlu, 1991: 7-8).

Günümüzde kamu yararı kavramının tanımını yapmanın güç olduğu görülmektedir. Kamu yararının hukuki yönü düşünüldüğünde idare hukukunun alanına girmekte ve idarenin faaliyetlerinin toplumsal ihtiyaçlara cevap verecek şekilde eşitlik ve tarafsızlık ilkeleri doğrultusunda düzenlenmesini ifade etmektedir. Daha geniş anlamda bakıldığında, Anayasanın dayandığı ideolojik, sosyolojik ve

siyasal ilkeleri göstermekte ve bunlarla beraber politik ve siyasi tarafını da ortaya koymaktadır. Kamu yararı ile kişisel yarar arasında bir tercihte bulunurken konunun niceliğine veya niteliğine bakılarak karar verilmektedir. Bunlarla beraber kamu yararı kavramında yaşanan değişimler kamulaştırma ve mülkiyet hakkının sınırlandırılması konularında da etkisini göstermiştir. Mevcut durum Anayasa'nın ilgili maddelerinde yerini almıştır (Göven, 1999: 255).

Kamu yararı birey ve topluluk menfaatleri yarışmasında tercih edilen üst yarardır (Gül, 2014: 537). Kamu yararı, toplumun varlığını sürdürmesine ilişkin üst bir çıkarıdır. Kamu yönetimi genel amaçlarının bir gereği olarak yapılan faaliyetleri kamu hizmeti amacıyla kamu çıkarları düşünerek yapmalıdır. Bu anlamda temel ilke kamuya yararlıdır. Kısaca yönetimin verdiği her kararın tek bir amacı vardır ki o da kamu yararlıdır.

1.1.5.Kamuoyu Kavramı

Kamuoyu kavramının 18'inci yüzyılda kamusal bir hareketliliğin sonucu olarak kullanıldığı görülmektedir (Yüksel, 2007). Kamuoyu kavramı pek çok bilim dalını yakından ilgilendirdiği için kamuoyu kavramına yaklaşımlarda farklılıklar vardır. Kamuoyu kavramı ile ilgili birçok tanım yapılmıştır (siyasaliletişim, agis, 2016). Politika bilimciler açısından kamuoyu, *“devletin yasama, yürütme ve yargı organlarının davranışını belirleyen ya da kanaat önderleri tarafından belirlenen ve oluşturulan norm”* olarak ifade edilmekte iken sosyal bilimler ise kamuoyunu *“bireyin kendisinden hareket ederek kanaatini ve davranışını ailesi, çalışma grubunu, içinde yaşadığı grup ve de bütün toplumu kapsayan sosyal grubun kanaat ve davranışı ile ilişkilendirmektedir.”* (Gökçe, 1996: 211). Bir başka tanımda, *“Toplum, kişileri, kurumları, kuruluşları hatta hükümetleri bile etkileyen, sağduyulu bir toplulukta büyük bir çoğunlukça kabul edilmiş olan düşünce”* (wiktionary, agis, 2015) şeklinde açıklanmıştır. Altun ve Kulukçu (2005: 24) *“Belirli somut bir sorun etrafında, grubun çoğunluğu tarafından desteklenen, benimsenen kanaat”* olarak ifade etmektedir. Fakat sayısal çoğunluğun her zaman hakim kanaati ifade etmediğini, etkili ve kararlı bir azınlığın benimsediği görüşün daha gevşek bir çoğunluğun görüşünü geride bırakabileceğini önemli olanın etkililik ve yoğunluk olduğunu düşünmektedir (siyasaliletişim, agis, 2016).

Kamuoyu birtakım aşamalar sonucu gelişerek biçimlenen sosyal bir olgudur. Tüm demokratik toplumlarda bireyler toplumsal konularla ilgili düşüncelerini söyleme hakkına sahiptir o halde kamuoyu olgusu tüm demokratik toplumların merkezi konumundadır. Kamuoyu kavramı ile ilgili tanımlar değerlendirildiğinde üç temel özelliğe vurgu yapıldığını söyleyebiliriz. İlk olarak bireysel tutumların kamusal alanda yer alabilmesi için ifade edilebilir ve ulaşılabilir olması açısından kamuoyu için açıklık ön koşuldur. İkinci olarak kamuoyu, bireysel fikirleri ortak bir zemine taşımaya yardımcı olan insanlar arasındaki ilişki ve etkileşimi ya da kısaca dayanışmayı gerektirir. Son olarak ise kamuoyu, bireyler ile kamuoyu yetkilileri arasında kamusal sorunlarla ilgili kararların alınmasında bir bağ oluşturur. Kamuoyu dinamik süreç olduğunu bu üç özelliği ile vurgulamaktadır (Waldahl, 1994: 57-58).

Kamuoyunun siyasal karar alma sürecini etkilediği düşünülmektedir. Bu anlamda siyasal rejimlerin etkisine göre oluşan kamuoyunun da farklılık gösterdiği söylenebilir. Kamuoyu ancak güçlü ve serbest düşüncelerin özgürce yayıldığı ortamlarda sağlıklı bir şekilde oluşabilir. Kamuoyunun oluşumunda temeli fikirlerin özgürce açıklanabilmesi, bu fikirlerin başkalarına iletilebilmesi ve son olarak da edinilen bilgi ve fikirlerin algılanıp yorumlanması oluşturur (Yüksel, 2007). Kamuoyu seçimlere katılarak karar alma sürecinde yer almakta ve siyasal katılım ile kendisini yönetenleri denetleme işlevi görmektedir.

1.2. Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi

Bu kısımda genel olarak denetim kavramı ve denetim sistemleri ile bu kapsamda ombudsman denetimi ele alınacaktır. Denetim kavramı genel olarak ele alındıktan sonra, özellikle kamu yönetiminin denetimi üzerinde durulacaktır. Kamu yönetiminin denetimi konusu ise, klasik anlamda kamu yönetiminin denetimi, kamu yönetiminin denetiminde çağdaş anlayış ve bireyin hak arama özgürlüğü kapsamında ele alınacaktır. Bu kapsamda kamu yönetiminde idari denetimin sınıflandırılması yapılacaktır. Bu sınıflandırmada son olarak ombudsman denetiminin genel denetim yapıları arasındaki durumu açıklanmaya çalışılacaktır.

“Yönetim, bir insan grubunun gövde gücüyle beyin gücünün belirli bir amacı gerçekleştirecek biçimde eyleme geçirilmesidir”. Yönetim süreci belli aşamalar şeklinde gerçekleşmektedir (Özer, 1998a: 93). Yönetim; örgütün amaçlarını

gerçekleştirmek için başlıca; planlama, örgütleme, yöneltme ve denetim süreçleri yoluyla tüm unsurların uyumlu bir şekilde yürütülmesidir (Kulukçu, 2006: 5). Bu unsurlar arasında denetim, yönetimin etkiliği için mutlaka gereklidir. Diğer bir ifade ile yönetimle zorunlu bir ilişki içerisinde olan denetim, yönetimin her türünde olduğu gibi kamu yönetiminde de çok önemlidir (Atay, 1999: 22). Yönetimin başarılı olması ancak iyi bir denetimle olabilir. Denetim bulunmadığı bir sistemde iyi yönetimde bahsetmekte olanaksızdır.

Genel olarak kamu yönetimi sisteminde uygulamaya konulacak denetim sistemi o yönetim sisteminin uyguladığı yönetim tarzına göre şekillenmektedir. Merkezi yönetim tarzını benimseyen ülkelerde alınan kararlar sıkı bir biçimde denetlenir. Böylece görevliler keyfi davranış sergileyemez ve vatandaşın hakkı korunmuş olur. Bu bağlamda kamu yönetiminin amaçlarına ulaşabilmesi için kamu personelinin denetlenmesi zorunluluk gereğidir.

Merkezi yönetimin gerçekleştirdiği sıkı denetim sayesinde idari faaliyetlerde meydana gelen olumsuzluk hızlı ve kolay biçimde engellenebilir. İdari kurumların gerçekleştirdiği işlemlerde ortaya çıkan hatalar önceden belirlenmiş olan yaptırımlarla cezalandırılır, düzeltilir ve bu sayede de aynı hataların tekrar etmesi engellenebilir. Etkili bir denetimle ülke kaynakları verimli şekilde kullanılabilir. Yapılan etkin bir denetim ile işlerin yerinde, verimli ve zamanında yapılıp yapılmadığını öğrenebilir (Akıncı, 1999: 49). Tabi ki “*denetleme sadece emir vermek, gösteriş yapmak, korku vermek değildir*” (Coşkun, 2002: 85). Bir faaliyetin istediğimiz doğrultuda ilerlemesi için ilgililerin doğru bir şekilde yönlendirilmesidir. Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için denetim kavramı, denetim türleri ve denetim türlerinin sınıflandırılması aşağıda incelenmiştir.

1.2.1. Denetim Kavramı

1.2.1.1. Denetimin tanımı

Günümüzün demokratik toplumlarının en temel özelliklerinden birisi bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin kamu yönetimlerine karşı korunması ve güvence altına alınmasıdır. Hukuk devletinde, denetim idareyi hukuka uygun davranmaya zorlayarak kamu hizmet ve faaliyetlerinin hukuka uygun şekilde

işlemesini sağlar. Kamu görevlilerini keyfi davranıştan uzaklaştırır. Hukuk devletlerinde örgütlerin ve kişilerin yasayla tanımlanmış sınırlar içinde hareket etmek zorundadır.

Yönetim olgusunun en önemli öğelerinden birini teşkil eden denetim kavramı, TDK sözlüğünde geçen en genel anlamı ile “bir işin olması gerektiği yolda yapılıp yapılmadığını anlamak ya da bir işi yapılması gerektiği yolda yürütmek için bakıp gözetmek, teftiş, murakabe, kontrol” anlamlarına gelmektedir. Denetim yerine teftiş, murakabe, kontrol kelimeleri de kullanılmaktadır. Ertekin’e göre teftiş; bir olayın doğrusunu bulmak için araştırmak anlamına gelmektedir (1998: 493). Atay ise murakabenin bakma, gözetim altında bulundurma, gözetleme, iç dünyasına dalma ve sansür gibi anlamlarda kullanılabildiğini söyler (1999: 22) . Denetim ve teftiş kavramları sık karıştırılan kavramlardır. Denetim yönetime rehberlik ederek onun eksik yanlarının düzeltilmesine yardımcı olan bir süreç iken, teftiş ise genel olarak soruşturmalar ile iş ve işlemlerin mevzuat çerçevesinde incelenmesidir. O halde denetimi, tüm bu kavramları da içinde barındıracak nitelikte daha geniş çaplı düşünmek gerekir.

Yönetim biliminde denetim kavramı için daha kapsamlı ve detaylı bir tanımlama yapılmaktadır. Denetim kelimesi zaman içinde yönetim biliminde de anlam değişikliğine uğramış ve kapsamı değişmiştir. Örneğin, 1941’li yıllarda denetim kelimesinin yönetim öğelerinin bütününe kapsadığını düşünen yazarlar mevcut iken daha sonra denetimin, yönetimin öğelerinden biri olduğu kabul edilmiştir (Tortop vd., 1993: 160). Yönetim bilimciler genel anlamda denetimi, belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının tespiti ulaşılmamışsa nedeninin araştırılması için yapılan tüm iş ve işlemler olarak tanımlar (Özer, 1998b: 142). Yönetim biliminin kurucusu olan H. Fayol’e göre denetim “... her şeyin verilen emirlere ve konulmuş kurallara (düzene) uygun yapılıp yapılmadığının gözetimidir.” (Coşkun, 2002: 82). Denetim, yönetimin varoluş nedeninin gerçekleşip gerçekleşmediğinin gösterimini sağlar. Kamu yönetiminin niteliği ve toplum üzerindeki etkisi açısından denetim kamu yönetimi için zorunluluktur denilebilir. Fakat denetim yönetimler için sadece bir araçtır asıl önemli olan yönetimin kendisidir (Mutta, 2005: 19). Denetim, yönetimin amaçlarının belirlenmesini ve bu amaçlar için etkinlikte bulunulmasını sağlamakta belirlenen amaçlar için yapılan etkinlikleri ve çalışmalarını inceleyerek varsa oluşan sapmaları ortaya çıkartarak tekrar meydana gelmesini engellemektedir.

1.2.1.2. Denetimin Tarihsel Gelişimi

Eski Mısır, Yunan ve Roma Medeniyetlerinde kamusal hesapların kontrolü için denetim mesleğinin kullanıldığını gösteren kanıtlarda bulunmaktadır. Kamu denetimi kavramının İslam'ın yedinci yüzyılından on üçüncü yüzyılına kadar olan gelişme döneminde daha da geliştiğini görmekteyiz. İslam halifeleri tarafından ayrı ayrı muhasebe ve denetim birimlerinin oluşturulduğuna yönelik yazılı kanıtlar bulunmaktadır (Khan, 1995: 15). Abbasiler döneminde ise bakanlık bürosu olarak yer alan teftiş, ulaştırma ve devlet işlerindeki adaletsizliğin önüne geçmek için çalışan “Divan-ı Berid”, “Divan-ı Mezalim” ve “Kadı'ul-Kudat” gibi kurumlar bulunmaktadır. Osmanlıda II. Mahmut döneminden sonra Avrupa örneklerine bakılarak bakanlıklar oluşturulmaya başlanmıştır. Bu kuruluşların arasında yazışma ve özlük şubeleri arasında teftiş birimleri bulunmakta bu birimlerdeki iş ve işlemler müfettiş denilen personel tarafından yürütülmekteydi (Akpınar, 2006: 31).

Devletin ve sunduğu faaliyetlerin genişlemesi kamu denetiminin zamanla kapsamının büyümesine yol açmış ve sanayi devriminden sonra ortaya çıkan işletmelerle birlikte denetim anlayışı da değişmiştir. Denetimler daha çok gelir gider hesaplarının incelenmesi ve kamu harcamalarının ne şekilde yapıldığının belirlenmesi şeklinde yapılmaya başlanmıştır. Bu anlamda denetim faaliyetlerindeki etkiliği arttırmak amacıyla yeni denetim anlayışları geliştirilmiş ve yeni kurumlar oluşturulmuştur. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra denetim kavramında hızlı bir gelişim meydana gelmiş, kamu yönetiminde meydana gelen değişim denetimi de etkisi altına alarak, denetçilerin hata bulmaya odaklanan bakış açıları, rehberlik ve çözüm odaklı olarak değişmiştir. Ayrıca bir meslek grubu olarak kabul edilme yolunda önemli çalışmalar yapılmıştır (Kubalı, 1999: 33-34). Sosyal devlet anlayışının gelişimi bireylerin devletten beklentilerinin artmasına neden olmuş kamuda meydana gelen bu dönüşüm denetimin niteliğinin de değişmesine neden olmuştur. Bu anlamda yönetim anlayışındaki değişimin de etkisi ile denetim daha çok rehberlik amaçlı yapıcı teknikler kullanmaya başlamıştır.

1.2.1.3. Denetimin Aşamaları, Amaçları ve Kapsamı

Kamu yönetiminde denetimin ele alınış biçimi, ülkede egemen olan devlet felsefesi ve ülkenin ulusal sosyal psikolojisini yansıtmaktadır. Chapman, devlet ve vatandaş arasındaki ilişkiyi farklı biçimlerde ele alan görüşlerin, Almanların “adalet devleti”, “polis devleti” ve “hukuk devleti” (“justizstaat”, “polizeistaat”, “rechtstaat”) ayırımında ortaya konduğunu belirtmektedir. Polis devletinde devlet çıkarları vatandaş çıkarlarından üstün görülmektedir. Adalet devleti biçimindeki yapılarda ise devlet ve vatandaş arasındaki uyumsuzluklar adli mahkemelerde çözülmektedir. Vatandaş ve devlet adli mahkemeler önünde eşittir. Fakat bu durum katıksız bir biçimde uygulanmamaktadır devlete özel yetkilerle özel statü verilmekte bazı belge, bilgi ve işlemler bu durumdan muaf tutulmaktadır. Hukuk devleti kavramı ise Kıta Avrupası’nda en gelişmiş devlet tipidir. İki temel yapı üzerine kurulmuş bu sistemde devletin kendisinin de uyması gereken kuralları dayatan bir güç olması ve yönetimin kurallara uygun işlemlerini gözeteni ayrı bir mekanizma bulunmasıdır. Hukukun üstünlüğü her şeyin üzerindedir. Sonuç olarak uygulamada hukuk devleti ve adalet devletinin saf biçimlerine rastlanmamaktadır. Genelde her iki özelliğin karma biçimde uygulanması durumu söz konusudur (Chapman, 1970: 175-177).

Denetim faaliyetinin oluşabilmesi için 3 unsurdan bahsedilebilir. Bunlardan ilki kabul edilen bir planın, verilen bir direktifin veya önceden belirlenmiş ilkelerin olmasıdır. İkincisi ise birinci unsurun oluşumuna uygun bir yönetimin faaliyetinin varlığıdır. Bunlarla beraber üçüncü unsur ise denetimi gerçekleştirecek bir organ veya kişinin olmasıdır (Tortop vd., 1993: 160-162). Denetim faaliyetleri belirli amaçlar doğrultusunda bir takım aşamalardan geçerek gerçekleştirilen bir süreçtir. Fakat bu aşamalarla ilgili de bir takım görüş farklılıkları olabilir. Denetimin en az üç temel aşamasından bahsedilebilir. Birinci aşamada planlama, ikinci aşamada yürütme, son aşamadaysa raporlama (Khan, 1995: 28). Farklı çeşitlerde ve yöntemlerle uygulansa da denetimin özünde öngörülen ve gerçekleşen iki durumun karşılaştırılması vardır. Gerçekleşmesi gerekenle, gerçekleşen karşılaştırılmakta, uygunluk ya da sapma düzeyleri belirlenmektedir. Bu aşamalar önceden belirlenen amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

Denetimde temel amaç, örgüt amaçlarının gerçekleştirilme derecelerini saptayarak, örgütün etkililik düzeyini yükseltmek ve onun geliştirilmesini sağlamaktır. Bunun için de örgütsel işleyiş devamlı olarak takip edilir ve eksik yönler

belirlenerek, örgütün amaçlardan sapması engellenerek durum geliştirilmeye çalışılır (TODAİE, 1991: 40). Ayrıca kamu yönetimi denetiminin; kamu kurumlarının yaptıkları işle orantısız bir biçimde genişleme eğilimlerine engel olmak, kamu görevlilerinin yetkilerini hukuk kurallarına aykırı veya keyfi olarak kullanmalarını önlemek ve yurttaşları bu duruma karşı korumak, yönetimin kamuoyunun eleştirilerine dikkatini çekmek, kamu görevlilerinin makamlarını kişisel çıkarları için kullanmalarını önlemek gibi kendine özgü amaçlar vardır (Tortop vd., 1993: 157). Denetim, yönetimin faaliyetlerini hukuk düzenine uygun kılmayı amaçlar. Faaliyetleri denetlenen bir yönetimin etik meşruluğu güçlenir. Böylece yönetimler ilgili oluşan soru işaretleri; denetim sonrası aşamada ortadan kalkar. Denetim yoluyla yönetimlerin sorumluluğu sağlanır ve faaliyetlerinde gözlemlenen yanlışlar düzeltilerek bunların tekrarlaması önlenmeye çalışılır. Her kurumun ya da örgütün en önemli amacı etkinlik ve verimlilik, bunu sağlamakta yine etkin ve verimli bir denetimle olabilir.

Denetimin kapsamı denildiğinde hangi konulardan oluştuğu, kimlerin ne amaçla denetleneceği ve nelerin denetleneceği kavramları düşünülmektedir. Ayrıca işyeri seçimi, yerleşim planının oluşturulması, zamanın kullanımı gibi konularda denetim kapsamında değerlendirilmektedir (Tortop, 1974: 28). Kamusal denetimin kapsamı zaman içinde büyük değişiklikler göstermiştir. Yönetimlerde ve yönetim anlayışlarında meydana gelen kamusal değişimlere paralel olarak denetim alanı da genişlemiştir.

1.2.1.4. Denetimin Etkileri ve Denetim Çevresi

Denetim kavramının boyutlarının daha iyi anlaşılabilmesi açısından denetsel etki ve denetim çevresi kavramının açıklanması yerinde olacaktır. Ertekin'e göre denetsel etki kavramı denildiğinde kavramın iki yönünden bahsedebiliriz. Birincisi "yönlendirici" etki diğeri "düzeltici" etkidir. Yönlendirici etki denetim süreci başlamadan elde edilen sonuçtur. Bunun anlamı denetimin işleyişe dönük ön etkisi ile açıklanabilir. Denetim kavramı oluşmadan denetimin olabileceğini bildirerek görevlerin daha etkili bir şekilde yapılması yönünde iş görenlerin ya da kurumun tetiklenmesidir. Denetim fiilen yapılmaya da böyle bir olgunun olduğunun hissettirilmesidir (1999: 57). Eldeki kaynakların belirlenen hedefleri gerçekleştirebilmek için bütüncü bir şekilde kullanılması ise düzeltici etki olarak

tanımlanabilir. Bu bağlamda yöneltici etkinin edilgen, düzeltici etkinin ise etken bir sonucu olduğu söylenebilir (Uluğ, 2004: 99). Denetimin varlığı, yönetimlerin sürekli canlı kalmasını sağlayan bir etki göstermektedir.

Örgütlerin büyüklüğü ile yöneticilerin gözetleyebileceği kişi sayısına bağlı olarak değişen, yönetsel hiyerarşinin de bir sonucu olan, denetim çevresi ya da denetim alanı üzerinde durulması gereken bir diğer konudur. 1993 yılında ilk kez denetim alanının sınırlılığı ilkesi üzerine yapılan bir çalışmada, bir üste bağlı olan ast sayısı altıyı geçerse verimli bir denetimin olmayacağından bahsedilmektedir. Fakat bu durum kişilerin psikolojik ve zihinsel kapasiteleri, denetlenen kurumun özellikleri gibi çeşitli faktörlerden etkilendiği için bu sayı kimi yöneticilerde değişebilmektedir. Denetim alanı ilkesi, as üst ilişkilerin de sorumluluk ve verimliliğin birlikte değerlendirilmesi sonucu as ve üst arasındaki derecelere göre sayılardaki değişimi kısaca üstün konumuna bağlı olarak ast ile ilişkileri ve bu ilişkiyi sağlayacak ast sayısındaki değişimdir (Akkoca, 2013: 13-14). Etkin, verimli ve ayrıntılı bir denetimin sağlanabilmesi için yöneticilerin denetim alanını küçültülebilir. Fakat bu durum orta düzey yönetici sayısının artmasına ve bilgi alışverişlerinde soruna neden olacaktır. Denetim alanı genişletildiğinde ise denetimde meydana gelen rahatlama ile personelin performansı artacaktır. O halde etkili bir denetim için yönetici personel sayısının belli bir oranı geçmemesi gerekir.

1.2.1.5. Denetimin İlkeleri

Denetimin amacına ulaşabilmesi için uyulması gereken bir takım ilkeler vardır. Denetim faaliyetlerinin geçerliliği ve güvenilirliğini sağlayan en önemli araçlar sahip olduğu ilkelerdir. Her etkinlikte olduğu gibi denetimler de belli bir amaç doğrultusunda planlı olmalıdır. Böylece denetim gerekçesi ve hedefi belirlenerek planlı bir şekilde yapılacaktır. Özel ya da kamusal her kurum denetim faaliyetlerini belirlemiş olduğu ilkeler çerçevesinde yapmaktadır. Denetimin türüne, biçimine ya da kurumun niteliğine göre birtakım ilkelerden söz edilebilir fakat temelde dört ilkeden bahsetmek yerinde olacaktır. Bağımsızlık, yasallık, nesnellik ve dürüstlük ilkesidir.

Bağımsızlık ilkesi denetçinin, denetleme sırasında bağımsız olarak hareket edebilmesidir. Denetçi ile denetlenen arasında maddi veya işini tam olarak yapmasına engel teşkil edecek bir ilişkinin olmaması gerekir. Denetçi tam bağımsız bir şekilde

yetkileri çerçevesinde denetimini gerçekleştirmeli ve kararını vermelidir (Khan, 1995: 17). O halde denetimin kaliteli bir şekilde yapılabilmesi için denetçinin bağımsız bir şekilde hareket etmesi ve denetlenen ile denetçi arasında herhangi bir menfaat ortaklığı olmaması gerekir. Denetim faaliyetlerinin sağlıklı yürüyebilmesi denetim ile yönetimin birbirinden ayrı olmasına da bağlıdır kısaca denetim yönetimden etkilenmemelidir.

Denetim faaliyetlerinin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve gerçekleştirilen denetimin önceden belirlenmiş hukuk kurallarına uygun olarak yapılmasının tespiti yassallık ilkesi doğrultusunda gerçekleştirilir. Denetçi hukuk kurallarının dışına çıkamaz ve görevi ile ilgili olmayan konuları denetleyemez. Atay'a (1999:46) göre hukuka uygunluk denetimi hem denetim hem de denetleyen açısından önemli bir ilkeyi oluşturmaktadır.

Nesnellik ilkesi denetçinin karar verirken önceden belirlenmiş ölçütlere göre takdir yetkisinin sınırlarını aşmaması, herhangi bir etki altında kalmaması ve duygularına kapılmadan tarafsızca davranmasıdır. Denetim sürecinde bilimsel verilerden yararlanılmalı, nesnel ölçütler kullanılmalı, tarafsız davranılmalı ve duygusallığa yer verilmemelidir. Nesnel olmayan bir denetimin işlevini yerine getirmesi çok güçtür. Dürüstlük ilkesi denetim faaliyetlerinin etki altında kalmadan, tarafsızca, diğer denetim ilkeleri de dikkate alınarak samimi bir şekilde gerçekleştirmesidir. Dürüstlük ilkesi bağımsızlık ilkesi ile ilişkilendirilebilir, ayrıca denetlenenlerin mesleki faaliyetlerini değerlendirdiği için mesleki dürüstlikle de ilgilidir (Atay, 1999: 47-48). Dürüstlük ilkesi yönetim ve denetim faaliyetlerinin bütününe ilgilendirir.

1.2.2. Türk Kamu Yönetiminde Denetimin Sınıflandırılması

Hukuk devletlerin de kamunun denetimini zorunluluktur. Denetim, idarenin kamu faaliyetlerini hukuka uygun şekilde yürütmesini zorunlu kılar. Genel anlamda iki tür denetim uygulanmaktadır. Bunlar; hukuka uygunluk ve yerindelik denetimleridir. Hukuka uygunluk denetimini yargı organları ve diğer denetim mekanizmaları tarafından yerine getirilirken, yerindelik denetimi sadece belirlenmiş denetim mekanizmaları (yargı denetimi hariç) tarafından yerine getirilmektedir. Bu denetimler hem idari teşkilat içerisindeki hiyerarşiye uygun olarak üst makamlarca

hem de özel olarak oluşturulan organlarca yapılır. Bu anlamda idarenin eksik yönlerinin belirlenmesi, aksaklıkların giderilmesi ve rehberlik amacı ile denetim faaliyetleri çeşitli denetim yolları ile sağlanmaktadır.

1.2.2.1. İdari (Yönetmel) Denetim

İdari denetim genel anlamda idarinin aldığı kararlar ile yaptığı iş ve faaliyetlerin idari araç ve yöntemlerle, idareler kurumlar tarafından denetlenmesi olarak açıklanabilir (Uluğ, 2004: 100). İdari denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının hem kendi bünyesindeki organlar aracılığı (iç denetim) ile hem de başka bir dış kuruluş tarafından denetlenmesi (dış denetim) şeklinde gerçekleşebilir (Esgün, 1996: 252). Yönetmel denetim, kamu yönetiminin yürütme erki içinde denetlenmesidir. Kamu kuruluşları kendi bünyelerinde denetlenebildiği gibi yine yürütme erki içinde kalan başka kuruluşlarca da denetlenebilmektedirler. Yönetmel denetimi genel olarak iç denetim ve dış denetim biçiminde ele alabiliriz. İç denetim kapsamında hiyerarşik denetim ve kurul denetimi, dış denetim kapsamında ise vesayet denetimi ve özel denetim ele alınacaktır. Yüksek denetimin ise dış denetim kısmında değerlendirilmesi daha doğru olacaktır.

1.2.2.1.1. İç Denetim

İç denetim, devletin içerisinde yer alan ve tüzel kişiliğe sahip kuruluşların yine aynı şekilde kendi sahip oldukları denetim organlarınca denetlenmesi olarak da ifade edilebilir (Atay, 1999: 38). İç denetim iki şekilde yapılmaktadır ilki hiyerarşik üstlerce astın denetlemesi şeklinde diğeri ise kurum veya kuruluşun içerisinde kurulan denetim organları ile denetimde bulunmasıdır (Coşkun, 2002: 87). İç denetimde amaç iç kontrolün sağlanması ve belirlenen politika ve planların uygun şekilde uygulanıp uygulanmadığının işin uzmanı kişilerce gözlemlenerek tespitinin yapılmasıdır. Hukuk devletinde yapılacak tüm faaliyetlerin hukuk çerçevesinde gerçekleşmesi gerekir bu anlamda iç denetimin asıl amacı hukuka uygunluğu sağlamaktır. Aynı kurumsal yapı içerisinde iki türlü iç denetimden söz edilebilir. Hiyerarşik denetim ve kurul denetimi(idari teftiş) (Akkoca, 2013: 35).

1.2.2.1.1.1. Hiyerarşik denetim

“Bir toplulukta veya bir kuruluştta yer alan kişileri alt-üst ilişkileri, görev ve yetkilerine göre sınıflandıran sisteme” hiyerarşi denir (wikipedia, agis, 2015a). Yöneten ve yönetilen ikilisinin olduğu her yapıda alt-üst biçiminde örgütlenmiş bir yapı bulunmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşu bünyesindeki kamu görevlileri arasında ki bu ast-üst ilişkisi ya da sıradüzen hiyerarşi olarak adlandırılır. Kamu kurumları bünyesinde görev yapan kamu görevlileri arasında, idari işlemlerin aksamaması ve işlerin belirli bir düzen içerisinde yapılabilmesi için oluşturulan hiyerarşik yapı içerisinde yer alan üst makamların alt makamları eylem ve işlemleri yönünden denetlemesine “hiyerarşik denetim” denir. Bu anlamda üst makamların daha alt kademede görevli memurlar üzerinde belirlenmiş bir takım hiyerarşik yetkileri mevcuttur (Eryılmaz, 2013: 388 ve Mutta, 2005: 24). Genel yönetimlerin en üstündeki yönetici bakandır. Bakan astlarca alınan tüm kararlardan sorumludur. Bakanla başlayan hiyerarşi memurların denetlemesine kadar devam eder ve bu düzenle her astı, tüm üstleri denetleyebilir (Uluğ, 2004: 101).

Hiyerarşik yetki sadece aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde kullanılan bir yetkidir diğer bir anlatımla ayrı tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardaki görevliler arasında hiyerarşi yoktur. Hâkimler ile mahkemeler de hiyerarşik düzenin dışındadır.

1.2.2.1.1.2. İdari Teftiş

İdari teftiş, iç denetimin idari yapı içerisinde önceden yetkilendirilmiş ve bu işle görevli birimler tarafından müfettişler aracılığı ile yapılmasıdır. Hiyerarşik denetim ile idari teftiş aynı yönetsel mekanizma(bakanlık) içerisinde bulunan fakat farklı birimlerce yapılmaktadır. Teftiş; her bakanlık bünyesindeki görevli kurullar tarafından yapılmaktadır (Akıncı, 1999: 79). 2003 tarihli ve 3046 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun” ile tüm bakanlıklarda teftiş kurulu başkanlıklarının ve ihtiyaca göre merkez teşkilatında da örgütlenmeye gidileceği yasalarla belirlenmiştir.

Kamu yönetiminde yapılan idari teftişlerin amacı; kurum personelinin rehberlik faaliyetleriyle yetiştirilmesini sağlamak, yapılan çalışmalarını denetleyip değerlendirmek ve daha etkin ve verimli hale getirilebilmesi için önerilerde

bulunmak, meydana gelen yasa dışı olayların soruşturmasının ve incelemesinin yapılarak sonuçların üst kademelere iletilmesidir (Coşkun, 2002: 102). Teftiş yoluyla denetim müfettişler eliyle gerçekleştirilir. İlgili kişi tespitlerini de belirterek, görüş ve kanaatini içeren bir rapor düzenler ve kurumun üst yöneticisini kurumun işleyişi ile ilgili bilgilendirir böylece denetim görevi gerçekleştirilmiş olur. Müfettişler kurumun işleyişi ile ilgili olarak üst yöneticiyi bilgilendirmesi kurumun işleyişinde verimliliği ve düzeni sağlar. Müfettişlerin doğrudan karar alma yetkisi yoktur fakat her türlü bilgi ve belgeyi isteme yetkisine sahiptirler.

1.2.2.1.2. Dış Denetim

Bir kurumun idari açıdan hiyerarşik ilgisi olmayan, kurumun örgütsel yapısının dışında bulunan, kurumun örgütsel yapısı ile doğrudan bağı bulunmayan bağımsız denetim elemanlarınca yapılan denetime dış denetim denir (Köse, 2000: 17). Dış denetim bir kamu kurum ve kuruluşunun kendi bünyesi dışındaki başka bir kurum veya kurul tarafından vesayet denetimi veya özel denetim şeklinde gerçekleştirilmektedir.

1.2.2.1.2.1. İdari Vesayet Denetimi

İdari vesayet denetimi, merkezi yönetimin kamu yönetiminde birliği sağlamak amacıyla yerel yönetimler üzerindeki yetkisini kullanarak yerel düzeyde yürütülen eylem ve işlemleri denetlemesidir. Başka bir ifade ile devlet tüzel kişiliği dışında yer alan kamu tüzel kişilerinin denetlemesidir. Vesayet denetimi farklı tüzel kişiliğe sahip kurumlar arasında gerçekleştirilmektedir. Bu kamu tüzel kişileri, yer ve hizmet itibarıyla yerinden yönetim kuruluşlarıdır (Esgün, 1996: 252 ve Uluğ, 2004: 102). Vesayet denetimi, idarenin bütünlüğü ilkesinin doğal bir sonucudur (Eryılmaz, 2013: 388).

Vesayet denetimi ile ilgili düzenleme Anayasanın 127. maddesiyle yapılmıştır. Maddeye göre; *“Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi*

karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir” denilmektedir. Hiyerarşi aynı kamu tüzel kişiliği içindeki farklı makamlar arasındaki ilişkiyi ifade ederken idarî vesayet farklı kamu tüzelkişilikleri arasındaki ilişkidir (Akıncı, 1999: 87).

İdari vesayet denetimi yerinden yönetim kuruluşlarının organları, görevlileri veya işlemlerini yerindelik ve hukuka uygunluk yönünden denetlemektedir. Genel anlamda vesayet denetimi izin verme, geri alma, onama, bozma vb. şekillerde olmaktadır (Eryılmaz, 2013: 388).

İdari vesayet yetkisi ancak kamu yararı adına Anayasada açıkça belirtildiği üzere kullanılabilir. Vesayet denetimi, yerel yönetimlerin yetkilerini sınırlayacak ve kendi başlarına aldıkları kararları yok sayacak bir biçimde atama yapma, emir verme, karar alma gibi yetkileri yoktur. Sadece yasal sınırlar içinde yetkisini kullanılabilir. İdari vesayet yetkisi kanunda açıkça belirtilen makamlar tarafından kullanılabilir. Bu yetkinin başka bir makama devredilmesi söz konusu olamaz. İdari vesayet denetimi ancak kanunda açıkça belirtilen işlemler üzerinde yapılabilir. İdari vesayet devletin bölünemez bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin adaletli bir biçimde halka sunulması için tasarlanmıştır.

1.2.2.1.2.2. Özel Denetim

Dış denetimin bir diğer biçimi de Danıştay, DDK, Sayıştay gibi denetleme göreviyle oluşturulmuş özel organlar aracılığı ile yapılan denetimlerdir. Özel denetimin amacı faaliyetleri hukuki yönden denetlemektir. Özel denetim hiyerarşik ya da vesayet denetimden farklı olarak özel organlar tarafından yapılan denetimdir.

T.C Anayasası'nın 155. maddesinde Danıştayın tanımı yapılmakta hem idari görevler hem yargısal görevler verildiği belirtilmektedir. Ayrıca Danıştay Kanunu'nun birinci maddesinde Danıştay T.C. Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme mercii olarak tanımlanmaktadır. Danıştay, merkezi idarenin yardımcı kuruluşlarından biri olarak en yüksek danışma ve inceleme merciidir. Danıştay idari görevleri kapsamında verdiği kararları ile yargısal görevleri kapsamında verdiği kararların niteliği değişmektedir.

DDK ile ilgili düzenleme T.C Anayasası'nın 108'inci maddesinde ifade edilmiştir. DDK yargı organları ve Türk Silahlı Kuvvetleri dışındaki tüm kamu kurum

ve kuruluşlarında, kamu niteliğinde olan kuruluşlarda, kamuya yararlı dernek ve vakıflarda Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine denetim yapar. DDK, herhangi bir hiyerarşiye tabi değildir, sadece Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak onun emirleri doğrultusunda denetimini gerçekleştirebilir. DDK yürütme işlevinin içinde Cumhurbaşkanı'na bağlı yardımcı bir kuruluştur. DDK Cumhurbaşkanı'nın kamuya müdahale gücünü artırır (Esgün, 1996: 264). Cumhurbaşkanı devlet organlarının Anayasaya uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülüp geliştirilmesini DDK ile yapar. Kurul Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirildiğinde görev alanına giren konularla ilgili her türlü araştırma incelemeyi yapabilir. İlgili kişi ve kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. DDK'nun yapacağı denetim faaliyetleri sadece bir ön rapor niteliğindedir hiçbir bağlayıcılığı yoktur (Atay, 1999: 117).

T.C Anayasasının 160. maddesine göre; “*Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.*”. Bu hükümle Sayıştay, anayasal bir kuruluş mahiyetine sahip olmaktadır. 2005 yılında yapılan bir ek düzenlemeyle mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması görevi de Sayıştaya verilmiştir. 3 Aralık 2010 tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda Sayıştay'ın denetim faaliyetleri ve idari yapılanması ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Kanunla birlikte Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Sayıştaya devredilmiştir.

Sayıştay'ın iki temel fonksiyonu bulunmaktadır, birincisi genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasıdır. İkincisi ise genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile ilgili işlemlerin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir (Kulukçu, 2006: 12). Yeni Sayıştay Kanununun 36. maddesine göre Sayıştay denetimi düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsamaktadır. Aynı kanununa göre, Sayıştay hem yasama ve yürütme güçlerinden bağımsızdır hem de idari ve yargısal yetkilere sahiptir. Sayıştay, Anayasa'da yüksek mahkemeler arasında sayılmaktadır. Sayıştay; görevlerini yerine getirirken bu yetkiyi millet adına TBMM den almaktadır.

Sayıştayın denetim ve yargılama faaliyetlerinin yolsuzlukla mücadele açısından da önemli bir işlevi vardır. Bu noktada yapılan yolsuzlukların ortaya çıkarılmasını ve suçluların cezalandırılmasını sağlamak ile benzeri olayların gerçekleşmemesi için önlemler alınması sağlamak işlevleri arasındadır (Akbulut, 2003: 13). Oluşturulan yeni Sayıştay Kanunu ile denetimin tek çatı altında toplanması ve denetimin faaliyetlerinin daha güçlü olarak yürütülmesi düşünülmüştür.

1.2.2.2. İdarenin Yargı Yolu İle Denetimi

Hukuk devleti, *“insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyan, toplum yaşamında adalete ve eşitliğe uygun bir hukuk düzeni kuran ve düzeni sürdürmekle kendisini yükümlü sayan, bütün davranışları hukuk kurallarına ve Anayasa’ya uyan, işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlet demektir.”* (Gözler, 2005). Hukuk devletinde, devlet etkinlikleri belirlenmiş kurallar içinde yürütülür ve devletin kendisi de belirlenen hukuk kurallarına uyar. Hukuk devletinde en önemli ilke idarenin yasallığı ve yargısal denetimin alanında olmasıdır. Hukuk devleti, hak ve özgürlüklerin korunması konusunda hem bireyleri birbirlerine karşı hem de bireyleri idarenin hukuk dışı uygulamaları yönelik korumaktadır. Bu bağlamda hukuk devleti vatandaşların hukuki güvenliğinin sağlandığı ve devletin tüm faaliyetlerinin hukuk kuralları içerisinde gerçekleştirilmesinin zorunlu olduğu bir sistemdir. T.C Anayasanın 125. maddesinde belirtildiği gibi *“idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.”* ifadesi idarenin eylem ve işlemlerine karşı vatandaşlar yargı denetimine başvurabileceklerini göstermektedir.

Yargı denetimi idare ile vatandaş arasında bağımsız bir şekilde idare üzerinden denetim yapmaktadır. İdarenin aldığı kararlar yargı denetimi ile hukuk ilkelerinden ayrılmadan vatandaş adına onun çıkarlarını gözeterek alınmaktadır. Ayrıca yargı kararları kesin hüküm taşıdığı için vatandaşlara güven vermektedir. Bu bağlamda idarenin eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetlemenin en uygun yolu yargı denetimidir (Mutta, 2005: 39). Yargısal denetim hukuki denetimi ile sınırlıdır. Bu anlamda idarenin yapmış olduğu faaliyet yerinde olmayıp sadece hukuki yönden uygunsa yargı organları bu işlemler hakkında karar verememektedir (Kahraman, 2011: 357).

Yönetimin idari faaliyetlerin hangi hukuk kurallarınca düzenleneceği ve dolayısıyla nasıl denetleneceği konusunda uygulanan belli başlı iki yargı sistemi bulunmaktadır. Bunlar Anglo- Sakson ülkelerde bulunan “yargı birliği” ile Kara Avrupa’sı ülkelerinde ve Türkiye’de uygulanan “yönetimsel yargı” sistemidir. Yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde tek bir hukuk sistemi ve bu hukuk sisteminden doğan uyuşmazlıkları karara bağlayan bir tek yargı mekanizması vardır. Adliye dışında ve ayrı bir hiyerarşi içerisinde teşkilatlanan “idari yargı” yoktur. Adli mahkemeler idari uyuşmazlıkları da karara bağlamaktadır (Süren, 2009: 404). Yargı birliği sisteminde, yönetimler vatandaşlar gibi normal hukuk kurallarına tabidir ve uyuşmazlıklarının normal mahkemelerde (adli mahkeme) çözümlenmesi öngörülmektedir. Yargı birliği sisteminde yargı bir bütün olarak örgütlenmiştir. Sistemde idare ile birey eşit tutulur ve aynı hukuk kuralları uygulanır.

İkinci sistem ise başta Fransa olmak üzere tüm Kara Avrupa’sı ve Türkiye’yi de içine alan, vatandaş ile idare arasındaki meydana gelen anlaşmazlıklara “adli yargı” yerine “idari yargı”nın baktığı yargı ayrılığı sistemidir. İdari yargı, idarenin eylemlerinin hukuk ilkeleri çerçevesinde gerçekleşip gerçekleşmediği denetleyen ve adli yargıdan farklı olan bir yargı türüdür (Mutta, 2005: 41).

Türkiye’de 1982’de çıkarılan Danıştay Kanunu ve daha sonra çıkarılan kanunlarla idari mahkemeler kurulmuş ve İdari Yargılama Usul Kanunu ile idari yargının temeli oluşturulmuştur. Bereket ve Demirkol’a (2010: 35) göre adli yargı sistemiyle beraber idari yargı sistemine geçilmesinde, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında meydana gelen uyuşmazlıkların hukuki ve teknik boyutunun olması, özel hukuk ile idare hukuku arasında esas yönden farkın bulunması ve idari davaların bu alanda uzmanlaşmış tecrübeli hâkimlerce denetlenmesinin zorunlu görülmesi gibi nedenlerden kaynaklanmıştır.

Yargı denetimi sonucunda verilen kararlar kesin hüküm belirttiği ve tüm kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcılığı olduğundan en etkili denetim yoludur. Bunun yanında başvuru süreci ve işleyiş usulleri göz önüne alındığında diğer denetim türlerine göre daha katıdır.

1.2.2.3. Siyasi Denetim

İdarenin en etkili denetim türlerinden biri de siyasal denetimdir. Siyasal denetim denildiğinde ilk akla genellikle yasama organının yapmış olduğu denetim gelir. Fakat kavram biraz açıldığında karşımıza ulusal düzeyde yasama organı ve hükümet tarafından yapılan denetimler, yerel düzeyde ise yerel meclis üyeleri ve yerel yönetimler tarafından yapılan denetimler gelmektedir (Tortop vd., 1993: 176).

Siyasal denetim yasama organın soru, meclis araştırması, gensoru, genel görüşme ve meclis soruşturması yöntemleriyle denetleme yetkisini kullanmasıdır (Kulukçu, 2006: 6). Yasama organı, ülkenin yönetimini yasalarla düzenlemek ve yürütme organını denetlemekle görevlidir. 1982 Anayasası yasama organının yürütme üzerindeki denetim yetkisini 98. maddesinde “Bilgi Edinme ve Denetim Yolları” başlığı altında düzenlemiştir. Ayrıca Anayasa’nın 98’inci, 99’uncu ve 100’üncü maddelerinde düzenlendiği gibi TBMM idareyi denetleme yetkisini kullanmaktadır. Ayrıca Anayasanın 74. maddesinde de belirttiği üzere vatandaşlar dilekçe ile başvurarak TBMM den yönetimi denetlemeleri isteyebilmektedir. İdarenin denetimi TBMM bünyesindeki komisyonlar aracılığı ile de yapılmaktadır. Bunların başında Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu gelmektedir.

Yönetimin denetlenmesinde en etkin yöntem ve son karar mercii yargı denetimi olmasına rağmen meclis denetimi, özellikle üst düzey bürokratların ve hükümetin denetlenmesi açısından önemlidir.

1.2.2.3.1. Soru

Anayasası’nın 98/2’nci maddesinde soru “*Bakanlar Kurulu adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya Bakanlardan bilgi istemekten ibaret*” şeklinde tanımlanmaktadır. Ayrıca TBMM İçtüzüğü’nün 96’ncı maddesinde sorunun daha açık bir tanımı yapılmıştır. Soru önermeleri şekil itibari ile yüz kelimedenden fazla olamaz ve önermelere belge eklenemez. Soru önermesini yalnızca bir milletvekili imzalayabilir ve ardından meclis başkanlığına sunulur. Soru önermesi TBMM Başkanlığına yazılı bir şekilde sunulduktan sonra Başkan içtüzüğe uygun olan önermeleri gelen kâğıtlar listesinde yayımlayıp Başbakanlığa ve ilgili olan bakanlığa gönderir. TBMM İçtüzüğü’nün 99’uncu maddesi ise yazılı soruya cevap verme

şeklini düzenlemiştir. Ayrıca TBMM İçtüzüğü'nün 97. maddesinde soru önergesi ile sorulamayacak konular açıkça belirtilmiştir (tbmm, agis, 2015a). Soru

Soru yöntemiyle, sadece bir milletvekili imzası ile hükümetin mevcut politikaları hakkında eleştiri yapabilmekte, bilgi talebinde bulunabilmektedir. Böylelikle problemlere dikkat çekilmekte bakanlıklar üzerinde denetim unsuru oluşturabilmektedir (Özer, 2000: 37). Sorunun siyasi veya cezai bir sonucu yoktur. Soru önergesi ile Bakanlar Kurulu veya bir bakan yalnızca uyarılmış olmaktadır.

1.2.2.3.2. Genel Görüşme

T.C. Anayasasının 98. maddesinin 4. fıkrasında genel görüşme; *“toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.”* şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıntılı ve uygulamaya dönük düzenleme Meclis İçtüzüğü'nde yapılmıştır.

Genel görüşmenin açılabilmesi için hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekilinin talebinin olması gerekmektedir. Başvuru TBMM Başkanlığına önerge ile yapılmaktadır. Başkanlık uygun görülen önergelerin Genel Kurulda okunmasını kabul eder. Önergenin beş yüz kelimeyi geçmemesi gerekir aksi halde yüz kelimeyi geçmeyen özet önergeye eklenir ve bu önerge okunur (Özer, 2000: 41). Genel Kurulda konu ile ilgili görüşmede Hükümet, siyasî parti grupları ve ilgili milletvekili tüzükte belirtilen şartlarda konuşabilir. Genel görüşmenin olup olmayacağına Genel Kurulda ki oylama sonucuna göre karar verilir. Genel görüşme açılmasına karar verilirse, genel görüşme günü “Özel Gündem” şeklinde tarihi Danışma Kurulunca tespit edilerek belirlenir. Hükümet ve parti gruplarından milletvekilleri konu ile ilgili belirtilen süreye göre konuşurlar. Genel görüşmede, konu hakkında sadece görüşme yapılmakta, yapılan görüşme sonucunda hükümetin siyasal sorumluluğunu ortaya çıkaracak bir karar alınmamaktadır. Buna karşın, görüşmeler sırasındaki eleştiriler yürütme üzerinde siyasal denetim etkisi yapmaktadır (Kocaman, 2009: 12-13).

Genel görüşme, muhalefete iktidarı eleştiri imkânı tanımakta, bütün milletvekillerine tartışmalara katılma fırsatı vermektedir. Böylece ülke gündemindeki iç ve dış önemli konular TBMM gündemin de taşınarak değerlendirilmektedir. Genel görüşme herhangi bir siyasi sorumluluk taşımadığı için ve bütün milletvekillerine

konuşma fırsatı verdiği için olumlu fonksiyonunun bulunduğu düşünülmektedir. Bu durum Meclis çalışmalarını izleyen iç ve dış basının ilgisini çekmekte, genel görüşme talebi haber olarak yansıtabilecek, kamuoyunun güncel konulara ilgisini uyandırabilecektir. Kamuoyu genel görüşmeleri ve hükümetin açıklamalarını yakından takip etmektedir.

1.2.2.3.3. Meclis Araştırması

Anayasa'nın 98. maddesinin 3. fıkrasında, meclis araştırması, "*belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir*" şeklinde tanımlanmıştır. TBMM İçtüzüğü'nün 104. ve 105. maddeleri meclis araştırmasının nasıl açılacağını ve araştırma için oluşturulacak olan komisyonu ve yetkilerini ayrıntılı olarak düzenlemektedir. Meclis araştırması hükümetin, siyasi parti gruplarının veya en az yirmi milletvekilinin TBMM Başkanlığına başvurusu üzerine gerçekleşir. Danışma Kurulu meclis araştırma önergesinin hangi tarihte görüşüleceğine karar verdikten sonra Meclis Genel Kurulunda görüşmelere başlanır. Meclis araştırmasının açılıp açılmayacağına Meclis Genel Kurulunda yapılan oylama ile karar verilir (tbmm, agis, 2015a). Meclis araştırması için tüm parti grupları meclisteki oranlarına göre 15 ile 20 arası milletvekilinden oluşan bir komisyonda yer alırlar. Komisyon Meclis Başkanlığının önerisi ile Genel Kurulun oylanması ve onaylanması ile kararlaştırılmaktadır. Genel Kurulda yapılan oylamalar işaret oyuyla yapılır. Karardan sonra komisyon üyeleri kendi aralarından görev dağılımı yaparlar ve bu seçimle üç aylık görev süreleri başlamış olur. İstenilmesi halinde bir aylık ek süre verilebilir. Meclis Araştırması Komisyonunun kuruluşu ve görev dağılımları kararı Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır (Kocaman, 2009: 7-8).

Meclis Araştırma Komisyonu, Kamu İktisadi Teşebbüslerinden, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumundan, kamu kurumlarından, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Fakat bu kadar geniş yetkiye rağmen devlet sırları ile ticari sırlar, Meclis araştırmasının kapsamı dışında kalır (Özer, 2000: 43).

Meclis Araştırma Komisyonu, yapmış olduğu faaliyetlerin sonunda meclise sunulmak üzere bir rapor hazırlar. Meclis Araştırması Komisyonu raporu hakkında

açılan genel görüşme sonunda hükümetin, siyasi veya cezai sorumluluğunu ortaya çıkaran bir oylama yapmaz. Bu rapor herhangi bir karar niteliğinde değildir. Rapor öneri şeklindedir ve bağlayıcılığı yoktur. Fakat diğer denetim yolları ile konu takip edilebilir. Kısaca meclis araştırması TBMM'nin hükümeti denetlemesinde yardımcı olacak bir denetim aracıdır (Kocaman,2009: 9-10)

1.2.2.3.4. Meclis Soruşturması

Yasama organının soru yöntemi ve meclis araştırması ile yaptığı incelemeler bazı özel durumlarda yeterli olmamaktadır. Bu durumda yasama organı daha detaylı bilgi almak ve sorumluların cezalandırılması sağlamak amacıyla meclis soruşturması yöntemini seçmektedir (Özer, 2000: 44). T.C Anayasasının 100'üncü maddesinde Meclis Soruşturması; *“Başbakan veya bakanlar hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilir. Meclis, bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar”* şeklinde açıklanmıştır. TBMM bilgi elde etmek için soru yöntemini, araştırma ve inceleme için meclis araştırması yöntemini kullanırken, sorumluların cezalandırılmalarının tercih edildiği durumlarda ise meclis soruşturması yapılmaktadır. Meclis soruşturması Başbakan veya bakanlardan birinin görevi sırasındaki eylemlerinden dolayı yapılan incelemedir.

Başbakan veya bakanlardan birinin görevi sırasındaki eylemlerinden dolayı TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile meclis soruşturması açılması istenebilir. Meclis soruşturması önergesi Genel Kurulda okunarak bilgiye sunulur. Meclis soruşturması açılıp açılmaması Genel Kurulca gizli oylama ile karara bağlanır. Gizli oylama sonucu meclis soruşturması açılması reddedilirse önerge arşive kaldırılmaktadır. Meclis soruşturması açılması kabul edilirse Anayasanın 100'üncü maddesi hükümlerine göre, konuyu soruşturmak amacıyla 15 üyeden oluşan bir Meclis Soruşturması Komisyonu kurulur. Komisyon kendi içinde görev dağılımı yaptıktan sonra çalışmalarına başlar. Komisyon iki aylık çalışmanın sonunda raporunu Başkanlığa sunar, istenirse iki aylık ek süre talep edilebilir. Meclis Soruşturması Komisyonu, yaptığı soruşturma sonucunda ilgililer hakkında suçlu görülüp görülmediğini içeren bir rapor hazırlar. Rapor Genel Kurulda görüşülür. Milletvekilleri görüşlerini bildirir ve ilgili hükümet üyeleri son sözlerini söylerler.

Görüşmelerin tamamlanmasından sonra komisyonca hazırlanan rapor Yüce Divana sevk önergesi ile Genel Kurul tarafından gizli oylama ile karara bağlanır. Oylama sonucunda üye tam sayısının salt çoğunluğu ile Yüce Divana sevk kararı verilebilir. Böyle bir durumda dosya 7 gün içinde Meclis Başkanlığınca Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilir (tbmm, agis, 2015a). Anayasanın 113. Maddesi uyarınca görevdeki Başbakanın Yüce Divana sevkine karar verilmesi halinde hükümet istifa etmiş sayılmaktadır.

Meclis soruşturması çok etkili bir denetim mekanizması olmasına rağmen çok sık başvurulmaz. Çünkü Meclis soruşturmasında olayların detaylı incelenmesi gerekir. Çok sık başvurulduğunda niteliğini kaybedebilir. Meclis soruşturmalarında komisyonun yetkileri çok fazladır ve önemli görev düşmektedir. Komisyonun çalışmalarını kamuoyu ile paylaşmaları vatandaşları rahatlatmakta ve Meclise olan güveni arttırmaktadır (Özer, 2000: 44-45).

1.2.2.3.5. Gensoru

Gensoru, Bakanlar Kurulu ve üyelerinin hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinde izledikleri politika veya bir bakanın kendi bakanlığındaki politika ve uygulamalarından kaynaklanan siyasi sorumluluklarını ortaya çıkararak, hükümet üyesinin düşürülebilmesine kadar varabilen denetim yoludur. Siyasi denetim yolları arasında çok etkili bir denetim türüdür (Özer, 2000: 48 ve Kocaman, 2009: 18). Anayasanın 99. maddesinde gensorunun görüşülmesi ile ilgili usullere yer verilmiştir. TBMM İçtüzüğü'nün 106. maddesindeki düzenlemeye göre: “*Gensoru önergesi, bir siyasî parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir.*” Gensoru önergesi, verilmesinden sonra üç gün içerisinde TBMM Başkanlığınca bastırılıp üyelere dağıtılır (tbmm, agis, 2015a).

Gensoru önergesinin verilmesinden sonra on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı Genel Kurulda görüşülür ve oylanır. Önerge sahibi milletvekillerinden biri, parti grupları adına bir kişi ve bakanlar kurulu adına bakan veya başbakan söz alır. Görüşmeler sonrası gensorunun gündeme alma kararı çıkarsa görüşülme günü de kararlaştırılır. Kabul edilmezse arşive kaldırılır. Gensoru görüşmeleri sırasında verilecek gerekçeli güvensizlik önergeleri veya hükümetin de güven tazelemek istemi görüşmelerden bir tam gün sonra oylanır. Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın

düşürülebilmesi, üye tamsayısının (550) salt çoğunluğuyla (276) olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır (Kocaman, 2009: 18).

Ülkemizde şuan ki düzenleme hükümetin kurulmasını kolaylaştıran, düşürülmesini güçleştiren bir yöntem izlemektedir. Fakat her ne kadar anayasamız hükümetlerin düşürülmesini güçleştirse de, Gensoru, kamuoyu oluşmasında etkili olmakta ve iktidarları tedirgin etmektedir. Gensoru gündeme alınmasa da Hükümet kendisini meclis önünde aklama gerekliliği hissedecektir. Gensorular hükümetler açısından siyasal sorumluluk doğurduğu için çok önemlidir. Gensorular sonuçları bakımından parlamentoların istikrarı ve hükümetlerin gücünün devamlılığı için önem teşkil etmektedirler. Ülkemizde hükümetlerin düşürülmesi mevcut düzenlemeyle pekte mümkün değildir (Özer, 2000: 48-49). Meclis çoğunluğu arkasında bulunan Hükümetin veya bir bakanın gensoru ile düşürülebilmesi pek mümkün değil. Fakat gensoru ilgilileri daha dikkatli ve sorumluluk bilinci içinde davranmaya zorlayarak, gelecekteki politik kararlarında yönlendirici ve belirleyici yönde bir etki yapacaktır.

1.2.2.3.6. Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

Ülkemizin 1987 yılında AB'ye tam üyelik sürecinin başlamasıyla insan hakları konusu ülke gündeminde gelmiş ve yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. 1990'lı yıllarda insan hakları ihlallerinin ve bu alanda yapılan çalışmaların denetlenmesi amacıyla parlamento bünyesinde bir komisyon oluşturulmasına karar verilmiştir. Komisyonların çoğu iç tüzükle oluşturulurken İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu kanunla kurulmuştur (Eroğlu, 2006: 35). Komisyonun kanunla oluşturulması elini güçlendirmiştir. Ayrıca Komisyonun kanunla kurulması daha çok yönetimin denetlenmesini ele aldığından üçüncü şahısları bağlayıcı hükümlerde getirmektedir (Eroğlu, 2006: 37). 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu ile ülkemizde insan haklarına saygıya dikkat çekmek, bu konudaki gelişmeleri yakından takip etmek, yapılan başvuruları değerlendirmek ve insan haklarının ulusal düzeyde korunması amacıyla, ilk ulusal insan haklarını koruma mekanizması oluşturulmuştur. Komisyonların düzenlenmesi içtüzüğe bırakılmıştır. 3686 sayılı kanunun Komisyon'un görev alanını belirleyen ikinci maddesi "*bu Kanun; T.C. Anayasası ile İnsan Hakları Evrensel Beyanname ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi çok taraflı uluslararası belgelerde belirlenmiş bulunan insan hak ve hürriyetleri ile*

uluslararası alanda genel kabul gören insan haklarını kapsar” şeklinde ifade edilmiştir (3686 Sayılı İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu, 1990).

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun görevleri ise 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu’nun dördüncü maddesinde düzenlenmiştir.

-İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun görevleri kanun kapsamında Uluslararası alanda kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek,

-Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası antlaşmalarla, Anayasa ve mevzuatla ilgili diğer uygulamalar arasında uyum sağlamak ve bunlarla ilgili yasal düzenlemeler önermek,

-Türkiye'nin insan hakları uygulamalarını incelemek ve bu amaçla araştırmalar yapmak ve çözüm önermek,

-TBMM Başkanlığınca gönderilen kanun tasarı ve teklifleriyle, kanun hükmünde kararname görüşmek ve meclis komisyonlarının istemi halinde görüş ve öneri bildirmek,

-İnsan hakları ihlalleri ile ilgili yapılan başvuruları incelemek ve ilgili mercileri uyarmak.

-Dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek o konuya ulusal boyutta dikkat çekmek ve her yıl yapmış olduğu çalışmalarını raporlaştırmaktır.

Komisyonun yetkileri bağlamında çalışma usul ve esaslarıyla ilgili olarak, görevleri ile ilgili kanunun izin verdiği kurum ve kuruluşlarından bilgi isteme, inceleme yapma ve ilgililerden bilgi alma yetkisine sahiptir. Komisyon istediği takdirde uzman kişilerle de çalışabilir. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun kendiliğinden hareket geçme yetkisi vardır. Komisyon ayrıca alt komisyonlar aracılığı ile de çalışabilmektedir. Komisyonun, görevleri kapsamında hazırladığı raporlar TBMM Başkanlığına sunulmaktadır. Bu raporlar Genel Kurul gündemine alınıp görüşülebilmektedir. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu başvurular üzerine ya da kendiliğinden, incelemeleri sonucunda suç unsuruna rastlarsa Cumhuriyet Başsavcılıklarına suç duyurusunda bulunabilmektedir (tbmm, agis, 2015b).

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’nun çalışma usul ve esasları İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu’nda belirtilmiştir. 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu’nun 6’ncı maddesine göre İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üye tam sayısının üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunlu ile karar alır. Karar yeter sayısının üye tam sayısının dörtte birinden bir fazla olması gerekmektedir. Komisyon hazırladığı raporları Meclis Başkanlığına sunar.

Raporlar Danışma Kurulunun önerisi ile Genel Kurulda görüşülerek bilgi edinilebilir. Komisyon inceleme sonrası sorumlularla ilgili işlem yapılabilmesi için Meclis Başkanlığı aracılığı ile ilgili mercilere durum bildirilir. Komisyon çalışması ile ilgili giderler TBMM Bütçesinden karşılanır. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nun 7'nci maddesinde Komisyonun TBMM Başkanlığınca kendisine gönderilen başvuruları inceleyeceği ve durumla ilgili başvuru sahibine en geç altmış gün içinde bilgi verileceği belirtilmektedir.

Fakat burada İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun etkinliği sorunu ortaya çıkmaktadır. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun aldığı kararlar ile ilgili olarak yürütme üzerinde herhangi bir yaptırım uygulama yetkisi bulunmamaktadır. Aldığı kararların ayrıca hukuki bağlayıcılığı da bulunmamaktadır. Komisyonun etkinliği bağlamında kamuoyunun dikkatini çekmek için medyayı bir araç olarak iyi kullanması gerekmektedir. İnsan hakları ihlallerinin komisyonlar aracılığı ile meclis tarafından takip edilmesi durumun önemsenmesi ve hassasiyeti açısından oldukça önemlidir. Ayrıca insan haklarının Parlamenter denetimi denetleyici ve tamamlayıcı özelliği itibarıyla önemli olup yargısal denetimin eksik kaldığı noktalarda işlevsel olup yargısal denetimin harekete geçirmesini sağlamaktadır. İnsan hakları ihlallerinin halkın temsilcileri tarafından denetimi eksikliklerine rağmen zorunludur.

11.03.2015 tarihinde İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi'nde bulunulmuştur. Mevcut düzenlemede komisyonun denetim yetkisi bulunmamakta, araştırma ve çalışma yaptığı konularda sadece çözüm önerebilmektedir. Ayrıca Mevcut düzenlemede kurumun gerçek kişilerden bilgi ve belge alma yetkisi bulunmamakta. Kanun teklifi ile komisyonun görev alanı genişletilip bilgi ve belgelere ulaşmada kolaylık sağlanacak. Ayrıca komisyon, gerekli görmesi halinde, inceleme ve denetim konusunun sorumluları hakkında genel hükümlere göre soruşturma veya işlem yapılabilmesi için ilgili merciden talepte bulunabilecek ve komisyonun bu talepleri gecikmeksizin yerine getirilecektir (aa, agis, 2015). Kanun teklifi ile daha etkin ve verimli komisyon faaliyetlerinin yapılacağı bu düzenlemenin sonuçlarının komisyonun gücünü arttıracığı açık şekilde görülmektedir. Komisyonun güçlenmesi ve denetimin etkinliğinin artırılması için çalışmaların yapılması gerekli görünmektedir.

1.2.2.3.7. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu

Dilekçe hakkının ilk kullanışı kesin olarak bilinmemekle birlikte vatandaşların kamusal ve siyasal anlamda sahip olduğu ilk hak söylenebilir. Pozitif hukuktaki yerini ise asırlar sonra almıştır. Belli zümrelerin sahip olduğu bir hak iken demokrasinin gelişimi ile tüm bireylere verilmiştir. Dilekçe hakkının pozitif hukuktaki yeri 1215 tarihli Magna Carta'ya dayandırılrsa da; anayasal bir hak olarak ilk kez 1791 tarihli Fransız Anayasası'nda yazılı olarak yer almıştır. Tüm dünyaya yayılması ise 19'uncu ve 20'nci yüzyılı bulmuştur (tbmm, agis, 2015c).

Dilekçe hakkı, geniş anlamda, “düşünce ve ifade özgürlüğü”, “basın özgürlüğü” anlamlarını belirtirken, dar anlamda düşünüldüğünde ise bireylerin, kişisel veya kamusal konularla ilgili dilek ve şikâyetlerini tek başlarına ya da topluca yargı organı dışındaki resmi kuruluşlara iletebilmesidir. Günümüzde ise bireylerin TBMM'ye dilek ya da şikâyetlerini iletebilmek için kullandıkları bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır (tbmm, agis, 2015c). Diğer bir tanımda ise dilekçe hakkı, sorulara cevap almak suretiyle bilgi edinmeyi, dilek ve öneride bulunarak da demokratik katılımı sağlayan siyasal haklardanır şeklinde ifade edilmiştir (wikipedia, agis, 2015b; wikipedia, agis, 2015c).

Dilekçe hakkı, Anayasa'nın 74'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Ayrıca 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'da ve Meclis İçtüzüğü'nde bu hakkın kullanımı ile ilgili ayrıntılı hükümler yer almıştır.

3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda Türk vatandaşlarının veya karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancıların kendileri veya kamu idareleri ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, TBMM'ye ve yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkına sahip oldukları belirtilmektedir. Başvuru için yabancıların dilekçelerini Türkçe yazmaları özel şartı vardır ayrıca dilekçelerde, dilekçe sahibinin adı- soyadı ve imzası ile iş veya ikametgâh adresinin bulunması gerekmektedir. Kanunun 5'inci maddesinde dilekçenin ilgili makama verilmemesi durumunda dilekçenin verilen makamca ilgili makama gönderileceği ve dilekçe sahibine bilgi verileceği belirtilmektedir. Kanunun 6'ncı maddesinde incelenemeyecek dilekçeler “*belli bir konuyu ihtiva etmeyenler, yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olanlar, 4'üncü maddede gösterilen şartlardan herhangi birini taşımayanlar*” şeklinde belirtilmiştir. Kanunun 7'inci maddesinde dilekçe ile yapılan başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlemin

durumu hakkında dilekçe sahiplerine en geç otuz gün içinde gerekçeli olarak cevap verileceği ifade edilmiştir. Kanunun 8'inci maddesinde dilekçelerin, Dilekçe Komisyonunun da incelenmesi ve karara bağlanmasının altmış gün içinde sonuçlanacağı ilgili kamu kurum veya kuruluşlarının Dilekçe Komisyonunca gönderilen dilekçelere otuz gün içinde cevap vermesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca kanunda Dilekçe Komisyonunun, görevleri kapsamında kurum ve kuruluşlardan *“her türlü bilgi ve belgeyi almak, ilgilileri çağırıp bilgi almak, idari denetimin yapılmasını istemek, bilirkişi görevlendirmek ve yerinde inceleme yapmak yetkisine sahiptir”* denilmektedir. Ayrıca aynı maddenin devamında *“bu yetkinin kullanılması durumunda kamu kurum ve kuruluşları ile kamu personeli, talep edilen bilgi ve belgeyi vermek, idari denetimi yapmak ve yerinde inceleme için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür”* şeklinde ifade edilmiştir (3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, 1984).

TBMM'ye doğrudan gelen dilekçeler meclis üyelerinden oluşan bir komisyonca incelenir, değerlendirilir ve karara bağlanır. Daha sonra alınan kararlara ilgili idarelerce uyulmasının takibi ve gerekli görülen başvuruların görüşülerek bir karara bağlanması için konu Genel Kurula taşınır (tbmm, agis, 2015d).

Komisyonun idarelerin denetlenmesinde önemli bir işlevi yerine getirmektedir. Bu anlamda Komisyon kararları bağlayıcı nitelikte değildir ancak komisyon kamuoyu ve basın aracılığı ile kararlarının etkinliği arttırmaktadır. Komisyonun bir diğer işlevi de, yargı mercilerinden farklı olarak idarelerin işlemlerini, hukukiliğin yanı sıra yerindelik bakımından da denetleyebiliyor olmasıdır. Ayrıca Dilekçe Komisyonu meclisin diğer siyasi denetim yollarını tetikleyebilmesi açısından da önem taşımaktadır (tbmm, agis, 2015d). Dilekçe Komisyonu çalışmaları mevzuatta öngörüldüğü şekliyle, içeriğinde en üstün kurum olan TBMM'nin gücünü ve iradesini yansıtmaktadır. Dilekçe hakkının kullanılması ile yönetim halkı tanımakta halkın dilek ve isteklerinden haberdar olmaktadır. Devletin sunulan dilekçelerle ilgili olarak ilgiliye cevap verme yükümlülüğünün olması aynı zamanda idarenin de denetlenmesini sağlamaktadır

Ayrıca Dilekçe Komisyonuna başvuruyu hızlandırmak için elektronik ortamda başvuru imkânı sağlayan "E-Dilekçe Programı" 1 Mayıs 2013 tarihinde hayata geçirilmiştir. Bu program üzerinden vatandaşların başvurularının alınmakta ve uygulama geliştirilerek sürdürülmektedir.

1.2.2.4. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu kavramı birçok bilim dalı ile ilgili olduğundan kamuoyu kavramının tanımı da bu bağlamda farklılık göstermektedir. Akıncı (1999: 56) kamuoyunu *“halkın yaşantısını konu edinen veya halkı doğrudan etkileyebilecek bir sorun hakkında, bu sorunla ilgilenen ve doğrudan ilişkisi olan kişilerin veya grupların taşıdıkları inanışların ortak bir ifadesidir”* şeklinde tanımlamaktadır.

Altun ve Kulukçu (2005: 24) kamuoyunun en yalın ifade ile halkın tercihlerini, kanaatlerini ifade ettiğini belirtmektedir. Kamu, burada “halk” yerine kullanılmakta, “oy” kelimesi de “kanaat, inanç ve yaklaşım” anlamlarına gelmektedir. Fakat şunu unutmamak gerekir toplumu teşkil eden fertlerin tamamının aynı düşünce etrafında birleşmesi mümkün değildir. Kamuoyu nispi çoğunluğu da ifade etmektedir.

Siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel gelişmeler, toplumu düşünen, değerlendiren ev denetleyen bir tavır almaya yöneltmektedir. Vatandaşlar artık hizmetleri değerlendirmekte yapılan faaliyetler karşısında seslerini çıkarmakta, yöneticilerde bunu dikkate almak zorundadırlar, kamuoyu denetimi bu noktada büyük önem arz etmektedir. Altun ve Kulukçu (2005: 31) kamuoyu denetimini *“Örgütlenmiş halk tarafından, yönetimin icraatının takip edilmesi, haksız eylem ve işlemlerine karşı gerekli tepkisini, eğilimini ve isteklerini ortaya koymasıştır”* şeklinde ifade etmektedir. Kamuoyu denetimi ile idarenin faaliyetleri halk tarafından izlenmekte, değerlendirilmekte ve haksızlıklar karşısında tepki verilmektedir.

Medya yapısı gereği kamuoyunun oluşumunda ve kamuoyunun kanaatlerinin yansıtılmasında önemli bir rol üstlenmektedir. Medyanın bu noktada iki yönlü işlevi vardır. Birincisi yönetilenlere yönetim hakkında bilgi verme, diğeri de yönetilenlerin beklentilerini yönetime iletmedir. Tarihsel süreci ve küresel gelişmeleri göz önünde bulunduracak olursak, insanlar yönetim hakkında medya sayesinde bilinçlenmekte, fikir sahibi olabilmekte ve yürütülen faaliyetleri sorgulayabilmektedirler. Kamuoyu denetiminin istenen etkiyi gösterebilmesi için kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması ve gelişmesi gerekmektedir. Böylece kamuoyunun yönetimin denetlenmesinde etkinliği de artacaktır. Fakat unutulmamalıdır ki kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için kitle iletişim araçlarının bağımsız ve tarafsız olması gerekmektedir.

Kamuoyu denetiminde baskı gruplarının etkisi azımsanamayacak kadar fazladır. Baskı gruplarının amaçlarını gerçekleştirmek için kamu politikası alanına geçerek siyasete yön vermeye çalıştıkları söylenebilir. Baskı gruplarının amacı bu

süreçte kendi üyelerinin haklarını korumak, geliştirmek ya da bir değeri savunmak amacıyla kamu siyasasını yönlendirmektir (Eryılmaz, 2013: 397-398). Demokratik yöntemlerle yönetilen ülkelerde siyasal iktidar halktan gelen talepleri göz önünde bulundurmaya zorludur. Kamuoyu denetimiyle siyasal iktidara egemenliğin halkta olduğu hatırlatılır.

Kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için halkın bilinçli, sivil toplum örgütlerinin işlevsel ve basın yayın kuruluşlarının da bağımsız olması gereklidir (Mutta, 2005: 46). Kamuoyu denetimi, halkın bilgi ve habere ulaşımının kolaylaşmasıyla, bazen olumsuz etkiler oluşturmakla beraber, demokrasinin yerleşmesiyle beraber daha da güçlenecektir. Kamuoyu denetiminin doğrudan bir yaptırım gücü yoktur. Ancak bilinçli bir halk kitlesinin, tarafsız ve dürüst bir medya topluluğunun varlığı kamuoyunun denetim gücünü arttıracak, idarenin denetimi üzerinde önemli ölçüde söz sahibi olacaktır.

1.2.2.5. Ombudsman Denetimi

Ombudsman, İsveç dilinde temsilci veya sözcü anlamında kullanılan “ombuds” ile kimse, şahıs anlamında kullanılan “man” kelimelerinin birleşiminden meydana gelmektedir. Ayrıca Ombudsman vatandaş ile yönetim arasındaki problemlerin çözümünde hakem rolü olan kimse anlamına gelir (Tayşi, 1997: 106). Ombudsman Türkçe’de ; “halk denetçisi”, “kamu denetçisi”, “kamu hakemi”, “arabulucu”, “halk avukatı”, gibi anlamlara gelmektedir (Tutal, 2013: 521). Ombudsmanlık benzeri ilk yapının 1713 yılında İsveç’te kurulduğu ve daha sonra 1809 yılında anayasal bir kuruma dönüştüğü görülmektedir (Küçüközyiğit, 2006: 91). 1950’li yıllardan sonra ise tüm dünyada yayılmaya devam etmiştir.

Ombudsmanlık , yönetimin yaptığı yanlışların düzeltilmesini sağlayan yargı dışı denetim yapan bir kurumdur (Akıncı, 1999: 265). Ombudsman, idarenin yapmış olduğu iş ve işlemleri, hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yaparak, yönetimi hukuka aykırı olarak alınmış kararlarını gözden geçirerek kaldırmasına ya da değiştirmesine ikna etmeye çalışan vatandaşların yönetimle olan sorunlarının düzeltilmesi için idare boyutunda çalışmalarda bulunan ve kararları hukuki bağlayıcı nitelik taşımayan bağımsız bir devlet organıdır (Erhürman, 1998: 89).

Ombudsmanlık ÷lkeden ÷lkeye farklılık gösterse de genel özellikleri itibari ile aynıdır. Bu bağlamda Ombudsman hükümetten bağımsız, güvenilir, tarafsız ve yaptırım yetkisi olmayan bir arabulucu niteliğindedir (Kestane, 2006: 133-134). Ombudsmanların genel anlamda görevi kişi hak ve özgürlüklerini korumak, vatandaşları kötü yönetime karşı savunmak, vatandaş-yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve idarenin işlem ve eylemlerinde hakkaniyeti sağlamak şeklinde özetlenebilir (Küçüközyiğit, 2006: 96-97).

Ombudsmanlık, gücünü parlamentodan alan, kamu yönetiminin denetlenmesi ve kişilerin idare karşısında korunmasını amaçlayan bağımsız yargı dışı denetim yollarından birisidir. Ombudsmanlıkla ilgili geniş bilgi çalışmamızın diğer bölümlerinde detaylı bir şekilde ele alınacağından bu bölümde bu kadarını yeterli görüp ayrıntıya girilmemiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU)

2.1. Ombudsmanlık Kavramı

Hukuk devleti anlayışında meydana gelen değişimler, insan haklarının önemsenmesi ve insanların hakkını arama konusunda daha bilinçli hareket etmesine bağlı olarak, devlet bireylerin sahip olduğu temel hak ve özgürlüklerin korunmasını sağlamak amacıyla çeşitli anayasal ve yasal düzenlemelerde bulunmaktadır. Kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişimlerle kamu bürokrasileri devamlı suretle yenilenmekte ve değişmektedir. Kamu yönetiminin büyümesiyle kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sürdürülmesi ve klasik denetim yöntemlerinin yetersizliği karşısında yönetimin denetiminin etkinliğinin artırılması için denetim yöntemlerinin de yenilenmesi gerekmektedir.

Vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin devletin iş ve işlemlerine karşı korunması için mevcut denetim yöntemlerinin yetersizliği karşısında etkin bir denetim sistemi olarak “ombudsman” ya da dilimizdeki karşılığıyla “kamu denetçiliği” kurumu kurulmuştur (Aktel, Kerman, Altan, Lamba, Burhan, 2013: 22). Ombudsmanlık, son yıllarda pek çok demokratik hukuk devletinde yaygınlaşmış ve kurumsal bir kimliğe bürünmüştür. Ombudsmanın farklı ülkelerdeki yasal ve anayasal zeminleri farklı olduğu için genel bir tanıma ulaşmak pek mümkün olmamaktadır. Yapılan tanımlar hareket edilen ülkelerle sınırlı olmakta ve daha çok o ülkenin anlayışını göstermektedir.

Ombudsman İsveççe eski bir sözcüktür. Bu terim temsilci veya sözcü anlamında kullanılan “ombuds” kelimesi ile kişi, şahıs anlamındaki “man” kelimesinin birleşiminden oluşmaktadır. Ombudsman, vatandaşların şikâyetlerini dinleyen, inceleyen ve vatandaşlar ile yönetimler arasındaki problemlerin çözümünde hakem görevi yapan kişi anlamına gelmektedir. Uluslararası Barolar Birliği'nin 1974'te yaptığı tanıma göre; “*Ombudsman, anayasaya, yasaya veya parlamentonun aldığı bir karara göre kurulan, parlamentoya karşı sorumlu, devlet dairelerindeki*

memurlar ve çalışanlar hakkındaki şikâyetleri alan, bu şikâyetler üzerine veya kendi isteğiyle harekete geçen, araştırma soruşturma yapma, yanlışlıkların düzeltilmesi için tavsiyelerde bulunma, rapor hazırlama yetkisine sahip, bağımsız bir dairedir.” denilmektedir (Efe ve Demirci, 2013: 52). Ombudsman genel anlamda gücü parlamentoya dayanan, yönetimlerin yapmış olduğu faaliyetlerden olumsuz etkilenen bireylerin haklarını araştırmak ve yönetimin keyfi uygulamalarını önlemeye çalışarak, yönetimlerin yasalara uygun davranmasını sağlamak amacıyla tavsiye niteliğinde kararlar alan kamu görevlisidir. Ombudsman her yıl hazırladığı raporları kamuoyu ile paylaşmaktadır. (İzci vd., 2003: 54).

Yeni bir ombudsman bürosunun kurulması yönetilenlerle yöneticiler arasında ya da vatandaşla devlet arasında yeni bir sayfa açar. Geçmiş dönemlerde yönetenler halka hep ödev ve yükümlülük vermiş fakat toplum sözleşmesi, sorumlu hükümet gibi yönetim anlayışlarına rağmen kendileri nadiren ödev ve yükümlük almışlardır. Bazı düzenlemeler yapılsa da yönetilenler ve yöneticiler arasındaki hak istemlerinin ne ölçüde sınırlandığı hiçbir zaman belirlenememiştir. Bağımsız bir ombudsman bürosunun kurulması yöneticilerin yönetilenlere karşı daha adaletli ve saygılı davranmalarını sağlamış, ödev ve yükümlülüklerin hukuk sınırları içinde verilmesini ayrıca yöneticilerin de görevlerini dürüst ve etkililikle yapmaları gerektiğini kabul etmelerini sağlamıştır (Pickl, 1986: 37-38).

Ombudsmanlık uygulamaları, ülkelerin ihtiyaçları ve özelliklerine göre farklı yapılara bürünebileceğinden tek bir tanımın yapılamayacağı görülmektedir. Bu anlamda kurumun, kurulduğu ülkelerin siyasal ve yönetsel yapılarına uygun olarak Ombudsman, Medyatör, Halk Koruyucusu, Parlamento Savunma Delegesi, Parlamento Komiseri gibi farklı isimlerle anılmaktadır (İzci vd., 2003: 50). Dünyadaki uygulamalara bakıldığında değişik tanımların yapıldığı görülmektedir. Fakat bir kurumun "ombudsman" adını alabilmesi için en azından idari işlemler, eylemler ve davranışlar üzerinde denetim uygulaması, yürütmeden ve idareden bağımsız idareyi denetlemesi, son olarak ise alınan kararlarının hukuki bağlayıcılığının olmaması gerekmektedir (Erhürman, 2000: 157- 159).

Ombudsmanın denetim yetkisi denildiğinde çoğunlukla kamu idareleri ile bu idarelerin eylem ve işlemleri olarak düşünülmektedir. Ancak genel anlamda kamusal işlemlerle ilgilenen de denetim yetkisi sadece bunlarla sınırlı değildir. Örneğin bazı ülkelerdeki uygulamalarda ombudsmanların çevreye zarar veren özel şahıslar üzerinde de denetim yetkisi bulunmaktadır. Ombudsman genelde seçilmesi ve

görevden alınması dışında, hiçbir kuruma bağlı kalkmaksızın bağımsız çalışabilmekte ve başka bir kurumdan herhangi bir emir ya da talimat almamaktadır. Ombudsman kararları, idare için, ancak birer tavsiye karar olarak değerlendirilir. Bu anlamda Ombudsman kararlarının uygulanmamasının herhangi bir hukuki yaptırımını yoktur (Erdengi, 2009: 9, 10).

Ombudsmanın görev alanı ve görevleri dikkate alarak yapılacak bir tanımda ise Ombudsman; yönetim birey ilişkilerinde, bireylerin hak ve özgürlüklerini savunmak, yönetime karşı korumak ve yönetimlerin haksız uygulamaları engelleyerek yönetiminlerin iyileştirilmesi için çalışan bir kurum şeklinde ifade edilmektedir (Temizel, 1997: 58). En genel anlamda ombudsman; bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması için çalışan bağımsız bir kamu görevlisidir.

2.2. Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişim

Ombudsmanlığın temelini oluşturan sistem, kimi tarihçilere göre Çin'deki Han Hanedanlığı dönemindeki "Yuan Kontrol Kurumu"na, Roma'daki "Halk Tribünleri"ne ve 17. yüzyıl Amerikan kolonilerindeki "Censors Kurumu"na benzerlikler göstermektedir (Avşar, 1998: 41). İsveç Kral'ı 12.'nci (Demirbaş) Şarl Ruslara yenildiği savaş sonrası Osmanlı Devleti'ne sığınmış ve Osmanlı topraklarında yaşamıştır. Bu dönemde yönetici ve yargıçların yasalara gereği gibi uymadığı, yolsuzlukların ve haksız uygulamaların çoğaldığı yönündeki haberlerin gelmesi üzerine Kral (Kılıç, 2012: 9) yönetici ve yargıçların yasalara uyup uymadıklarını denetlemek amacıyla 1713 yılında çıkardığı bir emirnameyle, Kral adına denetleme yetkisine sahip "Högste Ombudsmannen" adında bir memur atamıştır. Bu memur, yönetilenler için değil, bizzat yönetimin başı olan Kral için Kral adına görev yapacaktır. Bu uygulama yargının ve idarenin denetimi açısından ilk adımı temsil etmekteydi. Ombudsman 1809 yılına kadar Kral'ın bir gözlemcisi olarak görev yapmıştır. Fakat bu dönemde Kral'a karşı ilk kez ağırlığını koyan parlamento tarafından yapılan anayasal düzenlemeyle, Kral adına denetleme yetkisi olan "Högste Ombudsmannen"ın karşısında parlamento adına denetim yapacak "Justite Ombudsmannen" adıyla yeni bir memurun atanmasıyla ombudsman anayasal bir konuma kavuşur (Esgün, 1996: 255).

Pickl İsveç'te ilk ombudsmanın atandığı tarihlerde XII. Karl'ın Osmanlı topraklarında bulunduğunu belirtmiş ve ombudsmanlık sisteminin İsveç'te 1713 yılında kurulmasının baş kaynağı olarak Osmanlı idari sistemindeki Başkadılık (Kâdı'lkudât) makamını göstermiştir. Kâdı'lkudât'ın görevi, Sultan da dâhil tüm görevlilerin faaliyetlerini, halkın birbiriyle ve devletle olan ilişkilerini İslam Hukuku'na göre düzenlemek ve uygulanmasını güvence altına almaktır. Böylece halk, memurların yetkilerini adaletsiz bir biçimde uygulamalarına karşı korunmuş oluyordu (Pickl, 1986: 39). Ayrıca Demirbaş Şarl'ın, Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezalim, muhtesip gibi padişah adına halkın şikâyetlerini inceleyip değerlendiren kurul ve görevlilerden de etkilendiği söylenebilir (Kılıç, 2012: 10). Avrupa'da Ombudsmanlığın, Osmanlı'da ki ahilik teşkilatından esinlenerek oluşturulduğu ile ilgili düşüncelerde mevcuttur (Küçüközyiğit, 2006: 91).

Ombudsmanlığın, Osmanlı Kurumu olduğu konusu İsveçliler de dahil birçok ülke tarafından uluslararası toplantılarda sürekli söylenmektedir (Fendoğlu, 2010: 5). Kurum 1713 yılında İsveç'te kurulduktan sonra 1809 Anayasası ile anayasal statüye kavuşmuştur. İsveç'te kurulması ile birlikte İskandinav ülkelerince de tanınmıştır. İsveç'ten sonra Kurumun ilk uygulaması 1919 yılında Finlandiya'da gerçekleşmiştir. Kurumun dünya çapına yayılmasının da ikinci Dünya Savaşı dönüm noktası olmuştur (Süler, 2010: 159). İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise uluslar arası ilişkilerde, bilim ve teknolojiye yaşanan gelişmeler ile kamu yönetim anlayışındaki değişim, Ombudsmanlığın yayılıp gelişmesine katkı sağlamıştır. İsveç'ten sonra İskandinav ülkelerinin Ombudsmanlıkla tanışmış olması, Ombudsmanlığın yayılma sürecinde ilk dalga olarak düşünülürken, İngiliz Milletler Topluluğu ülkelerinde Ombudsmanlığın kabul edilmesi ve oluşturulması da Ombudsmanlığın yayılmasında ikinci dalga olarak kabul edilmektedir. İngiltere'nin Ombudsmanlığı kabul etmesi Avrupa ve Dünya açısından kurumun oluşumu açısından önem taşımaktadır (Efe ve Demirci, 2013: 53).

1959 yılında Batı Almanya, 1962 Yeni Zelanda, 1967 yılında İngiltere, 1971 yılında İsrail, 1973 yılında Fransa, 1976 yılında Portekiz, 1981 yılında Hollanda ve İspanya Ombudsmanlık sistemini hayata geçirmişlerdir. Kurumun sadece Avrupa da değil daha sonraları Arjantin ve Guatemala gibi Latin Amerika ülkelerinde; Japonya, Güney Kore ve Tayland gibi Asya ülkelerinde yayıldığını görmekteyiz. Afrika'da ise 1995 yılında kurulmuştur (Gökçe, 2012: 206-207). Kurumunun idari yargı sistemi bulunan Fransa'da kurulması, hukuk sistemine bağlı olmaksızın her ülkede kurulabileceği düşüncesi yönünden önemlidir.

07 Şubat 1992’de Maastricht’de imzalanan AB Anlaşması’nın 138/E maddesiyle “Avrupa Ombudsmanı” oluşturulmuştur. Kurumun amacı yurttaş kurum ilişkilerinde güveni sağlamak ve yurttaşın şikâyetlerini kabul ederek işlemlerinde yurttaşa yardımcı olmaktır. Kurumun görevi ise AB kurumları ve organları ile ilgili yönetimlerden kaynaklı şikâyetleri incelemek ve soruşturmadır (Temizel, 1997: 36).

Hukukun üstünlüğüne, şeffaflığa, iyi yönetime, demokrasi ve insan haklarına önemli katkılar yapan Ombudsmanlık, tüm dünyada uygulanmakta ve hızlı bir şekilde yayılmaya devam etmektedir (Efe ve Demirci, 2013: 53).

2.3. Ombudsmanlığın Ortaya Çıkış Nedeni

Yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren Ombudsmanlığın, gelişmiş demokrasilerde görüldüğü gibi gelişmekte olan ülkelerde de demokratikleşmenin bir aracı olarak düşünülmesi ve hukuk devleti anlayışının pekiştirilmesi amacıyla yayıldığı görülmektedir. Bu yayılmanın ivme kazanmasını sağlayıcı etken olarak ise “demokrasi” ve “hukuk devleti” kavramlarının anlamının birey ve toplum açısından önemsenmeye başlaması ve hukuk devletinin gerekleri arasında sayılan temel hakların her türlü yolla güvence altına alınması ve idarenin hukuka bağlılığının sağlanması kavramları önem teşkil etmektedir. Ombudsmanlığın oluşumunda iki önemli etken olarak klasik denetim yollarının yetersizliği ve çağdaş devletin karmaşıklaşan idari yapısı görülmektedir (Kahraman, 2011: 362).

Klasik denetim türlerine baktığımızda Parlamento denetimi örneği, parti içi disiplininden ve yasama-yürütme bütünleşmesinden dolayı işlevsiz kalmaktadır (Küçüközyiğit, 2006: 94). Parlamenterlere ulaşan şikâyet sayısının fazlalığı ve parlamenterlerin yasal sorumluluklarının ağırlığı düşünüldüğünde vatandaşların şikâyetleriyle yeterince ilgilenemeyecekleri görülmektedir. Bir diğer konu da parlamenterlerin siyasi partilere mensup olmaları nedeniyle taraf tuttukları düşüncesidir. Parlamenterlerin kendi siyasi partisinden bir bakanı eleştirmeleri parti içi disiplin nedeni ile olanaksız görünmektedir (Temizel, 1997: 31-32). Bu bağlamda parlamento denetiminin genel meseleler dışında kalan sade vatandaşın idare hakkındaki şikâyetleriyle ilgilenmesi pek mümkün değildir.

Hiyerarşik denetim bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasında kullanılan önemli bir yönetsel itiraz hakkıdır. Hiyerarşik denetimde vatandaşlar şikâyetlerini

işlemi yapanların bir üst amirine itiraz ederek kullanabilirler. Ancak bu denetim türü bireysel şikâyetlerin çözümünde birçok zayıf halkaya sahiptir. Alt düzeyde alınan kararlar üst düzey yöneticilerin bilgisi dâhilinde yapıldığı için bu anlamda hiyerarşik üste yapılan başvurudan sonuç almak oldukça zordur. Bir diğer konuda amirlerin çalışanlarını bir ölçüye kadar savunmasıdır (Temizel, 1997: 28-30). Bu anlamda kurum içi denetimin de hiyerarşik yapı ve dayanışma duyguları gibi nedenlerden güven verici olmayacağı görülmektedir (Küçüközyiğit, 2006: 94). Denetimin sağlıklı olması için denetim yetkisinin bağımsız ve etkin kullanılması gerekmektedir. İdari denetimlerde denetimi yapan organın yönetimin bir parçası olması denetimi etkisizleştirmektedir. Dolayısıyla tek başına idari denetimin tek başına yeterli olmadığı görülmektedir.

İdarinin yargısal denetimi ise diğer denetim yöntemlerine göre daha etkili ve bağlayıcı olmasına rağmen; yargı denetiminin yavaş olması, formalitelerinin çokluğu ve pahalı olması, ve sadece hukuka uygunlukla sınırlı kalması gibi sebeplerle her zaman tercih edilen bir yol olmamaktadır (Küçüközyiğit, 2006: 94).

Birçok ülkede yönetimin iş ve işlemleri çok karmaşık hale gelmiştir. Bu durum yönetimin eylemelerinin anlaşılabilmesi ya da mevzuatın yanlış yorumlanmasından kaynaklanmaktadır. Halk yönetimin iş ve işlemlerini sorgulamakta, bu işlemlerin kendisiyle ilgili kısmıyla alakalı bilgilendirilme istemekte, faaliyetlerden rahatsız olduğunu hissettirmektedir (Pickl, 1986: 42). Fakat bireylerin güçlenen devlet karşısında haklarının ve sorumluluklarının kapsam ve sınırı konusunda yeterli bilgiye sahip olmadığı görülmektedir. Bireylerin devlet karşısında güçsüzleşmesi siyaset adamlarını ve hukukçuları yeni denetim yolları aramaya sevk etmiştir (Küçüközyiğit, 2006: 94). Bu anlamda büyüyen ve güçlenen devlete karşı bireylerin haklarını savunacak halkın kendine daha yakın hissedebileceği ve güvenebileceği bir denetim modeline ihtiyaç vardır.

Ombudsmanlığın öngörülme amaçları; kamunun büyümesi ve oluşan gücün yanlış kullanımı, güçlenen kamu yönetimi ve bürokrasi karşısında vatandaşların korunması, klasik denetim yöntemlerinin şikâyetleri çözmede yetersiz kalması, Kurumun toplumda oluşturduğu psikolojik etki, kurumun vatandaşlar için ek maliyetinin olmaması şeklinde belirtilebilir (Abdioğlu, 2007: 83). Ombudsmanlık uygulamaları devletin vatandaşla olan ilişkisini güçlendirmeyi amaçlamakta ve bireyin mutluluğunu düşünen bir yönetim anlayışını benimsemektedir. Genel olarak

yönetimin kötü uygulamaları karşında mağdur olan vatandaşların haklarını koruyacak bir kurum ve zor durumda kalanlar için sığınacak bir liman konumundadır.

2.4. Ombudsmanın Genel Özellikleri

Ombudsmanlığın özellikleri uygulandıkları ülkelere göre farklılık gösterse de ortak özellikleri bulunmaktadır. Bunları kısaca şöyle belirtebiliriz; parlamento tarafından Anayasa ve yasa ile kurulup üyelerinin seçiminin yapılması, bürokratik yapının dışında yer alarak hiçbir kurumdan emir veya talimat almaması, yasama ve yürütme organlarından bağımsız çalışması, görevi kapsamında her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmesi, halk tarafından benimsenmiş ve kolay ulaşılabilir olması, uzman kadrolarla çalışıp profesyonel nitelik taşıması, kararlarının hukuki bağlayıcılığının olmaması (Kılıç, 2012: 13). Bu anlatılanlar ışığında dört temel özellikten bahsedilebilir. Bağımsızlık ve tarafsızlık, kolay ulaşılabilme, geniş araştırma ve inceleme yetkisi ve kararlarının bağlayıcı olmaması.

Ombudsman için bağımsızlık tanımlayıcı bir unsurdur. Bağımsızlık devlet dışında bir oluşum anlamında değildir. Ombudsmanın herhangi bir siyasi parti ile ilişkisinin bulunmaması kısaca tarafsız bir kimlik taşıması gerekir (Erhürman, 1998: 91). Ombudsman siyasi tarafsızlığa ve bağımsızlığa sahip bir temsilcidir. Vatandaşların yapılan işlemler karşında kendilerini güvende hissedebilmeleri açısından bağımsız ve tarafsız olması en önemli özelliklerinden bir tanesidir. Ombudsmanın tarafsızlığı ve bağımsızlığı seçilme yöntemi, atanması, görev süresi, yaşı, bütçesi, personeli ve görevden alınması gibi unsurlarla doğrudan ilişkilidir.

Ombudsmanlar genellikle siyaset dışındaki iyi bir hukuk eğitimi almış veya hukuki konulara yabancı olmayan kişiler arasından seçilmektedir. Genel olarak Ombudsmanlar parlamento tarafından seçilirler, hükümetler ya da Cumhurbaşkanı tarafından atanması halleri istisnadır (Efe ve Demirci, 2013: 55). Ombudsmanın seçimi bağımsızlığı için önemli bir konudur. Ombudsmanın seçiminde ülkenin özel koşulları dikkate alınarak, idare ve yönetimin etkisinden bağımsız olabileceği bir yöntem izlenilmektedir. Ombudsman siyasi etkilerden uzak seçilmelidir (Erhürman, 1998: 91). Parlamento ombudsman için gerekli yasal düzenlemeleri yapmakta bunun dışında ombudsmanın göreviyle ilgili çalışmalarına karışmamaktadır. Ombudsmanın seçimi veya görevden alınması yetkisinden en az biri parlamentoya bırakılarak

Ombudsman yönetimin ve iktidarın etkisinden korunarak bağımsızlığı sağlanmaktadır (Temizel, 1997: 57).

Ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından bir diğer konu ise görev süresidir. Ombudsmanlar genel olarak sadece bir dönem için görev yapabilmektedirler böylece birilerine hoş görünüp tekrar seçilebilmesi ihtimalleri kalmamaktadır. Ayrıca görev süreleri yasama organının görev süresinden uzun olmaktadır. Ombudsmanın bağımsızlığının ve tarafsızlığının korunması açısından bütçesinin de özel olarak belirlenmesi ve sabit olması gerekmektedir. Ayrıca ombudsmanın maaşı ise en yüksek kamu görevlisi maaşı ile eş olmalıdır. Ombudsmanların bütçeleri genellikle meclis tarafından belirlenip denetlenmektedir. Ancak unutulmamalıdır ki kâğıt üzerinde kurumu istediğiniz kadar bağımsız ve tarafsız olarak düzenleyin önemli olan seçilecek kişinin tavrı ve idare ile yürütmenin ombudsmana bakışı olacaktır (Erhürman,1998: 91-92).

Ombudsmanın temel özelliklerinden biri de kolay ulaşılabilmemesidir. Ombudsmana ulaşmak masrafsız, kolay ve basittir. Şikâyetin konusu ve ilgili dokümanları içeren bir e-mail, telefon veya mektup da yeterlidir (Fendoğlu, 2010: 7). Vatandaşların idare karşısında haklarının korunması açısından kamu denetçiliğine ulaşım yolu, yöntemi önemlidir. Başvurular genelde vatandaşlar tarafından yapılır. Bazı ülkelerde tüzel kişilere de bu hak tanınmıştır. Başvuru şekli ve yöntemi ülkelere göre ufak değişiklik gösterebilmektedir (Kestane, 2006: 134).

Ombudsman, denetim görevi ile ilgili olarak çok geniş araştırma ve inceleme yetkisine sahiptir. Ombudsman yaptığı soruşturmalarda her türlü bilgi ve belgeye ulaşma yetkisine sahiptir. Ombudsmanın istediği bilgi ve belgeleri kurumlar ombudsmana vermek zorundadır. Ayrıca ombudsmanın gerektiğinde idareleri denetleyebilme, yöneticileri çağırabilme yetkileri bulunmaktadır (Küçüközyiğit, 2006: 96). Ombudsmanın sahip olduğu geniş soruşturma yetkisi olayların kalbine giderek tüm gerçeği ortaya çıkarmasına yardımcı olmaktadır (Temizel, 1997: 54).

Ombudsmanların aldığı kararların idarenin verdiği kararları değiştirme ve tamamen ortadan kaldırma gibi yetkileri yoktur. Ombudsmanın gücü çalışmaları sonucunda oluşturduğu kanaatini parlamentoya sunma ve kamuoyu ile paylaşma yetkisinden almaktadır (Avşar, 1998: 63). Ombudsman idarelerin işlemlerini iptal etme, idareleri tazminat ödemekle mahkûm etme ve idarelere herhangi bir konuda emir verme yetkisine sahip değildir. Fakat kararlarının bağlayıcı olmaması dikkate alınmayacağı anlamına gelmez. Ombudsmanın araştırma ve incelemeleri sonunda

haksızlığını tespit ettiği kurumu kamuoyu önünde açıklama yetkisi kurumları tedirgin edecek ve dikkatli davranmaya yönlendirecektir. Ombudsman denetimi, kararlarının bağlayıcı olmaması yönünden yargı denetiminden, görevini yürütme ve idareden bağımsız bir şekilde yerine getiriyor olmakla da idari denetim yöntemlerinden, ayrılmaktadır.

Tüm sayılanların yanında güvenilirlik de Kurum için vazgeçilemez unsurlardan biridir. Ancak halk tarafından benimsenmiş ve idare tarafından da ciddiye alınan bir ombudsman çalışmalarında başarılı olacaktır. Tabii ki bu durum ombudsmanın genel anlamda statüsü ile ilgilidir.

2.5. Ombudsmanın Çalışma Şekli

Ombudsmanın her hangi bir konuda soruşturma açabilmesi için önünde iki yol vardır. Bunlardan ilki vatandaşlardan gelen şikayetler doğrultusunda soruşturma ve denetleme başlatmasıdır. İkinci yol ise yapacağı işlemi kendi inisiyatifi ile başlatmaktır (Özden, 2010: 40). Bu yolda ombudsman genellikle medya üzerinden edindiği bilgileri kullanarak bir haksızlık olduğuna kanaat getirdiği zaman gerekli incelemeyi başlatabilmektedir.

Ombudsmanın faaliyetleri denetim, araştırma ve raporlar şeklinde gerçekleşmektedir. Ombudsmanlar periyodik olarak belirli zaman dilimlerinde merkezi yönetimleri, bölgesel ve yerel yönetimleri, kurulları ve daireleri denetlemektedirler. Denetimler için belirlenmiş bir yer ve zaman takvimi yoktur. Denetimler genelde önceden haber verilir fakat zorunlu değildir. Ombudsman, denetim için kendi bünyesindeki uzmanları görevlendirebilir. Araştırmalarının çoğu, denetimler sırasındaki gözlemlere dayanır. Basın yayın organlarında çıkan haberler, radyo ve televizyon programları araştırmaların başlatılması için yeterli olabilir. Ayrıca ombudsman kanunlar ve mevzuatlar hakkında da araştırmalar da yapar. Ombudsman bir şikâyet üzerine de araştırmaya geçebilir. (Küçüközyiğit, 2006: 101). Ombudsman araştırma ve denetim sonuçlarını yönetimlerin uymakla yükümlü olduğu raporlarla açıklar. İnceleme yaptığı kurumlara uygulanmasını istediği konuları içeren raporlarda verebilir Ayrıca ombudsman hazırladığı basın bildirimleri ve faaliyet raporlarıyla parlamentoyu ve kamuoyunu bilgilendirmektedir (Erhürman, 1998: 97).

Ombudsmanların çalışmaya başlayabilmesi için iki yol vardır; şikayetler ve res'en harekete geçme. Ombudsman genellikle şikayetler üzerine çalışmalarına başlar. Ombudsman kendisine gelen bütün şikayetleri görev alanına girmeyen, gereksiz ve asılsız olanlar hariç önem derecesine bakmaksızın değerlendirmeye alır. Başvurularda herhangi bir ücret talep edilmez ve başvurular çok karmaşık olmayan usullerle yapılır. Ombudsman şikayeti kabul ederse, şikayet konusu ile ilgili otoritenin açıklamasını ister ve tarafların görüşlerini alır. Araştırma ve incelemelerini yaptıktan sonra çalışmalarını sonuçlandırır. Eğer araştırmalarının sonucunda idarenin suçunu tespit ederse soruşturma açar veya ilgili merciden soruşturma açılmasını ister. Ombudsman görevi sırasında yasalara aykırı davranan kamu görevlisini tespit ettiğinde hakkında soruşturma başlatabilir. Eğer çok ciddi bir olayla karşılaşmaz ise idareye sadece tavsiyelerde bulunabilir. Ayrıca yanlış olduğunu düşündüğü durumlar için de düzeltici öneriler de bulunabilir. Ombudsman çalışma sonucunu kamuoyu ile paylaşır. Ombudsman denetlemeler sırasındaki gözlemlendiği ve tespit ettiği olaylarla ilgili veya basında çıkan haberler sonucu da resen harekete geçebilir. Resen harekete geçmelerde de aynı usuller geçerlidir (Küçüközyiğit, 2006:102-103). Ombudsman görevini yerine getirirken konu ile ilgili olan tüm kurumlardan gerekli belge ve bilgiyi alabilmektedir.

Ombudsman başlattığı bir soruşturma neticesinde vatandaşın şikâyetini haklı ya da haksız bulabilir. Eğer vatandaş haksız ise dosya kapanır. Ancak şikâyetin haklı olduğu sonucuna varırsa ombudsman konuyu; dava açma, uyarı, eleştiri, hatırlatma, basın açıklaması veya parlamentoya özel rapor verme şeklinde sonuçlandırabilir. Fakat kesinlikle hiçbir kurumu bağlayıcı karar alamaz (Özden, 2010: 45).

2.6. Ombudsmanın Görevi

Ombudsmanın görevi kamu idareleri ile bireyler arasındaki sorunlarla ilgilenmektir (Temizel, 1997: 40). Ombudsman kamu görevlilerinin gerçekleştirdiği işlemlerin hukuka uygunluğunu denetlemek ve yönetim ile bireyler arasında ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmek için res'en veya şikâyet üzerine harekete geçebilmektedir. Amaç temel hak ve özgürlüklerin korunması ve işlemlerin anayasa ve insan hakları hukuku çerçevesinde yasalara uygunluğunu sağlayarak, iyi bir yönetim düzeni oluşturmaktır.

Temel hak ve özgürlüklerin korunması amacı ile görev yapan ombudsmanlar yönetsel işlemleri çok kapsamlı ve sistematik olarak araştırırlar. Araştırma sonunda yönetimi düzeltici önerilerde bulunurlar. Bu bağlamda ombudsmanlar ‘tamamlayıcı misyon’ icra ederler (Kahraman, 2011: 362). Ayrıca ombudsmanlar idari mevzuatların değiştirilmesi için parlamentoya yasa değişikliği teklifi sunabilirler.

2.7. Ombudsmanın Görev Alanı

Ombudsmanın görev alanı belirlenirken genellikle ombudsmanın görev alanına giren konular ve görev alanına giren kuruluşlar şeklinde ayırım yapılmaktadır. Ombudsmanın görev alanına giren konular ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir.

İsveç Ombudsmanının görevi insan hak ve özgürlüklerini korumak olarak belirlenmiştir. Bu anlamda insan hakları ve özgürlüklerin korunması hususunda şikâyet üzerine veya resen işlem başlatarak, idarenin uygulamalarında yasaları uygulamayarak kişisel kararları ile işlem yapan kamu personelinin denetimi görevlerini yerine getirmektedir. Temel amaçları bu haksızlığın tekrarlanmaması için sistemi derinden tarayarak bu haksızlığa neden olan unsurun ortadan kaldırılması olmuştur. Vatandaşın kötü yönetime karşı korunması da ombudsmanın görev alanına giren konulardan biridir. İngiliz Ombudsmanı vatandaşın kötü yönetime karşı korunması için oluşturulmuş en güzel örnektir. İngiliz Ombudsmanın temel amacı kişileri yönetimin kötü işlemesi, hiç işlememesi veya zamanında işlememesi nedeniyle uğranılan zararlardan korumaktır (Temizel, 1997: 40-43). Ombudsmanın bir diğer görev alanı da kişiler ve idare arası hakkaniyetin sağlanması konusudur. Bu görevi yerine getiren ombudsmanlara en güzel örnek Fransa Ombudsmanıdır. Ombudsmanın görevi vatandaş ve yönetim arasında meydana gelebilecek bu tür sorunlara çözüm bulmak ve hakkaniyeti sağlamaktır. Ombudsman yönetim ile yurttaş arasında çözüm bulunamayan konulara önerilerde bulunarak hakkaniyeti sağlamaya çalışmaktadır (Temizel, 1997: 45). Ombudsman kişi ile idare arasındaki sorunların çözümünü için çaba göstermekte ve uzlaşmacı bir rol sergilemektedir.

Ombudsmanın görev alanına giren konulara genel olarak değindik. Fakat ombudsmanın görev alanının bu konularla kısıtlı olduğu düşünülmemelidir. Bazı ülkelerde ombudsmanlar belirtilen konulardan daha da geniş alanlarda görev yapmaktadırlar.

Ombudsmannın görev alanına giren kuruluşlar ise, askeri idare de dâhil olmak üzere merkezi yönetim, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleridir. Devletin yasama ve yargı faaliyetleri dışındaki tüm kamu idareleri görev alanındadır. Ombudsman yasama işlemleri üzerinde denetimi yoktur (Erhürman, 2000: 158). Bazı ülkelerde yargı kuruluşları da görev alanına dâhildir. Her ülke, ombudsmannın görev alanına girecek veya girmeyecek kuruluşları kendi siyasal, yönetsel ve kültürel yapısına göre belirlemektedir.

2.8. Ombudsmannın Yetkisi

Ombudsmanlar çok geniş araştırma ve inceleme yetkilerine sahip olmalarına karşılık yönetimler tarafından verilen kararları değiştirme ya da ortadan kaldırma yetkileri yoktur yönetimi eleştirebilir veya ikna etmeye çalışabilir (Avşar, 1998: 62-63). Bu anlamda ombudsmannın yetkileri, anayasa ve yasalarda mutlaka açıkça belirtilmelidir. Küçüközyiğit'e (2006: 97) göre ombudsmannın yetkileri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber Ombudsman denetim görevini yerine getirirken çok geniş araştırma ve inceleme yetkisine sahiptir. Ombudsman istediği her türlü bilgi ve belgeleri kurumlardan alabilir. Ombudsmannın gerektiğinde idareleri denetleyebilme ve yöneticileri çağırabilme yetkileri de bulunmaktadır. Ombudsman yönetimlere karşı tavsiyelerde bulunmakta ve uzlaştırıcı bir rol üstlenmektedir.

Ombudsmanların ülkelerdeki uygulamalarında görülen araştırma ve soruşturma yetkilerini şöyle sayabiliriz. Ombudsmanlar yasaya uygunluk denetimi yanında yerindelik denetimi yapabilmekte, resen harekete geçerek araştırma ve soruşturma yapabilmekte, basına yansıyan olayların doğruluğunu araştırabilmekte, askeri kışlaları denetleyebilmekte, araştırma ve inceleme sırasında her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmekte, kişileri sorgulayabilmekte, kamu yararını gözeterek idareleri denetleyebilmekte, her türlü inceleme için Danıştaya ve Sayıştaya başvurabilmektedir (Avşar, 1998: 64).

Ombudsman yaptığı araştırma ve soruşturma kapsamında hastane, cezaevi ve nezarethane koşullarını inceleyebilme ve dava açma veya açılmış olan davaya müdahil olabilme hakkı vardır (Fendoğlu, 2011: 66). Ombudsmanlar denetimleri sonunda ilgililer hakkında disiplin soruşturmaları başlatma, hukuksuzluk karşısında yargıya başvurma, Anayasa'ya aykırılık başvurusunda bulunma, mevcut uygulamalar

için reform önerilerinde bulunma yetkisine sahiptir (Küçüközyiğit, 2006: 99). Ombudsmanın kararları ne idari denetim kararları gibi icrai nitelikte ne de yargı kararları gibi kesin hüküm taşımaktadır (Tutal, 2013: 522). Ombudsmanın aldığı kararların herhangi bir hukuki veya cezai yaptırımını bulunmayıp ombudsman tavsiye, öneri ve telkinlerinde bulunmakta bunu da kamuoyunu kullanarak yapmaktadır.

2.9. Ombudsmanın Statüsü

Ombudsmanların en belirleyici özelliklerinden biri de statülerinden kaynaklanmaktadır. Ombudsman yasama, yürütme ve diğer organlara karşı bağımsız bir statüye sahiptir. Ombudsmanın devlet organlarına karşı sahip olduğu anayasal ve yasal bağımsızlık statüsü çalışmalarını siyasi veya diğer sonuçlardan çekinmeden ve herhangi bir beklentiye girmeden özgürce yapmasını sağlamaktadır (Temizel, 1997: 56). Ombudsmanın bağımsız bir statüye sahip olması kurumun olmazsa olmaz şartıdır.

Ombudsmanların statüsü anayasa veya yasalarla belirlenmiştir. Statülerini belirleyen en belirgin nitelik ise bağımsız olmalarıdır. Ombudsman kendisini atayan kurumun itibarını taşımaktadır dolayısıyla atanma ve görevden alınma biçimleri ombudsmanın statüsünü belirleyici bir diğer unsurdur. Ombudsmanın atanması parlamento dışında hükümet ya da başka bir organ tarafından yapılıyorsa, görevden alınmaları mutlaka parlamentoya bırakılmakta bu da onu yönetimin/iktidarın etkilerinden koruyarak bağımsızlık sağlamaktadır. Ombudsmanlar genellikle görüşleri ve görevleri sırasında yaptığı işlemler nedeniyle parlamenter dokunulmazlığa benzer bir dokunulmazlığa sahiptir. Ombudsman, parlamento tarafından belirlenen bütçesi ile ilgili her türlü harcamayı özgürce yapabilmektedir. Ombudsman faaliyetleri ve görevi ile ilgili hiçbir şekilde denetime tabi tutulmamaktadır. Ombudsman, başarısızlık, yetersizlik, görev ihmalkârlığı veya iletişimsizlik gibi durumlarda parlamento tarafından görevden alınabilmektedir (Küçüközyiğit, 2006: 98).

Ombudsmanın görev süresi ülkeden ülkeye değişiklik gösterse de genellikle 4 ila 6 yıl arasında değişmektedir. Ancak bazı ülkelerde sürenin parlamentonun görev süresine endekslendiği görülmektedir. Ombudsmanların görevden alınmalarında da yine ülkelere göre farklı uygulamalar söz konusudur. (Bozoğlu, 2008: 44). Ombudsmanların bağımsızlığının sağlanması ve üzerlerindeki baskının azalması için

görev sürelerinin atamalarını yapan parlamentolardan daha uzun tutulması gerekmektedir.

2.10. Ombudsmanın İşlevleri

Ombudsman demokratik hukuk devletinde, bireylerin şikâyetleriyle ilgilenen bir kurum olmakla birlikte idare ile halk arasındaki ilişkileri geliştirecek toplumsal düzenin inşasını sağlayacak birtakım işlevsel özelliklere de sahiptir.

2.10.1. Eğitici İşlevi

Ombudsmanlığın eğitici işlevinin önem teşkil etmesinin nedeni, idarenin ve idare edilenlerin pozitif hukuk alanındaki düzenlemeleri yeterince takip etmemeleri, öğrenmeye ve uygulamaya isteksiz olmaları ve düzenlemelerle ilgili yeterince bilgi sahibi olmamalarıdır. Ombudsmanın temel işlevlerinden biri yurttaşlara haklarını ve bunları koruma yollarını öğretmektir (Süler, 2010: 162). Ombudsmanlar bireyleri sahip oldukları temel haklar konusunda bilgilendirmekte böylece haklarını korumalarını sağlamakta diğer yandan da kamu görevlilerinin görevlerini kurallara göre yapmaları için rehberlik etmektedirler (Sezen, 2001: 80). Kurum bünyesindeki uzman kadrosuyla vatandaşların değişik konulardaki şikâyetlerini olumlu ya da olumsuz şekilde gerekçeli olarak açıklamakta ve tatmin edici cevaplar almalarını sağlamaktadır. Böylece sadece bireyleri bilgilendirmemekte aynı zamanda idarenin de aynı hatayı yapması engellenmektedir (Sağlam, 2012: 50). Ombudsman, eğitici işlevini kitle iletişim araçlarını kullanarak hazırladığı raporlarla ve bunların kamuoyuna açıklanmasıyla yerine getirmektedir.

2.10.2. Önleyici ve Caydırıcı İşlevi

Ombudsmanın önleyici işlevi idare tarafından hukuka aykırı ya da yerinde olmayan eylem, işlem ya da davranışların yapılmasının önlenmesini ifade eder. Ombudsman tarafından denetleneceğini bilen idare iş ve işlemlerinde daha dikkatli

davranmak zorunda kalmakta hukuka aykırı bir faaliyette bulunacağında bir kez daha düşünmektedir (Süler, 2010: 162). Ombudsmanın caydırıcı etkisi sayesinde ise hukuka aykırı bir işlem, eylem ya da davranışta bulunmak niyetinde olan kamu görevlileri, yakalanmak endişesiyle bu niyetlerinden vazgeçmektedir (Erhürman, 1998: 100). Güçlü ve etkili bir ombudsmanın caydırıcı etkisi, sorunlar başlamadan ortadan kaldırdığı için son derece önemlidir.

2.10.3. Düzeltici Etkisi

Ombudsman denetimi kapsamında gerekli araştırma ve incelemeyi yaptıktan sonra, söz konusu eylem, işlem ve davranışla ilgili olarak, bunun düzeltilmesi için gerekenin yapılmasını idareden istemektedir. (Süler, 2010: 162). Böylece idare hukuk dışı uygulamalarını düzeltmek için bir fırsat yakalamakta ve kamu hizmeti yürütülürken bilerek ya da bilmeyerek yapılan yanlışlar düzeltilebilmektedir (Pickl, 1986: 37). Ombudsman vatandaşla idare ilişkilerinde eksikleri ve yanlışları ortaya koyarak yönetimin yurttaşla olan kararını düzeltmesini bekler (Temizel, 1997: 54). Ombudsmanın sunmuş olduğu tavsiyelerle yol göstererek idarenin faaliyetlerini düzeltmesine imkan tanımaktadır.

2.10.4. Kamu Yönetimini İyileştirici İşlevi

Ombudsmanlığın iyileştirici işlevi, caydırıcı ve düzeltici işlevinin sonucu olarak oluşmaktadır. Ombudsmanın kamu yönetiminin iyileştirilmesi için en önemli araçları hazırlamış olduğu raporlardır. Ombudsman hazırlamış olduğu raporlarda tespit ettiği yanlışlıkların düzeltilmesi için kamu yönetimine önerilerde bulunmaktadır. Ombudsman raporlarında genellikle şikâyet konusunu ilgilendiren kurumları ele almakta gördüğü aksaklıkların neler olduğu ve nasıl düzeltilebileceği ile ilgili yapısal ve yönetsel değişikliklere ilişkin tespitlerini sunmaktadır. Böylece kamu idareleri ve vatandaşlar aralarındaki sorunları yetkili kişiden duyma fırsatı yakalamaktadırlar (Süler, 2010: 163). Bunun yanında ombudsman kamu yönetiminin genelini ilgilendiren aksaklıklarla ilgili önerilerde bulunabilir. Bu öneriler genellikle yöneticilerin sorumluluğundan çekindikleri için uygulamaya geçirmeye cesaret

edemedikleri işlemlerdir. Ombudsmanın raporları hem reform yapmak isteyenlerin hem de vatandaşların kamu yönetimine katılımlarının yolunu açmaktadır. Ayrıca Ombudsman karşılaştığı konularla ilgili gerekli yasal düzenlemelerin yapılması için görüşlerini her yıl yasama meclisine rapor şeklinde sunar (Bozoğlu, 2008: 52).

Ombudsmanın yılsonu faaliyet raporları kamu yönetimlerinin kendilerini değerlendirmeleri için somut bir ölçüt oluşturmaktadır. Ayrıca kendisini yenilemek ve düzeltmek isteyen yönetimlere çözüm önerileri sunarak yönlendirici bir işlevi de yerine getirmektedir (Sezen, 2001: 80).

2.10.5. Yönetimin Saydamlığını Sağlama İşlevi

Ombudsmanın bir diğer işlevi de son dönemlerde popülaritesi artan “şeffaf yönetim” kavramına sağladığı katkıdır. Ombudsman sahip olduğu yetkilerle sıradan vatandaşların ulaşamayacağı belgelere ve bilgilere kolayca erişebilmektedir (Sezen, 2001: 80). Kamuda şeffaflık vatandaşların bilgilere istediklerinde ulaşabilmeleri ile sağlanır. Vatandaşlar yönetimin kendilerine vermekte gerekli hassasiyeti göstermediği durumlarda ombudsman aracılığı ile bu sorunu aşabilirler. İdare elindeki her türlü bilgi ve belgeyi başta ilgililer olmak üzere herkesle paylaşabilmelidir. Bu aynı zamanda demokrasi anlayışının bir gereğidir. Böylece vatandaşlar nasıl yönetildiklerini görebilecek ve idareyi denetleyebileceklerdir. Ancak bilgi ve belge paylaşımı kamu yararı, devlet sırrı ve kişisel hakların korunması gibi durumlarda sınırlandırılabilir.

2.10.6. İdari Yargıya Katkı Sağlama İşlevi

Ombudsman denetimi idarenin yanlış uygulamaları nedeniyle vatandaşların etkili bir sonuç alabilecekleri yargı mercii dışındaki en etkili denetim mekanizmasıdır. Ombudsmanlığın bulunmaması çok basit bir şekilde çözümlenecek olan uyuşmazlıklarla yargı organlarının meşgul edilmesine neden olmakta bu durumda yargının iş yükü arttırmakta, yavaş işlemesine ve sonuçlarının etkisinin azalmasına neden olmaktadır (Şengül, agis, 2015: 53). Ayrıca ombudsman yargıya göre daha ucuz, harekete geçmesi ve sonuçlanması daha hızlı ve basit, daha az şekilci ve

yerindelik denetimi yapabildiği için idari yargıya oranla daha caziptir (Erhürman, 1998: 101). Ombudsman idare ile vatandaş arasındaki uyuşmazlığı mahkeme aşamasına gelemeden her iki tarafı da ikna ederek çözülmesini sağlar. Ombudsmanın idari yargının yükünü hafifletebilmesi için yaptırım gücü arttırılmalı ve teşvik edilmelidir.

2.11. Ombudsman Uygulamaları

Ombudsmanlığa ihtiyacın giderek artmasıyla birlikte ilgili alanlarda farklı ombudsman uygulamaları oluşturulmuştur. Ombudsmanlık uygulandığı ülkelerde ihtiyaçlar doğrultusunda farklı türlerde yapılmışlardır. Bu farklılaşmalar iş bölümünde uzmanlaşma sağladığı için kurumun etkinliği açısından da önemli olmaktadır.

Genel olarak bakıldığında Ombudsmanlığın, “Klasik Ombudsman”, “Avukat Ombudsman” ve “Kurumsal Ombudsman” şeklinde üç gruba ayrıldığı görülmektedir. Diğer türlere göre en yaygın görülen Klasik Ombudsman kamu kurumları ile vatandaşlar arasındaki anlaşmazlıklarla ilgilenmektedir. Avukat Ombudsman genellikle vatandaşlar arasındaki sorunların giderilmesi ile ilgilenmektedir. Taraflardan birinin kamu kurumu olması zorunluluğu yoktur. Kurumsal Ombudsman ise özel kurumların kendi meseleleri ve vatandaşların kurumla ilgili anlaşmazlıklarının çözümü ile ilgilenmektedir (Özden, 2010: 50-52). Keskin bir şekilde ayırım yapılamamasına rağmen bu üç kategorinin içinde farklı uygulamalar şeklinde yer alan ombudsman türlerini inceleyelim.

2.11.1. Parlamento Ombudsmanı

Parlamento ombudsmanı vatandaşlar ile kamu idareleri arasındaki uyuşmazlıkların çözümü için parlamento tarafından göreve getirilen ombudsmandır. Parlamento ombudsmanı vatandaşların kamu idaresinin neden olduğu mağduriyetlerinin giderilmesini sağlar ve tekrar oluşmaması için gerekli tedbirleri alır. Parlamento ombudsmanı kamu tarafından tanınan ve güvenilen kişilerden seçilir. Parlamento ombudsmanı meclis tarafından seçilse de görevi esnasında bağımsız

olarak hareket eder (Temizel, 1997: 59). Parlamento ombudsmanı seçimi, görev alanı yetkileri gibi konular dışında genelde uygulandığı ülkelerde ortak özelliklere sahiptir. Parlamento ombudsmanı diğer uygulamalar için model niteliğindedir. Parlamento ombudsmanı parlamento tarafından seçildiği gibi görevinden alınması da parlamento tarafından olur (Demirci, 2013: 28).

2.11.2. Sağlık Ombudsmanı

Sağlık ombudsmanı ilk olarak 1973 yılında hasta haklarını korumak, sağlık kuruluşları ve faaliyetleri ile ilgili gelen şikâyetleri değerlendirmek amacıyla “Sağlık Hizmetleri Komiseri” adıyla İngiltere’de kurulmuştur. Sağlık hizmetleri ombudsmanının görevi sağlık kuruluşlarında yaşanan olumsuzlukları, kötü yönetimi ve hasta haklarına aykırı durumları incelemektir. Hastanelerin ve diğer sağlık kuruluşlarının hizmet kalitesini arttırmada etkili olmuştur (Avşar, 2007: 97). Sağlık ombudsmanı sağlık sektöründeki kurumları ve kurumlarda görevli elemanları kanunlarla belirlenen şekilde incelemek ve soruşturmakla da görevlidir.

2.11.3. Yerel Yönetim Ombudsmanı

Yerel yönetim ombudsmanı ilk olarak 1974’te İngiltere’de kurulmuştur. Yerel yönetim ombudsmanının görev alanına belediyeler, belediye meclisleri, kentsel gelişme idaresi, polis, itfaiye, ulusal park yönetimleri, çevre sorunları idaresi ve eğitim başvuru komiteleri girmektedir (Avşar, 2007: 98). Yerel yönetim ombudsmanları, yerel yönetimin kötü işleyişine karşı vatandaşların haklarını korumak ve yerel yönetimlere kötü uygulamalarına ilişkin çözüm önerilerinde bulunmak amacıyla oluşturulmuştur. Yerel yönetim ombudsmanları görev alanları ile sınırlı yetkilere sahiptir. Bu anlamda ayrıca bir tanımlamaya gitmeye gerek yoktur. (Temizel, 1997: 65).

Yerel yönetim ombudsmanlarının statüsünün belirlenmesi amacıyla uygulandıkları ülkelerde yasal düzenlemeler mevcuttur. Yerel yönetim ombudsmanlarının görev konusu, çalışma usul ve şekilleri genellikle uygulandıkları ülkenin beklentilerine göre değişmektedir. Yerel yönetim ombudsmanlarının

kararlarının, hukuken bağlayıcı bir özelliği bulunmamaktadır (Yıldırım, 2014: 203-204) Yerel yönetimlerin yetkilerinin ve etkinliğinin artması vatandaşların da yerel yönetimdeki etkililiğini arttırmış, böylece yerel yönetim ombudsmanı gerekli hale gelmiştir.

2.11.4. Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı

Silahlı kuvvetler ombudsmanı ordu ile ordu mensupları arasındaki uyuşmazlıklar ve silahlı kuvvetler mensupları arasındaki anlaşmazlıkların çözümü için kurulmuştur (Özden, 2010: 59). Silahlı kuvvetler ombudsmanın denetim alanına silahlı kuvvetlerin iç işleyişi, askeri hizmetlerin uygunluğu, askeri alanların güvenlik, sağlık ve fiziki şartlarının uygunluğu gibi konular girmektedir (Avşar, 2007: 105-106).

Silahlı kuvvetler ombudsmanı ordu ile ilgili tespit ettiği olumsuzlukların düzeltilmesi ve eksiklerin giderilmesi için Parlamento ve Milli Savunma Bakanlığı'na tavsiye niteliğinde fikirlerini sunmaktadır. Savunma politikaları ve askeri operasyonlar görev alanı dışındadır. Askeri ombudsmanın temel amacı silah altındaki bireylere yapılan haksızlıkları önlemektir (Demir, 2012: 85).

2.11.5. Polis Şikâyetleri Ombudsmanı

Polis ile savcı arasındaki ilişkiden dolayı polisler hakkında yapılan şikâyetlerin savcı tarafından bütün ayrıntılarıyla ve tarafsız bir biçimde değerlendirilemeyeceği gerekçesi ile İngiltere'de 1976 yılında Polis Şikâyetleri Kurulu [Police Complaints Authority (PCA)] kurulmuştur. Ancak Kurulun yetkilerinin yeterli olmaması ve üyelerinin polis olması kurumun tarafsızlığını ve güvenilirliğini etkilediği düşüncesiyle kurum yerini 1981 yılında Polis Şikâyetleri Otoritesi'ne bırakmıştır (Sağlam, 2012: 58).

2.11.6. İnsan Hakları Ombudsmanı

İlk insan hakları ombudsmanı insan hakları ve özgürlüklerin korunması ile yönetimlerin izlenilmesi için 1975'te Portekiz'de çalışmaya başlamıştır. 1980 yılından sonra Latin Amerika ülkelerindeki otoriter rejimlerin yıkılması ile insan haklarına olan ilgi artmıştır. İnsanların özgürce yaşayabilmeleri ve doğuştan gelen tüm insanlık haklarının korunabilmesi için Arjantin, Kolombiya, Bolivya, Panama, Peru ve birçok Latin Amerika ülkesinde insan hakları ombudsmanı görev yapmaya başlamıştır. Sovyet Rusya'nın dağılmasıyla başlayan demokratikleşme hareketleri sonucu Hırvatistan, Slovenya, Macaristan, Rusya ve diğer ülkelerde insan hakları ombudsmanı kurulmuştur (Özden, 2005: 41). Gelişen demokrasi bilinciyle beraber insan haklarına ve özgürlüklere verilen önem de giderek artmıştır. Bazı ülkelerde bu sorumluluk bilinci ile insan hakları ombudsmanın oluşumunu sağlamıştır.

2.11.7. Basın Ombudsmanı

Basın ombudsmanı ilk olarak 1913 yılında "New York World" gazetesinde bir okuyucunun basın yönündeki sıkıntılarının değerlendirmeye alınmasıyla başlamıştır. Bunu 1920 yılında Michigan'daki "Detroit News" ve daha sonra organize bir şekilde Tokyo'daki "Asahi Shimbun" izlemiştir. Basın ombudsmanı yasal olarak 1967'de göreve başlamıştır (Demir, 2012: 88).

Okur temsilcisi, okur avukatı veya kamu editörü olarak da adlandırılan basın ombudsmanı yazılı ve görsel basını (gazete, radyo ve tv) kullanan kişilerin haksızlık, adaletsizlik ve etik davranılmama gibi konularındaki şikayetlerini inceler ve olumsuzluklarla ilgili olarak düzeltilmesi için tavsiyelerde bulunur. Basın ombudsmanı basın ahlak ilkelerine uymayanlarla ilgili medyayı kullanan kişilerin talep ve şikâyetlerini değerlendirerek yapılan programların kalitesini arttırmayı amaçlamaktadır. Ahlak ilkelerine uymayan kişi veya kuruluşlar basın ombudsmanına şikâyet edilir. Ombudsman ilgililer hakkında araştırma ve soruşturmasını yapar. Hak ihlalinin tespit edildiğinde düzeltilmesini ister veya soruşturmayı derinleştirebilir (Sağlam, 2012: 73-74).

2.11.8. Çocuk Hakları Ombudsmanı

Çocuk hakları ombudsmanı ilk olarak 1981 yılında Norveç'te kurulmuştur. Çocuk hakları ombudsmanı görev yaptığı ülkelerde göçmen çocukları, ayrımcılık, kötü muamele, cinsel istismar, medyadan etkilenme, aile içi şiddet ve bazı çocukların özel durumları gibi çocukların sürekli karşılaştıkları konularla ilgilenmektedirler (Fendoğlu, 2011: 90). Birçok toplum ruhsal ve bedensel yönden sağlıklı nesillerin oluşturulması kaygısı ile korumacı bir önlem olarak çocuk ombudsmanlığı konusunu önemsemiştir.

Çocuklar yetişkin bireylere göre daha savunmasız oldukları için karşılaştıkları olumsuzluklar diğer bireylere göre daha fazladır. Ayrıca çocuklar karşılaştıkları olumsuz bir durum karşısında nasıl davranmaları gerektiğini bilmedikleri için bu durum çocuklar için çok daha kötü bir hal almaktadır. Bu bağlamda en önemli ve özel ihtisas ombudsmanlarından birisi çocuk hakları ombudsmanıdır. Çocuk hakları ombudsmanının görevleri; çocuk hakları sorunlarıyla ilgili şikâyetleri dinlemek, gözlemlerde bulunmak, araştırma yapmak, toplumun eğitimini sağlayıcı çalışmalar yapmak, çocukların içinde yaşadığı şartların daha iyi olması için yetkili organlara tavsiyelerde bulunmak ve gerekli gördüğü takdirde sorumlular hakkında çocuklar adına dava açabilme yetkisi vardır (Özden, 2010: 56-57).

Çocuk ombudsmanı (Ombudsman for Children) İsveç'te ise 1993 yılında 18 yaşından küçüklerin ve gençlerin hak ve çıkarları bütün çevrelere karşı korumak amacıyla kurulmuştur. İsveç'teki Çocuk Ombudsmanı, alanında uzmanlaşmış ombudsman birimlerinin en özel ve önemlilerindedir. İsveç Çocuk Ombudsmanına, çocuklar özel bir hat ile doğrudan ulaşabilmektedirler (Fendoğlu, 2011: 89). Çocuk hakları ombudsmanının amacı çocukların karşılaştıkları olumsuz durumlarda onların hak ve çıkarlarını korumaktır.

2.11.9. Tüketici Ombudsmanı

Tüketici ombudsmanı genel anlamda şirketlerin ürettikleri mal ve hizmetlerin satışını yaparken uyması gereken kural ve standartları belirleyen Tüketicilerin Pazarlama Yasası ve Adil Olmayan Sözleşmeler Yasası'ndaki tüketici haklarını korumak üzere ilk olarak 1971 yılında İsveç'te kurulmuştur (Avşar, 2007: 100).

Şirketlerin gerçeği yansıtmayan abartılarla dolu reklamları ve yeni pazarlama teknikleri tüketicileri çekmektedir. Fakat tüketici durumu ürünü genelde aldıktan sonra fark etmekte ve elindeki belgeler de pek işe yaramamaktadır. Tüketici ombudsmanı tüketicilerin karşılaştığı bu gibi durumlarda tüketicinin mağduriyetini gidermeyi amaçlamaktadır (Özden, 2010: 63). Tüketici ombudsmanı önce şikayet konusunu inceler ve araştırır daha sonra firmayla irtibata geçerek önerilerini bildirir. Yapmış olduğu öneriler tavsiye niteliğindedir ve herhangi bir bağlayıcılığı yoktur. Fakat konuyu istediğinde gerek duyarsa Ticaret Mahkemesine götürebilir (Avşar, 2007: 100). Böylece tüketici ile satıcı arasında yavaş ve masraflı olan yargı yoluna gidilmeden bir uzlaşma sağlanmakta tüketicinin hakları korunmaktadır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DÜNYADAKİ OMBUDSMANLIK UYGULAMALARI

1713 yılında İsveç'te kurulan ve zamanla dünyanın her tarafında uygulama alanı bulan Ombudsmanlık uygulandığı ülkelerin kendine özgü toplumsal, kültürel, hukuksal, siyasal ve idari yapısına uygun olarak farklı şekillerde yapılandırılmaktadır. Dünya genelinde farklı veya benzer yapılarda yüzden fazla ülkede Ombudsmanlık uygulaması vardır. Ombudsmanlığın 1950-1960 yılları arasında İskandinav ülkelerinde daha sonra İngiliz Milletler Topluluğu ülkelerine zamanla da Avrupa'ya ve dünyanın birçok bölgesine yayıldığı görülmektedir. Bu bölümde çeşitli ülkelerdeki ombudsman uygulamalarının tamamı değil kurumunun temellerini atan ve kurum hakkında öne çıkmayı başaran ülkeler temel alınmıştır. Dünyadaki uygulamaları ülkelerin kendine özgü yapıları dikkate alınarak genel hatları ile ele alınacaktır. Bu anlamda tarihsel gelişimine, atanma şekline, statüsüne, görev ve yetkileri ile başvuru ve çalışma şekline değinilecektir.

3.1. İsveç

İki yüzyıllık geçmişi olan Ombudsmanlık 1713'te İsveç'te kurulmuş ve 1809 tarihli Anayasa ile anayasal bir kurum olarak yerini almıştır. İlk olarak kurumun İskandinav ülkelerince benimsendiği görülmektedir (Avşar, 2007: 58).

Kral XII. Charles'ın Osmanlı topraklarında bulunduğu on üç yıllık dönemde yönetim bir kargaşa haline dönüşmüştü. Kral bu sırada gönderdiği bir emirle 1713 yılında Kral'ın görevlisi olarak kendi adına denetim yapacak olan Yüksek Krallık Ombudsmanı (Högste Ombudsmannen) adında bir denetçi atamıştı. İlk olarak Yüksek Krallık Ombudsmanı adıyla kurulan İsveç Ombudsmanı daha sonra Adalet Şansölyesi (yüksek memur) olarak değiştirilmiştir (jo, agis, 2015a; Esgün, 1996: 255). Kral Charles'ın 1718 de ölümüyle birlikte İsveç'te politik yetkiler İsveç Parlamentosuna (Riksdag) geçmiştir. Adalet Şansölyesi'nin 1766 yılında Riksdag'da yapılan seçimiyle

Parlamento Ombudsmanlığının temeli atılmıştır. 1809 yılında yaşanan devrim ortamında Kralın tahtan indirilmesiyle Riksdag ile Kral arasında bir denge sağlamak amacıyla yeni bir Anayasa hazırlanmış ve daha önce atanmış olan yüksek memur (Eklund, 2000: 476-477) 1809 yılında hazırlanan Anayasa ile parlamento adına denetim yapacak Parlamento Ombudsmanı (Justite Ombudsmannen) olarak bu Anayasa'da yerini almıştır. Bu durum Parlamento tarafından Kral'a karşı atılan bir adım olsa da daha çok vatandaşlar adına gelişen bir kurum olarak tarihte yerini almıştır (Esgün, 1996: 255).

Adalet Şansölyesi, hükümet tarafından atanmakta ve isteği ile emekli olana kadar istediği kadar çalışabilmektedir. Adalet Şansölyesi ilgili davalarda ve yasal konularda Devleti temsil etmekte ve hükümete danışmanlık yapmaktadır. Kısaca Hükümetin Ombudsmanı olarak idare ve kamu personelini denetlemektedir. Parlamento Ombudsmanı ise vatandaşların haklarının savunucusu ve koruyucusu olarak yürütme erkinden bağımsız bir şekilde çalışmaktadır (Erdengi, 2009: 32).

Ombudsmanlık geçmişten günümüze kadar sürekli olarak yasal ve anayasal değişimler geçirmiştir. İsveç'te Parlamento Ombudsmanından farklı olarak Tüketici Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Etnik Ayırımı Karşı Ombudsman, Çocuk Ombudsmanı ve Özürlüler Ombudsmanı gibi farklı ombudsman türleri oluşturulmuştur (Işıkay, agis, 2015: 10).

İsveç Parlamento Ombudsmanı hakkındaki en kıymetli belge 1974 tarihli halkın egemenliği ilkesine dayanan Hükümet Bildirgesi'dir. Bu bildirmede Riksdag'ın yasalara uygun olarak kamu hizmetinin sunulmasını belirlenen şartlarda denetleyecek bir veya birden fazla Parlamento Ombudsmanı'nı atayabileceği belirtilmiştir (jo, agis, 2015b). Parlamento Ombudsmanlarının rolü geçmişten bu güne çok fazla değişmemiştir. Parlamento Ombudsmanının temel işlevi hükümetten bağımsız biçimde Riksdag adına bireylerin haklarını kamu yönetimi ve yargı organları önünde savunmaktır. Ayrıca Parlamento Ombudsmanları hükümet faaliyetlerinin anayasal kontrolünü ve yargı kuruluşlarının kontrolünü Riksdag adına yapmaktadır. Parlamento Ombudsmanlarının denetimi Anayasa Komisyonu aracılığı ile yapılmaktadır (Eklund, 2000: 478).

Ombudsman adayları, parti gruplarınca seçilen üyelerin oluşturduğu bir kurulca belirlenir. Her vatandaş herhangi özel bir durum aranmadan aday gösterilebilir. Fakat şimdiye kadar görev yapan ombudsmanlar hep yargı veya devlet kademesinde üst düzey görevlerde bulunmuş kişilerdir. Ayrıca şimdiye kadar seçilen

ombudsmanların hepsi Parlamento dışından olmuştur. Ombudsmanların bağımsızlığı en önemli kavramdır. Bu bağlamda seçilen kişiler kariyer endişesi bulunmayan, dürüst, olgun ve hukuka hakim olmalıdır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 38).

İsveç Parlamentosu (The Riksdag) Yasasında Parlamento Ombudsmanlarının seçimi ve sorumluluklarından bahsedilmektedir. Dört Parlamento Ombudsmanı'nın her biri Riksdag genel kurulu tarafında dört yıllık görev için seçilirler. Parlamento tarafından görevlendirilen Parlamento Ombudsmanları'ndan birisi Baş Ombudsman görevi ile Kurumun idari tüm faaliyetlerini düzenleyip bunlardan sorumlu olacak şekilde belirlenir. Parlamento tarafından benzer şekilde ombudsman ile aynı yetkilere sahip bir veya birden fazla ombudsman yardımcısı atanabilir. Parlamento Ombudsmanının görev süresi dört yıldır, ombudsman yardımcılarının görev süreleri iki yıldır fakat bu süreler Anayasa Komisyonunun talebi üzerine Parlamento tarafından görev süreleri dolmadan istenirse uzatılabilir. Parlamento Ombudsmanının erken emekliliği durumunda Parlamento tarafından dört yıl süre için yeni bir seçim yapılmaktadır. Parlamento Ombudsmanının denetim faaliyetleri ve çalışma şekli Parlamento Ombudsmanı Talimatları Yasası'na göre düzenlenmektedir (riksgagen, agis, 2015). Ombudsman sadece kendisini seçen parlamentoya karşı sorumludur ve Parlamento dahil hiçbir otorite ombudsmanın kararlarını etkileyemez (Kestane, 2006: 135). Parlamento Ombudsmanı Talimatları Yasasının'da kurumun görevleri, çalışma şekli, kurumun idari yapısı, denetim faaliyetleri ve diğer konularla ilgili düzenlemeler yer almaktadır (jo, agis, 2015c).

Ombudsmanın aldığı ücret, en yüksek dereceli hakimin ücretine eşittir. Kurum bünyesinde memurları kendisi seçer. Ayrıca kurum bütçesini istediği şekilde kullanabilir. Tüm bu hususlar ombudsmana büyük itibar sağlar (Tortop, 1998: 7). Ombudsmanlık ofisinde otuz kadar hukukçu, sekreter ve idari personel vardır. Ofis personeli genellikle kamu yönetiminde bulunan hukukçulardan ve genç hakimlerden oluşur. Görev süreleri dört ile altı yıldır ve alınan son kararlara imza yetkileri yoktur. Alınan son kararları sadece ombudsmanların imzalar (Eklund, 2000: 479).

Ombudsmanların temel görevi hukukun üstünlüğünü korumak ve bireylerin kişisel hak ve özgürlüklerini savunmaktır. Ombudsmanlar Yasası'na göre; Ombudsmanlar, yargı ve yürütme erkinin anayasal çerçevede görevlerini yansızlık ve nesnellik ilkelerine göre yapmalarını sağlamakla ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin kamu yönetimince kısıtlanmasını önlemekle görevlendirilmişlerdir. İsveç Ombudsmanı çok geniş yetkilere sahiptir. Ombudsmanın görev alanına hemen

hemen tüm kurum ve kuruluşlar girmektedir. Ombudsmanın denetleme alanına tüm kamu yönetim birimleri ve kamu görevi yapan diğer kişilerdir de dâhildir. Fakat bakanlar, Riksdag ve yerel belediye meclis üyeleri bu denetimin dışında kalmaktadır. Ombudsmanlar yönetimin iş ve işlemleri ile ilgili idari yargıya başvurma yetkisine de sahiplerdir. Burada asıl görev iyi yönetsel ve yargısal davranışın sağlanmasıdır (Eklund, 2000: 479). İsveç'te yargıçlar da ombudsmanın denetimi altındadır, ayrıca rahipleri ve kilise çalışanlarını da denetleyebilmektedirler (Mutta, 2005: 67). Fakat İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu, Milli Borç Ofisi Yönetim Kurulu ve komisyon üyeleri ile baş kontrolör, başsavcı ombudsmanın denetim kapsamında değildir. Ombudsmanların birbirini denetleme yetkisi de bulunmamaktadır (Özden, 2005: 54).

Parlamento Ombudsmanının çalışma şeklinin düzenlendiği yasal metin Parlamento Ombudsmanı Talimatları Yasası'dır. Parlamento Ombudsmanı Talimatları Yasasına göre herkes ombudsmana kişisel başvuru hakkına sahip bulunmaktadır. Şikâyet konusunun tarafı olmayanlarda başvuru yapılabilir. Başvuru için herhangi bir zaman kısıtlaması yoktur. Başvuru yazılı olmak şartıyla diğer dillerde de yapılabilir. Ayrıca başvuru kuruma posta, elektronik posta, faks ya da elden getirilerek iletilebilmektedir. Başvurular da isim, imza ve olayın konusu gibi bilgilerin yer alması zorunludur. Başvurular alındıktan sonra Kurum'da her birine birer kayıt numarası verilir ve bunlara Gizlilik Yasası'nın hükümleri kapsamında işlemler yapılır. Gizli tutulması gerekenler dışındakiler kamuoyunun bilgisine açılır. Başvuruların bir kısmı görev alanına girmediği için incelemeden reddedilir. Diğerleri araştırma ve soruşturma şeklinde incelendikten ve gerekli idari işlemlerden geçtikten sonra ombudsmanın kararı kamuya açık olarak şikâyeti yapana ve şikâyet edilene bildirilir (jo, agis, 2015c).

Ombudsmana başvuru için herhangi bir ücret ve karmaşık formaliteler yoktur. Ombudsmanlar resen de inceleme başlatabilirler. Bu tür incelemelerin başlamasına genellikle denetlemeler sırasında saptanan olaylar veya medyada çıkan haberler neden olabilir. Ombudsmanlar ayrıca şikâyetlerin incelenmesi sırasında tespit ettiği diğer hatalarla ilgili de kendi takdirlerine dayanan yeni bir soruşturma açabilirler (Eklund, 2000: 480-481). Parlamento Ombudsmanı sorumluluğu altında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarını bizzat yerinde teftiş edebilir. Bunlara vergi dairelerini, emniyet birimlerini, bölge mahkemelerini, il idare mahkemelerini, savcılarını, askeri birlikleri ve cezaevlerini örnek verebiliriz (Erdengi, 2009: 39).

İsveç Parlamento Ombudsmanı yargı organlarını denetleyebilir. Bu durum yargıçların da hata yapabileceği düşüncesiyle haklı görünmektedir. Yargıçların daha çok işlemleri usul açısından eleştirilmektedir fakat gerekli görüldüğü durumlarda verilen kararlarla ilgili de araştırma başlatabilir. Tabii ki burada Anayasanın mahkemelere verdiği bağımsızlık ilkesi zedelenmemelidir. Mahkemelerin incelemeleri çok dikkatli yapılmalıdır. Mahkemelerin denetlenmesi hukukun gelişmesi açısından da önem taşımaktadır. Ombudsmanların vermiş olduğu açıklamalı kararları örnek teşkil etmesi açısından da önemlidir. Ombudsman her yıl Riksdag'a o yılki çalışmalarını kapsayan bir yıllık plan vermek zorundadır. Bu rapor Anayasa komisyonu tarafından incelenir ve gerek görülürse Riksdag'da görüşülür. Ayrıca bu rapor kamu görevlileri ve üniversite profesörleri tarafından da okunmaktadır (Eklund, 2000: 483-484).

Ombudsmanların geniş araştırma ve inceleme yetkilerine karşılık verdikleri kararların herhangi bir bağlayıcılığı yoktur. İdare yasal olarak Ombudsmanın tavsiye kararlarına uymayabilir. Fakat ombudsman gücünü ilgili kurum ve görevlilere ilişkin hazırlamış olduğu raporları kamuoyu ve parlamentoyla paylaşmasından alır (Bahadır, 2010: 372). Ombudsman bireysel hak ve özgürlüklerin korunması için kazanılmış büyük bir kurumdur. Ombudsman ne bir mahkeme nede bir savcıdır fakat onların olmazsa olmaz bir tamamlayıcısıdır.

3.2. Danimarka

İsveç sisteminden etkilenerak İsveç'ten sonra 1919 yılında Ombudsmanı uygulayan ilk ülke Finlandiya oldu. Finlandiya Ombudsmanı İsveç Ombudsmanı ile benzeştiği için biz Danimarka Ombudsmanı ile devam ediyoruz.

Danimarka Ombudsmanı kendisinden önceki ombudsmanlara göre daha az yetkiye sahip olmasına rağmen kurumu tüm dünyaya tanıtan ve dünyanın örnek aldığı kurum olarak kabul edilmiştir. Genel itibari ile oluşumunda İsveç Ombudsmanının örnek alındığı söylenebilir fakat Danimarka Ombudsmanı askeri ve sivil konularda yetkili kılınmıştır. Danimarka Ombudsmanı, kurumun modern refah devletindeki ilk uygulaması olduğu için önemlidir (Mutta, 2005: 72). İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra değişen kamunun yönetimi ve denetimi anlayışı ile vatandaşların hukuki güvencelerinin sağlanması anlayışı kurumun oluşumunun temelini oluşturmaktadır.

Danimarka Ombudsmanının resmi adı “Danimarka Sivil ve Askeri İdare Parlamento Komiseri”dir.

Danimarka’da Ombudsman Kurumu 1953 Anayasası’nda yapılan bir düzenleme ile kurulmuştur. 1954 yılında Ombudsman Yasası ve 1956 yılında ise Ombudsman Yönetmeliği yürürlüğe konulmuştur. Daha sonra yasada yapılan düzenlemelerle kurumun yetkisinde ve yapısında değişiklikler yapılmıştır (Ergani, 2003: 3).

Danimarka Ombudsmanı, Parlamento dışından hukuk eğitimi almış kişilerden Hukuki İşleri Komitesinin önerisiyle Parlamento (Folketing) tarafından tartışma açılmayan bir oturumda seçilir. Parlamento üyeleri, belediye meclis ve bölge meclis üyeleri ombudsman olamazlar. Danimarka Ombudsmanının görev süresi Parlamento ile aynıdır ve dört yıldır. Görev süresi dolan ombudsman, Danimarka Parlamentosu tarafından ya tekrar seçilir ya da bir başkası atanır. Ombudsmana karşı güvensizlik duyulması halinde Parlamento’nun görevden alma yetkisi vardır. Bunların dışında isteği ile yetmiş yaşına kadar çalışabilir. Fakat ombudsman görev süresi bitmeden, yaşını doldurmuş olmak gibi, görevini erken bırakırsa Parlamento Hukuki İşler Komisyonu seçime kadar kimin ombudsman olacağını belirler. Ombudsmanın alacağı ücret parlamento tarafından belirlenir. Ombudsman kurum çalışanlarını kendi seçer ve işten çıkarır. Personelin sayısı, maaşı, emekliliği ve görevle ilgili harcamalar Parlamento’nun belirlediği bütçeden uygun bir biçimde karşılanır (Avşar, 2007: 186; ombudsmanden, agis, 2015). Danimarka Ombudsmanı görevinden sonra herhangi bir yerde göreve başlaması için Parlamento Komisyonunun rızası gereklidir. Bu durum bize Ombudsmanın artık kariyer planı yapmayan kişilerden seçildiğini göstermektedir. Danimarka Ombudsmanının görev alanı İsveç Ombudsmanına göre daha sınırlıdır.

Ombudsman Yasası’na göre kurumun görev alanı sivil ve askeri kuruluşlar, yerel ve merkezi hükümet yönetimidir. Danimarka Kilisesi de, görüş ve doktrinleri hariç olmak üzere, ombudsmanın görev alanı içinde sayılmıştır. Ayrıca bakanlar ve bürokratlarda idari memur olduğu için denetim alanı içerisindedir. Öte yandan yargıçlar, adliyelerdeki baş görevliler, Anayasa Mahkemesi kâtipleri ve yerel yönetim meclisleri ombudsmanın görev alanında değildir. Ombudsman yerel ve bölgesel kurumların değerlendirmesinde ilgili kurumun özel şartlarını göz önünde bulundurmaktadır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 48). Danimarka Ombudsmanının görev ve yetkileri her ne kadar çok geniş olsa da bu yetkilerin yasa ve yönetmeliklerle

sınırlandırıldığını söylemeliyiz. Ombudsmanın kamu kurum ve kuruluşlarından isteyeceği bilgi ve belgeler mahkemelerin inceleyebileceğinden daha gizli belgeler olamaz. Danimarka Ombudsmanı her hangi bir kabine üyesi hakkında yapılan şikâyeti Parlamento'ya sunabilecek ve kendisi soruşturmayı yapamayacaktır (Mutta, 2005: 73).

Ombudsman Yasası'nın 3'üncü bölümünde; Parlamento, ombudsmanın faaliyetleri için genel kurallarını belirler, onun dışında ombudsman görevlerini yerine getirmede Parlamento'dan bağımsızdır. Parlamento, ombudsmana herhangi bir araştırma hususunda öneride bulunamaz ve sonucu etkileyecek şekilde müdahale edemez (ombudsmanden, agis, 2015). Kurumun yasada belirtildiği gibi gerçek manada tam bağımsızlığa sahip olmadığı düşünülebilir. Şunu belirtmek gerekir ki ombudsmanın Parlamento tarafından her an bir güven taramasından geçebileceği gerçeği ombudsmanın tam bağımsızlığının önünde büyük bir engel olarak görülmektedir. Burada belirleyici olan ombudsmanın kişisel yaklaşımı ve özellikleridir (Gammeltoft-Hansen, 1996: 201).

Danimarka Ombudsmanı şikâyet üzerine veya inisiyatif ile şikâyet konularını belirleyerek bunlarla ilgili inceleme, araştırma ve soruşturma başlatabilir. Vatandaşlar ombudsmana yazılı ve sözlü olarak herhangi bir ücret talep edilmeksizin şikâyetlerini yapabilmektedirler. Şikâyetler için çok detaylı bir prosedür yoktur. Şikâyetler yazılı bir şekilde tüm dillerde yapılabilir. Başvuruda adı, soyadı, adres açıkça belirtilmeli ayrıca şikâyet konusu, kişi veya kurumlarda yazılmalıdır. Şikâyetin yapılabilmesi için şikâyet ile ilgili olayın on iki ayı geçmemiş ve şikâyet konusu ile ilgili tüm başvuru yollarının tükenmiş olması gerekir. Özel durumlarda ombudsman süreyi uzatabilir. Ombudsman kendisine ulaşan her şikâyeti incelemek zorunda değildir. Şikâyet bir temele dayanmıyorsa veya konuyu incelemeye gerek görmediği durumlarda resen kapatma yetkisi vardır. Şikâyetçi durumla ilgili haberdar edilir. Ombudsman, görev alanı içinde bulunan kurum ve kuruluşları her zaman yerinde inceleyebilir. Ombudsman gerekli gördüğü hallerde kendiliğinden araştırma ve soruşturma başlatabilir. Ombudsmanın resen yaptığı işlemler genelde denetim şeklindedir. Ombudsmanın resen hareket etmesi halinde zaman aşımı ve tüm idari çözüm yollarının denenmesine şartı yoktur. Ombudsmanın görevi ile ilgili istediği bilgi ve belgeleri yetkililer vermek zorundadır. Ombudsman incelediği konu ile ilgili tarafların yazılı açıklamalarını almadan kurum ya da kişilerle ilgili herhangi bir surette eleştiri yapamaz ve tavsiyede bulunamaz. Konu ile ilgili tarafların yazılı olarak açıklamalarını ve savunmalarını aldıktan sonra konuyu değerlendirip bir sonuca

bağlar (ombudsmanden, agis, 2015). Ombudsman şikâyeti incelenmeye değer görürse, konuyu ilgili otoriteye yazılı veya telefonla arayarak bildirir. Konu ile ilgili bilgi ve belgeleri ister. Ombudsman inceleme ve araştırmaları sonucunda suç işlediklerini tespit ettiği kamu görevlileri hakkında savcılardan konuyla ilgili ceza soruşturması açmasını ve idari yetkililerden ise disiplin soruşturması başlatmasını isteyebilir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 48-49). Ombudsmanlar, ilgililerin görevleri sırasında kanuna aykırı ve hatalı davranışlarını araştırmakta, incelemekte ve değerlendirme yapmaktadır. Değerlendirmeler sonunda ombudsman eleştiri yapabilir, tavsiyelerde bulunabilir veya bir konuda kendi görüşlerini beyan edebilir. Eğer ombudsman tarafından bakılan bir davada, kamu kurumunun hata yaptığı veya büyük bir ihmalinin olduğunu gözlemlediğinde, ombudsman Parlamento'nun Hukuk İşleri Komitesi'ne durumu bildirmelidir. Ombudsmanın ayrıca bakana, belediye meclisine veya bölgesel meclise de durumu bildirmesi gerekir (ombudsmanden, agis, 2015).

Ombudsmanın verdiği kararlar o konuda genel yorum ilkelerini de oluşturabilmektedir. Ombudsman bir kurumu çok hatalı bulursa, konuyu Parlamento Hukuk İşleri Komisyonu ile ilgili bakanlığa ya da yerel otoriteye intikal ettirebilir. Ombudsmanın idarenin vermiş olduğu kararları erteleme ya da iptal etme yetkisi yoktur. İdareyi bağlayıcı bir karar alamayacağı gibi idareye emir de veremez. Ombudsman her yıl o dönemki çalışmalarıyla ilgili bir raporu Parlamento'ya sunmak zorundadır. İdareler yıllık raporlarda bulunmamak için ombudsmanın kararlarına karşı çok dikkatli davranırlar (Erdengi, 2009: 56). Danimarka Ombudsmanı dönemin koşullarını değerlendirip taraflar arasında çözüm bulmaya çalışmakta doğrudan ceza kovuşturması da başlatamamaktadır.

3.3. İngiltere

İngiltere anayasal metni olmayan ülkelerden birisidir. Bunun yerine İngiliz Anayasası, Yasama tarafından kabul edilen yasalar, hakimler tarafından oluşturulan içtihat hukuku ve uluslararası anlaşmalardan oluşmaktadır. Bunlara yazılı olmayan Parlamento gelenekleri ile kraliyet imtiyazlarını da ekleyebiliriz. Dolayısıyla yargı organlarının elinde yazılı yasal metin ve yargı kararları ile yazılı olmayan teamüller vardır ve yargıçların bunlara göre karar vermeleri gerekmektedir.

İngiltere’de yönetimin iş ve işlemleri ile ilgili şikâyetler adli mahkemelerde yapılmaktadır idari denetimler için ayrı mahkemeler bulunmamaktadır. Vatandaşın herhangi bir yöneticinin iş ve işlemlerden dolayı sorun yaşaması veya şikâyetçi olması halinde mağduriyetini ve yapılan haksızlığı mahkeme önünde ispat etmesi ve kendini savunması gerekmektedir. Mahkemeler idari eylem ve işlemin yetki dışı olduğuna karar verebilir ve yargıç bu durumda ilgiliye görevini mahkemece uygun görülen şekliyle yapmasını isteyebilir. Bu durum şekilci, pahalı ve uzun zaman alan bir yöntem ve vatandaşların haklarını aramalarının önünde büyük bir engeldir. Vatandaşın idarenin denetiminde uygulayabileceği bir diğer yöntem de milletvekilleri aracılığı ile şikâyetlerini söz konusu bakanlara iletmeleridir. Fakat bu durum da sorunların çözümüne yeterince etki edememektedir. Sonuç olarak idarenin bu yollarla denetimi pek de kolay olmamaktadır (Ataman, 1993: 219-220)

Kamu yönetimindeki değişim ve büyüyen yönetim yapısı, idarenin denetiminde bazı durumlarda adliye mahkemelerinin yetersiz kalması ve parlamento üyelerinin seçmen bölgesindeki vatandaştan gelen şikâyetleri çözümlemede çaresiz kalmaları idarenin denetiminde geleneksel yöntemlerin yeterli olmadığını göstermiştir. 1961 yılında hazırlanan The Whyatt raporu vatandaşların kötü yönetiminden kaynaklanan şikâyetlere bakması ve mevcut denetim mekanizmalarını destek olması için Ombudsmanlığın kurulmasını önermiştir. Dönemin hükümeti duruma pek sıcak bakmasa da bu öneri daha sonra iktidara gelen hükümetçe karşılığını bulmuştur. Bu bağlamda kamu denetimi için yeni yöntemlerin bulunması gerektiği fikri benimsenmiş ve vatandaşların devletle ilgili sorunlarının ve şikâyetlerini değerlendirilmesi kapsamında kamu yönetiminin faaliyetlerini araştırmak, incelemek ve denetlemek üzere Parlamento Komiserliği (Parliamentary Commissioner For Administration) kurulmuştur. 1967’de çıkarılan Parlamento Komiserliği Kanunu (Parliamentary Commissioner Act) ile kurum yasal statü kazanmıştır (Özer, 1997: 59; Ataman, 1993: 222). 1967’de çıkarılan yasa ile yetkileri çok dar olsa da zamanla yönetimde yapmış olduğu katkılar düşünülerek yetkileri ve sayısı arttırılmıştır.

Parlamento Ombudsmanı 1972’de Ulusal Sağlık Hizmetleri Yasası ile İngiltere Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı görevine de atanmıştır. 1993 yılında çıkarılan yasa Parlamento Ombudsmanı sağlık hizmetleri ile ilgili yetkilendirilmiştir (Erdengi, 2009: 86) İngiltere’de halen kamu sektöründe Parlamento Ombudsmanı, Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı, Yerel Yönetim Ombudsmanı ve Adli Hizmetler

Ombudsmanı olarak çalışan dört resmi ombudsman bulunmaktadır. (Ataman, 1993: 221). Biz bu çalışmada Parlamento Ombudsmanını inceleyeceğiz.

Parlamento Komiseri Başbakan'ın muhalefet parti lideri ve Parlamento Komiseri Komitesi Başkanı ile yaptığı görüşmeden sonra Kraliçe'ye sunduğu öneri üzerine Kraliçe tarafından Parlamento'ya yazılan bir mektup (Letters Patent) ile atanmaktadır (Ataman, 1993: 222).

Parlamento Komiseri Yasası'nın birinci maddesine göre Parlamento Ombudsmanı görevini en geç 65 yaşına kadar sürdürebilir. Bu göreve atanan kişi görevini iyi davranış ilkesine uygun olarak yerine getirecektir. Parlamento Ombudsmanı sağlık sorunları nedeni veya kendi isteği ile görevden affını isteyebilir bu durumda Kraliçe Ombudsmanı görevden alır. Ayrıca Kraliçe Avam Kamarası ve Lordlar Kamarasının önerisi üzerine de ombudsmanın görevine son verebilir. Parlamento Komiseri, Kamara üyelerinden seçilemez. Parlamento Komiseri Yasası'nın ikinci ve üçüncü maddelerine göre Parlamento Ombudsmanının aylığı, emeklilik ve diğer yan ödemeleri devlet gelirlerinden karşılanacaktır. Buna göre aylıkları, emeklilik ve yan ödemeler, önceki durum dikkate alınarak yasaya uygun olarak Avam Kamarası tarafından belirlenir. Bu gelirlerle ilgili Avam Kamarası değişiklik yapabilir. Yasanın 3'üncü maddesine göre Parlamento Ombudsmanı Hazine Bakanlığı tarafından onayı alınmak şartıyla, kendisine yeteri kadar yardımcı personel atayabilir (Arslan, 1986: 158-159; Parliamentary Commissioner Act, 1967). Parlamento Komiseri'nin ofisinde bir yardımcısı, üç müdürü ve altı adet soruşturma biriminden oluşan bir ekibi vardır (Ataman, 1993: 324).

Parlamento Komiseri yönetimin mevzuata uygun olan veya olmayan uygulamaları sonucu haksızlığa uğramış vatandaşların, yönetimin hakkaniyetsiz işlemlerine karşı haklarını savunmayı amaçlar. Ayrıca yönetimin hizmet kalitesindeki yetersizliklerinden kaynaklanan sorunları düzeltmeye çalışmaktadır. Asıl amaç kötü yönetime yönelik çözümler üretmektir ve düzeltmektir (Şengül, agis, 2015: 137). Parlamento Komiseri yönetimin idari yetkilerini kullanırken yapmış olduğu iş ve işlemler sonucu haksızlığa uğrayan veya zarar gören bireylerin veya özel hukuk tüzel kişilerinin şikâyetlerini incelemek ve sorunu çözmekle görevlidir. Parlamento Komiseri Parlamento üyesi aracılığı ile kendisine iletilmiş şikâyetleri incelemek ve gerekli soruşturmayı yapmaktır (Arslan, 1986: 160). Bu bağlamda şikâyetlerin parlamenterler aracılığıyla ombudsmana gelmesi, Parlamento'nun vatandaşın korunmasında ki önemini göstermektedir (Şengül, agis, 2015: 137).

ve kuruluşlardır. Şikâyetçi hususunda kanunun aradığı diğer hususlar altıncı maddede ayrıca belirtilmiştir (Arslan,1986:161; Parliamentary Commissioner Act, 1967)).

Parlamento Komiseri, direkt vatandaşlardan gelen şikâyetleri kabul edememekte veya resen soruşturma yapamamaktadır. Parlamento Komiseri ancak kendisine Avam Kamarası üyelerinden biri aracılığıyla ulaştırılan şikâyet üzerine incelemede bulunabilir. Lortlar Kamarası üyeleri aracılığı ile şikâyet yapılamamaktadır. Şikâyetlerin Avam Kamarası üyeleri aracılığıyla yapılması kuruma çok fazla başvuruyu engellemekte ve parlamenterin şikâyeti bizzat kendisinin araştırmasına da imkân tanımaktadır. Parlamenter sadece uygun gördüğü başvuruyu kuruma iletacaktır. Burada parlamenterin aracı olarak kullanılması parlamenterin hakkının gasp edilmemesi olarak düşünülmüş bir İngiliz sistemi mantığıdır. Şikâyette bulunacak kişi olayın gerçekleşmesinden itibaren on iki ay içinde yazılı bir şekilde Parlamento Komiseri'ne gönderilmesini belirterek başvurusunu parlamentere yapmalıdır. Parlamento Komiseri özel durumlarda süresi geçmiş şikâyetleri de kabul etmektedir. Şikâyetçi, kuruma başvurmak amacıyla herhangi bir para ödemez. Şikâyetçi başvurusunda kötü yönetim uygulamaları sonucunda haksızlığa uğradığını ileri sürmelidir. Burada belirtilen haksızlık kavramı en geniş anlamıyla düşünülmekte ve normal durumlarda meydana gelmemesi gereken hallerin hepsi olarak görülmektedir. Kötü yönetim kavramı ise “*tarafgirlik, ihmal, dikkatsizlik, gecikmeye neden olmak, ehliyetsizlik, keyfilik, ahlak bozukluğu*” gibi kavramları içermektedir (Arslan,1986:161-162).

Parlamento Komiseri Yasası'na göre Komiser kendisine gelen başvuruyu görev alanına giren konu ve kuruluşlar bağlamında inceler, yapılan şikâyet uygun görülürse çalışmalarına başlar fakat girmiyorsa sebebi ile birlikte Parlamente bilgi verir. Eğer şikâyet konusu görev alanına giriyorsa Parlamento Komiseri tarafından inceleme başlatılır. İlk olarak ilgili idare veya kamu görevlisi şikâyet konusu ile ilgili haberdar edilir ve cevap verme fırsatı verilir. Eğer kötü yönetimin olduğu sonucuna varılırsa Komiser veya Kurum görevlileri dosyaları detaylı inceler. Komiser yaptığı çalışmalarını isterse gizlilik içerisinde yürütür. Konu ile ilgili tarafların görüşlerini alınır ve yapılan inceleme sonucunda hazırlanan raporu parlamente gönderilir. Ayrıca raporun bir nüshası ilgili kamu kurumuna veya şikâyetçi olunan memura gönderilir (Parliamentary Commissioner Act, 1967).

Parlamento Komiseri çalışmaları ile ilgili tüm bilgi ve belgelere erişimde Yüksek Mahkeme gibi yetkilidir. Bakanlar Kuruluna ait belgeleri ve zabıtları talep

etme ve inceleme yetkisi yoktur (İzci vd. , 2003: 56). Parlamento Komiseri'nin veya yetkilendirdiği görevlinin kanundan kaynaklanan görevini yapmasını engelleyen kişi mahkemeye itaatsizlik suçunu işlemiş sayılır (Ataman, 1993: 235).

Parlamento Komiseri, soruşturmaları sonucunda önerileri genellikle şunlardır; özür dileme, zararın karşılanması ve takdire bağlı kararların tekrar değerlendirilmesidir (Ataman, 1993: 236). Parlamento Komiseri'nin kararlarının uygulanma zorunluluğu yoktur. Parlamento Komiseri çözüm önerisini içeren raporu parlamentere ve ilgili kuruluşa gönderir. Komiser önerileri yerine getirilmezse kurum kamuoyuna açıklayarak prestiji yıkılır. Ayrıca durum Parlamento'ya rapor ile ihbar edilir. Eğer gerekli görürse durumu yargıya intikal ettirebilir. Parlamento Komiseri Yasası'na göre Komiserin sunduğu özel raporların yanında Parlamentonun her iki kamarasına o yıla ilişkin yaptığı işlemlerin değerlendirmelerini içeren yıllık raporlarla bildirmek zorundadır.

3.4. Fransa

İdari rejimi benimsemiş Fransa'da Ombudsmanlığın uygulanması, ülkemizdeki uygulamaya yönelik tartışmaya açıklık getireceği için önemlidir. Fransa'da yargı ayrılığı sistemi mevcuttur. İdarenin neden olduğu hukuki uyuşmazlıklar idari yargı sistemi içinde çözümlenir. Fransa'daki hukuk anlayışı tüm yönetsel işlemler için hukuksal denetimi sağlamakta ve yurttaşların haklarını çok iyi korumaktaydı.

1968 Mayıs olaylarından sonra devlete karşı duyulan güven azalmış ve idari yargıya eleştiriler yapılmaya başlamıştır. İdari yargının çok yavaş olduğu, kamu çıkarlarını vatandaşların haklarına karşı tercih ettiği ve yasaları çok titiz uyguladığı yönünde eleştirilmiştir (Thery, 1998: 40). Bu durum farklı denetim anlayışlarının arayışına yönlendirmiştir. Kişisel hak ve özgürlüklerin korunmasında yargı dışı denetim yollarının etkili ve yeterli olamaması, parlamento denetiminde istenen başarının alınamaması gibi nedenler Fransa'da Ombudsmanlığın tartışılmasında etkili olmuştur. Ayrıca yargı denetiminin masraflı, zaman alıcı ve karmaşık yapısı ombudsman denetimi fikrini güçlendirmiştir (Özden, 2010: 79-80). Bir diğer taraftan Fransa Ombudsmanı'nın yargı ve yönetim ayrılığına ters düşeceği düşünülmektedir. Fransa'da ki karmaşık ve büyük idari yapının Ombudsmanlık için uygun olmadığı,

ülkede yargının iyi işlediği sistemin problemlerinin yönetsel kaynaklı olduğu söylenilmekteydi. Başka bir grup ise Parlamenter rejim uygulayan ülkelerde herhangi bir uyuşmazlık oluşmayacağını ve Ombudsmanlık sisteminin yargının sınırlarına girmeden tamamlayıcı bir unsur olarak görev yapacağını ileri sürmekteydi.

Fransa'da Ombudsmanlığın kurulması fikri ilk olarak 1970 yılında ortaya çıkmış fakat iki yıl gerekli ilgiyi bulamamıştır. 1972'de Başbakan Pierre Messmer Parlamento'nun açılış konuşmasında Fransa'da Ombudsmanlığın Fransa idari sistemine uyarlanarak faaliyete geçirilebileceğini belirtmiş ve kanun teklifi verildiğini söylemiştir. Ombudsmanın ismi ise Mediatèur (Arabulucu) olarak düşünülmüştür. Mediatèur devlet ile vatandaş arasındaki ilişkilerin geliştirilecek böylece ülkede daha demokratik ve huzurlu bir ortam sağlanacaktır (Akkoca, 2013: 94). Kurum Fransa'da 3 Ocak 1973'te kanun çıkarılarak kurulmuş ve Le Mediateur (Arabulucu) adı ile anılmıştır. Daha sonraki yıllarda yasada yapılan birtakım değişikliklerle günümüzdeki şeklini almıştır. 1992 tarihinde kurumun ismi Cumhuriyet Arabulucusu (Mediateur de la Republique) olarak değiştirilmiştir (Tortop, 1998: 5). Fransa Ombudsman Kurumu ile bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasından daha çok yargısal denetimin yanında bireylerin şikâyetlerini doğrudan iletebilecekleri bir kurumun oluşturulması düşünülmektedir (Mutta, 2005: 111). Son olarak 2008 yılında kanunda yapılan değişiklikle "Le Défenseurdesdroits" ismini almıştır.

Fransa Ombudsmanı, Bakanlar Kurulu tarafından, tekrar atanmamak üzere altı yıl için atanır. Böylece Fransa Ombudsmanı tekrar seçilme amacı taşımadan ve hükümetten herhangi bir beklentiye girmeden görevini yapabilecektir. Fransa Ombudsmanının hukukçu olması şartı yoktur fakat genel olarak kamu yönetiminde ya da yüksek yargıda üst düzey görevlerde bulunmuş kişiler arasından atanır. Seçildikten sonra görevini tam bağımsızlık içinde gerçekleştirir (İzci vd. , 2003: 59; Avşar, 2007: 186).

Fransa Ombudsmanı görevi ile ilgili yaptığı işlerden ve yaptığı açıklamalardan dolayı hakkında soruşturma açılmaz, aranamaz, tutuklanamaz ve mahkûm edilemez. Görev sırasında başka bir kamu görevi yapamaz. Fransa Ombudsmanı görevi süresince hiçbir makam veya kişiden emir veya talimat almaksızın görevini tam bağımsız bir şekilde yerine getirir. Fransa Ombudsmanı görevini yerine getiremediği durumlarda görev süresi bitmeden sadece göreve atamaya yetkili Bakanlar Kurulu tarafından görevinden alınabilir (Şengül, 2003: 33 ve Mutta, 2005: 87).

Fransa Ombudsmanının görevi yönetim ile yönetilenler arasındaki sorunlara iyi niyetli çözümler getirerek hakkaniyeti sağlamaya çalışmak ve yönetime kendisini geliştirmesi açısından reform niteliğinde öneriler sunmaktır (İzci ve diğerleri, 2003: 59). Fransa Ombudsmanının yönetimlere karşı bir uyuşmazlığı çözmek amacıyla tavsiye, uzlaştırma ve buyruk şeklinde yetkileri vardır. Ombudsman sorunların çözümünde taraflarla arabulucu göreviyle görüşmekte ve ikna yolunu kullanmaktadır (Thery, 1998: 41). Fransa Ombudsmanı vatandaş ile devlet arasındaki sorunları çözenin yanında karşılıklı ilişkilerin geliştirilmesini de amaçlamaktadır.

Fransa Ombudsmanının denetim alanına giren kurumlar yasada belirtilmiştir. Bu bağlamda merkezi yönetim kurumlarını, yerel yönetimleri ve kamu hizmeti yapan diğer kurumları denetleyebilir. Fransa Ombudsmanının yargı organlarını, memur ve idare arasındaki ilişkileri denetleme yetkisi bulunmamaktadır (Mutta, 2005: 87).

Fransa Ombudsmanı Kanununun beşinci maddesine göre gerçek ve tüzel kişiler kanunda belirtilen kurumlardan herhangi biri hakkında kamu hizmetine uygun davranmadığını belirterek Parlamento üyesi aracılığı ile Ombudsmana başvuruda bulunabilir. Parlamento üyesi başvuruyu uygun görürse ancak Fransa Ombudsmanı'na iletmektedir. Böylece uygun olmayan başvurular elenmiş olmakta ve Fransa Ombudsmanının yükü azaltılmaktadır. Başvurular ücretsizdir ve Fransa'da yaşayan herkes başvuruda bulunabilir. Fransa Ombudsmanı kurumlar arasındaki ilişkilere bakmamaktadır. Ayrıca Fransa Ombudsmanına bağlı olarak çalışan, ombudsman tarafından görevlendirilmiş gönüllü delegeler vardır. Delegeler Fransa Ombudsmanı adına buldukları bölgedeki vatandaşların basit problemlerini çözmekte veya vatandaşlara başvuru konusunda yardım etmektedirler. Fransa Ombudsmanına başvuruda bulunabilmek için idari yolların tüketilmiş yeterli bir sonucun alınmış olması gerekir (Erdengi, 2009: 70- 72).

Fransa Ombudsmanı Kanunu'nun dokuzuncu maddesine göre şikayet başvurusu kabul edilirse durum incelenir kurumla irtibata geçilip sorun çözülmeye çalışılır. Araştırma sonucu kurum hatalı bulunursa kuruma durumu düzeltici tavsiyede bulunulur. Kurum tavsiyeleri istenen sürede yerine getirmezse, kurumu ikna etme amaçlı olay kamuoyuna açıklanabilir. Ayrıca Kanun'un onuncu maddesi uyarınca Fransa Ombudsmanı, ilgili kişiler hakkında kurum tarafından işlem yapılmaması halinde kişileri mahkemeye sevk etme hakkı vardır. Bu durum Fransa Ombudsmanının prestiji açısından önemli bir yetkidir. Fakat dikkatli kullanılmalıdır. Kanunun on birinci maddesine göre mahkeme kararları ve mahkeme kararlarını yerine

getirmeyen kurumlar da Fransa Ombudsmanının görev alanındadır. Mahkeme kararlarını yerine getirmeyen kurumlar kamuoyuna açıklanır (Erdengi, 2009: 72-73). Fransa Ombudsmanı kamuoyunu etkin bir şekilde kullanarak yönetimi tavsiye ve kararlara uyması için zorlayabilir.

Fransa Ombudsmanı gelen bir şikâyeti görev alanına girerse kabul eder ve kurumla iletişime geçerek incelemelerine başlar. Konu araştırılıp incelendikten sonra sorunu çözümleyici nitelikte her türlü tavsiyeyi yapar. Ayrıca sorunun tekrar etmemesi için gerekli reform adımlarını atar (Thery, 1998: 45). Fransa Ombudsmanı mahkeme sürecinde olan olaylarla ilgili şikâyeti kabul edemez. Fransa Ombudsmanına yapılan başvuru yargısal başvuru niteliği taşımamaktadır. Fransa Ombudsmanı kararları yaptırımdan uzak sadece tavsiye niteliğindedir. Olaylar için zaman aşımı söz konusu değildir. Şikâyetçi istediği zaman başvuruda bulunabilir. (Özden, 2010: 83).

Fransa Ombudsmanı her yıl yapmış olduğu faaliyetleri belirten bir raporu Cumhurbaşkanı'na ve Parlamento'ya sunar. Bu raporda kendisine yapılan başvuruları ve bunların nasıl sonuçlandırıldığını, yasal ve yönetsel düzenleme konusu olan reform önerilerini belirtir. Reform önerileri kamuoyu tarafından dikkatle incelenir. Ayrıca Hükümet veya Parlamento tarafından genellikle gerekli adımlar atılır (Thery, 1998: 46). Yıllık raporlarda ayrıca örnek olaylara ve istatistikî bilgilere yer verilir. Raporlar daha sonra kamuoyuna açılır ve internette yayınlanır.

3.5. Avrupa Birliği

Avrupa Ombudsmanı ilk kez 1970'li yıllarda gündeme gelmiştir. Danimarka ve İngiltere'nin Avrupa Topluluğu'na girmesiyle, Birlik içinde ulusal Ombudsmanlık örnekleri görülmeye başlanmıştır (Tosbıyık, 2008: 29). Danimarka tarafından, 1990 yılında yapılan Konferansta Danimarka tarafından, Avrupa Ombudsmanı teklifi daha net bir şekilde sunulmuş ve Avrupa Ombudsmanı fikri resmi olarak ilk kez burada gündeme gelmiştir (Erdengi, 2009: 157). Hükümetler arası Konferans'ta ki müzakerelerde Ombudsman ile Avrupa Parlamentosu ve organları arasında yaşanabilecek bir yetki çatışması, tartışma konusu olmuştur. Avrupa Parlamentosu etkisinin azalacağı kaygısıyla ve bünyesindeki organları ile vatandaşların şikâyetlerini aldığını belirterek Avrupa Ombudsmanı fikrine pek sıcak bakmamıştır. Ayrıca

Avrupa Ombudsmanının Parlamento tarafından atanması da bir diğer tartışma konusudur (Tosbıyık, 2008: 33-34). Söz konusu tartışmalar sonucunda 7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Antlaşması ile Avrupa Ombudsmanı (European Ombudsman) oluşturulmuştur. Avrupa Ombudsmanının oluşumu AB'nin demokratikleşme sürecinin bir parçası olarak algılanmakta ve Birlik'te yer alan kurumlarla vatandaşlar arasındaki güven ilişkisi geliştirilmeye çalışılmaktadır. Birlik böylece vatandaşların şikâyetleri kabul ederek kurumların şeffaflık ilkesi anlayışı ile çalışmalarını yürütmelerini sağlamayı düşünmektedir. Bunların yanında yönetimin uygulamalarından şikâyetçi olan vatandaşların sayısının artması ve vatandaşlara daha özgür ve demokratik bir ortam hazırlanması amacı kurumun oluşumunda etkili olmuştur (Köseoğlu, 2010: 37). Doğal olarak AB üyesi ülkelerde Ombudsman sisteminin başarılı bir şekilde yürütülmesi kurumun oluşumunu hızlandırmıştır.

Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın (Maastricht Antlaşması) 195. maddesi Avrupa Ombudsmanı'nı düzenlemektedir (Tosbıyık, 2008: 35). 9 Mart 1994'de, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Ombudsmanının statüsünün belirlendiği kararı kabul etmiştir. 14 Mart 2002'de yeni bir kararla 12. ve 16. maddeleri iptal edilerek, 18 Haziran 2008 tarihinde metin yeniden düzenlenmiştir. 16 Ekim 1997 tarihli Avrupa Ombudsmanı Uygulama Yönetmeliği'nde 2004 ve 2008 yıllarında birtakım değişiklikler yapılmıştır (ombudsman.europa, agis, 2015a; Köseoğlu, 2010: 37-38).

AB'yi kuran anlaşmanın 138e (4) maddesi, Avrupa Kömür ve Çelik Birliğini kuran anlaşmanın 20d (4) maddesi ve Avrupa Atom Enerji Birliğini kuran anlaşmanın 107d (4) maddesinde Avrupa Ombudsmanının faaliyetlerinin uygulanması ile ilgili genel kurallar tespit edilmiştir. 1994 tarihli Avrupa Ombudsmanı'nın görev ve sorumluluklarını düzenleyen kararın 6'ncı maddesinde ombudsmanın, Parlamento seçimlerinden sonra, Avrupa Parlamentosu tarafından atanacağı belirtilmektedir (ombudsman.europa, agis, 2015a). Ombudsmanlar beş yıllık dönemler için seçilmektedir. Ombudsmanlar tekrar seçim yapılana kadar görev yapmakta ve tekrar seçilebilmektedirler. Temmuz 1995'te Avrupa Parlamentosu'nca ilk Avrupa Ombudsmanı seçilmiştir.

Ombudsman, medeni, politik ve hukuksal haklardan kısıtlanmamış, ülkesindeki en yüksek yargı makamını yönetebilecek şartları taşıyan ve yeterli tecrübeye sahip, bağımsızlık garantisi veren AB vatandaşları arasından seçilir. 1 Aralık 2009 tarihli Lizbon Antlaşması'nın 228'inci maddesi ile Ombudsmanı'nın Parlamento tarafından "atanması" yerine "seçilmesi" ifadesi kullanılmaktadır. Avrupa

Ombudsmanı üye devletlerin en az yarısının katılımı ile yapılacak birleşimde seçilebilir. En az 40 parlamenterin oyunu alması gerekir. Avrupa Ombudsmanı tekrar seçilebilir. Ombudsman seçimden sonra Adalet Divanında bağımsız ve tarafsız olacağı ve görevi sırasında ve görevden sonra görevi ile ilgili ilkelere uyacağına yemin eder ve görevine başlar (Köseoğlu, 2010: 40-41).

Ombudsman görevi sırasında AB vatandaşlarını gözeterek görevini bağımsız bir biçimde yapar. Hiçbir kurumdan, makamdan ve kişiden emir almaz. Görevi sırasında hiçbir ticari faaliyette bulunamaz. Ombudsman ancak görev süresinin bitmesi, istifa etmesi ya da azledilmesi hallerinde görevinden ayrılır. Ayrıca görevlerini yerine getirmek için gerekli koşullara artık sahip olmadığı ya da görevini suiistimal etmesi durumunda, görevine Avrupa Parlamentosu'nun isteği üzerine Adalet Divanı tarafından son verilebilir. Ombudsman görevini yerine getirirken, AB Antlaşması'nda verilen yetkilere uygun olarak hareket eder. Ombudsman yargıda bulunan olaylara müdahale edemez ya da yargısal kararları tartışamaz (Avşar, 2007: 62; ombudsman.europa, agis, 2015a).

Avrupa Parlamentosu'nun 1994 tarihli kararına göre Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Adalet Divanı ve Asliye Mahkemelerinin faaliyetleri haricindeki Birlik kurum ve kuruluşlarındaki kötü yönetimleri ortaya çıkarmak, sorunları adil bir şekilde çözmek ve kötü idare durumlarının ortadan kaldırılmasıyla ilgili tavsiyelerde bulunmak amacıyla faaliyetlerini yürütmektedir. Lizbon Anlaşmasının on üçüncü maddesi ile Avrupa Konsey'i de Avrupa Ombudsmanı'nın görev alanına girmiştir. Ayrıca Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanı ile ilk derece mahkemelerinin sadece idari kararları ve uygulamaları da yetki alanındadır (Köseoğlu, 2010: 41).

Ombudsmana kimlerin şikâyetinde bulunabileceği Avrupa Parlamentosu kararında belirtilmektedir. Bir üye devlette ikamet eden gerçek ya da merkezi bir üye devlette bulunan bütün tüzel kişiler direkt veya Parlamento üyesi aracılığıyla yönetimle ilgili yasalara uygun olmayan bir durum yaşadıklarında ombudsmana başvurabilmektedirler. Şikâyet sahibinin, şikâyetinin gizli tutulmasını isteme hakkı vardır. Ombudsmana şikâyetinde bulunan kişi, şikâyet dilekçesinde şikâyete konu olan olayı ayrıntılı olarak tanımlamalıdır. Başvuru için AB üyesi bir ülkenin vatandaşı olmaya veya şikâyetle direkt ilgili olmaya gerek yoktur (ombudsman.europa, agis, 2015a). Vatandaşlar faks, elektronik posta veya ombudsmanın internet sitesinden edinecekleri başvuru formuyla şikâyetlerini iletebilirler (Avşar, 2007: 63).

Ombudsman'a yapılan şikâyetler Antlaşmada belirtilen resmi dillerinden herhangi biriyle yapılmaktadır.

Avrupa Ombudsmanı Uygulama Yönetmeliği'ne göre ombudsmana yapılan başvuru alındıktan sonra ve başvuru sahibine şikâyetiyle ilgili kısa bir bilgi notu gönderilir (md. 2). Ombudsman, şikâyetin görev alanına girdiğine kanaat getirirse şikâyetin geçerliliği hakkında karar vermektedir (md. 3). Eğer ombudsman, soruşturma açılması için yeterli delil olmadığını düşünürse, başvuru sahibini gerekçeli kararıyla bilgilendirir ve dosyayı kapatır (md. 4) (ombudsman.europa, agis, 2015b). Avrupa Ombudsmanı şikâyet üzerine veya resen harekete geçebilir. Ombudsman idarenin kötü yönetimini tespit ettiğinde durumla ilgili olarak yetkili mercilerden konu ile ilgili düşüncelerini istemekte ve ilgililerin cevabı üzerine gerekli görürse soruşturmayı derinleştirmekte veya kapatmaktadır. Ombudsman çalışmalarının sonucunu taraflara ve Avrupa Parlamentosu'na rapor halinde sunmaktadır (Avşar, 2007: 62). Ombudsman, eğer şikâyette bulunulan konu hakkında araştırma yapmaya başlarsa, incelemeye aldığı duruma ilişkin olarak şikâyette bulunan ilgili kişiyi bilgilendirmelidir. Topluluk kurum ve kuruluşları Ombudsmana gizliliği olan belgeler dışında her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadır. Ombudsman, incelemeleri sonrası yönetim ile ilgili kötü uygulamalar görürse, yönetime durumu bildirir ve üç ay içinde görüşünü sunmasını ister (md4). Ombudsman çalışmalarının sonunda kurumu hatalı bulursa konu ile ilgili tavsiyelerde bulunmakta ve şikâyetçinin mağduriyetinin giderilmesi için kurumla barışçıl olarak görüşmektedir (md. 6) (ombudsman.europa, agis, 2015b).

Kötü yönetim durumu genel bir konu değilse ve artık düzeltilmesi mümkün görünmüyorsa konu ile ilgili eleştirel açıklamalarını yapar. Fakat geneli ilgilendiren bir konuya ve ilgili kurumun durumu düzeltme imkânı varsa taslak tavsiye'ye başvurur" (Köseoğlu, 2010: 43). Kurum tavsiyelere uyar ve üç ay içinde ombudsmana görüşlerini bildirir. Ombudsman görüşle ilgili açıklamaları ve önlemleri yeterli bulmazsa durumu özel bir raporla Avrupa Parlamentosu'na ve ilgililere gönderir (md. 8). Ayrıca ombudsman, her yıl sonunda Avrupa Parlamentosu'na çalışmaları ile ilgili raporunu sunar. Ombudsman tarafından hazırlanmış olan yıllık ve özel raporların kabulüne ilişkin duyurular, AB Resmi Gazetesi'nde ombudsman aracılığı ile yayımlanır (md. 11). Ombudsman soruşturmaların etkinliğini arttırmak ve vatandaşların haklarını daha iyi korumak amacıyla üye devletlerin kurum ve ombudsmanları ile birlikte çalışabilir (md. 12) (ombudsman.europa, agis, 2015b).

Son olarak Avrupa Ombudsmanı faaliyetlerini Strasbourg'da yürütmektedir. Avrupa Ombudsman Kurumu; Avrupa Ombudsmanı, Sekreterlik, Hukuk Müşavirliği, İdari ve Mali İşler Dairesi bölümlerinden oluşmaktadır. Ombudsman ve ofis çalışanları AB'de ki çalışanlarla aynı kural ve düzenlemelere sahiptirler (ombudsman.europa, agis, 2015c).



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIĞIN GELİŞİMİ

Bu bölümde Türkiye’de Ombudsmanlığın uygulanabilirliği tarihsel gelişimi ve hukuki boyutta yapılan çalışmalarla değerlendirilecektir. Ombudsmanlık dünyada yüzü aşkın ülkede uygulanma fırsatı bulmuştur. Her ülke kendi sosyal, kültürel ve hukuki yapısını dikkate alarak düzenlemeler yapmıştır. Ülkemizde hukuk devleti anlayışının gelişmesi ve demokrasinin sağlam zemine oturtulmasının gereği olarak ombudsmanlık ile ilgili çalışmalar 1970’lerden itibaren yapılmaya başlanmıştır. Bu alanda yapılan ilk çalışma 1968 yılında Prof. Dr. Yılmaz ALTUĞ tarafından yayınlanan, dünyadaki örneklerin açıklandığı makaledir. Daha sonra 1970’te “Kamu Denetçisi” adıyla kurumu tanıtan Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta olmuştur. Konu ile ilgili geniş çapta yapılan ilk çalışma ise Ömer Baylan’ın 1978 tarihindeki “Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü” adlı çalışmasıdır. Bu bölümdeki çalışmada Baylan’ın makalesinden sonraki gelişmelerin önemli görülenlerine değineceğiz.

4.1. 1982 Gerekçeli Anayasa Önerisi

Ombudsman konusunda yasal anlamda yapılan ilk adım 1982 Anayasası hazırlık döneminde Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin hazırladığı “Gerekçeli Anayasa Önerisi”dir. Hazırlanan çalışmanın 114/a ve 114/b maddeleri kamu kurumlarının denetimi amacıyla “Kamu Denetçileri Kurulu”nun oluşturulmasıyla ilgilidir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982; 136-139).

Gerekçeli Anayasa Önerisi’nin “İdarenin Açıklığı” başlıklı 114/a maddesinde idarelerin tüm idari işlemlerin gerekçesini göstermesi gerektiği ve yapılan işlemlere yönelik başvuru yollarını belirtmeleri gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca yasalara aykırı olmamak üzere yönetimlerin ellerindeki belgelerin vatandaşlara açık olduğu, hak arama özgülüğünü engelleyecek şekilde gizli tutulamayacağı belirtilmiştir

(Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982: 137). Söz konusu maddenin gerekçesinde yönetimin yapmış olduğu işlemlerde gerekçe belirtmesiyle hem vatandaşın bilgi sahibi olmasının sağlanacağı hem de işlemlerin dikkatli yapılmasının hataları en aza indireceği belirtilmiştir. Böylece vatandaş ile yönetim karşılıklı anlayış gösterecek ve vatandaşın devlete olan güveni artacaktır. Ayrıca başvuru yollarının gösterilmesi ile vatandaşın hakkının kaybolmasının önüne geçileceği belirtilmiştir. Yönetimin iş ve işlemlerini kamu yararı için yaptığına, vatandaşları ikna etmenin en iyi yolu yönetimin faaliyetlerinin halka açılması ve vatandaşların yapılan kamusal faaliyetler hakkında bilgi sahibi olmasıdır. Vatandaş kendisi ile ilgili karar alınırken istediğinde bilgi sahibi olmalıdır.

Gerekçeli Anayasa Önerisi'nin "Kamu Denetçileri Kurulu" başlıklı 114/b maddesinde; "Kamu Denetçileri Kurulu"ndan bahsedilmektedir. Bu kurul; TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliğinin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birinin, Cumhurbaşkanı tarafından beş yıllığına atanacak beş kişiden oluşmaktadır. Kamu Denetçileri Kurulu vatandaşlardan gelen dilek ve şikâyetleri alacak, temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesi için çalışacaktır. Bu kurul, yaptığı çalışmalarla ilgili olarak her yıl ve özel hallerde TBMM'ye ve Cumhurbaşkanı'na rapor verecek ve bu raporlar da tıpkı yasalar gibi resmi gazetede yayınlanacaktır. Ayrıca maddede Kamu Denetçileri Kurulunun kuruluşu ve işleyişinin yasayla düzenleneceği belirtilmiştir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982; 138). Maddenin gerekçesinde vatandaşın demokratik bir ortamda, her konu ile ilgili dilek ve şikâyetlerini iletebilmesi onun önemsendiğinin bir göstergesi olacaktır denilmektedir. Ayrıca vatandaşın devlet yönetimine katılabileceği ve kendisini ilgilendiren konularda yönetimle iletişime geçerek ve yönetimi denetleyebileceği ifade edilmiştir. Böylece yönetim vatandaşların istekleri ve eğilimleri noktasında daha dikkatli davranacaktır. Kamu Denetçileri Kurulu vatandaşın şikâyetlerinin takipçisi olacak ve vatandaşın özgürlüklerinin tam olarak gerçekleşmesini gözeterek, edindiği deneyimler doğrultusunda yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler getirecektir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982; 139).

Gerekçeli Anayasa Önerisi, Kamu Denetçileri Kurulunu çok önemli bir denetim aracı olarak görmekte ve dilekçe hakkının etkin bir şekilde kullanılacağı bir denetim mekanizması olarak kabul etmektedir (Özden,2010:145). Fakat öneri Milli Güvenlik Kurumunca kabul edilmemiş ve Kamu Denetçileri Kurulunun yerine DDK kurulmuştur (Saygın, 2008: 1049).

4.2. Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği Raporları

TÜSİAD (Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği) tarafından 1983 ve 1997 yıllarında hazırlanan raporların ombudsmanlık sisteminin gündeme gelmesinde etkili olduğu söylenebilir. Kurumun halk ile buluşmasında sivil toplum kuruluşlarının önemi dikkat çekmektedir.

TÜSİAD'ın 1983 yılında hazırlattığı “Kamu Bürokrasisi” adlı raporda her geçen gün büyüyen ve gelişen devlette kamu yönetiminin soğuk davranışlarından sıkılan vatandaşları hoşgörü ile karşılayıp onların sorunlarını dinleyecek ve bu sorunların düzeltilmesi için uğraşacak bir yapıdan bahsedilmektedir. Bu bağlamda yönetimin vatandaşlara yönelik davranışlarında daha dikkatli olmalarını sağlamak amacıyla Dünyada birçok ülkede uygulanan Ombudsmanlık benzeri bir kurumun, TBMM'ye bağlı olarak Türkiye'de uygulanabileceği görüşü belirtilmiştir (Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği [TÜSİAD], 1983: 90).

TÜSİAD tarafından Ombudsmanlık ile ilgili yapılabilecek bir diğer çalışma 1997 yılında yayınlanan “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi” adlı rapordur. Bu raporda Türk Devlet İdaresi sisteminde zaten Ombudsmanlık benzeri denetim sistemlerinin olduğu fakat etkili ve verimli olarak çalışmadıkları belirtilmekte ve Türkiye'de Ombudsmanlığın oluşturulması için bir çalışmanın başlatılması gerektiği söylenmektedir. Bu bağlamda oluşturulacak Kurumun politik olarak bağımsız olmasına, kararlarında tarafsız davranmasına ve kurumlar tarafından ciddiye alınmasına dikkat çekilmekte diğer özelliklerin ikinci derece önemli olduğu belirtilmektedir. Kurumun oluşturulmasında ilk olarak Arama Konferansı yapılmasından ve daha sonra Türk Ombudsmanı fikri için bir proje ekibi oluşturulmasından bahsedilmektedir. Ayrıca konuya ilişkin olarak Meclis'in, hükümetin ve halkın görüşünün alınması gerekliliği de vurgulanmıştır (TÜSİAD, 1997a: 29-30). Raporlarda belirtildiği gibi Arama Konferansı yapılamamış ve herhangi bir proje grubu da oluşturulamamıştır.

TÜSİAD'ın bu konuda hazırladığı bir diğer çalışma ise 1997 tarihli “Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri” adlı rapordur. Bu rapora göre Türkiye'de idarenin yargısal denetiminin zayıf ve yetersiz kaldığı belirtilmiş ve Türkiye'de Ombudsmanlık ya da Mediatuer benzeri idari denetim yapan başka bir kurumun olmamasının bir eksiklik oluşturup oluşturmadığı sorusunu gündeme getirmiştir. Raporunda yargısal denetimin eksiklerinden ve karmaşık sürecinden

bahsedilmiş bu bağlamda Türkiye’de Ombudsmanlık benzeri bir kurumun ihtiyaç olduğu belirtilmiştir (TÜSİAD, 1997b: 163-164). Yapılan bu çalışmalar denetim sistemindeki eksikliğe dikkat çekmiş Ombudsmanlığın gerekliliğini göstermeye çalışmıştır. Kamuoyu ve hükümet tarafından takip edilse de kurumun oluşumu için herhangi bir yasal süreç başlatılmamıştır.

4.3. Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu

Ombudsmanlığın oluşturulmasına ilişkin hazırlanan önerilerden bir diğeri de 1991 yılında TODAİE tarafından hazırlanan “Kamu Yönetimi Araştırması” raporudur.

Raporun genel amacı Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutması için kamu hizmeti yapan yönetimlerin daha etkili ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlamak ve çağdaş koşullara uyumunu kolaylaştırmak amacıyla mevcut düzeni geliştirmek ve eksiklikleri tamamlamak için önerilerde bulunmak olarak ifade edilmiştir (TODAİE, 1991: 3). Raporunda kamu yönetiminin işleyişine, sorunlarına ve çözüm önerilerine değinilmektedir.

Raporunda denetim başlığı altında denetim sistemi hakkında bilgi verilmiş. Ayrıca denetim sisteminin eksik ve hatalı yönleri anlatılmıştır. Örneğin, dış denetimin kamu yönetimindeki işlevinin son derece sınırlı ve etkisiz olduğu belirtilmiş. Ayrıca tüm denetim yöntemlerini kapsayan bir kavram olarak etkililik denetiminin üzerinde yeterince durulmadığı ve denetim kurullarının da yeterince aktif olarak amacına uygun bir şekilde kullanılmadığı belirtilmiştir. Son olarak mevcut denetim sistemlerinin yönetimi geliştirmede yeterli etkiyi gösteremediği söylenmektedir (TODAİE, 1991: 40-42).

Mevcut denetim birimleri ve çeşitli denetim kurullarının eksikliklerine değinildikten sonra öneriler kısmınının 7’nci maddesinde Ombudsmanlık ile ilgili olarak “Devlet Denetleme Kurulu’nun (DDK) bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir” şeklinde öneride bulunulmuştur (TODAİE, 1991: 44). Rapor yeni bir kurum oluşturulmasını değil DDK’nin statüsünün değiştirilerek Ombudsman olarak görev yapacak yasal düzenlemeyi önermektedir.

4.4. Kalkınma Planlarında Ombudsmanlık

Ombudsmanlığın oluşturulmasına yönelik çalışmalara Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) yayınlamış olduğu Kalkınma Planlarında ve bu planlara ait programlarda yer verilmiştir. DPT'nin (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 1979: 484) hazırladığı Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979 -1983) Ombudsmanlık Kurumu'ndan *“Uyuşmazlıkları mahkeme önüne gelmeden çözümlenecek yetkilerle donatılacak bir “Devlet Avukatlığı Kurumu” oluşturulacak, kurum etkinliğini ve sağlıklı çalışmasını öngören yöntem ve koşullara kavuşturulacaktır”* şeklinde ifade edilmiştir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ki *“Devlet Avukatlığı Kurumu”* ifadesinden sonra en net şekilde Kurumdan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bahsedilmiştir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması kapsamında devletin kamu hizmetleri ile ilgili bir takım düzenlemeler yapması gerektiğinin öneminden bahsedilmektedir. Ayrıca *“Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi Ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması”* başlığı ve *“Amaçlar, İlkeler ve Politikalar”* alt başlığı altında denetim sisteminin yeniden gözden geçirilerek performansa dayalı bir denetim anlayışına geçileceğinden bahsedilmektedir (DPT, 1996: 117-118). Bu bağlamda aynı raporda ombudsmanlık ile ilgili olarak aşağıdaki şekilde bahsedilmektedir (DPT, 1996: 119).

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

Ayrıca raporda Kamu Denetçisi sisteminin oluşturulması için bir yasa hazırlanıp yürürlüğe konulacağı belirtilmiştir (DPT, 1996: 121).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na ilişkin hazırlanan 1996 yılı programında Kamu Denetçisi sisteminin kurulmasına ilişkin kanun tasarısının hazırlanması için Adalet Bakanlığı sorumluluğunda kanun tasarısı hazırlık çalışmalarını yürütmek üzere ilgili Bakanlıklar, DPT, Devlet Personel Başkanlığı, TODAİE ile üniversite temsilcilerinden oluşacak bir komisyon kurulacağı ve çalışmalara başlanarak taslağın oluşturulacağı belirtilmiştir (kalkınma, agis, 2015a: 79, 222). Yedinci Beş Yıllık

Kalkınma Planı'nın 1999 Yılı Programında hazırlanan Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı'nın görüş için ilgili kurum ve kuruluşlara gönderildiği, ayrıca son şeklinin verilerek Başbakanlığa sunulacağı ve 1999 yılında yasalaşmasının sağlanacağına değinilmiştir (kalkınma, agis, 2015b: 120, 121, 279). 2000 yılı Programı'na bakıldığında ise Kamu Denetçisi sisteminin kurulmasına ilişkin Kanun Tasarısı Taslağı'nın hazırlandığı, çalışmaların aynı yıl içinde bitirileceği belirtilmiştir (kalkınma, agis, 2015c: 119, 290).

2001 ve 2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu yönetimi ile vatandaş arasındaki anlaşmazlıkların çözümü ve vatandaşın şikayetlerini incelemek amacıyla yönetimleri denetleyecek fakat yönetimden ayrı olacak bir "Kamu Denetçisi (Ombudsman)" sisteminin kurulacağından bahsedilmektedir (DPT, 2000: 193). Bu planda Ombudsmanın görev alanı "*tüm idari işlem ve eylemleri kapsar*" şeklinde belirtilerek sınırları oldukça geniş tutulmuştur. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında oluşturulan yıllık programlara bakıldığında; 2000, 2001 ve 2002 yılı programlarında da yönetimi denetleyecek bir Ombudsmanlık sisteminin kurulmasının sağlanacağından bahsedilmiştir.

2002 yılı programında bankacılıkla ilgili çalışmalara, 2005 yılı programında ise sigorta ettirenler ve sigorta şirketleriyle ilgili Ombudsmanlığın kurulmasına dönük yasal çalışmalara devam edileceği belirtilmiş, şimdiye kadar herhangi bir resmi raporda yer verilmeyen ihtisas ombudsmanı hususlarına değinilmiştir (kalkınma, agis, 2015d: 114; kalkınma, agis, 2015e: 8).

Ayrıca 2005 yılı raporunda "*Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözülmesi ve idari yargının görev yükünün azaltılması amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen, tarafsız ve bağımsız bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sistemi kurmak amacıyla Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı hazırlanmıştır*" şeklinde çalışmalar hakkında bilgi verilmiştir (kalkınma, agis, 2015e: 246).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın TBMM tarafından onaylanması Meclis'teki siyasi partilerin de Ombudsmanlığın kurulması yönünde bir uzlaşmaya vardıklarının göstergesi olabilir (Saygın, 2008: 1052). Kalkınma Planları'nda, Kurumun oluşumuna yönelik çağrıda bulunulmasına ve gerekli tasarıların da hazırlanmasına rağmen Kurumun o dönem halen yasallaşmadığı görülmektedir.

Son olarak Dokuzuncu Kalkınma Planı Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Raporu'nda başta Kamu Denetçisi olmak üzere yargı dışı denetim yollarının bulunmamasının dava sayılarında artışa yol açtığı belirtilmiştir (kalkınma, agis, 2015f: 22).

4.5. Bayburt Valiliğinin Çalışmaları

Ombudsmanlık benzeri bir çalışma, 1996 yılında Bayburt Valiliğince 5442 sayılı İl Yönetimi Yasası doğrultusunda “Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması” şeklinde bir yönerge hazırlanarak yapılmıştır. Yönergede kurumdan “Kamu Danışmanlar Kurulu” bahsedilmektedir.

Kamu Danışmanlar Kurulunun Vali başkanlığında İl düzeyinde oluşacak bir komisyon tarafından, biri başkan olacak şekilde seçilecek yedi üyeden oluştuğu, kurulun görev süresinin bir yıl olduğu ve her ay en az bir defa toplanacağı belirtilmiştir. Kurula kamu kurum ve kuruluşlarının iş ve işlemleri sonucu haksızlığa uğradığını düşünün gerçek veya özel hukuk tüzel kişileri başvurabilecektir. Kurulun şikâyet üzerine veya resen de harekete geçebileceği belirtilmiştir (Muradova, 2013: 172). Söz konusu yönerge incelendiğinde, kamu hizmetlerinin daha ilkeli ve verimli yürütülmesini, idari işlemlere karşı vatandaşın hakkını korumayı ve vatandaşların devlete güvenini arttırmayı sağlamak amacıyla hazırlandığı görülmektedir.

Kurulun görev alanı il içindeki kamu kurum ve kuruluşları sınırlandırılmıştır. Kurulun kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili istek ve şikâyetleri incelemekte eğer suç tespit ederse bu durumu ilgili makamlara bildirmektir. Kurul en az beş kurul üyesinin onayı ile yapılan çalışmalarla ilgili basın açıklamasında bulunabilir. Kurul göreviyle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Kurul yapmış olduğu çalışmaları her yıl Ocak ayında Valiliğe sunar (Öner, 1996: 6). Kurulun tanıtımıyla ilgili çalışmalar yapılmış ve fikirlerini almak amacıyla hazırlanan yönerge üniversitelere, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına ve gazetelere gönderilmiştir. Fakat dönemin Bayburt Valisi Ali Haydar Öner'in merkeze alınmasıyla daha sonra herhangi bir çalışma yapılmadığı için kurul oluşturulamamıştır (Çakmak, 2008: 103).

4.6. Avrupa Birliği ile Kurumsal İlişkilerde Ombudsmanlık

Türkiye'nin AB'ye adaylığı sürecinde Ombudsmanlığın oluşturulmasının şüphesiz ki olumlu etkiler yapacağı açıktır. Ülkemiz, 1999 tarihinde Helsinki'de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde oybirliği ile AB'ye aday ülke olarak kabul edilmiş ve bu tarihten sonra AB müktesebatına uyum çalışmaları ülkemizde hız kazanmıştır. Türkiye'nin AB'ye katılım müzakereleri 03 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da yapılan Hükümetler Arası Konferans ile resmen başlamıştır. Katılım müzakerelerinin ilk safhası olan Tarama Süreci bünyesinde toplantılar yapılmakta, bu toplantıların sonucunda görüşülen fasıllar ilgili hazırlanan belgeler doğrultusunda müzakerelere devam edilip edilmeyeceğine karar verilmektedir.

Türkiye'de Ombudsmanlık ile ilgili ilk çalışmalar 1970'lere kadar gitmektedir. Fakat Kurumun kurulması ile ilgili çalışmaların 1999 yılında gerçekteştirilen Helsinki Zirvesi'nden sonra hızlandığı görülmektedir. Türkiye'nin AB'ye resmi adaylığından sonra Ombudsmanlık sisteminin Türkiye'de kurulması iki açıdan değerlendirilebilir. Birincisi AB'nin Ombudsmanlığı AB üyelik kriterleri arasında ne kadar önemseğiği diğer de Türkiye'nin üyelik için Ombudsmanlığı ne kadar gerekli gördüğüdür. 12-13 Aralık 1997 tarihlerinde Lüksemburg'da gerçekteştirilen AB zirvesinde Avrupa Komisyonu aday üye ülkeleri Kopengah kriterleri bağlamında değerlendiren raporlar hazırlanmasını kararlaştırmıştır (Saygın, 2008: 1053). Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan İlerleme Raporları Türkiye-AB iliksilerinin nerede olduğunun değerlendirilmesi açısından önem teşkil etmektedir.

1998 tarihinde yayınlanan raporda TBMM tarafından yürütölen Ombudsmanlık çalışmalarına değerinilmiş ve kurulacak Ombudsmanlığın Türkiye'de insan hakları seviyesini yükselteceği vurgulanmıştır (Avrupa Toplulukları Komisyonu [ATK], 1998: 14).

2004 tarihli İlerleme Raporu'nda Ombudsmanlıkla ilgili "*İstinaf mahkemelerinin kurulmasına yardım etmek, sivil toplumu geliştirmek ve bir Ombudsman birimi kurulmasını desteklemek amacıyla yapılan faaliyetler mevcuttur* " şeklinde bahsedilmiştir (ATK, 2004: 5). Avrupa Parlamentosu rapor sonrası insan haklarının korunması anlamında vatandaşların şikâyetleri ile ilgilenecek bağımsız bir Kurumun oluşturulmasını desteklediklerini ve kurulacağını öngördüklerini belirtmiştir (Saygın, 2008: 1054).

2005 yılında yayınlanan raporda ise Ombudsmanlık ile ilgili herhangi bir çalışmanın olmadığı belirtilmiştir. Diğer taraftan Kurumun, kamu idaresinin etkinliğinin artırılmasında ve suiistimalin ortaya çıkarılmasında önemli görevi olduğu hatırlatılarak Kurumun gerekliliğine değinilmiştir (ATK, 2005: 13). 2006 yılı raporunda yasama organı tarafından KDK'nin kurulmasına ilişkin kanunun kabul edilmesinin önemli bir gelişme olduğu belirtilmiştir. Aynı raporun devamında KDK ile ilgili yapılan yasal çalışmalardan duyulan memnuniyet dile getirilmiş. Kurumun kamu yönetimi faaliyetlerinin yürütülmesinde şeffaflığa ve hesap-verilebilirliğe katkıda bulunacağı ön görülmüştür (ATK, 2006: 5, 58).

2007 yılı raporunda Cumhurbaşkanı Sezer'in siyasi reformlara ait birçok yasada olduğu gibi Ombudsmanlık Yasası için de veto hakkını kullanarak Anayasa Mahkemesine başvurduğu belirtilmiş. Cumhurbaşkanı ve hükümet arasındaki gergin ilişkilerin reform çalışmalarının yavaşlamasına neden olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca 2006 Anayasa Mahkemesinin kararını açıklamadığı için sürecin askıya alındığına değinilmiştir (ATK, 2007: 6, 7, 61). 2008 yılı raporunda Avrupa Komisyonu Ombudsmanlık sistemi ile ilgili geniş bir değerlendirme yapmıştır. Cumhurbaşkanı Sezer'in 2006 yılında Anayasa mahkemesine yaptığı iptal başvurusundan itibaren herhangi bir gelişmenin olmadığı belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesinin kararın açıklanmasına kadar Kanun'un yürütmesini durduğu ifade edilmiştir. Ayrıca Ombudsmanlık sisteminin eksikliğinde temel hak ve özgürlüklerin idari kararlar karşısında korunması amacı ile sadece yargı yoluna gidilebileceği belirtilmiş. Ombudsmanlık sisteminin kurulması ile "hukukun üstünlüğü ilkesinin güçlendirilmesi ve bireysel hakların korunması" bağlamında toplumda oluşan gerginliğin azalacağını düşünüldüğü ifade edilmiştir (ATK, 2008: 12, 70).

2009 yılı raporunda temel özgürlükler alanında sayılan Ombudsmanlığın inşası için Anayasa'nın değiştirilmesi hususuna ve Anayasa Mahkemesinin iptal kararına değinilmiştir. Raporda 2008 yılı Aralık ayında Anayasa Mahkemesinin yönetim ile vatandaş arasında köprü görevi üstlenecek Ombudsmanlık sisteminin kurulmasına ilişkin Kanunu "*Anayasanın bu tür bir kurumun TBMM ile ilişkilendirilmesine izin vermediği*" gerekçesi ile iptal ettiği belirtilmiş. Ayrıca Anayasa Mahkemesinin idarenin bütünlüğünü etkileyeceği ve TBMM'nin Kurumu oluşturmak için yasama yetkisinin bulunmadığına hükmettiği ifade edilmiştir (ATK, 2009: 7, 9, 15, 71).

2010 yılı raporunda hükümetin teklif ettiği Anayasa Değişikliği paketinin Kamu Denetçiliği hizmeti için anayasal zemini hazırlayacağı belirtilmiştir. KDK'nin oluşturulmasında gelişmelerin olduğu ifade edilmiştir (ATK, 2010: 7, 10, 17). 2011 raporunda hükümetin Ocak 2011'de TBMM'ye kanun tasarısını sunduğu fakat tasarının daha kabul edilmediği belirtilmiştir. Ayrıca hükümetin Avrupa Ombudsmanı ile de görüştüğüne yer verilmiştir. Kanun tasarısındaki Ombudsmanlık ile Avrupa Ombudsmanı hakkında kıyaslamalı bir incelemeye de yer verilmiştir (ATK, 2011: 11, 12). Bu durum Ombudsmanlığın önemsendiğinin göstergesi olarak düşünülebilir.

2012 yılı raporunda yapılan görüşmeler sonunda KDKK'nin 14 Haziran 2012'de kabul edildiği ifade edilmiştir. Ayrıca kanunun içeriğine değinilerek bir değerlendirme yapılmıştır. Kurumun "*Vatandaşlık haklarının güvence altına alınması ve kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin sağlanması*" açısından oluşturulmasının önemli bir adım olduğu belirtilmiştir (ATK, 2012: 11,72).

2013 yılı raporunda Kamu Denetçiliği alt başlığı altında Kurumun faaliyetlerine başladığı ve Kurum'un çalışma usul ve esaslarını düzenleyen yönetmeliğin çıkarıldığı ifade edilmiş, yönetmeliğin Avrupa Ombudsmanının tavsiye kararlarıyla uyumlu olduğu belirtilmiştir. Ayrıca Kuruma yapılan başvurulara ve gelenen noktaya değinilmiştir. Kamu Başdenetçisi'nin, AB Ombudsmanı ile temasa geçtiği ve Avrupa Ombudsmanları Ağına katıldığı teyit edilmiştir. KDK'nin "*vatandaşların haklarının güvence altına alınması açısından önemli bir adım*" olduğu ifade edilmiş. Fakat sivil toplum kuruluşlarının KDK'ye güveninin güçlendirilmesi ve kamu denetçisine resen harekete geçme ile yerinde inceleme yetkisinin tanınması gerektiği belirtilmiş. Ayrıca verdiği tavsiye kararlarının TBMM tarafından takibinin yapılması için bir takım çalışmaların gerektiğini ifade edilmiştir. Son olarak "*Bir kamu denetçi yardımcısı özellikle kadın ve çocuk hakları konusunda sorumlu olmak üzere*" görevlendirildiği hususu belirtilmiştir (ATK, 2013: 10, 59).

2014 İlerleme Raporu'nda KDK'nin şikâyetleri almaya devam ettiği ve kurumun tavsiyelerinin bazılarında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları doğrultusunda tavsiye kararları aldığı ifade edilmiştir. Kurumun yapmış olduğu çalışmalarla "*vatandaşların temel haklar konusunda farkındalığının artmasına katkı sağladığı*" belirtilmiştir. Ayrıca kurumun resen harekete geçebilmesi ve yerinde inceleme yapabilmesi için düzenlemeler yapılması gerektiği tavsiye edilmiştir. Kurumun tavsiye kararlarının sağlanması için TBMM ile birlikte kamu idarelerinin de takibini yapması gerektiği önerilmiştir (ATK, 2014: 11, 48).

4.7. Adalet Bakanlığı Tarafından Ombudsmanlık ile İlgili Hazırlanan Kanun Tasarısı Taslakları

Adalet Bakanlığı tarafından Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı ve Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı adıyla iki farklı kanun tasarısı taslağı hazırlanmıştır. Bu tasarılar hazırlandıkları dönemlerin, siyasi açıdan koalisyon hükümetlerine denk gelmesi ve ekonomik alanda yaşanan istikrarsızlıklar nedeniyle yasalaşamadan kapanmıştır.

4.7.1. Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı

Söz konusu taslak 1997 yılında Adalet Bakanlığı bünyesinde oluşturulan bir komisyon tarafından hazırlanmıştır. Komisyonda kamu kurum ve kuruluşlarından temsilciler, çeşitli üniversite temsilcileri ve TODAİE temsilcileri de görev yapmışlardır. Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı'ndan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın 1999 Yılı Programı'nda bahsedilmektedir. Komisyon tarafından hazırlanan taslak, görüşleri alınmak amacıyla ilgili kurum ve kuruluşlara gönderilmiş son şekli verilerek TBMM'ye gönderilmiş fakat görüşmeler yapılamadığı için yasalaşamamıştır. Tasarı ile ilgili ilk açıklama dönemin Devlet Bakanı Hikmet Sami Türk tarafından yapılmıştır. Yapılan açıklamada kanun tasarısında kurumun “yurttaş sözcüsü” adıyla kurulması ve kurumun bir kurul olarak örgütleneceği, başında saygın bir kişinin başkan olarak bulunacağı ve on yardımcısıyla bu görevi yürütmesinin uygun bulunduğu ifade edilmiştir. Taslak otuz beş madde ile geçici iki maddeden oluşmaktadır. Taslağın genel gerekçesinde; dünyadaki ve ülkemizdeki gelişmeler incelendiğinde kamu yönetiminin yeniden yapılanması gerektiği belirtilmektedir. Bu amaçla Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında vatandaşların şikayetlerini inceleyecek bir Ombudsman sisteminin kurulmasından bahsedilmektedir. 1998 Yıllık Programı'nda, Ombudsman sisteminin kurulmasına yönelik mevzuatın oluşturulacağı belirtilmiştir (Erdengi, 2009: 202, 379).

4.7.2. Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı

Adalet Bakanlığı 2004 yılında ilgili kurum ve kuruluşlarında görüşlerini alarak Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı'nı hazırlamıştır. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2005 Yılı Programında söz konusu tasarıya “ ...yönetimi denetleyen, tarafsız ve bağımsız bir kamu denetçisi (ombudsman) sistemi kurmak amacıyla Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı hazırlanmıştır” şeklinde yer verilmiştir (kalkınma, agis, 2015e: 246). Tasarı otuz beş madde ve iki geçici maddeden oluşmaktadır. Tasarının amacı idarelerin insan haklarına ve özgürlüklerine saygılı, hukuk kurallarına bağlı ve hakkaniyet içinde kamusal faaliyetlerin verimli ve etkin yürütülmesini sağlamak için idarelerin icari kararları dışındaki faaliyetlerine yönelik önerilerde bulunmak amacıyla Türkiye Halk Denetçiliği Kurumunun oluşturulduğu ifade edilmiştir (Erdengi, 2009: 384).

4.8. TBMM Tarafından Yapılan Çalışmalar

4.8.1. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda “ Halk Denetçisi”

2004 yılında, 59. Hükümet tarafından kabul edilen 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" ile yerel düzeyde Ombudsmanlığın oluşumu öngörülmüştür (5227 Sayılı Kanun, 2004). Kanun tasarısının 42'nci maddesi TBMM görüşmelerinde eleştirilmiş ve bir takım öneriler sunulmuştur (tbmm, agis, 2015e). Ayrıca tasarı akademisyenler tarafından da Anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile eleştirilmiştir. Yapılan görüşmeler ve değerlendirmelerden sonra TBMM Genel Kurulu tarafından 15.07.2004 tarihinde kabul edilen 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir.

Kanunun 42'nci maddesi Mahalli İdareler Halk Denetçisi başlığıyla düzenlemiştir. Kanunun 42'nci maddesinin birinci fıkrasında “Her ilde, mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi

seçilir.” şeklinde ifade edilerek ilk defa yerel düzeyde “halk denetçisi” adıyla Ombudsmanlığın oluşumu öngörülmüştür (5227 Sayılı Kanun, 2004).

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER tarafından resmi gazetede yayımlanması uygun bulunmayan kanun, Anayasa'nın 89'uncu ve 104'üncü maddeleri uyarınca TBMM Başkanlığına geri gönderilmiştir. Yasanın TBMM Başkanlığına gönderilme gerekçeleri ayrıca belirtilmiştir. Fakat 42'nci maddeye ilişkin doğrudan belirtilen bir gerekçe yoktur (tccb, agis, 2015). Daha sonra TBMM tarafından kanunla ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamış ve uygulamaya geçmemiştir.

4.8.2. 5521 ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunları

Ombudsmanlık, ülkemizde kamuoyu gündemine 59. hükümet döneminde tekrar gelmiştir. Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Bakanlar Kurulunca 23.11.2005 tarihinde TBMM'ne arz edilmiştir.

Kanunun gerekçesinde Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda vurgulandığı gibi kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında halkın idareden kaynaklanan şikâyetlerinin en aza indirilmesi amacıyla yeni bir yönetim anlayışının gerekliliği ifade edilmiş. Ombudsman sisteminin tarihinden bahsedilerek, günümüzde birçok ülkede uygulandığı belirtilmiştir. Kalkınma planlarında öngörüldüğü üzere, idare ile vatandaşlar arasındaki şikâyetlere etkin ve hızlı bir çözüm getirecek, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceleyecek bir kurumun ülkemizde gerekli olduğu bu amaçla söz konusu tasarı ile Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşan bir KDK'nın oluşturulduğu ifade edilmiştir (tbmm, agis, 2015f).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı; dördü geçici olmak üzere toplam 42 maddeden oluşmaktadır. Tasarıda; KDK'nin kuruluş, görev ve çalışma usulleri ile Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreterin nitelikleri, seçimleri, atanmaları, özlük hakları ve Kurum personeline ilişkin hükümlere yer verildiği görülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, TBMM Başkanlığı tarafından 21.12.2005 tarihinde esas komisyon olan Plan ve Bütçe Komisyonuna, tali komisyon olarak da Adalet Komisyonu, Anayasa Komisyonu ile AB Uyum Komisyonuna havale edilmiştir. Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmelerinde Kurum'un yargının yükünü azaltacağı ve AB kapsamında olumlu bir gelişme olduğunu ifade ederek tasarımı

desteklediklerini fakat bazı konularda tasarının eksik olduğunu belirtmişlerdir (tbmm, agis, 2015g). Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ilgili komisyonlarda görüşüldükten sonra TBMM Genel Kurulu'nda 22'nci Dönem 4'üncü Yasama yılında 114'üncü, 115'inci ve 116'ncı birleşimlerde görüşe açılmıştır (tbmm, agis, 2015h). TBMM'de ki görüşmelerinde milletvekilleri olumlu ve olumsuz görüşlerini ortaya koymuşlardır.

Kanun Tasarısı 28.09. 2006 tarihinde TBMM'de kabul edilerek Resmi Gazete'de yayınlanması için Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir (tbmm, agis, 2015h). Cumhurbaşkanı söz konusu 5521 sayılı KDKK'nin Anayasa'nın 89'uncu ve 104'üncü maddeleri gereğince tekrar görüşülmesi için TBMM'ye geri göndermiştir. Plan ve Bütçe Komisyonunda tekrar görüşülen kanun aynen kabul edilmiş ve TBMM Başkanlığına arz olunmuştur (tbmm, agis, 2015i).

TBMM'ne gönderilen 5521 sayılı KDKK, TBMM Genel Kurulu'nun 22'nci Dönem 4'üncü Yasama Yılında 131'inci Birleşimde görüşülmeye başlanmış ve TBMM tarafından aynen kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı kanunu imzalamış ve 5548 sayılı KDKK olarak Resmi Gazete'de yayımlamıştır (tbmm, agis, 2015i). Ancak söz konusu Kanunun iptali istemiyle Cumhurbaşkanı ve TBMM üyesi 125 milletvekilince (Ana Muhalefet Partisi) Anayasa Mahkemesinde dava açılmıştır.

Başvuruyu uygun bulan Anayasa Mahkemesi ilk olarak 27.10.2006 tarihinde, kanunun geçici 1'inci maddesi hakkında yürütmeyi durdurma kararı vermiş. Yaklaşık iki yıl sonra ise Mahkeme Resmi Gazete'de yayımlanan kararıyla KDKK'nin tümü oybirliğiyle iptal edilmiştir (resmigazete, agis, 2015). Anayasa Mahkemesinin iptal kararı ile Cumhurbaşkanı'nın veto gerekçesinin benzeştiği söylenebilir.

Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesinde özet olarak; Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasa'da öngörülen sınırlar içinde kalınması gerektiği, Anayasa'nın 123'üncü maddesinde belirtildiği gibi teşkilat içinde yer alması gereken bir kurumun idari teşkilat dışında kurulması ve yasama organına bağlanmasının mümkün olmadığını ifade edilmiştir. TBMM'nin görev ve yetkilerinin Anayasa'nın 87'nci maddesinde açıkça belirtildiği KDK'ye başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisinin olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca Anayasa'nın 6'ncı maddesinde açıkça ifade edildiği gibi Anayasaya dayanamayan bir devlet yetkisinin hiçbir şekilde kullanılamayacağı bu bağlamda 5548 sayılı KDKK'nin Anayasa'nın 6'ncı, 87'nci ve 123'üncü maddelerine aykırı olduğunu belirtmiştir (resmigazete, agis, 2015).

Cumhurbaşkanının geri gönderme ve Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçeleri bize KDK'nin Türkiye'de kurulabilmesi için Anayasal bir dayanağa sahip olması gerektiğini göstermektedir. Bu bağlamda Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti yaşanan gelişmeleri dikkate alarak 2010 yılında 5982 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile Kuruma Anayasal zemin oluşturulmaya çalışmıştır. Çalışmada şu an yürürlükte bulunan 6328 sayılı KDKK maddeleriyle inceleneceği için iptal edilen 5548 sayılı kanunun içeriğine girilmemiştir.

4.8.3. 5982 Sayılı Kanun ve 12 Eylül 2010 Halkoylaması

7.11.1982 Tarihli ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi içinde KDK ile ilgili düzenlemeye yer verilmiş ve oluşumu için Anayasal bir düzenleme düşünülmüştür.

Kanun teklifinin 9'uncu maddesinin gerekçesinde "*Bireylerin, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen iş ve işlemlerle ilgili olarak bilgi edinebilmesi, kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması bakımından büyük öneme...*" sahip olduğu ve Anayasa'da Bilgi Edinme Hakkı ile ilgili açık bir hükmün bulunmadığı yapılan değişikliğin bu hakkın garanti altına alınması bakımından önemli olduğu belirtilmiştir. Ayrıca aynı madde ile bireylerin idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetlerini incelemekle görevli KDK'nin birçok Avrupa ülkesinde uygulandığı ve ülkemize de önemli katkılarının olacağı için kurulmasının öngörüldüğü belirtilmiştir. Bu kapsamda, yapılacak değişiklikle bireylere, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri için kamu denetçisine başvurma hakkının getirileceği ifade edilmiştir. Konu ile ilgili daha önce değişiklik yapıldığı fakat Anayasal dayanağı olmadığı gerekçesi ile iptal edildiği hatırlatılmıştır (tbmm, agis, 2015j). Teklif Anayasa Komisyonunca ile Anayasanın 74'üncü maddesi değiştirilerek Kamu Denetçiliğine anayasal dayanak oluşturulması öngörülmüştür.

Teklifin 9'uncu maddesi, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 74'üncü maddesinin kenar başlığının "VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" şeklinde değiştirileceğini maddenin üçüncü fıkrasının yürürlükten kaldırılarak ve maddeye yeni fıkralar ekleneceğini belirtmektedir (tbmm, agis, 2015j). Söz konusu değişiklikle KDK için Anayasal zemin hazırlanmıştır.

KDK'nin kurulmasını da öngören 27 maddelik Anayasa değişikliği teklifi, 7 Mayıs 2010 tarihinde 23'üncü Dönem 4'üncü Yasama Yılı 103'üncü Birleşim de TBMM'de kabul edilmiştir (tbmm, agis, 2015k). TBMM'den geçen Anayasa değişikliği teklifi Cumhurbaşkanı'nın onayına sunulmuştur. Cumhurbaşkanı söz konusu anayasa değişiklik paketini referanduma götürmüştür. 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandumdan evet çıkması ile anayasa değişiklikleri kabul edilerek, Yüksek Seçim Kurulunun kesinleşmiş sonuç kararının 23 Eylül 2010 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmasıyla yürürlüğe girmiştir (wikipedia, agis, 2015d).

Yapılan değişiklikle TC Anayasanın 74'üncü maddesi değiştirilmiş ve Kurumun önündeki anayasal engel ortadan kaldırılmıştır ve anayasal bir Kurum olarak sistemdeki yerini almıştır.

4.9. 6328 Sayılı Kanun ve Kamu Denetçiliği Kurumu

5982 Sayılı Kanun ve 12 Eylül 2010 Halkoylaması ile yapılan anayasa değişikliğiyle KDK anayasal statüye kavuşmuştur. 5548 sayılı Kanun'un çoğu hükümlerini içeren ve Adalet Bakanlığı'nca hazırlanan "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı" 17.5.2012 tarihinde TBMM Başkanlığına arz olunmuştur.

Tasarının genel gerekçesinde; kamu yönetiminde meydana gelen değişmelerle birlikte ülkemizde de kamu yönetimi hizmetlerinin ve yönetim anlayışının şikâyetleri en aza indirecek şekilde yeniden yapılandırılması gerektiği belirtilmektedir. Tasarıda Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nda ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nda yer alan "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması" kapsamında; yönetim ile vatandaş arasındaki anlaşmazlıkların etkin ve hızlı şekilde çözümünü sağlayacak, birçok AB ülkesinde uygulanan ve yönetimi yargı dışı denetim yapan ancak yönetimle bağı olmayan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi kurulması öngörülmüştür (tbmm, agis, 2015l: 4). Ayrıca genel gerekçede daha önce "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı" hazırlandığı ve 5521 sayılı Kanun olarak kabul edildiği fakat kanunun Cumhurbaşkanı tarafından iade edilmesi sonucu TBMM Genel Kurulu'nda yeniden görüşülerek 5548 sayılı Kanun olarak aynen kabul edildiği ancak Anayasa Mahkemesine açılan dava sonucu Kanun'un tümünün, Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edildiği belirtilmiştir. Bu gelişmelerden sonra Anayasa Mahkemesinin iptal kararı dikkate alınarak hazırlanan, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti

Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 8'inci maddesiyle, Anayasanın 74'üncü maddesinde değişiklik yapıldığı ve Kurum için Anayasal zemin hazırlandığı ifade edilmiştir (tbmm, agis, 2015l: 5, 6).

Anayasa Komisyonunda görüşülen tasarı bazı değişikliklerle kabul edilmiş ve 24'üncü Dönem 2'nci Yasama Yılı 119'uncu Birleşimde görüşülmeye başlanmıştır. Meclis tarafından görüşülen tasarı 120'nci Birleşim'de kabul edilmiş, 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" olarak yasalaşmış ve 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (tbmm, agis, 2015m). Beş bölümden oluşan kanunda otuz yedi madde ile bir de geçici madde bulunmaktadır. Çalışmamızın bu bölümünde 6328 sayılı KDKK bölümler halinde gruplandırılarak incelenecektir.

4.9.1. Genel Hükümler

Bu kısımda kanunun amacı, kapsamı ve ilgili tanımlara yer verilmiştir. Kanunun ilk maddesinde kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla idarenin her türlü faaliyetinin insan haklarına, hukuka ve hakkaniyete uygunluğunun denetlenmesi ve konu ile ilgili önerilerde bulunmak üzere KDK'nin oluşturulduğu ifade edilmektedir (KDKK, 2012). Anayasa Komisyonu görüşmelerinde bazı üyelerce tasarının 1'inci maddesinde geçen "kalite" kelimesinin, ticari ve göreceli olduğu bu yüzden istenilen alanı temsil etmediği söylenmiş, bu durum kabul edilerek tasarıdaki "kalitenin artırılmasına yönelik" kısım çıkarılmış ve "kamu hizmetlerinin işleyişinde" ibaresi yazılarak Komisyonca kabul edilmiştir (tbmm, agis, 2015l: 35). Genel hükümler başlığı altında bulunan 2'inci maddede kanunun kapsamı ve 3'üncü maddede ise tanımlar yer almaktadır.

4.9.2. Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri

Kanunun 4'üncü maddesi kurumun kuruluşu ve teşkilatlanmasından bahsetmektedir. Maddede Kurumun kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek üzere TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da olacak şekilde kurulduğu ifade edilmektedir. Aynı maddede Kurumun

Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluştuğu, kurumda bir Başdenetçi, beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personelin yer alacağı ayrıca kurumun gerekli gördüğü yerlerde büro açabileceği belirtilmektedir (KDKK, 2012).

Kanun'un 5'inci maddesinde Kurum'un görevi; *“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”* şeklinde ifade edilmiştir (KDKK, 2012). Komisyon görüşmelerinde üyelerin birçok kurumun dünyadaki birçok ülkede resen harekete geçme yetkisinin olduğunu ülkemizde bunun uygulanabileceği belirtilmiş fakat komisyonda kabul görmemiştir. Ayrıca komisyonda idarenin kurumun önerilerini yerine getirmemesi durumunda, Kamu Denetçisine idari dava açma yetkisinin verilmesi önerilmiş fakat yargısal alana girilmemesi gerektiği belirtilerek kabul edilmemiştir (tbmm, agis, 2015l: 14-17).

Aynı maddenin ikinci fıkrasında kurumun görev alanına girmeyen konular; *“Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri”* şeklinde belirtilmiştir (KDKK, 2012). Komisyon çalışmalarında “sırf askeri nitelikteki faaliyetlerin” Kamu Denetçisinin görev alanına girmemesi ile ilgili olarak çıkan tartışma Komisyon, Genelkurmay ve Milli Savunma Bakanlığı yetkililerinin görüşlerine başvurmuştur. Yetkililer “sırf askeri nitelikteki faaliyetlerin” anlamının askeriye'nin kendine özgü işleyişini ve disiplini sağlamadaki uygulamalarını belirttiğini diğer idari kurumlarda bulunmayan faaliyetler olarak tanımlamışlardır. Bazı üyeler askeriyede, karakollarda ve cezaevlerinde insan hakları ihlallerinin olduğunu belirterek “ç” fıkrasının maddeden çıkarılmasını önermişlerdir (tbmm, agis, 2015l: 17, 18, 36, 42). Ayrıca konu ile ilgili olarak askeri alanda uzmanlaşmış bir denetçinin Türk Silahlı Kuvvetleri personelinin karşılaştığı hak ihlallerini, çalışma koşullarını ve kötü muamele ile ilgili şikâyetleri incelemesi, araştırması ve mağduriyetinin kaldırılmasıyla halkın Türk Silahlı Kuvvetleri'ne olan güveninin arttırılabileceğini ifade edilmiştir. Alt Komisyon çalışmalarına Genelkurmay Başkanlığından gelen yetkililerin görüşlerini dikkate alan komisyon maddenin Türk Silahlı Kuvvetlerinin faaliyetlerini denetlemesi halinde sıkıntılar yaşanacağını belirterek maddenin bu şekliyle kalmasına karar vermiştir (tbmm, agis, 2015l: 42). Komisyon çalışmalarında Cumhurbaşkanı'nın, tek başına yaptığı işlemlerin Kurumun

denetimine açılması gerektiği söylenmiş fakat Cumhurbaşkanı'yla ilgili istisnanın Anayasa'dan kaynaklandığı belirtilmiş ve madde değiştirilmemiştir (tbmm, agis, 2015l: 36).

Kanunun 6'ncı maddesi Başdenetçiliğin, Başdenetçi ve denetçilerden oluştuğu ve Kurumun Başdenetçi tarafından yönetilip temsil edildiğini belirtmektedir. Kanunun 7'nci maddesinde Başdenetçi ve denetçilerin görevleri aşağıdaki şekilde belirtilmektedir (KDKK, 2012).

Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak, Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak, Yıllık raporu hazırlamak ve gerek gördüğü konuyla ilgili yıllık raporu beklemeksizin özel rapor hazırlamak ve raporları kamuoyuna duyurmak, Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirlemek, Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek, Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak ve Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Aynı maddenin devamında denetçilerin görevi Başdenetçi'ye yardımcı olmak ve Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak şeklinde belirtilmiştir.

Komisyon görüşmeleri sırasında tüm yetkinin bir kişiye verilmesinin yanlış olduğu, denetçilerin yalnız çalışmasından dolayı problem olabileceği belirtilmiş "Denetçiler Kurulu" oluşturulması önerilmiş fakat komisyon tasarısı olduğu şekliyle kabul etmiştir (tbmm, agis, 2015l: 36). Genel Kurul görüşmelerinde kurul şeklinde çalışılması önerilmiş gerekçe olarak ise bir kişinin tek başına bu görevleri yerine getiremeyeceği ayrıca kurul halinde çalışıldığında daha sağlıklı kararlar alınacağı belirtilmiştir. Fakat öneri Genel Kurul'da kabul edilmemiştir.

Kanunun 8'inci maddesinde Başdenetçi ve denetçilerin çalışma ilkelerinden bahsedilmektedir. Buna göre Başdenetçi, denetçilerin iş birliğini yaparak uyumlu çalışmasını gözetmek durumundadır. Denetçilerin ise görevlendirildikleri araştırmalarda bireysel çalışacağını ve önerilerini Başdenetçi'ye sunacakları belirtilmektedir. Kurumun faaliyetleri sırasında elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözettiği ifade edilmektedir. Kanunun 9'uncu maddesinde Genel Sekreterliğin; Genel Sekreter ile diğer personelden oluştuğu ve Kurumun idari ve mali işleri ile sekretarya hizmetlerini yerine getirdiği ifade edilmektedir. Ayrıca aynı maddede Genel Sekreterin görevleri de belirtilmiştir (KDKK, 2012).

Başdenetçi ve denetçilerin niteliklerine kanunun 10'uncu maddesinde yer verilmiştir. Maddeye göre; Başdenetçi veya denetçi olabilmek için seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi'nin elli, denetçinin ise kırk yaşını doldurmuş Türk vatandaşı olması

gerekmektedir (KDKK, 2012). Başdenetçi ve denetçi için hükümetin teklif ettiği tasarıdaki “c” bendinde dört yıllık eğitim veren fakülte mezunu olmak yeterli görülümüşse de, Komisyon görüşmelerinde Kurumun vatandaşın yönetimle ilişkilerine ait şikâyetleriyle ilgilenecek olması nedeniyle değiştirilmesi teklif edilmiştir. Komisyon görüşmeleri sonunda Maddenin “c” bendi “*Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî 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.*” şeklinde değiştirilmiştir. Bazı komisyon üyeleri tercihen değil de zorunlu olarak hukuk veya sosyal bilimler alanlarından mezun olmaları gerektiğini belirtmiş fakat kabul edilmemiştir (tbmm, agis, 2015l: 15). Maddenin devamında en az on yıl mesleki tecrübeye sahip olması, kamusal haklarından yasaklı olmaması, başvuru yaptığında siyasi parti üyeliğinin bulunmaması ifade edilmiştir. Ayrıca aynı maddenin “f” bendinde belirtilen suçlardan mahkûm olmaması gerektiği söylenmiştir (KDKK, 2012).

Başdenetçi ve denetçilerin adaylık ve seçim süreci kanunun 11’inci maddesine belirtilmiştir. Söz konusu maddeye göre Başdenetçi veya denetçilerden herhangi birinin görev süresinin sona ermesi durumunda veya herhangi bir nedenle görevinin sona ermesi halinde Kurum Başkanlığına on beş gün içinde durumu bildirir. Başkanlık seçim için ilan tarihi belirler ve Başdenetçi veya denetçi aday adaylığı için şartları sağlayanların başvurularını kabul eder. Komisyon Başdenetçilik için aday adaylarından üçünü başvuru süresi bitiminden on beş gün içinde Genel Kurul’a sunulmak üzere Başkanlığına bildirir. Genel Kurul’a bildirimden itibaren on beş gün içinde Başdenetçi seçim süreci başlar. Başdenetçi ilk oylamada üye tam sayısının üçte ikisinin çoğunluğu ile seçilir olmazsa ikinci oylamaya geçilir bunda da aynı üçte iki şartı vardır. Yine seçilemediğinde üçüncü tura kalır bu sefer üye tamsayısının salt çoğunluğunu alan aday seçilir. Bu turda da seçilemez ise son tura kalır. Dördüncü oylamada en çok oy alan iki adaydan karar yeter sayısını bulmak koşulu ile en yüksek oyu alan aday seçilir (KDKK, 2012).

Denetçilerin seçiminde alt komisyon aday adayları içinden seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday on beş gün içinde Komisyona bildirir. Komisyonda on beş gün içinde seçimi yapar (KDKK, 2012). Komisyon görüşmelerinde seçimlerin nitelikli çoğunlukla yapılması gerektiği idareyi denetleyecek kişinin iktidar tarafından atanmasının yanlış olduğu belirtilmiş fakat kabul edilmemiştir (tbmm, agis, 2015l:

37). Ayrıca aynı maddede seçimlerin seçim süreci başladıktan itibaren doksan gün içinde sonlandırılacağı belirtilmektedir.

Yasanın 13'üncü maddesine göre seçilen Başkanetçi Genel Kurul'da, denetçiler ise Komisyonda and içerek görevine başlarlar. Yasanın 14'üncü maddesi Başkanetçi ve denetçilerin görev sürelerini belirlemektedir. Yasaya göre; Başkanetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır ve dört yılın sonunda bir dönem daha son kez seçilebilirler. Herhangi bir sebeple görev süresi dolmadan görevden ayrılan Başkanetçi veya Denetçinin yerine seçilen kişinin de görev süresi dört yıldır. Başkanetçi veya denetçi aynı anda iki görevi yürütemez, görevi süresince diğer görevi ile ilişkisi kesilir (KDKK, 2012).

Yasanın 15'inci maddesi görevden alınma ve göreve son verilme durumlarını düzenlemektedir. Yasaya göre Başkanetçi veya denetçilerin yasanın 10'uncu maddesinde belirtilen nitelikleri taşımadıkları ya da kaybettikleri durumu Komisyon tarafından tespit edildikten sonra Başkanetçi'nin görevini bırakması Genel Kurul tarafından, denetçilerin görevi bırakması ise Komisyon tarafından kararlaştırılır. Ayrıca Başkanetçi'nin veya denetçinin seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giymesi veya kısıtlama durumu hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararı; Genel Kurula ulaştığında Başkanetçi'nin, Komisyona ulaştığında ise denetçinin görevi sona erer (KDKK, 2012).

Yasanın 12'inci maddesi kurumun bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması ile ilgilidir. Söz konusu maddede Başkanetçi ve denetçiler hiçbir kurum veya kişiden etkilenmeden görevlerini bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesi içinde yapacakları belirtilmektedir (KDKK, 2012).

Kanunun 16'ncı maddesi Başkanetçi ve denetçilerin mali ve sosyal haklarını düzenlemektedir. Maddeye göre Başkanetçi'nin Başbakanlık Müsteşarı ile denetçiler ise Başbakanlık müsteşar yardımcıları için belirlenen mali ve sosyal haklardan yararlanacakları ve aynı ücreti alacakları belirtilmektedir (KDKK, 2012).

4.9.3. Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler

Kanunun 17'nci maddesinde; Kuruma, gerçek ve tüzel kişilerin başvurabileceği, isterlerse başvurularının gizli tutulacağı belirtilmiştir. Başvuruların

gizli tutulabilmesine olanak tanıyan düzenleme komisyon görüşmelerinde yapılan öneri ile maddeye eklenmiştir.

Kuruma yapılacak başvuru şekli aynı maddenin 2'nci fıkrasında aşağıdaki şekilde belirtilmiştir (KDKK, 2012).

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.

Aynı maddenin 3'üncü fıkrası kabul edilemeyecek başvurulardan bahsetmektedir. Buna göre, konusu belli olmayan, yargı organlarında bulunan veya karara bağlanan, maddenin ikinci fıkrasında belirlenen şartlara uymayan, daha önce aynı durumdan sonuçlanan başvuruların kabul edilemeyeceği belirtilmektedir (KDKK, 2012). Maddenin 4'üncü fıkrasında başvuru yapılabilmesi için idari yolların tüketilmesi gerektiği belirtilmiştir. Komisyon görüşmelerinde bu maddenin çıkarılması önerilmiş gerekçe olarak da zamanla delillerin kaybolabileceği ve hak kaybına yol açabileceği belirtilmiştir. Bu öneri sonucu komisyon maddeye idari başvuru şartının aranmayacağı özel halleri eklemiştir (KDKK, 2012; tbmm, agis, 20151: 38, 43). Maddenin devamında Kuruma valilikler ve kaymakamlıklar aracılığı ile de başvuru yapılabileceği belirtilmektedir. İdarenin başvuruya altmış gün içinde cevap vermemesi halinde altmış günün bitiminden itibaren altı ay içinde Kuruma başvuru yapılabilir. Başvuru için geçerli tarih dilekçenin ilgili makama verildiği, diğer durumda ise Kurum'a geldiği tarih kabul edilir. Ayrıca başvurular için herhangi bir ücret alınmaz (KDKK, 2012).

Kanunun 18, 19, 20, 21, 22 ve 23 sayılı maddeleri Başdenetçi ve denetçilerin yetkileri ve çalışma şeklinden bahsetmektedir. Kanunun 18'inci maddesine göre; Kuruma çalışmaları kapsamında istediği bilgi ve belgelerin tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Devlet sırrı veya ticari sır niteliği taşıyan bilgi ve belgeler en üst makamlarca gerekçe belirtilerek verilmeyebilir. Fakat Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi belgeleri yerinde inceleyebilir. Kanunda belirtilen sürede istenilenleri kabul edilebilir bir gerekçe ile vermeyenlerle ilgili Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine yetkili makamlarca işlem başlatılır (KDKK, 2012). Maddenin komisyon görüşmelerinde "Devlet Sırrı" niteliğindeki belgelerin

incelenmesinin telafisi güç sonuçlar doğuracağı nedeniyle yanlış olduğu belirtilmiş fakat komisyon maddeyi değiştirmeyi gerekli görmemiştir (tbmm, agis, 2015l: 38).

Kanunun 19'uncu maddesi bilirkişi görevlendirilmesi, ödenecek ücret ve tanık dinlenmesi ile ilgili hükümleri içermektedir. Maddeye göre; Başdenetçi veya denetçilerin çalışmaları ile ilgili bilirkişi görevlendirebileceği ve Başdenetçi, denetçi veya uzmanların konu ile ilgili olarak tanık ya da kişileri dinleyebileceği belirtilmiştir (KDKK, 2012).

Kanunun 20'nci maddesinde, araştırmanın ve incelemenin başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonucu ve varsa önerilerinin ilgili mercie ve başvurana bildirileceği belirtilmektedir. İlgili mercii önerinin uygulanamayacağına ait itirazını otuz gün içinde Kuruma bildirmelidir (KDKK, 2012). Komisyon görüşmelerinde araştırma ve soruşturmanın ülkemiz şartlarında her zaman altı ayda sonuçlanmasının zor olduğu böyle durumlarda denetimle ilgili herhangi bir açıklamanın yapılmaması gerektiği belirtilmiştir (tbmm, agis, 2015l: 43). Kanunun 21'inci maddesinde Kurum tarafından kabul edilen şikâyete otuz gün içinde işlem yapılmadığında, başvuru tarihinden itibaren soruşturma altı ay içinde sonuçlanmazsa veya başvurunun reddedilmesi halinde kararın tebliği ile beraber, ilgilinin dava açma süreci başlar veya kaldığı yerden devam eder denilmektedir (KDKK, 2012).

Kanunun 22'nci maddesinde Kurumun her yılsonunda yapmış olduğu faaliyetleri ve önerilerini içeren bir raporu Komisyona sunacağı, Komisyonunda iki ay içinde raporu kendi görüşlerini de belirtecek şekilde özetleyip Başkanlığa göndereceği belirtilmiştir. Maddenin devamında raporun Genel Kurul'da ivedilikle görüşüleceği, Resmi Gazete'de yayımlanıp ve kamuoyuna açıklanacağı yer almaktadır. Ayrıca Kurumun yıllık rapor dışında gerek gördüğünde basın açıklaması yapabileceği ifade edilmiştir (KDKK, 2012). Alt Komisyon görüşmelerinde bazı üyeler raporun on beş gün içinde Başkanlığa gönderilmesi ve bir ay içinde de Genel Kurul'da görüşülmesini teklif etmiş fakat kabul olunmamıştır. Diğer üyelerden gelen öneri doğrultusunda değişiklik yapılmış ve kabul edilmiştir (tbmm, agis, 2015l: 38: 19, 43). Kanun'un 23'üncü maddesinde, Kurum faaliyetleri hakkında açıklama yetkisinin Başdenetçi veya görevlendirilecek denetçiye ait olduğu ifade edilmiştir (KDKK, 2012).

4.9.4. Personele İlişkin Hükümler

Kanunun 24'üncü maddesinde Genel Sekreterin atama durumu “*en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, Devlet Memurları Kanunu’na tabi görevlerde on yıl hizmeti bulunun ve aynı Kanunun 48’inci maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından Başdenetçi tarafından atanır*” şeklinde ifade edilmektedir. Diğer personeline Başdenetçi tarafından atanacağı belirtilmektedir (KDKK, 2012).

Uzman yardımcı olarak atanabilmek için Devlet Memurları Kanunu’nun 48’inci maddesi ile birlikte kanunun 25’inci maddesinde belirtilen kamu denetçiliği uzman yardımcılığına atanma şartları sağlamak gerekmektedir (KDKK, 2012).

Kanunun 26’ncı maddesinde kamu denetçiliği uzman yardımcılığında en az üç yıl çalışanların kamu denetçiliği uzmanlığına atanabilmek için yeterlilik sınavına girmeye hak kazanacakları ve sınavda başarılı olanların yabancı dil sınavından en az C düzeyinde puan almaları ile uzman kadrosuna atanacakları belirtilmiştir. Sınavı geçemeyenler ise istekleri halinde kurumunda veya Devlet Personel Başkanlığınca uygun kadrolara atanacakları belirtilmektedir. Aynı maddede kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki, çalışma ve diğer konulara ilişkin esas ve usulleri yönetmelikle belirlenir denilmektedir (KDKK, 2012).

Kanunun 27’nci maddesinde personele uygulanacak hükümler ile personelin mali ve sosyal haklarından bahsedilmektedir. Maddeye göre; Genel Sekretere Başbakanlık genel müdürlerine uygulanan, kamu denetçiliği uzmanlarına, uzman yardımcılara ve diğer personele Başbakanlık da ki aynı unvan ve aynı dereceli kadroya sahip personeline uygulanan mali ve sosyal hak ile yardımlara ilişkin hükümlerin uygulanacağı ifade edilmektedir. Ayrıca kanunda hükmü belirtilmeyen konularda Kurum personeli için Devlet Memurları Kanunu hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmektedir. 28’inci maddede ise Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesiyle ilgili düzenlemelere yer verilmiştir (KDKK, 2012).

4.9.5. Çeşitli Hükümler

Kanunun 29’uncu maddesinde Kurumun bütçesi, TBMM bütçesinden alınacak Hazine yardımı ve diğer gelirler şeklinde ifade edilmiştir. Kurum bu bütçeden

kanunda belirtilen görevleri kapsamında harcamalar yapabilmektedir (KDKK, 2012). Komisyon görüşmelerinde diğer gelirler ifadesinin açıkça sayılması gerektiği belirtilmiş böylece Kurumun gereksiz tartışma ortamına çekilmeyeceği ifade edilmiştir fakat değişiklik yapılmamıştır (tbmm, agis, 2015l: 20). Kanunun 30'uncu maddesinde uyulması gereken yasaklara yer verilmiştir. Bu yasaklar maddenin birinci fıkrasında belirtilmiştir.

Maddenin üçüncü fıkrasında Kurum çalışanlarının görevleri süresince başka bir görevde yer alamayacağı ve ticaret yapamayacağı belirtilmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında ise Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının; kendileri, eşleri ve üçüncü dereceye kadar (dahil) yakınlarının şikayetlerini inceleyemeyecekleri hüküm altına alınmıştır (KDKK, 2012). Belirtilen yasakların hâkim ve savcı mesleğine ilişkin yasaklarla benzerlik gösterdiği söylenebilir.

Kanunun 31'inci maddesine göre; Başdenetçi veya denetçilerin görevleri ile ilgili haklarında yapılacak ceza soruşturması ve kovuşturması Meclis Başkanının iznine bağlıdır bu konu ile ilgili itirazlar Danıştayın ilgili dairesine yapılır. Başdenetçi ve Denetçilerle ilgili soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır ve dava Yargıtayın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii Yargıtay Ceza Genel Kuruludur. Kanunun 32'nci maddesi ise Genel Sekreter ve diğer personel hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulünü içermektedir (KDKK, 2012).

Kanunun 33'üncü maddesinde Başdenetçi, Denetçiler ve diğer personelin emeklilikleri ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir (KDKK, 2012).

34'üncü maddede ise Kuruma ihdas edilen kadrolarla ilgili hükümden bahsedilmektedir. 35'inci maddede Kurumun kurulmasıyla diğer kanunlarda yapılan değişiklikler belirtilmiştir (KDKK, 2012).

Kanunun 35'inci maddesinden sonra geçici maddeye yer verilmiştir. Geçici maddeye göre; maddenin yürürlüğe girmesiyle on beş gün sonra TBMM Başkanlığı Başdenetçi ve denetçi seçim sürecini başlatır ve kanunun 11'inci maddesinde belirtilen usullere uygun olarak sonuçlandırılır denilmektedir. Kurum Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ile kurulur. Kurumun kurulmasından sonra Başdenetçi'nin doksan gün içinde bir kez olmak üzere kanunda belirlenen kamu denetçiliği uzmanı kadrosunun yarısını geçmeyecek şekilde 25'inci ve 26'ncı maddeleri aramaksızın geçici maddenin 4'üncü fıkrasında belirtilen şartları taşıyanlardan kamu denetçiliği uzmanı olarak atama yapabileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca maddede mahalli

idarelerle ilgili iş ve işlemlere kanunun bütün maddelerinin yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra başlanacağı belirtilmiştir (KDKK, 2012).

Kanunun 36'ncı maddesinde kanunun 17'nci maddesinin dokuz ay sonra diğerlerinin ise yayımlandığı tarihte yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmıştır. Kanunun son maddesi olan 37'nci maddesinde Kanunun hükümlerinin TBMM Başkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yürütüleceği ifade edilmiştir (KDKK, 2012).

TBMM tarafından 14.06.2012 tarihinde kabul edilen 6328 Sayılı KDKK 14.06.2012 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiş ve 29.06.2012 Tarih ve 28338 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. KDK ilk Başkanlığına 27.11.2012 tarihinde Meclis Genel Kurulu'nda yapılan seçimde 4.turda en yüksek oyu alan Mehmet Nihat Ömeroğlu seçilmiştir.



BEŞİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIĞIN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

5.1. Ombudsmanlığın Gerekliliği

Ombudsmanlık sistemi ülkelerin nüfusuna, fiziki özelliklerine, idari ve siyasal yapılarına bağlı olmaksızın tüm dünyaya yayılmaktadır. 18'inci yüzyılda doğmuş olmasına rağmen 20'inci ve 21'inci yüzyılın denetim mekanizmalarından birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ombudsmanlığın genellikle uygulandığı ülkelerde başarılı sonuçlar verdiği görülmektedir. Bu ülkeler incelendiğinde Ombudsmanlığın denetim yollarının eksikliğinin aksine ek bir denetim mekanizması olarak kurulduğu görülmektedir (Esgün, 1996: 266).

Ombudsmanlık ülkemizde Anayasa değişikliği ile anayasal statüsüne kavuşmuş ve 6328 sayılı KDKK ile yasal olarak kurulmuştur. Kurumun idare ile ilgili sorunları çözeceği konusunda büyük beklentiler vardır. Fakat diğer taraftan hukuki olarak kurulan Kurumun uygulamada etkisiz bir Kuruma dönüşebileceği durumudur. Mevcut denetim mekanizmaları kullanılırken yeni bir Kuruma ihtiyaç var mı? Sorusu tartışmalıdır. Kurumun yetkileri incelendiğinde bir sorunu çözmek yerine yol gösterici bir rolü üstlendiği görülmektedir. Ombudsmanlığın etkin çalışabilmesi için tespit edilen sorunlar ve çözüm önerileri son derece önemlidir. Ombudsmanlığın üstlendiği misyonu gerçekleştirmesinin sadece yapılan yasal düzenlemeler ile sağlanacağı zor görünmektedir. *“Türkiye’de vatandaşın yönetime katılımı meselesi çözülmeyen, mevcut yönetim felsefesi ve bürokrasinin çalışma tarzı değişmeden, medya kuruluşlarının vatandaş üzerinde güveni yeniden tesis edilmeden bu kurumdan büyük beklentiler ummak doğru bir yaklaşım tarzı olmayacaktır.”* Kurumu sadece bir denetim mekanizması olarak görmek denetime ait kurumları kâğıt üzerinde arttırmaktan başka bir şey değildir (Sayan, 2014: 346-347). Kurumun beklenen faydayı sağlayabilmesi için ülkenin tüm kurum ve kuruluşları ile sağlam bir

demokrasiye sahip olması gereklidir. Aksi halde göstermelik bir kurum olmaktan öteye gidemeyecektir (Kahraman, 2011: 370).

Dünyadaki uygulamalar incelendiğinde Ombudsmanlık uygulamalarının amacının kötü yönetim uygulamalarına karşı vatandaşın korunması için yapıldığı görülmektedir. Türkiye için de bu durum çok farklı değildir. Türk idari yapısı merkeziyetçi ve sert bürokratik yapısı ile vatandaşın yönetimde etkin bir rol alamadığı bir yapıya sahiptir. Yönetim birimlerindeki halkla ilişkilerin zayıf olması, şikayet sisteminin geç çalışması gibi durumlar; başvuru için özel şartlar aramadan hem vatandaş hem de idareyi memnun eden hızlı ve etkili çözümler sunan bir kurumun Türkiye için gerekliliğini göstermektedir (İzci vd. , 2003: 61). Türk kamu yönetiminde örgütsel yapının içindeki kurum ve kuruluşlar arasındaki birlik ve bütünlüğün sağlanmamış olması kamusal yapının gereğinden fazla büyümesine yol açmış. Bu durum ise vatandaşın büyüyen ve karmaşıklaşan bürokrasinin içinde hakkını aramasını güçleştirmiştir.

Türkiye’de mevcut denetim yöntemlerindeki sınırlılıklar nedeniyle Ombudsmanlığa duyulan ihtiyaç uzun zamandan beri dile getirilmektedir. Ombudsmanlığın, uygulandığı ülkelerde yönetimin denetlenmesinde etkin bir kurum olarak bulunması, Türkiye için de işlevsel bir rol oynayabileceği görüşünü güçlendirmektedir (Şengül, 2013: 74; Şengül, 2007: 135). Türkiye’de uygulanmakta olan denetim mekanizmaları incelendiğinde denetim faaliyetlerinin bürokratik işlemlerin uzamasına ve kırtasiyeciliğe neden olduğu görülmektedir (Eryılmaz, 1993: 90). Bunlarla beraber artan şikayetler karşısında yargı sürecinin uzaması ve tarafların mağduriyetleri, hukuk devleti ilkesinin olumsuz etkilenmesine yol açmaktadır (Arslan, 1986: 172). İdarenin yapmış olduğu iş ve işlemlerin bağımsız bir yargı denetimine tabi olması hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Vatandaşların hak ve özgümlüklerinin korunması anayasamızın temel konularından biridir bu durum Anayasa ile güvence altına alınmıştır. Ülkemizde bireylerin güçlü yönetimler karşısında haklarının korunmasında ve sorunların hukuki yollarla çözüme kavuşturulmasında mevcut geleneksel denetim mekanizmalarında zorluklar yaşandığı açıktır. Bütün bunlar Türkiye için işlevsel bir Ombudsmanlığın gerekliliğine işaret etmektedir.

Demokratik hukuk devletlerinde, sosyal devlet ilkesinin anayasalarda yer bulmasıyla kamu yönetiminin görev, yetki ve sorumluluğu da artmış ve yeni kurumlara gereksinim duyulmuştur. Devlet sosyal devlet anlayışının gereği olarak halkın ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla örgütsel yapısını arttırmak zorundadır

(Erhürman, 1998: 99). Örgütsel yapının büyümesi, kamu yönetiminin sınırlarının genişlemesi ve bürokrasinin etkinliğinin artmasına yol açmıştır. Siyasi kaygı ve kadrolaşma, ayrıntılı yasa ve yönetmeliklerle sorumluktan kaçmayı başaran bürokratlar vatandaş karşısında üstünlük sağlamışlardır. Bu durum vatandaşın devletten uzaklaşmasına neden olmuştur (Eryılmaz, 1993: 81). Vatandaş ile devlet arasındaki ilişkilerin sağlıklı olması vatandaşın devlete güveni ile mümkündür. Türk kamu yönetimindeki kurumsal yapının siyasallaşması ve kamu hizmetlerinin sunumunda objektiflikten uzak uygulamaların yapılması; yönetim ile vatandaş karşı karşıya getirmiş ve vatandaş zor durumda bırakmıştır. Vatandaş devletin sunduğu hizmetin yetersizliğini düşündüğünden bunun denetlenmesini beklemektedir. Bu denetim çeşitli şekillerde gerçekleştirilebilir. Fakat vatandaşın ucuz, kolay ulaşılabilir ve güvenebileceği bir kurum olarak ombudsmanlığın varlığı vatandaşın tercih sebebi olacaktır. Kurum vatandaş ile yönetim arasındaki iletişimi tekrar sağlayacak ve vatandaşın devlete olan güvenini yeniden inşa edecektir.

Ülkemizde denetim konusunda üç farklı yüksek yargı ve denetim organı bulunmaktadır. Bunlardan ilki Yüksek İdari Yargı Organı ve denetim organı özelliğine de sahip olan Danıştaydır. İkinci kurum ise Yüksek Adli Yargı ve Denetim organı olan Yargıtay'dır. Üçüncüsü de Yüksek Mali Yargı ve Denetim organı olan Sayıştaydır. Bu üç kurumun birbirinden farklı alanlarda ve bağımsız biçimde, yargılama ve denetim yapma görevi ve niteliği bulunmaktadır (Tayşi, 1997: 117). Yargı organları yaptırım yetkisi ile birlikte en etkili denetim mekanizmalarından biridir. Fakat yargısal denetimde idari faaliyetler hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır. Ombudsman denetimi ile hukuka uygunluk denetimi yanında, kalite, verimlilik ve yerindelik gibi çok yönlü bir değerlendirme yapılmaktadır. Ayrıca yargı denetimi masraflı, süreci karmaşık ve teknik boyutları bulunan bir yöntemdir. Ombudsman denetimi ile denetim faaliyetleri daha hızlı, uzun prosedür işlemlerine takılmadan ve vatandaşa ek mali yük getirmeyecek şekilde yürütülmektedir (Özden, 2010: 122). Ombudsman vatandaşların idare ile yaşadıkları problemlerin yargıya intikalinden önce bir ön değerlendirme aşaması olarak müdahale etmekte ve çözüm önerileri getirebilmektedir. Ayrıca vatandaşların yargı önünde ilgililerden hesap sorabilmeleri için gerekli bilgilere erişebilmesi ombudsmanlar tarafından sağlanmaktadır. (Abdioğlu, 2007: 96). Bu farklılıklar yargı denetiminin yanında ombudsman denetimi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

Vatandaşın hak aramada kullanabileceği bir diğer yolda hiyerarşik denetimdir. Hiyerarşik denetim üst amirlerin altındaki personeli denetimi şeklinde olmaktadır. Üst emri altında bulunanları her zaman denetleyebilir (Özer,1998a: 101, 102). Hiyerarşik denetim etkili ve hızlı bir yoldur fakat idarenin kendi kendini denetlemesinin pek sağlıklı olmayacağı açıktır. Denetim vatandaşların çıkarlarını değil idarenin çıkarlarını ön plana çıkarabilecektir (Bozoğlu, 2008: 19). Hiyerarşik denetimde sorumluluk sürekli bir üst amire uzandığı için haksızlığa uğrayan vatandaşın şikâyetinin değerlendirmesinin sadece üst amirlere bırakılması pek güvenli değildir. Halkın idarenin iş ve işlemlerine karşı olan güvenin artması ve idarenin yapmış olduğu iş ve işlemleri hukuk kuralları içerisinde hakkaniyeti de gözeterek yapması için idarenin hiyerarşinin dışında başka bir kurum tarafından denetimin yapılmasının gerekli olduğu açıktır.

İdarenin denetimini sağlayan bir diğer denetim mekanizması da parlamento denetimidir. Parlamento denetimi parlamenter demokratik sistemlerin temel özelliğidir. Fakat parlamento denetimi bir takım unsurlardan olumsuz etkilenmektedir. Yapılan başvuruların çokluğu ve uzman kişilerin yokluğu şikâyetlerin zamanında incelenmesini geciktirmektedir. Ayrıca devlet faaliyetlerindeki genişleme parlamentonun iş yükünü arttırmıştır. Parlamento denetimini olumsuz etkileyen bir diğer faktörde siyasi partilerdir. Parlamenterlerin parti içi disiplin nedeni ile bakanlar hakkında eleştiri yapması pek mümkün olmamaktadır (Özer, 1998a: 101; Kahraman, 2011: 362). Parlamento denetimindeki bir diğer konu vatandaşların iktidar partisine mensup parlamenterlere ulaşmada karşılaştıkları zorluklarıdır (Temizel, 1997: 32). Bütün bunlar parlamento denetiminin bürokrasiyi denetlemede yetersiz kaldığının bir göstergesidir. Parlamento denetimi ile kişilerin hak ve özgürlüklerinin tamamen güvence altına alındığını söylenemez. Oysa ki ombudsman denetimi parlamentoyu yıllık raporlarla bilgilendirilmekte ve halkın istekleri doğrultusunda, görülen yönetsel sorunların giderilmesi için yasal düzenlemelere katkı sunmaktadır.

İdarenin denetimini sağlanmanın bir diğer yolu ise kamuoyu denetimidir. Medya vatandaşların hak ve özgürlüklerini kısıtlayan idariyi tespit edip iletişim araçları yolu ile halka duyurmakta ve kamuoyu oluşturmaktadır. Böylece halk kamuoyu denetimi ile idareyi kararlarında etkilemekte ve yanlış kararlarını düzeltilmesi için uyarmaktadır (Altun ve Kulukçu, 2005: 31). Fakat kamuoyu denetimi tek başına idarenin denetlenmesi için yeterli değildir. Ayrıca medya kamuoyu gücünü kullanarak bazı çıkar gruplarına menfaat sağlama yolunu tercih

edebilir. Bunun yanında olayları yanlış aksettirip yönetimin denetimi adına faydadan çok zarar getirebilir. Ancak kamuoyu denetiminin yetersizlikleri ve sınırlıkları bağımsız bir ombudsman denetimi ile giderilebilir. Hangi yöntem olursa olsun önemli olan vatandaş toplumsal bir sorumluluk bilinciyle idareden hesap sorabilmeli ve denetime katılabilmelidir. Ombudsmanlar kamu görevlilerinin görev ve yetkilerini kötü kullanmaları durumunda bunları araştırır ve yapılan yanlışların düzeltilmesini ilgili kuruluştan isterler. Bununla beraber süreci takip edip kamuoyunu bilgilendirerek kamu yönetiminde devlet ile vatandaş arasındaki ilişkilerde şeffaflığın sağlanmasına katkıda bulunurlar. .

Türk idari sistemine ilişkin kuralların düzensiz olması, vatandaşların yönetimle ilgili işlemlerinde birçok prosedüre takılıp mağdur olmasına neden olmaktadır. Kamu görevlilerinin, kamu hizmetlerini toplum çıkarlarını adil bir şekilde gözeterek yürütmesi, kamu yönetiminde hak ve adaletin sağlanması ve iş ve işlemlerin belli kurallar çerçevesinde yürütülmesi için Ombudsmanlığın gerekli olduğu görülmektedir (Abdioğlu, 2007: 96-97).

Ombudsman uygulandığı birçok ülkede eşit derecede olmasa da başarılı sonuçlar veren bir denetim sistemidir. Ülkeler incelendiğinde Ombudsmanlık sisteminin ülkelerin kendilerine uygun olacak şekilde ek bir denetim mekanizması şeklinde yapılandığı görülmektedir. Ombudsman denetimi hızlı ve kolay işletilebilen bir sistem olmasının yanında yerindelik denetimi sayesinde “kitabına uydurulmuş” bir adaletsizliği ortaya çıkarabilecektir. Türkiye için Ombudsmanlık sisteminin gerekli olduğunu söyleyenler Ombudsmanlığın ucuz bir yöntem olduğuna dikkat çekmektedirler. Ülkemizde bağımsızlığı ve tarafsızlığı sağlanmış bir ombudsman denetimi ile hem idarenin kötü uygulamaları sonucu hakkını aramaktan çekinen vatandaşlar daha rahat arayabilecek hem de diğer denetim mekanizmalarının üzerindeki yük azaltılmış olacaktır (Esgün, 1996: 268-270). Ombudsman gibi güçlü bir denetçinin varlığı bile idarenin daha dikkatli olmasını sağlayacaktır.

Türkiye’de sağlıklı bir şekilde faaliyet gösteren ombudsman ile olaylar yargıya taşınmadan kolay, ucuz ve hızlı bir şekilde sonuçlandırılacak böylece yargının yükü hafifletilmiş olacaktır. Ayrıca yönetim ile vatandaş arasındaki iletişim kanalları açılacak vatandaşların yönetimleri ile ilgili şikâyetlerini kolayca iletilebilecekleri bir kurumun varlığı vatandaşların yönetimlere katılımlarını arttıracaktır.

Tüm bunlar gösteriyor ki Türkiye yönetsel işlemlerle ilgili sorunların çözümünde vatandaşla idareyi bir araya getirecek, bürokrasiyi tanıyan ve işleyişini

bilen tecrübeli bir ombudsmana ihtiyaç duymaktadır. Fakat unutmamak gerekir ki Ombudsmanlık diğer denetim yöntemlerinin alternatifi değil, onların eksik olduğu yerleri dolduran bir denetimdir (İzci vd. , 2003: 65). Kurum hem idarenin daha etkin ve yerinde denetlenmesini sağlayacak hem de vatandaşların haklarını aramaların kolaylaştırıcaktır. İnsanların temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve demokratik hukuk devleti ilkelerinin sağlaması için kurumun gerekli olduğu görülmektedir.

5.2. Türkiye’de Ombudsmanlığın Sağlayabileceği Muhtemel Katkılar

5.2.1. Haklar Kültürünün Geliştirilmesine Katkıları

Ombudsmanlığın ilk olarak 1809 yılında İsveç’te oluşturulmuştur. İnsan hakları, demokrasi ve özgürlük gibi temel değerlerin önem kazanması Kurumun gelişmesini sağlamıştır. Kurumun idarelerin denetimi amacıyla ortaya çıktığı fakat özellikle 2’nci Dünya savaşıdan sonra idarenin denetiminin yanında insan haklarının geliştirilmesine de katkı sağlamak için çalıştığı görülmektedir. Uluslar arası düzeyde Birleşmiş Milletler, bölgesel düzeyde Avrupa Konseyi ve AB, Ombudsmanlığın insan haklarının geliştirilmesi konusundaki rolüne dikkat çekmiştir. Ayrıca Ombudsmanlığın ulusları düzeyde kurulan komiteler tarafından akredite olması, Kurumun uluslar arası hukukun oluşturulmasına katkı sağladığını göstermektedir. (Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yıllık Rapor [KDK 2014 Yıllık Rapor], 2015: 252-254). Ombudsmanlık uluslar arası hukukun oluşumuna katkı sağlamakla beraber insan haklarının uluslar arası standartlarının ulusal düzeyde uygulanmasına aracılık etmektedir. Başka bir deyişle Ombudsmanlık uluslar arası insan hakları hukukunun ulusal düzeydeki ajanlarıdır (Carver, 2010: 2-3).

Dünyada oluşmaya başlayan insan hakları kültürüne bağlı olarak ülkelerin demokratikleşme çabaları ve şeffaf, hesap verebilir ve insan odaklı devlet anlayışı sonucunda kurumun insan hakları konusundaki rolü artmıştır (Quiroz Vitale, 2014: 962). Ombudsmanlığın insan haklarının gelişimi ve korunmasında oynayacağı rol o ülkenin siyasi, kültürel, sosyo-ekonomik ve güvenlik gibi özel konuları ile beraber değerlendirilmelidir. Bu bağlamda her ülke kendine özgü Ombudsmanlık sistemleri oluşturmak durumundadır (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 255).

Ombudsmanlık mevcut denetim mekanizmalarının alternatifi değil onlara ek olarak onlardan kalan boşluğu doldurmayı hedef almaktadır. Ombudsmanlık diğer denetim mekanizmalarının her birinden bir takım öğeler bulundurduğu için onlarla uyum içinde çalışabilmektedir. Ombudsman denetimi mevcut mekanizmaların durumlarını değiştirmeden kendine özgü yapısıyla kamu hizmetlerinin işleyişini iyileştirmeye katkıda bulunmaktadır (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 256-257).

5.2.2. İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesine Katkıları

Kurum idarenin yapmış olduğu faaliyetleri insan hakları bağlamında adaletli bir şekilde, hukuku ve hakkaniyeti gözeterek incelemekte gerekli durumlarda idarelere önerilerde bulunmaktadır. Mevzuatın insan hakları anlamında düzeltilmesi için de önerilerde bulunmaktadır. Kurum ülkemizde insan hakları anlayışının gelişimi yönünden çocukların daha kolay ulaşabilecekleri ve kendilerini doğrudan ifade etmeleri sağlayacak Kamu Denetçiliği Kurumu Çocuk sayfasını (www.kdkcocuk.gov.tr) 22.04.2014 tarihinde kurmuştur (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 257-258)

6328 sayılı KDKK ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte, Kurumun görevini insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde yürüteceği sürekli vurgulanmıştır. Söz konusu Yönetmeliğin; 7'nci maddesinde “*şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali aranmaz.*” denilmektedir. Aynı yönetmeliğin 22'nci maddesinde, yukarıda belirtilen konularla ilgili şikâyet durumunda yerinde inceleme yapılabileceği ifade edilmiştir. Kurumun hassas olacağı konular belirtilmiştir.

Kurum insan haklarının ihlali konusunda tespit ettiği eksiklik veya yanlışlıkla ilgili olarak mevzuat değişikliği önerisinde bulunabilmektedir. Bu anlamda 2014 yılında kurumun kararları doğrultusunda yeni düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 259-260). Dünyadaki Ombudsmanlık uygulamaları incelendiğinde insan haklarını korumak ve geliştirmek anlamında çok geniş yetkilere sahip olduğu görülmektedir. (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 305). 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ve 2012 yılında çıkarılan 6328 sayılı KDKKK ile KDK

ülkemize kazandırılmış, Kurumla ilgili düzenlemeler 6328 sayılı kanun ve ilgili yönergeyle yapılmıştır.

5.2.3. Demokratik Hukuk Devletine Katkıları

Anayasa Mahkemesi yapmış olduğu hukuk devleti tanımında “*İnsan haklarına saygılı ve bu hakları koruyucu adil bir hukuk düzeni kuran, bunu devam ettirmekle kendisini yükümlü sayan, bütün davranışlarında hukuk kurallarına ve Anayasa’ya uygun, bütün eylem ve işlemleri yargı denetimine bağlı olan devlet*” şeklinde tanımlamıştır (Anayasa Mahkemesinin 25.5.1976 tarih ve E. 1976/1, K. 1976/28 sayılı kararı). Hukuk devletinin temel amacı sahip olduğu mekanizmalarla, devletin gücünün hukuk ile sınırlandırılmasını, bireyin özgürlüğünün sınırlarının genişletilmesini ve güvence altına alınmasını sağlamaktır. Devletin tüm iş ve işlemlerinin hukuk kurallarına uygun olması gerekir. Ombudsmanlık öncelikle vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini güvence altına alma amacıyla modern bir denetim mekanizması olarak ortaya çıkmıştır (Kahraman, 2011: 362-365). Ombudsmanlık bireysel hakları korunmasında önemli bir role sahiptir.

Ombudsman vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinde tespit ettiği eksikliklerin giderilmesi için parlamentoya reformlar sunar. Ayrıca hukukun üstünlüğünü devlet faaliyetlerinde üstün kılmaya çalışarak demokratik hukuk devletinin inşasına katkı sağlamaktadır (Efe ve Demirci, 2013: 63). Böylece yönetimler bütün faaliyetlerinde hukuka ve hakkaniyete uygun hareket etmeye özen gösterecektir.

Ombudsman denetimi ile idare hem hukuksal açıdan hem de idari hizmetlerdeki kalite, verimlilik ve yerindelik yönünden değerlendirilmektedir. Yapılan işlemlerin hukuka uygun olmasının yanında adil olmasına da dikkat edilmektedir. Ombudsman, hukuka uygun fakat hakkaniyet gözetilmeyen idari işlemlerde, ilgili kişiler için en iyi çözümü önermekte bir haksızlık yapılmamasını sağlamaya çalışmaktadır (Kahraman, 2011: 365). Türkiye’de Ombudsmanlık vatandaş ile idare arasındaki ilişkileri yeniden inşa edecek. Böylece idarenin yürüttüğü hizmetlerdeki kaliteyi arttıracaktır. Türk Ombudsmanı hakkını aramak için kuruma başvuruları bilgilendirecek halkın demokrasiye olan güvenini güçlendirecek ve devlet kurumlarından uzaklaşmasını önleyecektir.

Demokratik hukuk devletinin bir diğerk işlevi de vatandaşları hakları ve bunların korunması konusunda bilgilendirmektir. Kurum bünyesindeki hukukçular ve uzman kadrosu ile kendisine başvuran yurttaşlara etkili ve yerinde çözüm üretebilmektedir. Kurum tarafından haksız ve yersiz yapılan başvurular incelenerek vatandaşlara neden haksız oldukları anlatılmakta ve ne yapmaları gerektiği ile ilgili bilgi verilmektedir. Böylece diğerk vatandaşları da haklarını aramaları için harekete geçirerek demokratik hukuk devletinin bu alandaki eksiklerinin giderilmesi için katkıda bulunacaktır. Diğerk bir konuda ombudsmanın kamu görevlilerine uygulamak zorunda oldukları kurallar konusunda rehberlik yapmasıdır. Ombudsmanlık eğitici işlevi ile bunun sağlanmasına katkı sağlayacaktır (Erhürman, 1998: 100; Süler, 2010: 162). Ombudsman, yöneten, yönetilen, politikacı ve memurların hak ve sorumluluklarını öğrenmelerine yardımcı olacak, halkın ve kamu görevlilerinin eğitimine katkı sağlayacaktır (Efe ve Demirci, 2013: 65).

5.2.4. Diğerk Denetim Organlarının Yükünün Hafifletilmesi ve Eksiklerinin Kapatılması Konusunda Katkıları

Klasik denetim yollarının, ombudsman denetimine göre; kendilerine özgü çalışma şekilleri ve sonuçlarının etkileri bakımından sınırlılıklarının olduğu görülmektedir. Ombudsman denetimi, idari denetimin tam olarak işlevsel ve etkin olmadığı durumlarda klasik denetimin yanında yerindelik denetimi de yaparak vatandaşın hakkını arayacak ve adil çözümler önerecektir. Ombudsman yargı sürecinde yaşanan sorunların ortadan kaldırılması, yargının yükünün hafifletilmesi, idare ile vatandaş arasında meydana gelen anlaşmazlıkların giderilmesi, kamu yönetimi sisteminin iyileştirilerek olması gereken seviyeye çıkartılması gibi ihtiyaçlardan kaynaklanan sebeplere karşılık vatandaşların hakkını daha basit ve masrafsız bir biçimde arayabileceği bir ortam sağlayacaktır.

İdarenin denetiminde en büyük gücün idari yargı denetiminde olduğu açıktır. Fakat sosyal devlet olmanın getirdiği yükümlülükler yönetimin faaliyet alanlarının genişlemesine ve yönetim anlayışlarının değişmesine neden olmuştur. Bu durum idari yargı denetiminin yükünü arttırmış ve birtakım sorunlar ortaya çıkarmıştır. Sorumluluğu ve yükü artan yargı denetimi kimi zaman ihtiyaçlara cevap vermekte zorlanmaktadır. Ombudsman vatandaş ile idare arasındaki uyuşmazlıkların yargı

önüne gelmeden hızlı, masrafsız ve hakkaniyete uygun bir şekilde çözülmesini sağlayacak böylece idari yargının iş yükü hafifletmiş olacaktır (Özden, 2010: 122).

Bir diğer klasik denetim mekanizması da hiyerarşik denetimdir. Fakat etkili bir denetim sağlanabilmesi için idarenin mutlaka idari hiyerarşinin dışındaki bir organ tarafından yapılması gerekir. Ombudsmanlık bünyesindeki uzmanlar ve hukukçular vatandaşın hakkını aramasına yardımcı olacaktır. Ombudsmannın pratik, adaletli ve sonuç alan yapısı vatandaşın sisteme güvenini arttıracaktır. Ombudsman denetimi ile denetim etkinliği artırılmış olacaktır.

Vatandaşlar idare hakkında Parlamenteyle dilekçe ile başvuru yaparak denetim isteyebilir. Fakat yapılan denetim faaliyetinin etkili ve pratik bir seçenek olduğu görülmemektedir. Buna karşılık vatandaşın dilekçelerinin ombudsman tarafından incelenmesi Dilekçe Komisyonunun yükünü hafifletecek ve daha hızlı sonuç almasını sağlayacaktır (Erhürman, 1998: 102). Ombudsman denetiminin hızlı olması ve yargısal denetimde olmayan yerindelik denetimi yapması sayesinde tercih edildiği görülmektedir. Hukuk devletlerinde idari iş ve işlemlerin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olmasının yanında hakkaniyete uygunluğu da gereklidir (Wade, 1974: 600). Ombudsmanlık, mevcut mekanizmaların yükünün hafifletilmesi ve eksik kaldığı yerleri doldurmak için kurulmuştur.

5.2.5.Yönetim ile Birey Arasındaki İlişkilerin Sağlanması Bakımından Katkıları

Ombudsmanlık, hakları idare tarafından ihlal edilen vatandaşın idareye karşı koruyan, kötü yönetimden kaynaklanan sorunların çözümü için çalışan ve idaredeki yapısal zayıflıkları ortaya çıkarıp çözümü için önerilerde bulunan bir kurumdur (Kahraman, 2011: 363). Ombudsman aracılığı ile hatalarını fark eden idarenin, bu davranışları düzeltmesi vatandaşın idareye karşı olumlu düşünmesini sağlayacaktır. Ombudsman idarenin hata yapmasını engelleyecek, hatalarını düzeltecek ve halkla iletişimini arttırmasına katkıda bulunacaktır (Erhürman, 1998: 100). Aynı zamanda ombudsman doğrunun, adaletin, hukukun gerçekleşmesini sağlamaya çalışacak ve vatandaşla yönetim arasında tarafsız biçimde arabuluculuk yapacaktır. Ombudsman gerektiğinde idarenin de haklılığını ortaya koymaktan çekinmeyerek vatandaşın devlete güvenini sağlayacak ve vatandaş ile idare arasındaki ilişkileri sağlamlaştıracaktır (Keskin, 2013: 124). Ombudsman, kamu otoriteleri ile vatandaş

arasındaki sorunları ele almaktadır. İdare, iş ve işlemleri sırasında vatandaşa haksız davranışta bulunabilmektedir. Ombudsman, idarenin hatasını fark edip bundan vazgeçmesi ve yaptığı yanlışları düzeltmesi için fırsat vermektedir.

Kamu yönetiminde halkla ilişkiler üç önemli ön kabule dayalıdır. Birincisi, demokratik bir yönetimin faaliyetlerini halka duyurması ve paylaşmasıdır. Şeffaflık olarak da adlandırılan bu durum yapılan faaliyetlerin kamuya sunulmasını amaçlamaktadır. Böylece vatandaş tarafından gelebilecek birçok şikâyet ortaya çıkmadan son bulacaktır. İkincisi etkin bir yönetimin, vatandaşların katılımı ve desteğine dayandırılmasıdır. Halkın dilek ve isteklerinin öğrenilmesi bu açıdan önemlidir. Ombudsmanlık vatandaşların yönetimle karşılaştıkları sorunlarını iletebilecekleri bir denetim mekanizmasıdır. Böylece vatandaşların dilek ve şikâyetleri öğrenilebilecektir. Üçüncüsü de vatandaştan gelen talep ve eleştiriler doğrultusunda yönetimde değişiklik yapılmasıdır. Ombudsmanlık bu sorunlarla ilgili yönetime getirdiği önerilerle halkın idareyle bütünleşmesini sağlayacaktır (Yağmurlu, 2009: 94). Ombudsman diğer denetim organlarının yetersiz kaldığı durumlarda birey ile devletin her ikisinin de kabullendiği çözümler sunmakta ve yeni iletişim yolları geliştirerek vatandaşla idare arasındaki gerilimi düşürmektedir. Bu durum karşılıklı iyi duyguların gelişimine katkıda bulunacaktır (Efe ve Demirci, 2013: 65).

5.2.6. Katılımcı Demokrasi İdealinin Gerçekleşmesine Yönelik Katkılar

Ombudsman vatandaşların kamu yönetimi ile yaşadıkları sorunları devlete iletebilmeleri açısından bir fırsattır. Ombudsmanın faaliyetlerini şeffaf ve saydam şekilde yürütmesi halkın özgüvenini arttıracak ve yönetime katılımı için yeni bir adım olacaktır.

Ombudsmanlık ile birlikte vatandaş artık çekinmeden ve gereksiz formalitelere takılmadan idarenin denetimine katılım sağlayabilecektir. Böylece vatandaşın şikâyetleri doğrultusunda hem idarenin düzeltilmesi hem de hukuk dışı işlemlerin kaldırılması ile kamu yönetiminin gelişimine katkı sağlayacaktır. Böylece Kurum ile vatandaşların idarenin denetlenmesine katılımları yönünde bir adım atılmış ve katılımcı demokrasi idealinin sağlanması için bir yol açılmış olacaktır (Erhürman, 1998: 102). Ombudsman yönetim kaynaklı sorunların giderilmesi için yönetim ve

parlamentoya öneriler sunarak vatandaşın idari beklentilerine aracı olmaktadır (Kestane, 2006: 135). Vatandaş ombudsman sayesinde söz sahibi olacaktır.

5.2.7. İdarenin Düzeltmesi ve Geliştirilmesi Yönündeki Katkılar

Ombudsmanlık idarenin kötü yönetimi ile mücadeleyi temel amaç olarak benimsemiştir. Bu durum 6328 sayılı kanununun birinci maddesinde Kurumun “...idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını...” araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere oluşturulduğu belirtilmiştir. Ombudsmanın idare üzerinde caydırıcı, önleyici, düzeltici ve iyileştirici şeklinde işlev ve etkileri vardır.

Ombudsmanın önleyici etkisi, denetleneceğini bilen idarenin tutum ve davranışlarında daha dikkatli davranmasını sağlayacaktır. Ombudsmanın caydırıcı etkisi ise hukuk dışı bir uygulamayı düşünen kamu görevlisinin yakalanmak endişesi ile bu işten vazgeçmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır (Erhürman, 1998: 100). Ombudsman caydırıcı yönüyle halkın şikâyetlerini tarafsız bir şekilde değerlendiren bir kurum olacaktır. Somut sonuçları istenen düzeyde olmasa da yönetimin vatandaşa karşı daha hassas olmasını sağlayacaktır (Gölönü, 1997: 13). Bu etkiler muhtemeldir ki kamu yönetiminin iyileştirilmesine katkı sağlayacaktır. Güçlü ve etkili bir ombudsman sorunları oluşmadan önleyebilir.

Ombudsman yapmış olduğu denetim faaliyetleri sonucu idarenin iş ve işlemlerinde hukuka aykırılık tespit ederse idareden bu durumu düzeltmesini ister. Böylece idare yanlış tutumlarını görüp düzeltme fırsatı yakalamış olur. Ombudsman, yapmış olduğu denetim faaliyetleri, hazırlayacağı raporlar ve idarenin talebi üzerine yaptığı açıklamaları ile demokratik bir hukuk devletinde kamu yönetiminin hangi ilkeler doğrultusunda olması gerektiğini ortaya koyacak ve kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik önemli katkı sağlayacaktır (Süler, 2010: 162-163). Ombudsmanlığın uygulandığı birçok ülkede, idarelerin ombudsmanın bağlayıcılığı olmayan kararlarına pozitif yaklaşım, genellikle uyduğu görülmektedir. Bu durum Ombudsmanlığın kamu yönetimleri üzerindeki düzeltici etkisinin varlığını göstermektedir. Ombudsmanlık bu işlevleriyle kamu yönetiminin düzenlenmesine yardımcı olmaktadır.

Ombudsmanlığın ilk amacı sorunlar ortaya çıkmadan önce sorunlu görüldüğü alanları ve bunları gerçekleştiren idareyi tespit edip sorunları düzeltmesi için idareye

önerilerde bulunmak ve sorun henüz meydana gelmeden ortadan kaldırmaktır (Esgün, 1996: 262). Ombudsman yönetimle ilgili sorunlara dostça çözüm bulmayı amaçlar. Ombudsman sıkça şikâyet edilen kamu kurumlarıyla ilgili kurumların ihtiyaçları ve eksikleri doğrultusunda yapısal ve yönetsel değişiklikler içeren raporlar hazırlayabilir. Ayrıca kamu yönetimini ilgilendiren konularla ilgili önerilerde de bulunabilir. Bu öneriler kamuda reform yapmak isteyenler için büyük katkı sağlayacaktır (Erhürman, 1998: 100).

Kamu denetçisinin amacı sorunlarla ilgili araştırmalar sonucunda kamu görevlilerini cezalandırmak değil onlara doğruluk ve adalet değerlerini benimsetmektir. Vatandaşın şikayeti üzerine yapılan araştırma sonrası kamu görevlisinin güvenilirliği ve özgüveni artacaktır. Kamu denetçisi yürüttüğü faaliyetler ile “kötü yönetim nedenleri” ve “iyileştirilmesi için izlenmesi gereken süreci” ortaya çıkartarak, yönetim ve parlamento için önerilerde bulunacaktır (Yağmurlu, 2009: 93). Ombudsmanların hazırlayıp Parlamento’ya sunduğu raporlar Parlamento’nun kamu kurumları üzerindeki gözetim ve denetim görevlerini yapmalarına yardımcı olmaktadır (Efe ve Demirci, 2013: 64). Ombudsman sadece hataları araştıran ve bulan bir kurum değildir. Hem vatandaş hem de yönetim için kazanımları olan bir kurumdur. Ombudsman yönetimle ilgili sorunlara dostça çözümler bulmayı amaçlar.

5.3.Ombudsmanlığın Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Eleştiriler

Tarih boyunca yönetenlerin, yönetilenlere tek taraflı olarak bir takım ödevler yüklediği görülmektedir. Yönetenlerin davranışlarını sınırlandırmak ve yönetilenlerin haklarını korumak amacıyla anayasa, hukukun üstünlüğü, denetim gibi bir takım düzenlemeler yapılsa da bunlar yeterli olamamıştır. Kamu yönetimiyle vatandaş arasındaki ilişkinin gelişimi denetim mekanizmalarının da değişimini gerektirmiş ve bunların sonucu olarak Ombudsmanlık ortaya çıkmıştır. Bir ülkedeki bağımsız bir ombudsmanın varlığı, halka karşı adaletli ve saygılı davranmanın, yürütülen kamu hizmetlerinin dürüstlük ve etkili bir şekilde belirlenmiş ilkeler çerçevesinde yürütülmesinin en açık göstergelerinden birisi olacaktır (Eryılmaz, 2013: 392). Sosyal, kültürel, siyasal ve idari yapı özellikleri değişen birçok ülkede bulunan Ombudsmanlık sisteminin bu ülkelerde başarılı sonuçlar verdiği ve demokratik yapının önemli bir unsuru haline geldiği görülmektedir. Türkiye’de Kurumun mevcut

idari yapı ile çok büyük uyum sorunu yaşamayacağı, faaliyetlerini bağımsız ve tarafsız bir şekilde gerçekleştireceği görülmektedir. Zaten bakıldığında Ombudsmanlık sisteminin Türk idari yapısına çok uzak olmadığı kuruma Türk İslam Devletleri'nde ki yapıların kaynaklık ettiği düşünülmektedir.

Günümüzde Avrupa ülkeleri de başta olmak üzere başta olmak üzere 140'a yakın ülkede faaliyet gösteren Ombudsmanlığın ülkemizde kurulması süreci 1990'lı yılların sonlarında başlamıştır. Ombudsmanlık ülkemizde, 12 Eylül 2010 halk oylaması ile kabul edilen 5982 sayılı kanunla Anayasamızın 74'üncü maddesinde yapılan değişiklikle "Kamu Denetçiliği Kurumu" adı ile kurulmuştur. Anayasa değişikliğinin devamında 6328 sayılı KDKK ile "...Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli bir kamu kurumu olarak kurulmuştur." 2012 yılının Aralık ayında kurumsal yapılanma çalışmalarına başlayan KDK 29 Mart 2013 tarihinde şikâyet başvurularını almaya başlamıştır (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 19-20). Kurum kurulduğu ülkeye çok kolay ve hızlı adapte olabilmektedir. Türkiye'de Kurum anayasal ve yasal statüsüne kavuşsa da oluşumu ile ilgili kaygılar ve eleştiriler mevcuttur.

Sağlam temellere dayandırılmadan yapılacak bir oluşum yeni sorunlar ortaya çıkaracaktır. "Tam bir ombudsmana sahip olamamak yerine yarım ombudsmana sahip olmak daha iyidir..." anlayışı ile oluşturulan bir ombudsmanın temellerinin zayıf, göstermelik olacağı açıktır (Esgün, 1996: 273) Ombudsman ne var olan denetim mekanizmalarına alternatif ne de onlarla çatışacak bir yapılanma değildir. Onu mucizevî bir kurtarıcı olarak görmekte doğru olmaz. Ombudsmanın demokrasi ve insan hakları ihlallerinin sık yaşandığı bir yerde bulunması demokrasiyi kurtaramayacak aksine demokrasi varmış süsü vermekten öteye gitmeyecektir (Esgün, 1996: 276). Ombudsman bağımsızlık ve tarafsızlığından kaynaklanan saygınlığının idare üzerindeki psikolojik etkileri nedeni ile tercih edilmektedir.

Kurum bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesi sürecinde, şikâyet başvurularının titizlikle incelenip adaletli bir şekilde sonuçlandırması ve idare birey arasındaki sorunları arabuluculuk yaparak çözüme kavuşturması bakımından önemli bir görevi üstlenmektedir. KDK kurulduğu ilk günden itibaren bireylerin doğrudan yönetime katılımlarını sağlamak ve birey ile yönetim arasındaki sorunları kısa sürede çözüme kavuşturmak amacıyla TBMM adına görev yapan Kurum, "iyi yönetim ilkeleri" doğrultusunda çalışmakta böylece yöneten ile yönetilen arasında bir köprü görevi görmektedir. Kurumun asıl misyonu

“kamu vicdaniyla uyuşmayan konularda idare-vatandaş arasında bir uzlaşma sağlanmasına katkıda bulunmaktadır.”. Ayrıca Kurumun kuruluş felsefesine baktığımızda haklar kültürünün oluşumuna katkı sağlama ve adaletin hızlı sağlanması için vatandaşlara karşı sorumluluk içinde çalışacağı belirtilmektedir. Kurumun çalışmaları uluslararası birçok kurum ve kuruluş tarafından takip edilmekte aralıklarla yayınlanan raporlarla değerlendirilmektedir. Kurumun insan haklarının korunması bağlamında önemli bir adım olduğu vurgulanmaktadır. Kurum iki yıllık çalışma sürecinde insan hakları, kadın hakları, çocuk hakları, engelli hakları ve toplumsal olaylarla ilgili tavsiye niteliğinde birçok karara imza atmıştır. Kurum ülkemizde insan hakları kültürünün gelişiminde çok önemli bir görevi yerine getirmektedir (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 20-21).

KDK, TBMM Başkanlığına bağlı Başdenetçilik ve Genel Sekreterlik teşkilatından oluşmaktadır. Kurumu Başdenetçi yönetmekte ve temsil etmektedir. Başdenetçilik bünyesinde Başdenetçi ve beş denetçi görev yapmaktadır. Genel Sekreterlik ise Genel Sekreter ve idari personelden oluşmaktadır. 6328 sayılı kanunda Başdenetçi, Denetçi ve Genel Sekreterliğin görevleri belirtilmiştir. Kurum Kanununun verdiği yetki ile 2014 yılında İstanbul’da ilk ofisini açmıştır. Böylece vatandaşlara hızlı ulaşma ve hızlı çözümler üretme adına önemli bir adım atılmıştır. Kurum insan kaynakları hizmetlerini Kamu Denetçiliği uzmanları, Kamu Denetçiliği uzman yardımcıları ve idari personel ile yürütmektedir. Kurum ayrıca gerekli gördüğü takdirde diğer kurumlardan geçici görevlendirme ile personel isteyebilmektedir (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 37-39).

İdarenin iş ve işlemleri sonucu haksızlığa uğrayan gerçek veya tüzel kişiler Kuruma başvurabilmektedir. Şikâyet konusu temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve genel kamusal konular olduğunda şikâyetçi için direkt hak ihlali aranmaksızın herkes şikâyette bulunabilir. Şikâyetler kanuni temsilci veya vekil aracılığı ile de yapılabilmektedir. Şikâyet başvuruları ilgili kanallar yolu ile yapılmaktadır. Şikâyet başvuruları Kuruma ulaşıp kayıt altına alındıktan sonra konusuna göre ilgili kamu denetçisine gönderilir. Kamu denetçisi ise şikâyeti araştırma ve incelemenin başlaması için Kurum uzmanlarına gönderir. Başvurular öncelikle ön incelemeden geçmektedir. Ön inceleme sonucu başvuru şartlarını taşımayan, kurumun görev alanına girmeyen, kanunda belirtilen şartlara uymayan başvuru ile ilgili “İncelenemezlik Kararı” verilir ve ilgili kişi gerekçeli kararla beraber yazılı olarak bilgilendirilir. Ön inceleme sonucu idari başvuru yollarının tüketilmediği

tespit edilirse “Gönderme Kararı” verilmektedir. Ayrıca şikâyet başvurusu ve karar, gereğinin yapılması için idareye de gönderilmektedir. Ön inceleme aşamasından sonra şikâyet başvurularının inceleme ve araştırma aşamasına geçilmektedir. Şikâyetin en kısa sürede çözülebilmesi için öncelikle idare ile görüşülmekte eğer sonuç alınamazsa resmi yazışmalar başlamakta ve idareden ilgili belge ve bilgiler istenmektedir. Bilgi ve belgelerin paylaşımı ilgili kanuna göre gerçekleştirilir. Bilgi ve belgeleri geçerli mazereti olmaksızın zamanında vermeyenler veya eksik verenlerle ilgili Başdenetçi veya denetçiler ilgili mercilerden durumun soruşturulmasını isteyebilirler. İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak bilirkişi istenebilir veya tanıklar dinlenebilir. Çalışmalar sonucunda şikâyetin uygun olmadığı düşünülürse “Ret Kararı” verilmektedir. Şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçinin ölümü veya tüzel kişiliğinin son bulması, şikâyetle ilgili dava açılması veya şikâyet konusunun idarece düzeltilmesi halinde “Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar” hükmü verilmektedir. Yapılan inceleme ve araştırma sonucunda başvurunun uygun olduğu sonucuna varılırsa “Tavsiye Kararı” verilmekte ve idareye yapmış olduğu işlemlerle ilgili önerilerde bulunmaktadır. İdare, verilen tavsiyeye uyabilir veya çözümünü uygulanabilir nitelikte uygun görmezse bunu gerekçesi ile birlikte otuz gün içinde kuruma bildirir. Tavsiye ve ret kararları, kamu denetçilerinin önerisiyle, kamu Başdenetçisi tarafından verilmektedir. Kuruma 01.01.2014-31.12.2014 tarihleri arasında 5669 adet başvuru yapılmıştır. 2014 yılında, 2013 yılından devreden 1528 adet başvuru ile toplam 7167 başvurudan 6348 ‘i sonuçlandırılmıştır (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 47-56).

Kamu Başdenetçisi M. Nihat ÖMEROĞLU TBMM Karma Komisyon’un 4 Şubat 2015 tarihli toplantısında yaptığı açıklamalarda; KDK’nin 29.02.2012’de faaliyete geçtiğini başvuruların ise 29.03.2013 tarihinden itibaren alındığını belirtmiştir. Kurumun temel işlevinin yasanın belirlediği sınırlar içerisinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerini incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak olduğunu belirtmiştir. Kuruma gelen başvurular incelendiğinde ilk sırayı kamu personel düzeni, daha sonra eğitim, öğretim ve gençlik, üçüncü sırada ise ekonomi, maliye ve sosyal güvenlik konularının olduğunu belirtmiştir. Kurumun, basın ve halka ilişkiler, uluslararası ilişkiler kapsamında birçok proje gerçekleştirdiğini, çeşitli ziyaretler düzenlediğini ve sosyal medyayı etkin bir şekilde kullanarak tanıtıcı çalışmalarda bulunduğunu ifade etmiştir. Kurumun idare ile ilişkilerinde muhatap bulmakta zorlandığını, istenen bilgi ve belgelerin paylaşımında sorun yaşandığını ve

idareye yapılan tavsiye kararlarını ile ilgili geri bildirimlerin yeterli yapılmadığı belirtmiştir. Kurumun tavsiye kararlarına uyum oranının 2013 yılında yüzde 21 olduğu, 2014 yılında ise yüzde 30'u biraz geçtiği belirtilmiştir (Karma Alt Komisyon Raporu, 2015: 23-25).

5.3.1. İdarenin Ombudsman Kararlarına Yaklaşımı ve Kuruma Yönelik Eleştiriler

Kurumun iyi işleyip çalışabilmesi için yeterli koşulların Türkiye'de bulunmadığı düşünülmektedir. Ombudsmanlık yıllardır demokrasinin işlediği, nüfusu az, eğitim düzeyi yüksek küçük İskandinav ülkelerine has bir yapılanma olarak görülmüştür. Fakat günümüzde dünyanın birçok ülkesinde uygulanan Ombudsmanlık YKY anlayışla birlikte yirmi birinci yüzyılın denetim mekanizmalarından biri olarak söylenebilir (Süler, 2010: 165). Ülkemizdeki güçlü merkeziyetçi yapının Kurumun işlerliğini güçleştireceği düşünülmektedir. Fakat Türk kamu yönetiminin Fransa modelinden esinlenerek hazırlandığı düşünülürse bu eleştirilerin yersiz olduğu görülmektedir (Efe ve Demirci, 2013: 67).

Ombudsmanlığın ülkemizde uygulanabilirliği ile ilgili yapılan ilk eleştiri idari yargının bulunduğu bir ülkede ombudsmanın etkin olamayacağı ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin zarar göreceği endişesidir. Fakat idari yargının uygulandığı Fransa'da 1973'ten günümüze kadar başarılı olması endişe etmeye gerek olmadığını göstermektedir. Bununla beraber kökleri Türk idari geleneğinden gelen bir sistemin uyum sorunu yaşamaması söz konusu olmamalıdır. Ayrıca Kurum idari yargının görevini üstlenmeyecek sadece yükünü azaltarak yardımcı olacaktır (Süler, 2010: 165). Türkiye'de güçlü bir idari yargının bulunduğu ve idarenin idari mahkemeler aracılığı ile denetlendiği bilinmektedir. Ancak yargısal denetim idarenin iş ve işlemlerini denetler, tutum ve davranışları bu denetimin dışındadır. İdarenin, vatandaşın tepkisine neden olacak hareket ve davranıştan kaçınması gerekir. Bu anlamda ombudsman idarenin vatandaşa daha hassas davranmasını sağlayacaktır. Ombudsman hukuka uygunluk denetimi ile beraber ihtiyaca uygunluk denetimini de yapacaktır. İdareyi maslahata uygun davranmaya zorlayacaktır (Odyakmaz, 2013: 8-9).

Bir başka eleştiri ise Türkiye'de yeterince denetim mekanizmasının bulunduğudır. Cumhurbaşkanlığına bağlı DDK'nun, Başbakanlığa bağlı Kamu

Görevlileri Etik Kurulunun, TBMM Dilekçe Komisyonun ve Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulunun Türkiye’de görev yaptığı ve bir ombudsmana ihtiyacın bulunmadığını yönündedir. Fakat DDK Cumhurbaşkanı’nın idarenin iyi işleyişini gözetmesi için vardır, vatandaşların kişisel şikâyetlerine kapalıdır. Teftiş kurulları ile denetim işlemlerin mevzuata uygun olup olmadığını inceler, idarenin vatandaşa nasıl davrandığının üzerinde durmaz. Kamu Görevlileri Etik Kurulu kamu görevlilerinin, uymaları gereken etik davranış ilkelerini yönetmelikle düzenler ve bu ilkelerin ihlal edildiği iddiasını araştırıp, incelemesini yapar. KDK idareyi; bu ilkelerinin yanında, insan hakları, adalet, hukuk, hakkaniyet gibi konular bakımından da denetleyecektir. Bu iki kurum hem inceleyeceği kişiler hem de konular bakımından farklılık göstermektedir. Dilekçe komisyonu vatandaştan aldığı şikayetlerle ilgili idarenin kanunlara uygun davranıp davranmadığını gözetir ve denetler. Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu hâkim ve savcılarını; görevlerini mevzuata uygun yapmalarını denetler, vatandaş ilişkileri bunun dışındadır (Odyakmaz, 2013: 8-13). Ülkemizde bir çok denetim mekanizması vardır ancak bunların vatandaşın çıkarını ne kadar gözettiği tartışılabilir. Ayrıca tüm bu kurulların varlığı Ombudsmanlığı lüzumsuz kılamaz. Ombudsmanlığın, mevcut denetim mekanizmalarının işlevlerine herhangi bir negatif etkisi olmayacaktır aksine mevcut denetim mekanizmalarını rahatlatacaktır. Türkiye’de Ombudsmanlık sistemi mevcut mekanizmalar için ne bir alternatif ne de engelleyici bir unsurdur. Kurum diğer denetim organları ile herhangi bir çatışma yaşamayacak, mevcut denetim mekanizmaları için tamamlayıcı işlevi olan bir kurum olarak görevini yapacaktır. Ombudsmanın diğer denetim mekanizmalarına göre avantajı; basit, ucuz ve kolay ulaşılabilir olmasıdır.

Kurum idare ile birey arasındaki sorunların etkili ve hızlı bir şekilde çözümlenmesi için, idareden bağımsız olarak yargı dışı denetim mekanizması olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Kurum 2014 yılı itibari ile kurumsallaşmasını büyük oranda tamamlayarak beklentiler doğrultusunda isabetli ve açıklayıcı kararlar vermeye başlamıştır. Ulusal ve uluslar arası alanda kurumdan beklentiler büyüktür. Kurumun; idare ile birey arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi, insan hakları kültürünün uluslararası düzeye ulaşması, demokratik hukuk devleti ilkelerinin sağlanması, iyi yönetim ilkelerinin gerçekleştirilmesi konularında başarı sağlayabilmesi için idarelerin kurumun çalışmasına destek vermesi, kurumun verdiği kararlara uyması ve kamuoyu ile TBMM’nin bunun takipçisi olması gerekmektedir. Kurumun faaliyetlerine başladığı günden itibaren görev alanı ve yetkilerinin kamu kurumlarında

tanındığı fakat istenen bilgi ve belgelerin paylaşılması noktasında bazı kurumların yeterli duyarlılığı göstermediği görülmüştür (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 238-239).

Ombudsmanlık ile ilgili başka bir endişe ise ombudsmana ulaşacak şikâyet sayısının ilgilenebileceğinden daha fazla olmasıdır. Bürokratik sorunları çözmesi düşünülen sistemin kendisinin bürokratik sorunlar çıkarabileceğidir. Bu anlamda ombudsmanın ile yönetsel sorunlar büyük oranda çözülecek ve kamu yönetiminde yeni bir yapılanmaya gidilerek sorunlar ombudsmana gelmeden çözüm bulacaktır. Bütün bunların olması için; Devlet, vatandaşla ilişkileri geliştirilmeli ve vatandaşların katılımını sağlayan açık yönetim anlayışını sağlamalıdır. Ayrıca kamu kurumlarındaki halka ilişkiler bölümünün yerinde ve etkin kullanılması gereklidir (İzci vd., 2003: 65-66). Başvuru sayısının fazlalığı ile ilgili bir diğer çözümde, ön büro faaliyeti oluşturularak gerekli şartları taşımayan başvuruların reddedilmesi veya ilgili makamlara yönlendirilmesidir (Süler, 2010: 165). Bunlarla beraber bir diğer konuda ombudsmanın şikâyet sonuçlarını geciktirebileceğidir. Fakat çalışmaların geniş yetkilere sahip bir ombudsman ve alanında uzman kişilerce yapılması bu konuda endişelenmeyi gerektirmemektedir. Ayrıca zamanla idareler Kurumun kararlarını daha iyi anlayacak ve şikâyetler azalacaktır.

Vatandaşlar Kuruma Anayasal bir hak olarak başvurmakta, hızlı ve etkili bir şekilde şikâyetinin sonuçlandırılacağı beklentisi içinde olmaktadır. Kanunda başvuruların altı ay içinde sonuçlandırılacağı belirtilmiştir. Fakat Kuruma, idareden bilgi ve belge istediğinde cevabın eksik ya da geç geldiği bazen ise hiç gelmediği görülmektedir. Bu durum şikâyetin sonuçlanmasını geciktirmekte ve bireylerin Kurumu verimli ve etkili bir şekilde kullanmalarını engellemektedir. Bu anlamda bilgi ve belge paylaşımının hızlandırılması, Kurumun etkili ve hızlı kararlar verebilmesi için Bakanlıklar ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarında irtibatı sağlayacak büroların oluşturulması önemlidir (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 240).

Dünyadaki ve ülkemizde Ombudsmanlığın aldığı kararlar incelendiğinde kararların tavsiye niteliğinde olduğu ve hukuki bağlayıcılığının bulunmadığı görülmektedir. Fakat bu durum hiçbir etkisinin bulunmadığı anlamına gelmemektedir. Kurum yaptırım gücünü Parlamento'dan ve kamuoyundan alır. İnsan hakları ve demokrasi kültürünün yerleştiği ülkelerde Kurum kararlarına uyma oranı %90'ın üzerindedir. İngiltere'de bu oran %99, kamu yönetimi ve hukuk anlayışı ile bize yakın olan Fransa'da ise %80 gibi yüksek bir seviyededir. Ülkemizde Kuruma 2013 yılında

7638 adet başvuru yapılmışken 2014 yılında 5639 adet şikâyet başvurusu yapılmıştır. Bu düşüşün bir nedeni Kurumun tavsiye kararlarının idarelerce uygulanma konusunda yeterli duyarlılığı göstermemiş olmasıdır. Kurumun yeni kurulduğu dönemde vatandaşlar yüksek beklentiler ile Kuruma başvurularda bulunmuş Kurum da bu beklentilere gerekli hassasiyeti göstermiş çalışmalarını yürütmüştür. Bu kapsamda Kurum hukuk, hakkaniyet, insan hakları ve iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda önemli kararlar vermiştir. Fakat idarelerin Kurum kararlarına uymada istekli olmaması kamuoyunda Kurumun etkisizliği yönünde bir kanaat oluşturmuş bu durumda şikayet başvurularında düşüşe neden olmuştur (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 241-242).

İdarelerin kurumun tavsiye kararlarına “tesisi edilen işlemden hata olmadığı” gibi yeterli ve doyurucu cevap vermeden uymama yolunu tercih ettiği görülmektedir. İdareye bazen kanuna aykırı genelgeyi düzeltmesi yönünde tavsiye kararları yapılmakta fakat idare geçerli bir neden sunmaksızın uygulamasına devam etmektedir. Ayrıca idarelerin kendi mevzuatlarına uygun davranmadıkları ve Kurumun düzeltilmesi yönündeki tavsiye kararlarına da uymadıkları görülmektedir. Bazı durumlarda ise idareler kararları olumlu karşılamakta fakat hemen uygulama yoluna gitmemektedirler (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 244-246). Örnekler incelendiğinde idarelerin Kurum kararlarına sıcak bakmamasının ilk nedeni kamu görevlilerinin risk almaktan çekinmeleridir. Özellikle mali sonuçları bulunan kararları uygulamada çekinmektedirler. Hâlbuki hukuk devletinde, KDK kararlarını uygulayan kamu görevlileri bu işleminden dolayı sorumlu tutulmamalıdır. Kararın uygulanması sonrasında yapılan denetimlerde denetim yapan kişiler her ne kadar kurum kararlarına katılamasalar bile yapılan uygulamalar nedeni ile kararı uygulayan kamu görevlilerine kararlarından dolayı herhangi bir işlem yapmaları hem Kurumun saygınlığını zedeleyecek hem de sorumluluk almaktan kaçan köhne bir idari yapının oluşmasına neden olacaktır. Bu anlamda yasal düzenleme yapılarak ombudsman kararlarını uygulayan kamu görevlilerinin hukuki güvencesi sağlanmalıdır (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 246).

Tavsiye kararlarına uyma düşüklüğünün bir diğer nedeni de Kurum kararlarını değerlendiren idari makamların üst düzey olmaması ve yetkiyi kullanacak makamın kanuni boşluktan kaynaklanan belirsizliğidir. Alt makamlar sorumluluk alma konusunda çekingen davranmakta veya kararı uygulayabilecek yetkide bulunmadığı için tavsiye kararlarına uymamaktadır. Üst makamların ise konudan haberdar

olmaması bir diğer sorundur. Bu sorunlar tavsiye kararlarının uygulanması anlamında değerlendirme yapacak ve uygulama kararı alacak kamu görevlilerin üst düzey yönetici olması ve bunun kanunla düzenlenmesi ile aşılabılır. Tavsiye kararlarına uymama nedenlerinden biri de mevcut idari yapılanma kültüründen kaynaklanmaktadır. Çözüm odaklı olmayan, kırtasiyeciliğin yoğun olduğu merkeziyetçi yapı ve uzlaşmacı kültürden uzak idari anlayıştır. Ombudsmanlık gibi kurumların katkıları ile bu sorunlar zamanla çözülecektir (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 247-248).

Tavsiye kararlarına uyma oranının ve Kurumun etkinliğinin artırılması için; Kurumun resen harekete geçme yetkisi olmalı, Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilmeli, insan hakları ile ilgili düzenlemelerde görüşü alınmalı, Kurumun tavsiye kararlarını değerlendirecek ve uygulayacak merciler kanunla açıkça belirlenmelidir. Ayrıca üst düzey yöneticilere bu anlamda görev verilmeli ve bu konularla ilgili düzenlemeler yapılmalıdır. Avrupa’da ombudsmanın bu yetkilere sahip olduğu bilinmektedir (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 248). Ombudsmanlığın kendisinden beklenen etkinliği göstermesi ve kimsenin şikayet etmeye cesaret edemediği konularda inisiyatifi ile harekete geçerek sorunun ele alınması bakımından Kuruma resen harekete geçme yetkisinin verilmesi önemlidir.

Kurumun Dilekçe ve İnsan Hakları Komisyonu ile kurumsal düzeyde ilişkilerini güçlendirmesi, Kurumun gelişimine önemli katkılar sağlayacaktır. Bu anlamda Parlamento desteğinin alınması, yapılacak mevzuat değişikliklerinin önemsenmesi ve Kurumun tavsiye kararlarını dikkate almamakta direnen kurum ve yöneticilerin hesap vermelerini sağlamak için gereklidir. Karma Komisyon’un, toplantılara kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzey yöneticilerini çağırarak tavsiye kararlarına uyulmama nedenleri hakkında bilgi alması ve sorumluların dikkatini çekmesi kurumun tavsiye kararlarına uyulması bakımından katkı sağlayacaktır (Karma Alt Komisyon Raporu, 2015: 45-46).

Kurumun verdiği tavsiye kararları doğrultusunda Kurumla işbirliği yapıldığına dair örnekler verilebilir. Maliye Bakanlığında Kurumdan gelecek taleplerle ilgilenmek üzere Müsteşar Yardımcısı başkanlığında bir birim oluşturulmuştur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müsteşarlığı ise bir heyet oluşturmayı planlamaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı ise, Kurumdan gelen yazıların değerlendirilmesi için Strateji Geliştirme Başkanlığında bir birimini görevlendirmiş, merkez ve taşra teşkilatlarına da bu konu ile ilgili bir Genelge göndermiştir. Türkiye İş Kurumunda

kurumla ilişkilerin yürütülmesi amacıyla irtibat bürosu kurulması sağlanmıştır (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 250-251).

Ombudsmanlık ülkemizde yeterince tanınmamakta bundan dolayı vatandaşlar böyle bir kurumun gerekliliği konusunda yeterli değerlendirme yapamamaktadır. Kurumun Türkiye’de hem etkin bir denetim mekanizması hem de yönetimle vatandaş arasındaki buzları eriterek sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için kamuoyu desteğine ihtiyacı vardır. Ombudsman kararları hukuksal yaptırım olmayan sadece tavsiye niteliğinde, idare üzerinde çokta etkili olmayan kararlardır. Bu anlamda vatandaşların verilen kararlara ne kadar güveneceği ve Kuruma ne kadar değer atfedeceği de merak konusudur. Ombudsmanın tanıtılması ve aldığı kararlarının desteklenmesi açısından medyaya ve sivil toplum örgütlerine büyük sorumluluk düşmektedir. Medya tarafından yapılan destekleyici yayınlar kurumun prestijini ve idare üzerindeki etkisini arttıracaktır (Acar, 2009: 103-104). Kurumun kararlarının bağlayıcı olmaması ve hukuksal yaptırımının olmaması eleştirilebilir. Ancak Kurumun kamuoyu desteğini arkasına alması hem yaptırım gücü olan Parlamento’yu harekete geçirecek hem de idareye kararlarına uyması yönünde baskı oluşturacaktır. Kamuoyu desteğini almak için hem Kurumun yerinde verdiği kararlar hem de kurumun temsilcisi Başdenetçi’nin duruşu etkili olacaktır.

Kurum, 2014 yılında ulusal ve uluslararası platformlarda tanınırlığının artırılmasına yönelik birçok ziyaret, proje ve etkinlik düzenlemiştir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip ERDOĞAN ile görüşülmesi, “Çocuk Hakları ve Çocuklar için Adalet Projesi” kapsamında çocuk internet sayfası (www.kdkcocuk.gov.tr) hazırlanmasını söyleyebiliriz (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 70; 113). Birleşmiş Milletler ve İsveç Kalkınma Ajansıyla birlikte gerçekleştirilen projeler sayesinde kurumun farkındalığının artırılması düşünülmektedir. Farkındalık konusunda illerimize farklı dillerde yazılmış broşür ve başvuru formları gönderilmektedir. Meclis Başkanı’nın destekleri ile İstanbul’da bir ofis açılmıştır. Bireysel Başvurunun Güçlendirilmesi Projesi çerçevesinde AB Bakanlığı ile İngiliz Büyükelçiliğinin finansörlüğünde çalışmalar yapılmaktadır (Karma Alt Komisyon Raporu, 2015: 26).

Alt komisyon çalışmalarında Kamu Başdenetçisi tavsiye kararlarına en fazla uymayan idarelerin “...Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı, Başbakanlık, Millî Eğitim Bakanlığı...” olduğunu belirtmiştir. Kurumun temel felsefesinin idare ile birey arasındaki anlaşmazlıkların

arabuluculuk yolu ile çözülmesi olduğunu ve geçen yıla göre tavsiye kararlarında herhangi bir artışın oluşmadığı belirtilmiştir (Karma Alt Komisyon Raporu, 2015: 29).

Kuruma yönelik bir diğer eleştiri ise, böyle karmaşık idari işlemleri içeren idari faaliyetlerin değerlendirmesinin tek kişiye bırakılmasının bazı olumsuzluklar oluşturabileceğidir. Fakat bu sorunda alanında uzman kişilerin Kuruma katılması ve hazırlanan raporlarda yardımcı olmaları ile giderilebilmektedir (Süler, 2010: 165). Hükümet tasarruflarına karışmanın ve bunlar hakkında değerlendirme yapmanın bir kişiye bırakılması fazla iyimser düşünülebilir. Fakat bağımsızlığı ve tarafsızlığı sağlanmış bir Ombudsmanla bu sorunda aşılabilmesi açıktır.

Ombudsman kamuoyunca saygı duyulan, bağımsızlığına ve tarafsızlığına güvenilen kişilerin arasından seçilmelidir. Ombudsman seçilecek kişi Kurumun güvenilirliği ve geleceği açısından son derece önemlidir. Türkiye’de ombudsman 6328 sayılı kanunla düzenlenen usule göre Meclis tarafından seçilmekte ve yine meclis tarafından görevden alınmaktadır. Bu ombudsmanın güçlü olması için olumlu olsa da Kamu Başdenetçisi’nin ve denetçilerinin seçimi ile ilgili eleştirilecek durumlar hala bulunmaktadır. Güçlü bir iktidar partisinin ombudsman seçiminde önemli derecede etkili olacağı açıktır. Ayrıca eleştirilecek bir başka konu da ombudsmanın görev süresi ile ilgilidir. Türkiye’de ombudsman dört yıllığına seçilmektedir bu süre meclisin görev süresi ile aynıdır. Böyle bir ortamda yeniden seçilmek isteyen ombudsmanın seçiminde etkili çevrelerle ilişkisi endişe vericidir. Ombudsmanın görev süresinin en az beş yıl olması bağımsızlığı için olumlu bir durum olabilir.

5.4. Kamu Denetçiliği Kurumuna Yönelik Öneriler

5.4.1. İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi

2014 Yılı AB Türkiye İlerleme Raporu, AB Parlamenterler Meclisi tarafından hazırlanan Avrupa Parlamentosu Ombudsmanı Güçlendirme Raporu ve dünyadaki Ombudsmanlık uygulamalarına ilişkin değerlendirmeler incelendiğinde Ülkemizde Ombudsmanlığın daha etkin olabilmesi ve insan haklarının korunması ve geliştirilmesi anlamında 6328 sayılı kanunda bir takım değişikliklerin yapılmasının yerinde olacağı görülmektedir. Söz konusu değişiklikleri şöyle sayabiliriz; (KDK 2014 Yıllık Rapor, 2015: 307-314).

- 1- Yürütülen hizmetlerin kalitesinin artırılması ve vatandaşın idareye karşı güveninin artması için yasal düzenleme ile Kanun'a iyi yönetim ilkelerinin eklenmesi.
- 2- Temel hak ve özgürlüklerinin ihlali, insan hakları, kadın, çocuk ve engelli hakkı gibi kamuyu ilgilendiren durumlarda Kamu Başdenetçisi'ne resen harekete geçme yetkisi verilmelidir.
- 3- Kurumun görev alanı düşünüldüğünde kurumun çok fazla iş yükü ile karşı karşıya kaldığı açıktır. Kurumun daha verimli ve kaliteli çalışabilmesi için kuruma ciddi hak ihlallerinin bulunmadığı durumlara ilişkin dosyalar hakkında kabul edilemezlik kararı verebilmesinin yasal dayanağı oluşturulmalıdır.
- 4- Kurumun daha sağlıklı kararlar verebilmesi için yerinde inceleme yetkisi verilmelidir.
- 5- Kurumun daha işlevsel hale getirilmesi kapsamında, arabuluculuğun kurumun görevleri arasında sayılmasının yasal zemini oluşturulmalıdır.
- 6- Kurumun saygınlığının korunması ve tavsiye kararlarının uygulanma oranının artırılması için kurumun tavsiyesi doğrultusunda değerlendirme yapacak makamların kanunda belirlenmesi gereklidir.
- 7- Kurumun kararlarının etkinliğini arttırmak için kurumun tavsiyesi doğrultusunda yapılan iş ve işlemlerden dolayı ilgili mercii veya kamu görevlileri hakkında adli, mali veya idari sorumluluk yüklenmemesi kapsamında gerekli yasal düzenleme yapılmalıdır.
- 8- Kurumun tavsiye kararlarının daha etkin olabilmesi ve kararlara uyma oranının artırılması için; idarenin kurumun tavsiye kararlarına uymaması durumunda 6328 sayılı Kanun'da değişiklik yapmak suretiyle kuruma şikâyet konusu ile ilgili dava açma ve açılan davalara katılma yetkisinin verilmesi gerekmektedir.
- 9- Kurum bilirkişi temin etmekte güçlük çekmektedir. 6328 sayılı kanunda değişiklik yaparak kurumun bilirkişi ve tanık masrafları ile ilgili düzenleme yapılmalıdır. Kanun'da yapılacak değişiklikle bilirkişi ücretleri arttırılmalı ve tanıkların masrafları karşılanmalıdır.
- 10- Kurum'un zamanın verimli kullanılması ve ekonomik açıdan tasarruf sağlaması için gerekli hallerde mahkemeler aracılığı ile istinabe yapılması.

- 11- Kurumun Genel Sekreterliğinin daha etkin ve verimli çalışabilmesi için Kurum teşkilatında Genel Sekreterlik bünyesinde değişiklik yapılarak Genel Sekreter yardımcılıkları oluşturulmalıdır.

5.4.2. Kurumun İdareyle Olan İlişkilerine Yönelik Öneriler

Kurumun idare ile sağlıklı bir iletişim kurması için kurum ile ilgili idare arasında irtibat sağlayacak birimlerin kurulması gerekmektedir. Kurumun muhatap bulmasının kolaylaştırılması adına Başbakanlık tarafından idari bir düzenleme yapılması yararlı olacaktır. TBMM'deki ilgili komisyonlar ile ilişkiler güçlendirilmelidir. Kurumunun tanınırlığını ve fonksiyonunu arttırmak için idare ile ilişkilerinde hak ihlaline uğradığını düşünenlerin Kuruma başvurulabileceğine yönelik bilinçlendirme çalışmaları yapılmalıdır. (Karma Alt Komisyon Raporu, 2015: 47).

5.4.3. Kurumun İşleyişine Yönelik Öneriler

Devlet Personel Başkanlığı ile birlikte kuruma yardımcı olacak ve danışma faaliyetlerinde bulunacak alt birimler belirlenmelidir. Kurumun faaliyet yılı içerisinde hazırlayıp kamuoyuna duyurduğu ve TBMM Başkanı'na sunduğu raporların Karma Komisyon Başkanlığına sunulmak suretiyle milletvekillerin bilgilendirilmesi raporların sahiplenilmesi yönünden yararlı olacaktır. Kurumun bilirkişi temininde yaşadığı güçlüklerin aşılması anlamında, bilirkişi temin sürecinin başta mali konular olmak üzere iyileştirilmeler yapılarak yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Kurumun ulusal ve uluslar arası düzeyde yaptığı bilgilendirme ve tanıtma faaliyetlerinin ülke çapına yayılması Kurumun benimsenmesini kolaylaştıracaktır. Kurumun çocuklar için oluşturduğu internet sitesinin Kurumun prestijini etkilediği düşünüldüğünde bu anlamda kurumun bu tarz uygulamaları desteklenmelidir. Kurumun unvan ve isim karmaşasına son vermek amacıyla TDK ile görüşülmelidir. 6328 sayılı Kanun'a göre kurumun inceleme alanı dışında belirtilen istisnaların nasıl uygulanacağına ilişkin açıklayıcı çalışmalar yapılmalıdır. Kurumun tavsiye kararlarına uyan idareler ödüllendirilmeli, uymayanlar ise kamuoyuna duyurularak teşhir edilmelidir. Kurumun

resen hareket etmesi ile ilgili çalışmalar yapılmalıdır (Karma Alt Komisyon Raporu, 2015: 47-49).

5.4.4. Mevzuat Değişikliği Önerileri

6328 sayılı kanuna getirilen eleştiriler ekseninde Kurumun Dünya'daki başarılı uygulamaları da gözden geçirilerek bir mevzuat tartışma/oluşturma çalıştayı düzenlenmeli ve çalıştay sonucunda ortaya çıkan metnin ilgili kurumlarında görüşü alınarak yasallaşması sağlanmalıdır. Kanunda yapılacak düzenlemede özellikle iyi yönetim ilkesine yer verilmeli, kanunda yer alan öneri ibaresi yerine tavsiye ibaresi tercih edilmelidir. Kurumun tavsiyesi üzerine işlem yapan idarelerin iş ve işlemlerinden dolayı hukuki ve idari sorumluluğunun bulunmadığına yönelik yasal düzenleme yapılmalıdır (Karma Alt Komisyon Raporu, 2015: 50).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Günümüzde modern devlet ve modern kamu yönetimi anlayışı ile birlikte vatandaşların devletten beklentileri değişmiştir. Kamu hizmetlerinin vatandaşa daha etkin ve verimli sunulabilmesi için kamu yönetiminin şeffaflık, hesap verebilirlik, adillik, tarafsızlık ve sorumluluk ilkeleri doğrultusunda yürütülmesi gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin sunumunda ki değişim ve genişleme, denetime olan ihtiyacı arttırmış ve kamu yönetiminde daha etkin ve verimli denetim mekanizmalarını gerekli kılmıştır. Kamu hizmetlerinin düzgün sunulduğunun tespiti ancak iyi bir denetim sonucunda ortaya çıkar. Kamu yönetimi vatandaşlara sunulan hizmetlerin en iyi şekilde hukuk ve hakkaniyet sınırları içinde yürütülmesini sağlamalıdır. Ancak gün geçtikçe gelişen ve karmaşık hale gelen kamu yönetimi, bu hizmetleri sunarken bir takım zorluklarla karşılaşmaktadır. Kamu hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini etkileyen nedenleri bulmak ve önlemine almak için yönetimin etkin bir şekilde denetlenmesi gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin genişlemesi kamu yönetimi faaliyetlerini daha karmaşık hale getirmiştir. Bu durum yönetim faaliyetlerinin daha etkin ve verimli yürütülmesi için bağımsız, tarafsız ve güvenilir denetim mekanizmalarını gerekli kılmıştır. Kamu yönetimi geleneksel yöntem diyebileceğimiz; yargısal denetim, idari denetim, siyasal denetim, kamuoyu denetimi gibi mevcut mekanizmalar ile denetlenmektedir. Bunların yanında, kamu yönetimi karşısında etkisizleşen vatandaşın temel hak ve özgürlüklerinin korunması, hak ettiği değeri görmesi ve kendini güvende hissetmesi için idareyi denetim altına alacak modern bir denetim mekanizması olarak Ombudsmanlık oluşturulmuştur.

Ombudsmanlık benzeri uygulamaların tarih boyunca birçok devlet ve milletler tarafından farklı adlar altında uygulandığı söylenebilir. Fakat günümüzdekine benzer ilk uygulama İsveç'te görülmektedir. Zamanla Ombudsmanlık birçok ülke tarafından modern bir kamu yönetim sistemi olarak kabul edilerek, ülkelerin siyasal, toplumsal ve idari yapılarına göre uyarlanarak uygulanmıştır. Ombudsman denetimi; kolay ulaşılması, masrafsız olması ve hukuksal denetim yanında hakkaniyeti de gözetim yaklaşımı ile mevcut denetim mekanizmaları yanında onları tamamlayıcı bir yöntem olarak popüleritesini hep korumuştur. Ombudsmanlık bütün dünyada temel hak ve özgürlüklerin korunması, hukukun üstünlüğünün sağlanması, demokrasiye ve hukuka

güvenin artması ve insana verilen değerin artması için vatandaşa karşı büyük bir sorumluluk anlayışı içinde çalışmalarını gerçekleştirmektedir.

Kurum Türkiye gündemine 1980'ler den itibaren girmiştir. Dünyada küresel çapta yaşanan gelişmeler Kamu Yönetimi Politikalarını da yönlendirmiş böylece kamu yönetimi devletin yanında özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da içeren daha geniş bir alanda gerçekleşmeye başlamıştır. Türkiye'de 1980'lere kadar kamu yönetimi anlayışında katı ve merkeziyetçi bürokratik bir yapı hâkimdi, yeni sağ anlayışın yükselişe geçmesi ile ortaya çıkan YKY anlayışı kamu yönetiminin serbest piyasa sistemi anlayışı ile yürütülmesini hedeflemiştir. Ayrıca YKY anlayışının yanında "yeni kamu hizmeti" yaklaşımı ile toplumu yönetmek değil vatandaşa hizmet etmek amaçlanmıştır. Ülkemizde kamu hizmetlerindeki etkinliğin ve verimliliğin artırılması amacıyla yönetim yapısında ve denetim alanında birtakım değişiklikler öngörülmüştür. Bu anlamda yeni bir denetim mekanizmasının inşası için, hem hukuki hem de akademik yönden; bakanlık düzeyinde, üniversitelerde, sivil toplum kuruluşlarınca birçok çalışma yapılmıştır.

Ombudsmanlık diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizin mevcut idari yapısı, siyasal durumu, fiziki şartları göz önünde bulundurularak, 2010 yılında gerçekleştiren Anayasa değişikliği ve 2012 yılında TBMM tarafından kabul edilen 6328 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" ile kurulmuş ve 2013 yılında faaliyetlerine başlamıştır. Kurum, kamu yönetimi ile vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan sorunlara etkin ve hızlı çözümlerle öneride bulunmak amacıyla idarenin her türlü faaliyetlerini, tutum ve davranışlarını hem hukuka hem de hakkaniyete uygunluk yönlerinden değerlendirmektedir.

Demokratik hukuk devletlerinde vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve güvence altına alınması en önemli konuların başında gelmektedir. Toplumsal hayatın düzenli bir şekilde yürütülmesi ancak iyi konulmuş hukuk kuralları ile başarılı olabilir. Ülkemizde temel hak ve özgürlükler anayasa ile güvence altına alınarak, devlet organları aracılığı ile hukuk kuralları içinde korunmaktadır. İdarenin yapmış olduğu işlemler başta yargı denetimi olmak üzere, çeşitli mekanizmalarla denetlenmektedir. Fakat mevcut yöntemlerin sınırlılıkları vatandaşların isteklerini karşılamakta etkisiz kalmaktadır. Hangi yöntem kullanılırsa kullanılsın önemli olan vatandaşın, toplumsal bir sorumluluk olarak, idareye hesap sorabilmesi ve denetime ortak olmasıdır.

Ombudsman denetimi, diğer yöntemlerden bir takım unsurlar içerdiği için hem onlarla uyum içinde çalışmakta hem de çok yönlü değerlendirme imkânı sağladığı için diğer mekanizmaların eksiklerini kapatmaktadır. Kurum mevcut denetim mekanizmalarına bir alternatif değil onlara ek bir denetim mekanizması olarak düşünülmelidir. Zira ombudsman tek başına sorunların üstesinden gelebilecek hukuksal zemine sahip değildir. Bu anlamda Ombudsmanlık; devlet-birey ilişkilerinde vatandaşların temel hak ve özgümlüklerini yönetimin haksız uygulamalarına karşı korumak, vatandaşların idare ile yaşadıkları sorunlara çözüm üretmek, idarenin keyfi uygulamalarının önüne geçmek, idarenin takdir yetkisini kötüye kullanmasını engellemek, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli sunulmasını sağlamak ve gerekli gördüğü konularda ilgililere reform önerilerinde bulunmayı amaç edinen modern bir denetim mekanizmasıdır.

KDK Türkiye için denetim alanında çok önemli bir reform olarak görülmektedir. Kalkınma planlarında ve AB ilerleme raporlarında kurulması yönünde tavsiyelerde bulunulmuş, kamu faaliyetlerinin yürütülmesinde şeffaflığa ve hesapverilebilirliğe katkı sağlayacağı öngörülmüştür. Kurumun kuruluş felsefesinde haklar kültürünün yerleştirilmesi, adaletin hızlı ve yerinde sonuçlanması ve vatandaşa karşı duyulan sorumluluk bilinci yer almaktadır. Kurum, vatandaşların kendilerini güvende hissettikleri, kolayca ulaşıp kendilerini haksızlıklar karşısında özgürce ifade ettikleri ve çözüm bekledikleri bir Kurum olarak, görevini bağımsız ve tarafsız bir şekilde yerine getirecektir.

Kurum kurulduğu günden beri insan hakları, kadın hakları, çocuk hakları, engelli hakları gibi hassas konularla ilgili birçok tavsiye kararı almıştır. Böylece idare ile vatandaş arasında bir köprü görevi üstlenmiş ve haklar kültürünün ülkemizde gelişmesine katkıda bulunmuştur. Ayrıca hazırlamış olduğu Soma özel raporu ile maden kazalarının önlenmesi ve iş güvenliğine yönelik denetimlerde etkin idari yapılanma için tavsiyelerde bulunmuştur. Kurum insan hakları ihlali konusunda tespit ettiği durumlarla ilgili idarelere mevzuat değişikliği önerisinde bulunmakta, TBMM'ye sunduğu raporlarda yasal reform önerileri getirmektedir. Bu anlamda Kurumun insan haklarının geliştirilmesi konusunda büyük role sahip olduğu söylenebilir.

Ombudsmanın idare üzerinde caydırıcı, önleyici, düzeltici ve iyileştirici şeklinde işlev ve etkileri vardır. Ombudsmanın amacı cezalandırmak değil, idarenin yaptığı yanlışları fark edip varsa kişilerin mağduriyetleri bunları ortadan kaldırarak,

yanlışın tekrar etmesini önlemektir. Ombudsman, kamu görevlilerinin hukuk kuralları ve hakkaniyet ölçüleri dışına çıkmaları durumunda bu tutumlarından vazgeçmeleri ve yanlış düzeltmesi için tavsiyede bulunarak, işlemlerin hak ve adalet içerisinde gerçekleşmesini sağlamaya çalışmaktadır.

Ombudsman vatandaşlar ile kamu yönetimi arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi için hem vatandaş hem de kamu yönetimi için bir fırsattır. Ülkede bağımsız ve tarafsızlığı sağlanmış bir ombudsman halka karşı adil ve saygılı davranılmasını sağlayacak kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve dürüstlikle yürütülmesine yardımcı olacaktır. Kurum, halk ile yönetim arasındaki diyalog kanallarının açılmasını, vatandaşın yönetime katılımını sağlayarak idarenin yürüttüğü hizmetlerin kalitesini arttıracaktır. İzlenildiğini bilen idare tutum ve davranışlarında daha dikkatli olacak cevabını veremeyeceği ya da sonucunu göremediği faaliyetlerden kaçınacaktır.

Ombudsman kararları yaptırımı olmayan tavsiye niteliğinde kararlardır. Kurum kurulduğu günden beridir personel rejimi, eğitim, gençlik, maliye gibi birçok konuda idarelere tavsiyelerde bulunmuştur. Fakat Kurumun tavsiye kararlarına uyma konusunda idarelerin pek istekli olmadığı görülmektedir. Ombudsman kararları idarelerce benimsenmeli ve kurumsallaştırılarak gerekli adımlar atılmalıdır. Ombudsman kararlarının etkilik düzeyi; toplumun demokratikleşme düzeyi, kamuoyunun algısı, hukukun üstünlüğüne olan inanç, Meclisin ilgili birimlerinin kararların takipçisi olması ve ombudsmanın duruşu gibi birtakım faktörlerle ilgilidir. Bütün bunlar tavsiye kararlarının hayata geçirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Kurum raporlarında kararlarının etkililiğinin artırılması için yapılması gerekenlere yer verilmiştir. Bu anlamda başta yasal değişiklik olmak üzere birtakım düzenlemelerin yapılması gerektiği görünmektedir.

Kurumun tam anlamıyla başarıyı yakalayabilmesi için ülkemizin eğitim seviyesinin artırılması, Meclisin ve kamuoyunun tam desteğinin sağlanması, halkın bilgilendirilmesi, halk tarafından benimsenmesi, bağımsızlık ve tarafsızlığının tam olarak sağlanması, siyasi etkilerden uzak kalması gerekmektedir. Ombudsmanlığın kendisinden beklenen etkinliği göstermesi için kimsenin şikayet etmeye cesaret edemediği konularda inisiyatif ile harekete edebilmesi bakımından, Kuruma resen harekete geçme yetkisinin verilmesi önemlidir. Kurumun ülkemizde kurulması süreci nasıl ki belli bir süreci aldıysa kamu ve idari kültüre yerleşerek uyum sağlaması ve kendisini bu alanda ispatlaması için de belli bir süre gereklidir.

Kurumun uygulanabilirliği ile ilgili bir takım eleştirilerin, endişelerin bunlara karşılık beklentiler olması doğal bir sonuçtur. Bütün bunlar kurumsallaşmasını yeni tamamlayan bir Kurum için olgunlaşma sürecinin bir parçasıdır. Kurumun idarenin denetlemesi amacıyla birçok ülkede uygulandığını ve başarılı sonuçlar elde ettiğini görmekteyiz. Ülkemiz açısından düşünüldüğünde Kurumun kurulduğu günden beridir çalışmalarına titizlikle devam ettiği vatandaşlar ile kamu idareleri arasındaki sorunların üzümünde TBMM adına bağımsız ve tarafsız bir Şekilde görevini yerine getirmeye çalıştığı görülmektedir. Kurum kamu hizmetlerinin yerinde, verimli ve etkin bir Şekilde sunulmasını sağlayacak Şeffaflık, tarafsızlık ve hesap verebilirlik gibi temel ilkelere bağlı modern bir yönetim anlayışının ülkemizde de yerleşmesine hizmet edecektir.



KAYNAKÇA

- Atay, C. (1999). *Devlet Yönetimi ve Denetimi. 2.Baskı*. Alfa Yayınları, İstanbul.
- Abdioğlu, H. (2007/2).Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:6, Sayı:11, (Bahar), (79-102)*.
- Akbulut, E. (2003). Sayıştay Denetimi ve Yolsuzluklarla Mücadeledeki İşlevi. *Sayıştay Dergisi, Sayı:50-51 (Temmuz-Aralık)*.
- Akıllıoğlu, T. (1991). Kamu Yaran Kavramı Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi, C.24, S.2, s.3. Sayı:24 / 2, Haziran*.
- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. Beta Yayınları, İstanbul.
- Aktel, M., Kerman, U., Altan, Y., Lamba, M., Burhan, O. (2013). Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman). *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl: 5, Sayı: 9, Güz*.
- Altun, M. ve Kuluçlu, E. (2005). Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış. *Sayıştay Dergisi, Sayı: 56 (Ocak-Mart)*.
- Arslan, N.T.(2010). Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: “Yeni Kamu Yönetimi”. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 2*.
- Arslan, S. (1986). İngiltere'de Ombudsman Müessesesi. *Amme İdaresi Dergisi, Cilt:19, Sayı:1, 158-161*.
- Ataman, T. (1993). İngiltere'de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi). *Türk İdare Dergisi, Yıl:65, Sayı:400 (Eylül)*.
- Avşar, B. Z. (2007). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*. Asil Yayıncılık, Ankara.
- Avşar, B. Z., (1998). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye için Bir Model Önerisi*, Hak İş Eğitim Yayınları, Ankara.
- Babüroğlu, O. ve Hatipoğlu, N. (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*. Tüsiad Yayınları, No: 206.
- Bahadır, O. (2010). Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere Ve Fransa İle Karşılaştırmalı İncelenmesi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Nisan, Sayı: 1*.
- Bereket, Z. ve Demirkol, S. (2010). İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu. *Danıştay Dergisi, Sayı:90, Ankara*.
- Bilgen, H.N. (1995). *Kamu Yönetimi ve Demokrasi Eğitimi. Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Cilt I, Ankara.
- Bilgin, K., U., (1995). *Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Cilt I, Ankara.

Carver, R. (2010). A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law. *Human Rights Law Review*, Vol.10, No. 1.

Chapman, B. (1970). *İdare Mesleği: Avrupa'da Devlet Memurluğu*. (Çeviren: Cahit Tutum). Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.

Coşkun, B. (2002). Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 437, 81-104.

Efe, H. ve Demirci, M. (2013). Ombudsmanlık Kavramı Ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 90, Temmuz-Eylül .

Eklund, C. (2000). *İsveç'te Parlamento Ombudsmanları*. Hukuk Kurultayı 2000, Ankara Barosu Yayını, Ankara.

Ergani, N. K. (2003). Danimarka Ombudsman'ı. *Danıştay Dergisi*, Sayı: 105, Ankara.

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

Erhürman, T. (2000). Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:40, Sayı:1.

Eroğlu, İ. (2006). *Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu*. *Yasama Dergisi*, Sayı:2.

Ertekin, Y. (1998). Çağdas Yönetim ve Denetim. *Türk İdare Dergisi*, Yıl:70, Sayı 421 (Aralık).

Ertekin, Y. (1999). *Çağdaş Yönetim ve Denetim Hizmetleri Seminer Notları*, Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı.

Eryılmaz, B. (1993). Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt No 26, Sayı 4 (Aralık).

Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi*. 6.Baskı. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Esgün, U. İ. (1996). *Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme*. AÜHF Dergisi, Cilt:45, Sayı: 1.

Fendoğlu, H.T. (2010). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık). *Stratejik Düşünce Enstitüsü*, Aralık.

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

Gammeltoft-Hansen, H. (1996). Ombudsman Kavramı (Çeviren: Turgay Ergün). *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt No 29, Sayı 3 (Eylül).s:195-202

Gerekçeli Anayasa Önerisi. (1982). *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları*. Sayı: 497. Ankara.

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

- Gökçe, O. (1996). Kamuoyu Kavramının Anlam Ve Kapsamı. *Kurgu Dergisi*, S: 14, 211-227.
- Gölönü, S. (1997). “Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 27 (Ekim-Aralık).
- Göven, Y. (1999). Kamulaştırma İşlemlerinde Kamu Yararı. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:1, Ocak.
- Gözler, K. (2007). *Devletin Genel Teorisi*. Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gül, İ. (2014/2). Danıştay Kararlarında “Kamu Yararı” Kavramı, *Ankara Barosu Dergisi*.
- İzci F., Yılmaz R., Kılavuz A. (2003). Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1.
- Kahraman, M. (2011). Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:8, Sayı:16.
- Keskin, İ. (2013). Temel İnsan Hakları Bağlamında Ombudsmanlık Kurumunun Hukuk Devletindeki Yeri Ve Önemi. *Adalet Dergisi*, Sayı45, S: 117-144.
- Kestane, D. (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği). *Maliye Dergisi*, Sayı.151, Temmuz-Aralık, (128-142)
- Khan, M. A. (1995). Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş (Çeviren: Faruk EROĞLU), *Sayıştay Dergisi*, Sayı 19 (Ekim-Kasım), s.15-30.
- Kocaman, H. (2009). *Parlamentar Denetim Yolları: Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması Ve Gensoru*. Kadınlara Yönelik Çalışmalar Yürüten Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasama Sürecine Katılımlarının Güçlendirilmesi Semineri, 5-6 Kasım, Yasama Derneği, Ankara.
- Köse, H. Ö. (2000). *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*. Sayıştay Yayını.
- Köse, H. Ö. (2003). Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 49.
- Köseoğlu, Ö. (2010). Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi Ve Kurumsal Etkinliği. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 79.
- Kubalı, D. (1999). Performans Denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt No 32, Sayı 1 (Mart).
- Kulukçu, E. (2006). Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine. *Sayıştay Dergisi*, Sayı:63 (Ekim-Aralık).
- Küçüközyiğit, H. G. (2006). Ombudsmanlık Kurumu - Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme. *Uluslar arası Hukuk ve Politika*, Cilt.2, Sayı.5.
- Mutta, S. (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*. Kazancı Hukuk Yayınları 196, İstanbul.

- Odyakmaz, Z. (2013). Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl:4, Sayı:14*.
- Öner, A. H. (1996). *Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması*. Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayını, Bayburt.
- Özalp, A. (2008). Diyalektik Düzlemde Refah Devleti ve Yeni Sağ İlişkisi. *Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi, Sayı:23*.
- Özden, K. (2005). *Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*. Tasam Yayınları, İstanbul.
- Özden, K. (2010). *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar*. Seçkin Yayıncılık, İstanbul.
- Özer, M. A. (2000). Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme. *Amme İdare Dergisi, Cilt:33, Sayı:2*.
- Özer, M. A. (1998a). Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelismeler. *Sayıstay Dergisi, Sayı 28 (Ocak-Mart)*.
- Özer, M. A. (1998b). Yönetimin Denetimi, Temel Unsurları, İlkeleri ve Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi, Sayı: 419 (Haziran)*.
- Özer, M. A. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıstay Dergisi, Sayı: 59*.
- Özer, M. A. (2006). Yönetişim Üzerine Notlar. *Sayıstay Dergisi, S: 63*.
- Özer, M.A. (1997). İngiltere'de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği. *Türk İdare Dergisi, Yıl: 69, Sayı: 416*.
- Peker, Ö. (2000). Yönetimde Değişme ve Gelişmeler, *Sayıstay Dergisi, Sayı 36 (Ocak-Mart)*.
- Pickl, V. J. (1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform (Çeviren: T. Ergun). *Amme İdaresi Dergisi, 19(4), 37-46*.
- Sağlam A. (2012). İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu Ve İdari Yargı İle İlişkisi. *Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Nisan*.
- Sayan, İ. Ö. (2014). Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği Ve Alternatif Denetim Yöntemleri. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 69, No. 2, S. 333 – 349*.
- Saygın, E. (2008). Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununu İptaline Dair Gerekeçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt.12, Sayı.1-2*.
- Sezen, S. (2001). Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi, Cilt 34, Sayı 4,s.71-96*.
- Stoker, G. (1998). Governance As Theory: Five Propositions. *International Social Science*

Journal, March, Vol. 50, Issue 155.

Süler, G. Y. (2012/2). Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Bütçe Dünyası Dergisi, Sayı 34.*

Süren, K. Ö. (2009). Türkiye’de Yargının Örgütlenmesi Ve Adalet Sisteminin Problemleri. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 85.*

Şaylan, G. (1995). *Poulantzas’ın Devlet Kuramına Katkıları Üzerine Bazı Düşünceler. Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Cilt I, Ankara.*

Şengül, R. (2003). Fransa’da Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun (Mediateur de la Republique) Rolu. *Danıştay Dergisi, 33(105).*

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

Şengül, R. (2013) Kamu Yönetimi İle Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Yıl:2013, C.18, S.3, S.71-88.*

Tayşi, İ. (1997). Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Sayıştay Dergisi, Sayı.25, Nisan-Haziran, (106-123).*

Temizel, Z. (1997). *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman. Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı, Kent Basımevi, İstanbul.*

They, J.F. (1998). Mediateur (Çeviri: C. Atay). *Bağımsız İdari Otoriteler.* (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), Alkım Yayınları, İstanbul.

Tortop, N. (1974). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri. *Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 7, Sayı 1 (Mart).*

Tortop, N. (1998). Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi, C.31, S.3, ss.3-11.*

Tortop, N., İsbir, Eyüp G. ve Aykaç, B. (1993). *Yönetim Bilimi.* Yargı Yayınları. Ankara.

Tural, E. (2013). İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl:4, Sayı:13, Nisan.*

Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA Raporu), Ankara.*

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

Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği, (2002). *Kamu Reformu Araştırması, Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/335.*

Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği, (Ocak 1997a). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği.* Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, İstanbul.

Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği, (Ocak 1997b). *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri*. Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, İstanbul.

Uluğ, F. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 37, Sayı 2 (Haziran)*, s.97-122.

Wade, H.W.R. (1974). "The Ombudsman in Britain", *Prof. Dr. Tahsin Bekir BALTA'ya Armağan*, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi ve Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitü

Waldahl, R. (1994). *Siyasal Tutumlar ve Kamuoyu* (Çeviren: Süleyman İrvan), İletişim, Sayı 1-2.

Yağmurlu, A. (2009). Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği. *Amme İdaresi Dergisi, sayı:42/1*, s:87-104.

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

Yüksel, E. (2007) “Kamuoyu Oluşturma” ve “Gündem Belirleme” Kavramları Nerede Kesişmekte, Nerede Ayrılmaktadır? *Anadolu Üniversitesi İletişim Bilimleri Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 2007/1*

Yüksel, M. (2000). Yönetişim Kavramı Üzerine. *Ankara Barosu Dergisi, Sayı:3*.

Quiroz Vitale, M. A. (2014). The Ombudsman and the Protection of Human Rights in Europe: Case Study of Italian “Civic Defender”. *US-China Law Review, Vol. 11, No. 8, August* .

Tezler

Akpınar, E. (2006). *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu Ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Isparta.

Acar, T. (2009). *Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Isparta.

Akkoca, H. H. (2013). *2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı)*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Isparta.

Alptekin, M. F. (2005). *Modern Yurttaşlığın Tarihi Gelişimi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (Genel Kamu Hukuku) Anabilim Dalı, Ankara.

Bozoğlu, M. (2008). *Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı, Konya.

Çakmak, C. (2008). *Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, İzmir.

Demir, K., A. (2012), Türk Kamu Yönetimi Denetim Sisteminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi Çanakkale

Demirci, M. (2013). *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kars.

Erdengi T. B. (2009), *Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.

Güngör, M. (2008). *Ulus-Devlet Yurttaşlığından Küresel Yurttaşlığa Türkiye’de Yurttaşlık Olgusu*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı, Malatya.

Kılıç, E. (2012). *Kamu Denetçiliği Kurumu*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bilim Dalı, Ankara.

Muradova, D. (2013). *Ombudsmanlık Kurumu Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Ankara.

Özkazanç, A. (1998). *Türkiye’de Sivil İktidar ve Meşrutiyet Sorunu: 1980’li Yıllarda Yeni Sağ*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Tosbıyık, Ş. (2008). *Avrupa Vatandaşlığının Bir Parçası Olarak Avrupa Ombudsmanlık Kurumu*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Afyonkarahisar.

İnternet

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ,(2004). Web: <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>, 13 Ağustos 2015'te alınmıştır.

5982 Sayılı Kanun,(2010).Web: <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5982.html>, 14 Ağustos 2015'te alınmıştır.

6085 Sayılı Kanunu,(2010).Web: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf> Sayıştay

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, (2012). Web: <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6328.html>, 15 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Anadolu Ajansı (2015). Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları Komisyonu yetkileri, Web: <http://www.aa.com.tr/tr/haberler/477159--tbmm-insan-haklari-komisyonusunun-yetkileri> guclendiriliyor. 04 Temmuz 2015'te alınmıştır.

Anayasa Mahkemesinin 25.5.1976 tarih ve E. 1976/1, K. 1976/28 sayılı kararı.

Avrupa Toplulukları Komisyonu, (1998). Avrupa Birliği Türkiye Dzenli İlerleme Raporu, Web:

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf, 12 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Avrupa Toplulukları Komisyonu, (2004).Avrupa Birliği Türkiye Dzenli İlerleme Raporu, Web:

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf, 12 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Avrupa Toplulukları Komisyonu, (2005).Avrupa Birliği Türkiye Dzenli İlerleme Raporu, Web:

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, 12 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Avrupa Toplulukları Komisyonu, (2006).Avrupa Birliği Türkiye Dzenli İlerleme Raporu, Web:

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, 12 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Avrupa Toplulukları Komisyonu, (2007).Avrupa Birliği Türkiye Dzenli İlerleme Raporu, Web:

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf, 12 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Avrupa Toplulukları Komisyonu, (2008).Avrupa Birliği Türkiye Dzenli İlerleme Raporu, Web:

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, 12 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Avrupa Toplulukları Komisyonu, (2009).Avrupa Birliği Türkiye Dzenli İlerleme Raporu, Web:

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, 12 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Avrupa Toplulukları Komisyonu, (2010).Avrupa Birliği Türkiye Dzenli İlerleme Raporu, Web:

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, 12 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Avrupa Toplulukları Komisyonu, (2011).Avrupa Birliği Türkiye Dzenli İlerleme Raporu, Web:

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, 12 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Avrupa Toplulukları Komisyonu, (2012).Avrupa Birliği Türkiye Dzenli İlerleme Raporu, Web:

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf, 12 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Avrupa Toplulukları Komisyonu, (2013).Avrupa Birliği Türkiye Dzenli İlerleme Raporu, Web:

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf

aporu_tr.pdf, 12 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Avrupa Toplulukları Komisyonu, (2014).Avrupa Birliği Türkiye Düzenli İlerleme Raporu, Web: http://www.abgs.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf, 12 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Çuhadar, C. (2011). Bazı Filozofların Düşüncesinde Devlet, Web: http://dusundurensozler.blogspot.com.tr/2011/01/bazi-filozoflarin-dusuncesinde-devlet_6165.html, 3 Mart 2016'da alınmıştır.

Dahafazlasiyaset (2009). Modernleşme ve Modern Devlet, Web: <http://dahafazlasiyaset.blogspot.com.tr/2009/05/modernlesme-ve-modern-devlet.html>, 20 Mart 2016'da alınmıştır.

Danimarka Parlamento Ombudsmanı Yasası.Web: <http://tr.ombudsmanden.dk/loven/>, 30 Temmuz 2015'te alınmıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı, (1979). Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Web: <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>, 26 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı, (1996). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Web: <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>, 26 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı, (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, Web: <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>, 26 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, (1984). Web: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3071.pdf>, 11 Nisan 2016'da alınmıştır.

Gözler, K. (2005). Türk Anayasa Hukuku, Bursa Erkin Kitapevi Yayınları, 2000, s.169-178, (<http://www.anayasa.gen.tr/hukukdevleti.htm>). 20 Mart 2016.'da alınmıştır.

Güler, A. B. (2006).Yönetim Düşünü İçin Araştırma Alanını Belirlemek, Çalışma Notu, Web: <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/yondusunu.pdf>, 3 Mart 2015'te Alınmıştır

Işıkay, M. Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu, Web: <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html>, 28 Temmuz 2015'te alınmıştır.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu, (1990). Web: <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.3686&sourceXmlSearch=&Mevzuatlliski=0>, 11 Nisan 2016'da alınmıştır.

Justite Ombudsmannen (2015a). About-JO History, Web: <http://www.jo.se/en/About-JO/History/>, 5 EYLÜL 2015'te alınmıştır.

Justite Ombudsmannen (2015b). The Instrument of Government(1974), Web: <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instrument-of-Government/>, 5 EYLÜL 2015'te alınmıştır.

Justite Ombudsmannen (2015c). The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen (1986) Web: <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/>, 5 Eylül 2015'te alınmıştır.

Kalkınma (2015a). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996 Yıllık Program, Web: http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/YillikProgramlar/Attachments/18/1996_Y%C4%B1%C4%B1_Program%C4%B1.pdf, 26 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Kalkınma (2015b). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1999 Yıllık Program, Web: http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/YillikProgramlar/Attachments/15/1999_Y%C4%B1%C4%B1_Program%C4%B1.pdf, 26 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Kalkınma (2015c). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2000 Yıllık Programı, Web: http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/YillikProgramlar/Attachments/14/2000_Y%C4%B1%C4%B1_Program%C4%B1.pdf, 19 Eylül 2015'te alınmıştır.

Kalkınma (2015d). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2002 Yıllık Programı, Web: http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/YillikProgramlar/Attachments/12/2002_Y%C4%B1%C4%B1_Program%C4%B1.pdf, 19 Eylül 2015'te alınmıştır.

Kalkınma (2015e). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2005 Yıllık Programı, Web: http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/YillikProgramlar/Attachments/9/2005_Y%C4%B1%C4%B1_Program%C4%B1.pdf, 26 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Kalkınma (2015f). Dokuzuncu Kalkınma Planı Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Web: <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/1/oik684.pdf> 26 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yıllık Raporu Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Alt Komisyon Raporu, (2015). Yasama Dönemi: 24, Yasama Yılı: 5, Web: http://www.ombudsmanmakas.com/dosyalar/files/Alt%20Komisyon%20Raporu%2018_03_15.pdf, 3 şubat 2016'da alınmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yıllık Rapor (2015). Web: http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014_kdk_y%C3%84%C2%B1l%C3%84%C2%B1k_raporu.pdf, 2 şubat 2016'da alınmıştır.

Ombudsman.Europa, (2015a). Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties, Web: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces>, 8 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Ombudsman.Europa, (2015b). Decision of the European Ombudsman adopting implementing provisions, Web: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/provisions.faces>, 8 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Ombudsman.Europa, (2015c). European Ombudsman, Web: <http://www.ombudsman.europa.eu/start.faces;jsessionid=5951A2DC9158336A9A410C7E93D8C7E9>, 8 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Parliamentary Commissioner Act, (1967). Web: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/pdfs/ukpga_19670013_en.pdf, 30 Temmuz 2015'te alınmıştır.

Resmi Gazete, (2009). 5548 Sayılı Kanunun Anayasa Mahkemesi İptal Kararı, Web: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090404-6.htm> 13 Ağustos

Riksdagen.1974 The Riksdag Act, Web: <http://www.riksdagen.se/Global/dokument/dokument/laws/the-riksdag-act-2014.pdf>, 5 EYLÜL 2015'te alınmıştır.

Siyasaliletişim, (2016). Kamuoyu, Web: <http://www.siyasaliletisim.org/sie-modul/303-kamuoyu.html>. 3 Mart 2016'da alınmıştır.

Şengül, R.,(2015). Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi? Web: <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Sengul.pdf>. 16 Temmuz 2015'te alınmıştır.

Türk Dil Kurumu (2015a). Kamu Yönetimi, Web: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.54e785a5c61fb8.00919644, 8 Temmuz 2015'te alınmıştır.

Türk Dil Kurumu (2015b). Kamu, Web: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.55e09e07e760e2.04407690, 8 Temmuz 2015'te alınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2015a). Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğü, Web: <http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm>, 30 Haziran 2015'te alınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2015b). Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları Komisyonu Bilgi, Web: <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm>, 04 Temmuz 2015'te alınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2015c). Dilekçe Komisyonu Tarihçe, Web: <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/tarihce.htm>, 04 Temmuz 2015'te alınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2015d). Dilekçe Komisyonu Hakkında, Web: https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm, 04 Temmuz 2015'te alınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, (2015e). 28 Şubat 2004 Tarihli Tutanak Dergisi, Web: <https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/Tutanak/Tbmm/D22/C042/Tbmm22042060.Pdf>, 13 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, (2015f). Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi, Web: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1206m.htm> 13 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, (2015g). Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, Web: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1206m.htm>, 13 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, (2015h). 5521 Sayılı Kanun Bilgileri, Web: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=5521, 13 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, (2015ı). 5521 Sayılı Kanunun Gönderilme Tezkeresi ve Komisyon Raporu, Web: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1236m.htm>, 13

Ağustos 2015'te alınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, (2015i). 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Bilgileri, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=5548 ve https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?PAGE1=1&PAGE2=1&p4=17405&p5=B, 13 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, (2015j). 2709 Sayılı Kanun Teklifi Gerekçesi ve Anayasa Komisyon Raporu, Web: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss497.pdf>, 14 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, (2015k). 5982 Sayılı Kanun Bilgileri, Web: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=5982, 14 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, (2015l). Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları (1/626 Sıra Sayısı: 276 s:4), Web: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf>, 15 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, (2015m). 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Bilgileri, Web: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=6328, 15 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, (2015). 5227 Sayılı Kanunun TBMM'ye Geri Gönderme Gerekçesi Basın Açıklaması, Web: <http://tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmesi-hakkinda-kanun.html>, 13 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Wikipedia (2015a). Hiyerarşi, Web: <http://tr.wikipedia.org/wiki/Hiyerar%C5%9Fi>, 7 Haziran 2015'te alınmıştır.

Wikipedia (2015b). Siyasi Haklar, Web: https://tr.wikipedia.org/wiki/Siyasi_haklar, 04 Temmuz 2015'te alınmıştır.

Wikipedia (2015c). Dilekçe Hakkı, Web: https://tr.wikipedia.org/wiki/Dilek%C3%A7e_hakk%C4%B1, 04 Temmuz 2015'te alınmıştır.

Wikipedia, (2015d). 2010 Anayasa Değişikliği Halk Oylaması, Web: https://tr.wikipedia.org/wiki/2010_T%C3%BCrkiye_anayasa_de%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi_referandumu, 14 Ağustos 2015'te alınmıştır.

Wiktionary (2015). Kamuoyu. Web: <https://tr.wiktionary.org/wiki/kamuoyu>, 7 Temmuz 2015'te alınmıştır.

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı ve Soyadı : Bülent YILMAN
Doğum Yeri ve Tarihi : Karapınar 1986
Medeni Hali : Evli, 1 Çocuk Sahibi
İletişim Bilgileri : blntylmn@windowlive.com

EĞİTİM

2000-2004 İzmir Atatürk Lisesi
2004-2008 Selçuk Üniversitesi İlköğretim Matematik Öğretmenliği
2013-2017 Ömer HALİSDEMİR Üniversitesi Sosyal Bilimler
Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans
Programı

İŞ DENEYİMİ

2008- MEB(Öğretmen)